

N° 325

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès verbal de la séance du 29 mai 1985

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes (1), sur les activités des institutions des Communautés européennes entre le 1^{er} octobre 1984 et le 30 avril 1985 en application de la loi n° 79-564 du 6 juillet 1979 portant création de délégations parlementaires pour les Communautés européennes.

Par M. Jacques GENTON,

Président de la Délégation,

MM. Pierre MATRAJA, Amédée BOUQUEREL, Bernard BARBIER,
Joseph RAYBAUD, Jean GARCIA et Marcel DAUNAY,

Membres du bureau,
Senateurs.

TOME I

LA VIE DE LA COMMUNAUTÉ

(1) *Cette Délégation est composée de : M. Jacques Genton, président ; MM. Pierre Matraja, Amédée Bouquerel, Bernard Barbier, Joseph Raybaud, vice présidents ; MM. Jean Garcia, Marcel Daunay, secrétaires ; MM. Paul Alduy, Noël Berrier, Guy Cabanel, Auguste Cazalet, Gérard Delfau, Jean-François Le Grand, Louis Minetti, Michel Miroudot, Josy Moinet, Robert Pontillon, Frédéric Wirth.*

Communautés européennes. — Budget - Commerce international - Conseils européens de Dublin et de Bruxelles - Consommateurs - Contribution britannique - Coopération au développement - Droit communautaire - Elargissement - Environnement - Fonds structurels - Industrie - Marché intérieur communautaire - Politique agricole commune - Politique économique - Politiques nouvelles - Politique sociale - Rapports d'information - Relance européenne - Ressources propres communautaires - Système monétaire européen - Transports - Union européenne.

SOMMAIRE

	Pages.
PRÉAMBULE	7
INTRODUCTION GÉNÉRALE	9
PREMIÈRE PARTIE : LES DONNÉES DE L'AVENIR	11
Introduction	11
Section I : Le pari de l'élargissement	12
I. — Les termes de l'accord du 28 mars 1985	13
A. — <i>L'union douanière industrielle</i>	14
B. — <i>L'agriculture</i>	16
1. — Le régime de transition classique	16
2. — Le régime de transition pour les fruits et légumes	17
3. — Le mécanisme complémentaire	17
C. — <i>La pêche</i>	18
D. — <i>Les affaires sociales</i>	19
E. — <i>Les ressources propres</i>	20
F. — <i>Les institutions</i>	21
II. — Les programmes intégrés méditerranéens (P.I.M.).....	24
A. — <i>Le principe arrêté par le Conseil européen de Stuttgart</i>	24
B. — <i>Les propositions révisées de la Commission</i>	25
C. — <i>Les décisions du Conseil européen de Bruxelles</i>	26
D. — <i>La procédure prévue par le règlement cadre</i>	27
III. — La déclaration sur la politique méditerranéenne	28
Section II : Les finances communautaires	30
I. — Une communauté sans budget et soumise au régime des douzièmes provisoires .	32
A. — <i>Le rejet du projet de budget pour 1985</i>	32
1. — Un projet pour dix mois.....	32
2. — Le mécanisme de la compensation britannique	33
B. — <i>Le régime des douzièmes provisoires</i>	33
1. — Le principe : une double limite	34
2. — La mise en œuvre	35
II. — L'accord sur un nouveau projet de budget pour 1985 et les questions en suspens	36
A. — <i>Le nouveau projet de budget pour 1985</i>	36
1. — Les premières approches	36
2. — Le nouvel avant-projet de la Commission	37
3. — Les grandes lignes du projet arrêté par le Conseil en première lecture	38
a) Le montant des avances nationales	38
b) Les principaux postes	39

	Pages
B. — <i>Les questions en suspens</i>	41
1. — La contribution britannique	41
2. — La discipline budgétaire	42
3. — Les ressources propres	43
Section III : Les aléas de la relance institutionnelle : le rapport du « Comité Dooge » ..	46
I. — Du rapport intérimaire au rapport final	46
A. — <i>Les premières réserves du rapport intérimaire</i>	47
B. — <i>La possibilité offerte par le rapport final d'effectuer un « saut qualitatif » qui reste à faire</i>	48
II. — Les failles du rapport final	49
A. — <i>Le cadre général et la volonté d'aboutir</i>	49
B. — <i>Les « objectifs prioritaires » : des thèmes classiques et des thèmes nouveaux</i>	50
1. — Un espace économique intérieur homogène	50
2. — La promotion des valeurs communes de civilisation	51
3. — La recherche d'une identité extérieure	52
C. — <i>Les « moyens » : l'efficacité et la démocratisation du processus de décision</i>	53
1. — Le Conseil	53
a) La position de la majorité du Comité	53
b) La position de la minorité du Comité	54
c) La « méthode de la différenciation »	54
2. — La Commission	55
a) Une Commission réhabilitée	55
b) Le nombre des Commissaires	55
3. — Le Parlement européen	56
a) Le pouvoir législatif	56
b) Les pouvoirs budgétaires	57
c) La procédure électorale uniforme	57
4. — La Cour de Justice	58
D. — <i>La « méthode » : une conférence intergouvernementale</i>	58
1. — Les bases de la négociation	58
2. — Les partis à la conférence	59
Section IV : Les enjeux stratégiques de l'intégration économique	61
I. — La relance des économies européennes	62
II. — La protection de l'environnement	63
III. — Le renforcement de l'industrie communautaire	63
IV. — Eureka, une solution française au nouveau défi technologique américain ?	65
Section V : L'avenir incertain de la P.A.C.	68
I. — La procédure mise en place et ses ambitions	69
A. — <i>Les thèmes de réflexion et le calendrier</i>	69
1. — Les thèmes de réflexion	69
2. — Le calendrier	70
B. — <i>La procédure : la constitution des « groupes de réflexion »</i>	71
II. — Les obstacles au renouveau de la P.A.C.	73
A. — <i>Les risques de renationalisation de la P.A.C.</i>	73
1. — Le carcan financier	74
2. — La remise en cause de la politique de soutien des marchés par les prix	74

	Pages
B. — <i>Les obstacles à la mise en œuvre d'une politique commerciale agricole</i> ..	76
1. — Les obstacles politiques	76
2. — Les obstacles financiers	77
3. — La situation des marchés mondiaux	78
a) Les conséquences pour la C.E.E. de la concurrence sur les marchés	78
b) La recrudescence des attaques contre la P.A.C.	80
 DEUXIÈME PARTIE : LA VIE DE LA COMMUNAUTÉ	 81
Introduction	81
Section I : Politiques internes	82
Chapitre I : Les questions agricoles	82
I. — La réforme de la politique des structures agricoles	83
A. — <i>Les dispositions essentielles du nouveau règlement</i>	84
1. — La définition d'un nouveau régime d'aide aux investissements pour les exploitations agricoles	84
2. — La limitation des aides à l'investissement dans les secteurs de production excédentaires	85
3. — L'aide à l'installation des jeunes agriculteurs	86
4. — L'amélioration de la qualité de l'assistance proposée aux agriculteurs	86
5. — Les mesures en faveur de l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées	87
6. — Les mesures d'amélioration forestière	87
7. — La protection de l'environnement	88
8. — La forme juridique	88
B. — <i>Le financement de la politique des structures agricoles</i>	88
II. — La réforme de la réglementation viti-vinicole	90
A. — <i>Le nouveau mécanisme de distillation obligatoire</i>	91
B. — <i>Le volet structurel</i>	93
1. — Le régime d'abandon définitif	95
2. — La limitation des droits de replantation	96
C. — <i>Les autres mesures adoptées le 26 mars</i>	96
III. — La négociation sur les prix de campagne et les mesures connexes 1985/1986....	97
A. — <i>Les propositions de la Commission</i>	98
1. — Le niveau moyen des prix	98
a) Les prix en Ecus	98
b) Les mesures agri-monétaires	99
2. — Les propositions de prix et de mesures connexes dans les principaux secteurs de production	101
B. — <i>Les prises de position des Etats membres et les travaux du Conseil</i>	104
1. — Les positions des Etats membres et le blocage des négociations ..	105
2. — Le Conseil agricole des 22/23 avril et la proposition de compromis de la Présidence	110
Chapitre II : Marché intérieur et Europe des citoyens	114
I. — Le premier rapport du comité « Europe des citoyens »	114
A. — <i>L'organisation et le programme de travail du Comité</i>	114
B. — <i>Le premier rapport du Comité</i>	116
1. — La libre circulation des personnes et de leurs biens personnels ...	117
2. — La liberté d'établissement et de séjour	118

	Pages
II. — Les lents progrès de la réalisation du marché intérieur	119
A. — <i>Les initiatives de la Commission en faveur du renforcement du marché intérieur</i>	120
1. — L'harmonisation de l'environnement juridique des entreprises et des conditions de concurrence	120
2. — La suppression des entraves techniques aux échanges	123
3. — La libre circulation des personnes	125
B. — <i>Les progrès réalisés</i>	126
1. — Les négociations entre la France, l'Allemagne et le Bénélux sur l'allègement des formalités aux frontières	126
2. — Les travaux du Conseil marché intérieur	127
a) La coopération entre entreprises	127
b) La liberté d'établissement	128
c) Les franchises « voyageurs »	129
Chapitre III : <i>L'application du droit communautaire</i>	130
I. — La transposition des directives	131
A. — <i>Le bilan général de la situation</i>	131
B. — <i>La répartition sectorielle des infractions constatées</i>	132
C. — <i>L'application des directives dans les nouveaux Etats membres : l'exemple de la Grèce</i>	136
II. — Les aides d'État et les entraves à la libre circulation	137
A. — <i>Les entraves à la libre circulation des personnes et des marchandises</i> ...	138
1. — Les principes relatifs à l'égalité de traitement des ressortissants de la Communauté	138
2. — Les entraves à la libre circulation des marchandises	139
B. — <i>Les aides nationales et les entraves à la concurrence</i>	142
1. — Les aides nationales à l'industrie	142
2. — Les aides nationales dans l'agriculture	145
III. — Les mesures d'exécution des arrêts de la cour de justice en France	147
A. — <i>Les arrêts intervenus en matière de politique des prix</i>	147
1. — L'arrêt du 10 janvier 1985 et le prix unique du livre	147
2. — L'arrêt du 29 janvier 1985 sur la réglementation du prix de l'essence	148
3. — L'arrêt du 21 juin 1983 sur le prix des tabacs manufacturés	149
B. — <i>La liberté d'établissement et l'application par la France de l'arrêt de la C.J.C.E. du 12 juillet 1984 (Affaire Klopp)</i>	149
C. — <i>La publicité des boissons alcooliques et l'arrêt de la Cour de Justice du 10 juillet 1980</i>	150
Chapitre IV : <i>Les politiques de l'environnement et de la consommation</i>	152
I. — La protection des consommateurs	152
II. — La protection de l'environnement	153
Chapitre V : <i>Les transports et l'industrie</i>	157
I. — Un nouveau départ pour la politique des transports	157
A. — <i>La confirmation du « paquet du 10 mai »</i>	158
B. — <i>Le mémorandum sur les transports maritimes</i>	161
C. — <i>Vers une concurrence accrue dans les transports aériens</i>	164
D. — <i>La liaison fixe trans-Manche</i>	166

	Pages
II. — Vers une relance de la politique industrielle ?	168
A. — <i>ESPRIT, R.A.C.E. et la stimulation du marché de l'information</i>	169
B. — <i>L'accompagnement des restructurations industrielles</i>	172
Chapitre VI : L'introuvable Europe sociale	174
I. — Les textes adoptés par le conseil social	175
A. — <i>La résolution sur la lutte contre le chômage de longue durée</i>	175
B. — <i>La recommandation portant sur des « actions positives en faveur des femmes »</i>	177
C. — <i>La décision du Conseil sur une action communautaire spécifique de lutte contre la pauvreté</i>	178
II. — Les limites de l'action sociale communautaire	180
A. — <i>Les critères d'intervention du Fonds social européen (F.S.E.) et le mécanisme statistique permettant de définir les régions prioritaires</i>	180
1. — La proposition de la Commission	181
2. — Les avis du Parlement européen et du Comité économique et social	181
B. — <i>Les perspectives d'adoption des textes d'harmonisation</i>	182
Section II : Relations économiques extérieures	183
Chapitre I : Pays en voie de développement	184
I. — La nouvelle convention de Lomé III	184
A. — <i>L'enveloppe financière</i>	185
B. — <i>Les apports du compromis final</i>	186
1. — Echanges commerciaux	187
2. — STABEX et SYSMIN	187
3. — Investissements privés	188
4. — Agriculture	188
5. — Actions thématiques	188
6. — Pêche	188
II. — L'aide alimentaire d'urgence	189
Chapitre II : Pays industrialisés	191
I. — Les contentieux bilatéraux avec les États-Unis et le Japon	192
A. — <i>Le Japon</i>	192
B. — <i>Les États-Unis</i>	193
II. — Les nouvelles négociations commerciales multilatérales	196
CONCLUSION	200

PRÉAMBULE

Mesdames, Messieurs,

La Délégation du Sénat pour les Communautés européennes a l'honneur de vous présenter, en application de la loi n° 79.564 du 6 juillet 1979, son dixième rapport semestriel d'information sur les activités des communautés européennes.

Conformément à la décision prise par la Délégation lors de sa réunion du 16 novembre 1983, ce rapport est présenté par le Président et les membres du Bureau qui en ont arrêté le texte à la majorité. Il a été adopté par la Délégation lors de sa réunion du 29 mai 1985.

Le tome I du présent rapport relate les principaux aspects de la vie de la Communauté au cours du semestre écoulé. Le tome II reproduit le texte des conclusions adoptées par la Délégation au cours des réunions qu'elle a tenues depuis le 1^{er} octobre 1984.

Pendant cette période, et suivant la formule proposée en juillet 1984 aux Bureaux des deux Délégations parlementaires pour les Communautés européennes par M. Roland Dumas, alors ministre des Affaires européennes, la Délégation a pu, au cours de réunions communes avec la Délégation de l'Assemblée nationale, entendre le 16 octobre 1984, à l'Assemblée nationale, M. Roland Dumas, ministre des Affaires européennes, et, le 18 avril 1985, au Sénat, Mme Catherine Lalumière, Secrétaire d'État auprès du Ministre des Relations extérieures chargé des affaires européennes. Votre Délégation se félicite de l'organisation de ces « auditions conjointes » qui viennent heureusement compléter l'information parfois insuffisante dont elle dispose pour accomplir sa tâche.

Pour la Délégation du Sénat, cette tâche est en tout cas grandement facilitée par l'accueil que veulent bien réserver à ses travaux les Commissions permanentes, et par la qualité des relations qui se sont établies entre la Délégation et les Commissions, et tout particulièrement celle des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées.

C'est en grande partie à cette coopération entre la Délégation et les Commissions que l'on doit imputer le succès et l'intérêt de la réu-

nion de travail organisée le 27 février 1985 au Sénat à la demande de M. le Président Alain Poher, et au cours de laquelle M. Altiero Spinnelli, président de la Commission institutionnelle du Parlement Européen, a présenté le « projet de Traité d'Union européenne » à la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes et aux membres des groupes de travail désignés par la Commission des Affaires étrangères et la Commission des Lois, auxquels avaient bien voulu se joindre les Présidents de ces deux Commissions, MM. Jean Lecaruet et Jacques Larché.

INTRODUCTION

La nouvelle frontière

Attendu pendant 8 ans, l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal est aujourd'hui considéré comme un fait acquis, avant même que les accords d'adhésion aient été signés et ratifiés.

Peut-être est-ce là faire bon marché des ultimes efforts des négociateurs, et des prérogatives des Parlements nationaux. Mais, d'un autre côté, il est certainement souhaitable que la Communauté prenne dès à présent conscience de la signification de l'élargissement, et de l'importance de l'étape qu'elle s'apprête à franchir.

L'adhésion de l'Espagne et du Portugal — qui double l'effectif des États membres de la « petite Europe » de 1957 — est sans doute le dernier élargissement géographique que connaîtra la C.E.E. : si la Communauté à douze n'est certes pas toute l'Europe historique et géographique, elle représente néanmoins, selon toute vraisemblance, la dimension définitive de la Communauté : le temps de l'Europe finie est commencé... Et chacun sait que ce temps est celui où commencent aussi les véritables difficultés.

Parce qu'il met un terme aux spéculations sur la configuration future de la Communauté, mais aussi, et surtout, parce qu'il apporte une nouvelle et substantielle modification aux équilibres et aux déséquilibres communautaires, l'élargissement contraint l'Europe à songer désormais à son approfondissement, et d'abord à retrouver un véritable accord sur ses ambitions et ses instruments, à restaurer et à compléter le contrat qui la lie. Il la confronte en somme à la « nouvelle frontière » qu'elle devra franchir pour assurer son avenir commun.

Sans doute, l'effritement de la Communauté aura-t-il commencé bien avant l'adhésion de l'Espagne et du Portugal. La cohésion de l'Europe des Six, facilitée par le niveau de développement comparable des États membres, cimentée par un indéniable élan unitaire (et aussi par de judicieuses concessions réciproques), entretenue par une longue et exceptionnelle prospérité économique, s'est depuis longtemps lézardée sous le choc des élargissements successifs et de la crise économique.

Peut-être insuffisamment pesés et acceptés par les nouveaux États membres, peut-être trop mollement défendus par les anciens, les termes du « contrat » communautaire ont été contestés ou oubliés d'autant plus aisément que la persistance de la crise économique a précipité la retombée de l'élan unitaire et favorisé la crispation des États membres sur leurs intérêts nationaux.

Peu à peu paralysée par ses divergences internes, l'Europe à Dix, devenue incapable de poursuivre son intégration et même de gérer son acquis, a préféré renoncer à se préoccuper de son avenir plutôt que d'affronter les choix que lui auraient imposé l'union politique, l'affirmation de sa présence sur la scène mondiale, voire le souci de sa défense.

La Communauté a du reste chèrement payé son incurie : non seulement elle n'a pas réussi à devenir la « troisième grande puissance », mais elle cherche encore à assurer sa participation à la troisième révolution industrielle, elle a laissé se creuser en son sein l'écart entre pays riches et pays pauvres, et elle s'est même privée du « grand marché » qui serait aujourd'hui son meilleur atout pour sortir de la crise et du chômage.

Au moins a-t-elle survécu, fût-ce sous la forme d'un « ensemble » quelque peu baroque et déséquilibré.

Mais même cette survie au jour le jour deviendrait inconcevable pour une Communauté de douze membres, dont l'extrême diversité ne fera la richesse que si elle ne fait pas obstacle à tout progrès et à toute décision.

Jusqu'à présent, l'adhésion de l'Espagne et du Portugal a essentiellement été envisagée au sein de la Communauté à Dix soit comme un impératif politique, au demeurant imposé par le Traité, soit comme un danger économique qu'il importait de circonscrire ou de conjurer. Peut-être serait-il temps de prendre conscience que l'élargissement confère aussi à la Communauté la responsabilité de justifier la confiance que mettent en la construction de l'Europe unie deux vieilles nations européennes qui sont aussi deux jeunes démocraties. L'élargissement n'est donc pas, comme on l'a souvent présenté, un dossier qu'il fallait régler avant de s'attaquer à celui de la relance communautaire : c'est un choix qui interdit de différer plus longtemps cette relance. Il n'est pas non plus un obstacle à la relance : il l'impose.

PREMIÈRE PARTIE

LES DONNÉES DE L'AVENIR

INTRODUCTION

Légitimée par l'histoire et par la politique, l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, qui engage dès à présent l'avenir de la Communauté, représente aussi un gigantesque pari puisqu'elle impose à douze pays de réussir là où ils ont échoué à six, à neuf, puis à dix, et bouleverse les données déjà bien confuses et bien incertaines de la relance européenne : l'accord sur l'augmentation des ressources propres et les déséquilibres budgétaires paraît dépassé au moment même où il va entrer en vigueur, la réforme institutionnelle à peine mise en chantier devient à la fois plus urgente et plus difficile, et les politiques communes actuelles ou futures, déjà bien chancelantes, devront surmonter des risques accrus de déséquilibre et de conflits d'intérêts.

Ce changement brutal d'échelle impose à la Communauté de réaliser un « saut qualitatif » — exercice difficile à qui a pris l'habitude du piétinement.

Répondant aux exhortations vigoureuses de la nouvelle Commission et de son Président, la Communauté — faut-il parler de frémissement ? — semble envisager de sortir de son ornière, et l'on s'émerveille, après le déblocage des négociations d'élargissement, de pouvoir faire état ici d'un accord budgétaire, là d'une nouvelle suggestion pour promouvoir l'Europe technologique, et de se reprendre à espérer en de nouvelles « Messine », et même en de nouvelles « Stresa ».

Des risques d'enlisement demeurent cependant, ainsi que des réticences qui conduisent une fois de plus à reposer la question de « l'Europe à deux vitesses ».

Sur le plan financier, l'accord sur l'élargissement s'analyse, dans l'immédiat, comme un déblocage, puisqu'il permet le relèvement à 1,4 % du plafond de T.V.A. convenu à Fontainebleau. Malheureusement, ce nouveau plafond pourrait bien être atteint l'année même de son entrée en vigueur, et un deuxième relèvement du plafond de

T.V.A. s'imposera avant le terme prévu, ce qui laisse présager de nouveaux débats, des interventions « à répétition » des Parlements nationaux, et pose le problème de l'autonomie financière communautaire — sans parler des risques de « préalables » et de blocage en chaîne auxquels donnent généralement lieu les négociations budgétaires. Comme la Communauté ne peut pas, non plus, chiffrer le coût de l'élargissement, le moins que l'on puisse dire est que la situation financière de la Communauté à Douze s'annonce hasardeuse.

Autre débat sur lequel l'élargissement peut exercer une influence contradictoire : la réforme institutionnelle. L'arrivée de deux nouveaux États membres constitue certes une puissante incitation à ce que le Président italien du Conseil européen appelait, devant le Parlement européen, une « opération d'ingénierie institutionnelle » : il faudra améliorer le processus décisionnel si l'on veut éviter le blocage total et définitif des institutions. Mais il ne faudrait pas que l'urgence de ces aménagements constitue un alibi pour éluder, une fois de plus, la réflexion sur la portée de l'engagement communautaire, sur les objectifs — oubliés ou occultés — de l'Union européenne, et sur les moyens de les atteindre.

Reste enfin le problème des politiques communes, de celles qui sont encore, pour l'essentiel, à faire : Europe technologique, marché intérieur, ou de celle qui est en danger de se défaire pour cause d'immobilisme politique et de dégradation financière : la politique agricole commune. Des initiatives récentes ont été prises — propositions de la Commission sur le « marché intérieur », projet français d'agence de coopération technologique, réflexion — enfin ! — sur l'avenir de la politique agricole commune. Mais il est bien tôt pour apprécier si, et dans quelle mesure, elles pourront modifier le paysage quelque peu désolé de l'intégration économique européenne.

SECTION I

LE PARI DE L'ÉLARGISSEMENT

Il aura donc fallu presque huit années pour que puissent aboutir les négociations d'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté. C'est dans la nuit du 28 au 29 mars dernier que l'on est parvenu à un accord de principe sur les gros dossiers sur lesquels butaient, jusqu'à présent, les discussions. Le Conseil européen qui suivit immédiatement pouvait alors noter « avec une grande satisfaction que

l'essentiel des négociations avec l'Espagne et le Portugal est maintenant réglé, grâce, en particulier, à l'effort particulier consenti de part et d'autre dans la semaine qui précédait le Conseil européen et qui a permis de dégager des solutions sur les dossiers clés de la pêche, de l'agriculture, des affaires sociales et du système des ressources propres... Le Conseil européen invite les instances communautaires et les pays candidats à terminer les travaux relatifs à la rédaction du Traité d'adhésion dans les plus brefs délais en vue de permettre — conformément à la volonté politique souvent exprimée au plus haut niveau — l'élargissement des effectifs dès le 1^{er} janvier 1986 ».

Les pourparlers entre les Dix et les pays candidats ont donné lieu à de multiples tensions dont les précédents rapports de la Délégation se sont largement fait l'écho. Aussi, et même en faisant la part de la tendance naturelle des uns et des autres à dramatiser ce genre de situation, l'accord intervenu fait l'effet d'une heureuse surprise.

Cela dit, et c'est le sens des développements qui vont suivre, il est clair que cet accord non seulement ne règle pas tout — ne serait-ce que parce qu'il reste à rédiger le Traité lui-même, notamment sur les points non réglés en mars — mais encore parce qu'il soulève certainement autant de problèmes qu'il n'en résout : parce qu'il est fondamentalement un acte de volonté politique, le troisième élargissement se présente également comme un pari économique. Et ce pari est d'autant plus risqué que sa réussite suppose non seulement que les termes du compromis se révèlent à l'expérience équilibrés, mais encore que se produise une véritable mutation dans le fonctionnement des institutions. Les circonstances dans lesquelles a été acquis l'accord sur les programmes intégrés méditerranéens laisseraient mal augurer du fonctionnement d'une Communauté à douze, si l'élargissement n'est pas l'occasion pour celle-ci de procéder à un saut qualitatif dans son évolution institutionnelle. Enfin, il conviendra d'évoquer, à travers les relations de la C.E.E. avec les pays méditerranéens, les difficultés que l'on rencontre à compenser les effets induits négatifs de l'élargissement.

I. — Les termes de l'accord du 28 mars 1985

Même si un certain nombre de questions n'ont pas encore été réglées (1), des solutions ont été trouvées pour les dossiers les plus épineux, à savoir, outre les questions institutionnelles : l'union douanière

(1) La liste des travaux à effectuer comprend :

A. *Négociations avec l'Espagne.*

1) *agriculture.* Le paquet conclu par les Ministres des affaires étrangères laisse ouvert un certain nombre de questions, dont notamment : la définition des prix espagnols et des prix

industrielle, l'agriculture, la pêche, les affaires sociales et les ressources propres.

A. — *L'union douanière industrielle*

En principe, pour l'Espagne comme pour le Portugal, l'alignement sur le tarif extérieur commun ainsi que l'élimination progressive des droits de douane s'effectueront au cours d'une *période de transition de sept ans*. Le rythme de la démobilitation diffère peu selon les deux pays, comme le montre le tableau ci-dessous.

	Espagne	Portugal
2 mois après la date de l'adhésion	10 ‰	10 ‰
1 an après la date de l'adhésion	12,5 ‰	10 ‰
2 ans après la date de l'adhésion	15 ‰	15 ‰
3 ans après la date de l'adhésion	15 ‰	15 ‰
4 ans après la date de l'adhésion	12,5 ‰	10 ‰
5 ans après la date de l'adhésion	12,5 ‰	10 ‰
6 ans après la date de l'adhésion	12,5 ‰	15 ‰
7 ans après la date de l'adhésion	10 ‰	15 ‰

communautaires à prendre comme point de départ pour le rapprochement des prix ; les aides ; la reprise par l'Espagne des accords préférentiels avec les pays tiers ; les mesures structurelles dans le secteur viti-vinicole ; l'harmonisation des législations ;

- 2) relations entre *l'Espagne et le Portugal* ;
- 3) régime pour *Ceuta et Melilla*, et dispositions concernant *Andorre* ;
- 4) déclaration (proposée par l'Espagne) concernant les relations avec *l'Amérique latine* ;
- 5) régime à appliquer par l'Espagne à *certaines produits en provenance de l'AELE* ;
- 6) fixation des *contingents pétroliers* dans le contexte de l'Union douanière ;
- 7) régime des *produits agricoles transformés* hors Annexe II du Traité ;
- 8) déclaration relative à l'inclusion de *la peseta dans l'Écu* ;
- 9) certaines parties du *droit communautaire dérivé*.

La rédaction des instruments d'adhésion est déjà assez avancée pour les chapitres déjà réglés, pour les autres beaucoup de travail reste à faire.

B. *Négociations avec le Portugal.*

Certains points ouverts sont les mêmes déjà cités dans le cas de l'Espagne : relations Portugal-Espagne, inclusion de l'escudo dans l'Écu, certains aspects du droit communautaire dérivé, rédaction des instruments de l'adhésion, et surtout la définition des prix agricoles et le problème des aides en agriculture.

D'autres questions ouvertes sont particulières au Portugal :

- 1) restructuration dans le domaine du Traité CECA (*sidérurgie*).
- 2) certains aspects des relations extérieures (notamment la reprise des accords préférentiels de la CEE dans *le secteur textile*).
- 3) problème des *brevets*.
- 4) certains problèmes posés par les « préférences AELE » (notamment exportations des *vins portugais en Suisse*).

On remarque que sur trois ans, le rythme est plus rapide pour l'Espagne avec une réduction de 52 % des droits de base contre 50 % seulement pour le Portugal, afin de tenir compte de l'accord commercial de 1970 qui est par trop favorable à l'Espagne.

En ce qui concerne l'*Espagne*, l'on note d'abord que les importations de voitures *automobiles* originaires de la C.E.E. font l'objet d'un *régime particulier* : sans préjudice de la démobilisation tarifaire générale, l'Espagne ouvrira, dès l'adhésion, un contingent à un droit réduit de 17,4 %, soit au niveau atteint à la suite du quatrième mouvement de démobilisation. A la suite de ce quatrième mouvement, le contingent (1) cessera d'exister.

En principe, les restrictions quantitatives actuellement applicables aux échanges C.E.E. — Espagne sont supprimées. Toutefois, des *contingents limités dans le temps et augmentés progressivement sont prévus pour certains produits sensibles* pour l'Espagne, ainsi que pour certains produits de cuivre à destination de la C.E.E. Des régimes restrictifs sont également maintenus temporairement dans les échanges *textiles*. Par ailleurs, il est prévu que soient aménagés, dès la date d'adhésion, les monopoles espagnols des tabacs et des pétroles, moyennant l'ouverture de contingents croissants au cours d'une période de six ans à l'issue de laquelle les échanges devraient être complètement libérés.

L'élimination des droits de douane et l'alignement sur le tarif extérieur commun se feront pour les *produits CECA selon les mêmes modalités que pour les autres produits industriels*, c'est-à-dire au cours d'une période de transition de sept ans. En outre, il est prévu que pendant une durée de trois ans à compter de l'adhésion, l'Espagne pourra accorder des *aides à la restructuration* de son industrie sidérurgie dans le cadre d'une *discipline communautaire* et verra ses exportations vers la C.E.E. soumises à des règles strictes précisées dans un protocole qui sera annexé à l'Acte d'adhésion. Ce protocole fixera également la capacité de production de la sidérurgie espagnole en produits laminés à chaud.

En ce qui concerne le Portugal, le compromis comporte la reprise de l'accord C.E.E./Portugal pour les échanges automobiles qui prévoit notamment la suppression de toute restriction quantitative pour 1988.

(1) Le volume de ce contingent communautaire sera de 32 000 unités en 1986, de 36 000 unités en 1987 et de 40 000 unités en 1988.

Le système portugais de licence à l'importation et à l'exportation sera supprimé en deux temps : dès l'adhésion, l'exigence de toute inscription préalable de l'importateur et de l'exportateur sera supprimée ; quant à l'enregistrement préalable, il ne pourra continuer à être exigé que dans un but purement statistique pendant trois ans.

Pour les produits textiles sensibles, il est prévu un régime de coopération administrative comportant une surveillance statistique analogue à celui de l'Espagne.

Le monopole portugais d'importation sera progressivement aménagé et supprimé à l'issue d'une période de sept ans.

Enfin, le régime de démobilitation et d'harmonisation tarifaire des produits CECA sera aligné sur celui de droit commun.

B. — *L'agriculture*

Seule la négociation avec l'Espagne suscitait de réelles difficultés, l'agriculture portugaise ne posant pas de réels problèmes de concurrence (1).

L'accord intervenu avec l'Espagne est fondé sur la *reconnaissance mutuelle des productions sensibles*. Globalement, la durée de la période transitoire qui est, en principe, de sept ans, a été portée à 10 ans pour les produits sensibles : fruits et légumes et matières grasses végétales. « Afin de réaliser une intégration harmonieuse et sans heurt de l'agriculture espagnole et de celle de la Communauté et, en particulier, d'éviter des perturbations brusques pouvant conduire à des déséquilibres de marché », il a, en outre, été prévu un système de surveillance des importations.

Le schéma général du régime transitoire se présente de la façon suivante :

1) *Un régime de transition classique* applicable à la plupart des produits et secteurs agricoles. Il prévoit le rapprochement progressif des prix et des aides, la réalisation progressive de l'union douanière, la reprise des accords préférentiels, ainsi que l'application de montants compensatoires adhésion pour compenser les écarts de prix. La durée

(1) si ce n'est pour les concentrés de tomates pour lesquels un seuil de garantie spécifique de 120 000 tonnes a été retenu avec une démobilitation tarifaire en quatre ans.

de la transition pour ce régime est d'une manière générale de *sept ans* (à l'exception des matières grasses végétales pour lesquelles cette durée a été fixée à dix ans). Certaines mesures peuvent toutefois avoir une durée allant jusqu'à dix ans (l'abolition de certaines aides incompatibles avec la réglementation communautaire, l'application de la clause de sauvegarde...). Des dispositions particulières ont été prévues pour le vin, les matières grasses, l'isoglucose et la viande porcine. (1)

2) *Un régime de transition pour les fruits et légumes frais*

Il comportera deux phases. Pendant la première, le régime des échanges sera celui appliqué avant l'adhésion à quelques réserves : début de la démobilitation tarifaire ($4 \times - 10 \%$) et intervention du F.E.O.G.A. limitée pour chaque produit au taux de couverture de la production normalisée reconnue conforme à la réglementation communautaire. A partir de la seconde phase, s'appliquera la règle de droit commun de rapprochement des régimes douaniers et de prix.

3) *Le mécanisme complémentaire*

Ce mécanisme prévu, en principe, pour 10 ans, couvre les fruits et légumes, y compris les pommes de terre, primeurs et les vins, ainsi que

(1) un « montant régulateur » sera instauré pour les vins de table et pour certains vins à dénomination d'origine ou pour d'autres produits (par exemple moûts concentrés). Ce montant exprimera la différence des prix d'orientation et est susceptible de modulation suivant la situation des prix du marché.

Par ailleurs, suivant les décisions de Dublin, un volume de production de 27,5 mio d'hectolitres de vins de table a été retenu, la quantité de référence pour la distillation obligatoire étant égale à 85 % de cette quantité.

D'autres dispositions sont également prévues en matière de rapprochement des prix, d'interdiction en Espagne du coupage vins blancs/vins rouges (dérogation temporaire de quatre ans), d'application dès l'adhésion de la réglementation communautaire en matière d'appellation d'origine.

En ce qui concerne les *matières grasses végétales* et dans le souci de prévenir les tendances excédentaires, il est convenu que :

— le rapprochement des prix d'intervention pour l'huile d'olive sera modeste jusqu'à la mise en vigueur de l'ajustement de l'acquis communautaire ($1/20^e$ de l'écart) et s'effectuera ensuite de façon linéaire jusqu'à la fin de la transition de dix ans ;

— le système de contrôle des quantités de graines oléagineuses et des huiles de graines actuellement appliqué en Espagne sera maintenu pendant une période de cinq ans à compter de la date d'adhésion.

S'agissant du *sucre et de l'isoglucose*, des quantités « garanties » sont définies au niveau de 1 million de tonnes pour le sucre et de 83 000 tonnes pour l'isoglucose.

Enfin, pour la *viande porcine*, pendant la période nécessaire à l'éradication de la peste porcine africaine en Espagne. Il est prévu la possibilité d'appliquer des mesures exceptionnelles de soutien et l'instauration d'un mécanisme permettant à la Commission d'intervenir au niveau des importations en Espagne pour éviter des interventions trop massives au titre de soutien du marché espagnol.

— pour l'Espagne — certains produits continentaux : lait, beurre, fromages, viande bovine et blé tendre. Il s'analyse comme un système tendant à *codifier le recours à des mesures conservatoires* en le subordonnant au dépassement de seuils objectifs et, en l'occurrence, d'un *plafond indicatif d'importations* au-delà duquel on considère qu'il peut y avoir situation de déséquilibre (1). Il s'agit d'un mécanisme évolutif dans la mesure où ces plafonds sont progressivement ajustés en vue d'une libération totale des échanges à la fin de la période de transition. L'on soulignera que, faute d'une décision de la Communauté dans les 24 heures sur la demande d'un État-membre, celui-ci peut prendre les mesures conservatoires jusqu'à ce que la Communauté ait statué.

C. — La pêche

Ce fut sans doute le point le plus difficile à négocier eu égard à l'importance de la flotte espagnole qui représente 70 % de celle de l'ensemble des Dix.

En vue de respecter les équilibres résultant de la politique commune de la pêche, l'approche générale commune consiste à subordonner l'accès réciproque aux eaux et aux ressources respectives à un régime de pêche fixant le nombre maximum de navires autorisés à exercer leur activité simultanément dans les zones concernées.

Dans cette perspective, les navires seront soumis, dès l'adhésion, au respect de l'acquis communautaire en matière de conservation (taille minimale, engins de pêche, TACS,...), ainsi qu'à des mesures de contrôle (système de notification périodique, procédure « shetland box » et rapport de captures).

(1) Les plafonds indicatifs devront représenter une certaine progressivité par rapport aux courants d'échanges traditionnels et seront affectés d'un élément de progression annuel garantissant une progression harmonieuse vers la libre circulation totale à l'expiration de la période de transition, tout en assurant que l'ouverture des marchés s'effectuera de manière harmonieuse et sans heurt. Si l'examen de l'évolution des échanges révélait le risque que les plafonds soient atteints ou dépassés, la Commission, sur base d'une analyse des données de marché disponibles tant au niveau des prix que des quantités, déciderait des mesures les plus appropriées à prendre. Celles-ci pourraient comporter la révision du calendrier prévisionnel ou, en fonction de la gravité de la situation, la limitation ou la suspension des importations et ce pendant le délai strictement nécessaire pour mettre fin à la perturbation. En cas de perturbation orale, des mesures conservatoires immédiates pourront être prises à la demande d'un État membre ou par la Commission de sa propre initiative. Si la Commission n'a pas statué dans les 24 heures sur la demande d'un État membre, celui-ci peut prendre des mesures conservatoires qui demeurent applicables jusqu'à ce que la Commission ait statué.

La procédure décisionnelle pour le fonctionnement du mécanisme est la procédure classique Commission/Comité de gestion.

L'accord a prévu notamment que si 300 *bateaux* espagnols étaient autorisés à pêcher dans les eaux communautaires, *seule, la moitié d'entre eux seront autorisés à le faire en même temps*. De plus, les pêcheurs espagnols n'auront accès à l'Irish Box qu'en 1996. Enfin, il est prévu que la Communauté pourra faire des propositions appropriées pour assurer un équilibre entre la capacité de pêche et les ressources disponibles : en clair, on envisage une réduction de la flotte ibérique.

Les relations de pêche entre l'Espagne et le Portugal devront être réglées — ce qui ne sera pas facile — en accord avec la Communauté avant l'achèvement des négociations d'adhésion.

D. — *Les affaires sociales*

En ce qui concerne la libre circulation des travailleurs, il est d'abord prévu que les États-membres auront la faculté, pour une période transitoire de sept ans, de maintenir à l'égard des ressortissants portugais ou espagnols leurs dispositions nationales soumettant à autorisation préalable l'accès à un travail salarié et qu'il sera procédé à un bilan de l'application du régime transitoire.

Il a été également convenu que les travailleurs portugais ou espagnols régulièrement installés sur le territoire d'un État-membre, à compter de la date d'adhésion, bénéficieront dans cet État de la libre circulation en ce qui concerne l'égalité de traitement.

En outre, un régime favorable est prévu pour les membres de la famille de ressortissants portugais ou espagnols installés régulièrement vis-à-vis desquels les États s'engagent à ne pas introduire de nouvelles restrictions en ce qui concerne l'accès à l'emploi et qui, en principe, ont accès aux activités salariées dans les mêmes conditions que les travailleurs nationaux, dès l'adhésion ou après quelques années en cas d'installation postérieure à cette date.

En ce qui concerne les prestations familiales versées aux familles restées dans le pays d'origine, il est prévu dans la limite des droits acquis de verser les allocations au taux du pays de résidence jusqu'au moment de l'uniformisation et, au plus tard, jusqu'à la fin d'une période de trois ans.

E. — *Les ressources propres*

L'accord intervenu repose sur les principes suivants :

- La reprise par l'Espagne et le Portugal de l'acquis communautaire dès l'adhésion ; les pays candidats participent de façon pleine et entière tant au financement qu'aux dépenses du budget — sous réserve des mesures de transition dans le secteur agricole et de la dérogation accordée au Portugal pour l'introduction de la T.V.A. lui permettant de reporter celle-ci au début de la quatrième année et la remplaçant avant cette date par une contribution financière annuelle émise sur le P.N.B. En revanche, l'Espagne appliquera bien la T.V.A. dès l'adhésion.

- L'application d'une formule analogue à celle adoptée dans le cas de la Grèce prévoyant, pendant une durée de sept ans correspondant à celle des régimes de transition de droit commun, la *restitution forfaitaire dégressive d'un pourcentage des contributions T.V.A. au P.N.B.* (1).

- La réaffirmation de l'*exclusion de toute référence au concept de juste retour.*

Pour le Portugal, il a été convenu que s'ajoutent à ce dégrèvement des mesures spécifiques tendant à tenir compte de ce que le Portugal a le produit par tête le plus faible de la Communauté. Outre le report de la T.V.A. et le fait que la quasi-totalité des prélèvements agricoles ne seront versés à la Communauté qu'à compter de la sixième année, il a été prévu :

— *Un effort de la Communauté en faveur de la modernisation de l'économie portugaise* : une déclaration des Dix rappelle le programme déjà convenu pour l'agriculture et affirme la nécessité d'une aide au secteur industriel en envisageant de faire bénéficier les entreprises portugaises de son aide technique ainsi que des financements des N.I.C. et de la Banque européenne d'Investissement.

— *Un prêt d'un milliard d'écus sur six ans* au titre d'aide à la balance des paiements.

(1) Pour l'Espagne comme pour le Portugal, les taux de remboursement forfaitaires sont les suivants :

1986 : 87 %
1987 : 70 %
1988 : 55 %
1989 : 40 %
1990 : 25 %
1991 : 5 %
1992 : 0 %

F. — *Les institutions*

Les solutions apportées dans ce domaine reposent sur deux principes : la présence de chaque État membre au sein de chacun des organes de la Communauté ; la prise en compte du critère démographique pour la modulation de la représentation des États-membres.

Au *Parlement européen*, l'Espagne et le Portugal auront respectivement 60 et 24 représentants, sans que soit modifié le nombre de sièges revenant à chacun des États membres actuels. A titre de mesure transitoire pour l'actuelle législation, le choix a été laissé à l'Espagne et au Portugal entre procéder à une élection complémentaire partielle valable pour cette durée écourtée ou laisser exceptionnellement — selon la formule du traité originaire et conformément au précédent grec — à leur Parlement le soin de désigner en leur sein leurs représentants (1). Ce choix sera précisé dans le traité d'adhésion.

Au conseil, la voix de l'Espagne sera affectée du coefficient 8 et celle du Portugal du coefficient 5, ce qui portera le nombre total des voix à 76 contre 63 actuellement.

Les délibérations du Conseil seront réputées acquises :

— si elles recueillent au moins 54 voix au lieu de 45 à l'heure actuelle, lorsque le Conseil délibère sur une proposition de la Commission ;

— si elles recueillent au moins 54 voix exprimant le vote favorable d'au moins huit membres dans les autres cas.

Ces adaptations maintiennent le seuil de la majorité qualifiée à un pourcentage identique à celui de la Communauté des Dix.

Le nombre des membres de la Commission sera porté de 14 à 17 pour permettre l'adjonction de deux ressortissants de l'Espagne et un du Portugal.

Il est précisé que ces adaptations ont été agréées sans préjudice des décisions éventuellement prises à la suite des travaux du Comité Dooge.

(1) Le 14 février 1985 le Parlement européen a adopté par 116 voix contre 26 et 70 abstentions (sur proposition des groupes R.D.E., P.P.E. et démocrates européens) une résolution par laquelle il souhaite qu'au plus tard *un an* après l'adhésion, les futurs représentants de l'Espagne et du Portugal au Parlement européen soient élus démocratiquement au suffrage universel et demande que ces élections se fassent sur la base d'une proposition présentée par le Parlement européen de procédure uniforme ».

Des adaptations ont également été apportées à d'autres organes procédures. C'est ainsi que l'on va compter deux membres de plus à la Cour de Justice et à la Cour des Comptes des Communautés, ainsi que respectivement 21 et 12 membres supplémentaires du Comité économique et social pour l'Espagne et le Portugal.



« Inévitablement, la solution finale est un compromis » déclarait Madame Catherine LALUMIERE au sortir des négociations. Là où les uns verront du courage politique, un acte de foi dans la vocation naturelle de la Communauté à accueillir en son sein toutes les démocraties du continent européen, surtout lorsqu'elles sont jeunes et fragiles, d'autres s'inquiéteront de ce qui leur paraîtra comme la manifestation ultime de cette propension à la fuite en avant d'une Communauté en perte de vitesse, voire en voie de lente désintégration économique. A cet égard, M. Josy Moinet pouvait souligner, dans son rapport sur les conclusions n° 130/84 de la Délégation, le destin paradoxal d'une Communauté dont la force d'attraction politique sur les pays situés dans son orbite commerciale, se trouve en fait renforcée par l'essoufflement du processus d'intégration : l'expansion géographique apparaît comme le moyen par excellence pour les États membres de transcender leurs conflits internes, elle est le mouvement en avant qui évite à la Communauté de se trouver face à ses difficultés d'approfondissement. De ce point de vue les observations du rapporteur de votre Délégation conservent toute leur pertinence :

« Les mêmes causes produisant les mêmes effets, ce troisième élargissement à l'Espagne et au Portugal apparaît, en l'état actuel des choses, tout aussi inéluctable et dangereux que les deux précédents. Les effets en seront peut-être plus néfastes encore dans la mesure où, même bien négocié, cet élargissement s'appliquera nécessairement à une Communauté déjà affaiblie par le cumul de crises économique et institutionnelle. Jamais la contradiction n'a été aussi flagrante entre considérations politiques et économiques. »

La nécessité politique a prévalu. C'est d'ailleurs bien ce que Madame Catherine Lalumière a rappelé lors de son audition par les Délégations du Sénat et de l'Assemblée nationale en rappelant d'emblée que les objectifs de l'élargissement n'étaient pas tant d'ordre économique que d'ordre politique. Cela dit, si le pari de l'élargissement était donc bien nécessaire, il n'en reste pas moins hasardeux à la fois sur les plans économique, financier et institutionnel.

Les incertitudes économiques sont multiples. Certaines difficultés, telles celles touchant aux matières grasses et, dans une certaine mesure, aux fruits et légumes, ont été proprement mises en parenthèse par le gel de la situation actuelle sans que l'on entrevoit encore de solution ; d'autres pourraient surgir sur des points qui semblent réglés par des compromis apparemment précis et équilibrés mais dont on ne peut exclure a priori qu'ils donnent lieu à des situations inacceptables et donc à des conflits tels qu'on en a connu ces dernières années pour le vin ou les fruits et les légumes méditerranéens.

Les inconnues financières sont non moins importantes comme en témoigne cette étonnante déclaration de M. Jacques Delors devant le Parlement européen, à propos de l'élargissement : « *j'ai plutôt l'impression que, pendant quatre ou cinq ans, on y a été les yeux fermés, en courtisant ces pays et qu'aujourd'hui seulement on ouvre les yeux ; et je crois qu'il est trop tard. L'engagement politique est pris. Je ne peux pas vous donner de chiffres précis sur l'élargissement* ». (1)

On a manifestement *fait l'impasse sur le financement*. Dès lors on a toutes les raisons d'être inquiet si, certains l'annoncent déjà, l'augmentation des ressources de TVA communautaire décidée à Fontainebleau, s'avérait insuffisante dès 1987. Cette inquiétude s'accroît encore si l'on prend en considération les *engagements politiques* qui, au-delà des règles de remboursement dégressif des contributions TVA, garantissent que l'Espagne ne serait pas débiteur net et que le Portugal serait bénéficiaire net à hauteur de 1 milliard d'Écus par an. Ne peut-on craindre en effet que le cumul de ce principe avec celui de la compensation britannique n'aboutisse à *faire payer à la France l'essentiel de la charge financière de l'élargissement*. Les indications fournies par Madame Catherine Lalumière selon lesquelles en tenant compte de la compensation britannique les contributions augmenteraient respectivement de 24 à 27 % pour la France et de 30 à 32 % pour la RFA contre 6 à 7 % seulement pour le Royaume-Uni, n'ont pas vraiment rassuré votre Délégation.

La gageure institutionnelle représente également un aspect inquiétant du pari de l'élargissement. La Communauté à douze va-t-elle rester « gérable » ? L'hétérogénéité des intérêts va en effet rendre encore plus difficile la recherche des dénominateurs communs permettant d'aboutir au consensus. Les États membres sauront-ils réagir à ce risque de paralysie décisionnelle et déboucher sur la nécessaire réforme des institutions ? Ne risque-t-on pas, au nom du réalisme politique, de

(1) Séance du 12 mars 1985 (Compte-rendu des séances, p. 148)

s'en tenir au minimum en orientant l'éventuelle conférence vers la mise en place de mécanismes de décisions tendant moins à faire progresser la dynamique communautaire qu'à résoudre les cas extrêmes de paralysie institutionnelle ?

L'avenir dira si la volonté politique présentement affichée par les gouvernements est durable et si elle sera suffisante pour avoir raison des réalités. Le pire n'est pas toujours sûr, même si l'expérience montre que les faits, surtout lorsqu'il s'agit de chiffres, sont têtus.

II. — Les Programmes intégrés méditerranéens (P.I.M.)

Une grande partie des délibérations du Conseil européen des 29 et 30 mars 1985 a porté sur les P.I.M. Il fallait en effet lever le préalable grec dans la mesure où M. Andréas Papandreou menaçait de s'opposer à l'élargissement s'il n'obtenait pas satisfaction sur ce point. Il a finalement obtenu gain de cause puisque, comme on va le voir après un bref rappel des données de la question, la Grèce est assurée de recevoir deux milliards d'Écus au cours des sept années à venir.

A. — Dans la perspective de l'élargissement de la Communauté, le principe de tels programmes avait été arrêté par le Conseil européen de Stuttgart en Juin 1983.

Ces programmes où l'agriculture occupe une position centrale tendent à répondre aux handicaps spécifiques des régions méditerranéennes françaises, grecques et italiennes de l'actuelle Communauté. Les régions concernées seraient :

— en France : le Languedoc-Roussillon, la Corse, les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur, Midi-Pyrénées et Aquitaine.

— l'ensemble du territoire grec ;

— en Italie : le Mezzogiorno, le Latium, la Toscane, l'Ombrie, les Marches et la Ligurie.

Les P.I.M. visent, selon une approche plurisectorielle, à améliorer les structures de production et de transformation de l'agriculture et de la pêche et à créer de nouveaux emplois dans les secteurs extra-agricoles (tourisme rural, artisanat, énergie...)

Les programmes agricoles qui représenteraient 40 % des P.I.M. viseraient à concentrer les actions dans les zones de collines et de montagne par des aides à l'investissement pour l'élevage, la reconversion des vignobles et l'encouragement à certaines productions végétales non excédentaires

- Il s'y ajoute des mesures socio-structurelles telles que l'aide à la cessation d'activité des agriculteurs âgés de 55 à 65 ans, l'aide à l'installation de jeunes agriculteurs, l'indemnité compensatoire des handicaps naturels.

Les implications financières de ces programmes sont importantes. La Commission proposait initialement de leur consacrer 6,6 milliards d'Écus pour une période de six ans, à partir du 1^{er} janvier 1985.

A la fin de l'année 1984, les instances du Conseil de la C.E.E. poursuivaient toujours leurs discussions sur l'élaboration de ces programmes. Trois questions fondamentales restaient en suspens : la dotation financière, le cadre juridique et la durée de ces programmes.

Au Conseil européen de Dublin, en décembre 1984, plusieurs Chefs de Gouvernement ont estimé que les propositions initiales de la Commission étaient incompatibles avec la situation budgétaire de la Communauté.

Ceci devait provoquer une vive réaction du Premier Ministre grec qui, après avoir souligné l'intérêt essentiel que son Gouvernement attribue à une décision positive sur les P.I.M. a établi un lien entre la conclusion des négociations sur l'élargissement de la C.E.E. et l'adoption des programmes intégrés méditerranéens.

B. — Les propositions révisées de la Commission

— En février 1985, la Commission soumettait au Conseil une proposition de révision des programmes initiaux.

Elle propose de maintenir les objectifs et les orientations définis initialement mais d'adapter l'effort financier et ses modalités à la réalité budgétaire de la Communauté.

S'agissant du cadre juridique, elle n'envisage pas de créer un nouvel instrument mais d'utiliser ceux qui existent avec les moyens suivants :

— un redéploiement des disponibilités budgétaires dans le cadre des Fonds structurels existants. Pour le Fonds régional (F.E.D.E.R.), sans modifier les fourchettes budgétaires fixées par le nouveau règlement, on pourrait prévoir que les trois pays concernés par les P.I.M. utilisent la limite supérieure de leur fourchette. Le Fonds social pourrait concentrer davantage ses interventions. Le F.E.O.G.A.-Orientation pourrait être défini de manière à tenir compte des besoins prioritaires des régions méditerranéennes.

— un effort budgétaire additionnel de 2 milliards d'Écus sur sept ans. Ces crédits supplémentaires pourraient, en partie être confiés aux Fonds structurels existants, en partie être utilisés pour bonifier les prêts de la B.E.I. ou du N.I.C., et en partie financer des actions ad hoc.

— des prêts spécifiques des organismes communautaires d'emprunts/prêts de l'ordre de 2,5 milliards d'Écus pendant la même période avec la possibilité de bonifications d'intérêt.

Ces propositions de financement étaient, on le voit, assez vagues, en ce qui a trait à la contribution des Fonds structurels.

C. — Les décisions du Conseil européen de Bruxelles (29 et 30 mars 1985).

Le Conseil européen, dont les conclusions furent aussitôt ratifiées par le Conseil des Ministres des Dix, a décidé du lancement des P.I.M. au bénéfice des régions méridionales de la Communauté actuelle dans le cadre des propositions faites par la Commission.

« Les programmes d'une durée de sept ans auront pour objet d'améliorer les structures économiques de ces régions afin de leur permettre de s'adapter dans les meilleures conditions possibles à la situation nouvelle créée par l'élargissement.

« S'agissant des modalités de financement et de la méthode, le Conseil européen marque son accord avec les grandes lignes de l'approche préconisée par la Commission, à savoir :

— la participation des Fonds structurels à hauteur de 2,5 milliards d'Écus ;

— un effort budgétaire supplémentaire s'élevant à 1,6 milliard d'Écus, qui permettront à la Commission d'apporter les fonds additionnels à la mise en œuvre des programmes qu'elle aura approuvés ;

— des emprunts d'un montant de 2,5 milliards d'Écus contractés par les régions concernées auprès de la B.E.I. ainsi que dans le cadre du Nouvel Instrument Communautaire ».

« Les deux premières catégories de ressources bénéficieront à la Grèce pour un montant de 2 milliards d'Écus. Le Conseil européen estime que ces chiffres répondent une fois pour toutes aux engagements pris par la Communauté au sujet des P.I.M. »

« Le Conseil européen met en relief le caractère spécifique de la Grèce, dont tout le territoire entre dans le champ d'application des P.I.M., ainsi que les aspirations légitimes du Gouvernement grec.

« Il souligne qu'il importe que les actions prévues au titre des P.I.M. pour les régions de France et d'Italie utilisent notamment les crédits de la B.E.I. et du N.I.C. ».

D. — La procédure prévue par le règlement-cadre

Un projet de règlement-cadre soumis par la Commission au Conseil définit la procédure prévue pour la mise en œuvre de ces programmes.

Selon ce projet de règlement :

— les programmes intégrés méditerranéens sont élaborés par les autorités régionales (ou autres) désignées par les États membres qui les transmettent à la Commission dans le courant de l'année 1986 ;

— la Commission approuve chaque programme après consultation d'un Comité consultatif composé de représentants nationaux et présidé par la Commission ;

— le programme approuvé donne lieu à un contrat entre la Commission, les États membres et les autorités régionales, définissant les engagements de chaque partie ;

— la mise en œuvre des actions est suivie par un Comité-pilote, également présidé par un représentant de la Commission ;

— les actions du programme sont ensuite financées par les divers Fonds, selon les dispositions prévues pour chacun.



La conclusion de cet accord, qui octroie à la Grèce près de la moitié des crédits affectés aux programmes intégrés méditerranéens n'est pas cependant sans comporter quelques zones d'ombre de nature à poser à terme des problèmes en ce qui concerne les crédits des Fonds structurels. (1).

Il a été jugé positif par les représentants de la Grèce qui ont aussitôt levé leurs réserves sur l'élargissement et sur les nouvelles ressources propres. Une fois de plus l'impératif politique de l'élargissement a prévalu sur toute autre considération.

III. — La déclaration sur la politique méditerranéenne.

L'élargissement pourrait compromettre la substance même de la politique méditerranéenne dans la mesure où il porte nécessairement atteinte aux relations privilégiées que la Communauté a tenté d'établir depuis une dizaine d'années avec l'ensemble des pays du Bassin méditerranéen. Pour ces derniers la menace est grave car l'élargissement risque de leur faire perdre leurs débouchés non seulement pour leurs *produits agricoles traditionnels* — huile d'olive, fruits et légumes, vin — pour lesquels la Communauté sera désormais autosuffisante ou largement excédentaire (2) mais également pour le textile ou même pour leurs excédents de main-d'œuvre. Certes les effets positifs existent — ouverture des marchés de l'Espagne et du Portugal, perte de compétitivité de ces deux pays pour les produits concurrents... — mais ils ne joueront qu'à long terme.

A l'heure actuelle, le malaise est d'autant plus sérieux que ces pays méditerranéens sont déjà déçus par les résultats des accords en cours et notamment du faible degré d'ouverture effectif du marché communautaire qui est resté pour certains produits très inférieur aux perspectives du fait du maintien de barrières diverses, telles des contingents, des calendriers d'importation, voire des accords d'autolimitation.

Pour tenter d'apaiser les craintes de ses partenaires méditerranéens, la Commission a d'abord adopté en mars 1984 un document (COM. 84/107) développant et renforçant les orientations déjà infinies en juin 1982.

(1) Il reste à préciser si l'enveloppe prévue pour les Fonds structurels inclut ou non le financement des P.I.M. Lors de la décision des Dix, le Gouvernement grec avait précisé dans une déclaration unilatérale que le financement des P.I.M. n'était pas couvert par l'enveloppe de 5,25 milliards d'Écus arrêtée pour le Feoga-Orientation.

(2) Cf. page suivante.

(2) — Auto-provisionnement de la CEE en produits agricoles méditerranéens

Produits	CEE à 9	CEE à 12
1. Fruits, frais et transformés	78	95
Agrumes (tous).....	44	77
Oranges.....	47	86
Clémentines, etc.	39	96
2. Légumes, frais et transformés	92	100
Pommes de terre	98	100
Tomates	93	99
3. Vin.....	108	112
4. Huile d'olive.....	88	109

Source : Commission.

Tandis que les gouvernements marocain et tunisien faisaient connaître dans des memorandums leurs positions (1), le Conseil des ministres ne parvenait pas le 19 juin à se mettre d'accord sur les conclusions dont la présidence souhaitait l'adoption, faute de pouvoir rallier les pays du Nord qui insistent surtout sur le maintien des courants d'échanges agricoles traditionnels.

Puis la Commission a proposé aux Dix d'adopter une déclaration confirmant aux pays tiers du Bassin méditerranéen leur volonté de maintenir leurs relations privilégiées c'est-à-dire en fait de leur garantir l'ouverture du marché communautaire pour leurs exportations de produits agricoles.

A l'appui de cette proposition, le Commissaire compétent qui est désormais M. Claude Cheysson, fait valoir que le *débouché communautaire est vital pour l'équilibre économique et social de ces pays, alors que leurs exportations sont marginales pour la Communauté* (2)

Le 30 mars le Conseil des Communautés a adopté une *déclaration sur la politique méditerranéenne de la Communauté élargie*. L'on y remarque des formules telles que « la Communauté recherche des solutions mutuellement satisfaisantes... ou entend s'employer pour assurer le maintien des courants traditionnels... et prendre les initiatives pro-

(1) Cf. le précédent rapport de la Délégation n° 62 (84-85) page 182

(2) Ainsi peut-on noter que par rapport à la production des douze, les exportations totales de vin et de tomates de l'ensemble méditerranéen représentent chacune moins de 1 % ; 60 000 t. d'huile d'olive de Tunisie environ 4 %. En revanche, ce produit entre pour plus de 4 % dans les exportations totales de la Tunisie et pour 43 % dans ses exportations agricoles vers la Communauté. Pour le Maroc, ces chiffres sont respectivement de plus de 16 % et 56 % avec les agrumes, le vin, les tomates et les conserves de sardines. Pour Israël, les pourcentages sont de plus de 16 % et 57 % pour les agrumes, les jus d'orange et les fleurs coupées. Quant aux exportations agricoles de Chypre, elles représentent 50 % de ses ventes à la Communauté.

pres à soutenir efficacement l'effort déployé par ces pays pour... s'orienter vers l'autosuffisance alimentaire ». Rappelant la conception globale, « à long terme » et évolutive de leur politique, les Dix réaffirment également leur volonté de poursuivre une coopération financière et technique en vue de contribuer de manière « adéquate » au développement de ces pays, et dans cette perspective, invitent la Commission à proposer le plus rapidement possible des directives de négociation en vue de l'adoption des accords de coopération et d'association.

Comme on pouvait s'y attendre une déclaration d'une portée aussi générale n'a pas été de nature à rassurer les pays intéressés, qui, au niveau diplomatique, se sont plaints de *l'absence de toute disposition pratique mettant en œuvre les principes énoncés*. M. Cheysson s'est efforcé de calmer ces inquiétudes en faisant notamment savoir au début du mois de mai aux ambassadeurs arabes que la Commission ferait tout son possible pour recevoir le mandat de faire des propositions concrètes pour garantir aux pays du Maghreb le maintien de leurs courants d'échanges actuels.

SECTION II

LES FINANCES COMMUNAUTAIRES

DES QUESTIONS BUDGÉTAIRES RÉGLÉES, MAIS POUR COMBIEN DE TEMPS ?

L'actualité budgétaire des six mois écoulés a été dominée par le fait que, après le rejet du projet de budget pour 1985 par le Parlement européen le 13 décembre 1984, la Communauté a fonctionné depuis le 1^{er} janvier 1985 sous le régime des « douzièmes provisoires ».

On se souvient que, malgré le « paquet financier » conclu au Conseil européen de Fontainebleau au mois de juin 1984, le consensus s'était peu à peu défait entre les dix partenaires sur les questions budgétaires et financières et que, tant que les négociations sur l'élargissement à l'Espagne et au Portugal n'étaient pas achevées, des *blocages en chaîne* se produisaient, tant sur le budget de l'exercice actuel que sur les mécanismes de financement pour les années à venir.

En effet, la R.F.A. liait l'augmentation des ressources T.V.A. (passage du plafond de 1 à 1,4 %) à l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté, et refusait d'avancer au 1^{er} octobre 1985 la

prise d'effet de cette mesure, pour laquelle le Conseil européen de Fontainebleau avait retenu la date du 1^{er} janvier 1986. Manquant de ressources pour l'exercice budgétaire en cours, la Communauté ne parvenait pas à établir un budget couvrant les douze mois de l'année 1985.

Le dénouement des négociations sur l'élargissement a permis de débloquent la situation dans le domaine budgétaire et financier, et le Conseil est parvenu, lors de sa session d'avril 1985, à arrêter à l'*unanimité* — ce qui vaut d'être relevé — un nouveau projet de budget pour 1985.

L'avenir financier de la Communauté n'en était pourtant pas assuré, et, au printemps 1985, la situation pouvait être ainsi résumée :

— concernant le *budget de 1985*, les États membres ont accepté de financer les dépenses qui excèdent le produit du « 1 % T.V.A. » par des avances *non* remboursables, à la différence des avances faites pour le précédent exercice, qui avaient un caractère remboursable. Deux lectures seraient sans doute nécessaires pour arrêter le budget, qui deviendrait définitif vers la mi-juin 1985, mettant ainsi un terme au régime des douzièmes provisoires.

— concernant la *contribution britannique*, le mécanisme retenu à Fontainebleau soulevait encore de nombreuses critiques : il apparaissait — à juste titre — peu convenable que le Royaume-Uni puisse alléger sa contribution par des « retenues à la source », c'est-à-dire en réduisant ses versements au titre de la T.V.A., au lieu de bénéficier de dépenses communautaires effectuées à son seul profit. Bien que moins d'actualité, « la correction par la recette » et non par la dépense rencontrait encore des résistances, malgré l'accord des chefs d'État et de gouvernement.

— concernant l'*augmentation des ressources propres*, il apparaissait que le nouveau plafond T.V.A. de 1,4 %, applicable à partir du 1^{er} janvier 1986, serait épuisé rapidement, d'autant que le coût de l'élargissement n'avait pu — intentionnellement ou par manque d'éléments de calcul certains — être chiffré officiellement. Le nouveau taux de 1,6 %, accepté à Fontainebleau dans une seconde étape, devrait ainsi être proposé plus tôt que prévu, et vraisemblablement dès la préparation du budget de l'exercice 1987.

— concernant la *discipline budgétaire*, le système arrêté à Fontainebleau n'avait pas encore subi l'épreuve des faits, et nombreux étaient ceux qui émettaient encore des critiques ou des réserves sur le mécanisme retenu et notamment sur le principe d'une définition d'un « cadre de référence ».

Mais la préoccupation prioritaire était, au début de l'année 1985, l'existence d'un budget pour l'exercice en cours, et l'adoption à l'unanimité d'un nouveau projet par le Conseil a permis de parer au plus pressé, en attendant un budget définitif après les délibérations du Parlement européen. Mais cette « pause » ne doit pas masquer les difficultés que devrait rencontrer dans un avenir proche en matière budgétaire une Communauté qui comptera deux membres de plus à partir de l'an prochain.

I. — Une communauté sans budget et soumise au régime des « douzièmes provisoires »

Comme il l'avait fait après la première élection directe pour le projet de 1980, le Parlement européen a rejeté en seconde lecture le projet de budget pour 1985, soumettant ainsi la Communauté au régime des douzièmes provisoires dans les premiers mois de l'exercice actuel tant qu'un nouveau projet n'aura pas été présenté et adopté.

A. — *Le rejet du projet de budget pour 1985*

C'est à une forte majorité (321 voix contre 3 et 16 abstentions) que le Parlement européen a rejeté, le 13 décembre 1984, le projet de budget de 1985 tel qu'il lui était présenté par le Conseil. Le projet était inchangé par rapport à celui qui avait été présenté un mois plus tôt en première lecture, avec un montant de 26 milliards d'écus dont 18 milliards pour le F.E.O.G.A. — Garantie.

Deux raisons ont motivé ce refus : le budget ne couvrait que dix mois de l'exercice annuel, et la compensation britannique était effectuée par le biais des recettes.

1°) *Un projet pour dix mois*

Dès la première lecture, au mois de novembre 1984, le Parlement européen avait profondément modifié le projet sur lequel le Conseil avait trouvé un accord au cours de sa session du 2 octobre. Considérant que le projet ne pouvait transgresser le principe de l'annualité budgétaire, l'Assemblée avait rétabli sur les douze mois toutes les

dépenses prévisibles, notamment dans les secteurs de la recherche, de l'énergie, de l'industrie et des transports. Elle avait inscrit des crédits supplémentaires, pour 1,3 milliard d'écus, pour couvrir toutes les dépenses agricoles jusqu'à la fin de l'année, et avait suggéré d'avoir recours à des avances des États pour financer la part du budget qui dépasserait les ressources recueillies dans la limite du plafond de 1 % de T.V.A.

En deuxième lecture, constatant que les amendements et modifications apportés en première lecture n'avaient pas été retenus par le Conseil, l'Assemblée a confirmé son vote. Les 29 milliards d'écus, dont 19,3 milliards pour le F.E.O.G.A. — Garantie, qu'elle estimait nécessaires pour couvrir l'année entière avaient été diminués de 3 milliards, dont 1,3 pour le F.E.O.G.A. — Garantie, et sa volonté de voir présenté un budget comportant les recettes nécessaires pour financer les dépenses de toute l'année n'avait pas été entendue.

Pour le Conseil, le financement supplémentaire était dépourvu de base juridique, et il n'appartenait pas au Parlement européen, en l'absence d'un accord au sein du Conseil, de contraindre les États-membres à effectuer des dépenses pour lesquelles ils n'avaient pas donné leur accord. Pour la Commission, le rejet du budget était révélateur de la dégradation des relations entre le Parlement et le Conseil, que le dossier de la discipline budgétaire avait déjà déclenchée.

2°) Le mécanisme de la compensation britannique

Conformément à l'accord conclu à Fontainebleau, les remboursements consentis au Royaume-Uni et à l'Allemagne fédérale pour compenser leurs contributions au budget commun étaient prévus au titre des recettes et non des dépenses. Considérant — à juste titre — que le mécanisme avait pour conséquence de soustraire au contrôle parlementaire les compensations britannique et allemande, l'Assemblée avait introduit, en première lecture, les crédits nécessaires à des actions au profit des deux pays bénéficiaires. Devant la persistance de la position du Conseil sur ce point, l'Assemblée a estimé qu'un aspect important du budget lui échappait et, pour cette seconde raison, a rejeté le projet de budget.

B. — Le régime des « douzièmes provisoires »

Le régime des « douzièmes provisoires » est organisé par l'article 204 du traité C.E.E. et précisé par l'article 8 du règlement financier du 21 décembre 1977. Il comporte un principe posant une double limite. Sa mise en œuvre connaît certains assouplissements.

1°) *Le principe : une double limite*

Régime d'attente destiné à permettre à la Communauté de fonctionner en attendant d'avoir un budget, les douzièmes provisoires s'appliquent aux opérations d'engagement et de paiement.

Le douzième est calculé, pour chaque chapitre, sur la base du chiffre le plus bas — c'est la double limite — entre :

- le budget de l'exercice précédent ;
- le projet de budget en préparation.

La notion de budget de l'exercice précédent recouvre le budget initial et les éventuels budgets rectificatifs et supplémentaires. Cette base est d'ailleurs également celle du calcul des taux de progression des dépenses non-obligatoires. Dans le cas présent, le budget initial de 1984 et le budget rectificatif et supplémentaire n° 1 s'élevait à 27,2 milliards d'écus.

La notion de projet de budget en préparation, pour sa part, correspond au dernier état du document budgétaire pour l'année considérée : il s'agit du dernier « acte formel » de la procédure budgétaire qui, pour l'exercice 1985, s'élevait à 26 milliards d'écus dans le projet adopté par le Conseil en deuxième lecture et rejeté par le Parlement européen au mois de décembre.

Le calcul est effectué par chapitre, et la règle est que le chiffre retenu est celui qui est inférieur. C'est pourquoi le volume total disponible est, pour l'exercice 1985, de 23,9 milliards d'écus. Il peut d'ailleurs arriver que des crédits disponibles pour une politique qui sont ventilés sur plusieurs chapitres soient inférieurs à la fois à ceux de l'exercice précédent et à ceux du projet de budget.

La Commission dispose alors, pour chaque chapitre, d'un montant de crédits qu'elle utilise pour l'ensemble des actions figurant aux différents articles et postes de chaque chapitre.

Le règlement financier précise que les douzièmes s'appliquent aux dépenses dont « le principe a été admis dans le dernier budget régulièrement arrêté ». Cette règle signifie que les nouvelles actions inscrites pour la première fois au projet de budget ne peuvent pas être entreprises sous le régime des douzièmes provisoires. Le système permet ainsi de poursuivre les activités préexistantes selon un rythme contrôlé, mais il exclut toute évolution dynamique des politiques et des actions com-

munes. N'ayant pas fait l'objet d'une inscription au budget précédent, les initiatives nouvelles ne peuvent être mises en œuvre sous le régime provisoire.

2°) *La mise en œuvre*

Établie par chapitre, et non par article ou par poste, la détermination des moyens disponibles laisse à la Commission une certaine marge de manœuvre, notamment en matière agricole où elle agit dans le cadre du secteur de produits.

Chaque mois, un douzième des crédits disponibles peut être utilisé, mais ce principe connaît certains assouplissements.

S'agissant des crédits d'engagements, le règlement financier précise que les opérations d'engagement peuvent être effectuées dans la limite du quart de l'ensemble des crédits inscrits au chapitre en question pour l'exercice précédent, augmenté d'un douzième pour chaque mois écoulé. De cette façon, les engagements peuvent atteindre trois douzièmes au 1^{er} janvier, quatre douzièmes au 1^{er} février, et ainsi de suite dans la limite de l'épuisement des douze douzièmes. L'accélération du rythme des engagements est appréciée au coup par coup par la Commission.

S'agissant des crédits de paiements, seule l'autorité budgétaire, c'est-à-dire le Conseil et l'Assemblée, et non la Commission, peut en accélérer le rythme. Le Conseil statue seul s'il s'agit de dépenses obligatoires. Pour les dépenses non-obligatoires, la procédure est analogue à la procédure budgétaire : le Conseil prend une décision que le Parlement peut amender dans un délai de trente jours à la majorité des membres et des 3/5^e des suffrages exprimés. Le Conseil a une responsabilité particulière pour ces opérations puisque, s'il ne prend pas de décision, l'Assemblée ne peut pas prendre l'initiative d'accélérer le rythme des paiements. Ceux-ci, comme les engagements, sont également plafonnés à douze douzièmes.

Il est prévu en outre que plusieurs douzièmes peuvent être rendus disponibles pour faire face aux besoins lorsque les moyens rendus automatiquement disponibles sur la base des critères énoncés s'avèrent insuffisants. Cette mesure relève d'une décision du Conseil et de l'Assemblée.

Il y a cinq ans, après le rejet du budget de 1980, la Commission avait interprété dans un sens libéral les dispositions relatives au régime

des douzièmes provisoires. S'agissant du F.E.O.G.A. — Garantie, elle avait considéré que le régime applicable aux avances aux États-membres devait être celui des engagements. Elle avait ainsi pu engager dès le début de l'année plusieurs douzièmes, et donner une certaine souplesse à la gestion des marchés agricoles. Elle avait également décidé de procéder à des virements de crédits entre chapitres, prenant ainsi certaines libertés avec les règles juridiques posées en cette matière, dans le but de donner une certaine continuité à l'ensemble des politiques communautaires.

II. — L'accord sur un nouveau projet de budget pour 1985 et les questions en suspens

Le Conseil général a mis fin, le 24 avril dernier, à la crise financière que traversait la Communauté en arrêtant, avec six mois de retard, un nouveau projet de budget général pour 1985, qui est soumis à l'examen du Parlement européen en première lecture lors de sa période de session du mois de mai. La commission des Budgets de l'Assemblée a déjà donné un jugement d'ensemble positif sur le projet, et il y a tout lieu de penser que, dès la fin du premier semestre de l'année en cours, le régime des douzièmes provisoires prendra fin et que la Communauté disposera des moyens financiers pour couvrir ses dépenses sur tout l'exercice et engager des actions nouvelles qui avaient été mises en sommeil après le rejet du budget au mois de décembre 1984.

Mais si les problèmes budgétaires les plus urgents doivent trouver un dénouement favorable, d'autres questions auxquelles la Communauté devra répondre dans un avenir proche restent encore posées.

A. — Le nouveau projet de budget pour 1985

Dès le début de l'année 1985, la Commission nouvellement constituée avait laissé entendre qu'elle ne prendrait pas d'initiatives en matière budgétaire tant que le Conseil n'aurait pas fait de progrès significatifs sur cette question.

1°) Les premières approches

Sous l'impulsion de la présidence italienne, le Conseil avait trouvé plusieurs points de convergence dans le courant du premier trimestre.

Lors de sa session du 28 février 1985, à la suite d'un accord entre la France et l'Allemagne, il s'était entendu pour couvrir le déficit de l'exercice 1985 par des avances remboursables des États membres, comme en 1984, et non par une anticipation du relèvement du taux de T.V.A. à 1,4 %. Il n'avait pas été en mesure d'apprécier le volume du déficit des dépenses agricoles à combler et, partant, le montant des avances à consentir par les États-membres, en raison des négociations sur les prix agricoles qui n'étaient pas encore engagées.

Un mois plus tard, lors de sa session du 21 mars 1985, le Conseil avait confirmé son accord de principe sur la couverture du déficit de 1985 par des contributions nationales supplémentaires et s'était en outre entendu sur le paiement au Royaume-Uni de la compensation budgétaire au titre du budget de 1985 et sur la mise en œuvre de l'accord de Fontainebleau sur les nouvelles ressources propres. Après une concession de l'Allemagne, il avait été décidé que les avances des États-membres seraient non-remboursables. Leur volume, toutefois, restait encore à déterminer. Quant aux nouvelles ressources propres, elles n'entreraient pas en vigueur tant que le traité d'adhésion de l'Espagne et du Portugal n'aura pas été ratifié par tous les États membres de la Communauté actuelle, à moins que le Conseil, statuant à l'unanimité, en décide autrement.

A la suite de cet accord, les conditions étaient réunies pour la reprise de la procédure budgétaire, et la Commission a transmis, le 1^{er} avril, une lettre rectificative à son avant-projet de budget présenté l'an dernier.

2°) Le nouvel avant-projet de la Commission (1^{er} avril 1985)

La nouvelle proposition de la Commission porte le volume des crédits nécessaires de 28,105 milliards d'écus à 29,329 milliards d'écus, soit une augmentation de 1,224 milliard d'écus.

Les principales raisons de cette hausse sont les suivantes :

— *F E O G A — Garantie* : 640 millions d'écus supplémentaires sont prévus, pour couvrir notamment les incidences financières des prix agricoles et mesures connexes présentées par la Commission pour la campagne 1985-1986, ainsi que l'évolution de la conjoncture ;

— *budget général* : 520 millions d'écus sont ajoutés pour financer le solde négatif de l'exercice 1984 ;

— *aide alimentaire* : 40,5 millions d'écus supplémentaires sont demandés par la Commission pour faire face notamment à la variation des prix mondiaux en 1984 et 1985.

Malgré une augmentation de 232 millions d'écus des prévisions de ressources propres traditionnelles (prélèvements agricoles et droits de douane), les besoins financiers prévus pour tout l'exercice 1985 dépassent de 2,904 millions d'écus les ressources qui résulteront de l'appel de T.V.A. jusqu'au plafond de 1 %. Ce montant correspond aux avances non-remboursables que la Commission demande aux États-membres de verser pour couvrir l'ensemble des dépenses.

En outre, la « correction » en faveur du Royaume-Uni pour l'année 1984 est inscrite dans l'avant-projet à concurrence d'1 milliard d'écus sous la forme d'une diminution de la quote-part britannique au titre de la T.V.A. dans la partie recettes du budget.

3°) Les grandes lignes du projet arrêté par le Conseil en première lecture (avril 1985)

L'accord unanime trouvé par le Conseil le 24 avril sur le nouveau projet de budget pour 1985 a pour point de départ le projet de budget défini par le Conseil en octobre 1984 auquel ont été ajoutés les crédits reconnus comme nécessaires pour le financement de la politique agricole commune et pour l'aide alimentaire. Pour le reste, le Conseil a maintenu presque en l'état le projet du mois d'octobre 1984, et le nouveau projet s'élève à 27,93 milliards d'écus, dont notamment 1,955 milliard d'écus supplémentaires pour couvrir les dépenses agricoles, ainsi que la Commission l'avait demandé.

a) Le montant des avances nationales

Si on savait qu'elles seraient non remboursables, à la différence de celles de 1984, les avances nationales de 1985 n'étaient pas encore déterminées dans leur montant avant le Conseil du 24 avril. Ce montant dépendait de l'ampleur des dépenses agricoles qu'il convenait d'arrêter pour le présent exercice.

D'après le premier projet de budget, rejeté au mois de décembre 1984 par le Parlement, le déficit à couvrir aurait été de 1,3 milliard d'écus. Les prévisions de dépenses du F E O G A — Garantie avaient ensuite été révisées à la hausse, et la Commission avait évalué à 2 mil-

liards d'écus le volume du déficit. D'autres dépenses avaient même été ajoutées, alors qu'elles avaient déjà été supprimées en principe par le Conseil lors des phases précédentes de la procédure, et la Commission avait en définitive évalué à 2,9 milliards d'écus le montant nécessaire des contributions nationales supplémentaires. Celles-ci se présentaient alors dans la fourchette suivante :

— 1,3 milliard d'écus était le niveau minimal, fondé sur des dépenses du FEOGA-Garantie de l'ordre de 19,3 milliards. Ce montant avait été rapidement considéré comme irréaliste par la presque totalité des États-membres, à l'exception du Royaume-Uni, qui estimait que des économies étaient possibles ;

— 2 milliards d'écus environ était le montant accepté par l'Italie, la Belgique, l'Irlande, la Grèce et les Pays-Bas. Il correspondait à une évaluation des dépenses du F E O G A — Garantie à 20 milliards environ ;

— 2,9 milliards d'écus étaient, comme on l'a dit, le niveau demandé par la Commission.

Pour le Danemark et le Luxembourg, aucune évaluation utile ne pouvait être faite avant la fixation des nouveaux prix agricoles. La France, pour sa part, acceptait l'ensemble des prévisions de la Commission sur les dépenses du F E O G A, mais exprimait une réserve sur le paramètre dépendant de l'évolution de la conjoncture. Quant à l'Allemagne, elle avait maintenu une réserve générale, car, favorable à la plus grande rigueur budgétaire, elle réclamait certaines augmentations des prix agricoles, dans le secteur des céréales notamment.

Le Conseil devait trouver l'unanimité pour définir le niveau des avances non remboursables. Il y est parvenu en arrêtant le chiffre de *1,981 milliard d'écus* et en décidant, à la demande des Pays-Bas, que les Parlements nationaux de certains États membres ratifieraient l'accord.

b) Les principaux postes

Les principales dotations arrêtées par le Conseil en première lecture du nouveau projet de budget pour 1985 sont les suivantes :

— *dépenses agricoles* : Le Conseil a accepté l'évaluation de la Commission en fixant à 19,9 milliards d'écus la dotation du F E O G A — Garantie. Celui-ci représente 69,54 % du total du budget, et est en augmentation de 8,85 % par rapport à 1984. Considérant la position

du Conseil, le vice-président de la Commission chargé des questions budgétaires a souligné que ces crédits étaient fondés sur l'hypothèse que *le Conseil accepterait aussi les propositions de la Commission sur les prix agricoles*. Celles-ci sont fondées sur un gel moyen pour la prochaine campagne, mais n'ont pas encore été approuvées par le Conseil « Agriculture », qui devrait achever en mai des négociations entamées fin mars. Le vice-président de la Commission a fait observer que le Conseil devrait prendre ses responsabilités s'il devait s'écarter des propositions de prix agricoles de la Commission, et procéder aux adaptations budgétaires nécessaires s'il engageait de nouvelles dépenses agricoles ;

— *aide alimentaire* : alors que la Commission demandait 63 millions supplémentaires pour garantir l'exécution de l'aide dans les quantités envisagées, le Conseil a accepté une augmentation de 26 millions d'écus ;

— *programmes intégrés méditerranéens (P.I.M.)* : à la demande de la Grèce, un premier crédit de 70 millions d'écus a été inscrit dans le budget en réserve au chapitre 100. On se souvient que, pour obtenir l'accord de la Grèce à l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal, le Conseil européen de Bruxelles des 28 et 29 mars 1985 s'était engagé à lui verser à ce titre un crédit de deux milliards d'écus en 7 ans, pour aider l'économie grecque à supporter le choc de l'arrivée de deux nouveaux partenaires méditerranéens. L'inscription de ces crédits, qui sont considérés comme correspondant à des dépenses non-obligatoires, représente une anticipation car il avait été prévu qu'ils figureraient dans le budget à partir de l'exercice 1986 ;

— *compensation britannique* : le projet de budget prévoit que le Royaume-Uni déduira 1 milliard d'écus de sa contribution globale, à titre de remboursement de ses versements T.V.A. en 1984 ;

— *ressources propres* : le Conseil n'a pas retenu les deux correctifs apportés par la Commission, le premier augmentant les prévisions de recettes de 232 millions, le second tenant compte du déficit de 417 millions d'écus de l'exercice 1984.

— *révision de l'assiette T.V.A.* : à la demande de la Belgique, le Conseil et la Commission se sont engagés à procéder à une révision des assiettes T.V.A. avant le mois de septembre.

En dotant le F E O G A — Garantie d'un crédit supplémentaire de presque 2 milliards d'écus, et en accordant une compensation d'un milliard d'écus au Royaume-Uni, le nouveau projet de budget pour 1985 fait une place modeste aux actions nouvelles, telle celle du projet

« Euréka » dans le domaine technologique. Et de fait, les crédits de paiements destinés à la recherche sont stationnaires en 1985 par rapport à 1984.

B. — *Les questions en suspens*

Qu'il s'agisse de la contribution britannique, de la discipline budgétaire ou, dans une certaine mesure, des ressources propres, des difficultés sont latentes entre les États-membres et les institutions communautaires.

1°) *La contribution britannique*

On se souvient que le Conseil européen de Fontainebleau avait décidé que, à partir de 1985, la différence entre ce que verse le Royaume-Uni au titre de la T.V.A. et ce qu'il reçoit du budget européen serait compensé à hauteur de 66 %, et que la compensation ne serait plus versée en la forme de dépenses de la Communauté au profit du Royaume-Uni, comme par le passé, mais par le biais des recettes : elle viendrait en déduction de la part normale de T.V.A. du Royaume-Uni au titre de l'année budgétaire suivant celle pour laquelle elle est accordée.

Ce mécanisme ne devrait avoir qu'un caractère transitoire : un an avant que le nouveau plafond de la T.V.A. de 1,4 % ne soit atteint, la Commission présenterait un rapport « sur les résultats de la discipline budgétaire, les besoins financiers de la Communauté, la répartition des charges budgétaires entre États membres, eu égard à leur prospérité relative, et les conséquences à en tirer sur l'application des corrections budgétaires. »

Le mécanisme de compensation ainsi mis en place a incontestablement un caractère non-communautaire : il institutionnalise le « juste retour » et fait peu de cas du principe de solidarité financière de tous les États-membres dans l'exécution de toutes les politiques communes, qui est à la base du système des ressources propres institué en 1970. Prenant la forme d'un abattement de la contribution britannique au titre de la T.V.A., le mécanisme constitue un « juste retour » camouflé en non-recettes et pourrait marquer la fin de la conception communautaire de la construction européenne. Il est dit transitoire, mais il se pourrait bien que soit reconduit dans quelques années un système de

compensation amorcé en 1980, « perfectionné » en 1984 et devenu, au fil des ans, une pièce presque familière des affaires communautaires.

Le Parlement européen, qui est l'autre branche de l'autorité budgétaire, ne peut plus, pour sa part, exercer son contrôle sur le montant de la contribution britannique. Conscient de cette dépossession, il a manifesté son opposition, notamment au mois de novembre 1984, à l'égard de cette correction par la recette. Il a réclamé que la correction soit opérée par la dépense, et pourrait bien dans le proche avenir, rappeler cette prise de position même si, lors de sa session du mois de mars 1985, le Conseil a trouvé un accord sur le financement pour 1985 de la compensation britannique.

C'est d'ailleurs bien ainsi que l'a entendu, à la fin du mois d'avril, le rapporteur de la commission des Budgets pour le nouveau projet de 1985 : il a rappelé que le souhait du Parlement européen était que la correction du déséquilibre budgétaire britannique se fasse par la dépense et non par un abattement de la T.V.A. Il a également noté que, en 1984, les sommes versées au Royaume-Uni avaient été considérées comme des dépenses non-obligatoires, et que la Commission des Communautés avait l'obligation de proposer une base juridique pour les modalités d'octroi de la compensation.

2°) La discipline budgétaire

La discipline budgétaire, dont les règles adoptées par le Conseil ne semblent devoir constituer pour l'instant qu'un « code de bonne conduite », a été considérée par certains comme un « coup de force » contre le Parlement européen en réaction contre la dérive budgétaire dont on l'a accusé mais dont il se défend.

Devant le risque de perdre ses attributions budgétaires par un texte qui, élaboré par le Conseil, donne à celui-ci la maîtrise de la définition du volume des dépenses, l'Assemblée européenne a réagi en adoptant, en novembre 1984, le rapport (doc. 2.981/84) sur la discipline budgétaire de M. Pieter DANKERT (socialiste néerlandais), au nom de sa commission des budgets. Par ce texte, l'Assemblée exprime « son opposition la plus ferme » à la fixation unilatérale des mesures de discipline budgétaire par l'une des branches de l'autorité budgétaire. La résolution finale, qui fut adoptée à une très forte majorité, préconise une politique budgétaire « rationnelle et rigoureuse » mais souligne que le « cadre de référence » doit être fixé par une décision commune au Conseil et à l'Assemblée. Le principal point de désaccord

entre les deux institutions porte sur l'obligation que s'impose le Conseil de ne pas augmenter les dépenses non-obligatoires de plus de la moitié d'un taux maximal calculé par la Commission et qui, d'après certaines estimations, ne devrait pas dépasser le taux de croissance des ressources propres. La marge de manœuvre du Parlement européen étant elle aussi limitée à la moitié de ce taux, il est à prévoir que les dépenses non-obligatoires sur lesquelles l'Assemblée exerce un pouvoir réel ne croîtront pas plus vite que les recettes de la Communauté. Le Parlement européen en conclut que la structure actuelle du budget, avec sa répartition entre dépenses obligatoires et dépenses non-obligatoires, serait figée, et que son pouvoir de décider le financement de politiques nouvelles s'en trouverait diminué.

Courant décembre 1984, le Conseil a précisé sa position en indiquant, notamment, que les règles de la discipline budgétaire étaient applicables à ses procédures internes et ne devaient pas lier les autres institutions. Il a publié, en marge du Conseil européen de Dublin, le 4 décembre 1984, après un premier accord intervenu le 20 octobre, des conclusions « sur les mesures nécessaires pour garantir la mise en œuvre effective des conclusions du Conseil européen concernant la discipline budgétaire » et « sur la coopération avec la Commission et l'Assemblée en matière de discipline budgétaire ». Ultérieurement, courant mars 1985, la commission des budgets du Parlement européen a publié un document de travail sur le même sujet, qui sera débattu lors de la période de session du mois de mai, et qui maintient la position initiale du Parlement.

Si le dialogue et la concertation ont pu préciser les positions et rapprocher certains points de vues, l'accord du Parlement européen n'est pas encore donné sur des règles qui seront applicables dès la préparation du budget de l'exercice 1986. La même détermination de faire valoir les attributions budgétaires du Parlement européen se retrouve dans le rapport de la commission des budgets sur les orientations budgétaires de 1986, qui viendra en discussion au cours de la même période de session du mois de mai 1985.

De la sorte, une difficulté chasse l'autre, et la tentative de solution à un problème budgétaire fait naître sur le terrain institutionnel un contentieux qui peut être durable.

3°) Les ressources propres

A condition que tous les États-membres aient ratifié l'accord sur le nouveau plafond de T.V.A., l'exercice budgétaire de 1986 disposera de ressources propres supérieures à celles des exercices antérieurs :

avec un taux maximal d'appel de 1,4 %, les ressources T.V.A. donneront une plus grande latitude à l'autorité budgétaire pour consolider les politiques actuelles et définir de nouvelles actions communes.

La question se pose toutefois de savoir combien de temps le nouveau taux sera suffisant. Il devrait être atteint beaucoup plus tôt que prévu, et la seconde étape — celle du plafond à 1,6 % — risque bien d'intervenir avant la date du 1^{er} janvier 1988 arrêtée à Fontainebleau.

Aucune étude publiée ne s'est hasardée à donner la date à partir de laquelle le taux de 1,4 % de T.V.A. sera atteint. Mais il est à prévoir que, malgré la discipline budgétaire, le coût croissant des actions et politiques communes et celui — non officiellement chiffré — de l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal — dont une première conséquence est le financement des programmes intégrés méditerranéens (P.I.M.) pour 2 milliards d'écus en sept ans — contribueront à avancer une échéance déterminée il y a déjà un an. De surcroît, il a été calculé que le mécanisme arrêté pour la compensation britannique aurait pour conséquence d'établir à un taux de T.V.A. de 1,3 %, et non de 1,4 %, les ressources réelles provenant des versements à ce titre.

M. Jacques Delors, Président de la Commission, a d'ailleurs déclaré devant le Parlement européen au mois d'avril que le plafond à 1,4 % pourrait être dépassé dès 1986, et a ajouté que la Communauté devrait faire preuve d'une grande rigueur dans sa gestion, mais que de nouvelles solutions devraient être trouvées.

L'examen des affaires budgétaires et financières de la Communauté au cours du semestre écoulé appelle, en outre, les observations suivantes :

— *Le principe de l'annualité budgétaire :*

Celui-ci avait été transgressé par le Conseil dans la première version du projet de budget pour 1985, rejeté par le Parlement européen au mois de décembre 1984. Le principe de l'annualité budgétaire est à nouveau reconnu par le nouveau projet de budget pour 1985 adopté en première lecture par le Conseil du mois d'avril : les dotations ne couvrent plus 10 mois sur 12, mais sont prévues pour financer les dépenses communes durant les douze mois de l'exercice.

— *Le financement de la politique agricole commune :*

Le Conseil s'est entendu, en définitive, pour inscrire des crédits supplémentaires d'un montant de 1,955 milliard d'écus au titre du F.E.O.G.A.-Garantie. Cette décision constitue un progrès par rapport

aux propositions antérieures, qui, pour la Commission, augmentaient la dotation du F.E.O.G.A.-Garantie de 640 millions d'écus. Le Conseil avait même ramené, en octobre 1984, à 18 milliards d'écus la dotation globale destinée à la P.A.C., alors que la Commission l'avait portée alors à 19,315 milliards d'écus. Les deux milliards supplémentaires font que le financement de la P.A.C. devrait être assuré en 1985 par une masse totale de 21,315 milliards d'écus. Mais, d'après certains experts, ce nouveau supplément pourrait s'avérer insuffisant compte tenu :

- des exigences de la discipline budgétaire ;
- d'un supplément de dépenses provoqué par la fixation par le Conseil de prix agricoles et mesures connexes pour la campagne 1985-1986 supérieurs à ceux qui sont proposés par la Commission. On a déjà dit que le Vice-Président de la Commission chargé des questions budgétaires avait été très net sur ce point, et avait reporté sur le Conseil la responsabilité éventuelle d'une fixation des prix agricoles supérieure aux propositions — tendant vers un gel moyen des prix — faites par la Commission ;
- d'une éventuelle baisse du dollar qui engendrerait une augmentation des dépenses en restitutions ;
- de la nécessité de prendre des mesures pour écouler les stocks ;
- de reports de paiements de 1984 à 1985.

— *Le caractère remboursable ou non-remboursable des avances nationales* : à la réflexion, la distinction qui a, un temps, divisé le Conseil avec la position isolée de l'Allemagne fédérale sur le caractère remboursable (1984) ou non-remboursable (1985) des avances demandées aux États-membres pour couvrir le déficit de l'exercice budgétaire n'a pas l'importance qui lui a été donnée. En effet, les remboursements qui seront faits seront, en toute hypothèse, imputés sur des ressources provenant des États-membres, et notamment sur les recettes dans la limite du plafond de T.V.A. Le résultat est donc sensiblement le même, avec cette nuance que les avances non-remboursables permettent de « gagner » une année ou plus : elles sont immédiatement versées et utilisables pour l'exercice en cours, alors que les avances remboursables donnent lieu à des dépenses, et donc des versements des États-membres, qui sont imputées sur les exercices postérieurs.

— *L'autonomie des ressources propres* :

En atteignant leur plafond, les ressources propres créées en 1970 perdent leur autonomie, et les crédits appelés au-delà de cette limite dépendent alors de la volonté des États-membres et non des institu-

tions de la Communauté. Ce phénomène est apparu en 1984, lorsque les Parlements nationaux ont dû autoriser la ratification de l'accord relatif aux avances remboursables. En 1985, les institutions nationales devront une nouvelle fois intervenir pour autoriser le passage du plafond de T.V.A. de 1 % à 1,4 %, et pour consentir de nouvelles avances, cette fois-ci non-remboursables. Dans peu de temps, le plafond devra être porté à 1,6 %, nécessitant encore l'intervention des Parlements nationaux. A ce sujet, le Parlement européen voudrait, d'ailleurs, éviter une nouvelle saisine de ceux-ci et a maintenu sa demande que le passage du plafond de 1,4 % à 1,6 % puisse être fait sans ratifications parlementaires nationales, mais par une procédure communautaire de décision. Dans l'état actuel des choses, toutefois, il faut s'attendre, une fois encore, à une décision individuelle des États-membres. Le glissement du système des ressources propres vers un mécanisme de financement qui ne dépend plus, en partie, des institutions de la Communauté mais de la volonté des États-membres constitue incontestablement un recul de l'intégration européenne.

SECTION III

LES ALÉAS DE LA RELANCE INSTITUTIONNELLE : LE RAPPORT DU « COMITÉ DOOGE »

Thème récurrent de la réflexion sur l'avenir de la Communauté européenne, et terrain sur lequel les initiatives rencontrent des difficultés particulièrement grandes pour aboutir, la relance institutionnelle a pris un relief particulier dans les derniers mois avec les travaux du Comité institutionnel créé au Conseil européen de Fontainebleau en juin 1984. Le Comité avait chargé M. Maurice FAURE, Sénateur du Lot, représentant personnel du Président de la République française, de préparer le rapport de synthèse de ses délibérations.

I. — Du rapport intérimaire au rapport final

Les délibérations du « Comité Dooge » (1) ont pris la forme d'un premier rapport intérimaire, présenté au Conseil européen de Dublin en décembre 1984, puis d'un rapport final, proche du premier, com-

(1) La dénomination officielle du Comité est « Comité ad hoc pour les questions institutionnelles ». Par référence aux travaux préparatoires à la Conférence de Messine (1955), il a été surnommé « Comité Spaak II ». L'appellation « Comité Dooge » provient du nom de son Président, M. James Dooge, Sénateur irlandais.

muniqué au Conseil européen de Bruxelles au mois de mars 1985 en vue du Conseil européen qui se tiendra à Milan à la fin du mois de juin.

Dans le même temps, le Parlement européen nouvellement élu poursuivait, par le biais de sa commission institutionnelle, l'entreprise qu'il avait engagée en cette matière et qui avait marqué une étape d'importance le 14 février 1984 avec l'adoption du projet de traité d'Union européenne.

En outre, l'idée d'une conférence intergouvernementale, chargée de trouver un accord plus ou moins en profondeur pour débloquer le système communautaire de décision et pour élargir les champs d'action de la Communauté, était reprise de manière persistante après le discours remarqué prononcé par le Président de la République française, alors Président en exercice du Conseil européen, le 24 mai 1984, devant le Parlement européen.

A. — *Les premières réserves du rapport intérimaire*

Achevé à la veille du Conseil européen de Dublin (décembre 1984), le premier rapport du Comité institutionnel comportait déjà un certain nombre de réserves qui en réduisaient sensiblement la portée mais dont on pouvait penser qu'elles seraient provisoires.

Les positions divergentes enregistrées au sein du Comité portaient principalement sur les points suivants :

— le rétablissement généralisé du *vote majoritaire* au sein du Conseil était affecté des réserves du Royaume-Uni, de la Grèce et du Danemark ;

— les moyens de rendre les institutions « *plus efficaces et plus démocratiques* » étaient, dans le chapitre correspondant, contestés par le représentant danois ;

— les questions *monétaires et financières*, comme le développement du rôle de l'Écu, la création d'une banque centrale commune, d'un Fonds monétaire européen et d'une monnaie commune soulevaient également les réserves de la Grèce et du Royaume-Uni ;

— le chapitre consacré à « la réalisation d'un véritable marché intérieur » était affecté d'une remarque générale de la Grèce, qui soulignait l'obligation de tenir compte des situations particulières des économies nationales ;

— la *coopération politique* en matière de politique étrangère rencontra aussi une réserve générale du Danemark et, sur certains points, de l'Irlande et de la Grèce.

Enfin, l'idée de convoquer une *conférence intergouvernementale* figurait dans le rapport intérimaire, mais donnait lieu aux réserves des représentants anglais, danois et grec. Le Président du Parlement européen, qui avait assisté à deux réunions du Comité, était intervenu auprès de ses membres pour qu'ils se prononcent en faveur de la réunion prochaine d'une conférence intergouvernementale chargée de négocier un authentique et véritable traité d'Union européenne. Mais aucune décision, même de principe, n'avait été prise à ce sujet, ni aucune date retenue, comme l'auraient voulu le Parlement européen et, apparemment, la Commission des Communautés.

Les chefs d'État et de gouvernement s'étaient alors contentés, à Dublin, au mois de décembre 1984, de prendre acte du rapport intérimaire, de reconnaître sa « grande qualité » et de demander au Comité de « poursuivre ses travaux afin de parvenir au plus haut degré d'accord ». Ils demandaient au Comité, « en vue de (leur) prochaine réunion en mars 1985, de terminer ses travaux et de présenter un rapport qui, après un premier examen effectué au cours de cette réunion, sera le sujet principal du Conseil européen qui se tiendra en juin 1985 ».

B. — *La possibilité offerte par le rapport final d'effectuer un « saut qualitatif » qui reste à faire.*

Le rapport final du Comité Dooge a fait l'objet d'ultimes délibérations à la mi-mars 1985 avant le Conseil européen de Bruxelles. Il confirme, dans une large mesure, les traits principaux du premier rapport. Le rapport final, en effet :

— reprend, et quelquefois renforce, les formules contenues dans le rapport intérimaire, concernant notamment les options politiques majeures ;

— développe d'une manière sensible certains chapitres, tel celui qui porte sur les questions de sécurité et de défense ;

— comporte encore les multiples *réserves*, parfois très importantes, de certains représentants, qui figuraient déjà dans le rapport intérimaire.

— confirme le clivage significatif entre, d'une part, la position de sept pays et du Président de la Commission des Communautés et, d'autre part, celle du Royaume-Uni, du Danemark et de la Grèce. La réserve irlandaise porte sur les questions de sécurité et n'empêche pas de classer l'Irlande, pays neutre, dans la première catégorie.

Si la relance institutionnelle a été incontestablement engagée avec une vigueur à laquelle les observateurs n'étaient plus accoutumés, les chances d'aboutissement restaient encore très incertaines et hésitantes après le Conseil européen de Bruxelles en mars 1985. Si le Comité institutionnel était parvenu à présenter un rapport final, les réserves posées par certains de ses membres étaient loin d'être négligeables et obligeaient à tempérer la portée de l'accord conclu entre les représentants des chefs d'État et de gouvernement des États-membres. De son côté, et en sens inverse, le Parlement européen ne ménageait pas ses efforts pour faire considérer comme acquise la convocation, à la fin juin 1985, d'une conférence intergouvernementale et pour faire prendre par celle-ci comme base de négociation l'ambitieux « traité-constitution » qu'il avait adopté auparavant. La présidence italienne, pour sa part, laissait entendre qu'elle œuvrait pour que la Communauté franchisse ce « pas institutionnel » auquel beaucoup aspirent, mais avait été mobilisée au cours du premier trimestre 1985 plus par la conclusion de l'élargissement à l'Espagne et au Portugal que par l'approche délicate d'une réforme de l'édifice institutionnel de la Communauté.

II. — Les failles du rapport final

Le rapport du Comité institutionnel au Conseil européen comporte, dans sa version finale, quatre parties qui, après le préambule, traitent successivement de la volonté de créer une « entité politique véritable », d'assigner des « objectifs prioritaires » à l'Union européenne, de la doter d'« institutions efficaces et démocratiques » qui seraient les moyens d'action de cette entité, et de dégager une « méthode » propre à en favoriser l'avènement.

A. — *Le cadre général et la volonté d'aboutir*

Après un bref historique de la construction européenne et l'affirmation que celle-ci correspond « aux besoins complexes mais profondément ressentis » des habitants des États-membres, cette partie du

rapport fait référence aux points communs aux différents pays européens qui devraient les inciter à aller plus-avant : « principes de la démocratie pluraliste et respect des droits de l'homme », défis communs face au Japon et aux États-Unis dans le domaine industriel et technologique, « indépendance politique que l'Europe a toujours occupée dans le monde au cours de l'histoire ». Dépassant le cadre géographique des dix États-membres, le rapport souligne également que « l'Europe n'oublie pas qu'elle ne représente qu'une partie de l'Europe » et que « les États membres gardent à l'esprit la civilisation qu'ils partagent avec les autres pays du continent. »

Les auteurs du rapport disent avoir voulu éviter tout esprit dogmatique et s'être refusés à établir un catalogue de mesures à prendre, fussent-elles précises et concrètes. Recherchant plutôt le « saut qualitatif » et l'émergence d'une volonté politique commune des États-membres, ils ont préféré, instruits par l'expérience, énoncer des objectifs, des politiques et des réformes institutionnelles permettant à l'Europe de retrouver « la vigueur et l'ambition de ses origines ».

Se situant sur le plan politique, ils n'ont pas choisi le support juridique qui permettra à l'Union européenne d'être cette nouvelle « entité politique véritable » qu'ils appellent de leurs vœux : coopération intergouvernementale, traités communautaires actuels ou « nouveaux instruments » à définir. Leur démarche dépasse pourtant largement le cercle tracé par les traités constitutifs puisque la capacité de décider, que le rapport traite dans sa troisième partie, doit s'appliquer à quatre domaines : l'économique, le social, le politique et le domaine de la sécurité.

Enfin, l'Union, loin de diluer les identités nationales, respectera « la personnalité de chacun des États qui la composent ».

B. — « *Les objectifs prioritaires* » : des thèmes classiques et des thèmes nouveaux.

Les objectifs prioritaires trouvent quatre directions distinctes qui sont abondamment développées.

1° *Un espace économique intérieur homogène*

La réalisation d'un véritable marché intérieur, le renforcement de la compétitivité de l'économie européenne et la promotion de la con-

vergence économique sont les thèmes classiques qui devront être mis en œuvre par l'achèvement du traité de Rome. Mais au-delà du traité, et sur des bases juridiques qu'il reste à définir, « l'espace économique intérieur homogène » sera constitué par la création d'une communauté technologique. Cette dernière rubrique ne figurait pas dans le rapport intérimaire. Le renforcement du système monétaire européen et la mobilisation des ressources nécessaires, c'est-à-dire l'accroissement des ressources actuelles pour financer les dépenses nouvelles, participeront également à la création de cette nouvelle entité économique homogène.

Il n'est pas douteux que les propositions du Comité supposent, pour être crédibles, une mise en place progressive et des efforts équilibrés de la part des États-membres, notamment dans le domaine de la convergence économique. Leur « souveraineté économique » les incitera peut-être à demander de conserver un temps certains moyens de contrôle des échanges, notamment en matière de contrôles aux frontières, de politique des transports, d'ouverture des marchés publics et de libération des mouvements de capitaux.

2° La promotion des valeurs communes de civilisation

Qu'il s'agisse de la protection de l'environnement, de la mise en œuvre progressive d'un espace social européen et d'un espace juridique homogène, ou de la promotion des valeurs culturelles communes, l'objectif est de dépasser le cadre strictement économique des traités actuels pour que les progrès de l'intégration donnent « une dimension européenne à tous les aspects de la vie collective » des États européens. Les États de la Communauté ne sont pas les seuls visés : comme l'indiquait déjà le préambule, la dimension géographique de la Communauté actuelle doit être dépassée car les actions qui doivent être entreprises seront, « chaque fois que cela est possible, menées en étroite collaboration avec les pays européens non membres de la Communauté et avec le Conseil de l'Europe ». On se souvient que la France avait déjà avancé à plusieurs reprises l'idée d'un espace social et d'une coopération judiciaire européens et que, sous la dernière présidence française (1^{er} semestre 1984), un « Conseil mixte » avait fourni le cadre de la coopération dans le domaine de la culture. Le « cadre cohérent » dont parle le rapport à ce sujet devra-t-il rester cette formation ministérielle particulière, ou prendre une forme nouvelle propice à l'extension de la coopération à des domaines nouveaux, tels la télévision par câbles, par satellites, etc... ?

Concernant la coopération judiciaire et l'entraide pénale, les États procèdent traditionnellement par la voie des conventions internationales de type classique, mais cette pratique ne devrait pas constituer un obstacle à l'harmonisation des législations dans le cadre communautaire, d'autant que la recrudescence du terrorisme et la lutte contre le banditisme ont mis en évidence la gravité des problèmes posés.

3° La recherche d'une identité extérieure

L'affirmation de l'Europe comme entité autonome sur la scène internationale doit reposer, pour le Comité Dooge, sur une politique extérieure commune et sur une attitude commune en matière de sécurité et de défense. Ce dernier point a été précisé et renforcé dans le rapport final, où une série de mesures sont proposées pour engager une concertation sur la sécurité de l'Union et où l'accent est mis sur des actions communes en matière d'armements. Le passage de la « coopération politique », même renforcée, à une véritable « politique extérieure commune » ne manque pas de poser un problème de principe qui est à l'image du « saut qualitatif » proposé par le rapport final. Un expédient pourrait être trouvé avec la création d'un secrétariat permanent de la coopération politique, mais ce serait une demi-mesure étrangère à l'inspiration générale du rapport. Quant à la mise en place de représentations communes auprès des institutions internationales, le rapport ne précise pas s'il s'agit des seules organisations de caractère économique, ou si la représentation doit être étendue à des institutions à vocation différente.

Concernant les questions de défense et de sécurité, un pas semble vouloir être fait, mais le rapport comporte des lignes directrices aussi variées que « la définition et l'adoption de normes communes pour les systèmes et matériels d'armement », la référence, à plusieurs reprises, à la notion de désarmement ou de contrôle des armements. Mais, de façon générale, l'accent est mis sur la meilleure prise de conscience par les États-membres de leurs intérêts communs en matière de sécurité et sur la nécessité de renforcer leur coopération en matière d'armement. Par ailleurs, et avec réalisme, le rapport final souligne les conséquences qu'ont en ce domaine le statut de puissance nucléaire de la France et du Royaume-Uni, qui sont en outre membres permanents du Conseil de Sécurité de l'O.N.U., et la neutralité de l'Irlande. Enfin, la « recherche d'une identité extérieure » ne doit pas méconnaître les cadres existants en matière de défense, c'est-à-dire l'Alliance atlantique et l'Union de l'Europe Occidentale (U.E.O.).

C. — « Les moyens » : l'efficacité et la démocratisation du processus de décision.

Si, avec des réserves britanniques et grecques, un consensus imparfait est apparu laborieusement entre les membres du Comité pour démocratiser les institutions communautaires, c'est-à-dire pour renforcer la place du Parlement européen, la procédure de décision au sein du Conseil, c'est-à-dire la pratique du veto, a fait apparaître une majorité et une minorité dont les positions sont intégralement exposées dans le rapport final.

Ayant noté que le Conseil européen devrait être déchargé des affaires courantes pour jouer un rôle stratégique, et qu'il devrait se réunir deux fois par an seulement, le rapport aborde successivement chaque institution, sans toutefois consacrer de développements particuliers au Comité économique et social et à la Cour des Comptes.

1° Le Conseil

Les principes en matière de vote, sujet fondamental entre tous, ont divisé les membres du Comité.

a. — La position de la majorité du Comité.

La majorité de celui-ci préconise une innovation essentielle : le principe général doit être que « les décisions devront être prises à la majorité qualifiée ou simple. L'unanimité restera requise dans certains cas exceptionnels en nombre nettement réduit par rapport aux traités actuels et dont la liste sera limitativement déterminée ». Le mécanisme proposé par la majorité serait le suivant : le vote a lieu à la demande de la Commission ou de trois États-membres, et doit intervenir dans un délai de trente jours.

Tel quel, et le changement est de taille, le texte écarte la possibilité d'évoquer un « intérêt vital ». Il ne signifie pas pour autant, cependant, que les États-membres renonceront totalement à se prémunir contre des atteintes à leurs intérêts fondamentaux puisque ceux-ci devraient être énumérés limitativement dans une liste qui déterminera les cas où l'unanimité sera requise. De cette manière, les intérêts vitaux devraient être protégés de manière permanente ; les ministres n'auraient pas à les évoquer s'ils sont mis en question puisque les sujets sur lesquels l'unanimité est requise seraient connus à l'avance.

Si ce mécanisme est de nature à assouplir les travaux du Conseil, il semble toutefois que son application, en cas d'adoption, pourrait donner lieu à des difficultés d'interprétation. Tout devrait dépendre du degré de précision avec lequel les cas où l'unanimité est requise seront définis.

b. — La position de la minorité du Comité.

La minorité du Comité, pour sa part, ne partage pas ces vues et « estime qu'il conviendra de recourir davantage, notamment dans le cadre de la Communauté élargie, aux dispositions de vote à la majorité *prévues par les traités*. Lorsqu'on aura consacré suffisamment de temps à la recherche d'un consensus, la Présidence devrait demander un vote. Lorsque les traités requièrent que les décisions soient prises à l'unanimité, les États-membres devraient faire plus souvent appel à la possibilité *d'abstention* (...). Lorsqu'un État-membre estime que ses intérêts nationaux très importants sont en jeu, il conviendrait de poursuivre la discussion jusqu'à ce qu'un accord unanime soit réalisé ».

En un mot, la minorité du Comité est partisane du maintien du système en vigueur, malgré les situations de blocage qu'il a provoqué depuis de longues années. On remarque d'ailleurs que le dernier alinéa du texte cité est la reproduction du passage central du « compromis de Luxembourg » de 1966. Pour atténuer les défauts du système préconisé, le représentant du Premier Ministre britannique a fait ajouter en bas de page que « dans le souci d'éviter les abus, il conviendrait que tout État-membre réclamant la poursuite de la discussion dans cette perspective fournisse formellement et en détail, dans le cadre d'une procédure spéciale du Conseil, les raisons pour lesquelles son Gouvernement estime qu'un intérêt très important est en jeu ».

Il reste que, dans le texte de la majorité, l'allusion à la notion d'intérêt vital est supprimée. Il va plus loin que la version du rapport intérimaire, qui maintenait la possibilité de recourir à un intérêt vital, mais qui limitait cette faculté à une période transitoire et la soumettait à une procédure appropriée. De son côté, le représentant belge a fait insérer une note dans laquelle il « souligne le progrès considérable qui distingue ces propositions des solutions envisagées dans le rapport intérimaire du Comité en matière de vote et de veto ».

c. — La « méthode de la différenciation »

Le passage du rapport consacré au Conseil prévoit également l'utilisation de la *méthode de la différenciation* de la règle communautaire. Des limites lui sont apportées : dans le temps, dans son fonde-

ment (considérations économiques et sociales) et dans un principe (respect de l'unité budgétaire). La portée de cette règle a été interprétée jusqu'à présent de façons diverses. Pour certains, la « différenciation » institue de facto une Communauté « à deux vitesses », puisque certains pays seraient dispensés de l'application des décisions. Pour les tenants de cette interprétation, la méthode présente l'avantage de permettre à ceux qui veulent progresser de ne pas être paralysés par ceux qui invoquent un intérêt fondamental, dans l'un des cas énumérés dans la liste qui, dans la position de la majorité du Comité, nécessite l'unanimité. Pour d'autres, au contraire, la méthode de la différenciation de la règle communautaire est la reconnaissance qu'il est possible de concéder, temporairement et exceptionnellement, des dérogations à l'application d'une décision qui demeure, bien que non-applicable à tel ou tel État à titre individuel, une décision communautaire. Dans cette thèse, il ne devrait pas en résulter un nouveau type de Communauté, ce qui serait le cas si l'application de la méthode pouvait être généralisée.

2° La Commission.

a. — Une Commission réhabilitée.

« Cheville ouvrière » de la Communauté, renforcement de ses attributions, plus grande délégation de compétence d'exécution, « pleine indépendance », pouvoirs « d'initiative, d'exécution et de gestion » : tels sont les objectifs assignés à la Commission par les auteurs du rapport. L'idée est que la Commission doit retrouver son originalité initiale, qu'elle redevienne ce « moteur » des actions et politiques communes, et que disparaisse cette alliance plus ou moins objective, et variable dans le temps, avec le Parlement européen ou le Conseil.

Certains mécanismes sont repris du projet de traité d'Union européenne adopté par le Parlement européen le 14 février 1984. S'ils ne sont pas inscrits dans les textes, ces mécanismes sont, en réalité, devenus la pratique depuis quelque temps : désignation du Président de la Commission par le Conseil européen, investiture sur la base de son programme par un vote du Parlement européen.

b. — Le nombre de Commissaires.

Le rapport dispose également que « la Commission ne doit pas comprendre plus d'un ressortissant par État-membre ». On sait que le problème du nombre de Commissaires européens s'est posé avec l'élar-

gissement à l'Espagne et au Portugal, et qu'il a finalement été retenu de faire siéger deux Commissaires de nationalité espagnole et un Commissaire de nationalité portugaise, portant ainsi à 17, à partir du 1^{er} janvier 1986, le nombre total de Commissaires, qui est actuellement de 14. Il est vraisemblable qu'un organe collégial comptant un nombre important de membres délibère avec moins de souplesse que si ses effectifs étaient plus réduits. Toutefois, on peut penser que la présence d'un Commissaire par État-membre comporte les risques d'une « coreperisation » de la Commission, avec l'apparition de clivages nationaux incompatibles avec le caractère supra-national de cette institution. L'idée, en sens inverse, a été avancée de mettre en place un collège où le nombre des Commissaires serait inférieur à celui des États-membres. Cette mesure donnerait peut-être plus de cohésion et d'efficacité à la Commission, mais elle ne manquerait pas de poser de très délicats problèmes de principe.

3° Le Parlement européen.

« Effacement » et « surenchère » sont les deux travers relevés — avec justesse — par les auteurs du rapport pour définir le sort d'un Parlement qui, quoiqu'élu au suffrage universel, a présentement un rôle surtout consultatif.

C'est pourquoi le moyen retenu est d'accroître le rôle du Parlement européen, qui est le « gage de la démocratie du système européen ». Trois directions sont choisies : « une participation effective au pouvoir législatif », « un renforcement de son contrôle » sur les politiques de l'Union, la Commission et la Coopération, « une responsabilité dans les décisions concernant les recettes ».

a. — Le pouvoir législatif.

La première direction mérite une attention particulière : la fonction législative s'exercera dans des domaines « *spécifiquement définis, sous forme de co-décision avec le Conseil* ». Le rapport définit une procédure précise qui rappelle celle qui est utilisée en matière budgétaire, avec cette différence que l'institution saisie la première sera le Parlement et non le Conseil. Le mécanisme prévu est le suivant : la Commission soumet sa proposition au Parlement, qui en discute et adopte un texte sur lequel le Conseil statuera. En cas de désaccord entre les deux institutions, une procédure de conciliation est engagée sur la base d'une (nouvelle ?) proposition de la Commission, qui, de toute façon, garde son pouvoir d'initiative tout au long de la procédure législative.

Cette partie du rapport, essentielle pour le nouvel équilibre institutionnel que voudrait établir le Comité, souffre d'une ambiguïté : il reste en effet à préciser les domaines dans lesquels la « co-décision » sera la règle, et à dire, en cas de persistance du désaccord et d'échec de la procédure de concertation, qui, du Parlement ou du Conseil, statuera en dernier ressort. L'esprit des traités et la pratique laissent penser qu'il s'agirait plutôt du Conseil.

En outre, la portée de cette proposition est singulièrement réduite par la réserve générale formulée par le représentant du Premier Ministre britannique sur l'ensemble des paragraphes consacrés au Parlement européen. Pour le membre britannique du Comité, il serait préférable d'améliorer et d'élargir la procédure de concertation et « d'encourager le Parlement européen à apporter, dans le cadre des pouvoirs que lui confère le traité, une contribution plus efficace au processus communautaire de prise de décision ».

b. — Les pouvoirs budgétaires.

La responsabilité du Parlement européen dans la définition des recettes est une nouveauté, même si, dans le système actuel, le Parlement arrête le niveau des recettes en même temps qu'il détermine, avec le Conseil, celui des dépenses. Cette responsabilité s'exercerait de deux façons : par son intervention dans la définition du « *cadre de référence* » (notion liée à celle de discipline budgétaire) et par le rôle qu'il jouerait, en commun avec le Conseil, dans le *développement des ressources propres*, l'objectif étant, dans un souci de rigueur financière et budgétaire, d'associer le Parlement à l'équilibre des dépenses par les recettes.

Le souhait des auteurs du rapport est, très visiblement, d'accroître de façon appréciable les compétences budgétaires du Parlement européen puisqu'ils appellent de leurs vœux « l'élaboration d'un nouvel équilibre institutionnel fondamental ». Mais on peut se demander jusqu'où cette volonté peut aller. C'est ainsi qu'il n'est pas fait allusion dans le rapport à la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non-obligatoires. Il semble que celle-ci devrait disparaître.

c. — La procédure électorale uniforme.

Il est important de noter que, dans l'esprit du Comité Dooge, « cette évolution devrait s'accompagner d'une représentativité accrue du Parlement lui-même à travers *l'uniformisation des modes de scrutin* ».

pour l'élection de ses membres. » On se souvient que le Conseil n'était pas parvenu à un accord sur ce sujet, et qu'il avait reporté sa décision aux prochaines élections européennes de 1989. De son côté, le Parlement européen a, depuis longtemps, fait de multiples tentatives pour instaurer un mode d'élection uniforme dans tous les États-membres (rapport Dehousse en 1960, rapport Patijn en 1973, puis rapport Seitlinger en 1982). Sa commission politique s'est à nouveau saisie de la question et a chargé M. Bocklet (RFA, PPE) d'établir un nouveau rapport.

4° La Cour de Justice.

La Cour de Justice des Communautés est, traditionnellement, la gardienne de la légalité communautaire. Le Comité Dooge confirme cette mission, en la chargeant de garantir « le respect des droits, devoirs et compétences énoncés dans les traités », mais il voudrait également qu'elle soit « considérée dans son rôle de juge suprême pour toutes les matières relevant des traités, y compris la protection des droits fondamentaux des individus garantis par l'ordre juridique communautaire ».

Pour mieux accomplir sa mission, le Comité propose de décharger la Cour du contentieux de la fonction publique communautaire. Elle recevrait la compétence d'interpréter les accords intervenus dans le champ d'application des traités.

D. — « La méthode » : une conférence intergouvernementale.

La convocation d'une conférence intergouvernementale chargée de négocier un projet de traité d'Union européenne est devenue une *proposition formelle* du Comité, alors qu'elle n'apparaissait que comme une éventualité dans le rapport intérimaire. L'idée avancée par le Président de la République Française, alors Président du Conseil européen, à Strasbourg dans son discours du 24 mai 1984 de convoquer une conférence intergouvernementale est ainsi confirmée.

1° Les bases de la négociation.

Le Comité demande que la base des négociations de la Conférence soit triple : l'acquis communautaire, le rapport Dooge et la déclaration

solennelle de Stuttgart sur l'Union européenne (juin 1983). Il est important de noter que le projet de traité d'Union européenne du Parlement européen n'est pas considéré, par les auteurs du rapport, comme devant constituer l'une des bases des travaux de la Conférence : le « projet Spinelli » n'interviendrait que pour « inspirer » les négociateurs, qui ne retiendraient que « l'esprit et la méthode » du projet. Que signifie cette disposition ? Tout d'abord, le Comité ne prévoit pas le recours au texte même du projet de traité (87 articles) tel qu'il a été adopté par le Parlement européen. Ensuite, le Comité envisage que la Conférence retiendra du projet du Parlement européen la volonté d'un « saut qualitatif », avec l'extension des champs d'action des Communautés et le rééquilibrage du système de décision. Quant à la méthode, faut-il entendre que la Conférence, lorsqu'elle sera convoquée, élaborerait un texte qui serait aussi complet et minutieux que celui du Parlement européen et qui, tout en maintenant l'acquis communautaire, devrait se substituer progressivement aux traités constitutifs et aux actes subséquents ? Doit-on, plus simplement, comprendre que le nouveau projet de traité dont la négociation est demandée par le Comité se limiterait à compléter les textes actuels pour accroître les interventions des Communautés, qui deviendraient une Union européenne, et débloquent le processus décisionnel ?

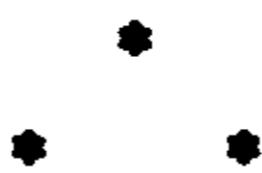
Le Parlement européen a pris, bien évidemment, une attitude maximaliste à ce sujet lors de sa session du mois d'avril 1985 à l'occasion de la discussion des rapports Croux et Seeler (1), présentés au nom de sa commission institutionnelle. Le Président de cette commission, M. Altiero Spinelli, a fait une communication dans laquelle il déclare que « le Parlement européen considère que « s'inspirer » ou bien ne signifie rien de sérieux ou bien signifie que la Conférence doit partir du traité, qui est le fruit de trois ans de travail des principales forces politiques européennes et doit préparer les modifications qui lui sembleraient utiles, tout en respectant son esprit et sa méthode ».

2° Les parties à la Conférence

Le rapport prévoit que « les parties à la Conférence seront les États-membres » et donne plusieurs précisions qui n'étaient pas contenues dans le rapport intérimaire. C'est ainsi que l'Espagne et le Portugal siègeront à la Conférence après la signature du traité d'adhésion,

(1) doc. A2-16/85 et A2-17/85 : rapport sur l'état des délibérations au sein des Parlements nationaux en ce qui concerne le projet de traité d'Union européenne, et rapport sur la position du Parlement européen à l'égard des travaux du Conseil européen concernant l'Union européenne.

que la Commission des Communautés « participera » aux négociations et que le Parlement européen sera « étroitement associé » aux travaux de la Conférence, dont les résultats lui seront « soumis ». Cette dernière disposition constitue une nouveauté importante, si l'on sait l'attention que porte le Parlement européen à l'idée d'Union européenne et au projet de traité qu'il a élaboré. La formulation retenue dans le rapport final ne le satisfait d'ailleurs pas entièrement, puisqu'il demande notamment que le texte qui conclura les travaux de la Conférence soit commun à celle-ci et à lui-même. D'après ses porteparoles les plus déterminés, le projet de traité qui devrait être élaboré doit être approuvé par la Conférence, qui représente les gouvernements, et par le Parlement européen, qui représente les citoyens. Il convient de rappeler aussi que le projet de traité, s'il doit être un jour présenté, sera également soumis aux Parlements nationaux pour en autoriser la ratification...



Conformément à ce qu'ils avaient décidé à Dublin au mois de décembre 1984, les Chefs d'État et de Gouvernement se sont contentés, à Bruxelles au mois de mars 1985, d'avoir un premier échange de vue sur le rapport définitif du Comité institutionnel et de reporter au prochain Conseil européen de Milan au mois de juin 1985, leurs délibérations sur le thème de l'Union européenne.

Le Conseil européen « s'est félicité des orientations exprimées dans le rapport ainsi que du contenu des propositions intéressantes qui ont été présentées et il a déclaré apprécier vivement l'excellent travail fourni par le Comité ». Dans le courant du second trimestre de l'année, les gouvernements devraient procéder à des entretiens bilatéraux pour préparer les décisions finales qui sont attendues du Conseil européen de Milan.

Il n'est actuellement pas possible de savoir quel sort sera réservé au rapport du Comité Dooge, mais il apparaît d'ores et déjà que, malgré les nombreuses réserves qui affectent certains paragraphes, la création d'une Union européenne semble être considérée par les membres du Comité comme un aboutissement souhaitable.

Le représentant danois lui-même, qui conteste le plus l'approche générale du rapport, fait une réserve sur le premier chapitre mais estime que l'expression d'« entité politique véritable » doit être rem-

placée par celle d'« Union européenne ». L'expression « Union européenne » revient en effet une douzaine de fois dans le texte, avec des formulations comme « le droit de l'Union », « la future Union », les accords « négociés par l'Union », etc... Il semble ainsi que les membres du Comité aient travaillé sur l'hypothèse de la création d'une Union européenne devant hériter des traités actuels, les transformer et les améliorer dans le respect des objectifs originaires de la Communauté. En demandant la convocation d'une Conférence intergouvernementale, le Comité déclare d'ailleurs qu'une décision de ce type « aurait une valeur hautement symbolique et marquerait l'acte de fondation de l'Union européenne ».

Pour éviter que, une fois convoquée, la Conférence s'engage dans des querelles de procédure et des discussions sans fin, certains ont demandé qu'un mandat soit défini et donné à la Conférence, et que des délais précis lui soient impartis. Il appartiendra aux Chefs d'État et de Gouvernement d'en décider, et de dire, d'abord, s'ils veulent que cette Conférence soit convoquée. La décision qu'ils doivent prendre est fondamentalement politique, et déterminera l'aboutissement d'une relance qui est engagée mais encore incertaine : soit un accord vraiment novateur, soit un compromis provisoire dont la Communauté est coutumière.

SECTION IV

LES ENJEUX STRATÉGIQUES DE L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE

Lors du Sommet de Bruxelles, l'élargissement, les questions financières et les perspectives de la relance institutionnelle avaient très largement occulté les efforts de la Commission pour renforcer l'intégration économique et sociale de la Communauté. De fait, c'est dans une certaine indifférence qu'ont été accueillis les différents documents de travail présentés par la Commission, qu'il s'agisse de ceux sur la politique de l'environnement, sur la situation économique et sociale ou sur le renforcement de la base technologique et de la compétitivité de l'industrie européenne.

L'initiative de défense stratégique américaine — I.D.S. — plus connue jusqu'à présent sous l'expression de « guerre des étoiles » — dont il n'appartient pas au présent rapport d'analyser les implications

stratégiques — est venue faire rebondir un débat qui, à force de se diluer dans les formules rituelles ou de se réduire à une accumulation de mesures ponctuelles, finissait par masquer le véritable enjeu de la construction communautaire : l'indépendance économique et finalement l'autonomie politique du continent européen.

I. — La relance des économies européennes

Le Conseil Européen a débattu de la situation économique et sociale de la Communauté pour déboucher sur des orientations de politique économique qui ne comportent guère de novations par rapport aux options antérieurement définies à Dublin.

Dans le document de travail qu'elle a présenté au Conseil comme base de discussion (Com. 85/88), la Commission n'apporte d'ailleurs que peu d'éléments nouveaux par rapport à ceux contenus dans son rapport économique annuel d'octobre 1984 : elle confirme la prévision d'une croissance de 2,4 % pour 1985 ainsi que le maintien du chômage à un niveau élevé. Constatant une certaine amélioration et, notamment, une meilleure convergence des évolutions économiques des pays membres, la Commission souligne la possibilité de tirer parti de ces nouvelles marges de manœuvre pour déboucher sur un certain nombre de recommandations. Celles-ci consistent à :

— fixer un objectif de réduction significative du chômage dans un délai acceptable, au moyen d'une croissance plus rapide et plus créatrice d'emplois sans toutefois compromettre la stabilité monétaire ;

— relancer le dialogue social à tous les niveaux afin de dégager le consensus nécessaire à la poursuite de l'assainissement et à l'amélioration des conditions économiques de l'offre ;

— inciter les pays dans lesquels le processus de consolidation des budgets publics est suffisamment avancé, à accroître les dépenses qui contribuent à soutenir l'activité et à préparer l'avenir, notamment en développant l'investissement ;

— enfin, à examiner dans quelle mesure la Communauté peut jouer un rôle dans ce processus d'ajustement positif et, en l'occurrence, dans quelle mesure on peut penser à un nouveau développement de ses instruments d'emprunts et de prêts, notamment en vue d'investissements dans les transports et les télécommunications.

Votre Délégation relève, à cet égard, *l'influence des idées développées dans le rapport rédigé par MM. Michei Albert et James Ball*, à la

demande du bureau du Parlement Européen, sur le redressement économique de l'Europe. On retrouve d'ailleurs les mêmes convergences dans les propositions que fait la Commission en vue de renforcer la compétitivité de l'industrie communautaire.

C'est sur la base de ces propositions que le Conseil Européen a souhaité mettre l'accent sur la réalisation d'un grand marché — en vue de laquelle il a souhaité la définition d'un programme détaillé —, le développement des petites et moyennes entreprises, l'aménagement des conditions de travail, le lancement d'actions spécifiques en faveur de l'emploi ainsi que, sur un autre plan, sur les conditions à l'engagement de nouvelles négociations commerciales multilatérales dans le cadre du G.A.T.T.

II. — La protection de l'environnement

Conformément aux souhaits de la Commission, le Conseil Européen a estimé que l'environnement doit être l'une des composantes essentielles des politiques communautaires, qu'elles soient économique, industrielle, agricole et sociale. Il a également décidé, pour marquer l'importance qu'il attache à la réalisation de progrès significatifs en la matière, que 1987 serait l'année de l'environnement.

Le document de travail présenté par la Commission, intitulé « Une politique de l'environnement aux dimensions de l'Europe » (Com. 85/86), soulignait la dégradation sensible de l'environnement en Europe ainsi que la nécessité de prendre des mesures d'urgence dans plusieurs domaines : pollution atmosphérique, pollution marine, manipulation des produits chimiques dangereux et techniques de productions agricoles.

III. — Le renforcement de l'industrie communautaire

Dans sa communication au Conseil Européen en vue du renforcement de la base technologique et la compétitivité de l'industrie communautaire (Com. 85/84), la Commission commence par constater l'importance du retard pris par rapport aux États-Unis et au Japon qui, même s'il ne peut être considéré comme généralisé, n'en est pas moins préoccupant dans certains domaines à haute intensité technologique, tels les technologies de l'information, les télécommunications,

la biotechnologie ou les matériaux nouveaux. Elle souligne à cet égard qu'aucun État membre ne peut, à lui seul, relever le défi de ces nouvelles technologies et que les politiques nationales industrielles aboutissent à maintenir le fonctionnement du marché. Elle note enfin qu'il n'est pas souhaitable d'engager sans précautions des coopérations avec des entreprises multinationales américaines ou japonaises.

Sur la base de ce diagnostic, la Commission propose au Conseil Européen de sélectionner six objectifs principaux :

1°) *réaliser l'unité complète du marché intérieur* : la Commission réaffirme la nécessité de supprimer les frontières internes de la Communauté d'ici à 1992 et préconise dans cette perspective un programme prévoyant des progrès rapides en matière de normalisation de marchés publics, d'aides nationales à l'industrie, d'échanges de prestations de services ainsi que d'adaptation des structures juridiques en vue de favoriser les coopérations d'entreprises ;

2°) *adapter la politique commerciale extérieure de la Communauté à ses ambitions en matière de nouvelles technologies*. Il s'agit pour la Communauté de mettre son industrie en mesure d'affronter à armes égales sur son propre marché la concurrence internationale et d'avoir pour les secteurs novateurs un accès effectif aux marchés de ses partenaires ;

3°) *renforcer et mieux utiliser le potentiel scientifique et technologique de la Communauté*. La Commission demande au Conseil d'appuyer l'objectif tendant à porter à 6 % en 1989 au lieu de 3 % la part des ressources propres allouée à la recherche/développement. On remarque que, selon la Commission, cet effort au niveau communautaire n'exclut pas des coopérations plus étroites entre ceux des États membres qui sont intéressés à certains projets auxquels d'autres ne veulent pas participer. Il y a là la reconnaissance, à peine voilée, de l'utilité d'une Europe à géométrie variable que la France avait appelée de ses vœux en son temps en préconisant la constitution d'agences spécialisées, et qui est aujourd'hui relancée avec le projet Eureka ;

4°) *valoriser les ressources humaines*. Pour mieux réaliser cet objectif, la Commission propose notamment le rapprochement entre les universités et l'industrie, la mobilité des étudiants, ainsi que la

reconnaissance de centres d'excellence communautaire aux établissements les plus avancés.

5°) favoriser l'innovation et la diffusion de l'information. Trois domaines devraient faire, selon la Commission, l'objet d'une attention toute particulière :

- la fiscalité, qui devrait être adaptée pour favoriser les prises de risques ;
- la diffusion des connaissances, notamment par l'extension à d'autres secteurs des pratiques retenues pour le développement du programme Esprit :
- la création de banques de données et la transmission des flux de données à travers les frontières ;

6°) réaliser une percée dans les télécommunications. Compte tenu des capacités de l'industrie européenne dans ce domaine, la Communauté peut faire de celui-ci le secteur porteur que constituent l'espace et la défense pour les États-Unis, ou l'électronique grand public pour le Japon. Il importe, à cet effet, de mettre en place des normes communes, de lancer des projets pilotes et de prévoir des financements appropriés. Le programme RACE — cf. la deuxième partie du présent rapport — constitue la première étape d'une telle politique.

Le Conseil a dans ses conclusions « accueilli favorablement » ces propositions et demandé à la Commission de présenter à l'occasion de chaque Conseil un rapport d'étape sur les progrès réalisés dans la vue du renforcement de la coopération technologique.

IV. — Eureka, une solution française au nouveau défi technologique américain ?

L'initiative de défense stratégique a effectivement pris l'allure d'un véritable défi pour l'Europe. Les États-Unis ont non seulement mis les pays européens en demeure de répondre à leur offre de participation aux recherches associées à cette initiative dans les deux mois, mais encore cherché à court-circuiter les gouvernements en s'adressant directement aux industriels pour leur proposer de participer aux programmes.

Ainsi, l'Europe se voit-elle soumise à une double menace : perte d'identité politique si les États répondent en ordre dispersé à l'offre américaine ; perte de substance technologique, si l'attentisme ou l'inertie des gouvernements rend possible ce qui s'apparente à une sorte d'O.P.A. sur les capacités de recherche des pays de la Communauté. Désormais la coopération technologique devient une affaire éminemment stratégique : faute de réaction collective, les Européens vont se voir enrôler comme malgré eux au service d'une initiative vitale pour leur avenir mais discutée et gérée en dehors d'eux. Bref, réagir en ordre dispersé face à l'initiative de défense stratégique, c'est sans doute pour l'Europe s'engager dans un processus de vassalisation technologique, économique, et même politique, largement irréversible.

Peu avant le Sommet, M. Delors a fait savoir que, bien qu'elle n'ait pas de compétence en matière de défense, la Communauté doit se donner les moyens de participer à l'initiative de défense américaine au cas où l'Europe déciderait de coopérer avec les États-Unis au projet de guerre des étoiles. Estimant que les Chefs d'État et de gouvernement devaient prendre en compte dans les perspectives financières de la recherche européenne les possibilités pour l'Europe de participer d'une manière ou d'une autre aux recherches, la Commission a modifié au dernier moment ses propositions et suggéré que la C.E.E. y consacre 6 % de son budget, au lieu des 4 % initialement prévus. Le Président de la Commission ne fut pas entendu et se vit reprocher d'outre-passer le domaine de compétence de la Communauté.

Le débat politique et institutionnel allait être relancé avec la lettre portée à la connaissance du public le 18 avril, de M. Roland Dumas, tendant à proposer à ses collègues des Dix — et même des Douze puisqu'elle a également été adressée aux ministres portugais et espagnols — de « mettre en place, sans délai, l'Europe de la technologie. » Cette initiative, plus connue sous le nom d'Eureka, dépasse le simple cadre communautaire dans la mesure où elle procède d'une approche politique globale et où elle comporte la suggestion de la création d'une agence de coopération spécialisée, distincte mais associée à la Communauté.

Le fait que cette initiative ait été discutée lors de la session spéciale du Conseil des ministres des affaires étrangères et de la défense des pays de l'U.E.O., qui s'est tenue les 21 et 22 avril à Bonn, souligne le caractère sui generis d'une démarche qui s'articule étroitement sur la coopération politique. Les conclusions de ce conseil témoignent d'ailleurs de la dissociation des deux niveaux puisque le communiqué final distingue nettement le problème politique du problème technologique

pour réaffirmer d'une part la nécessité d'une « coordination » de l'attitude européenne et la réaffirmation des compétences de la Communauté (1).

Dans la lettre qu'il a adressée aux ministres des affaires étrangères, M. Roland Dumas préconise la création d'une agence de coordination de la recherche européenne, en anglais European Research Coordination Agency, soit Eureka, dont « les structures demeureraient très légères. Cette agence, dotée de l'autonomie juridique et financière, pourrait être chargée d'organiser de façon cohérente les activités de recherche/développement des pays intéressés. » Il précise les domaines concernés : l'optronique, les matériaux nouveaux, les lasers de puissance, les grands ordinateurs, l'intelligence artificielle, la micro-électronique, l'espace. Pour chacun de ces secteurs, « un programme européen coordonné » serait arrêté par un « comité de gestion réunissant les gouvernements, les entreprises et les instituts de recherche. » On reconnaît ici un mode d'organisation proche de celui caractérisant le programme ESPRIT dans la mesure où il est en outre proposé un financement paritaire États/entreprises. La C.E.E. serait « associée » à l'agence à laquelle pourront adhérer tous les États intéressés.

La Commission a accueilli favorablement le projet Eureka tout en affirmant la nécessité de sauvegarder le cadre communautaire qui lui paraît plus efficace dans la mesure où il permet de s'appuyer sur des structures et des ressources financières existantes.

De fait, et dans tous les cas, il sera difficile de tracer une frontière claire entre ce qui relèvera, d'une part, de la Communauté — du programme Esprit par exemple — ou des institutions existantes, telle l'agence spatiale européenne et, d'autre part, de l'agence européenne de coopération proposée par le projet Eureka.

Ainsi, l'initiative française pourrait, même si dans ses aspects les plus ambitieux elle n'est guère suivie d'effet, servir de catalyseur à une riposte européenne, soit que celle-ci s'articule en définitive autour de

(1) « Relevant l'importance croissante des technologies, les ministres ont également marqué la détermination des États membres de prendre les mesures nécessaires au sein des Communautés européennes pour renforcer les capacités technologiques propres de l'Europe et parvenir ainsi à la création d'une communauté technologique... »

Les ministres ont également examiné les questions liées aux efforts de recherche intéressant la défense stratégique. Ils sont convenus de poursuivre leurs réflexions communes afin de parvenir autant que possible à une réaction coordonnée de leurs gouvernements à l'invitation des États-Unis de participer au programme de recherche, et ont instruit le Conseil permanent en conséquence. Dans ce contexte, ils ont souligné l'importance des consultations bilatérales entretenues avec leurs partenaires de l'Alliance atlantique comme élément essentiel de la cohésion alliée. »

l'agence européenne de la technologie dont la création pourrait être décidée à Milan à la fin juin, soit que suscitant une sorte de contrefeu des adversaires d'une Europe à géométrie variable elle n'aboutisse à relancer l'effort de recherche de la Communauté.

SECTION V

L'AVENIR INCERTAIN DE LA P.A.C.

Une rationalisation de l'agriculture qui ressemble fort à un rationnement des agriculteurs, les retombées incertaines mais redoutées de l'élargissement, les risques de renationalisation inhérents à l'insuffisance des moyens financiers : tous ces symptômes sont hélas révélateurs du fait que — comme votre Délégation a déjà eu l'occasion de le regretter dans un précédent rapport — la politique agricole commune n'est plus vraiment une politique et qu'elle risque de devenir de moins en moins commune. La Commission semble enfin avoir pris conscience de la nécessité d'offrir à l'agriculture un avenir autre que la baisse des productions et des prix, et redécouvre que la politique agricole commune, comme toute politique, doit se définir essentiellement par un projet.

Cette prise de conscience tardive l'a conduite à annoncer lors de la présentation de ses propositions de prix — et dans l'espoir, probablement, d'en estomper l'effet désastreux — l'organisation avant la fin du premier semestre d'un « grand débat » sur l'avenir de la P.A.C. On ne peut en soi critiquer cette initiative, qui s'est traduite par la constitution d'un « groupe de réflexion » et l'établissement d'un calendrier de travail échelonné jusqu'à l'automne 1985. Mais on ne peut, non plus, se défendre d'un certain scepticisme — voire d'une certaine inquiétude — quant à ses résultats.

Car les « voies de recherche » que la Commission entend explorer pourraient, pour certaines, déraiper vers une remise en cause de la politique des marchés et des prix, tandis que la recherche de nouveaux débouchés risque, entre autres obstacles, de se heurter à l'incapacité totale dans laquelle s'est trouvée jusqu'à présent la Communauté de se doter d'une politique commerciale digne de ce nom.

Pour votre Délégation, la voie à suivre est sans doute proche de celle que définissait devant l'Assemblée des Communautés, le 14 jan-

vier 1985, le Président de la nouvelle Commission, M. Jacques Delors :

« Peut-on faire là et défaire ailleurs ? J'ai cru discerner à cet égard certaines arrière-pensées. J'ai entendu exprimer des craintes quant à la renationalisation des politiques agricoles. D'ores et déjà, on observe que les dépenses nationales, sécurité sociale exclue, représentent la moitié des dépenses communautaires... Où sont dans tout cela l'efficacité, l'utilité et la dimension communautaire ? Il est temps de mettre un frein à cette dérive et de rappeler les trois grands principes du Traité : l'unité du marché, la solidarité financière, la préférence communautaire, et d'y ajouter la politique commerciale commune. C'est dans le cadre de ces principes que doivent être poursuivis les efforts tendant à moderniser la P.A.C. et à définir les perspectives de l'agriculture européenne. Les agriculteurs, eux aussi, ont besoin de nouvelles raisons d'espérer et de croire à leur rôle économique et social. La Communauté a pour mission de maintenir les activités indispensables à la couverture de ses besoins et aux équilibres humains et naturels. Elle entend demeurer une puissance agricole de premier rang. Il y va de son autonomie, de sa force commerciale, de son rayonnement politique. »

Tel est, sans doute, le souhaitable. Mais faut-il rappeler qu'en ce domaine et depuis quelques temps déjà, le souhaitable est rarement possible, et que le possible s'est le plus souvent révélé on ne peut moins souhaitable ?

I. — La procédure mise en place et ses ambitions

A. — Les thèmes de réflexion et le calendrier

1) Les thèmes de réflexion

La Commission et la présidence italienne ont déterminé, au mois de janvier 1985, le programme de la « réflexion d'ensemble » qui doit aboutir à la mise au point d'une stratégie à moyen terme pour la P.A.C.

Aux termes du programme de travail de la Commission pour 1985, les « voies de recherche » seraient les suivantes :

« Si l'Europe a besoin d'une agriculture moderne et compétitive au plan mondial, elle a aussi besoin d'une agriculture qui contribue activement à la protection de l'environnement et à la conservation du

patrimoine naturel. L'Europe ne peut se permettre d'abandonner tout simplement des millions d'hectares « excédentaires » et les gens qui les cultivent. Une telle politique serait socialement inacceptable et écologiquement dangereuse. Il s'agit donc d'explorer la possibilité de dissocier dans certains cas la fonction économique de régulation des marchés qu'assume la P.A.C. et ses objectifs en matière de revenus agricoles qui peuvent être atteints de façon différente et plus sélective. Il conviendra aussi d'envisager le développement de nouvelles possibilités de production et de nouveaux débouchés, notamment dans le domaine des matières premières renouvelables à des fins industrielles (biotechnologie) et énergétiques. »

Pour la présidence italienne, la réflexion sur l'avenir de la P.A.C. doit tenir compte de l'évolution du monde agricole, et des problèmes tenant par exemple à l'utilisation optimale des stocks, ou à la coexistence entre l'agriculture très modernisée qui se développe dans certains États membres et l'agriculture archaïque qui prévaut encore dans d'autres États membres — actuels et futurs. Il faut aussi se préoccuper des aspects extérieurs de la P.A.C., qui risquent de devenir particulièrement aigus face à la transformation annoncée de la politique agricole américaine.

Sur ces bases, six grands thèmes de réflexion ont été retenus :

- l'agriculture dans la société,
- les nouvelles utilisations des produits agricoles,
- les productions alternatives,
- l'agriculture et l'environnement,
- le commerce extérieur agricole,
- les céréales.

2) Le calendrier

L'objectif de la présidence italienne est de faire de la réunion informelle des ministres de l'agriculture, qui doit se tenir à Sienne à la fin du mois de mai, « une nouvelle Stresa » au cours de laquelle les ministres procéderont à un premier débat sur les thèmes de réflexion retenus. La Commission entamera ensuite, à la mi-juin, avec les parties concernées, et en particulier les organisations agricoles, un débat sur la base d'un document présentant toutes les options envisageables pour l'avenir de l'agriculture, un débat similaire devant ensuite être proposé

à l'Assemblée des Communautés vers la mi-octobre. Après ces consultations, la Commission arrêtera sa position dans le courant du mois de novembre, et présentera au Conseil ses conclusions sous la forme soit d'un memorandum — un de plus ! — soit de propositions précises.

B. — La procédure :
La constitution des « groupes de réflexion »

Afin de préparer ces échéances, le commissaire chargé de l'agriculture, M. Andriessen, a personnellement pris en charge, en commun avec le Président italien du Conseil agriculture, M. Pandolfi, la direction des travaux d'un « comité directeur » qui coordonnera les travaux de six groupes de travail constitués pour l'essentiel de fonctionnaires de la Commission et chargés chacun d'un des « thèmes de réflexion » retenus :

1. — Le groupe de travail n° 1, « *Agriculture et société* », qui sera présidé par M. Hans Rohr, ancien Secrétaire d'État allemand à l'agriculture, devra :

— étudier la situation des revenus agricoles, et en particulier leur niveau dans chaque État membre par rapport aux autres revenus, ainsi que l'importance des revenus non agricoles (phénomène des « exploitations à temps partiel ») ;

— identifier les catégories dont les revenus seraient le plus affectés par une politique durable de rigueur des prix, en tenant compte de la nouvelle politique structurelle et des possibilités de reconversion ;

— analyser les options — déjà mentionnées dans le « *Com 500* » de juillet 1983 — visant à compléter les revenus agricoles par de nouveaux instruments communautaires et/ou nationaux ;

— rechercher quelles sont les perspectives, dans le contexte économique actuel de l'emploi dans l'agriculture et dans les secteurs industriels connexes, et examiner les liens entre la politique agricole et les autres politiques (politiques de la consommation, sociale, régionale, politique des infrastructures).

2. — Le groupe de travail n° 2, « *nouvelles possibilités d'utilisation des produits agricoles* », présidé par un conseiller du Président de la Commission, M. Michel Jacquot, sera chargé d'évaluer les perspectives de développement et d'expansion des débouchés dans les secteurs

alimentaire et non alimentaire (biotechnologie), en particulier dans les domaines suivants :

- production d'éthanol,
- industries chimiques et pharmaceutiques,
- biomasse,
- amidonnerie et féculerie.

Le groupe devra comparer le montant des subventions nécessaires pour promouvoir ces utilisations nouvelles au coût des débouchés actuels.

3. — Le groupe de travail n° 3, « *productions alternatives* », présidé par un directeur général adjoint de la direction générale Agriculture, définira les secteurs dans lesquels on peut envisager une expansion à long terme de la production, compte tenu de l'évolution prévisible de la demande, des prix, et des facteurs de production qui pourront être libérés par la limitation d'autres productions.

4. — Le groupe de travail n° 4, « *agriculture et environnement* », présidé par un conseiller du Commissaire à l'agriculture, devra analyser le rôle joué par l'agriculture dans la protection de l'environnement et indiquer les mesures éventuelles (mesures régulatrices, aides compensatoires) qui pourraient contribuer à maintenir ou à développer ce rôle.

5. — Le groupe de travail n° 5, présidé par un directeur général adjoint à l'agriculture de la Commission, se voit quant à lui confier un vaste programme : *le commerce extérieur agricole*. Il devra évaluer la participation future de la Communauté dans le commerce mondial et faire porter son étude sur les points suivants :

- l'efficacité de la politique de restitutions et la manière de l'améliorer ;
- l'adoption de nouveaux instruments pour la politique d'exportation (crédits, accords à long terme de fournitures, etc...) ;
- la relation entre la politique commerciale et l'aide alimentaire ;
- les possibilités d'exportation de produits agricoles à forte valeur ajoutée.

6. — Enfin, le groupe « *céréales* », dirigé par un des adjoints au directeur général de l'Agriculture, étudiera les conséquences économi-

ques et sociales d'une réduction permanente, en termes réels, des prix des céréales — encourageante perspective ! — en tenant compte du potentiel de production actuel et des débouchés envisageables, et explorer les possibilités de recourir à de nouveaux instruments de marché dans le secteur des céréales, tels que les prélèvements de coresponsabilité, ou la mise en place de quotas...

II. — Les obstacles au renouveau de la P.A.C.

Que peut-on attendre de la « nouvelle Stresa » promise par le Président du Conseil agricole et des groupes de réflexion mis en place par la Commission ?

Si l'on s'en tient aux leçons amères de l'expérience de ces dernières années, il paraît difficile de croire que la Communauté soit réellement disposée à « repenser » la P.A.C. en fonction des principes qui la fondent et des objectifs nouveaux ou rénovés qu'il faudrait lui assigner.

Les pesanteurs financières, les divergences de conception — et d'intérêt — des États membres demeurent en effet, et s'aggravent dans la mesure où le « modèle américain » renforce la position des partisans d'une politique de baisse des prix et des garanties, et ravive les craintes de guerre commerciale.

Dans ces conditions, il sera très difficile de combattre les tendances à la renationalisation de la P.A.C., et encore plus de surmonter les handicaps accumulés par la Communauté dans la mise en œuvre d'une politique commerciale qui demeure pour l'agriculture européenne la « voie d'avenir » la plus prometteuse — et la plus logique.

A. — Les risques de renationalisation de la P.A.C.

La politique restrictive menée depuis quelques années et les retombées des mesures de « rationalisation » de mars 1984 (quotas laitiers, démantèlement des M.C.M.) ont déjà créé des tentations ou des occasions de renationalisation des politiques et des financements dans certains secteurs, par le biais de l'application nationale du système des quotas laitiers et de programmes nationaux d'aide aux cessations d'activité et surtout, à l'occasion de l'octroi, en R.F.A., d'une considérable « compensation » à la perte de l'avantage indu que représentaient les M.C.M. positifs.

Loin de se refermer, cette nouvelle brèche tend à s'élargir, dès lors que l'encadrement financier et la pression à la baisse des prix demeurent et se renforcent et que des voix s'élèvent pour remettre en cause ouvertement la politique de soutien des revenus par les prix, à laquelle il n'existe actuellement aucune solution de rechange praticable, et acceptable par les agriculteurs.

1) *Le carcan financier*

D'une année l'autre, les propositions de prix de la Commission démontrent clairement sa conviction maintes fois réaffirmée « qu'il n'y a pas d'alternative » à une politique des prix plus adaptée à la réalité des marchés intérieurs et extérieurs, autrement dit à la baisse des prix en Écus.

En dehors d'un raisonnement économique assez simpliste (baisse des prix = baisse de production) — et d'autant plus fréquemment controuvé que les aléas climatiques ou la rigidité des facteurs de production ont sur l'importance de la production agricole une influence qui échappe totalement aux règles de l'économie de marché — cette politique trouve en fait sa justification essentielle dans des difficultés financières persistantes, et que l'institution de la « discipline budgétaire » tend, contre toute raison, à codifier et à institutionnaliser.

En tous cas, l'année 1985 devrait offrir un nouvel exemple de difficulté de financement des dépenses agricoles : à peine annonce-t-on un accord des Dix sur la « rallonge » du budget 1985 qui permet aux agriculteurs d'espérer échapper — vers le mois de juin, si tout se passe bien — aux contraintes des « douzièmes provisoires », que la Commission publie (à la mi-avril) des estimations selon lesquelles 43,5 % des fonds disponibles pour l'agriculture et la pêche en 1985, *en tenant compte des crédits supplémentaires demandés*, auront été consommés au 31 mai...

2) *La remise en cause de la politique de soutien des marchés par les prix*

Dès juillet 1983, le « Com 500 » évoquait la possibilité de compenser la baisse des prix par des aides aux revenus des petits producteurs.

Cette suggestion n'a pas encore reçu d'application concrète mais il est clair que l'idée fait son chemin, sous la pression des États membres

partisans de la compression des dépenses agricoles et de la baisse des prix communautaires, mais aussi sous l'influence des projets américains de réduction du soutien des prix et des revenus, dont certains experts pensent apparemment que la Communauté devrait s'inspirer. C'est ainsi que tout récemment, un ancien conseiller du Commissaire à l'agriculture Poul Dalsager a adressé au nouveau Commissaire, lui-même assez favorable aux thèses « libérales », un mémorandum proposant de substituer aux méthodes actuellement utilisées pour contenir les excédents (coresponsabilité, quotas...) une politique fondée sur « les prix réels du marché », autrement dit l'abandon de tout soutien des prix, la baisse des revenus étant compensée par des aides directes.

Une telle politique serait manifestement contraire à la conception même de la politique agricole commune, qui repose sur une politique de prix devant assurer un « niveau équitable » des revenus agricoles, comme aux aspirations des agriculteurs, qui entendent être traités en producteurs responsables et non en « assistés ». Elle est en outre aussi impraticable qu'inacceptable, dans la mesure où une politique de soutien direct des revenus (« *deficiency payments* ») est beaucoup plus coûteuse qu'une politique de soutien des prix, et tout aussi inefficace en ce qui concerne la réduction des excédents.

C'est donc à juste titre que le C.O.P.A. (Comité européen des organisations professionnelles agricoles) a dénoncé le danger de renationalisation de la P.A.C. et de disparition de toute solidarité financière entre les États « riches » et les États « pauvres » qui résulterait inévitablement d'une politique de « *deficiency payments* ».

Sans doute le passage brutal de la P.A.C. actuelle à un système d'aides au revenu apparaît-il difficilement concevable... En revanche, des évolutions, plus insidieuses certes, mais aboutissant aussi, à terme, à l'éclatement de la P.A.C., sont elles beaucoup plus concevables, sinon déjà en voie de réalisation :

— l'augmentation progressive des aides nationales directes et indirectes compensant les insuffisances cumulées des politiques communautaires de soutien des prix et de la politique communautaire des structures, dont les aides à la cessation d'activité dans le secteur laitier offrent déjà un exemple.

— l'accentuation de l'exode rural et de l'écart entre l'agriculture « performante » intensive et moderne et une agriculture des régions défavorisées, archaïque, plus ou moins marginalisée et vouée à l'assistanat, l'exploitation familiale traditionnelle étant quant à elle promise à la disparition ou à « l'agriculture à temps partiel », déjà fréquente dans un pays comme la R.F.A.

B. — *Les obstacles à la mise en œuvre d'une politique commerciale agricole*

A l'origine, la politique agricole commune était prioritairement axée vers l'indépendance alimentaire et la satisfaction de la demande interne, « protégée » par la préférence communautaire. Dans ce schéma, l'exportation était considérée comme un débouché occasionnel et conjoncturel : la Communauté exportait quand elle avait trop produit, et ce qu'elle avait trop produit, le mécanisme des restitutions permettant de compenser pour les producteurs la différence entre prix communautaire et prix mondial.

L'évolution de la production et l'apparition d'excédents structurels auraient logiquement dû conduire la Communauté à envisager autrement sa politique agricole, à se tourner vers le marché mondial et à produire pour exporter, en fonction de la demande internationale — solvable et aussi non solvable, car la participation de la C.E.E. à une stratégie mondiale d'aide alimentaire fait aussi partie des responsabilités internationales d'une « puissance agricole ».

Faute de volonté politique, ce « virage » n'a pas été pris à temps, et aujourd'hui, la mise en œuvre d'une politique commerciale active, plus que jamais nécessaire et vivement souhaitée par les producteurs, se heurte à de nombreux obstacles : politiques, financiers et conjoncturels.

1) *Les obstacles politiques*

Tous les États membres n'ont pas la même propension à exporter, et à exporter hors de la Communauté : pour le Royaume Uni ou la R.F.A., le marché des pays tiers demeure un débouché très résiduel. Pour ces États membres, par ailleurs partisans de la réduction du budget agricole, l'exportation est avant tout perçue comme l'occasion de dépenses supplémentaires.

D'autre part, le Royaume Uni, la R.F.A., mais aussi les Pays Bas ou le Danemark, souhaitent éviter tout conflit commercial avec les autres pays exportateurs mondiaux, et principalement les États-Unis.

Cette attitude est souvent renforcée par les prises de positions libre-échangistes des pays en cause, voire par des oppositions « politiques » à certaines exportations (ventes de beurre à l'U.R.S.S. par exemple).

Paradoxalement, donc, c'est au sein même de la Communauté que sont parfois initiées ou relayées les critiques des pays tiers contre la politique d'exportation européenne : ainsi, lorsque la Commission a élaboré et mis en œuvre, à l'automne 1984, une série de mesures d'écoulement des stocks de beurre comportant des exportations de « vieux beurre » vers le Moyen Orient et l'U.R.S.S., ce programme a été aussi vivement combattu par les Pays-Bas, le Danemark, la R.F.A. ou le Royaume Uni que par l'Australie ou la Nouvelle-Zélande.

De même, les propositions de la Commission tendant à favoriser la position commerciale de la C.E.E., en particulier par la conclusion de contrats à long terme d'exportation, ont été bloquées par les États membres « non concernés », tandis que le soutien des pays exportateurs est quelque peu tempéré par leur peu d'espoir en la possibilité, compte tenu des divergences d'intérêt entre les États membres, de promouvoir au niveau communautaire une véritable politique d'exportation.

Quel pays exportateur pourrait en effet croire que la Communauté ait, par exemple, la capacité de mettre en œuvre contre la volonté de certains de ses membres une politique de crédit à l'exportation capable de concurrencer celle des États-Unis ?

Il faut également souligner que, de même qu'elle s'oppose au dynamisme exportateur de la Communauté, l'attitude des États membres non exportateurs et « libre échangistes » lui interdit également toute capacité de riposte aux offensives commerciales de ses concurrents ou aux entraves à ses exportations : la C.E.E. est incapable — à la différence des États-Unis — d'user de la menace de mesures de rétorsion.

2) *Les obstacles financiers*

La politique de restitutions est incontestablement une politique coûteuse — même si son coût doit être relativisé en fonction de celui du stockage et des dépenses souvent supérieures que nécessitent certaines mesures d'écoulement sur le marché intérieur d'efficacité beaucoup plus limitée, telles par exemple les opérations du type « beurre de Noël » qui ont pourtant la préférence d'États membres comme le Royaume-Uni ou la R.F.A.

La baisse actuelle des prix communautaires et la hausse du dollar pourraient contribuer à faciliter les exportations en abaissant le coût

des restitutions. Mais, au moment où la Communauté est continuellement à court de financement, des restitutions, même réduites, sont encore dissuasives, et la Commission est conduite à gérer la politique d'exportation avec une prudence qui aboutit parfois à des résultats paradoxaux. Ainsi, au 15 janvier 1985, après une récolte record et en dépit du cours du dollar, les engagements à l'exportation de blé par la C.E.E. étaient inférieurs (de 170 000 tonnes) à ceux constatés l'année précédente à la même époque, parce que la Commission ne souhaitait pas attribuer de restitutions jugées trop élevées et, espérant que la hausse du dollar permettrait aux opérateurs d'exporter sans restitution, n'avait accordé aucune restitution pour le blé entre le 15 novembre et le 10 janvier.

Cette gestion au jour le jour, qui constitue un obstacle de plus à la prévisibilité des exportations, a été vivement critiquée par les opérateurs : le Comité du Commerce des Céréales de la C.E.E. a souligné en effet que les semaines ainsi « perdues » réduisaient la possibilité d'atteindre les objectifs d'exportation en laissant le temps aux autres exportateurs d'occuper le marché. Financièrement, le résultat n'est d'ailleurs pas non plus très brillant, puisque la Commission, après avoir refusé en novembre d'accorder des restitutions supérieures à 15 Écus par tonne, doit aujourd'hui les fixer à 28 Écus, et se trouve, si elle veut atteindre ses objectifs (16 MT environ) contrainte d'intensifier les exportations au moment où le dollar baisse...

3) La situation des marchés mondiaux

La situation des marchés mondiaux sur lesquels la C.E.E. pourrait vouloir affirmer sa présence, et la concurrence sans frein que se livrent les exportateurs ne favoriseront certainement pas l'émergence d'une volonté exportatrice parmi les États membres soucieux avant tout d'éviter une « guerre commerciale », en particulier avec les États-Unis.

La Communauté se trouve, de ce fait, en situation plutôt défensive, tant vis à vis d'une concurrence qu'elle est mal armée pour affronter qu'en raison de la recrudescence des attaques contre la P.A.C.

a). — Les conséquences pour la C.E.E. de la concurrence sur les marchés

La Communauté, qui ne dispose pas d'instruments de politique commerciale (politique de crédit, contrats d'exportation) et dont le

systeme de restitutions et de prix est d'une totale transparence, est mal armée pour résister à la concurrence très vive qui s'exerce sur les marchés où elle peut espérer se placer ou se maintenir.

— Dans le secteur des céréales — dont la récolte a atteint l'an dernier des niveaux records dans la plupart des zones productrices, et en particulier dans la C.E.E. (150 MT), la situation se caractérise par une concurrence plus vive que jamais, et que seuls peuvent affronter les pays qui peuvent vendre leurs céréales dans des conditions particulièrement avantageuses : c'est le cas des États-Unis, qui, en dehors de ventes à l'U.R.S.S., n'opèrent pratiquement plus que dans le cadre d'opérations couvertes par des crédits octroyés aux pays acheteurs. De plus, cette concurrence s'accompagne d'une pression à la baisse des prix que la C.E.E. ne peut guère suivre, qui risque de s'accroître fortement si les États-Unis mettent en œuvre les principes de « retour aux prix de marché » préconisés par le « Farm Bill », et dont les experts américains escomptent d'ailleurs qu'elle découragera les producteurs concurrents d'accroître leurs productions.

Cette situation s'est traduite pour la C.E.E. par des offensives réussies contre ses marchés traditionnels : ainsi elle a été partiellement évincée en 1982/83 du marché égyptien (1,5 MT d'exportations de farine contre 2,8 MT en 1980/81 et 2,5 en 1981/82) par des ventes « aidées » américaines et est aujourd'hui menacée par la concurrence du Canada, qui vient de conclure avec l'Égypte un contrat pluri-annuel portant sur 2,5 M.T. de blé à raison de 500 000 tonnes par an, et celle de l'Australie, qui a signé en octobre un accord portant sur la fourniture à l'Égypte de 10 M. de T. pendant 5 ans, conclu à l'expiration d'un premier accord de 3 ans.

Ces contrats s'accompagnent d'aides techniques (construction de silos, aides à la meunerie) qui ne pourront évidemment que renforcer l'implantation sur le marché des exportateurs canadiens et australiens.

— Sur le marché laitier, la situation est tout aussi tendue et la « coopération » des pays membres de l'Arrangement du G.A.T.T. sur le commerce des pays laitiers n'offre plus guère de rempart à la concurrence « sauvage » sur les prix. Ainsi, « en contrepartie » des ventes communautaires de vieux beurre contre lesquelles ils avaient durement bataillé, les partenaires de la C.E.E. ont obtenu la possibilité d'exporter certaines quantités à des prix inférieurs aux prix minima du G.A.T.T. : quatre mois après cet « accord », ces ventes au rabais se poursuivent, et à des prix que les États exportateurs se refusent à publier. Cette politique de bradage a notamment permis à l'Australie et à la Nouvelle Zélande d'emporter un contrat très disputé portant sur

la vente de 28 000 tonnes de beurre à l'Algérie. Pour autant, les pays membres de l'Arrangement ne sont pas disposés à accorder à la C.E.E. la possibilité de procéder à une nouvelle opération de vente de vieux beurre. La Communauté pourrait certes — comme l'ont fait les États-Unis — se retirer de l'Arrangement pour écouler plus commodément ses surplus, mais la R.F.A., le Danemark et la Grande-Bretagne y sont, bien entendu, violemment opposés.

b) . — La recrudescence des attaques contre la P.A.C.

Handicapée par ses tiraillements internes et par un système de restitution qui ne se prête guère à la surenchère à la baisse ni au dumping occulte, la C.E.E. est d'autre part confrontée à de violentes attaques de ses partenaires commerciaux, dont le but avoué est de la faire renoncer aux « subventions à l'exportation » que représentent les restitutions.

La baisse des écartements des prix européens n'a nullement désarmé ces attaques, qui sont, en fait, largement motivées par la volonté de l'administration américaine de faire de la P.A.C. le « bouc émissaire » des difficultés de l'agriculture des États-Unis. Ces accusations sont relayées par les autres pays exportateurs — Australie, Nouvelle Zélande — et les États-Unis entendent bien exploiter ces ressentiments lors du futur « round » de négociations commerciales : comme le rappelait récemment le gouvernement américain, la disparition de toutes les formes de subventions dans le commerce agricole demeure pour les États-Unis un objectif majeur de ces négociations.

Cette menace ne peut évidemment que constituer pour la C.E.E., dont la politique d'exportation est aussi combattue « de l'intérieur », un motif supplémentaire pour adopter dans l'immédiat une attitude relativement prudente, quels que soient, par ailleurs, les arguments qu'elle peut opposer aux accusations américaines.

DEUXIÈME PARTIE

LA VIE DE LA COMMUNAUTÉ

INTRODUCTION

Avant de faire état des progrès des diverses politiques qui constituent la trame, parfois bien tenue, sur laquelle se déroule la vie quotidienne de la Communauté, avant d'évoquer les avancées certes réelles mais bien souvent insuffisantes pour réduire les difficultés toujours renaissantes de l'intégration, il convient de rappeler les données de base de la conjoncture économique.

L'horizon économique reste, malgré et sans doute aussi à cause des efforts d'assainissement, particulièrement morose. En mars 1985, la Communauté comptait *plus de 13 millions de chômeurs*, soit 11,5 % de sa population active ; malgré une baisse saisonnière de ce montant, on n'entrevoit guère d'amélioration, même si l'on peut faire état d'une tendance au ralentissement de la progression, voire à la stagnation. A un tel niveau, la stagnation du chômage constitue, à l'évidence, une régression sociale. Ces chiffres sont d'autant plus inquiétants qu'ils ont été obtenus en dépit d'une croissance du P.I.B. de la Communauté en 1984 d'environ 2,4 %, soit sensiblement plus que prévu initialement — 1 % seulement —. Le ralentissement de l'activité économique aux États-Unis et en R.F.A. — — 0,5 % pour la production industrielle dans ces deux pays, en février — ne permet pas d'anticiper une régression du chômage et ce malgré l'indice favorable que constitue une modeste reprise de l'investissement.

Quant à l'inflation, elle cesse de se ralentir, notamment dans les pays qui dans ou en dehors de la Communauté avaient jusqu'à présent montré la voie aux autres. Ainsi des pays comme la R.F.A., les Pays Bas ou le Royaume-Uni, d'une part, et les États Unis et la Suisse, d'autre part, connaissent *un arrêt du processus de désinflation*.

Au « palmarès » de l'inflation de février, la France apparaît plutôt bien placée avec 0,5 % (indice INSEE), soit 1 % seulement sur les deux premiers mois de l'année, ce qui la met à égalité avec la R.F.A. Il y a là un rapprochement plus inquiétant que rassurant dans la mesure

où il signifie une recrudescence de l'inflation mondiale, c'est-à-dire la persistance des politiques de restructuration actuelles porteuses de chômage. La convergence économique à la hausse qu'il constitue, n'est certainement pas de celle qui va amener certains des partenaires de la France et, en tout premier lieu, l'Allemagne à demander l'accélération du processus d'intégration monétaire. Ce ne sont pas les relativement timides mesures prises par les ministres des Finances à Palerme à la mi-avril qui pourraient contredire cette analyse, étant donné qu'elles ne semblent pas comporter d'augmentation significative du pouvoir libérateur de l'ÉCU et de son utilisation effective au sein du S.M.E. (1)

L'Europe n'en finit donc pas de sortir de la crise. Elle n'a pas emboité le pas aux États-Unis pour la reprise. Elle ne semble pas plus apte à prendre leur relais maintenant que celle-ci marque des signes d'essoufflement. A cette grisaille économique ambiante, fait pendant une certaine mollesse dans le processus d'intégration ainsi qu'on va le voir en examinant successivement l'état d'avancement des différentes politiques communes.

SECTION I

POLITIQUES INTERNES

CHAPITRE I

LES QUESTIONS AGRICOLES

Les négociations les plus longues ont une fin : ainsi, l'actualité agricole de ces derniers mois a-t-elle été dominée par la conclusion des discussions sur la réforme de la politique structurelle préconisée par le « mandat de Stuttgart » de juin 1983, et par l'adoption d'une réforme du marché viti-vinicole, aboutissement tardif des discussions entamées depuis 1983 sur la nécessité, l'ampleur et les modalités d'une nouvelle révision de l'organisation de marché, déjà « retouchée » à plusieurs reprises, et en dernier lieu en juillet 1982.

(1) le 14 avril les Dix ont accepté une série de mesures tendant à favoriser l'Écu public :

- Possibilité pour les banques centrales de mobiliser des Écu contre des dollars aux fins d'interventions sur les marchés des changes ;
- Relèvement du plafond de remboursement en Écu des dettes à très court terme des banques centrales : le pouvoir libérateur de l'Écu sera relevé de 50 % à 100 % lorsque la Banque centrale aura une position débitrice nette en Écu ;
- Augmentation des taux d'intérêt payés pour les positions créditrices par référence aux taux d'intérêt des marchés monétaires et non plus par référence aux taux d'escompte.
- Possibilité offerte à des banques centrales de pays non membres ou à des institutions internationales de détenir des Écu.

Mais la longueur des négociations n'est pas toujours un gage de la qualité de leur résultat. Les moyens financiers consacrés à la mise en œuvre de la nouvelle politique des structures ne correspondent guère aux objectifs ambitieux annoncés par la Commission, et la nouvelle réforme du marché viti-vinicole suscite chez les producteurs plus de craintes que d'espérance.

De même, les producteurs agricoles n'interprètent-ils pas comme un signe positif le blocage de la négociation sur les prix, dont la conclusion n'est pas attendue, au mieux, avant le mois de mai.

I. — La réforme de la politique des structures agricoles

Après dix-huit mois de difficiles négociations, les Ministres de l'Agriculture des Dix sont parvenus à un accord le 12 mars 1985 sur la proposition de règlement de la Commission européenne concernant « l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture ».

Le règlement adopté, directement applicable, est appelé à remplacer les trois directives socio-structurelles de 1972, venues à expiration fin 1983 et prorogées en 1984, concernant la modernisation des exploitations, la cessation de l'activité agricole et la libération des terres ainsi que l'information socio-économique et la formation professionnelle en agriculture. Il modifie également la directive de 1975 relative à l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées.

Au-delà des conceptions parfois divergentes sur les objectifs et les modalités d'une politique plus efficace des structures agricoles, le différend entre les Dix portait essentiellement sur le montant de la dotation financière qui serait consacrée par la Communauté à ces actions structurelles pour la période 1985-1989. Les Ministres des Finances ayant levé cette hypothèque, en application des nouvelles règles sur « la discipline budgétaire », la voie était ouverte à l'adoption par le Conseil « Agriculture » de la politique rénovée des structures agricoles.

Dans les conclusions adoptées en janvier 1985 sur le rapport de notre collègue M. Marcel Daunay, la Délégation du Sénat analysait les objectifs de la réforme, les principales mesures proposées par la Commission et faisait le point des négociations en cours (1). On s'en tiendra donc à rappeler les dispositions essentielles finalement adoptées par le Conseil ainsi que les moyens financiers que la Communauté entend consacrer à leur application au cours des cinq prochaines années.

(1) cf. Tome II du rapport sur les travaux de la Délégation.

A. — LES DISPOSITIONS ESSENTIELLES DU NOUVEAU RÈGLEMENT

Les mesures finalement retenues pour améliorer l'efficacité des structures agricoles s'articulent autour des objectifs suivants :

— *étendre les aides communautaires à la modernisation et à la reconversion d'un plus grand nombre de petits producteurs, les plus affectés par la baisse du niveau des prix garantis, ainsi qu'à l'installation des jeunes agriculteurs ;*

— *assurer une meilleure liaison entre la politique des structures et la politique des marchés, en tenant compte de la nécessité de contrôler la production des secteurs excédentaires ;*

— *améliorer les structures et les revenus agricoles dans les régions de montagne et dans les zones défavorisées de la Communauté ;*

— *intégrer les problèmes de protection de l'environnement et du développement des activités non agricoles, y compris les activités forestières, dans les régions rurales.*

Pour atteindre ces objectifs, le règlement institue une action commune à mettre en œuvre par les États membres, qui se caractérise essentiellement par un nouveau régime des aides à l'investissement agricole susceptible de bénéficier du concours du F.E.O.G.A. — Orientation.

Si certaines de ces mesures ne sont que le prolongement de mesures existantes, d'autres apportent des novations qui se résument comme suit.

1) La définition d'un nouveau régime d'aide aux investissements pour les exploitations agricoles : les plans d'amélioration matérielle (P.A.M.)

— Les plans de développement agricole institués par la Directive 159/72 sont remplacés par les plans d'amélioration matérielle des exploitations qui seront accessibles à un plus grand nombre d'exploitants grâce à l'abaissement simultané du revenu maximal et du plafond d'investissement qui conditionnent l'éligibilité des aides.

— Le nouveau règlement maintient comme objectif principal l'amélioration des revenus agricoles. Toutefois, à titre dérogatoire, les États membres sont autorisés à approuver des plans d'amélioration

dans la mesure où les investissements prévus sont nécessaires pour maintenir le revenu par unité de travail de l'exploitation à son niveau actuel, la participation financière de la Communauté étant alors réduite à 20 %.

Pour qu'un plan d'amélioration puisse être approuvé, le revenu par unité de travail au départ ne doit pas dépasser un revenu de référence à fixer par les États membres à un niveau qui ne dépasse pas le salaire brut moyen d'un ouvrier non agricole dans la région concernée, tandis que le revenu à l'achèvement du plan ne devra pas dépasser 120 % du revenu de référence. L'objectif poursuivi par ces deux critères est de s'assurer que les aides à l'investissement soient réservées aux agriculteurs moins fortunés.

— Le montant de l'aide maximale pouvant être octroyée est fixé à 60 000 Écus par unité de travail et 120 000 Écus par exploitation (contre 75 000 et 255 000 Écus actuellement).

— La tenue d'une comptabilité simplifiée d'exploitation est exigée des bénéficiaires d'un plan d'amélioration, mais une dérogation temporaire est prévue en faveur des petits agriculteurs dans les zones les moins favorisées (Grèce, Mezzogiorno).

2) La limitation des aides à l'investissement dans les secteurs de production excédentaires

Le Conseil peut interdire ou limiter les aides « lorsque les investissements concernés ont pour effet d'augmenter la production de produits qui ne trouvent pas de débouchés normaux sur les marchés. »

— *Pour les œufs et volailles*, aucune aide communautaire n'est permise. Toutefois, des aides nationales sont autorisées pour les investissements en vue de la protection de l'environnement sous réserve que ces investissements n'entraînent pas une augmentation de la production.

— *Pour les porcs*, l'aide aux investissements pourra être octroyée aux exploitations qui possèdent jusqu'à 500 porcs en 1985 et 1986. Après 1987, le Conseil devra décider d'un nouveau régime.

— *Pour le lait*, l'aide à l'investissement ne pourra entraîner l'augmentation du cheptel à plus de 40 vaches laitières par unité de travail et à 60 vaches par exploitation, ou de l'augmenter de plus de 15 % dans le cas des exploitations de plus de 1,5 unité de travail. Toutefois, aucune aide ne peut être accordée aux investissements qui auraient

pour effet d'entraîner le dépassement de la quantité de référence allouée dans le cadre des quotas. L'aide à l'achat de veaux de boucherie est totalement interdite.

3) L'aide à l'installation des jeunes agriculteurs

Une prime d'installation sur une exploitation agricole peut être consentie aux agriculteurs n'ayant pas atteint l'âge de 40 ans, répondant à un niveau suffisant de qualification professionnelle et s'installant sur une exploitation nécessitant un volume de travail équivalent à au moins 0,5 unité de travail. Cette prime ne peut en tout état de cause dépasser 15 000 Écus.

En outre, une aide supplémentaire de 25 % du montant sera accordée pour les plans d'amélioration matérielle, à condition que le jeune exploitant présente ce plan dans un délai de cinq ans à partir de sa première installation et qu'il réponde aux conditions de qualification requises.

Les aides à l'achat de cheptel vif sont également prises en compte alors qu'elles sont interdites pour les autres.

Ces dispositions nouvelles, en rendant éligible au moins en partie le système français de la dotation aux jeunes agriculteurs (D.J.A.), permettront de renforcer la politique d'installation menée en France qui n'a pas d'équivalent dans la Communauté.

En revanche, il convient de noter l'abandon de la Directive C.E.E. 160/72 sur les aides à la cessation de l'activité agricole et l'affectation des terres ainsi libérées qui visaient à faciliter le passage progressif des responsabilités aux jeunes agriculteurs en vue de promouvoir leur installation.

4) L'amélioration de la qualité de l'assistance proposée aux agriculteurs

Le nouveau règlement confirme ou introduit plusieurs mesures d'aides à la comptabilité, à la gestion, à l'utilisation du matériel en commun, au remplacement momentané des agriculteurs sur leurs exploitations, ainsi qu'à leur formation professionnelle.

— L'octroi d'une aide d'un montant de 1 000 Écus est prévu en faveur des exploitants qui en font la demande pour les quatre premières années de *la tenue d'une comptabilité d'exploitation*.

— L'aide au démarrage accordée par les États aux *groupements d'entraide entre exploitations* est désormais éligible au F.E.O.G.A. jusqu'à concurrence de 15 000 Écus par groupement reconnu.

— Les aides de démarrage accordées par les États aux associations agricoles ayant pour but la création de *services de remplacement sur l'exploitation ou des services de gestion d'exploitation* sont éligibles au financement communautaire à concurrence de 12 000 Écus par agent employé à plein temps dans ces services.

— Les aides en faveur de l'information économique des agriculteurs sont supprimées par la nouvelle réglementation, alors que celles concernant *la formation professionnelle* sont renforcées. Ceci vise particulièrement la formation complémentaire permettant à de jeunes exploitants de satisfaire aux conditions de qualification requises pour l'octroi de l'aide spéciale d'installation.

5) Les mesures en faveur de l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées

Depuis 1975, la Communauté a conduit une politique différenciée dans le domaine des structures au profit des exploitations situées dans des régions subissant des handicaps particulièrement graves.

Le nouveau règlement confirme et renforce cette orientation. Il prévoit la poursuite de l'indemnité compensatoire en zone de montagne et en zones défavorisées (I.S.M.), définit des aides à certains investissements productifs à caractère collectif (hydraulique, améliorations foncières) et prévoit l'élaboration de programmes régionaux en fonction de besoins spécifiques.

6) Les mesures d'amélioration forestière

Enfin, sur un plan plus général, et ceci est nouveau, il est envisagé de promouvoir l'amélioration forestière dans les exploitations agricoles lorsque l'équilibre de celles-ci le justifiera. Il peut s'agir d'une aide au boisement des surfaces agricoles ainsi qu'à l'amélioration des superficies boisées.

7) *La protection de l'environnement*

Le nouveau régime d'aide aux investissements permet enfin la prise en considération, dans le cadre des plans d'amélioration, de mesures nationales de participation à la modernisation dans les zones agricoles sensibles du point de vue de l'environnement afin d'assurer la préservation des sites naturels et les équilibres écologiques. Toutefois, la participation du F.E.O.G.A. n'est pas prévue pour de telles actions qui traduisent une innovation de la politique des structures.

8) *La forme juridique*

Alors que la politique structurelle de la Communauté était jusqu'ici régie par des directives, le nouvel instrument adopté est un règlement-cadre. Il appartient toutefois aux États membres de prendre les mesures nationales pour mettre en œuvre le régime d'aide aux investissements ainsi que les autres aides aux exploitations, mais les interdictions et restrictions concernant les aides aux investissements dans certains secteurs et les aides nationales s'appliqueront directement et simultanément dans tous les États membres, ce qui devrait éviter tout problème de discrimination et distorsion de concurrence.

B. — *Le financement de la politique des structures agricoles*

En présentant sa proposition de révision de la politique des structures agricoles, la Commission avait proposé une enveloppe financière de 7,5 milliards d'Écus à la charge du F.E.O.G.A. pour une période de cinq ans, ce qui représentait un doublement du plafond quinquennal des dépenses actuelles.

Cette proposition, jugée trop ambitieuse, devait se heurter à l'opposition du Conseil où la plupart des États membres ont demandé, comme préalable à toute décision sur la révision de la politique des structures agricoles, un accord financier sur les moyens à mettre en œuvre.

La Commission a donc été conduite à une nouvelle estimation des dépenses de la section Orientation du F.E.O.G.A. selon laquelle les crédits d'engagement s'élèveraient à 5,716 milliards d'Écus.

A la demande de certains États membres qui estimaient cette dotation encore trop élevée et invoquaient l'application de la nouvelle règle de la discipline budgétaire, il appartenait au Conseil Économie/Finances de fixer le niveau des dépenses communautaires à ce titre. Les Ministres financiers ont rendu leur avis début mars en fixant à 5 250 millions d'Écus pour la période 1985-1989 le montant total du concours financier qui peut être mis à la charge du F.E.O.G.A., et les Ministres de l'Agriculture se sont finalement conformés à cet avis.

Cette dotation devrait se répartir comme suit :

- 1 963 millions au titre de l'amélioration de l'efficacité des structures agricoles,
- 1 465 millions au titre des mesures en cours,
- 1 343 millions pour la transformation et la commercialisation des produits agricoles,
- 459 millions pour les actions structurelles viticoles.

Il convient toutefois de préciser qu'à la suite de la décision du Conseil européen des 29 et 30 mars, relative aux programmes intégrés méditerranéens, qui prévoit la participation des Fonds structurels au financement de ces programmes, une somme estimée par la Commission à 900 millions d'Écus leur sera affectée, ce qui réduirait d'autant les moyens destinés aux autres actions structurelles financées par le F.E.O.G.A.-Orientation.

La question se pose dès lors de savoir si le redéploiement des disponibilités budgétaires dans le cadre des fonds existants se fera avec ou sans augmentation de la dotation du F.E.O.G.A. La décision du Conseil laisse à cet égard subsister un doute.

En l'état actuel, on observera que l'enveloppe financière finalement retenue par le Conseil ne se traduit pas, contrairement aux intentions initialement proclamées par la Commission, par un effort accru de la Communauté dans le domaine des actions structurelles. D'aucuns y verront une première illustration des nouvelles règles adoptées en matière de discipline budgétaire, ce qui a d'ailleurs conduit le Ministre français de l'Agriculture à s'abstenir lors de l'adoption de ce règlement pour manifester son désaccord à la fixation de plafonds rigides en matière de dépenses agricoles.

Au moment où la Communauté s'engage dans une politique agricole commune, caractérisée par la rigueur de la politique des prix et de

la gestion des marchés, on aurait pu penser qu'elle s'attacherait à promouvoir une action socio-structurelle significative, de nature à corriger les effets de cette rigueur au profit des exploitations et des régions à faible revenu.

II. — La réforme de la réglementation viti-vinicole (1)

Décidée, après bien des atermoiements, par le Conseil Européen de Fontainebleau, la négociation sur la nouvelle révision de la réglementation communautaire viti-vinicole n'a véritablement débuté qu'à partir du mois d'octobre 1984, la mise au point des propositions de réforme de l'organisation de marché et des mesures structurelles s'étant poursuivie jusqu'à la fin du mois de septembre. Bien qu'élaborées en tenant compte, entre autres, des « contre-propositions » de certains États membres, les propositions de la Commission n'ont pas d'emblée fait l'unanimité, puisque ce n'est qu'au Conseil Européen de Dublin que les Dix, pressés par les échéances fixées pour la conclusion des négociations d'élargissement, dont la réforme du marché du vin constituait un préalable, se sont entendus sur un « compromis » traçant les nouvelles orientations de la nouvelle politique viti-vinicole. Il aura fallu trois mois supplémentaires pour que le Conseil agricole adopte, à la fin de février, les nouveaux règlements qui ont été publiés le 28 mars dernier.

Cette réforme a été très mal accueillie par la viticulture française, qui souligne qu'elle n'a pas pris en compte ses suggestions, et aussi, non sans quelque raison, qu'elle méconnaît les raisons fondamentales de l'échec des précédents règlements — à savoir leur non application dans certains États membres — et ne fait aucune distinction qualitative entre les vins.

Quant à son efficacité pour rééquilibrer le marché et prévenir les conséquences de l'adhésion de l'Espagne, ce n'est guère qu'à l'épreuve des faits qu'on pourra véritablement l'apprécier, d'une part parce que les règles d'application de la distillation obligatoire seront ultérieurement décidées selon la procédure du Comité de gestion, et d'autre part — et surtout — parce que les voies de la fraude sont imprévisibles, et le resteront tant que n'existeront pas les moyens de la contrôler.

(1) voir sur ce sujet, notamment en ce qui concerne le déroulement des négociations et les termes du « compromis de Dublin », les conclusions de la Délégation sur « la réforme de l'organisation de marché viti-vinicole », adoptées le 31 janvier 1985 sur le rapport de M. Minetti (Tome II du présent rapport).

Votre Délégation a cependant, dans ses conclusions du 31 janvier précitées, cru pouvoir exprimer quelque scepticisme. La conclusion des négociations d'adhésion avec l'Espagne sur le chapitre « vin », qui laisse planer un certain flou sur la définition des « vins de qualité » qui échapperont aux disciplines de marché, n'est pas faite pour dissiper son inquiétude.

A. — *Le nouveau mécanisme de distillation obligatoire*

• Les critères de déclenchement de la distillation obligatoire.

La distillation obligatoire sera déclenchée au vu de trois critères alternatifs :

— l'existence de stocks supérieurs à quatre mois d'utilisation normale ;

— un niveau moyen pondéré des prix de marché restant inférieur à 82 % des prix d'orientation pendant une période « à déterminer » ;

— un volume de production excédant de 9 % les utilisations normales.

• Détermination et répartition des quantités à distiller.

En cas de déclenchement de la distillation obligatoire, la quantité totale à distiller devrait être arrêtée par la Commission au 15 février, et sa répartition entre les régions au 28 février, ces deux dates pouvant éventuellement être reportées de 30 jours.

— *La répartition par région*

Le volume global à distiller est réparti entre les différentes régions de production regroupées par État membre. Le pourcentage à distiller est fixé, jusqu'à la campagne 1989/1990, en fonction de l'écart constaté entre la production au cours de la campagne et 85 % de la production moyenne des campagnes 81/82, 82/83 et 83/84.

Des exonérations pourront être prévues pour les régions dans lesquelles la production de vin de table représente « une fraction minimale » de la production de vin de table de la Communauté « dans la limite d'un maximum de 60 000 hl par État membre. »

— *La répartition par producteur*

Le volume à livrer en D.O. par chaque producteur sera égal à un pourcentage de sa production déterminé selon un barème progressif

établi en fonction du rendement à l'hectare, et qui peut être différent d'une région à l'autre « en fonction des rendements constatés dans le passé ». Des exonérations pourront être prévues pour les producteurs dont le rendement à l'hectare ne dépasse pas un certain seuil — que le règlement ne fixe pas. Les quantités portées à la distillation préventive pourront être déduites, « en tout ou partie », du volume soumis à la distillation obligatoire.

On observera que les « seuils » régionaux figent — comme toute politique de « quantité de référence » — l'état actuel du vignoble, et consacrent l'expansion des vignobles de plaine à hauts rendements, voire la « production artificielle » italienne. De plus, 85 % de la production moyenne d'une région produisant des vins de qualité ayant des débouchés, ce n'est pas forcément une situation d'excédents, tandis que 85 % de la production moyenne d'une région produisant une forte proportion de vins médiocres et peu vendables peut représenter une situation largement excédentaire par rapport aux débouchés réels de la production...

Cette absence de toute référence à des critères de qualité a été critiquée, à juste titre, par le Comité économique et social qui a relevé dans son avis, rendu à la fin du mois de janvier, que les propositions de la Commission équivalaient à une solution purement quantitative, à savoir une réduction proportionnelle de la production, quelle que soit la qualité des vins, et que ces vins aient ou non un débouché commercial : le Comité regrettait en conséquence que des critères objectifs de qualité, tels que ceux parfois utilisés pour la sélection des vins de table (couleur, acidité, etc...), n'aient pas été pris en considération.

— *La détermination des régions*

Les régions seront délimitées selon la procédure du Comité de gestion. Une déclaration de la Commission a précisé que cette délimitation devrait notamment répondre aux exigences suivantes :

- toutes les régions appartiendront à un seul État membre : il n'y aura pas de région transfrontalière ;
- les régions devront correspondre à des unités administratives afin notamment de simplifier la collecte des données statistiques ;
- elles devront correspondre à des conditions homogènes de production.

— *La responsabilité des États membres dans l'application du régime de distillation obligatoire*

La France aurait souhaité que le règlement précise que les États membres étaient responsables de l'exécution de la distillation obligatoire, et que des sanctions puissent être appliquées aux États membres en cas de non respect par les régions de leurs obligations.

Cette suggestion se heurtait à des obstacles juridiques — l'impossibilité de sanctionner les États membres eux-mêmes — et la grande majorité des autres délégations était d'avis qu'il était inutile d'ajouter aux principes généraux de responsabilité des États dans l'exécution du Traité, et que la Commission disposait de moyens de sanction à l'égard des États membres manquant à leurs obligations.

Le règlement ne comporte donc pas de dispositions relatives à la responsabilité des États. Toutefois, la Commission a déclaré son intention d'inclure dans les règles d'application de la distillation obligatoire des dispositions engageant les États membres à prendre les mesures nécessaires pour assurer la distillation effective des quantités soumises à la D.O. (contrôles, sanctions...) et surtout d'user de tous les moyens dont elle dispose, y compris la suspension des avances dans le secteur viti-vinicole, pour assurer une application correcte du dispositif.

• Prix

Comme il avait été convenu à Dublin, la D.O. sera payée 50 % du prix d'orientation de chacun des types de vins de table pour les 10 premiers millions d'hectolitres à distiller, et 40 % de ce prix pour le volume supplémentaire.

En outre, le Conseil et la Commission ont réaffirmé leur intention d'appliquer une politique de prix restrictive, aussi longtemps que subsisteront des surplus non commercialisables. Le Comité économique et social a souligné que cette politique ne tenait pas compte de l'évolution des coûts de production, et qu'il serait opportun de prévoir une procédure de soutien des prix tenant compte des prix de revient réels.

B. — *Le volet structurel*

Les mesures structurelles adoptées le 26 mars par le Conseil « pour renforcer les efforts visant à diminuer le potentiel viticole communautaire », comme le souligne sans ambiguïté l'exposé des motifs du règlement, reposent sur un régime d'abandon définitif des vignes, autrement dit d'arrachage, et de limitation du droit de replantation.

Quelques tempéraments ont été apportés aux propositions initiales de la Commission — notamment en ce qui concerne la limitation du droit de replantation, et, d'autre part, l'ampleur du programme ne manquera pas d'être affecté par la réduction des dépenses du F.E.O.G.A.-Orientation qui pourront lui être consacrées. Les marchandages sur la dotation financière de la politique des structures ont en effet ramené à 459 millions d'Écus les dépenses prévues pour la période 85/89, au lieu de l'estimation de 950 millions d'Écus faite en juillet 1984.

Il s'en faut cependant que ces tempéraments suffisent à calmer les inquiétudes des producteurs français qui craignent à juste titre d'être une fois de plus les seuls à appliquer dans toute sa rigueur le programme retenu : l'institution du « casier viticole », prévue (une fois encore...) par les nouveaux règlements, n'interviendra pas avant plusieurs années, et, dans l'intervalle, la Commission n'aura pas plus de moyens qu'actuellement de contrôler l'application du règlement et l'utilisation des primes à l'arrachage qui seront versées dans certains pays.

De plus, les mesures adoptées ne tiennent aucun compte de la diversité économique des exploitations, et risquent donc de se traduire par un arrachage anarchique et dispersé : le Comité économique et social a d'ailleurs estimé indispensable, pour éviter cet inconvénient, que la mise en place du programme s'accompagne d'une concertation avec les intéressés. Votre Délégation ne peut que s'associer à ce vœu et rappeler qu'elle a elle-même insisté sur les dangers que présente l'arrachage « aveugle » et sur ses conséquences pour l'avenir de terroirs souvent impropres à d'autres cultures. (1)

On notera, enfin, que dans une déclaration commune adoptée à l'issue d'une réunion de concertation demandée par le Parlement européen sur la réforme de la réglementation viti-vinicole, le Parlement, le Conseil et la Commission sont convenus que « *toutes les mesures relatives au rééquilibrage structurel doivent sauvegarder la production de qualité, en particulier celle obtenue dans les zones de collines et de coteaux, ainsi que dans les zones ayant une vocation affirmée et n'offrant pas d'alternative valable* » et que « *le renforcement des contrôles, y compris la mise en œuvre rapide du casier viticole, constitue un élément fondamental pour l'application efficace des mesures prévues* »...

(1) cf. les conclusions précitées de la Délégation adoptées sur le rapport de M. Minetti.

1) Le régime d'abandon définitif

Le nouveau régime de primes à l'abandon définitif est institué pour une durée de 5 ans à partir de la campagne 85/86.

• Conditions d'octroi des primes

Le nouveau règlement prévoit l'octroi de primes, modulées en fonction du rendement, pour l'arrachage des vignes destinées à la production de vin de table, de raisins de table ou à sécher, ou de vins aptes à produire de l'eau-de-vie d'appellation d'origine dans la région des Charentes, ainsi que des vignes utilisées comme vignes mères de porte greffe. La prime s'appliquera pour les superficies de catégories 2 et 3, elle pourra toutefois être étendue aux vignobles de catégorie 1 (collines et coteaux les plus aptes à la viticulture et produisant des vins d'un certain titrage) « dans les régions où les caractéristiques socio-structurelles le justifient ». Enfin, les primes ne pourront être versées pour des superficies inférieures à 25 ares sur une même exploitation, sauf si ces superficies représentent le total du potentiel viticole de l'exploitation. L'octroi de la prime interdit les plantations nouvelles dans l'exploitation bénéficiaire pendant 16 campagnes — et non 20 comme le proposait la Commission.

• Montant des primes

Pour les superficies plantées en raisins de cuve comprises entre 10 et 25 ares et représentant la totalité du vignoble de l'exploitation, le montant de la prime est fixé à 3 000 Écus par ha.

Dans les autres cas, le montant de la prime varie comme suit :

— vignes produisant du vin apte à la production d'eau-de-vie d'appellation contrôlée dans la région des Charentes ou des raisins à sécher : 6 000 Écus/ha ;

— vignes plantées en variétés de raisins de cuve : 1 000 à 8 500 Écus à l'ha, selon le rendement (échelonné de 20 à + 160 hl/ha) ;

— vignes plantées en tout ou partie en raisins de table : 5 000 à 9 000 Écus/ha selon la variété ;

— vignes utilisées comme vignobles de vignes mères de porte-greffe : 5 000 Écus/ha.

• Indemnisation des caves coopératives

Les propositions de la Commission prévoyaient l'octroi aux caves coopératives dont l'activité ou la rentabilité pouvait diminuer du fait des arrachages d'une compensation de 1 000 Écus sur 5 ans, payée à 60 % par le F.E.O.G.A., si les abandons de culture représentaient au moins 10 % de la surface exploitée par leurs adhérents. La France soutenait cette mesure, vivement combattue en revanche par la R.F.A. et la Grande-Bretagne. Finalement, une compensation pourra être versée aux coopératives et associations d'exploitants, mais elle *devra être prélevée sur la prime versée aux producteurs*, dans la limite de 15 % de cette prime. Des compensations nationales pourront en outre être prévues sous certaines conditions.

2) *La limitation des droits de replantation*

Les propositions de la Commission de juillet 1984 prévoyaient un régime d'abattement généralisé des droits de replantation de 30 à 50 % selon le type de culture.

Le Conseil a reporté l'examen de cette mesure et a décidé d'arrêter « avant le 1^{er} janvier 1986 », « le régime général de limitation des droits de replantation nécessaire à adapter le potentiel viticole aux exigences du marché. »

Des mesures de limitation des droits de replantation ont cependant été incluses dans le règlement du 26 mars, *mais elles sont limitées aux bénéficiaires de primes d'abandon définitif.*

A partir du 1^{er} septembre 1985, ces derniers devront en effet appliquer un abattement de leur droit de replantation des surfaces résiduelles de leur exploitation de 40 % pour les vignobles de catégorie 3 (plaines) et de 20 % pour les vignobles de catégorie 2 (collines et coteaux), la catégorie 1 (collines et coteaux aptes à certaines productions) étant exemptée. Une compensation de 900 Écus par hectare de vignoble arraché, financée à 90 % par le F.E.O.G.A., sera versée lors de l'exercice du droit de replantation.

C. — *Les autres mesures adoptées le 26 mars*

• Casier viticole

Par le règlement adopté le 26 mars, le Conseil s'engage à arrêter à la majorité qualifiée, avant le 1^{er} octobre de cette année, les règles

générales instituant un casier viticole communautaire : « Ces règles comportent notamment les objectifs, les conditions et les délais de réalisation du casier ainsi que les modalités de son financement ». Mais, selon les estimations — généralement optimistes — de la Commission, il faudra « au moins cinq ans » pour recueillir les données nécessaires à l'établissement du casier viticole...

- **Aide au jus de raisin.**

La seule mesure adoptée par le Conseil pour développer les utilisations des produits de la vigne consiste en la possibilité d'aides aux campagnes de promotion du jus de raisin : on imagine que cette innovation ne suffira pas à révolutionner les marchés et qu'une mesure aussi dérisoire ne fait que confirmer l'orientation exclusivement malthusienne de la nouvelle réforme du marché viti-vinicole.

- **Sucrage.**

Conformément au compromis de Dublin, la Commission « poursuivra ses études » sur le sucrage. Mais le volume des vins de qualité déclassés allemands qui pourra être porté à la distillation est limité à 1 million d'hl à partir de 1988.

- **Aides à la transformation et à la commercialisation des produits.**

Comme elle en avait annoncé l'intention, la Commission a restreint les conditions d'octroi de ces aides (prévues par le règlement 355/77) aux produits de la viticulture. Les décisions de la Commission réservent toutefois la possibilité d'aides à certains investissements, notamment pour favoriser la commercialisation.

III. — La négociation sur les prix de campagne et les mesures connexes 85/86 (1)

Le record des retards constatés ces dix dernières années dans la fixation des prix de campagne a été enregistré en 1979/1980, campagne pour laquelle les prix n'ont été fixés que le 22 juin...

(1) voir sur ce sujet les conclusions de la Délégation, adoptées le 27 mars 1985 sur le rapport de M. DAUNAY (Tome II du présent rapport).

Il faut espérer que la négociation sur les prix de la campagne 85/86 n'ajoutera pas aux énormes difficultés du monde agricole provoquées par la rationalisation de la P.A.C. et les problèmes financiers de la Communauté en tentant d'égaliser ce record. Mais force est de constater qu'au 30 avril la négociation était toujours au point de départ, le refus total opposé par l'Allemagne aux propositions de la Commission dans le secteur des céréales et des mesures agri-monétaires ayant bloqué tout véritable progrès pendant quatre sessions du Conseil, qui n'avait, il est vrai, réellement abordé l'examen des propositions de prix de la Commission que les 11/12 mars.

La suite des travaux du Conseil a été fixée, après le dernier conseil d'avril, au 2 mai, et la présidence italienne escompte qu'elle sera décisive.

Mais, en attendant, les campagnes en cours pour le lait, la viande de bœuf et de mouton et un certain nombre d'autres produits ont dû être prorogées jusqu'au 5 mai.

Les propositions de la Commission n'étaient pas faites, il est vrai, pour remporter d'emblée les suffrages du Conseil, et encore moins d'ailleurs ceux des agriculteurs.

A. — *Les propositions de la Commission*

Les propositions présentées par la Commission et qui équivalent, pour la deuxième année, à un « gel » des prix en Écus, ont suscité d'emblée des réactions très vives des producteurs, qui avaient déjà bien d'autres motifs de mécontentement, et en particulier les contraintes des « douzièmes provisoires », les retombées de la « discipline budgétaire » et de la rationalisation de la P.A.C.

1) *Le niveau moyen des prix*

a) *Les prix en Écus*

Pour la première fois, la Commission a proposé une baisse moyenne des prix en Écus : — 0,3 %.

Dans de nombreux secteurs, elle préconise *un gel pur et simple* : vin, viandes, certaines céréales et plantes oléagineuses, huile d'olive.

Les hausses sont limitées dans leur ampleur — 1 à 2 % — et aussi en raison du petit nombre de produits auxquels elles s'appliquent ou de leur faible poids dans la production totale : soja, plantes textiles, aubergines et raisins de table... Les seules productions importantes qui devraient bénéficier d'un relèvement de prix sont : le sucre blanc (+ 1,3 % pour le prix d'intervention) et le lait (+ 1,5 %) ; mais, pour le lait, l'application de cette hausse est subordonnée « au respect intégral du régime du prélèvement supplémentaire, et notamment du maintien des quantités de référence aux niveaux déjà décidés par le Conseil ».

Les baisses de prix — qui vont jusqu'à 5 ou 6 % pour certains produits — proposées dans des secteurs importants de la production (céréales, oléagineux, fruits et légumes) se justifient, selon la Commission, soit par des dépassements de seuils de production, soit par la situation des marchés. Il faut également signaler la nouvelle adaptation du rapport matières grasses/matières azotées utilisé pour la fixation des prix des produits laitiers, qui conduira à une nouvelle baisse de 4 % du prix d'intervention du beurre.

La démarche de la Commission s'analyse, en fait, comme un mouvement de « baisse en chaîne » des prix. Ainsi explique-t-elle que, « dans un souci de cohérence », il faut :

— « faire preuve de beaucoup de prudence » dans les secteurs où, à la suite de la mise en place des quotas laitiers, des ressources peuvent être transférées ;

— ne pas augmenter les prix des productions qui pourraient être cultivées à la place des céréales, à la suite de la réduction de leur prix...

b) Les mesures agri-monétaires

• **La poursuite du démantèlement des M.C.M. prévue par l'accord du 31 mars 1984.**

Conformément à l'accord du 31 mars 1984, les M.C.M. positifs allemands et néerlandais ont été démantelés respectivement de 5 points et de 0,6 à 0,8 point, afin de les ramener dans les deux États membres à des niveaux variant, selon les produits, de 1,8 à 2,9 (lait). En même temps, est entré en vigueur le nouveau mode de calcul des M.C.M. porc, le porc étant désormais considéré comme un produit dérivé des céréales. Compte tenu de cet ajustement et des variations des M.C.M. dans les États membres où ils sont fluctuants, la situation était, au 30 avril 1985, la suivante :

- R.F.A., Pays-Bas : lait + 2,9 % ; céréales, porc, aviculture + 2,4 % ; autres produits + 1,8 %.
- Danemark, Irlande, Belgique, Luxembourg : 0 %.
- France : lait : — 1 % ; vin et porc (jusqu'au 1^{er} juillet 1985) : 0 % ; autres produits : — 2 %.
- Grèce : vin : — 6,3 % ; autres produits : — 9,8 %.
- Royaume-Uni : + 1 %.
- Italie : vin : 0 % ; autres produits : — 2,3 %.

L'écart entre M.C.M. positifs et négatifs a donc été considérablement réduit. Mais la suppression des M.C.M. positifs restants, au plus tard au début de la campagne 87/88, ne peut qu'être rendue plus difficile par le niveau proposé pour les prix en Écus, puisque l'Allemagne et les Pays-Bas s'opposent à une baisse de leurs prix en monnaie nationale. Quant aux M.C.M. négatifs, leur disparition ou leur réduction restreint la « marge de manœuvre » permettant de relever les prix en monnaie nationale.

Compte tenu de ces considérations, la Commission a choisi de proposer un démantèlement très modeste :

- dans le cas des M.C.M. négatifs (France, Grèce) elle propose l'élimination des M.C.M., mais en conservant la « franchise » (1,5 point de l'écart monétaire entre taux vert et taux pivot). Pour la France, cela équivaut à une augmentation de 0,9 % du prix du lait en Francs, et de 1,9 % pour les produits soumis actuellement à un M.C.M. de — 2 % ;
- pour ce qui est des M.C.M. positifs, la Commission se borne à préconiser leur alignement sur le taux le plus bas actuellement pratiqué (+ 1,8 %) (alignement qui avait été préconisé au début de la campagne 83/84) en estimant que l'incidence de cet « écrêtement » sur les prix en monnaie nationale du lait (— 1,1 %) et des céréales (— 0,5 %) serait compensée par les hausses proposées — mais elle ne tient pas compte, dans le cas des céréales, de la baisse consécutive à l'application du seuil de garantie.

• **L'incidence des propositions agri-monétaires sur les prix de campagne.**

Les mesures de démantèlement auraient pour effet une hausse moyenne de 0,1 % des prix en monnaie nationale. Pour la France, cette hausse serait de 0,8 %, comme il ressort du tableau suivant, établi en fonction des M.C.M. applicables en janvier 85 :

Incidence des propositions de la Commission sur les prix de soutien des produits agricoles en Ecu et en monnaie nationale

	Variation en % des prix	
	en Ecu	en monnaie nationale
RFA	0	- 0,4
France.....	- 0,6	+ 0,8
Italie	- 0,6	- 0,6
Pays-Bas.....	+ 0,4	- 0,1
Belgique	0	0
Luxembourg	+ 0,5	+ 0,5
Royaume Uni	- 0,3	- 0,3
Irlande	+ 0,2	+ 0,2
Danemark	- 0,2	- 0,2
Grèce	- 0,4	+ 2,7
Moyenne communautaire	- 0,3	+ 0,1

2) Les propositions de prix et de mesures connexes dans les principaux secteurs de production

Dans l'exposé des motifs de ses propositions, la Commission souligne qu'elle a eu le souci de « limiter au minimum » les mesures connexes, « compte tenu des nombreuses modifications déjà décidées dans le cadre du paquet prix 1984/1985 ». Mais les mesures connexes proposées se situent, pour l'essentiel, dans la ligne de la « rationalisation de la P.A.C. » : poursuite et renforcement de la politique des seuils de garantie, réduction des primes. Une autre orientation, plus positive, doit néanmoins être relevée : la Commission insiste sur la nécessité de rationaliser les mécanismes de la P.A.C. et d'améliorer le contrôle des paiements, notamment dans le secteur des produits végétaux.

a) Les céréales

• **Prix.**

La Commission propose une hausse des prix de 1,5 % : mais compte tenu de l'application du seuil de garantie — dépassé de près de 9 millions de tonnes — elle propose aussi une baisse linéaire de 5 % des prix, soit le pourcentage maximal d'abattement prévu par le règlement céréales.

C'est donc en fin de compte une baisse de 3,6 % qui devrait s'appliquer au prix indicatif et au prix d'intervention commun (- 4,4 % pour le seigle).

Pour le blé dur, la Commission propose, compte tenu « de l'augmentation constante de la production et de la diminution constante de la consommation », le gel des prix et des aides. La même proposition est faite pour le prix d'intervention du riz.

- **Seuil de garantie.**

La Commission préconise de fixer désormais un seuil unique de garantie pour le blé dur et les autres céréales, égal pour 85/86 à 126 millions de tonnes, soit la somme des seuils fixés l'an dernier pour le blé dur (4,6 millions de tonnes) et pour les autres céréales (121,32 millions de tonnes).

b) Le lait

- **Prix.**

Après le « gel » de l'an dernier, une faible hausse de 1,5 % est proposée pour le prix indicatif du lait. Mais cette proposition est « conditionnelle » : en cas de non application du système des quotas, la Commission se réserve d'y substituer un gel ou même une baisse du prix du lait. De plus, une nouvelle modification du rapport matières grasses/matières azotées pour le calcul des prix d'intervention du beurre et de la poudre de lait écrémé aboutira, si elle est adoptée, à une nouvelle baisse du prix du beurre (- 4 %) et à une hausse corrélative du prix de la poudre de lait (+ 6,7 %). La Commission espère encourager par cette mesure une nouvelle régression de la fabrication de beurre (- 12 % l'an dernier), dont les stocks ont néanmoins encore progressé (900 000 tonnes de stocks publics fin 84).

- **Mesures connexes.**

- *Quotas*

La Commission rappelle que la quantité globale garantie doit être, à partir de la prochaine campagne, ramenée de 99,024 millions de tonnes à 98,152 millions de tonnes. Elle souligne en outre son intention de respecter « les principes de base adoptés par le Conseil au mois de mars 1984 ». Elle annonce aussi — ce qui constitue un élément plus positif — qu'elle « se réserve la possibilité » de proposer des mesures communautaires d'aides aux cessations d'activités. Par ailleurs, l'aide aux petits producteurs serait maintenue — mais toujours au montant, inchangé depuis sa création, de 120 millions d'Écus.

— *Taxe de coresponsabilité*

Son taux, porté à 3 % pour la campagne 84/85, serait ramené à 2 %.

c) Viandes

La Commission préconise le gel des prix des viandes bovine, ovine et porcine, et reprend les propositions incluses dans le Com. 500 et qui avaient été repoussées en mars 1984 par le Conseil :

— suppression, dans le secteur de la viande bovine, de la prime variable à l'abattage et de la prime aux veaux ;

— coïncidence, pour la viande ovine (1), entre la campagne et l'année civile, et plafonnement de la prime variable à l'abattage — cette dernière mesure présentant le risque de permettre des exportations à bas prix du Royaume-Uni ;

— limitation « au maximum » des périodes d'achat à l'intervention de viande bovine : mais la Commission envisagerait des aides au stockage privé comme mesures de soutien supplémentaire.

d) Vin

Conformément au « compromis de Dublin », la Commission propose un gel des prix d'orientation — auxquels les prix du marché, toujours à la baisse, demeurent en moyenne largement inférieurs.

e) Huile d'olive, oléagineux et protéagineux

• Dans le secteur de l'huile d'olive, la Commission propose un relèvement de 2 % du prix indicatif, mais un gel du prix d'intervention.

• **Oléagineux.**

Les prix du colza et de la navette devraient subir une baisse de 3,6 % par suite du dépassement du seuil de production. Pour le tournesol, dont la production est encore inférieure au seuil de garantie, une baisse de 1,5 % est proposée, afin de ne pas encourager au développement excessif de la production.

1 : En ce qui concerne la viande caprine, la Commission propose l'octroi d'une prime aux éleveurs de chèvres d'Italie et de Grèce : mais elle ne propose rien de tel pour la France, où pourtant la production de lait de chèvre est dans certaines régions insuffisante pour faire face aux besoins de la production fromagère.

Les seuils de garantie sont légèrement relevés : 2,6 millions de tonnes pour colza et navette (au lieu de 2,4), 1,115 million de tonnes pour le tournesol (1 million de tonnes en 84/85).

• **Protéagineux.**

La Commission préconise un gel des prix et une baisse de 6 % pour les fèves et féveroles (— 6,2 %) qui ne trouvent pas de débouchés suffisants.

f) Fruits et légumes

Les propositions de prix sont sévères : — 6 % pour les agrumes et les tomates, — 3 % pour les pêches et les abricots, 0 % pour les pommes, poires et raisins, + 1 % pour choux-fleurs et aubergines : pour la Commission, cette baisse se justifierait par la situation des marchés et l'importance des retraits.

Les mesures connexes portent notamment sur :

— l'aide aux tomates transformées : il est proposé de réduire les aides en raison du dépassement du seuil de production, de les limiter pour 3 campagnes aux quantités correspondant au seuil de garantie (4,7 millions de tonnes de tomates fraîches) et de répartir par État membre les quantités maximales aidées en fonction de leur production ;

— les contrôles : en application du compromis de Luxembourg sur la réforme du marché des fruits et légumes, la Commission prévoit la création, à partir de 1986, d'un corps de contrôleurs communautaires : 5 fonctionnaires permanents et 12 agents temporaires seraient chargés de contrôler le respect des normes de qualité et le relevé des cours des importations dans les États membres.

g) Sucre

La Commission recommande le gel du prix de base, et un relèvement limité à 1,3 % du prix d'intervention du sucre blanc.

**B. — *Les prises de position des États membres
et les travaux du Conseil***

Rejetées par les organisations professionnelles européennes et nationales, vivement critiquées par le Parlement européen, qui a désa-

voué par la résolution adoptée le 14 mars 1985 l'optique budgétaire et restrictive de la Commission, les propositions de prix ont également suscité de violentes réactions au sein du Comité économique et social, qui a finalement dû renoncer à présenter un avis. Le Conseil agricole, qui a consacré en mars et avril quatre sessions à la négociation sur les prix, a quant à lui achoppé sur le blocage provoqué par le refus allemand des propositions de baisse de prix des céréales. Mais cette divergence fondamentale était loin d'être le seul point de désaccord entre les Dix. A la veille du « marathon » qui devait débiter le 2 mai, et après l'échec d'une première tentative de compromis de la Présidence, les difficultés à résoudre étaient donc encore nombreuses.

1) Les positions des États membres et le blocage des négociations

Le traditionnel « round d'observation » aura cette année été assez prolongé puisque 3 sessions du Conseil, les 11/12 mars, 25/26 mars et 1/2 avril, ont été pour l'essentiel consacrées à mesurer les divergences des positions nationales, sans que s'esquisse le moindre rapprochement. Cette longue confrontation aura au moins eu le mérite de mettre en évidence les contradictions des partisans de la « discipline budgétaire », c'est-à-dire de la R.F.A., mais aussi du Royaume-Uni, qui, bien que jugeant encore insuffisante l'austérité prônée par la Commission, n'entend pas pour autant voir supprimer les primes dont bénéficient ses éleveurs...

a) Les positions de départ des États membres

Les positions les plus dures ont été prises par la R.F.A., hostile à toute baisse de ses prix nationaux, et par les pays méditerranéens, qui s'estiment lésés par les propositions sur les fruits et légumes, tandis qu'en sens inverse le Royaume-Uni ne se départ pas de son rôle de gardien des finances communautaires...

Ces vives réactions facilitent dans une certaine mesure la tâche de la délégation française — conduite par M. Rocard, puis par le nouveau ministre de l'agriculture, M. Nallet — qui cherche à faire avancer des revendications « de fond » et peut se réserver, le moment venu, d'appuyer certaines revendications de ses partenaires. Enfin, les contradictions financières de certains États membres ne sont pas pour affaiblir la position française...

La position française

Soulignant que la rigueur des propositions de prix était la conséquence inévitable de la rigueur financière réclamée par certains de ses partenaires, la France n'a pas jugé d'emblée inacceptables les propositions de baisse du prix des céréales — afin d'avantager les exportations. Elle estime en revanche inadmissible de demander un effort supplémentaire sur les prix aux producteurs déjà victimes de restrictions quantitatives (lait, vin...). Mais, en dehors de quelques revendications sectorielles, les positions françaises mettent essentiellement l'accent sur deux orientations : la recherche de débouchés et la politique de soutien des prix.

— Les débouchés

Notant que les propositions de la Commission n'offrent aucune perspective positive aux agriculteurs, la délégation française a demandé que soient incluses dans le « paquet » prix des mesures portant en particulier sur la création de nouveaux débouchés industriels pour les produits agricoles : utilisation des céréales dans l'industrie des amylacés (chimie, pharmacie), biotechnologie, ou encore production d'éthanol.

— Le soutien des prix

La France constate que dans plusieurs secteurs (vin, viande, céréales) l'écart se creuse de plus en plus entre les prix institutionnels et les prix de marché. Il convient donc de prendre les mesures nécessaires pour améliorer et renforcer les mécanismes d'intervention et de soutien des prix : elle a par exemple demandé un assouplissement de l'intervention sur la viande bovine, et une réduction des délais de paiement.

— Les autres suggestions du gouvernement français portent sur :

- le respect des engagements de mars 1984 en matière de démantèlement des M.C.M. ;
- le marché de la viande ovine : la France demande un relèvement des prix, un recours effectif à l'intervention, et un réexamen des avantages dont bénéficie la Grande-Bretagne ;
- la hausse des prix des vins de table, afin de rendre moins pénalisante la distillation obligatoire ;
- la révision des propositions de baisse de prix du tournesol ;
- des aménagements des « quotas laitiers » et notamment la perception du « super-prélèvement » laitier en fin de campagne et non par trimestre : cette revendication est soutenue par la R.F.A.

La R.F.A.

D'emblée, la R.F.A. s'est montrée irréductiblement opposée au nouveau démantèlement des M.C.M. et à la baisse de prix des céréales : elle souhaite notamment un net relèvement du prix d'intervention du blé tendre, et un relèvement du prix du seigle. L'Allemagne s'oppose également à la baisse des prix du colza. Dans le secteur du lait, elle demande que la réduction de la quantité de référence soit reportée d'une année, moyennant, si nécessaire, un maintien de la taxe de coresponsabilité à 3 %.

Le Royaume-Uni

Tout en soulignant la nécessité d'une « gestion équitable », le Royaume-Uni a apporté — sans surprise — un soutien sans réserve à l'austérité préconisée par la Commission. Il souhaiterait en outre une baisse du prix du vin, mais s'oppose à la suppression de la prime à l'abattage dans le secteur de la viande bovine, et à la révision des avantages que lui assure l'organisation de marché de la viande ovine.

L'Italie et la Grèce

Adversaires résolus des propositions de la Commission, l'Italie et la Grèce incriminent en particulier la pénalisation subie par les produits méditerranéens. L'Italie insiste aussi sur la nécessité du soutien des revenus, objectif fondamental de la P.A.C.

Les autres États membres, sans récuser d'emblée les propositions de la Commission, insistent sur la nécessité de relèvement de prix dans certains secteurs (lait, betterave), et **l'Irlande**, comme **l'Italie**, demande la révision de son quota laitier.

Le Danemark s'oppose, pour des raisons juridiques, aux contrôles communautaires dans le secteur des fruits et légumes.

Enfin, **la Belgique**, qui souhaiterait un relèvement moyen des prix de l'ordre de 2 %, estime que l'instauration de la taxe sur les matières grasses permettrait de dégager les ressources supplémentaires nécessaires.

b) Les principaux points de divergence

Les Conseils agricoles des 25/26 mars et 1/2 avril n'ont fait que confirmer les divergences de positions. La session du Conseil du

1^{er} avril, qui devait se prolonger jusqu'au 5, a dû finalement être écourtée devant l'impossibilité de dépasser les principaux blocages, et en premier lieu l'opposition entre la R.F.A. et ses neuf partenaires sur le dossier des céréales — et ses incidences financières. La Commission, pour sa part, s'est contentée de « comptabiliser » les exigences des uns et des autres, pour conclure qu'il en résulterait des dépenses supplémentaires (316 millions d'Écus en 1985 et 791 en 1986) excessives.

Le dossier des céréales

Plusieurs délégations ont formulé des réserves vis-à-vis des propositions de la Commission : le « seuil de garantie » unique est combattu par l'Irlande, la Grèce et l'Italie, le Danemark et le Royaume-Uni s'opposent au renforcement des critères de qualité.

Mais le problème principal est évidemment le refus net et jusqu'à présent définitif du ministre allemand d'accepter la baisse de prix des céréales, un simple « gel » des prix d'intervention constituant pour la R.F.A. le maximum des concessions auxquelles elle est prête. Tentant de concilier cette revendication avec ses positions en matière de discipline budgétaire, en soulignant que la hausse du dollar devrait permettre à la C.E.E. de réviser en baisse ses estimations de dépenses — ce que conteste vivement la Commission — la délégation remet en cause, dans la foulée, la politique des seuils de garantie, dont l'application est à l'origine de la baisse proposée par la Commission.

L'adversaire le plus résolu de la R.F.A. est le Royaume-Uni, qui réclame quant à lui une baisse de 5 % — au lieu de 3,6 % — du prix des céréales, tandis que les autres États membres seraient prêts, avec des nuances, à se rallier aux propositions de la Commission.

Les M.C.M.

Le démantèlement des M.C.M. positifs, en raison de ses incidences sur les prix nationaux, est aussi un « cheval de bataille » de la R.F.A., qui n'estime pas être tenue à un démantèlement de ses M.C.M. au début de la campagne 85/86, puisque l'accord de mars 1984 ne fixait pas de calendrier précis, exigeant seulement la suppression des M.C.M. au début de la campagne 87/88. Mais un report des mesures préconisées par la Commission risquerait fort de compromettre le respect de cet objectif, et la France, comme le Danemark, le Luxembourg et l'Irlande appuient sans réserve les propositions de la Commission.

En ce qui concerne les M.C.M. négatifs, plusieurs Etats membres demandent le démantèlement de la franchise de 1,5 point, revendication qu'appuient, pour des raisons commerciales, le Danemark et les Pays-Bas. La France avait, par ailleurs, demandé que le démantèlement des M.C.M. négatifs français soit effectué dès le 1^{er} avril : mais cette mesure n'a pu être détachée du « paquet ».

Le lait

Seuls la Grèce, l'Italie et le Royaume-Uni s'opposent à la hausse de 1,5 % du prix du lait — jugée en revanche insuffisante par la France. Mais les véritables divergences concernent le système des quotas laitiers :

— l'Allemagne et les Pays-Bas s'opposent à la réduction de la quantité globale garantie prévue par l'accord du 31 mars 1984, et accepteraient en contrepartie le maintien à 3 % de la taxe de coresponsabilité ;

— plusieurs délégations demandent des assouplissements du système des quotas : paiement du super-prélèvement en fin de campagne, prorogation de la possibilité de transferts entre régions ;

— enfin, l'Italie veut transférer une partie de sa quantité de référence de ventes directes aux ventes en laiteries, et l'Irlande réclame toujours l'augmentation de 58 000 tonnes de sa quantité de référence : c'est, pour ce pays, le point central du paquet prix.

La bonne nouvelle récemment diffusée par la Commission et selon laquelle la production de lait communautaire 84/85 (99,4 millions de tonnes) serait légèrement inférieure à la quantité de référence globale (1), pourrait faciliter les ajustements réglementaires — combien justifiés — réclamés par les Etats membres. Ce résultat permet aussi d'écarter la menace de suppression de la hausse de prix proposée par la Commission, et, enfin, de conjurer largement le spectre du « super-prélèvement », qui sera exigible le 15 mai au plus tard pour la campagne 84/85.

Fruits et légumes

Les propositions de prix de la Commission sont contestées par l'Italie et la Grèce, surtout en ce qui concerne les agrumes et les toma-

(1) 3 Etats membres (Belgique, Grèce, Royaume-Uni) sont restés en deçà de la quantité de référence nationale 5 autres l'auraient à peu près respectée (France, R.F.A., Danemark, Luxembourg, Italie), seuls l'Irlande et les Pays-Bas auraient dépassé leurs quotas.

tes. Le « contrôle communautaire » des normes et des relevés de prix est contesté par la R.F.A. et le Danemark.

En ce qui concerne les fruits transformés, les propositions de répartition des quotas « tomates transformées » font l'objet de réserves grecques et italiennes.

Viandes

La Grande-Bretagne refuse la suppression de la prime à l'abattage des bovins et s'oppose aux demandes françaises de révision de l'organisation de marché de la viande ovine — en particulier de la suppression des avantages à l'exportation dont elle bénéficie.

Vin

La France et l'Italie demandent un relèvement des prix, alors que le Danemark et le Royaume-Uni estiment le gel proposé par la Commission insuffisamment dissuasif.

2) Le Conseil agricole des 22/23 avril et la proposition de compromis de la Présidence

Dans l'espoir d'aborder — enfin — le fond de la négociation, la Présidence italienne a soumis aux délégations, lors de la session du Conseil des 22 et 23 avril, un projet de compromis, non chiffré. La discussion — qui a d'ailleurs essentiellement porté sur les céréales — n'a pas davantage que les précédentes permis d'arriver à un accord. Néanmoins, ce nouvel échec aura au moins incité le Conseil, comme le demandait la délégation française, à accélérer ses travaux en vue de faire de la session devant débiter le 2 mai le « marathon final ».

a) Les propositions de la Présidence soumises au Conseil des 22/23 avril

Non chiffrée, l'« esquisse de compromis » proposée par la Présidence, en collaboration avec la Commission, portait sur les principaux blocages constatés, en réservant du reste un sort assez favorable (mais prudemment flou) aux revendications « méditerranéennes », mais aussi à certaines demandes françaises (nouveaux débouchés, O.C.M. viande ovine, aides communautaires aux cessations de production laitière). Les propositions essentielles peuvent en être résumées comme suit :

Céréales

— La Présidence proposait de modifier le mécanisme du seuil de garantie et de revenir à une formule déjà envisagée lors de sa création : le prix d'intervention ne serait définitivement fixé qu'au 1^{er} novembre, en fonction de la récolte de l'année en cours. Un prix d'intervention « provisoire » tiendrait compte de l'abattement résultant du dépassement probable du seuil de garantie, mais le prix définitif serait appliqué de façon rétroactive au début de la campagne.

— Le seuil unique serait par ailleurs remplacé par deux seuils, dont l'un regrouperait blé dur, maïs et sorgho.

— Enfin, la Commission devrait s'engager à faire des propositions rapides sur les nouveaux débouchés, conformément à la demande française.

Lait

Les propositions de la Présidence portaient uniquement sur le régime des quotas :

— paiement semestriel du super-prélèvement en 85/86 — proposition qui est sans doute le reflet de la position de la Commission ;

— octroi d'un supplément (non quantifié) de quota à l'Irlande, prélevé sur la réserve ;

— ajustements en faveur de l'Italie : en particulier, possibilité de transfert de quotas des ventes directes aux ventes aux laiteries ;

— prorogation en 85/86 de la possibilité de transfert de quotas entre régions et entre laiteries ;

— la Commission devra élaborer une proposition tendant à instituer un régime communautaire de rachat de quotas.

M.C.M.

Retrait des propositions de réduction des M.C.M. positifs.

Viande ovine

La Présidence s'efforce de trouver une voie médiane entre les positions de la France et du Royaume-Uni concernant le fonctionnement du système de primes ; mais certaines adaptations ne seraient faites que lors de la prochaine campagne.

Fruits et légumes

Sans évoquer le problème des prix, le compromis se limite à apporter des aménagements aux propositions de la Commission concernant les aides à la transformation des agrumes. Quant aux quotas proposés pour l'aide aux tomates transformées, la Présidence suggère un système moins pénalisant, si la production peut être limitée par d'autres moyens (accord professionnel par exemple). En outre, les quotas devraient être accrus si la situation le justifie.

b) L'accueil réservé au projet de compromis et la procédure envisagée pour la suite des travaux du Conseil

Le nouveau blocage

Bien que les propositions de la Présidence n'aient pas soulevé l'enthousiasme des délégations, 9 États membres étaient cependant disposés à la considérer comme une base de négociation. Mais l'hypothèse même d'une négociation a été écartée par la R.F.A. qui reste irréductible dans son refus de toute baisse du prix des céréales — que n'excluait pas absolument la proposition de la Présidence, jugée par ailleurs trop complexe et assez peu claire (comment serait calculé le « seuil de garantie » ?) par les autres États membres.

Le ministre allemand de l'agriculture a cependant jugé positive l'idée de prendre l'année en cours comme année de référence pour l'application du seuil de garantie : de fait, il est peu probable que la récolte 85 soit, comme en 1984, exceptionnelle... Mais le refus de la baisse — voire du gel — des prix est évidemment peu conciliable, selon la Présidence, avec la notion de seuil de garantie, et d'autres délégations ont vivement critiqué l'incertitude qui résulterait de la fixation d'un prix « provisoire ».

Enfin, la R.F.A. a d'ores et déjà indiqué qu'une baisse de prix des céréales porterait atteinte à son « intérêt national », ce qui exclut la possibilité de recourir à un vote majoritaire.

D'autre part, la Commission reste opposée à toute modification de ses propositions, afin de s'en tenir à l'« enveloppe » inscrite par le Conseil dans le projet de budget 1985 pour le F.E.O.G.A. — Garantie (19,95 milliards d'Écus).

La suite des travaux du Conseil

Le nouvel enlisement des négociations sur le problème allemand n'a permis aucun progrès sur les réserves des autres États membres ni sur les autres dossiers. Ce nouveau retard a au moins décidé le Conseil à avancer au 2 mai la suite de ses travaux, qu'il avait été primitivement envisagé de reporter au 13 mai, et à les poursuivre, si possible, jusqu'à l'achèvement des négociations. Cette décision va dans le sens des demandes de la France, qui souhaite abrégier au plus tôt la situation inconfortable dans laquelle la prolongation des campagnes place les producteurs. En outre, la France a demandé que les négociations reprennent sur les autres aspects du « paquet », et que la discussion sur les céréales ne soit examinée qu'en dernier ressort. Mais il est actuellement impossible de savoir de quelle manière le Conseil pourra sortir de l'impasse actuelle, et abrégier un retard déjà très préjudiciables à certains secteurs.

La prorogation des campagnes

Après deux reports successifs, les campagnes en cours sont actuellement prorogées jusqu'au 6 mai, ce qui touche désormais les producteurs de lait et de viande bovine, mais aussi d'autres secteurs (viandes ovine et caprine, choux-fleurs, fourrages séchés).

Cette situation est particulièrement inconfortable pour les producteurs de lait, qui attendent avec impatience une hausse des prix et que, de surcroît, le retard dans la fixation du prix ne dispense pas d'appliquer dès le 1^{er} avril la nouvelle baisse des quantités de référence : s'en tenant aux termes de l'accord du 31 mars 1984, la Commission a en effet décidé le 27 mars de procéder à la mise en vigueur à la date prévue du quota de 98 millions de tonnes. Mais la taxe de coresponsabilité reste fixée à 3 %, étant entendu qu'elle reviendra « rétroactivement » au taux de 2 % lorsque les prix seront enfin fixés...

CHAPITRE II

MARCHE INTÉRIEUR ET EUROPE DES CITOYENS

Une nouvelle fois, le programme annuel de la Commission met le décloisonnement du marché intérieur et l'exploitation de la dimension potentielle du « grand marché » au rang de ses « premières priorités ». Le nouveau Président de la Commission a présenté la réalisation du marché commun comme un des principaux défis de l'Europe, et a proposé à l'Assemblée des Communautés de le relever avant 1992.

Le Comité pour l'Europe des citoyens, dont la création par le Conseil Européen de Fontainebleau avait été considérée comme une des voies de la relance européenne, a voulu lui aussi apporter sa pierre à l'édifice en abordant — avec une grande fraîcheur — les problèmes de la libre circulation des personnes et des biens.

Mais, en dépit de ce renfort, et de la persévérance avec laquelle la Commission, déjà soutenue par le Parlement européen, joue en ce domaine son rôle de proposition, les réalisations du Conseil demeurent minces, et surtout lentes. Quelquefois, comme le démontre hélas le chapitre suivant de ce rapport, elles restent aussi bien théoriques. Et ce ne sont sans doute pas les conclusions en forme d'accusé de réception du Conseil Européen des 29/30 mars qui accéléreront notablement l'interminable processus d'unification du marché communautaire.

I. — Le premier rapport du comité « Europe des citoyens »

A. — *L'organisation et le programme de travail du comité*

Constitué — avec un certain retard — le 10 octobre 1984, le Comité ad hoc « Europe des citoyens » n'a entamé ses travaux qu'au début de novembre (1).

(1) Rappelons que le Comité, qui rassemble des représentants désignés par les Chefs d'État et de gouvernement des Dix et par le Président de la Commission, est ainsi constitué : Président : M. Adonnino (Italie), M. Christensen (Danemark), M. Max Gallo (France), M. Hansen (Luxembourg), M. Kranidiotis (Grèce), M. Neusel (R.F.A.), M. O'Tuathail (Irlande), M. Ripa Di Meana (Commission), M. Thuysbaert (Belgique), M. Wellenstein (Pays-Bas), M. Williamson (Royaume-Uni).

Au mois de décembre, le Comité a décidé de confier à ses membres l'élaboration d'un certain nombre de « rapports d'analyse » destinés à la mise au point des propositions qu'il entendait faire au Conseil européen de mars, et portant sur les thèmes suivants :

— Liberté de circulation pour les citoyens de la Communauté : MM. Wellenstein et Hansen.

— Liberté de circulation des biens et des services de transport : M. Williamson.

— Simplification des formalités : M. Noël.

— Extension des possibilités d'emploi et de séjour (y compris droit d'établissement) : M. Neusel.

— Protection des citoyens dans les secteurs de la sécurité sociale et de la santé (notamment toxicomanie) : M. Kranidiotis avec M. Gallo.

— Droits spéciaux des citoyens (participation à la vie politique, coopération consulaire dans les pays tiers) : M. Christensen.

— Documents communs (passeport européen, permis de conduire) : M. Noël.

— Échange de jeunes (échanges professionnels, volontariat dans la Communauté et dans le Tiers Monde) : M. Tuathail.

— Éducation (reconnaissance des diplômes, enseignement des langues, mobilité des étudiants) : M. Thuysbaert.

— Culture (coproduction de programmes de cinéma et télévision, programmes européens) : M. Gallo.

— Information sur la construction européenne et jumelage des villes : M. Adonnino.

— Sports (compris possibilité d'équipes européennes) : M. Kranidiotis.

— Mesures symboliques (drapeau, hymne, timbre et frappe de monnaie européenne) : M. Adonnino.

Dès le début de ses travaux, le Comité s'était cependant fixé comme ligne de conduite de se concentrer d'abord sur les dispositions ayant une portée « pratique » (franchissement des frontières, franchises fiscales, libre établissement) plutôt que sur les mesures plus « spectaculaires » — mais à tous les sens du terme symboliques — qui étaient également proposées à sa réflexion (hymne européen, drapeau européen, etc...).

Conformément à ce programme, la première série de propositions soumises en mars aux Chefs d'État et de gouvernement porte essentiellement sur les contrôles aux frontières, la circulation des personnes et des biens, et un système général de reconnaissance de l'équivalence des diplômes universitaires.

Dans sa lettre de présentation du rapport au Président du Conseil Européen, le Président du Comité ad hoc indiquait l'intention du Comité de poursuivre ses travaux et de proposer au Conseil de Milan des initiatives de portée plus vaste, en particulier dans les domaines des droits des citoyens — où le rapport de M. Christensen propose notamment que les « citoyens de l'Europe » puissent participer aux élections européennes et locales dans leur pays de résidence — et de la culture, pour lequel un rapport établi par M. Max Gallo contient cinq propositions portant par exemple sur la promotion d'une industrie européenne de l'audiovisuel et la création d'une Académie européenne.

Le Conseil Européen a pris acte de ces intentions, mais n'a en revanche exprimé aucune opinion sur leur contenu, ni sur la plus ou moins grande urgence, à ses yeux, des mesures et actions étudiées par le Comité. Sans doute cette attitude marque-t-elle un grand respect de l'autonomie du Comité, mais elle traduit aussi, peut-être, une certaine indifférence, et des encouragements plus explicites auraient eu l'avantage de permettre au comité ad hoc de mieux circonscrire les priorités de l'« Europe du citoyen ». Il aurait été en tout cas souhaitable que le Conseil confirme sa demande de propositions concrètes, réalisables et significatives. Mais peut-être, et c'est là tout le problème de l'entreprise lancée à Fontainebleau, les Dix auraient-ils quelque peine à s'entendre sur le choix de ces propositions...

B. — *Le premier rapport du comité*

Comme l'expose dans sa lettre de présentation le Président du Comité « *Le Comité a pensé qu'il valait mieux présenter au Conseil européen une série de propositions axées sur une première partie de son travail seulement, mais formant un tout et pouvant aboutir à des décisions concrètes pour certaines* ».

Le premier rapport porte donc essentiellement sur deux domaines — la suppression des contrôles aux frontières des personnes et de leurs biens personnels, et les droits d'établissement et de séjour. Pour chacun de ces sujets, le Comité s'est efforcé de distinguer entre les mesures

considérées — parfois avec quelque optimisme — comme pouvant être adoptées immédiatement, et les mesures à plus long terme.

Ces propositions sont d'intérêt et de portée très variables. Le Conseil Européen n'a cependant pris parti sur aucune d'entre elles, se bornant — et cette unique remarque est significative — à observer que la suppression des formalités aux frontières « doit rester compatible avec la nécessité de la lutte contre le terrorisme et la drogue ». Pour le reste, il a « marqué son accord » sur les propositions du Comité, et a invité le Conseil, la Commission et les membres à s'employer dans leurs sphères respectives de compétence à les mettre en œuvre, et le Conseil à lui faire rapport des progrès accomplis lors du Conseil Européen de Milan. On observera, sans préjuger de l'efficacité de ces exhortations, que les mesures, immédiates ou non, proposées par le Comité sont pour la plupart déjà attendues depuis de longues années.

1) La libre circulation des personnes et de leurs biens personnels

Les propositions formulées en ce domaine ne peuvent que remporter l'adhésion : simplification des contrôles aux frontières, généralisation du passeport européen, relèvement des franchises fiscales et postales, allègement des contrôles des transports routiers et des formalités relatives au trafic frontalier...

Pour qui, cependant, a eu comme votre Délégation l'occasion de suivre les âpres négociations nécessaires pour tout relèvement des franchises fiscales accordées aux voyageurs (qui sont de ce fait inférieures aujourd'hui en valeur réelle à leur montant d'origine) pour régler le problème posé par les importations temporaires de véhicules et autres biens à usage professionnel, pour qui sait que le « passeport uniforme », — dont l'uniformité se borne pourtant à la couleur de sa couverture — n'est encore distribué que dans cinq États membres (1), et qu'il a fallu plusieurs années pour que paraisse, le 21 mars 85, le texte prévoyant — à l'horizon 1988 — un formulaire unique pour les échanges intracommunautaires, il est permis de se demander si la suggestion du Comité ad hoc suffira à balayer les obstacles.

(1) France, Italie, Irlande, Danemark et Luxembourg. La Belgique devrait également prochainement mettre en usage le passeport européen et les Pays Bas et la Grèce avant la fin de l'année. La R.F.A. prévoit, quant à elle, de l'introduire au début de 1986, et le Royaume-Uni en 1987.

C'est que, comme le remarque du reste le Comité, « *abolir toutes les frontières supposerait, un degré entre autres raisonnable d'harmonisation fiscale (notamment en matière de droit d'accise) le transfert des opérations fiscales à des postes situés à l'intérieur des pays membres, l'application progressive d'une politique commune à l'égard des ressortissants des pays tiers et une coopération plus étroite entre les services de police et les services juridiques des États membres* ». On ne saurait mieux dire : si les citoyens ne perçoivent pas la réalité du marché unique, c'est tout bonnement parce que ce marché unique n'existe pas.

On notera en particulier que le Comité proposait au Conseil Européen de lancer des travaux tendant d'une part à renforcer la coopération entre les autorités chargées de la lutte contre la criminalité, et, d'autre part, à la définition et à la mise en œuvre progressive d'une politique commune « concernant l'entrée la circulation et l'expulsion des étrangers, les politiques de visas et le transfert du contrôle des personnes aux frontières extérieures de la Communauté, ainsi que la conclusion avec les pays tiers d'accords en vue d'une plus grande coopération en ce qui concerne le passage des frontières. »

Cette démarche rejoint celle du Parlement européen, qui a déjà maintes fois formulé ou appuyé des mesures allant dans le sens de la suppression des contrôles frontaliers, et qui, dans l'avis qu'il a adopté en avril 1985 sur la proposition de directive tendant à faciliter le passage des frontières européennes pour les citoyens, a demandé que soit dressé l'inventaire des « obstacles actuels » à l'union des passeports, et que soient éliminés les contrôles systématiques sur les citoyens des pays tiers aux frontières intérieures de la C.E.E.

On rappellera que la création d'une Union des passeports avait été annoncée au « Sommet de Paris » de décembre 1974 : ces obstacles doivent donc être nombreux...

2) *La liberté d'établissement et de séjour.*

a) *La liberté d'établissement.*

En ce qui concerne l'exercice du droit d'établissement, le rapport — après avoir souhaité que des solutions nationales ou bilatérales soient trouvées au problème de l'imposition des revenus des travailleurs frontaliers — se consacre essentiellement au problème de la reconnaissance mutuelle des diplômes et des qualifications professionnelles.

Pour ce qui est des professions libérales, le comité estime que la recherche de l'harmonisation des diplômes, des filières de formation et des règles d'accès à la vie professionnelle « ne constitue pas un moyen pratique de mettre en œuvre les objectifs fixés par le Traité de Rome dans le domaine du droit d'établissement ».

Il propose donc une approche tendant à la « reconnaissance mutuelle des diplômes (1) ou autres attestations d'examen sans harmonisation préalable », et donc de fonder la liberté d'établissement sur le « principe de la confiance mutuelle » en posant « le postulat que les diplômes délivrés dans les États membres sont fondamentalement équivalents », afin de parvenir à un système général d'équivalence des diplômes s'appliquant aussi bien aux professions indépendantes qu'aux professions salariées pour l'accès auxquelles sont exigées des conditions de diplôme. Si l'on osait cette comparaison, on pourrait dire que ce système revient, en quelque sorte, à étendre la jurisprudence « Cassis de Dijon » au droit d'établissement.

Une résolution adoptée par le Parlement européen en avril 1985 sur la reconnaissance européenne des diplômes et des certificats d'aptitude professionnelle, rejoint cette démarche. Par cette résolution le Parlement invite en effet la Commission à élaborer une proposition de « procédure communautaire générale d'évaluation de l'équivalence des qualifications universitaires ». Cette approche « globale » est certes séduisante, mais on peut se demander si elle est réaliste, et aussi si elle ne se heurterait qu'au mauvais vouloir des seuls États-membres. En ce qui concerne la liberté d'établissement et la liberté de circulation des travailleurs, en effet, les difficultés viennent quelquefois autant des professions et des intéressés que des gouvernements, ce qui n'est pas pour inciter le Conseil des ministres à multiplier les concessions.

II. — Les lents progrès de la réalisation du marché intérieur

Reprenant les suggestions convergentes de la Commission, du Comité « Europe des citoyens » et du Comité institutionnel, les conclusions du Conseil européen de Bruxelles invitent la Commission à établir avant le Conseil européen de Milan un « programme détaillé assorti d'un calendrier précis » d'actions visant à la réalisation d'ici

(1) On notera que le représentant du gouvernement grec a émis sur ce point une réserve, cette approche ne devant pas, selon lui, exclure la possibilité d'appliquer les dispositions pertinentes du Traité « chaque fois que cela est souhaitable ».

1992 « d'un grand marché unique, créant ainsi un environnement plus propice à la stimulation de l'entreprise, de la concurrence et des échanges ». L'établissement du programme ne devrait pas présenter de difficultés, la Commission ayant hélas une longue expérience en ce domaine. Mais le respect du calendrier sera peut-être moins aisé : si la Commission use inlassablement de son droit d'initiative, le Conseil se hâte rarement de décider, et le bilan comparé ces derniers mois des propositions et des réalisations fait apparaître, une fois de plus, l'importance des retards accumulés.

**A. — *Les initiatives de la commission
en faveur du renforcement du marché intérieur***

La Commission a soumis au Conseil plusieurs propositions touchant à différents aspects de la politique du marché intérieur, à savoir l'harmonisation des conditions de concurrence et l'environnement juridique des entreprises, la suppression des entraves techniques aux échanges et la liberté de circulation et d'établissement.

1) L'harmonisation de l'environnement juridique des entreprises et des conditions de concurrence : les nouvelles propositions en matière de droit des sociétés et de droit fiscal.

• **Le droit des sociétés.**

Au début du mois de janvier 1985, la Commission a présenté au Conseil une proposition de « dixième directive » sur le droit des sociétés qui, complétant l'ensemble des directives d'harmonisation déjà proposées ou adoptées par le Conseil, porte sur l'harmonisation législative des fusions transfrontalières des sociétés. Après la « troisième directive » harmonisant le droit des fusions de sociétés anonymes d'un même État membre, la proposition de dixième directive tend donc à permettre la fusion de sociétés anonymes relevant d'États membres différents.

Cette opération est, en effet, actuellement irréalisable en raison d'obstacles juridiques existant dans presque toutes les législations nationales. Les entreprises communautaires qui souhaitent fusionner sont donc obligées à recourir à des techniques complexes de substitution (comme la formation d'un groupe de sociétés coiffé par une société de participation financière, suivie de transferts d'actifs au sein

du groupe). Le résultat n'est pas identique à une fusion, et très souvent les sociétés renoncent à leurs projets.

Pour surmonter les obstacles juridiques, la Commission européenne avait proposé en 1973 une Convention sur les fusions internationales, qui toutefois n'a jamais abouti, en raison notamment de problèmes d'ordre fiscal et de la crainte de l'Allemagne de voir des entreprises allemandes se laisser absorber par des sociétés d'autres États membres pour échapper à la législation sur la cogestion.

Estimant qu'il existe aujourd'hui dans la C.E.E. une conscience beaucoup plus vive de la nécessité de favoriser la coopération entre entreprises des différents États membres, la Commission abandonne aujourd'hui la voie de la Convention pour celle de la directive.

Étendant aux fusions transnationales les règles déjà applicables aux fusions nationales, la proposition de directive prévoit, par ailleurs, des règles communes spécifiques aux fusions transnationales.

Du moment que les sociétés qui fusionnent relèvent de législations différentes, les opérations préparatoires et les obligations de publicité s'effectueraient séparément, chaque société se conformant à la législation nationale applicable. Toutefois, la directive prévoit de synchroniser certaines étapes de l'opération, notamment les opérations de contrôle ou d'établissement des actes, et les mesures de publicité. Mais le dernier acte et certains actes préparatoires devraient s'effectuer en suivant des règles uniformes, précisées dans la directive, ou bien en précisant quelle est la loi applicable. Ceci s'appliquerait, notamment, aux actes suivants : contenu du projet de fusion ; protection des créanciers de la société absorbée ; date de prise d'effet de la fusion ; causes de nullité de la fusion.

• **Fiscalité.**

La Commission a récemment élaboré deux propositions de directive visant à la fois à améliorer le droit fiscal des États membres et à relancer l'investissement dans la Communauté :

— *La proposition de directive sur les droits d'apport.*

En octobre 1984, la Commission a publié une proposition de directive visant à réduire autant que possible les impôts sur les rassemblements de capitaux, dont elle souligne qu'ils ne représentent qu'une part infime des recettes fiscales des États membres : entre 0,02 et

0,09 %, sauf au Luxembourg (presque 0,9 %), et dont elle estime qu'ils ont un effet économique négatif. La proposition tend à :

— remplacer le taux commun de 1 % par un taux qui pourrait varier entre 0 et 1 % : les États membres seraient ainsi libres de supprimer les droits d'apport ;

— exonérer un certain nombre d'opérations, et notamment toutes celles actuellement possibles au taux réduit.

La mise en vigueur de ces mesures est prévue pour le *1^{er} janvier 1986 au plus tard*. Afin de permettre aux États membres qui le souhaitent d'y procéder même avant cette date, la Commission a invité les institutions communautaires à accorder la priorité à l'examen de cette proposition.

— *La proposition d'harmonisation du régime fiscal des pertes des entreprises.*

Dans la perspective d'un rapprochement des charges fiscales des entreprises, la Commission, après avoir fait en 1975 une proposition concernant l'harmonisation des systèmes d'impôt des sociétés et des régimes de retenue à la source sur les dividendes, a entrepris l'harmonisation des règles relatives à l'assiette de l'impôt. Comme la Commission l'a indiqué dans sa communication au Conseil du 28 avril 1983 sur les mesures fiscales et financières en faveur de l'investissement, des dispositions favorables en matière de report des pertes peuvent contribuer à améliorer l'environnement fiscal des entreprises en facilitant leurs investissements et en augmentant leur compétitivité au plan mondial.

Le régime proposé est donc aussi libéral que possible, sans être trop coûteux pour les États membres et sans encourager les fraudes ou abus. Dans cet esprit, la Commission prévoit non seulement le report sur les exercices postérieurs sans limitation de durée, mais aussi le report sur les exercices précédents, avec une limitation à deux ans justifiée par des raisons budgétaires. Cette dernière formule est particulièrement intéressante, puisqu'elle aboutit généralement à un remboursement d'impôt. Toujours dans le même esprit, le maximum de souplesse a été introduit dans le texte : c'est ainsi que l'ordre du report des pertes n'est pas imposé aux entreprises et que celles-ci peuvent exclure de la compensation les bénéfices exonérés ou taxés à taux réduit ou même distribués.

• **Le bilan de l'ouverture des marchés publics de fournitures.**

Dans une communication au Conseil de décembre 1984, la Commission dresse un bilan mitigé de la politique d'ouverture des marchés publics et de la concurrence intra-communautaire sur un marché qui représente pourtant 20 % du P.I.B. communautaire.

D'après la Commission, l'ouverture des marchés publics serait bénéfique non seulement pour les fournisseurs, mais plus encore pour l'acheteur, et donc pour les budgets publics. Or, les chances des soumissionnaires non nationaux demeurent très faibles et tendent à se restreindre : ils obtenaient 4,5 % des marchés publics en 1981, 0,9 en 1983.

La Commission propose au Conseil « de s'orienter résolument vers un renforcement de la concurrence intracommunautaire dans ce secteur », et notamment :

— de poursuivre l'amélioration de l'application des textes communautaires en ce domaine (1) ;

— d'élargir à de nouveaux secteurs l'ouverture des marchés publics à la concurrence intracommunautaire.

2) **La suppression des entraves techniques aux échanges.**

La Commission a soumis au Conseil des propositions tendant à poursuivre la libre circulation des produits pharmaceutiques.

Mais, elle a, surtout, entrepris un effort particulier pour la mise en œuvre d'une politique nouvelle de normalisation des produits industriels.

• **Produits pharmaceutiques.**

La Commission a transmis au Conseil en octobre 1984 cinq propositions visant à l'adoption de mesures urgentes destinées à faciliter le développement et la mise sur le marché communautaire des médicaments issus de la biotechnologie et des autres médicaments de haute technologie. La Commission estime, en effet, que sans attendre la réa-

(1) On notera à ce sujet qu'un projet de loi relatif à certaines activités d'économie sociale récemment déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale (n° 2657 AN) tend, suite à une procédure entamée par la Commission, à supprimer les préférences accordées par la législation française à certaines catégories de nationaux lors de la passation de marchés publics.

lisation d'un véritable marché commun des médicaments, qui ne sera sans doute pas réalisé avant la fin de la décennie, il importe de répondre dès maintenant aux problèmes que posent le développement et la mise sur le marché de ces produits, dont la mise au point exige de longues recherches et des investissements très importants.

Dans ce but, la Commission préconise notamment une concertation communautaire étroite *avant* les décisions nationales d'octroi, de refus, de suspension ou de retrait d'autorisation de mise sur le marché.

- **La politique de normalisation.**

La Commission a, au début de l'année 1985, entrepris la mise en œuvre de la nouvelle approche de la politique de normalisation des produits industriels dont les orientations générales avaient été adoptées en juillet 1984 par le Conseil (1).

Dans une communication au Conseil et au Parlement du 31 janvier 1985, elle propose un schéma de directive concernant le rapprochement des législations des États membres axé sur l'approche dite du « renvoi aux normes ».

Le but du recours au « renvoi aux normes » est d'accélérer et alléger considérablement les procédures actuelles, trop lourdes par rapport à une évolution technologique de plus en plus rapide.

La nouvelle approche prévoit que les directives C.E.E. se limitent à l'avenir à définir les exigences essentielles de sécurité auxquelles doivent correspondre les produits mis sur le marché, et à utiliser la formule du « renvoi aux normes » pour toute la partie technique, dont actuellement l'approbation — à l'unanimité — par le Conseil freine considérablement l'adoption des directives (en moyenne, une directive d'harmonisation technique demande une dizaine d'années). Les normes futures — nationales ou européennes — seront homologuées par la Commission, assistée d'un Comité permanent d'experts nationaux ; elles devront alors être acceptées par tous les États membres qui, en cas de refus, devront produire la preuve que la norme contestée ne satisfait pas aux exigences de sécurité définies dans la directive. Ce système comporte donc un partage des rôles entre les pouvoirs publics (qui arrêtent les exigences essentielles de sécurité) et les organismes de normalisation, qui établissent les normes techniques sur les plans national, européen et mondial.

(1) Cf. le précédent rapport d'information de la Délégation n° 62 Sénat (1984-1985)

La Commission entamera au plus tôt les travaux nécessaires pour la mise en application de la nouvelle approche en choisissant les domaines prioritaires, en partant de ceux où une capacité actuelle ou potentielle de normalisation existe, à savoir :

— la construction mécanique où, dans quelques domaines, des harmonisations ont débuté : appareils à pression, appareils à gaz, engins de chantier, appareils de levage ; dans d'autres domaines, au contraire, aucune directive n'existe encore, par exemple pour la machine outil ;

— les matériaux de construction : dans ce domaine, la priorité sera accordée au comportement au feu des matériaux et éléments de construction ;

— les appareils électriques : il faudra progresser dans les domaines non-couverts par les directives déjà existantes.

3) La libre circulation des personnes.

La dernière proposition de directive transmise au Conseil par la Commission présidée par M. Thorn se situe dans la droite ligne des préoccupations du Comité ad hoc « Europe des citoyens » puisqu'elle propose d'étendre à toute la Communauté, en les renforçant, les facilités de passage des personnes aux frontières intracommunautaires déjà prévues entre la France et l'Allemagne. Cette proposition est conforme aux directives du Conseil européen de Fontainebleau.

Plus large cependant que l'accord franco-allemand et que la résolution du Conseil européen, la proposition de directive traite non seulement du contrôle sur route, mais aussi des contrôles dans les aéroports, les ports et les gares ferroviaires : elle risque donc de n'être pas facilement adoptée...

Les dispositions de la proposition de directive peuvent être résumées comme suit :

— Les citoyens des États membres de la Communauté doivent pouvoir franchir les frontières intracommunautaires selon le principe du libre passage quel que soit le mode de transport utilisé.

— Les États membres peuvent procéder à des contrôles par sondages, soit lors du passage de la frontière, soit immédiatement après ; néanmoins, ces sondages doivent être très limités. Toutefois, les États membres pourraient pratiquer des contrôles renforcés, limités dans le temps, dans des cas exceptionnels.

— Passages par route : les personnes manifestant, par la présentation d'un disque vert, qu'elles remplissent les conditions requises pourront passer la frontière à vitesse réduite pour permettre une simple surveillance visuelle par les agents chargés des contrôles.

— Passages aux aéroports et ports : la création de couloirs verts ou rouges devrait permettre un passage dans des conditions analogues à celles du contrôle sur route. Votre Délégation regrette en effet que pour les contrôles de police aux frontières intracommunautaires, des couloirs spéciaux ne soient pas systématiquement aménagés dans les aéroports pour faciliter le passage des ressortissants de la Communauté. Elle déplore également que, lorsque de tels couloirs existent, ils soient dans la pratique totalement banalisés.

— Les États membres pourront maintenir ou prévoir des dispositions plus favorables, notamment pour le trafic frontalier.

— La Commission établira un rapport périodique afin d'assurer le respect des objectifs de cette proposition et de mesurer les progrès accomplis.

B. — *Les progrès réalisés*

Les sessions du Conseil Marché intérieur qui se sont tenues en octobre et en décembre 1984, puis en février 1985, n'ont pas permis d'accomplir de progrès décisifs sur les dossiers en instance — si l'on excepte l'adoption, très longtemps attendue, du « document unique » douanier pour les échanges transfrontaliers de marchandises (cf. supra, p. 111). En revanche, il faut mentionner la négociation visant à étendre au Bénélux l'allègement des contrôles de personnes aux frontières, déjà réalisé entre la France et l'Allemagne. Bien qu'elles se situent en dehors du cadre communautaire, de telles initiatives pourraient, en effet, contribuer à faciliter une décision du Conseil en ce domaine.

1) Les négociations entre la France, l'Allemagne et le Bénélux sur l'allègement des formalités aux frontières.

En décembre 1984, les trois pays du Bénélux ont fait connaître leur souhait d'ouvrir des négociations avec la France et l'Allemagne en vue d'étendre à la Belgique, aux Pays-Bas et au Luxembourg les allègements des formalités au passage des frontières qui sont en vigueur depuis l'été 1984 à la frontière franco-allemande.

En février 1985, les représentants des cinq États membres se sont rencontrés pour mettre en place le cadre d'un arrangement commun en vue de la suppression graduelle des contrôles des personnes et des biens à leurs frontières communes, qui pourrait aboutir avant l'été : un « groupe central de négociations » chargé de préparer un projet d'accord, et des groupes de travail chargés d'étudier les mesures à prendre dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et le trafic de drogue ont notamment été constitués.

2) Les travaux du Conseil marché intérieur.

Le bilan des trois dernières réunions du Conseil du marché intérieur apparaît assez mince. Le Conseil n'a pu, en effet, pour l'essentiel, que poursuivre les discussions déjà entreprises ; les nouvelles propositions de la Commission devront donc venir s'ajouter à un ordre du jour déjà bien chargé. Les principales « questions en suspens » concernent, en effet, aussi bien la coopération entre entreprises que la liberté d'établissement ou l'éternelle question du relèvement des franchises pour les voyageurs.

a) La coopération entre entreprises

La proposition de règlement instituant un « groupement européen d'intérêt économique », qui permettrait, sur le modèle du G.I.E. français, à des entreprises européennes de s'unir temporairement pour réaliser certains projets, est une des premières propositions que la Commission ait formulée (en 1973...) dans le domaine de la coopération industrielle. L'adoption de cette proposition s'est heurtée jusqu'à présent à une série de difficultés juridiques d'autant plus malaisées à surmonter qu'il s'agit d'un règlement, qui serait donc directement applicable dans les États membres. Quatre problèmes sont encore en discussion :

— le seuil des effectifs employés par le Groupement ou ses membres : cette question est très importante pour l'Allemagne en raison des règles relatives à la cogestion ;

— l'accès des professions libérales aux G.I.E. : l'Allemagne, la Belgique, l'Italie et la Grèce estiment que les membres de certaines professions libérales ne peuvent, pour des raisons de déontologie ou de responsabilité, s'organiser en société ou en groupement ;

— la responsabilité des membres du groupement : la Grèce souhaiterait que certaines catégories de membres puissent voir leur responsabilité limitée — par exemple les personnes physiques ;

— la responsabilité des nouveaux membres : selon la proposition, les nouveaux adhérents à un groupement répondent des dettes du groupement, y compris de celles découlant de l'activité du groupement antérieure à son entrée. Les délégations belge, hellénique, irlandaise, française, néerlandaise et britannique estiment que cette disposition risque de dissuader l'adhésion de nouveaux membres, et constitue une surprotection non justifiée des créanciers.

b) La liberté d'établissement

Le Conseil marché intérieur a repris l'examen de textes relatifs à la liberté d'établissement de certaines professions : agents commerciaux indépendants, architectes (1), pharmaciens (2).

- En ce qui concerne les agents commerciaux, le Royaume Uni s'oppose au principe même de la directive estimant que les relations entre agent commercial et commerçant sont des relations contractuelles dans lesquelles le législateur ne doit pas s'immiscer.

Les autres délégations et la Commission estiment, au contraire, que la directive est nécessaire parce qu'elle correspondrait aux vœux exprimés par le Conseil lors de l'adoption des mesures visant la libre prestation de services et les activités d'intermédiaire du commerce, de l'industrie et de l'artisanat. Elle assure également la protection des agents commerciaux dits indépendants qui sont, en général, la partie faible dans la relation avec un commettant et dont la situation se rapproche souvent de celle d'un employé. En plus, une harmonisation dans ce domaine paraît nécessaire pour réduire les distorsions de concurrence.

L'urgence d'une solution au niveau communautaire a été plus particulièrement soulignée par les délégations belge, luxembourgeoise et danoise dont les Gouvernements n'ont pas encore légiféré dans la matière, en attendant l'adoption de la directive C.E.E.

- Pour les pharmaciens, les problèmes en suspens concernent surtout la Grèce, à propos de la limitation du nombre des nouveaux établissements, et le Luxembourg. Au Luxembourg, en effet, un diplôme en pharmacie n'est pas exigé pour exercer la profession ; ce pays demande donc que les ressortissants d'autres États membres qui veu-

(1) Cf. les conclusions de la Délégation n° 48/81 du 1/4/1981 rendues sur le rapport de M. Miroudot.

(2) Cf. les conclusions de la Délégation n° 53/81 du 24/6/1981 rendues sur le rapport de M. Miroudot.

lent s'établir en tant que pharmaciens apportent obligatoirement la preuve d'une expérience dans la profession.

• Enfin, la directive « architectes » est toujours bloquée par l'Allemagne, où existe une « formation courte » conduisant à la profession d'architecte, mais aussi par la Grèce.

c) Les franchises « voyageurs »

Bien que les propositions de la Commission pour le relèvement des franchises de taxes sur le chiffre d'affaires et d'accises frappant les marchandises contenues dans les bagages des voyageurs ou faisant l'objet de petits envois soient jugées tout à fait insuffisantes par le Parlement européen, certains États membres continuent à s'opposer à tout progrès en ce domaine.

Au Conseil marché intérieur de décembre, un compromis de la Présidence irlandaise avait proposé de porter les franchises fiscales « voyageurs » de 280 à 320 écus à compter du 1^{er} juillet 1985 (120 écus pour les jeunes de moins de 15 ans), d'augmenter les franchises quantitatives (vin, café, thé...) et de porter à 90 écus la franchise pour les petits envois, tout en prévoyant des dérogations pour le Danemark, la Grèce et l'Irlande, principaux opposants au relèvement des franchises.

Le Danemark et l'Irlande ont refusé. Ces deux pays ont fait valoir l'importance du système des accises dans leur régime fiscal, ainsi que les difficultés qui résulteraient d'un relèvement des franchises voyageurs, en raison de la proximité de pays voisins (l'Allemagne et l'Irlande du Nord respectivement) où la T.V.A. est sensiblement inférieure.

Ce sont donc, en fait, les différents niveaux d'imposition par la T.V.A. qui sont en cause. Le fait reste, toutefois, que pour le moment aucune augmentation n'entre en vigueur, ce qui représente un échec pour l'« Europe des citoyens ».

En ce qui concerne la franchise pour le carburant contenu dans le réservoir des camions, qu'il est proposé de porter à 300 litres, les difficultés proviennent essentiellement de la R.F.A., la plupart des autres États membres appliquant déjà une franchise pour la totalité du contenu des réservoirs.

CHAPITRE III

L'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE

Bien que nul ne puisse sérieusement douter que le protectionnisme constitue la pire des réponses à la crise économique qui ravage depuis plus de dix ans les pays de la C.E.E., les vieux réflexes du nationalisme économique ont la vie dure et le contentieux communautaire — qui a connu ces dernières années une sérieuse inflation — en témoigne.

Lenteur à transposer en droit national les directives, infractions aux règles du Traité relatives à l'égalité de concurrence, à la libre circulation et à la liberté d'établissement : les entorses au droit communautaire commises par les États membres en sont autant de manifestations, de même que les réticences à admettre que la réglementation communautaire l'emporte sur les traditions et les règles nationales, ou à tenir compte de son existence lors de l'élaboration du droit interne.

La Commission s'est rapidement émue de ces « tendances centrifuges » puisque depuis 1977 elle s'est évertuée à intensifier les contrôles et à mettre en place des procédures plus efficaces. Le Parlement européen s'en est également préoccupé, et a invité la Commission, par une résolution adoptée le 9 février 1983, à lui soumettre annuellement un rapport « recensant l'ensemble des violations des Traités commises par les États membres ». Le premier de ces rapports annuels a été transmis au Parlement le 10 avril 1984 et le deuxième sera très prochainement soumis à sa commission juridique, qui a d'ailleurs souhaité convier à sa présentation des représentants des Parlements nationaux.

Ces documents, comme les bilans figurant dans les rapports annuels d'activité de la Commission, sont inquiétants : en 1984, la Commission a dû adresser aux États membres 454 lettres de mise en demeure (contre 289 en 1983 et 332 en 1982), 148 avis motivés (83 en 1983 et 166 en 1982) et elle a saisi 54 fois la Cour de Justice de manquement des États membres, 19 de ces recours étant motivés par des atteintes au principe de la libre circulation.

L'analyse de la « chronique contentieuse communautaire » ne traduit pas hélas de tendance au redressement de la situation et il faut évoquer à ce sujet, après les problèmes généraux de la transposition des directives et l'analyse des infractions les plus fréquentes au droit communautaire, certains arrêts de la Cour de Justice qui ont récemment fait quelque bruit en France.

I. — La transposition des directives

A. — *Le bilan général de la situation*

Les procédures intentées contre les États membres pour non-transposition des directives en droit national ont connu une soudaine accélération à partir de 1978, date à laquelle la Commission a pris des mesures pour mieux assurer le « suivi » et le contrôle de cette « mise en conformité » des droits nationaux.

La Commission n'estime cependant pas que la situation soit catastrophique, et elle soulignait dans son premier rapport au Parlement européen que sur 700 directives arrivées à échéance seules 190 « faisaient problème » dans un ou plusieurs États membres, et que ces difficultés étaient souvent davantage imputables à des problèmes administratifs ou institutionnels internes (par exemple la répartition des compétences entre les autorités nationales et locales) qu'à une mauvaise volonté caractérisée. Mais il faut rappeler à ce sujet que désormais cette mauvaise volonté tendrait plutôt à s'exercer en amont qu'en aval, et à s'exprimer par la difficulté qu'éprouve le Conseil à adopter des textes prévoyant l'harmonisation des règles nationales. Ainsi la Commission soulignait-elle que le fléchissement des procédures engagées en 1983 pour non-transposition des directives était dû pour une part « à la diminution du nombre des directives venues à échéance d'application »...

Bon an mal an, la Commission est cependant conduite à intenter une quinzaine de recours contre les États membres pour non application ou mauvaise application des directives :

Nombre et répartition des saisines de la Cour de Justice par la Commission pour non application des directives (1)

	1982	1983	1984	Total par Etat membre
France	2	1	2	5
Italie.....	5	4	5	14
Allemagne.....	1	4	4	9
Grèce (2)				
Royaume-Uni	1			1
Irlande.....			2	2
Belgique.....	5	1	3	9
Luxembourg.....	2			2
Pays-Bas.....	1	3	2	6
Danemark.....		2		2
Total par année.....	17	15	16	

(1) Sources : Rapports annuels sur l'activité des Communautés européennes.

(2) Cf. infra p. 130

B. — *Les répartitions sectorielles des infractions constatées*

L'analyse des « affaires » les plus récemment soulevées par la Commission montre que les directives mal appliquées sont le plus souvent celles ayant trait à l'unification du marché intérieur (liberté d'établissement et de circulation, marchés publics), celles qui ont des incidences économiques (environnement...), ou encore celles tendant à harmoniser le droit social.

Enfin, tout récemment, la législation française relative à l'usage vétérinaire des anabolisants — et aussi les « trafics d'hormones » découverts en Belgique — ont à nouveau posé la question, fort imparfaitement résolue, de l'harmonisation du droit communautaire sur l'utilisation des hormones dans l'élevage.

1) *Environnement*

- Directive du 24 juin 1982 concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles : la Commission a engagé en février 1985 des procédures au titre de l'article 169 du Traité contre le *Royaume-Uni*, le *Luxembourg*, et l'*Italie*, qui n'ont adressé à la Commission aucune notification des mesures nationales nécessaires à la transposition de cette directive.

- Directive de 1982 concernant les rejets de mercure : la Commission a également engagé en février dernier des procédures contre le *Danemark*, la *R.F.A.* et le *Royaume-Uni*.

- Directive de 1980 sur la protection des eaux souterraines : la Commission a intenté en janvier 1985 un recours devant la C.J.C.E. contre les *Pays-Bas* estimant que la législation nationale ne reprend pas les termes de la directive.

- Directive de 1975 sur l'élimination des huiles usagées : sur recours de la Commission, la Cour de Justice a rendu en février 1985 un arrêt condamnant la *France* pour non conformité des textes d'application (D. 79.981 et arrêtés du 21 novembre 1979) de cette directive, en tant qu'ils prohibent l'exportation vers d'autres États membres des huiles de vidange collectées en France (1).

(1) des mesures réglementaires d'exécution de cet arrêt sont déjà intervenues.

2) *Marché intérieur et libre circulation*

- Directive du 26 juillet 1971 sur la coordination des procédures de passation des marchés publics : la Cour de Justice vient, en avril 1985, de juger non conformes à cette directive certaines dispositions de la loi italienne relatives aux critères d'attribution des marchés publics. L'*Italie* est en outre condamnée pour n'avoir pas notifié officiellement à la Commission le texte de la loi nationale transposant la directive, comme lui en fait obligation l'article 33 du Traité de Rome.

- Directives « vétérinaires » : la Cour de Justice a condamné en septembre 1984 L'*Italie* pour défaut d'application des directives de 1978 relatives à la reconnaissance des diplômes et à l'harmonisation de la formation des vétérinaires. Des procédures ont été intentées pour le même motif par la Commission contre les *Pays-Bas* et le *Luxembourg*.

- Directives « dentistes » : la Commission a intenté en janvier 1985 un recours contre la *Belgique*, qui n'a toujours pas complètement transposé en droit interne les directives de juillet 1978 relatives à la reconnaissance des diplômes et à la coordination des dispositions nationales relatives à cette profession.

- Enfin, la *Belgique* est aussi poursuivie pour application incomplète de la directive de juin 1975 relative à la reconnaissance des diplômes de médecine, les mesures prises en Belgique dans ce but en 1983 — soit 7 ans après la date théorique d'entrée en vigueur de la directive — paraissant encore lacunaires.

3) *Les mesures sociales*

Votre Délégation a eu maintes fois l'occasion de souligner que depuis quelques années l'harmonisation des législations sociales marquait le pas. Mais l'application des textes déjà intervenus se heurte elle aussi à quelques réticences :

- C'est en particulier le cas des directives sur l'égalité entre les sexes, qui suscite toujours une ample moisson de contentieux :

- la *France* — qui a pourtant récemment consenti en ce domaine des efforts d'harmonisation — s'est vue adresser en septembre 1984 une demande d'explication sur les textes prévoyant des recrutements distincts pour les hommes et les femmes dans certains corps de l'État (commissaires de police, gardiens de la paix, douaniers, instituteurs, professeurs d'éducation physique). D'après la Commission, ces mesures pourraient être contraires aux directives sur l'égalité des sexes ;

— les conditions de recrutement et de formation des femmes dans la *police nord-irlandaise* sont mises en question par une question préjudicielle soumise en septembre 1984 à la Cour de Justice par une juridiction de Belfast ;

— l'*Allemagne* est poursuivie devant la Cour de Justice pour application incomplète de la directive de 1976 relative au secteur public et aux travailleurs autonomes et de la directive de 1975 concernant l'égalité des rémunérations des travailleurs ;

— enfin, le *Danemark* a été condamné en janvier 1985 par la C.J.C.E. pour ne pas avoir correctement transposé la directive sur l'égalité des rémunérations.

• Un autre texte communautaire — la directive de 1977 sur les droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprise — ferait l'objet d'une application incorrecte en *Italie* et en *Belgique*. La Commission attaque en particulier l'Italie pour n'avoir pas prévu de mesures de protection et d'information suffisantes, et la Belgique pour avoir exclu certaines catégories de travailleurs (travailleurs à l'essai ou en formation, pré-retraités) de la protection prévue.

4) *Le problème de l'harmonisation des règles relatives à l'utilisation des hormones dans l'élevage*

La résurgence récente des controverses sur l'utilisation des hormones dans l'élevage pose le problème de l'application des directives — en l'occurrence la directive 81/602 du 31 juillet 1981 concernant l'interdiction de certaines substances à effet hormonal et des substances à effet thyrostatique — mais aussi celui de l'incapacité de décision du Conseil, qui n'a pu parvenir, depuis 1980, à arrêter une position claire, complète et définitive sur la question.

A la suite de l'émotion soulevée en 1980 par les controverses sur l'emploi des hormones dans l'élevage et du boycott de la viande de veau par les consommateurs européens, la Commission avait proposé au Conseil trois propositions de règlements relatives à la liste des substances utilisables, aux contrôles des animaux et des viandes et aux contrôles des conditions de mise sur le marché de distribution des substances hormonales et des médicaments en contenant.

Aucun accord sur ces propositions n'avait été possible et le Conseil s'était borné à adopter en juillet 1981 une directive :

— interdisant la mise sur le marché et l'utilisation de certaines substances reconnues comme dangereuses (stilbènes et leurs dérivés, substances à effet thyrostatique) ;

— interdisant en principe — sauf le cas d'usage thérapeutique — l'administration aux animaux de substances à effet hormonal ;

— décidant que le Conseil se prononcerait « le plus tôt possible », et après étude de leurs effets, sur l'utilisation pour l'engraissement de certaines substances hormonales, et qu'en attendant les États membres ne pourraient modifier leurs législations en ce domaine.

En juin 1984, comme le prévoyait cette « directive d'attente », la Commission a transmis au Conseil une proposition de directive interdisant, au moins provisoirement, l'usage de deux hormones artificielles, le trembolone et le zéranol, dont l'innocuité ne pouvait encore être établie, mais autorisant l'utilisation dans certaines conditions d'hormones naturelles (oestradiol 17 B, testostérone et progestérone) dont il lui semble établi qu'elles ne présentent aucun danger pour la santé des consommateurs. De plus, la Commission proposait d'établir une liste des produits utilisables, de préciser leurs conditions d'utilisation, et de définir des règles communautaires de contrôle des viandes et animaux.

Cette proposition — contestée par le Bureau Européen des Unions de Consommateurs qui la jugeait trop laxiste — aurait suivi paisiblement au sein du Conseil le lent cheminement qui est devenu d'usage si deux « éléments nouveaux » n'étaient venus bousculer quelque peu cette sage maturation en relançant la polémique sur l'utilisation des hormones dans l'élevage : la découverte en Belgique d'un vaste trafic de substances hormonales et l'évolution récente de la réglementation française qui autorise, depuis janvier dernier, la mise sur le marché de spécialités vétérinaires anabolisantes, mesure sévèrement critiquée par les organisations françaises et européennes de consommateurs, et qui est à l'origine d'une nouvelle menace de boycott de la viande de veau.

A la suite d'une plainte du B.E.U.C., la Commission a décidé au début d'avril 1985 d'entamer une procédure contre la *France* pour violation des dispositions de la directive de juillet 1981 qui interdit aux États membres la mise sur le marché de toute substance anabolisante non autorisée par la réglementation nationale avant la publication de la directive : ce serait le cas de l'une au moins des substances incriminées, l'oestradiol B 17.

Mais la Commission a aussi entrepris, sans plus attendre, de remettre sur le métier la proposition de directive de juin 1984, notam-

ment afin de préciser les conditions d'étiquetage des viandes « traitées ».

De son côté, le B.E.U.C. réclame une révision beaucoup plus sévère de la proposition, et la constitution d'une commission d'enquête chargée de mettre un terme à l'« anarchie » des méthodes d'élevage et de l'application des législations, et de proposer les mesures nécessaires.

Il faut en tout cas espérer que cette nouvelle controverse donnera aux autorités communautaires l'impulsion nécessaire pour régler une question demeurée pendante depuis cinq ans, et mettre un terme à une incertitude préjudiciable autant aux producteurs « de bonne foi » qu'aux consommateurs.

**C. — *L'application des directives
dans les nouveaux états membres :
l'exemple de la Grèce***

Si la transposition des directives en droit national est loin d'être toujours parfaite dans les États membres qui font depuis l'origine ou de longue date partie de la Communauté et qui ont ensemble élaboré ces directives, qu'en est-il des nouveaux États membres, qui se voient imposer d'emblée un corps de règles de droit important et parfois bien éloigné de leur droit national ? L'adhésion de l'Espagne et du Portugal donne une nouvelle actualité à cette question. C'est pourquoi il ne paraît pas inutile de tenter de dresser le bilan de l'adaptation par la Grèce, dernier État à être entré, le 1^{er} janvier 1981, dans la Communauté, du droit dérivé communautaire.

Aux termes des relevés établis par les services de la Commission, 419 directives restaient à transposer à la fin de 1983. A la fin de 1984 la situation avait notablement évolué puisque 271 directives avaient été intégrées dans la législation grecque, et que 70 autres étaient en voie de transposition. Des problèmes n'ont cependant pas encore été résolus dans les domaines de l'agriculture, des transports, de l'énergie et des institutions financières.

Pour l'agriculture, en particulier, l'application de la réglementation communautaire donnerait encore lieu à des manquements en ce qui concerne par exemple la libre circulation des produits, et la Commission instruit actuellement une trentaine de « cas litigieux ». Dans d'autres secteurs, la Commission a ces derniers temps intenté des procédures contre certaines législations grecques jugées peu conformes

aux règles du droit communautaire, et en particulier contre une loi de janvier 1983 sur les produits pharmaceutiques qui, selon les autorités communautaires, contreviendrait aux exigences de la libre circulation et de l'égalité de concurrence.

Mais la Grèce est malheureusement loin d'être le seul État membre à s'éloigner parfois de l'orthodoxie communautaire...

II. — Les aides d'état et les entraves à la libre circulation

Dans son premier rapport au Parlement européen, la Commission notait que les infractions qui s'étaient accrues de la manière la plus sensible étaient les entraves à la libre circulation. Elle soulignait aussi que cette évolution « n'était pas seulement quantitative » et que ces manquements prenaient des formes « plus sophistiquées » et avaient souvent un « caractère délibéré ». De fait, l'imagination protectionniste des États membres est depuis plusieurs années devenue singulièrement féconde...

L'égalité de concurrence subit aussi de fréquentes et graves atteintes, avec le développement des aides d'État, dont le Président de la Commission a dénoncé à juste titre, devant l'Assemblée des Communautés, « la surenchère coûteuse et inefficace ». Mais, pour critiquables qu'elles soient au regard des règles du Traité — voire parfois au regard de l'efficacité économique — ces aides sont souvent, en l'absence de véritables politiques communes ou de soutien communautaire suffisant, le seul moyen pour les États membres de soutenir les secteurs industriels les plus frappés par la crise, de défendre l'emploi ou de susciter des activités nouvelles. A bien des égards, elles sont donc révélatrices de l'impuissance de la Communauté à élaborer une stratégie industrielle européenne, une politique sociale ou une politique d'aménagement du territoire communes.

Il est vrai que l'existence d'une politique commune n'est pas non plus une condition suffisante pour prévenir les atteintes à la concurrence résultant d'aides nationales, comme le prouve l'exemple de l'agriculture. Et on doit d'ailleurs s'attendre à ce que la politique d'austérité financière et les restrictions de garanties imposées aux agriculteurs ne conduisent à une recrudescence de ces aides.

**A. — Les entraves à la libre circulation
des personnes et des marchandises**

Les États membres ont, semble-t-il, toujours du mal à admettre les principes de libre établissement et d'égalité de traitement. Mais c'est incontestablement dans le domaine de la libre circulation des marchandises que les entorses aux principes communautaires sont les plus fréquents.

1) Les principes relatifs à l'égalité de traitement des ressortissants de la Communauté

Plusieurs affaires ont été récemment soulevées par la Commission ou portées devant la Cour de Justice :

• **Libre accès à l'exercice d'une profession.**

La Commission a annoncé son intention d'ouvrir prochainement des procédures contre la *France*, la *Grèce* et l'*Italie*, accusées de faire obstacle au libre exercice de la profession de guide touristique et aux pratiques en usage dans les échanges touristiques, par exemple par l'exigence de « licences ».

• **Égalité de traitement des nationaux et des ressortissants de la C.E.E.**

La Cour de Justice a rendu, en janvier et mars 1985, des arrêts condamnant la *Belgique*. L'un de ces arrêts concernait le problème déjà ancien du « minerval », droit d'inscription exigé des étudiants non nationaux désirant poursuivre des études en Belgique : la Cour a jugé que le paiement de ce « minerval », qui n'est pas exigé des étudiants belges, pour l'accès à « un enseignement qui prépare l'étudiant à une qualification pour une profession, métier ou emploi spécifique ou lui confère l'aptitude particulière d'exercer une telle profession, métier ou emploi » constitue une discrimination en raison de la nationalité.

De même, par deux arrêts, rendus en mars, la Cour a jugé que la *Belgique* devait verser le « minimex » (allocation minimum de moyens d'existence) aux ressortissants de la C.E.E. résidant en Belgique dans les mêmes conditions que celles exigées des nationaux.

En septembre 1984, la Commission a demandé des explications à l'*Italie* sur les mesures réservant aux nationaux l'accès au crédit foncier et à la location de logements publics.

En janvier 1985, la Commission a intenté un recours devant la Cour de Justice contre la *France*, qui impose la nationalité française aux candidats à des postes d'infirmiers et d'infirmières dans les hôpitaux publics. Rappelant que la Cour de Justice a défini limitativement les emplois dans l'administration publique (qui peuvent, selon le Traité, être réservés aux nationaux) comme « les emplois comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique », la Commission estime en effet que les emplois d'infirmiers ne répondent pas à cette définition et devraient donc être ouverts à tous les ressortissants de la Communauté.

2) *Les entraves à la libre circulation des marchandises*

En dépit des appels et des déclarations d'intention en faveur du renforcement du marché intérieur, le florilège des atteintes des États membres à la libre circulation des produits demeure, sous des formes variées, particulièrement fourni :

• **Discriminations fiscales et parafiscales à l'encontre des produits importés.**

La *France* et l'*Italie* ont reçu en septembre 1984 des « avis motivés » de la Commission les invitant à mettre fin à des discriminations fiscales dans le secteur de l'*automobile* : la taxe spéciale sur les véhicules de plus de 16 CV fiscaux appliquée en France et la T.V.A. renforcée (38 % au lieu de 20 %) applicable en Italie aux véhicules diesel d'une certaine cylindrée ayant pour effet — et selon la Commission, pour objet — de ne frapper que des modèles étrangers.

Dans le secteur de la taxation des *alcools*, la Commission a entamé une procédure d'examen de la taxation de la bière et du vin en *Belgique*.

Le *Luxembourg* pourrait être également poursuivi pour la différence de taxation constatée entre le *beurre* et la *margarine*, la margarine — non fabriquée au Luxembourg — supportant un taux de T.V.A. double de celui applicable au beurre.

La Commission a saisi en janvier la Cour de justice d'un recours contre les *taxes parafiscales* frappant en *France* certaines importations de semences et de plants : ces taxes, dont l'assiette est différente de celles qui frappent la production nationale, peuvent, selon la Commission, être considérées comme équivalentes à des droits de douane. La Commission avait déjà intenté, en avril 1984, un autre recours contre la France pour des motifs comparables : il s'agissait en l'espèce de discrimination dans le montant des redevances pour contrôle sanitaire des coquillages importés, alors que ce contrôle était identique à celui des produits nationaux.

• **Discriminations en faveur des produits nationaux.**

A la suite d'une plainte du Bureau Européen des Unions de Consommateurs, la Commission a entamé, en octobre 1984, une procédure d'examen de la campagne lancée en *France* en faveur de la qualité des produits, axée sur la conclusion avec les entreprises de « contrats d'amélioration de la qualité ». La Commission a estimé en effet, en dépit des réponses du gouvernement français à une première demande d'explications en juillet 1984, que l'objectif de la campagne est essentiellement de stimuler la compétitivité des entreprises françaises, et elle a relevé que tous les contrats conclus l'ont été avec des entreprises françaises.

Il s'agirait donc, selon la Commission, d'un nouvel exemple de l'ingéniosité dont font preuve les États membres pour encourager, par des moyens détournés, l'achat de produits nationaux.

• **Entraves aux importations.**

Trois nouveaux cas ont fait l'objet, ces derniers mois, de procédures de la part de la Commission :

— *l'Italie* est accusée d'exiger systématiquement la production en douane de certificats d'origine pour plusieurs catégories de produits provenant des autres États membres (fibres textiles, vêtements pour femmes, conduits pour câbles...) ;

— *la France* aurait également exigé abusivement des titres d'importation pour des produits textiles déjà dédouanés dans la C.E.E., et aurait de surcroît infligé des amendes excessives à un importateur coupable d'avoir importé des chemises dont le tissu, après analyse (!), s'était révélé contenir un pourcentage de coton supérieur de 0,2 % à celui mentionné dans les documents d'accompagnement...

— enfin, la *Belgique* a été incriminée en mars en raison des contrôles systématiques qu'elle pratique à l'importation des viandes de volaille en provenance d'autres États membres.

• **Législations et réglementations relatives à la protection des consommateurs.**

La protection de la santé publique, la sécurité des utilisateurs et des consommateurs continuent d'offrir des alibis commodes et une source d'inspiration constamment renouvelée aux tentations protectionnistes. Les derniers exemples relevés laissent en effet planer un certain doute sur la « bonne foi » des autorités nationales :

— Ainsi, la nouvelle affaire soulevée par les obstacles mis en *R.F.A.* à l'importation de « pétillant de raisin » français : les autorités allemandes soutiennent en effet que la présentation de ce produit en bouteilles comportant un système de fermeture analogue à celui des bouteilles de champagne, réservé en Allemagne aux vins mousseux, peut induire en erreur le consommateur. La Commission a rappelé que l'étiquetage suffisait, dans des cas semblables, à prévenir ce risque, et à adressé, en octobre 1984, à la *R.F.A.* un avis motivé ;

— au *Royaume-Uni*, une nouvelle réglementation devrait imposer à partir de 1986 la pose sur toutes les voitures vendues au Royaume-Uni d'un dispositif réduisant l'intensité des feux de croisement : pour la Commission, cette réglementation est incompatible avec les directives concernant le rapprochement des législations relatives aux véhicules à moteur ;

— suite à la plainte d'une société britannique fabriquant des cigarettes « sans tabac », la Commission a entamé, en octobre 1984, une procédure contre l'*Italie* où une loi de 1942 interdit la vente de succédanés de tabac : cette législation serait toutefois en cours de révision ;

— cette affaire est à rapprocher de celle soulevée par la législation — remontant à 1934 — qui interdit en *France* la fabrication, la vente et l'importation de succédanés de lait et de certains produits laitiers. La bonne foi des autorités françaises n'est en l'occurrence pas en cause, et la Commission semble d'ailleurs avoir hésité à entamer un contentieux qui peut paraître peu opportun au moment où la Communauté est douloureusement confrontée au problème des excédents laitiers. Il reste que cette législation s'oppose à la diffusion en France des succédanés à base de produits végétaux qui sont assez couramment diffusés, en conditionnement individuels, dans les restaurants, cantines ou moyens de transports d'autres pays membres.

Le problème avait été soulevé en 1980 et la France s'était vu signifier, en décembre 1981, un « avis motivé », dont elle avait contesté le bien-fondé. La Commission a finalement décidé, en septembre dernier, de saisir la Cour de Justice. Pour sa part, la France, soutenue d'ailleurs par la R.F.A., a demandé l'intervention d'une réglementation communautaire interdisant à l'échelle de la Communauté, compte tenu de la situation du secteur laitier, la production de succédanés du lait ;

— un autre aspect de la réglementation laitière *française* vient d'être mis en question : il s'agit des textes régissant la fabrication et le délai de péremption des yaourts, qui s'opposeraient à la mise sur le marché français de produits à base de yaourt traités thermiquement et fabriqués aux Pays-Bas ;

— enfin, deux autres réglementations *françaises* font actuellement l'objet de recours de la Commission. Il s'agit :

- des textes exigeant que les détenteurs de marques des produits antiparasitaires résident en France s'ils veulent y commercialiser leurs produits (une législation belge analogue a été condamnée en 1983 par la Cour de Justice) ;

- de décrets pris en 1981 et imposant des contrôles de sécurité, aux frais du vendeur ou de l'importateur, des machines à travailler le bois. Ces contrôles favoriseraient en fait, selon la Commission, les producteurs français pour lesquels ils seraient moins coûteux, et aussi parce que l'homologation des machines jugées les plus dangereuses serait laissée à la discrétion du ministère français du Travail.

B. — Les aides nationales et les atteintes à la concurrence

1) Les aides nationales à l'industrie

Depuis plusieurs années, la transparence, le contrôle et l'encadrement des aides sectorielles est un des problèmes majeurs posés à la Commission en matière de politique de concurrence. Dans un avis d'initiative sur la politique de concurrence adopté en octobre 1984, le Comité économique et social a exprimé sur le problème des aides une position nuancée : certes, il faut intervenir contre les subventions destinées à la survie artificielle d'entreprises non compétitives, mais il faut aussi tenir compte de la situation de crise, qui doit conduire à admettre les aides temporaires, dégressives et tendant au redressement durable des entreprises.

Dans cet esprit, le C.E.S. recommandait à la Commission — conseil judiciaire — de pratiquer une plus grande « transparence » de ses conceptions, de ses critères et de ses orientations, afin de limiter les conflits avec les États membres. Il suggérait aussi, pour améliorer la sécurité juridique des entreprises, d'accélérer les procédures de décisions sur les aides nationales, et de préciser les notions « d'innovation » et de « restructuration » dont dépend largement la licéité des aides.

Cette clarification et ce « bon usage » du contrôle communautaire paraissent en effet s'imposer, compte tenu de la vulnérabilité des secteurs concernés et qui sont pour l'essentiel, hormis la sidérurgie (1), la construction navale, les papiers et cartons et le textile.

• **Le textile.**

— En *France* — après les polémiques et procédures sur le « plan textile » qui ont enfin abouti en avril 1984 à un compromis sur les aides au textile pour 1984 — la Commission a annoncé de nouvelles procédures d'examen à l'encontre d'aides dans le secteur du textile et de l'habillement. Une de ces procédures, déclenchée en janvier 1985, porte sur les aides (480 millions de francs) octroyées au groupe Bousac par l'I.D.I. et la Sapari (Société de participation et de restructuration industrielle), dont la Commission estimerait qu'elles constituent des « aides de sauvetage » susceptibles de fausser les échanges et la concurrence.

— En *Italie* et en *Allemagne*, des aides au secteur des filatures et fibres synthétiques sont contestées par la Commission, qui observe que les secteurs intéressés (fils de polyamide et de polypropylène) sont confrontés à de graves problèmes de surcapacité et d'excédents de production.

— Un régime d'aide en faveur des industries du vêtement, de la chaussure, de la bonneterie et du textile qui devait être mis en œuvre au *Royaume-Uni* a fait l'objet en février 1985 d'une décision négative de la Commission, qui souligne qu'il aurait pour effet de baisser artificiellement les prix et de créer des distorsions de concurrence, alors que les secteurs considérés ont amorcé depuis 1983 une reprise au *Royaume-Uni*. Une autre aide prévue en *Italie* en faveur de l'industrie du prêt à porter est également contestée.

(1) cf. infra p. 166

• **La construction navale (1).**

L'interprétation et l'application des directives régissant les aides à la construction navale exigent que ces aides — qui pourront être accordées jusqu'à la fin de l'année prochaine — tendent à la réduction progressive des capacités en vue d'un rendement optimal, et qu'elles soient dégressives. Mais, en raison de l'aggravation de la crise, les dossiers d'aides n'ont cessé de croître en nombre — et en importance — et leur correspondance avec les critères communautaires n'est de surcroît pas toujours facile à déterminer.

— En *France*, la Commission a ouvert en janvier 1985 une procédure d'examen portant sur une aide à la trésorerie de 3 milliards de francs accordée au chantier Normed, et de primes à la restructuration d'un montant de 3 millions accordées au chantier Alsthom-Atlantique. Selon la Commission, ces aides « ne trouveraient pas leur justification dans les efforts de restructuration visant à éliminer les surcapacités existantes ».

— Pour le même motif, les aides supplémentaires accordées en 1984 aux chantiers navals des *Pays-Bas* et les aides prévues en *Italie* pour 1984-1986 font également l'objet d'un examen de la Commission.

• **La papeterie et la cartonnerie.**

— La Cour de Justice a annulé en mars 1985 une décision de la Commission déclarant incompatible avec le Traité une aide accordée aux *Pays-Bas* au secteur de la cartonnerie, au motif que la décision en cause ne comportait aucune indication sur la situation du marché, la part de l'entreprise aidée et les courants d'échanges entre États membres, tous critères qui doivent, aux termes de l'article 92 du Traité, être envisagés pour apprécier la comptabilité d'une aide.

— En ce qui concerne la *France*, la Commission a entamé en 1984 deux procédures d'examen des aides accordées à la papeterie de La Chapelle Darblay :

• la première procédure a abouti, en octobre, à une décision négative définitive portant sur des aides de 200 millions de F octroyées en 1980 et 1981 sous forme de prêts participatifs. La Commission estime en effet que ces aides n'auraient pu être accordées que dans le cadre d'un plan de restructuration.

(1) cf. les conclusions de la Délégation n° 132/84 du 21 novembre 1984 rendues sur le rapport de M. Guy Cabanel, Tome II du présent rapport, et en fin p. 166

- La deuxième procédure d'examen, en cours, porte sur des aides prévues pour un montant de 2,3 milliards de francs — sous forme de subventions et de prêts sans intérêt — dans le cadre d'un plan de modernisation de 4 ans établi en coopération avec le groupe néerlandais PARENCO, principal actionnaire de l'entreprise.

La France, à qui la Commission reproche entre autres de ne lui avoir pas notifié ces aides, a présenté des observations aux termes desquelles elle fait notamment valoir que les aides en cause n'ont pas pour but de fausser la concurrence, mais d'assainir une entreprise viable dans un secteur — le papier — où il est de l'intérêt de l'Europe de développer sa production, actuellement très déficitaire.

2) Les aides nationales dans l'agriculture

Lors de sa session tenue à Londres en novembre 1981, le Conseil Européen — alors confronté au problème de l'application du « mandat du 30 mai » — avait chargé la Commission de réaliser une étude sur l'impact des aides nationales à l'agriculture.

Entreprise qui s'est révélée longue et difficile, car le rapport qui vient d'être établi — plus de 4 ans après le début de la mission — conclut pour l'essentiel à l'impossibilité de quantifier l'impact économique des aides. Les auteurs du rapport relèvent en outre que les informations fournies par les neuf États membres — car le rapport ne couvre que les années 1975-1980 — et qui représenteraient 2 500 pages, ne permettent pas d'établir un relevé exhaustif des aides nationales, en particulier de celles octroyées par le biais des législations fiscales ou sociales.

Ce constat met en évidence qu'une politique commune ne peut avoir, en l'absence d'harmonisation de l'environnement économique et juridique dont aucun secteur ne peut être isolé, qu'une action limitée sur l'égalisation des conditions de concurrence et sur l'unification des conditions d'exercice d'une activité au niveau communautaire.

On notera d'autre part qu'au regard des disparités de situation qui subsistent, sans parler des distorsions de concurrence qu'a pu occasionner le fonctionnement même de la P.A.C., les aides mises en cause par les autorités communautaires ces derniers mois paraissent ne pouvoir avoir qu'un impact relativement marginal.

Il s'agit :

- Pour la *France*

— des aides au carburant accordées aux pêcheurs depuis 1974. La Commission avait interdit ces aides. Le gouvernement français avait contesté sa décision en faisant valoir qu'elles ne faussaient pas les échanges, et continué d'accorder les aides en question. Sans examiner au fond les arguments en présence, la Cour de Justice vient (mars 1985) de confirmer la décision de la Commission, qui n'avait pas été contestée dans les délais impartis ;

— des aides aux producteurs de cognac, d'armagnac, de calvados et d'eaux-de-vie de fruits : la Commission a entamé, en février 1985, une procédure d'examen de ces aides (évaluées à 57 millions de francs), destinées à compenser la suppression de la vignette sur l'alcool ;

— des aides à l'acheminement des produits agricoles : ces aides — qui n'avaient pas été notifiées à la Commission — devaient compenser la suppression, au 1^{er} janvier 1984, des tarifs préférentiels pratiqués par la S.N.C.F. dans certaines régions — et qui eux-mêmes n'étaient pas conformes au droit communautaire. Elles font l'objet d'une procédure d'examen depuis septembre dernier ;

— des exportations d'alcool agricole : jugeant que le système français d'organisation du marché de l'alcool avantage les exportations, la Commission a institué, le 13 septembre 1984, un droit compensateur sur les exportations françaises d'alcool éthylique d'origine agricole, dont le montant a été ajusté en mars dernier ;

— il faut enfin signaler que, par un arrêt de janvier 1985, la Cour de Justice a rejeté le recours de la Commission contre les « allocations de solidarité » de 1,5 milliard de francs accordées en 1981 aux agriculteurs par le biais de la Caisse nationale de Crédit Agricole. La Commission a donc perdu — mais pas sur le fond, car la Cour a condamné *la procédure* suivie par la Commission, mais ne s'est pas prononcée sur la régularité des aides au regard du Traité.

- Au *Royaume-Uni*, la Commission a formulé des réserves sur un programme de promotion du poisson, notamment parce que ce programme (23,4 millions de Livres sur cinq ans) est financé par une taxe parafiscale prélevée sur l'ensemble de la production locale et importée de poisson, alors que les aides ne bénéficieront, pour l'essentiel, qu'aux producteurs, transformateurs et commerçants nationaux.

- En *Italie*, la Commission a ouvert en décembre 1984 une procédure contre une aide aux producteurs de sucre.

- En Grèce, c'est une aide aux producteurs de cerises qui fait l'objet d'un examen de la Commission.

- Enfin, le problème des tarifs préférentiels de gaz consentis aux horticulteurs des *Pays-Bas* n'est toujours pas réglé. Un accord intervenu en 1982 pour la suppression progressive de l'aide entre la Commission et les autorités néerlandaises n'a pas été appliqué, et la Commission a de nouveau demandé au début de l'année au gouvernement néerlandais de supprimer ces tarifs préférentiels avant le 15 mars. Le gouvernement des Pays-Bas, maintenant son argumentation selon laquelle les contrats de fourniture de gaz, conclus entre des opérateurs privés, ne relèvent pas de la compétence de la Commission, a porté l'affaire devant la Cour de Justice.

III. — Les mesures d'exécution des arrêts de la Cour de Justice en France

En raison sans doute de l'ampleur de la publicité donnée aux controverses dont ils marquaient l'aboutissement, les arrêts récents de la Cour de Justice des Communautés sur le régime du prix du livre et sur celui du prix de l'essence en France ont eu une audience dépassant largement celle, érudite mais restreinte, des revues juridiques et des débats de spécialistes. Il n'est pas moins remarquable que les autorités françaises se soient efforcées de prendre sans le moindre retard les mesures de mise en conformité des textes incriminés — même si certaines de ces mesures apparaissent peut-être perfectibles. Il faut également mettre à l'actif de la France les mesures prises pour améliorer, conformément à un arrêt de la Cour de juillet 1984, le respect du principe de libre établissement. En revanche, un arrêt sur le prix des tabacs de 1983 n'a pas encore été exécuté, et la mise en conformité formelle des textes régissant la publicité des alcools se fait toujours attendre.

Au total, en tout cas, on peut considérer que la situation est relativement satisfaisante, et que les autorités françaises — à la différence de celles d'autres États membres — font preuve d'une certaine bonne volonté pour se conformer dans des délais convenables aux arrêts de la Cour de Justice.

A. — Les arrêts intervenus en matière de politique des prix

1) L'arrêt du 10 janvier 1985 et le prix unique du livre (1)

(1) voir les conclusions sur l'arrêt de la C.J.C.E. et le prix du livre en France et dans la C.E.E. adoptées sur le rapport de M. Michel Miroudot (Tome II du présent rapport).

Par l'arrêt rendu le 10 janvier 1985 sur une question préjudicielle qui lui avait été soumise par la Cour d'Appel de Poitiers, la Cour de Justice a jugé que le système du prix du livre — d'ailleurs largement pratiqué, sous des formes diverses, dans la Communauté — était compatible, en l'état actuel du droit communautaire, avec les dispositions du Traité de Rome relatives à la concurrence. Toutefois, un tel système ne doit pas faire obstacle à la libre circulation des marchandises, et, de ce chef, la Cour a condamné les dispositions de la loi de 1981 et de ses règlements d'application relatives à la fixation du prix des livres importés et au prix des livres réimportés.

- **Mesures réglementaires**

Par un décret du 26 février, le gouvernement français a modifié le régime de fixation du prix des livres importés de la Communauté. Le système retenu — qui revient à prévoir la fixation du prix au détail par l'importateur sur la base d'un « prix minimum » équivalent au prix au détail dans le pays d'origine ou au prix à l'exportation fixé par l'éditeur — n'a pas paru à votre Délégation beaucoup plus « communautaire » que le régime antérieur, et il est à craindre que ce texte suscite de nouveaux contentieux. En tout cas, l'effort était louable, et la célérité de la mesure indiscutable.

- **Modification de la loi de 1981**

C'est avec la même promptitude que le Parlement a été saisi d'un projet de loi modifiant les dispositions de l'article 1^{er} de la loi de 1981 relatives au prix des livres réimportés. Le texte a été examiné en première lecture par l'Assemblée le 10 avril 1985, et le 25 avril par le Sénat.

2) L'arrêt du 29 janvier 1985 sur la réglementation du prix de l'essence

La Cour de Justice, saisie d'une question préjudicielle dans une affaire opposant un garagiste indépendant à un centre Leclerc — une dizaine d'affaires lui avaient été soumises sur la même question — a jugé que le système français de fixation d'un prix minimum de vente de l'essence constituait une entrave à la libre circulation des produits (art. 30 du Traité) dans la mesure où le prix minimum était déterminé à partir des seuls prix de reprise des raffineries nationales, ces prix de reprise (prix de vente en gros) ne pouvant par ailleurs être supérieurs à

un prix plafond fixé chaque mois par l'autorité administrative. La C.J.C.E. n'a pas estimé cependant que la fixation par les autorités d'un prix de vente minimal de l'essence enfreignait les règles communautaires de la concurrence.

La mise en conformité de la réglementation française a résulté d'un arrêté ministériel entré en vigueur le 31 janvier 1985, et qui instaure un régime de liberté des prix de vente au détail de l'essence, du super carburant et du gas-oil. Ce régime comporte une limitation des écarts de prix liés à la localisation de la clientèle, et impose aux détaillants la publicité des prix.

3) L'arrêt du 21 juin 1983 sur le prix des tabacs manufacturés

Sur un recours de la Commission contestant la conformité du régime français de prix des tabacs manufacturés à la directive du 31 décembre 1972, la C.J.C.E. a jugé que ce régime, en tant qu'il permet à l'autorité publique, par une intervention sélective sur les prix du tabac, de restreindre la liberté d'importation du tabac originaire des autres États membres, est effectivement contraire à l'article 30 du Traité.

Les autorités françaises n'ayant pas modifié la réglementation du prix des tabacs, la Commission a intenté contre la France une seconde procédure qui en est au stade de l'avis motivé.

B. — La liberté d'établissement et l'application par la France de l'arrêt de la C.J.C.E. du 12 juillet 1984 (Affaire Klopp)

L'arrêt Klopp rendu le 12 juillet 1984 porte sur le droit de libre établissement des avocats, en l'absence de directive harmonisant au niveau communautaire les conditions d'accès à la profession d'avocat et l'exercice de cette profession.

L'affaire était renvoyée par la Cour de cassation, saisie d'un litige opposant l'ordre des avocats du barreau de Paris à M. Klopp, avocat au barreau de Düsseldorf. Ce dernier, titulaire des diplômes exigés pour devenir avocat en France, avait demandé son inscription au barreau de Paris, tout en restant avocat à Düsseldorf et en conservant dans cette

ville un domicile et un cabinet. Le conseil de l'ordre de Paris avait refusé l'inscription à M. Klopp au motif principal que le droit français impose à l'avocat d'avoir un seul domicile professionnel.

La Cour de cassation avait demandé à la C.J.C.E. « si le fait d'exiger d'un avocat ressortissant d'un État membre, désirant exercer simultanément la profession d'avocat dans un autre État membre, qu'il ne possède qu'un seul domicile professionnel, exigence résultant de la législation du pays d'établissement et garantissant dans ce pays le fonctionnement de la justice et le respect de la déontologie, constitue une restriction incompatible avec la liberté d'établissement garantie par l'article 52 du traité de Rome ». La réponse de la Cour à la question posée par la Cour de cassation est que, même en l'absence de directive relative à la coordination des dispositions nationales concernant l'accès à la profession d'avocat et l'exercice de celle-ci, les articles 52 et suivants du traité s'opposent à ce que les autorités compétentes d'un État membre refusent à un ressortissant d'un autre État membre, conformément à la législation et aux règles de déontologie nationales, le droit d'accéder à la profession d'avocat et de l'exercer du seul fait qu'il maintient en même temps un domicile professionnel dans un autre État membre.

Tenant compte des objections de la Cour de Justice, le Conseil de l'ordre des avocats au Barreau de Paris a récemment adopté une modification du Règlement intérieur — qui devra pour entrer en vigueur être intégré dans le D.72-468 du 9 juin 1972 — qui prévoit que les avocats ressortissants d'autres pays de la C.E.E. admis à s'inscrire au barreau de Paris pourront conserver leur cabinet dans leur pays d'origine.

C. — La publicité des boissons alcooliques et l'arrêt de la Cour de Justice du 10 juillet 1980

Un arrêt de la Cour de Justice rendu le 10 juillet 1980 a condamné une disposition du Code des débits de boisson interdisant la publicité des boissons alcooliques autres que les vins, bières, liqueurs et rhums. La Cour avait jugé que, bien que de nombreuses productions nationales soient frappées par cette prohibition, les dispositions incriminées défavorisaient les produits importés d'autres États membres et constituaient donc une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative interdite par l'article 30 du Traité. La Cour admettait le bien-fondé de dispositions destinées à combattre l'alcoolisme, mais notait

que « la législation française a pour effet de reporter surtout sur les produits importés l'effort visant à enrayer une consommation excessive d'alcool. »

Un an plus tard, en juillet 1981, le gouvernement français a fait connaître à la Commission son intention de déposer un projet de loi modifiant les textes relatifs à la publicité des alcools et annoncé qu'il s'abstiendrait, pendant la période précédant son adoption, d'appliquer le texte condamné par la Cour. Ce dernier engagement a été tenu, et la Commission ne conteste pas que l'arrêt de la Cour est en fait parfaitement respecté (on notera d'ailleurs que la Cour de cassation a récemment jugé que la tolérance ainsi pratiquée devait être étendue aux boissons alcooliques nationales...).

Cependant, pour des raisons de sécurité juridique, la Commission ne se satisfait pas d'une abrogation tacite des textes enfreignant la législation communautaire. Elle a donc entamé une seconde procédure à l'encontre de la France aux fins d'inciter le gouvernement français à demander au législateur une révision des textes relatifs à la publicité des alcools.

CHAPITRE IV.

LES POLITIQUES DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA CONSOMMATION

Au cours de la période sous revue, les progrès — comme les difficultés — des politiques communautaires ont plus concerné la protection de l'environnement que celle des consommateurs.

I. — La protection des consommateurs

On enregistre peu d'avancées majeures dans ce domaine. De nombreuses initiatives comme celles relatives à la responsabilité du fait des produits défectueux, à la mise en place d'un système d'information sur les accidents domestiques, à l'accès des consommateurs à la justice — qui fait cependant l'objet d'un « livre vert » — restent encore « à l'étude ». On peut noter toutefois l'adoption par le Conseil d'une directive relative au rapprochement des législations sur les objets céramiques destinés à entrer en contact avec les denrées humaines, en ce qui concerne les valeurs limites des cessions de plomb et de cadmium.

Le nouveau commissaire compétent, M. Clinton Davis a par ailleurs exposé les grandes lignes d'un *programme de relance*, comportant une série de mesures envisagées pour un proche avenir parmi lesquelles on peut citer :

- la révision de la directive sur l'étiquetage des aliments ;
- une directive sur les produits chimiques ménagers ;
- deux directives sur la sécurité des jouets (toxicité et sécurité électrique) ;
- une directive sur les « forfaits vacances » qui constituent une des grosses dépenses annuelles ;
- un projet de résolution sur l'information et l'éducation des consommateurs ;
- un recensement des comparaisons de prix des biens de consommation dans les États membres.

A plus long terme seraient envisagés :

— un programme de prévention des accidents à domicile et dans les loisirs ;

— des mesures de protection des intérêts économiques des consommateurs, comme par exemple la garantie pour des produits durables ;

— un cadre réglementaire pour l'utilisation des nouvelles technologies dans les banques : gestion des comptes, cartes de paiement automatiques ;

— un cadre réglementaire pour les garanties et les services après-vente ;

— la poursuite des actions entreprises pour l'harmonisation des normes.

II. — La protection de l'environnement

En la matière, l'essentiel des discussions a porté sur les émissions polluantes et la teneur en plomb des essences, question importante qui a fait l'objet des conclusions de notre délégation sur le rapport de M. Guy Cabanel (1) et sur laquelle il convient d'insister ici. On peut au préalable faire état d'un certain nombre d'autres faits notables : participation à la conférence de Brême sur la pollution en Mer du Nord, projet de directive tendant à interdire la vente et l'emploi des polychlorobiphényles (P C B) et des polychloroterphényles (P C T), organisation d'un exercice test à Florac en Lozère de lutte contre les incendies de forêts où ont été regroupés des personnels et des matériels en provenance d'Allemagne, de Grèce, d'Italie, d'Espagne, du Portugal et de France, proposition de décision au Conseil relative à la protection du Rhin contre la pollution chimique par le cadmium et signature par la Communauté de la convention pour la protection de la couche d'ozone.

En ce qui concerne la question de la *teneur en plomb des essences* et celles de la *réduction des émissions polluantes*, la Délégation ne peut que renvoyer pour l'exposé du problème et de ses enjeux tant pour les personnes et pour l'environnement — notamment forestier — que pour les industries de l'automobile et du raffinage, au rapport relatif aux conclusions précitées adoptées sur le rapport de M. Guy Cabanel.

Cf. Tome II du présent rapport.

On fera simplement état ici, en guise de complément à ce rapport, des résultats du Conseil Environnement du 20 mars au cours duquel, après les tensions parfois vives que l'on sait, les Dix sont parvenus à un accord, au moins politique sur les trois points de son ordre du jour.

En ce qui concerne la réduction des émissions polluantes une rédaction définitive doit encore être adoptée lors du prochain Conseil Environnement prévu pour le 25 juin prochain.

Les Dix se sont efforcés de respecter le *principe de l'unité du marché* et de *ne pas préjuger les techniques à utiliser*. La future directive — qui ne concerne pas les poids lourds et les moteurs diesel (1) aura un caractère optionnel ; cela signifie que les constructeurs gardent la *possibilité d'obtenir la réception nationale* de leurs véhicules mais que seuls ceux d'entre eux qui respectent les normes européennes auront le droit automatique de libre circulation. Les véhicules de plus de 2 litres de cylindrée devront respecter les normes européennes à partir du 1^{er} octobre 1988 pour les nouveaux modèles et à partir du 1^{er} octobre 1989 pour les voitures neuves de modèle ancien. Entre 2 et 1,4 litre ces échéances sont respectivement reportées aux 1^{er} octobre 1991 et 1993.

Pour les voitures de moins de 1,4 litre, deux phases sont prévues :

— *Phase A* : à partir du 1^{er} octobre 1990 pour les nouveaux modèles et du 1^{er} octobre 1991 pour les voitures neuves d'un modèle ancien, les voitures devront respecter un minimum d'émissions, qui ne sera pas encore tout à fait la norme européenne.

— *Phase B* : à fixer d'ici 1987 et à mettre en œuvre au plus tard en 1993 et 1994, les voitures de petite cylindrée devront respecter les normes européennes.

Le respect des normes européennes pourra être assuré par des moyens techniques différents. La voie n'est donc pas fermée aux techniques à l'étude, telles que le « lean burn », combustion pauvre avec catalyseur oxydant.

Le cycle de test européen devrait être mis au point pour 1987.

Il reste donc à définir des normes européennes — et c'est de la plus haute importance — ayant sur l'environnement un effet équiva-

(1) La Commission fera, avant la fin de l'année, des propositions pour les véhicules de plus de 3,5 tonnes, les diesel et les limitations de vitesse.

lent aux normes américaines. Il s'agit d'un travail technique dont la Commission a été chargée, mais qui devra recevoir l'assentiment du Conseil.

En outre, il a été prévu que les mesures d'incitation fiscales destinées à compenser la différence de coût entre les voitures actuelles et les « voitures propres » devront satisfaire aux conditions suivantes qui apparaissent à l'évidence définies pour avaliser le système allemand :

- le système devra se référer aux normes européennes ;
- la date de prise d'effet de ces incitations ne doit pas être antérieure au 1^{er} juillet 1985 ;
- les incitations doivent être sensiblement inférieures aux coûts supplémentaires qu'implique l'équipement d'une voiture satisfaisant aux normes européennes ;
- pour les petites voitures et pendant la première phase, l'allègement fiscal ne doit pas dépasser les 215 ÉCUS pour les véhicules dont l'effet polluant est inférieur de 15 % aux standards intérimaires prévus pour cette phase.

Le 2 avril la Commission a jugé sur la base de l'article 92 du Traité C E E que les mesures allemandes annoncées au début du mois d'avril (1) sont conformes aux principes susmentionnés.

En revanche un accord a été finalement trouvé sur la directive sur la teneur en plomb des essences qui a été publiée au J.O.C.E. du 3 avril. Elle prévoit l'introduction obligatoire de cette essence à compter d'octobre 1989, ainsi que la réduction parallèle de la teneur en plomb dans l'essence avec plomb de 0,4 g/l à 0,15 g/l, dès que les États membres le jugeront approprié.

En définitive, notre Délégation considère cet accord comme globalement satisfaisant même si elle n'en reste pas moins inquiète en ce qui concerne les conséquences de mesures aussi hâtivement décidées sur une industrie automobile déjà affaiblie et manifestement mal préparée à ces changements non seulement de technologie mais encore d'habitudes de consommation.

(1) Pour la catégorie d'une cylindrée de moins de 1 400 cc, la compensation fiscale s'élèvera à 750 DM, à répartir sur trois ans, pour les voitures dont les émissions restent d'au moins 15 % inférieures à celles prévues pour la 1^{re} phase.

Pour les grandes et moyennes voitures, la compensation sera fixée de manière uniforme à 2 200 DM, avec un échelonnement dans le temps, calculé selon la cylindrée des voitures.

Un certain nombre de *points* du compromis paraissent *positifs* et, notamment,

- la distinction entre *trois catégories de véhicules* dont la *définition* apparaît assez *bien adaptée au parc français* (1) qui est composé à plus de 60 % par des *voitures* de cylindrée inférieure à 1 400 cm³ ;
- la *référence à des normes européennes équivalentes* aux normes américaines mais tenant compte de la spécificité du trafic sur notre continent ;
- la *neutralité des normes vis-à-vis des technologies employées* ; même si les échéances sont rapprochées, il paraît possible de rechercher pour les voitures de moyenne cylindrée des techniques plus adaptées ;
- *le contrôle des incitations fiscales accordées* aux acheteurs de voitures propres, bien qu'il s'agisse d'un système sur mesure pour la R.F.A. et que ses limites soient évidentes. En particulier, on voit mal comment les firmes françaises pourraient continuer à vendre des voitures de bas de gamme simple de type 2 CH qui vont inévitablement perdre leur image de marque écologique.

Il reste à faire valoir, sur le fond, que le problème de la *pollution atmosphérique* émanant de grandes *installations de combustion* est, semble-t-il, *beaucoup plus important* dans le phénomène des pluies acides que les oxydes d'azote, dont la future directive est censée limiter les émanations. A cet égard, il conviendrait que la proposition de directive correspondante qui doit revenir en discussion le 25 juin prochain soit suffisamment stricte, tout en tenant compte du fait que pour la France ses centrales thermiques ne fonctionnent que relativement peu d'heures par an.

(1)

Voitures de moins de :	1100 cc	1200 cc	1300 cc	1400 cc	Toutes voitures
Communauté	1 598,4 18 %	2 792,5 32 %	3 736,0 43 %	4 574,5 52 %	8 762,7 100 %
Communauté sans Allemagne	1 326,5 21 %	2 363,8 37 %	3 013,9 47 %	3 777,5 59 %	6 359,3 100 %
Allemagne	271,9 11 %	428,8 18 %	722,1 30 %	796,9 33 %	2 403,4 100 %
France	278,3 14 %	721,3 36 %	829,8 41 %	1 232,8 61 %	2 017,4 100 %
Italie	606,2 39 %	893,3 57 %	920,0 59 %	1 133,6 73 %	1 559,1 100 %
Royaume-Uni	227,6 13 %	391,6 22 %	757,8 42 %	862,6 48 %	1 789,3 100 %

Pour conclure, notre Délégation ne peut que souligner que même convenablement négocié, cet accord n'en constitue pas moins un défi pour une *industrie française mal préparée* et que des *mesures urgentes* sont à prendre à la fois pour orienter la consommation d'essence — et donc les achats de véhicules — vers l'ordinaire (afin de permettre la hausse de l'indice d'octane moyen), pour mettre sur pied des *capacités de production de catalyseurs*, actuellement quasi inexistantes (1) et pour permettre *une adaptation en douceur du secteur du raffinage et de la distribution*.

CHAPITRE V

LES TRANSPORTS ET L'INDUSTRIE

I. — Un nouveau départ pour la politique des transports

On se souvient que le Conseil « Transports » du 10 mai 1984 était parvenu à arrêter un « paquet » qui, réunissant des mesures donnant la priorité à la fois à la libéralisation du marché et à l'organisation de celui-ci, avait permis de parler d'une relance remarquée de la politique commune des transports. Le « paquet du 10 mai 1984 » comportait des décisions qui se voulaient « définitives et opérationnelles », et des orientations qui devaient être précisées ultérieurement. La conclusion définitive du dossier, fait à la vérité d'éléments assez hétéroclites, avait été empêchée, au troisième trimestre 1984, par des divergences de vues au sujet du poids et des dimensions des camions. Cet obstacle a pu être levé lors des sessions du Conseil « Transports » des 8 novembre et 12 décembre 1984, et plusieurs mesures aux effets non négligeables ont pris effet à compter du 1^{er} janvier 1985.

Parallèlement, la Commission des Communautés a présenté un mémorandum sur les transports maritimes, qui tend à compléter les initiatives qu'elle avait déjà prises dans la perspective de mettre en œuvre une politique communautaire couvrant l'ensemble des modes de transport.

(1) Renault se fournit, selon certaines informations, chez l'américain Engelhardt, Peugeot chez Corning Glass ; Pro-catalyse, filiale de Rhône Poulenc et de l'I.F.P., approvisionne en catalyseurs sur bille d'aluminium plusieurs constructeurs américains — dont General Motors. Malheureusement l'Europe a préféré le catalyseur à monolythe.

Concernant les transports aériens, le Conseil, après le second mémorandum de mars 1984, a défini des orientations au vu du rapport demandé au mois de mai 1984 à un groupe d'experts. La tendance est à accroître, dans une mesure raisonnable, la concurrence entre les transporteurs.

Enfin, l'idée fort ancienne de créer une liaison fixe entre la France et l'Angleterre à travers la Manche a pris la forme d'un rapport circonstancié qui prévoit le financement de l'opération par un consortium bancaire franco-britannique.

Quant au recours en carence introduit par l'Assemblée européenne devant la Cour de Justice des Communautés contre le Conseil, il a donné lieu, courant janvier 1985, à la plaidoirie de l'Avocat général. Celui-ci propose à la Cour, qui devrait rendre son arrêt dans le courant du second trimestre de cette année, de dire que le Conseil « a violé le traité en négligeant d'instaurer une politique commune » dans la mesure où il n'a pas arrêté les mesures nécessaires dans certains secteurs. Le Conseil, pour sa part, continue de contester la recevabilité du recours, au motif qu'aucun article du traité ne justifie l'initiative du Parlement, qui est dépourvu d'un pouvoir de contrôle à son égard.(1)

A. — La confirmation du « paquet du 10 mai »

Après un premier accord de principe au mois de novembre, le Conseil « Transports » est parvenu, le 12 décembre 1984, à un compromis limité sur les poids et dimensions des camions, permettant ainsi la mise en œuvre des mesures qui avaient été annoncées lors de sa session du 10 mai 1984 et qui se veulent constituer un ensemble cohérent et équilibré en matière de politique commune des transports.

1) Poids et dimensions des camions.

Le compromis intervenu ne couvre qu'une faible partie des caractéristiques techniques des camions : tout ce qui concerne directement leur fabrication et qui n'est pas indispensable à la libre circulation d'un

(1) Dans son arrêt du 22 mai 1985, la Cour a admis la recevabilité du recours, mais n'a retenu pour condamner le Conseil qu'un des seize motifs invoqués par le Parlement européen.

modèle uniforme a été retranché de l'accord, pour tenir compte des objections de l'Italie. Il comporte, en outre, une dérogation au profit du Royaume-Uni et de l'Irlande, d'une durée quasi-indéterminée, sur le poids maximal de 40 tonnes pour le modèle de camion autorisé à circuler librement dans la Communauté. Moins ambitieux que les propositions initiales, l'accord ne porte pas sur les aspects industriels de la fabrication des véhicules, mais seulement sur ceux qui intéressent la libre circulation de certains types de véhicules.

2) *Marchandises par route.*

Le « contingent communautaire » pour les transports de marchandises par route sera progressivement élargi par une augmentation chaque année du nombre d'autorisations composant le contingent. Avec un doublement en cinq ans, le programme d'élargissement est relativement modeste, et surtout très éloigné de la libération presque totale demandée par les Pays-Bas et d'autres États membres. Il constitue, toutefois, une amélioration par rapport à la situation antérieure.

3) *Infrastructures.*

La Communauté va financer des projets d'infrastructures de transport d'intérêt communautaire. Le retard de la décision finale ne devrait pas empêcher, en définitive, d'utiliser 15 millions d'Écus inscrits au budget de 1983 et 80 millions au budget de 1984 pour des projets intéressant aussi bien les chemins de fer que les routes et les voies navigables et qui contribueront à éliminer des goulots d'étranglement dans le trafic entre les États membres ou à construire et améliorer certains grands axes. La Grèce bénéficiera de 29 millions d'Écus, sur le total de 95 millions, pour financer de telles opérations ; le Royaume-Uni recevra 18,7 millions d'Écus, et la France 3,8 millions seulement pour réaménager l'accès au tunnel sous le Mont-Blanc.

4) *Chemins de fer.*

La coopération entre les entreprises de chemins de fer des États membres sera renforcée. La recommandation invite les onze entreprises des dix États membres à coordonner leur trafic international pour

mieux exploiter la dimension communautaire des réseaux. Le texte décrit en détail les objectifs et les moyens, tant pour le trafic de voyageurs que pour le trafic de marchandises. Les prestations techniques devraient également être améliorées. En outre, les entreprises ferroviaires sont invitées à présenter à la Commission et au Conseil dès le 30 juin 1985 un « programme d'action » sur deux ans, et pour le 31 décembre 1986 un rapport sur les résultats obtenus, les difficultés rencontrées et les autres travaux déjà en cours en matière de coopération.

Par ailleurs, et indépendamment des décisions prises à la fin de l'année 1984, la Commission s'est penchée sur l'assainissement de la situation financière des chemins de fer. Elle a proposé de modifier le règlement du Conseil n° 1107/70 qui a arrêté certaines règles relatives aux aides accordées aux transports terrestres pour éliminer les disparités de concurrence, et souhaite qu'à partir de 1990 les subventions d'équilibre ne soient plus autorisées que dans le cadre d'un plan d'assainissement financier comportant, le cas échéant, des réductions de capacité.

5) Sécurité routière.

Conformément au « paquet de mai », une résolution du Conseil indique les objectifs et invite la Commission à proposer des mesures opérationnelles en prévision de l'année de la sécurité routière, décidée pour 1986. La résolution rappelle que les accidents de la route à l'intérieur de la Communauté provoquent chaque année la mort d'environ 50 000 personnes et en blessent plus d'un million et demi. En conséquence, l'urgence s'impose, mais les initiatives communautaires doivent éviter de faire double emploi avec d'autres actions engagées au niveau international, telles celles de l'O.N.U., de l'O.C.D.E., etc...

« L'année de la sécurité routière » dans la Communauté en 1986 comportera des actions publicitaires (choix d'un symbole ou d'une devise, concours du « meilleur conducteur », documentaires télévisés, etc...), des mesures législatives communautaires (contrôle technique des véhicules, amélioration d'éléments techniques comme les dispositifs de freinage, les protections latérales et anti-encastrement), des travaux de recherche subventionnés par la Communauté (« mannequin européen », autocars et autobus, protection des piétons et des « deux roues », harmonisation des normes de « profil routier ») et des campagnes d'information (port de la ceinture de sécurité, danger de l'alcool et des médicaments). L'ensemble de ces initiatives seront faites en liaison avec d'autres organisations internationales spécialisées.

La politique des transports a ainsi pris un nouveau départ, car les décisions prises en mai 1984 et confirmées en décembre sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 1985.

B. — *Le mémorandum sur les transports maritimes.*

Après le mémorandum de février 1983 sur les transports terrestres et celui de mars 1984 sur les transports aériens, la Commission a complété ses initiatives en matière de transports par un mémorandum sur les transports maritimes en décembre 1984 (doc. COM (85) 90 final). Ce mode de transport couvre à lui seul environ 95 % du trafic communautaire, exprimé en tonnes, avec les pays tiers, soit environ le cinquième en valeur du commerce mondial. Le trafic intra-communautaire, pour sa part, passe pour 30 % par la voie maritime.

Mais plusieurs facteurs ont réduit la part de la flotte marchande navigant sous pavillon communautaire dans le tonnage mondial : elle était de 29 % en 1975 et est passée à 23,3 % en 1983. Ce phénomène est imputable à la récession prolongée du commerce mondial, à la perte d'un avantage comparatif des navires européens dans les trafics maritimes traditionnels et aux mesures protectionnistes adoptées par d'autres pays.

C'est pourquoi la Commission a estimé que le maintien d'une politique maritime communautaire multilatérale et à orientation commerciale servira au mieux les intérêts de la flotte communautaire et de ses utilisateurs et restera le meilleur moyen de réaliser les objectifs du traité dans ce domaine. La politique maritime communautaire accordera une place prédominante aux aspects internationaux, et son élaboration doit être progressive. Des moyens sélectifs seront mis en œuvre pour permettre une approche souple lorsque la Communauté doit y trouver son intérêt.

La communication de la Commission contient un bilan de l'évolution du transport en vrac et des pavillons de complaisance, aborde les problèmes des ports, le domaine de la sécurité et celui des aides. Il comporte également une série de propositions concrètes devant se traduire par des actes législatifs.

1) *Parts de cargaison.*

Le mémorandum propose un projet de règlement autorisant une action communautaire contre les pratiques des pays tiers réservant les parts de cargaison lorsque ces pratiques portent préjudice aux intérêts communautaires. L'action communautaire peut trouver son efficacité grâce au « poids commercial » de la Communauté et ne présente pas le risque que les contre-mesures débouchent sur un simple détournement de trafic d'un port de la Communauté à un autre.

2) *Libre prestation des services.*

Le principe de la libre prestation sera appliqué entre les États membres dans un très grand nombre de secteurs : services de liaison avec les installations " off shore ", trafic avec les pays tiers, transports de cargaisons entièrement ou partiellement réservées au pavillon national et, sous réserve de certaines exemptions, transport de passagers ou de marchandises par mer entre les ports d'un État membre, y compris les territoires d'outre-mer. L'idée est que toute action destinée à préserver les intérêts de la Communauté vis à vis des pays tiers doit être assortie d'une égalité de traitement des armateurs communautaires par les États membres.

3) *Concept de compagnie maritime nationale.*

Une interprétation commune de ce concept est nécessaire compte tenu du « Code de conduite » des conférences maritimes élaboré dans le cadre de l'O.N.U. et conférant d'importants droits aux compagnies maritimes de ligne. Sans dénier la prise en compte des particularités nationales, la Commission suggère une série de critères destinés à éviter les discriminations entre les compagnies maritimes des États membres et, sous réserve de réciprocité, les compagnies d'autres pays de l'O.C.D.E. Dans son règlement 954/79, le Conseil invite les États membres à ratifier la Convention des Nations-Unies sur le code de conduite des conférences maritimes. Le texte reconnaît également que le rôle stabilisateur des conférences maritimes est de nature à garantir des services réguliers et fiables aux usagers.

4) *Libre concurrence.*

Le mémorandum comporte un projet de règlement appliquant, sur la base de l'article 85 du traité C.E.E., les règles de concurrence du

traité aux transports maritimes. Présentée initialement en 1981, la proposition était restée en suspens. La Commission souhaite également compléter cette proposition par un texte permettant au trafic de ligne de la Communauté de concurrencer les compagnies maritimes de ligne des pays tiers sur une base commerciale et équitable. Elle demande au Conseil d'être habilitée à agir contre les pratiques déloyales qui causent ou risquent de causer un préjudice important aux compagnies maritimes de la Communauté.

5) Pavillons de complaisance.

A ce sujet, la Commission estime que la poursuite d'une politique maritime libérale sert au mieux les intérêts économiques de la Communauté. En cas d'usage abusif, toutefois, des mesures strictes doivent être prises pour éliminer les pratiques inadmissibles. Il en est ainsi, par exemple, des navires ou des conditions de travail ne répondant pas aux normes minimales.

6) Concertation internationale.

La Commission déclare qu'elle continuera d'appuyer les procédures mises en place dans ce secteur et qu'elle se servira, pour les questions touchant plus particulièrement la Communauté, de la procédure de consultation de 1977 ou de l'article 116 du traité.

7) Sécurité maritime et prévention de la pollution.

La Commission poursuivra son action dans ces secteurs et prendra d'autres mesures particulières.

8) Les ports.

La Commission estime, à juste titre, qu'il faut traiter les questions portuaires dans le contexte des transports maritimes et des transports terrestres. Elle a saisi le Conseil d'une proposition destinée à éliminer les distorsions de concurrence entre les ports en cas de divergences entre les réglementations nationales concernant le trafic avec l'arrière-pays. Les aides octroyées par les États seront examinées à la lumière des articles 92 et 93 du traité. Enfin, l'échange d'informations entre les ports fera l'objet de normes communes par une coopération accrue entre ceux-là et la Commission.

Par son mémorandum, la Commission entend ainsi assainir les règles de concurrence, et notamment celle de la Communauté avec les pays tiers ou celle qui doit exister entre les ports.

C. — *Vers une concurrence accrue dans les transports aériens.*

On se souvient que le Conseil « Transports » avait chargé un groupe d'experts d'étudier le deuxième mémorandum (1) de la Commission sur les transports aériens lors de sa session du 10 mai 1984. A la fin de l'année, le 12 décembre, le Conseil « Transports », en même temps qu'il confirmait le « paquet de mai », a adopté une résolution au vu du rapport du groupe de haut niveau, et a approuvé des orientations qui tendent à assouplir la réglementation actuelle et à introduire davantage de concurrence entre les compagnies aériennes. L'esprit général de l'accord du Conseil est d'adapter le système actuel du transport aérien afin de le rendre plus souple et d'en accroître l'efficacité économique et sociale. Les orientations approuvées par le Conseil représentent un compromis entre les États membres qui, comme le Royaume-Uni, sont favorables à une très large libéralisation et « dérégulation » du transport aérien, et ceux qui estiment que la prudence s'impose dans la recherche de la concurrence. Les orientations du Conseil portent sur les principaux points suivants :

1) *Accès au marché.*

Les normes actuelles pourraient être assouplies lorsque, par exemple, les droits souscrits dans les accords bilatéraux ne sont pas exploités par la compagnie nationale concernée. En pareil cas, une autre compagnie du même État devrait être autorisée à exploiter la liaison. De la même manière, les petits appareils devraient bénéficier, d'après le Conseil, d'un accès moins restreint au marché. Sur ce point, le Conseil examinera en juillet 1986 les résultats de la directive sur les services interrégionaux.

2) *Contrôles des capacités.*

Le Conseil estime que la répartition de la capacité dans les accords bilatéraux ne devrait pas être fixée rigoureusement à 50/50 du trafic,

(1) Doc. COM (84) 72 final du 15 mars 1984. Voir les conclusions n° 128-84 du 20 juin 1984 adoptées par la Délégation sur le rapport de M. Amédée Bouquerel.

mais qu'une certaine souplesse doit être donnée. Mais le document introduit une disposition restrictive à cette orientation en précisant qu'il devra être tenu compte « de la nécessité d'éviter une surcapacité et de maintenir des services avec un coefficient de remplissage raisonnable ». En outre, les accords de répartition des capacités et des recettes seraient permis mais ne seraient pas obligatoires.

3) Tarifs.

En matière de tarification, les entreprises aériennes pourront — sans y être obligées — se consulter pour aboutir à des arrangements de zone entre plusieurs pays, sans pour autant être liées en cas de désaccord. L'intérêt des usagers serait pris en considération lors des décisions tarifaires. Concernant les « zones tarifaires », les principaux paramètres seraient soumis à la double approbation, celle du pays de départ et celle du pays d'arrivée. C'est dire que, dans l'orientation donnée par le Conseil, les compagnies pourront encore maîtriser le prix des vols aboutissant sur leur territoire d'origine.

4) Concurrence.

Le Conseil donne les orientations suivantes :

— Les consultations entre compagnies sur les tarifs, les capacités, les fréquences, etc... devraient avoir pour résultat une « exemption de l'interdiction » par une autorisation de groupe. Il en irait de même pour les accords de répartition des capacités, s'ils sont conclus sur une base volontaire et si le retrait de l'accord est possible dans un délai raisonnable ;

— Les pools de répartition des recettes seraient autorisés « en groupe » si les limites de transfert de recette ne dépassent pas 3 ou 4 %, et examinés cas par cas si les transferts sont plus élevés ;

— Les entreprises conjointes, c'est-à-dire les routes dont le trafic est insuffisant pour permettre une exploitation par plus d'une compagnie, bénéficieraient d'une autorisation générale si elles répondent à certaines conditions qui restent à définir. Il appartiendrait au Conseil, et non à la Commission, de décider directement des règles de concurrence et des autorisations de groupe.

L'accord du Conseil comporte également un certain nombre d'orientations concernant les aides publiques, les aspects sociaux et les implications de l'assouplissement des règles pour les pays tiers.

En définitive, le texte arrêté par le Conseil le 12 décembre 1984 a un objectif limité, et ses intentions sont en deçà du second mémorandum de la Commission. Même si le principe de l'ouverture du système bilatéral est retenu, les ministres ont écarté le principe d'une déréglementation et ont exclu qu'il soit porté atteinte au droit d'un Etat membre d'affecter des liaisons à ses propres compagnies.

D. — *La liaison fixe trans-Manche.*

Après les nombreux avatars rencontrés dans le passé pour les projets de création d'une liaison fixe entre la France et l'Angleterre à travers la Manche — et dont le moindre ne fut pas l'interruption, malgré le traité franco-britannique de 1973, des travaux de construction d'un tunnel foré — l'idée d'établir une communication entre les deux pays a pris une crédibilité sérieuse après les propositions rendues au mois d'octobre 1984 par un consortium français et anglais.

Alors que le Président de la République française et le Premier Ministre britannique évoquaient la question dans un sens favorable lors des derniers Conseils européens, les ministres français et anglais chargés des transports aboutissaient, plus concrètement, à des accords dont les résultats pourraient être l'existence, dans quelques années, d'une liaison fixe à travers la Manche.

1) *Les premières décisions.*

Le 15 novembre 1984, après les propositions du consortium franco-britannique, les ministres anglais et français ont confirmé leur soutien à un projet de liaison fixe et ont décidé la création d'un groupe mixte de travail chargé de préciser les contraintes d'exploitation de l'ouvrage. C'est essentiellement l'aspect financier de l'opération qui a occupé les ministres et qui, dans le passé, avait été la principale raison de l'échec des projets. Dans leur communiqué final, les ministres ont insisté sur le fait que la réalisation de l'ouvrage « devrait être financée sans apport budgétaire, ni garanties financières des gouvernements et sur la base des conditions qui prévalent sur les marchés internationaux ». C'est ainsi que le projet, dans l'état actuel des choses, serait financé exclusivement par le secteur privé, comme l'avait exigé le gouvernement britannique. Les promoteurs qui cherchent encore à améliorer le montage financier de l'affaire devront obtenir des gouvernements des deux pays les autorisations administratives nécessaires et une

garantie politique qui semble pour l'instant acquise. Des conversations avaient été engagées pour savoir comment la Communauté pourrait, en tant que telle, participer à l'opération, mais la Commission a fait savoir qu'un financement par la Banque européenne d'investissement (B.E.I.) ou par le nouvel instrument communautaire (N.I.C.) n'était pas envisageable.

Au début du mois d'avril 1985, les gouvernements français et britannique ont publié les orientations en vue d'un appel d'offres pour la construction de la liaison, et ont exprimé la volonté d'entreprendre les travaux en 1986. Les gouvernements ont également présenté des décisions du groupe de travail franco-britannique constitué en novembre dernier sur le cahier des charges à soumettre aux candidats à la construction du lien fixe trans-Manche. Il est prévu que le consortium qui remportera l'appel d'offres, s'il ne doit pas bénéficier de l'aide financière des États, pourrait prétendre à des subventions ou à des prêts à faible taux d'intérêt de la Communauté, dans le cadre de son programme de financement des infrastructures de transport d'intérêt européen, tel qu'il est exposé dans la communication de la Commission (doc. COM (84) 709 final, du 14 décembre 1984) sur les « orientations de politique à moyen terme en matière d'infrastructure de transport ».

2) Les aspects techniques.

L'aspect technique du dossier de la liaison fixe trans-Manche a été exploré de longue date et ne présente pas les mêmes difficultés que l'aspect financier du projet. Les ministres français et britanniques n'ont pas précisé explicitement leurs préférences sur le type d'ouvrage à construire, et l'incertitude demeure encore sur le projet qui, parmi les cinq qui sont en présence, sera finalement retenu : deux projets de pont, deux projets de tunnel et un projet mixte mi-aérien, mi-sous-marin.

Actuellement, deux groupes industriels et financiers sont relativement avancés dans l'étude de projets sensiblement différents. Pour le « Channel Tunnel Group » (C.T.G.), composé de cinq sociétés britanniques, l'idée est de construire un tunnel ferroviaire. L'opération durerait sept ans et entraînerait un investissement de 22 milliards de francs (valeur 1981). Le groupement « Euroroute », de son côté, qui rassemble des partenaires français et britanniques, propose un ouvrage mi-pont, mi-tunnel à la fois ferroviaire et routier. La construction durerait dix ans et l'investissement serait de 61 milliards de francs (valeur 1981).

Pour les défenseurs d'une construction rapide de la liaison fixe trans-Manche, l'opération n'aura de sens que si elle s'insère dans une politique globale d'infrastructures de transports terrestres dans la Communauté. Dans cette perspective, le projet serait de même nature — intrinsèquement communautaire — que d'autres opérations également à l'étude, comme la liaison scandinave « Scanlink » (Oslo, Copenhague, Hambourg), ou un réseau de T.G.V. reliant certaines grandes villes européennes.



Relancée en mai 1984 et confirmée au mois de décembre, la politique commune des transports fera l'objet d'une session du Conseil le 23 mai 1985. En vue de cette réunion, qui devrait permettre de prolonger les résultats acquis en 1984, les ministres des transports de la Communauté ont tenu une réunion informelle à Torento, en Italie, au mois de mars, pour y examiner le « Master Plan » présenté par la présidence italienne. L'objectif est d'établir un « plan général » des transports permettant de réunir dans un seul schéma l'ensemble des projets communautaires justifiés par leur nécessité et leur complémentarité, c'est-à-dire de préciser l'accord de principe sur la globalisation de la politique commune dans un ensemble cohérent. Les ministres des transports devraient également aborder de nouveaux points spécifiques, comme les réglementations sociales dans les transports par route ou la taxation des véhicules routiers, et préciser des dossiers qu'ils ont déjà ouverts, comme le financement de certaines infrastructures, le parallélisme entre la libération et l'harmonisation, les poids et dimensions des camions ou la sécurité des transports terrestres.

.

II. — Vers une relance de la politique industrielle ?

La nouvelle Commission présidée par Jacques Delors a souhaité mettre l'accent sur la politique de l'industrie et de la recherche. La communication (COM. 85/84) sur le renforcement de la base technologique et la compétitivité de l'industrie communautaire, déjà évoquée dans la première partie du rapport, témoigne de sa place dans les priorités de la nouvelle Commission. Deux programmes d'ores et déjà opérationnels, ou en voie de l'être, seront examinés ici : E.S.P.R.I.T., R.A.C.E., ainsi que, d'une façon plus générale, la promotion d'un marché européen de l'information.

On se contentera de mentionner, pour mémoire, l'accord réalisé en décembre 1984 sur sept programmes de recherche et « finalisé » sur le plan des moyens en février 1985 (1).

En revanche, on évoquera rapidement les actions menées par la Commission pour organiser dans les limites de ses compétences le repli de certaines industries traditionnelles.

A. — E.S.P.R.I.T., R.A.C.E. et la stimulation du marché de l'information

Ce n'est qu'en janvier 1985 qu'a été lancée la tranche pour 1985 du programme E.S.P.R.I.T., programme qui, on le sait, porte sur 1,5 milliards d'Écus répartis sur cinq ans (2). C'est ainsi que pour 1984, ce sont 104 projets transnationaux de recherche qui ont été retenus. Ils représentent un engagement financier de la Communauté de 180 millions d'Écus, auxquels s'ajoute pour un montant identique l'apport des partenaires industriels et universitaires. En tout, le programme 1985, qui comporte des actions intéressant la micro-électronique avancée, la bureautique, le traitement avancé de l'information, la production intégrée par ordinateur et le génie logiciel, rassemble quelques 270 entreprises, universités et centres de recherche de la Communauté.

La communication de la Commission sus-mentionnée affirme que les pratiques retenues par E.S.P.R.I.T. — c'est-à-dire essentiellement

(1) Les effectifs et les dotations financières prévues pour la réalisation de ces programmes sont les suivants :

	Montant en M. Ecu	Durée	Effectif
Fusion thermonucléaire	690	5 ans	270
Biotechnologie	55	5 ans	15
BRITE	125	4 ans	25
Radioprotection	58	5 ans	57
Déchets radioactifs	62	5 ans	12
Stimulation	60	4 ans	12
Energie non nucléaire (y compris hydrocarbures)	175	4 ans	40
Total.....	1 225		431

(2) cf. les conclusions de la Délégation n° 119/84 du 5 avril 1984, adoptées sur le rapport de M. Pontillon.

la concertation avec les entreprises et le financement paritaire — doivent être étendues à d'autres secteurs. Dans cette perspective, elle a décidé de mettre en route une vaste procédure de consultation visant au développement d'une politique communautaire du marché de l'information et le lancement du programme R.A.C.E.

En mars 1985, la Commission a proposé la première phase d'un *programme de recherche-développement pour la Communauté dans les technologies de pointe des télécommunications* : R.A.C.E. — en anglais, *Research and development in Advanced Communications technology for Europe*.

L'enjeu est important : l'investissement global au niveau communautaire est évalué à 150 milliards d'Écus d'ici à 1985 ; à cette date, les télécommunications seront alors le premier secteur commercial d'Europe. Selon la Commission, la position de la Communauté dans le marché mondial des télécommunications est bonne. Les pays de la Communauté ont été des pionniers dans le domaine des télécommunications. Principal exportateur mondial, la Communauté enregistre encore un excédent commercial d'environ 2 milliards d'Écus en équipements de télécommunications. Elle estime toutefois que, devant l'évolution technologique rapide et la mondialisation du marché des télécommunications, la position de force de l'industrie européenne pourrait se trouver compromise.

Plusieurs handicaps pourraient compromettre le renforcement de l'industrie européenne des télécommunications :

— le cloisonnement des marchés nationaux, qui freine l'offre et la demande ;

— l'incertitude des entreprises et des sociétés exploitantes face aux choix à effectuer entre les différentes stratégies de développement ;

— la faiblesse croissante face à la concurrence des États-Unis et du Japon en ce qui concerne les nouvelles technologies fondamentales des télécommunications ;

— le retard des régions européennes défavorisées en ce qui concerne les réseaux, les équipements et les services de points de télécommunications.

La phase initiale du nouveau programme, doté de 43 millions d'Écus, dont 22 millions d'Écus sont à la charge de la Communauté, à un double objectif :

— d'une part, il s'agit d'élaborer un modèle de référence européen pour les *communications intégrées à large bande (IBC)*, c'est-à-dire préparer pour l'Europe une infrastructure de télécommunications capable d'offrir les services existants et une variété de nouveaux services intégrant des technologies nouvelles pour la transmission de la voix, des données et des images ;

— d'autre part, on s'efforce de développer la coopération trans-européenne dans huit domaines identifiés comme prioritaires (1).

Il s'agit, dans cette perspective, d'assurer au cours de la période 1986/1996 :

— le développement de la base technologique nécessaire aux *communications intégrées à large bande* ;

— l'exécution des travaux précompétitifs nécessaires à la fourniture d'équipements et de services d'essai pour la démonstration des *communications intégrées à large bande* ;

— ainsi que le soutien des travaux de la Conférence Européenne des P.T.T. et du Comité Consultatif International du Télégraphe et du Téléphone en ce qui concerne l'élaboration des propositions communes relatives aux normes et aux spécifications.

-
- (1) — circuits intégrés très rapides (vitesse de transmission) ;
— circuits intégrés à haute complexité (par exemple pour pouvoir appliquer à la vidéo ce qui n'est encore appliqué qu'au son) ;
— opto-électronique intégrée (pour une plus grande fiabilité des micro-puces et des fibres optiques, leur moindre coût pour des performances meilleures) ;
— commutation à large bande (pour réduire la consommation énergétique extrêmement élevée des commutateurs actuels) et pour préparer le terrain de la vidéo-téléphonie par exemple ;
— composants optiques passifs (indispensables à l'utilisation industrielle des fibres optiques. Pour assurer la fiabilité économique des IBC, une réduction de coût importante des composants est nécessaire) ;
— composants pour liaisons à grande distance et à grand débit ;
— logiciels de communications spécialisés (il faut évaluer les méthodes de production et d'utilisation de logiciels les mieux adaptés aux télécommunications. Choix critique parce que les logiciels représentent plus de 50 % d'un système de commutations) ;
— technologie de l'affichage grand format sur écran plat (élément clé des terminaux IBC ; plusieurs options possibles et il faut tenir compte du rapport qualité/faible coût).

B. — *L'accompagnement des restructurations industrielles*

La Commission s'efforce également d'organiser le repli industriel des secteurs traditionnels tels la sidérurgie, les chantiers navals, et peut-être bientôt le raffinage qui, à bien des égards, apparaît en très mauvaise posture.

En particulier, les Dix sont parvenus à un *accord sur la prorogation du code des aides à la sidérurgie*, dossier sur lequel s'affrontaient notamment l'Allemagne et la France.

Le Code des Aides, approuvé en juin 1981, prévoyait que les subventions au fonctionnement devaient prendre fin le 31 décembre 1984. La France, l'Italie, la Belgique et le Luxembourg avaient souhaité pouvoir encore verser, en 1985, des aides déjà prévues et y ajouter des aides nouvelles.

L'Allemagne, formellement opposée à cette mesure, à moins qu'elle ne s'accompagne d'une réduction des capacités, a levé cette réserve.

Aussi, le Conseil des Ministres de l'Industrie, le 26 mars, a-t-il pu parvenir à un accord sur les aides à la sidérurgie, qui n'avait pu être réalisé au Conseil du 17 décembre.

Les Dix ont marqué leur accord formel (ad referendum pour la Grèce) sur la proposition de la Commission de proroger, jusqu'à la fin de 1985, la possibilité d'octroyer des aides au fonctionnement accordées à la sidérurgie et, le cas échéant, d'autoriser sous certaines conditions des aides complémentaires. Celles-ci ne seront autorisées que pour réaliser la restructuration financière des entreprises et ramener leurs charges financières au niveau de celles des entreprises déjà rentables en 1984, ou pour couvrir des coûts supplémentaires entraînés par les réductions de capacités.

D'après les premières estimations, elles s'élèveraient à 1,5 milliard d'Écus en France, 2,19 milliards en Italie, 0,18 milliard en Belgique et 0,25 milliard au Luxembourg.

Dans le même ordre d'idées, on peut aussi noter que le Conseil a accepté, en novembre 1984, de *proroger pour deux ans, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 1986, le régime actuel des aides à la construction navale* (1).

(1) cf. les conclusions de votre Délégation n° 132/84 du 21 novembre 1984, adoptées sur le rapport de M. Cabanel.

Enfin, la Commission Européenne a adressé une communication au Conseil sur la situation dans l'industrie du raffinage pétrolier. Elle constate l'évolution satisfaisante de la restructuration du secteur tant en ce qui concerne les réductions des capacités globales de raffinage de base que la réorientation des capacités subsistantes en faveur des produits légers, plus demandés.

Le rapport accorde une attention particulière à l'évolution des importations de produits raffinés en provenance des pays tiers, notamment des pays producteurs de brut.

En principe, d'accord avec cette évolution — qui s'explique par le souci légitime des pays producteurs de valoriser une partie de leur brut dans leurs propres raffineries — la Commission estime que tous les pays industrialisés devraient faire un effort pour permettre l'absorption de l'offre supplémentaire qui en résulte sur le marché international des produits raffinés. En clair, de douloureuses reconversions lui paraissent inévitables.



En dernier lieu, il convient de faire état de certains progrès — au moins relatifs — de l'Europe industrielle enregistrés en marge de la Communauté. C'est ainsi que l'on peut parler *d'avancée de l'Europe spatiale* avec les décisions prises lors de la *Conférence de l'Agence spatiale européenne* qui s'est ouverte à Rome à la fin du mois de janvier 1985.

Bien que l'avion spatial habité Hermes n'ait pas été inscrit au programme de l'Agence spatiale et donc que les Européens n'aient pas franchi un pas aussi important que ne le souhaitait au départ la France, M. Hubert Curien, ministre de la Recherche, s'est déclaré très satisfait de l'approbation par les onze membres de l'agence d'un programme qui implique un fort développement de l'effort financier européen, puisqu'il doit se traduire par des dépenses de l'ordre de 11 milliards de francs par an en 1990.

De fait, la résolution finale est encourageante. Certes, elle n'a pas « accueilli favorablement et fait sien » le projet de navette Hermes — comme elle l'a fait pour Ariane V et pour le laboratoire spatial Columbus — l'Agence s'est contentée de « prendre note avec intérêt de la décision française » et d'inviter la France à la tenir « informée »... « en vue d'inclure ce programme dès que possible » dans ses programmes facultatifs.

La Belgique et l'Italie ont dit déjà « oui » à Hermes. La Suisse et la Suède devraient suivre bientôt. Quant à la R.F.A., si elle reste en dehors du projet, elle a fait savoir qu'il n'y avait pas là la marque d'une attitude négative. Bref, tous les espoirs sont permis et ce, d'autant plus que la Grande-Bretagne semble prendre désormais l'espace au sérieux : non contente de proposer son propre système de liaison orbitale, un véhicule automatique appelé Hotol, elle a affirmé son intention de coopérer au projet Columbus et annoncé la création d'une agence spatiale assortie d'une augmentation de 50 % de son budget consacré à l'espace.

CHAPITRE VI

L'INTROUVABLE EUROPE SOCIALE

En affirmant sans équivoque, devant l'Assemblée des Communautés, que « *c'est sur le recul du chômage que nous jouons une bonne partie de la crédibilité de l'Europe* », et que la réalisation de l'espace social européen, « *qui reste à créer* », devait accompagner celle du grand marché, le nouveau président de la Commission a tenté, au moment où l'Europe à Dix compte 13 millions et demi de chômeurs (12 % de la population active), de remettre à sa véritable place la politique sociale communautaire.

C'est également d'une conception « globale » de la politique sociale que relevait l'analyse soumise par la Commission au Conseil Européen de Bruxelles de la situation économique et sociale de la Communauté. Sans séparer politique économique et politique sociale, la Commission soulignait que le dialogue social devait accompagner l'introduction des nouvelles technologies, demandait aux États membres « dont le processus de consolidation des budgets publics est déjà suffisamment avancé » de consentir un effort de relance, et préconisait un effort commun d'investissement dans le domaine des infrastructures.

Malheureusement, l'action du Conseil des Ministres ne s'inscrit guère dans cette vision ambitieuse et globale de l'Europe sociale, qui heurte de front les conceptions qui prévalent dans plusieurs États membres, et qui supposerait une vision commune et communautaire des enjeux de la politique sociale qui reste bien éloignée des préoccupations des gouvernements nationaux — dont pourtant les efforts dispersés ont amplement fait la preuve de leur inefficacité. Quoiqu'il en soit,

le Conseil continue de se contenter de l'adoption de textes « d'intentions » ou de mesures ponctuelles, tandis que les moyens juridiques — et financiers — de l'espace social européen continuent de faire défaut.

I. — Les textes adoptés par le conseil social

Lors de sa réunion de décembre 1984, le Conseil Social a adopté une « résolution » sur la lutte contre le chômage de longue durée, une « recommandation » portant sur la promotion d'actions positives en faveur des femmes, et pris une décision sur le lancement d'une nouvelle « action communautaire de lutte contre la pauvreté ». La formulation des intitulés ne doit cependant pas faire illusion : la portée de ces engagements demeure en effet bien mince, comme l'ont du reste souligné les instances consultatives de la Communauté, Parlement européen et Comité économique et social.

A. — *La résolution sur la lutte contre le chômage de longue durée*

L'adoption par le Conseil Social du 13 décembre de la résolution, qui porte sur les mesures communautaires et nationales — surtout nationales — que les États membres devaient mettre en œuvre, avait été précédée de conclusions du Comité permanent de l'emploi favorables notamment à la mise en œuvre d'une « garantie sociale » offrant des possibilités de recyclage aux chômeurs de longue durée et traduisant, d'une manière générale, une certaine convergence de vues entre syndicats et employeurs. Pour sa part, le Parlement européen avait souligné la nécessité de programmes européens coordonnés et d'un financement du Fonds Social. Le Comité économique et Social avait aussi relevé « l'approche fragmentaire », les faiblesses et les lacunes de la proposition de la Commission, dont il avait douté qu'il puisse constituer le point de départ d'une action à la mesure de la situation.

Ces avis et critiques ne sont en effet pas dénués de fondement, mais le débat au Conseil — qui a porté essentiellement sur les divergences à propos de l'inclusion dans le texte de la résolution d'une référence à l'aménagement du temps de travail — n'a guère permis d'y répondre, et le texte adopté, qui ne lie pas, il faut le rappeler, les États membres, demeure fort académique.

Les mesures nationales préconisées, dont la résolution précise qu'elles seront prises dans le cadre des politiques et des pratiques propres à chaque État membre, et « en tenant compte des responsabilités et de l'autonomie des partenaires sociaux », devraient porter sur :

— une amélioration de l'outil statistique et de l'action des services d'emploi ;

— un réexamen des mécanismes régissant le marché de l'emploi, et notamment des « pratiques existantes d'embauche, de sélection et de licenciement de nature à aggraver le chômage de longue durée » ;

— un effort pour surmonter « les obstacles éventuels à l'introduction de nouvelles formes d'aménagement du temps de travail » — sous les réserves et conditions régulièrement mentionnées chaque fois que le Conseil se hasarde à faire allusion à l'aménagement du temps de travail (compétitivité des entreprises, fluidité du marché du travail, prise en compte de la taille des entreprises...) ;

— une révision de l'indemnisation du chômage permettant aux chômeurs d'exercer certaines activités à titre temporaire sans perdre leurs droits, et des aides à la création d'entreprises ;

— l'accès des chômeurs à la formation et l'aide à l'orientation professionnelle.

Quant aux **mesures communautaires**, la Commission est invitée à présenter des propositions portant notamment sur :

— la connaissance statistique du chômage de longue durée ;

— l'inclusion du chômage de longue durée dans les critères d'attribution des aides prévues au titre du Fonds social européen (cf. infra — II) ;

— la possibilité d'une « aide appropriée du Fonds Social pour lutter contre le chômage de longue durée ».

Enfin, le Conseil « prend acte de l'intention de la Commission d'entreprendre au niveau communautaire un vaste réexamen en vue de mettre au point dans le domaine de l'emploi et des affaires sociales une politique à moyen terme plus incisive et mieux adaptée à la lutte contre le chômage de longue durée ».

On ne peut que prendre acte de ces louables intentions et de ce (vaste) programme. Mais force est de constater que dans l'immédiat, les États membres ne s'engagent nullement à coordonner et harmoniser leurs politiques de lutte contre le chômage de longue durée, et que les

« mesures communautaires », qui restent également largement au stade de l'intention, de « l'étude » et de l'élaboration de propositions, ne s'appuient non plus sur aucun engagement du Conseil, en particulier financier, puisque la résolution se borne à prévoir que « le financement communautaire des actions visées sera décidé dans le cadre de la procédure budgétaire et conformément aux engagements juridiques pris ou à prendre par le Conseil ».

B. — *La recommandation portant sur des « actions positives en faveur des femmes »*

La recommandation sur les actions positives en faveur des femmes, également adoptée en décembre 1984, offre un autre exemple du caractère on ne peut plus platonique des « engagements » du Conseil Social.

Le Comité économique et social ne s'était pas fait faute de souligner qu'une directive aurait peut-être eu plus de force contraignante qu'une recommandation, et le Parlement avait aussi souhaité un renforcement du texte proposé par la Commission, et suggéré le recours à la directive, ainsi qu'un certain nombre de mesures plus concrètes.

Le Conseil n'a pu cependant retenir ces suggestions, et, une fois de plus, le débat a été dans le sens d'un affaiblissement du texte, et des obligations imposées aux acteurs nationaux intéressés.

La résolution adoptée se borne donc à prévoir que les États membres devraient prendre des mesures positives en faveur de l'emploi féminin, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, et à énumérer un « catalogue » des mesures souhaitables :

— information du grand public et du monde du travail sur la nécessité de l'égalité des chances pour les femmes dans la vie professionnelle ;

— respect de la dignité des femmes sur le lieu du travail ;

— études et analyses relatives à la situation des femmes sur le marché de l'emploi ;

— diversification des choix professionnels ;

— meilleure connaissance — de la part des services de placement, d'orientation et de conseil — des problèmes particuliers des chômeuses ;

— encouragement des candidatures et du recrutement des femmes dans les professions typiquement masculines ou aux postes de responsabilité ;

— promotion de mesures d'accompagnement favorisant un meilleur partage des responsabilités professionnelles et sociales, etc...

La recommandation demande aussi que les comités et organismes nationaux « pour l'égalité des chances » puissent apporter une réelle contribution à la promotion de ces mesures et soient donc dotés de moyens appropriés, et que les partenaires sociaux soient encouragés à promouvoir des actions positives dans leur propre organisation et sur le lieu du travail. Des actions servant d'exemple devraient être entreprises tant dans le secteur privé que public, notamment là où sont utilisées de nouvelles technologies de l'information. Les États membres devraient en outre pouvoir évaluer le développement de ces mesures. A la Commission de la C.E.E., il est demandé de stimuler et d'organiser l'échange systématique et l'évaluation des informations et expériences sur les actions positives dans la Communauté et d'en faire rapport au Conseil d'ici trois ans.

Cette résolution recoupe largement une précédente résolution « sur le chômage des femmes » adoptée en juin 1984 (1) : loin de traduire une réelle volonté commune, cette accumulation de déclarations d'intention tendrait plutôt à ôter toute crédibilité à l'« action » entreprise, si cette crédibilité n'était déjà entamée par l'incapacité du Conseil à adopter les directives d'harmonisation sur la sécurité sociale, le congé parental, ou le travail intérimaire... qui sont toujours en suspens (cf. infra).

**C. — La décision du conseil
sur une action communautaire spécifique
de lutte contre la pauvreté**

Selon une formule déjà appliquée à l'occasion d'un premier programme de ce type, qui couvrait la période 1975-1980, cette « action spécifique » devrait tendre à combattre la pauvreté parmi les catégories « dont les ressources matérielles, culturelles et sociales sont si faibles qu'elles sont exclues des modes de vie minimaux acceptables dans l'État membre ». Selon la décision du Conseil, un soutien financier pourra être accordé à « des projets d'action-installation-recherche »

(1) cf. le précédent rapport d'information de la délégation n° 62 (1984-1985).

ou à « d'autres types d'activité » sur la demande des États membres. La Commission pourra aussi prendre l'initiative de « projets d'actions-recherche ou d'études avec l'accord du ou des États membres intéressés ».

Il est prévu de consacrer à ce programme un crédit de 25 millions d'Écus sur quatre ans, soit une somme sensiblement inférieure à celle initialement prévue par la Commission (35 millions d'Écus), et en tout cas hors de proportion avec les besoins de la lutte contre la pauvreté — ancienne ou nouvelle.

Reste à savoir quelle sera l'efficacité de ce programme : dans leur avis sur la proposition de la Commission, les commissions compétentes du Parlement européen avaient exprimé quelques doutes, jugeant que le nouveau programme ne tirait pas les enseignements du premier, qui avait fait, semble-t-il, la part trop belle aux « études » au détriment de l'action. Malheureusement, le texte adopté par le Conseil ne fait pas référence, comme le souhaitait le Parlement, à l'établissement de critères précis pour la sélection des projets, et ne définit que très vaguement les projets qui pourront bénéficier de concours.

Surtout, le nouveau programme ne tient guère compte des nouvelles dimensions de la pauvreté qui tend à atteindre, compte tenu de la crise de l'emploi, des fractions de plus en plus larges de la population, dont la précarité de situation augmente (chômeurs de longue durée, jeunes sans emploi, familles monoparentales), voire à sévir dans des zones entières, en particulier dans les tissus urbains correspondant à une industrialisation ancienne. Une telle situation ne relève plus guère d'actions isolées ou ponctuelles, ni du saupoudrage de crédits insuffisants.

Dans un avis adopté à l'unanimité, le Comité économique et social a d'ailleurs souligné le caractère excessivement modeste des moyens financiers, et les limites opérationnelles du programme, qui ne peut constituer une initiative valable contre la pauvreté que s'il est envisagé comme un complément modeste à une action concertée de beaucoup plus grande envergure. Si le programme devait être considéré non pas comme s'ajoutant aux efforts des États membres, mais comme devant les remplacer, ou comme devant détourner l'attention de leur nécessité, alors le Comité estime que, loin d'être utile, il pourrait être contreproductif. Le maintien du programme dans le contexte d'une action plus large est par conséquent une condition essentielle de son succès.

II. — Les limites de l'action sociale communautaire

Les moyens d'action de la Communauté dans le domaine social sont essentiellement de deux ordres : l'harmonisation des législations, qui selon le Traité, devrait se faire « dans le progrès » et qui, comme le notait le nouveau Président de la Commission, est absolument indispensable si l'on veut éviter tout risque que la réalisation du marché intérieur ne s'accompagne de tendances au « dumping social », et d'autre part, les aides financières dévolues par l'intermédiaire du Fonds Social européen.

Or, la Communauté n'a toujours pas arrêté les critères qui doivent permettre de définir les « priorités » d'intervention du Fonds Social européen, conformément aux orientations arrêtées en 1983, et le Conseil repousse, de session en session, l'adoption des textes d'harmonisation qui lui sont soumis.

A. — Les critères d'intervention du Fonds Social européen (F.S.E.) et le mécanisme statistique permettant de définir les régions prioritaires

Lors de l'adoption, en octobre 1983, du compromis sur la nouvelle répartition des crédits du Fonds Social, le Conseil avait décidé que les concours du Fonds devaient désormais privilégier les actions en faveur de l'emploi des jeunes et des catégories les plus défavorisées (75 % des crédits), et que 40 % des crédits disponibles pour des actions générales réalisées dans le cadre des politiques de l'emploi des États membres devaient être affectés à des interventions dans des régions « super-prioritaires » (Grèce, Irlande, D.O.M. français, Italie du Sud), le reste étant concentré dans les zones de chômage élevé et de longue durée, ou dans les zones de restructuration industrielle.

Afin de permettre cette « concentration » des ressources du Fonds — d'autant plus nécessaire que les ressources en question demeurent assez modestes (1) — le Conseil avait chargé la Commission de lui soumettre avant le 1^{er} juillet 1984 — pour adoption avant le 31 décembre — un « mécanisme statistique » permettant d'établir un classement, par ordre de priorité régionale décroissant, des demandes de concours soumises à l'agrément de la Commission, hors les régions de « super-priorité ».

(1) 1,947 milliards d'Écus en 1983, 1,859 milliards d'Écus en 1984, et 2,050 milliards d'Écus en 1985 (prévisions), l'écart entre les moyens disponibles et les concours demandés étant, pour 1985, évalué à 5 milliards d'Écus...

1) *La propositions de la Commission*

La tâche n'était pas simple, on en conviendra. La Commission a tenté de la simplifier en estimant qu'il était impossible de tenir compte de l'ensemble des paramètres prévus par le Conseil — en particulier le chômage de longue durée — et a proposé au Conseil, le 17 juillet 1984, un mécanisme fondé essentiellement sur l'importance du chômage (des jeunes et des adultes) et sur le P.I.B. par habitant (1). Chaque zone possible d'intervention, définie à un échelon correspondant, en France, au département, serait classée d'après un « indicateur de zone », établi selon une formule — dont votre Délégation fera grâce au Sénat — faisant intervenir pour 70 % le taux de chômage dans la zone, et pour 30 % le produit intérieur brut par habitant.

2) *Les avis du Parlement européen et du Comité économique et social*

Ce n'est qu'au cours de sa session de juin que le Conseil devrait aborder la question — quelque peu ubuesque — du « mécanisme statistique ». Il y a tout lieu de craindre, toutefois, que cette session ne permette pas une décision définitive, car le mécanisme proposé suscite déjà de vives critiques.

Dans un avis adopté lors de sa session de février 1985, le **Parlement européen** a notamment fait valoir :

— que l'indicateur proposé ne faisait pas intervenir, comme l'avait souhaité le Conseil, le chômage de longue durée, et ne prenait pas en compte la spécificité des zones de restructurations industrielles et des zones urbaines ;

— que le niveau subrégional de définition des zones obligerait à classer 700 zones d'intervention, et désavantagerait certaines régions plus étendues.

L'avis du **Comité économique et social** (décembre 1984), tout en admettant l'intérêt d'un classement objectif « aux fins de l'orientation de la gestion du Fonds », critiquait aussi très vivement l'élimination de la référence au chômage de longue durée. Rejetant, comme le **Parlement européen**, l'argument de la Commission selon lequel la Communauté ne dispose pas d'indicateurs fiables à ce sujet, le Comité souligne qu'il est possible d'obtenir des données fiables et suffisamment comparables auprès des services nationaux de l'emploi.

(1) Ce mécanisme ne serait de toute façon pas applicable avant 1986, faute de données statistiques suffisantes.

Le Comité préconisait en outre une pondération plus équilibrée entre le chômage et le P.I.B. par habitant.

Enfin, et non sans bon sens, l'avis du Comité relativisait quelque peu le recours au classement objectif et statistique en suggérant :

— l'introduction d'une clause de révision permettant de tenir compte de l'évolution du marché du travail ;

— que les indicateurs statistiques ne doivent jouer qu'un rôle d'orientation et doivent être évalués dans un cadre plus général associant les partenaires sociaux : au risque d'être taxée d'obscurantisme lèse-statistique, votre Délégation ne peut que s'associer à cette remarque...

On notera qu'en attendant que soit déterminée la formule, statistique ou non, qui permettra de concentrer les interventions du Fonds, celles-ci continuent de se caractériser par un certain « saupoudrage » : en 1984 et 1985, les régions recevant des aides du Fonds rassemblaient en effet près des deux tiers (64 %) de la population active, et, faute de critères de sélection, la répartition des aides avantage en fait les États membres qui, disposant de moyens plus importants pour mettre en œuvre des actions éligibles au concours du Fonds, sont donc en mesure de présenter le plus grand nombre de demandes.

B. — *Les perspectives d'adoption des textes d'harmonisation*

D'un rapport à l'autre, votre Délégation ne peut que reprendre la liste des principaux textes d'harmonisation du droit social soumis au Conseil et qui attendent toujours leur adoption :

— directive « Vredeling » sur l'information et la consultation des travailleurs dans les entreprises à structure complexe (1), à l'égard de laquelle le Royaume-Uni maintient une réserve générale ;

— directive sur le travail temporaire et le contrat de travail à durée limitée (2), que la Commission a complétée en mars 1984 pour tenir compte des avis du Comité économique et social et du Parlement européen : les nouvelles dispositions tendent notamment à élargir les cas de recours à ces formes de contrats, et à exiger des entreprises de travail intérimaire la preuve des moyens suffisants pour garantir le paiement des salaires et charges sociales ;

— directive sur le travail à temps partiel (3) ;

(1) cf. les conclusions de la Délégation n° 79/82 du 28 avril 1982, adoptées sur le rapport de M. Pontillon.

(2) cf. les conclusions de la Délégation n° 81/82 du 26 mai 1982, adoptées sur le rapport de M. Ornano.

(3) cf. les conclusions de la Délégation n° 74/82 du 18 février 1982, adoptées sur le rapport de M. Garcia.

— directives relatives à l'égalité entre les sexes, c'est-à-dire la directive relative aux congés parentaux et familiaux (1), à laquelle se sont ajoutées une directive sur l'égalité de traitement au regard des régimes professionnels de sécurité sociale et une directive relative à l'égalité de traitement des hommes et des femmes exerçant une activité indépendante.

Le Conseil Affaires Sociales de juin prochain devra donc reprendre l'examen de ces textes, ainsi que celui de la recommandation concernant la réorganisation et la réduction du temps de travail (2).

Mais, si l'on s'en tient aux conclusions de la réunion informelle des ministres des affaires sociales qui s'est tenue à Venise en février dernier, le sort de toutes ces propositions demeure toujours aussi incertain, et seules auraient des chances sérieuses d'être adoptées en juin prochain, une proposition de directive relative à la protection des travailleurs contre le bruit, et une proposition de décision relative à la correspondance des qualifications de formations professionnelles entre les États membres de la Communauté, qui se borne à prévoir que la Commission — pour mettre en œuvre une décision de principe du Conseil remontant à 1963 — devra établir des correspondances entre les diplômes et les certificats conduisant au niveau de « travailleur qualifié » dans certaines professions (3).

SECTION II

RELATIONS ÉCONOMIQUES EXTÉRIEURES

De prime abord, le bilan de la période du point de vue des relations extérieures apparaît plutôt positif : succès avec l'accord de principe sur l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, succès encore avec la signature d'une nouvelle convention de Lomé, qui font oublier les difficultés que rencontre toujours la Communauté dans ses relations avec les États-Unis et le Japon. La réalité semble, à y regarder de plus près, sensiblement moins enthousiasmante. Et, de fait, du point de vue de la cohérence comme de la cohésion de l'action communautaire, on a des

(1) cf. les conclusions de la Délégation n° 121/84 du 25 avril 1984, adoptées sur le rapport de M. Garcia.

(2) cf. les conclusions de la Délégation n° 113/84 du 25 janvier 1984, adoptées sur le rapport de M. Garcia.

(3) depuis 1963, la Commission n'a réussi à entamer cette tâche — « au niveau expérimental » — que pour 3 professions (sur 4 à 500) et un seul niveau de qualification (formation technique supérieure). On conçoit qu'en effet il soit urgent de poursuivre...

raisons de ne pas être satisfait. Qu'il s'agisse ou non de réussites, on a l'impression que les négociations, souvent laborieuses, ne sont guère l'occasion de renforcer l'identité de la Communauté. Bien au contraire, elles sont souvent l'occasion de discussions internes, qui, sans prendre l'allure de dissensions spectaculaires comme dans le cadre de la coopération politique, n'en aboutissent pas moins à ternir l'image de la Communauté et à affecter le dynamisme de son action extérieure. C'est bien ce que l'on peut constater dans ses relations tant avec les pays en voie de développement qu'avec les pays industrialisés.

CHAPITRE PREMIER

PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT

L'image de la Communauté auprès des pays du Tiers Monde est un élément fondamental de son identité dans les relations internationales. C'est parce qu'elle a su trouver avec ces pays le moyen d'établir des rapports originaux, fondés sur une conception globale des relations économiques, que la Communauté est apparue comme l'interlocuteur privilégié du Tiers Monde.

La signature de la convention de Lomé III, comme la poursuite de l'effort d'aide alimentaire, ne doit pas laisser croire que cette image ne fait que se renforcer. Rien n'est acquis en la matière : la morosité de la situation conjoncturelle réduit la marge de manœuvre des pays européens qui ne sont pas en mesure de proposer d'avancée majeure dans le domaine de la coopération ACP-C.E.E.

I. — La nouvelle convention de Lomé III

Le 8 décembre dernier, les dix pays de la C.E.E. et 64 États A.C.P. — auxquels se sont joints peu après l'Angola et le Mozambique (1) — signaient la troisième convention de Lomé, confirmant ainsi les liens privilégiés que l'Europe entretient avec les pays de la zone Afrique Caraïbe Pacifique — A.C.P.

Si l'on examine rétrospectivement le déroulement des négociations, force est de faire deux constats : les discussions furent particuliè-

(1) Le Mozambique et l'Angola ont respectivement adhéré à la Convention le 8 décembre 1984 et le 1^{er} mai 1985.

rement difficiles tant avec les pays du groupe A.C.P. qu'entre les Dix eux-mêmes ; la nouvelle convention n'est, en fait, que la reconduction de la précédente.

Comme on l'a déjà largement relaté dans les précédents rapports de la Délégation, les pourparlers A.C.P./C.E.E. avaient — depuis qu'en septembre 1983, les Dix avaient enfin réussi à se mettre d'accord sur une position commune de négociation — donné lieu à de multiples tensions. Ainsi pouvait-on relever une succession de mises au point, de tentatives de clarification qui traduisaient, au-delà des gesticulations inhérentes à ce type de négociations, une détérioration du climat politique entre la Communauté et ses partenaires privilégiés du Tiers Monde.

Au début de l'automne, on avait même certaines raisons de craindre que l'on ne parvienne pas à se mettre d'accord à temps pour l'expiration de la convention de Lomé II, le 27 mars 1985. En fait, un accord fut trouvé in extremis sur le montant de l'enveloppe financière qui, avec la question de la référence aux droits de l'homme et celle du « dialogue sur les politiques », constituait le noyau dur des discussions.

A. — L'enveloppe financière

Le 11 octobre 1984, une réunion C.E.E.-A.C.P. s'était soldée par un échec sur le montant du F.E.D. Les Dix, et en particulier l'Allemagne et la Grande-Bretagne, ne voulant pas dépasser 7 milliards d'Écus (48,3 milliards de francs), ce que les A.C.P. jugeaient insuffisant.

A l'instigation de certains pays et de la France notamment, le Conseil des Dix a finalement proposé aux A.C.P. une enveloppe pour le F.E.D. de 7,4 milliards d'Écus soit 51 milliards de francs, auxquels s'ajouterait une participation de la B.E.I. de 1,1 milliard d'Écus. Au total l'enveloppe financière (subventions et prêts) accordée aux partenaires d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (A.C.P.) au cours de la période 1986-1990 serait de 8,5 milliards d'Écus auxquels il conviendrait d'ajouter 100 millions d'Écus qui seront affectés à l'aide aux territoires d'Outre-Mer.

Il restait au Conseil à éliminer les dernières incertitudes concernant le volume global des dons. On rappellera en effet que le chiffre de 7,4 milliards d'Écus a pu être atteint :

— d'une part, grâce à la décision de l'Italie de prendre à sa charge 150 millions d'Écus supplémentaires par rapport à sa part dans l'offre précédente ;

— d'autre part, en fonction de l'hypothèse selon laquelle l'Espagne et le Portugal, au moment de leur adhésion, contribueront pour un montant qui permettra d'ajouter 500 millions à l'offre globale.

Les apports respectifs de l'Espagne et du Portugal ont été finalement fixés après l'accord de mars 1985 à 500 et 66 millions d'Écus.

Finalement, le total de l'aide financière quinquennale de la Communauté aux pays A.C.P. dans le cadre des accords de Lomé connaîtra l'évolution suivante :

L'évolution de l'enveloppe financière

	Lomé I	Lomé II (1)	Lomé III
	En millions d'Ecu	En millions d'Ecu	En millions d'Ecu
• Total FED	2 980,3	4 627	7 400
Subventions	2 057,7	2 986	1 860
Prêts spéciaux	445,6	518	600
Capitaux à risques	97,0	284	600
Stabex	380,0	557	925
Sysmin	—	282	415
• Total BEI	390,0	885	1 100
• Total (FED + BEI)	3 457,8	5 512	8 500

(1) Le total Fed est passé de 4 627 à 4 645 millions d'Ecu à la suite des adhésions du Zimbabwe, de Saint-Vincent-et-Grenadines, du Vanuatu, de Balize, d'Antigua et de Barbuda.

B. — Les apports du compromis final

Selon M. PISANI, Lomé III sera « *une bonne convention* », sans changement révolutionnaire mais adaptée aux conditions actuelles.

La Convention comportera pour la première fois une *partie introductive* qui constituera en quelque sorte l'élément stable de l'ensemble du texte. C'est en somme ce qui reste de l'idée d'une convention cadre évoquée dans le Mémoire de 1982. C'est à ce niveau qu'on trouve la marque des débats politiques qui avaient quelque peu troublé les négociations.

Ainsi en ce qui concerne la référence aux droits de l'Homme trouve-t-on dans le préambule un considérant par lequel les signataires réaffirment *« leur attachement aux principes de la « Charte des Nations Unies » et leur foi dans les droits fondamentaux de l'Homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité des hommes et des femmes ainsi que des nations grandes et petites »*.

De même, on retrouve en filigrane dans l'article 8, l'idée de dialogue sur les politiques : *« En vue d'améliorer l'efficacité des instruments de la présente convention les parties..., à cet égard, elles conviennent de poursuivre, notamment dans le cadre des institutions conjointes, le dialogue sur la recherche des voies et moyens de rendre ces instruments toujours plus efficaces »*.

Sur les autres chapitres de la nouvelle convention on peut apporter les précisions suivantes :

1° Échanges commerciaux

L'accès des produits agricoles A.C.P. est, selon la Commission, sensiblement amélioré : un délai fixe de six mois maximum est institué pour les réponses aux demandes ; on tiendra compte des concessions accordées aux pays tiers et des possibilités de marchés hors saison.

Les clauses de sauvegarde sont maintenues mais le système de consultation préalable adopté par le Conseil A.C.P.-C.E.E. de juin 1985 figurera en annexe.

L'accent est mis sur les services et, notamment, sur le développement du tourisme.

Les règles d'origine sont assouplies : tolérance générale de 5 % ; dérogations plus faciles et plus longues ; facilités pour un certain nombre de produits, dont la pêche.

2) Stabex et sysmin

L'extension de la couverture résulte, notamment, de l'inclusion de nouveaux produits (bananes, mangues, huile de karité) de l'abaissement des seuils de 6,5 à 6 % (2 à 1,5 % pour les pays les moins avancés). Des règles de réduction des transferts en cas d'insuffisance de cré-

dits sont prévues. Le contrôle de l'affectation des transferts est renforcé mais de façon a posteriori.

Le Sysmin est mieux défini dans ses objectifs (diversification et pas seulement maintien des capacités de production), son champ d'application et ses procédures de gestion.

3) Investissements privés

Des déclarations sont faites reconnaissant des principes tels ceux de, « *traitement juste et équitable* », de « *climat prévisible et sûr* » ou de « *non discrimination* » et mettant à l'étude un système conjoint d'assurance et de garantie.

4) Agriculture

On relève l'ouverture de la Communauté — après des années de réticence — sur la fourniture aux A.C.P. de produits agricoles disponibles : « *Possibilité d'une préfixation à plus long terme des restitutions...* » ; possibilité de conclure des « *accords spécifiques avec ceux des pays A.C.P. qui en feront la requête dans le cadre de leur politique de sécurité alimentaire* ».

5) Actions thématiques

Les parties sont convenues d'accorder une attention toute particulière à la lutte contre la sécheresse et la désertification qui demande une action à *long terme* et une participation solidaire de la Communauté internationale.

6) Pêche

Il s'agit d'une importante extension de la coopération. Le chapitre met l'accent sur l'assistance de la C.E.E. pour la gestion des ressources halieutiques des A.C.P. dont il faut promouvoir l'utilisation optimale.

Il reconnaît le rôle des flottes de pêche communautaire et affirme la disponibilité des A.C.P. à négocier des accords mutuellement satisfaisants, tout en fixant les lignes générales devant régir les contreparties à accorder par la Communauté en échange des droits concédés à ses flottes.

On note enfin une innovation institutionnelle avec la création au niveau parlementaire d'un organe unique appelé « Assemblée paritaire ».

Force est de constater que cette « *bonne convention* » est en fait la simple reconduction de la précédente tant sur le plan financier que technique.

La Convention de Lomé II expirant le 28 février, il a fallu mettre en place des mesures transitoires pour éviter que le retard apporté à la signature d'une nouvelle convention ne se traduise, compte tenu des délais nécessaires pour les ratifications nationales, par une regrettable solution, de continuité dans les relations A.C.P.-C.E.E.

En pratique l'ensemble des dispositions nouvelles sont appliquées — y compris celles concernant les institutions — à l'exception du protocole financier. Le Ve F.E.D. continue de fonctionner pour assurer le financement des projets en cours ou le cas échéant de nouveaux projets.

A la demande pressante des États A.C.P. la Commission s'est engagée à anticiper de façon pragmatique sur les nouvelles ressources lorsqu'il s'agira de mettre en œuvre le volet institutionnel de la nouvelle convention.

Quelles que soient les causes d'une telle situation, il y a là une source de confusion politique et de difficultés techniques qui n'est pas de nature à clarifier les relations A.C.P. — C.E.E.

II. — L'aide alimentaire d'urgence

La situation alimentaire dramatique des zones du Sahel et de la Corne de l'Afrique a conduit les États européens à décider, en décembre 1984, à Dublin, un plan d'urgence tendant à apporter une aide alimentaire de 1,2 million de tonnes de céréales d'ici à novembre 1985 en faveur des pays touchés par la famine et la malnutrition. La Communauté, au titre de ses engagements propres, en fournit 800 000 tonnes, le solde, soit 400 000 tonnes, par les États membres. La France, pour sa part, apportera, en 1985, une aide de 286 000 tonnes.

S'agissant des actions spécifiquement communautaires, ce sont à la fois les moyens disponibles de la convention de Lomé pour 80 mil-

lions d'Écus, des crédits budgétaires nouveaux pour 95 millions d'Écus et des dotations normales de l'aide alimentaire 1985, qui couvriront le financement de ces actions. La Commission devrait ainsi, au total, fournir cinquante mille tonnes de céréales sur des crédits d'urgence et trois cent mille sur le programme normal pour 1985. L'on note que les crédits d'urgence ont été immédiatement débloqués, ainsi que l'aide normale, en dépit de l'absence de budget voté pour 1985, grâce à une décision du Conseil des Ministres prise le 19 février après avis du Parlement européen.

Répondant aux critiques dont a fait état la presse, la Commission a fait savoir que dans certains cas, les délais d'acheminement ont été réduits à environ six semaines. En outre, un effort de coordination accru des aides sur place a été effectué tant avec les États membres qu'avec les autres organismes internationaux. C'est dans cette perspective que M. NATALI s'est rendu en Éthiopie pour s'informer de l'évolution de la situation. A son retour, le Commissaire s'est efforcé de confirmer le bilan positif effectué au sommet de Bruxelles (1).

M. Natali a pu apporter les indications suivantes :

- En ce qui concerne les besoins, ils sont évalués à 1,5 million de tonnes, tandis que les engagements fermes portent sur un million de tonnes, 400 000 environ pour les États-Unis et la C.E.E. et le solde en provenance d'autres pays et notamment du Canada.
- En ce qui concerne la distribution de l'aide, il faut développer les moyens de transports : c'est ainsi que 900 camions sont déjà disponibles, auxquels devraient venir s'ajouter 168 et 100 camions respectivement promis par la R.F.A. et l'Italie.

(1) « Le Conseil Européen, préoccupé par la situation dramatique de certains pays africains et des risques d'aggravation, a noté que l'action qu'il avait définie à Dublin pour lutter contre la famine en Afrique a fait l'objet d'une mise en œuvre rapide. Il s'est félicité du fait que l'action menée par la Communauté et la mobilisation des pays membres avaient permis de dépasser les engagements pris à Dublin et avaient exercé un effet d'entraînement en ce qui concerne les initiatives prises par d'autres pays industrialisés.

La Communauté et ses États membres continueront à suivre attentivement l'évolution de la situation en liaison avec les autres donateurs.

Le Conseil Européen demande de poursuivre les efforts déjà entrepris pour améliorer l'efficacité de l'action engagée grâce à une coordination communautaire et internationale, surtout sur le terrain, afin d'assurer que les livraisons atteignent toutes les victimes de la famine.

Le Conseil Européen souligne la nécessité de compléter les aides à court terme par des mesures structurelles à moyen et à long terme qui seules permettent aux pays concernés de restaurer leur potentiel de production vivrière et de faire face à terme et par leurs propres moyens au problème de leur sécurité alimentaire.

Le Conseil Européen a pris note de l'intention de la Commission de lui adresser un rapport sur l'exécution à l'aide, à la suite d'une mission que le Vice-Président Natali doit faire prochainement en Afrique. »

En outre, M. Natali, sans exclure absolument que des détournements isolés aient pu se produire, a fait savoir qu'il n'existait pas de politique délibérée et organisée de détournement de l'aide et que la situation est globalement satisfaisante.

En définitive, si l'on tient compte des actions réalisées depuis le printemps 1984 et programmées pour 1985, c'est environ 400 millions d'Écus qui auront été affectés à l'aide alimentaire communautaire au profit de sept pays africains, parmi lesquels les principaux bénéficiaires auront été l'Éthiopie et le Soudan, pour respectivement 147 et 53 millions d'Écus.

Mais cette solidarité immédiate de la Communauté à l'égard des populations en détresse ne doit pas faire perdre l'intérêt, dans une perspective à plus long terme, d'intégrer l'aide alimentaire dans la stratégie de développement des pays bénéficiaires. C'est pour cela que l'on ne peut qu'être favorable à une programmation pluriannuelle de l'aide pour renforcer la sécurité d'approvisionnement et inciter à une utilisation plus rationnelle des fonds de contrepartie.

Telle est bien l'approche de la Commission qui, notamment depuis juin 1982, avec l'expérience des stratégies alimentaires, s'efforce de parvenir au développement, dans un cadre contractuel, des cultures vivrières dans cinq pays, Mali, Kenya, Zambie, Rwanda et Tanzanie.

CHAPITRE II

PAYS INDUSTRIALISÉS

La Communauté a toujours entretenu des relations commerciales difficiles avec les deux autres grandes puissances commerciales que sont les États-Unis et le Japon. A cet égard, la persistance de contentieux bilatéraux n'a rien de surprenante. En revanche, ce qui est plus inquiétant, c'est que la perspective de nouvelles négociations commerciales multilatérales soit devenue l'occasion pour les Dix, non seulement d'étaler au grand jour certaines dissensions internes, mais encore de se départir de positions communes spécialement adoptées dans cette perspective. Tel est, en effet, bien la conclusion que l'on peut tirer du récent sommet de Bonn.

I. — Les contentieux bilatéraux avec les États-Unis et le Japon

Tandis que des progrès, certes encore modestes, sont enregistrés vis à vis du Japon, les relations commerciales avec les États-Unis restent relativement tendues.

A. — Le Japon

Il faut d'abord noter que, l'accord pour 1985 relatif à la modération de certaines exportations japonaises a été conclu, comme prévu, au début du mois de décembre, ce qui n'a pas manqué de renforcer le climat de confiance qui semble se faire jour depuis peu entre les deux puissances commerciales.

Les mesures de modérations concernent, comme en 1984, les exportations japonaises vers la Communauté de voitures, de chariots élévateurs, de véhicules commerciaux légers, de machines outils, de motocyclettes, de montres à quartz, d'appareils et tubes de télévision et de magnétoscopes. En ce qui concerne ce dernier produit, il convient de rappeler que ces mesures ont été décidées par les Japonais en 1983 pour trois ans, en contrepartie du retrait des plaintes antidumping. L'accord (1) garantit, notamment, que l'industrie européenne sera en mesure de produire et de vendre au moins 1,4 millions de magnétoscopes. La Commission a souligné que, afin d'éviter que ne se reproduisent les difficultés de 1984, le chiffre indiqué pour les exportations japonaises de magnétoscopes finis — 2,25 millions — ne constitue pas un contingent pouvant être atteint en tout état de cause, mais simplement un plafond qui pourrait ne pas être entièrement utilisé si le marché ne se développe pas comme prévu.

(1) Il prévoit, en outre, que :

Les firmes qui assemblent dans la Communauté des magnétoscopes avec une valeur ajoutée européenne élevée recevront des « chassis-kits » jusqu'à hauteur de leurs capacités de production existantes. Les exportations japonaises de magnétoscopes finis vers la Communauté suivront l'évolution du marché en tenant compte des objectifs établis pour la production et l'assemblage européens. A cette fin, on procédera à une surveillance commune de l'évolution de la situation du marché basée sur des consultations trimestrielles.

Pendant les six premiers mois de 1985, les exportations japonaises de magnétoscopes ne dépasseront pas une certaine limite correspondant aux prévisions de marché actuelles. S'il s'avérait nécessaire d'ajuster cette limite pendant le second semestre, afin de répondre à la demande, celle-ci ne pourra cependant jamais dépasser le plafond de 2,25 millions d'unités pour l'ensemble de l'année 1985.

Ce plafond ne peut pas être considéré comme un quota. Au début de 1985, les stocks des compagnies japonaises en Europe s'élèveront à environ 350 000 unités. Le système de prix-plancher établi par les autorités japonaises en 1983 sera appliqué également en 1985 ».

Cependant, et bien que l'excédent du Japon dans ses échanges commerciaux avec la Communauté ait diminué de 3,1 % en 1984, pour s'établir à 10 milliards de dollars, la Commission n'estime pas la situation véritablement satisfaisante. A cet égard, elle s'est montrée partiellement déçue des résultats de la première réunion du Trade expansion committee C.E.E.-Japon, dans la mesure où elle n'a pas obtenu de réponses immédiates à une série de demandes d'ouverture du marché japonais : en particulier, elle estime que la suppression de certaines restrictions non tarifaires permettrait une expansion rapide des exportations européennes dans des secteurs comme le matériel médical ou le matériel électrique.

Au début du mois d'avril, le gouvernement japonais a, en annonçant de nouvelles mesures d'ouverture (1), indiqué qu'il adopterait un programme d'actions à moyen terme, tenant compte des recommandations faites par le Comité consultatif pour les questions économiques internationales regroupant de nombreuses personnalités des affaires, et présidé par M. Ohita, ancien ministre des affaires étrangères. Ce comité estime notamment qu'il est temps que le Japon « paye courageusement le prix de l'internationalisation » et contribue à l'amélioration de la Communauté internationale. Il souligne la nécessité d'un « consensus national sur l'internationalisation » et d'« écouter plus attentivement les partenaires du Japon ».

Il y a, certes, une évolution des esprits appréciable mais *il reste à faire entrer toutes ces déclarations d'intention dans les faits, c'est-à-dire en fait dans les mentalités.*

B. — *Les États-Unis*

En 1984, la Communauté a fortement augmenté son excédent commercial vis à vis des U.S.A. qui a atteint plus de 13 milliards de dollars : les exportations qui dépassent 60 milliards se sont accrues en effet beaucoup plus vite (+ 14 milliards) que les importations qui, avec 47 milliards, n'ont augmenté que de 2,5 milliards seulement. Ces

(1) Les mesures japonaises concernent *trois domaines* : a) *les équipements de télécommunication* : le Japon accepte de simplifier les standards techniques et décide d'octroyer (par le biais de la Banque gouvernementale d'importation/exportation) des facilités financières aux entreprises privées qui souhaitent importer des satellites de communication ; b) *produits électroniques* : le Japon étend aux autres pays l'élimination des tarifs pour les semi-conducteurs récemment intervenue vis-à-vis des États-Unis ; c) *équipements médicaux* : le Japon accepte les tests cliniques étrangers pour les produits pharmaceutiques et les équipements médicaux. Enfin, devraient éventuellement intervenir une baisse du tarif pour le *contre-pliqué*, après un certain délai destiné à permettre à l'industrie locale de se restructurer.

chiffres traduisent surtout le renforcement de la position commerciale de la R.F.A. et du Royaume Uni.

Quelles qu'en soient les causes économiques objectives et, notamment, bien qu'une telle évolution résulte à la fois du cours élevé du dollar et du différentiel de conjoncture, une telle situation explique le durcissement des positions américaines, tel qu'il s'est notamment fait jour lors de la quatrième consultation ministérielle Commission-États-Unis, qui s'est déroulée à Bruxelles le 14 décembre 1984.

C'est ainsi qu'au cours de la conférence de presse qui suivit la réunion, le secrétaire d'État américain à l'agriculture, M. John BLOCK, a annoncé un changement radical dans la politique agricole des États-Unis.

Désireux de se conformer aux principes de l'économie de marché, le gouvernement américain a fait connaître son intention d'abolir toutes les restrictions à la production, de supprimer soutien des marchés et stocks publics, ainsi que, par ailleurs, de garantir aux agriculteurs américains un accès effectif aux marchés tiers au moyen d'une action déterminée des pouvoirs publics pour obtenir la suppression des subsides octroyés par d'autres pays.

Ce climat de guerre commerciale potentielle est renforcé par une série de nouvelles dispositions législatives américaines et, notamment, par un « Omnibus Trade bill », dont certaines mesures présentent un caractère protectionniste ou renforcent les pouvoirs du président en matière commerciale.

Les producteurs de chaussures américains sont désormais autorisés à porter plainte de nouveau devant l'I.T.C. (International Trade Commission) contre les importations de chaussures.

Par ailleurs, le Président est autorisé à négocier des restrictions volontaires avec certains pays exportateurs d'acier.

Les pouvoirs de l'administration sont également renforcés pour négocier la suppression des obstacles opposés dans certains pays aux exportations américaines, notamment agricoles, et lui offrir la possibilité de mesures de rétorsion.

Enfin, parmi les mesures protectionnistes figure la possibilité pour les viticulteurs de Californie de porter plainte devant la Commission Internationale du Commerce (I.T.C.) contre les importations de vin. A

cet égard, la Commission a demandé la réunion d'une commission spéciale dans le cadre du G.A.T.T. pour examiner une plainte de la C.E.E. concernant le « Wine Equity Act » qui régit depuis octobre 1984 l'entrée des vins européens sur le marché américain. Ces dispositions sont, en effet, contraires aux règles du G.A.T.T., selon lesquelles une industrie qui subit un préjudice doit, pour engager une action, fabriquer un produit analogue à celui qui fait l'objet de pratiques de dumping ou qui bénéficie de subvention.

Dans le domaine industriel, les relations C.E.E./U.S.A. continuent d'être difficiles pour les produits sidérurgiques. En ce qui concerne les *tubes d'acier*, la Commission a, par un échange de lettres en date du 10 janvier, conclu un *accord d'autolimitation* reprenant pour l'essentiel celui réalisé ad referendum à la mi-novembre 1984. Celui-ci prévoit pour 1985 et 1986 une limitation à 7,6 % (1) du marché américain des tubes. Les exportations bloquées en décembre (entre 100 et 200 000 tonnes) seront comptabilisées dans le plafond pour 1985. Les catégories de tubes non fabriqués aux États-Unis ne sont pas visées par les limitations. Certaines productions de l'entreprise Vallourec en font partie.

A peine conclu, cet accord semble rencontrer des difficultés d'application. C'est ainsi que le Conseil des Ministres du 26 mars a protesté contre le fait que la disposition selon laquelle les quotas pourraient être dépassés pour les produits que la sidérurgie américaine ne fabrique pas n'est pas appliquée et qu'ainsi l'on ait dû renoncer à la fourniture de tubes pour l'oléoduc allant du Texas à la Californie. L'éventualité de contre mesures a même été envisagée.

Par ailleurs, les États-Unis ayant décidé de renouveler pour une deuxième année les mesures restreignant les exportations d'*aciers spéciaux* communautaires à destination du marché américain, la Commission a proposé, le 29 janvier au Conseil, de reconduire pour un an, à compter de mars 1985, les retraits compensatoires décidés en mars 1984.

D'autres contentieux continuent de contribuer aux tensions entre l'Europe et les États-Unis. C'est ainsi que la question de l'aménagement sur les *crédits à l'exportation* revient à l'ordre du jour et ce alors même que le simple jeu des mécanismes d'ajustement défini en 1983

(1) Ce pourcentage est supérieur aux 5,9 % accordés en 1982, mais largement inférieur aux 14,9 % conquis en 1984 par les producteurs de la C.E.E.

vient de provoquer le 15 janvier 1985 une *nouvelle adaptation en baisse des taux du consensus* (1). La controverse actuelle porte sur l'utilisation des crédits mixtes. Selon l'arrangement actuel, l'élément don des crédits mixtes doit au moins être égal à 20 %. Les États-Unis veulent faire passer le taux à 50 %. La Commission serait prête à accepter un relèvement à 25 % mais la France, il est vrai assez isolée, ne trouvant de soutien — modéré — que de la part de l'Italie, s'y oppose fermement. Il y a là un sujet de discordance entre les Dix, l'occasion d'une désunion potentielle, qui, comme on va le voir avec la question des nouvelles négociations multilatérales, n'est jamais aussi marquée que lorsqu'il s'agit des règles du jeu commercial international.

II. — Les nouvelles négociations commerciales multilatérales

Depuis deux ans, les propositions américaines et japonaises tendant à ouvrir un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales ont été largement débattues dans les différentes instances internationales compétentes : conseils ministériels de l'O.C.D.E. en mai 1984 et avril 1985, sommet de Londres en 1984, session des parties contractantes de novembre 1984.

Le 19 mars, le Conseil est parvenu, non sans difficultés, à un accord sur les conditions à l'ouverture de négociations commerciales multinationales.

Des divergences se sont manifestées à l'intérieur des Dix et, notamment, entre la R.F.A. et la Grande-Bretagne, d'une part, très favorables aux négociations, l'Italie et la France, d'autre part, réticentes, voire très réticentes. La France, en particulier, souhaite un consensus préalable sur les objectifs de la conférence, ainsi qu'un certain parallélisme avec d'autres initiatives relatives à l'aide au développement et à la réforme du système monétaire international. Elle demande, en outre, qu'il soit explicitement indiqué que les capacités d'exportations agricoles de la Communauté soient précisées, que la préférence communautaire soit consolidée et que les mécanismes de la politique agricole commune soient renforcés.

(1)

Classification des pays	Durée		
	2 à 5 ans	5 ans à 8 ans 1 2	8 ans 1 2 à 10 ans
Pays relativement riches.....	12 % (13,35 %)	12,25 % (13,6 %)	
Pays intermédiaires.....	10,7 % (11,55 %)	11,2 % (11,9 %)	
Pays relativement pauvres.....	9,85 % (10,7 %)	9,85 % (10,7 %)	9,85 % (10,7 %)

Finalement, le *compromis du 19 mars* réalisé se caractérise par les éléments suivants :

- La C.E.E. accepte — et ce pour la première fois — explicitement le principe d'un nouveau « round » de négociations ;
- Elle affirme la nécessité d'un certain parallélisme entre les progrès dans les domaines commercial et financier ;
- Elle réitère ses pressions sur le Japon pour qu'il ouvre son marché ;
- En matière agricole, il n'est pas tout à fait donné satisfaction à la France puisque la déclaration va moins loin que celle-ci ne le demandait : la Communauté se contente d'indiquer qu'elle est prête à rechercher des améliorations dans le cadre actuel des règles et disciplines du G.A.T.T. couvrant tous les aspects du commerce de produits agricoles... en tenant pleinement compte des caractéristiques et problèmes spécifiques de l'agriculture. Il est, toutefois, précisé que le Conseil entend que les objectifs et mécanismes fondamentaux tant externes qu'internes de la P.A.C. ne soient pas mis en cause ;
- L'accent est mis sur les services et, notamment, sur les problèmes de contrefaçon et de protection de la propriété intellectuelle, ainsi que sur les échanges de technologie.

En conséquence, et pour conclure, la Communauté propose que *« le nouveau cycle soit engagé à Bruxelles. La Communauté reconnaît qu'une date précise pour le lancement formel du nouveau cycle ne peut pas être fixée dès maintenant. Une approche pas à pas est la meilleure pour permettre des progrès assurés. Afin d'amorcer le processus, la Communauté renouvelle sa proposition de mai 1984 visant à organiser au cours des mois à venir une réunion ad hoc du G.A.T.T., de préférence au niveau des hauts fonctionnaires venant des capitales, afin d'intensifier les consultations relatives au nouveau cycle et dans le but de réaliser le plus tôt possible un large consensus sur les matières à négocier et la participation. »*

C'est précisément cet *engagement collectif* en faveur d'une *démarche prudente*, qui a pour ainsi dire volé en éclat sous l'effet des amicales pressions de l'allié américain lors du sommet de Bonn des 4 et 5 mai.

Si les Américains n'ont pas obtenu l'accord de leurs partenaires pour le lancement, dès 1986, du nouveau round de négociations commerciales par suite du refus de M. François Mitterrand, force est de constater que celui-ci s'est retrouvé seul à camper sur les positions

communautaires, telles qu'elles ont été définies le 19 mars, bref que la solidarité européenne s'est, une fois encore, effacée devant la solidarité transatlantique. Plus remarquable encore est sans doute la rupture de l'axe franco-allemand. Si les Allemands ont, malgré les insistances françaises, si vite oublié les bonnes résolutions de la déclaration communautaire du 19 mars, c'est, certes, pour des raisons d'allégeance politique et économique générales, comme en témoigne leur adhésion sans réserve au projet d'initiative de défense stratégique. Mais c'est sans doute également pour des raisons plus concrètes : la R.F.A., deuxième exportateur mondial, a considérablement accru ses exportations aux États-Unis et craint donc une recrudescence du protectionnisme américain, recrudescence qui se fait de plus en plus sensible au Congrès américain.

Le texte du communiqué final reconnaît en termes feutrés cette absence de consensus, même si l'on y retrouve l'essentiel des thèses américaines :

« Le protectionnisme ne résout pas les problèmes ; il les crée. Il est essentiel de réaliser des progrès tangibles dans l'assouplissement et le démantèlement des restrictions commerciales existantes. Nous avons besoin de nouvelles initiatives pour renforcer le système commercial multilatéral ouvert. Nous souscrivons pleinement à l'accord intervenu au Conseil Ministériel de l'OCDE aux termes duquel un nouveau round au sein du GATT devrait commencer dès que possible. La plupart d'entre-nous pensent que cela devrait être en 1986. Nous sommes convenus qu'il serait utile qu'une réunion préparatoire de hauts fonctionnaires ait lieu au GATT avant la fin de l'été, afin de parvenir à un large consensus sur les thèmes et les modalités de telles négociations. Nous sommes également convenus que la participation active d'un nombre important de pays développés et en développement à de telles négociations est essentielle. Nous veillerons à ce que la négociation porte sur un paquet équilibré.

Il est également essentiel d'améliorer le fonctionnement du système monétaire international. Nous prenons acte que les Ministres des Finances du Groupe des Dix, à leur réunion de Tokyo en juin, ont l'intention d'achever leurs travaux en cours pour améliorer le fonctionnement du système monétaire et de faire des propositions qui seront discutées à la prochaine réunion du Comité intérimaire du FMI à Séoul en octobre, en vue de rendre le système monétaire international plus stable et plus efficace ».

En définitive, si la France a réussi par une sorte de coup d'éclat à bloquer le processus voulu par les Etats-Unis, cela risque d'être une victoire à la Pyrrhus parce qu'elle n'a été obtenue qu'au prix d'une rupture — tout aussi éclatante — de la solidarité européenne, sans être assurée, pour autant, de pouvoir se prévaloir à l'avenir de la stricte défense des positions communautaires : rien n'indique, en effet, que, afin d'éviter une nouvelle crise publique, les Dix ne retrouvent un semblant d'unité d'ici à la réunion préparatoire de hauts fonctionnaires — dont le communiqué évoque la tenue avant la fin de l'été — sur de nouvelles positions plus éloignées des thèses françaises (1).

(1) La délégation française a diffusé le texte des deux amendements qu'elle avait proposés à un chapitre-clé de la déclaration, le troisième, et qui n'ont pas été retenus. Voici ces textes :

I. — *Les propositions de la France sur les négociations commerciales multilatérales et les raisons de son refus de s'engager a priori sur 1986.* « Un groupe de hauts fonctionnaires examinera le contenu des négociations commerciales multilatérales et déterminera si un large consensus existe entre l'ensemble des parties contractantes, y compris les pays en développement, pour que ces négociations puissent s'engager dès que possible.

Un « paquet » équilibré de sujets à négocier devra être convenu dans lequel tous les participants, y compris les pays en développement, trouveront leurs avantages. Les négociations ne devront privilégier aucun sujet. La négociation et la mise en œuvre des résultats devront avoir lieu en parallèle et non se succéder.

Les négociations concernant l'agriculture devront tenir compte de la spécificité de ce secteur et ne remettre, en aucun cas, en cause les mécanismes fondamentaux, tant internes qu'externes, des politiques agricoles nationales et communautaires.

Ces conditions étant réunies, le nouveau round pourra immédiatement commencer. »

II. — *Les propositions de la France sur les négociations monétaires internationales.* « Il est également essentiel pour le développement de l'économie mondiale d'améliorer le fonctionnement du Système Monétaire International. Nous prenons acte que les Ministres des Finances du Groupe des Dix, à leur réunion de Tokyo en juin, ont l'intention d'achever leurs travaux en cours pour améliorer le fonctionnement du système monétaire et d'ouvrir des perspectives, en concertation avec les pays en développement qui feront l'objet d'une première discussion à la prochaine réunion du Comité Intérimaire du FMI à Séoul, en octobre, en vue d'aboutir à une plus grande stabilité des marchés financiers et des taux de change et ensuite, de façon plus approfondie, à un Comité Intérimaire spécial en vue de vérifier si un large consensus peut être établi sur les sujets à aborder et les modalités à retenir ».

CONCLUSION

L'Europe est-elle près de sortir de ses contradictions ?

Depuis qu'elle s'est unie, pour conjurer un passé de querelles, mais aussi pour « établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens », elle n'a cessé de disputer sur l'étendue de son ambition commune et le choix des moyens pour y parvenir.

Elle a longtemps espéré que l'Europe économique et le progrès économique et social des peuples européens la conduiraient sans heurts et sans querelles à l'Union politique, si bien que celle-ci est longtemps restée l'apanage incontesté de ces rapports d'experts qui, à l'âge de la technocratie, sont devenus le refuge du rêve et de l'utopie.

Depuis le début de la crise économique, elle s'est reprise à attendre de la réforme institutionnelle et de la redéfinition des objectifs de l'Union le déclic qui l'arracherait au déclin économique — mais elle n'a pas pris garde que le ralentissement de l'intégration du marché et de l'harmonisation des législations était pour beaucoup dans ce déclin.

Il faut donc considérer comme positif que la Communauté semble décidée à mener de front la réflexion sur ses institutions et, comme l'y invite, entre autres, le Président de la Commission, la réalisation du marché intérieur, de cet espace économique et social commun qui reste à construire.

Si tel est bien le sens du nouveau rendez-vous avec elle-même que la Communauté — toujours riche d'échéances — s'est fixé à Milan, elle pourra peut-être, à Dix puis à Douze, retrouver le chemin d'une volonté commune. Mais il lui faut aussi, dès à présent, retrouver l'adhésion des citoyens de l'Europe, qui ne se laissent pas leurrer par les déclarations d'intentions, ni même par des « mesures symboliques » qui ne leur dissimulent pas l'inexistence de la politique sociale, les bégalements de l'Europe industrielle, l'asphyxie progressive de la politique agricole commune.

Comme le notait justement M. Jacques Delors en présentant au Parlement européen, en janvier 1985, les orientations de la nouvelle Commission :

« Circuler librement n'est sans doute pas l'attente principale des Européens aux prises avec les incertitudes, voire les angoisses de l'avenir. Ils nous parlent raisons de vivre, possibilités de s'insérer dans la société et donc de travailler, équilibres à trouver entre vie personnelle et vie professionnelle, société post-industrielle et environnement naturel. Supprimer les frontières ne les convaincra pas de notre volonté de supprimer le chômage massif. Là aussi se joue la crédibilité de la grande aventure européenne au niveau de chaque nation comme au niveau de la Communauté. Au niveau de chaque nation que rien ne dispensera de l'effort à fournir pour retrouver des structures compétitives et le chemin de la croissance économique. Mais aussi au niveau de la Communauté qui doit jouer le rôle de multiplicateur des efforts nationaux. La convergence des économies n'aura de sens aux yeux des Européens que si, d'ici deux ans, nous avons inversé la courbe infernale du chômage. »

L'Europe serait à coup sûr plus proche et plus mobilisatrice si elle négligeait moins, entre deux projets de relance ou deux « déclarations solennelles », les concessions au jour le jour et les mesures concrètes dont pourrait résulter « l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi » de ses peuples, selon la formule bien terre-à-terre certes, mais qui paraît aujourd'hui ô combien ambitieuse, que l'Europe des Six a inscrite dans le préambule du Traité de Rome, et qui doit rester aujourd'hui l'objectif de l'Europe des Douze.