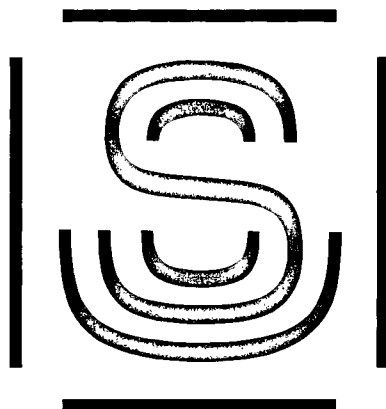


# LE SENAT

BULLETIN DES COMMISSIONS

N° 15 - SAMEDI 25 FÉVRIER 1995

INTERSESSION D'HIVER 1994-1995  
JANVIER-FÉVRIER



## SOMMAIRE

Affaires culturelles	2333
Affaires économiques	2343
Délégation du Sénat pour l'Union européenne	2345
Programme de travail pour le mois de mars	2395

SERVICE DES COMMISSIONS

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

---

	Pages
	—
<b>Affaires culturelles</b>	
• <i>Nomination de rapporteurs</i> .....	2341
• <i>Audiovisuel - Télévision sans frontière</i>	
- Audition de M. Jacques Toubon, ministre de la culture et de la francophonie .....	2333
 <b>Affaires économiques</b>	
• <i>Union européenne - Transports - Orientations de la présidence française</i>	
- Audition de M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme.....	2343
 <b>Délégation du Sénat pour l'Union européenne</b>	
• <i>Conférence intergouvernementale de 1996</i>	
- Audition de M. Jean François-Poncet, ancien ministre des affaires étrangères.....	2345
- Audition de M. Michel Petite, directeur de la « Task force » de la commission européenne pour les questions institutionnelles .....	2355
• <i>Union européenne - Transports - Orientations de la présidence française</i>	
- Audition de M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme.....	2362
• <i>Union européenne - Réforme des institutions européennes</i>	

	Pages
	—
Examen du projet de rapport d'information.....	2368
• Résolutions européennes - Actes communautaires n <sup>os</sup> E.355 à E.370	
Examen des propositions :	
n <sup>o</sup> E.355 - Proposition de Règlement du Conseil	
Adhésion Espagne et Portugal - Organisation commune du marché du vin .....	2380
n <sup>o</sup> E.356 - Proposition de décision du Conseil	
Réductions ou exonérations d'accise appliquées à certaines huiles minérales .....	2380
n <sup>o</sup> E.357 - Proposition de Règlement du Conseil	
Certification des animaux et des produits animaux.....	2380
n <sup>o</sup> E.358 - Proposition de décision du Conseil	
Accords C.E.-Pays tiers - Commerce de produits textiles .....	2381
n <sup>o</sup> E.359 - Proposition de Règlement du Conseil	
Contingents et plafonds des produits industriels et de la pêche - Roumanie, Bulgarie, Estonie, Lettonie et Lituanie .....	2381
n <sup>o</sup> E.360 - Proposition de décision du Conseil	
Accord C.E.-Danemark et Iles Féroé .....	2381
n <sup>o</sup> E.361 - Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil	
Produits phytopharmaceutiques - Certificat complémentaire de protection .....	2381
n <sup>o</sup> E.362 - Proposition de décision du Conseil	
Convention Allemagne-Pologne - Taxes sur le chiffre d'affaires.....	2381
n <sup>o</sup> E.363 - Proposition de Règlement du Conseil	
Importations de certains pays tiers .....	2380
n <sup>o</sup> E.364 - Proposition de Règlement du Conseil	
Portugal - Modernisation de l'industrie du textile-habile- ment - Communication du président.....	2382
n <sup>o</sup> E.365 - Proposition de Règlement du Conseil	
Produits originaires de Chypre, d'Egypte, de Jordanie, d'Israël, de Tunisie, de Syrie, de Malte, du Maroc et des terri- toires occupés - Plafonds tarifaires.....	2382
n <sup>o</sup> E.366 - Proposition de Règlement du Conseil	

	Pages
Importations de produits textiles en provenance de certains pays tiers non couverts par des accords .....	2381
<i>n° E.367 - Proposition de Règlement du Conseil</i>	
Défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping .....	2382
<i>n° E.368 - Proposition de Règlement du Conseil</i>	
Statut des fonctionnaires des Communautés européennes.....	2382
<i>n° E.369 - Rapport de la commission au Conseil</i>	
Taxes sur le chiffre d'affaires - Harmonisation des législations	
<i>Proposition de directive du Conseil</i>	
Taxe sur la valeur ajoutée - Système commun .....	2382
<i>n° E.370 - Proposition de Règlement du Conseil</i>	
Politique commerciale commune - Organisation mondiale du commerce .....	2382
• <i>Résolutions européennes - Acte communautaire n° E.350</i>	
Recommandation de décision du Conseil concernant la signature de certains protocoles à la convention alpine - Communication .....	2383
• <i>Audition de M. Eneko Landaburu Illarramendi, directeur général de la DG XVI (Politiques régionales) à la Commission européenne.....</i>	2383
 <b>Programme de travail des commissions, missions d'information et de la délégation du Sénat pour l'Union européenne pour le mois de mars 1995.....</b>	 2395

## AFFAIRES CULTURELLES

**Mercredi 8 février 1995 - Présidence de M. Maurice Schumann, président.** - La commission a procédé à l'audition de **M. Jacques Toubon, ministre de la culture et de la francophonie**, sur la révision de la directive du conseil des ministres de l'Union européenne « **Télévision sans frontière** » visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres, relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle.

**M. Jacques Toubon, ministre de la culture et de la francophonie**, a tout d'abord rappelé que l'Europe, importatrice nette de produits cinématographiques et audiovisuels, enregistre avec les États-Unis, dans ce domaine, un déficit commercial de 3,8 milliards de dollars alors que ses exportations vers le marché américain ne s'élèvent qu'à 100 millions de dollars. Les États-Unis fournissent ainsi 80 % du marché européen de l'audiovisuel et du cinéma alors que l'Europe représente 1 % du marché américain.

Plus significatif encore que ce déséquilibre est le paradoxe qui veut que seuls les programmes américains circulent véritablement au sein du marché intérieur européen, les programmes européens restant confinés à l'intérieur de leurs frontières nationales. Le premier objectif de la directive est dès lors d'ouvrir le marché intérieur aux productions européennes. Son second objectif est de créer et de développer une industrie européenne de programmes afin que les diffuseurs disposent des produits issus de notre culture.

Après avoir rappelé qu'en 1993, la France s'est battue pour que l'Europe conserve, dans le cadre du GATT, la possibilité de perpétuer sa réglementation de la diffusion

audiovisuelle et ses outils de promotion de la production audiovisuelle européenne (c'est ainsi qu'a été obtenue « l'exception culturelle »), et avoir estimé que 14 mois plus tard cet acquis ne doit pas être remis en cause, le ministre a précisé l'enjeu de la révision de la directive « Télévision sans frontière » par rapport aux objectifs généraux de la politique audiovisuelle de l'Europe.

Le premier de ces objectifs est la réalisation de la libre circulation des œuvres cinématographiques et audiovisuelles dans le marché intérieur grâce à des règles communes organisant la concurrence entre les opérateurs. Les effets positifs à cet égard du texte adopté en 1989 se sont manifestés non seulement dans les pays qui l'ont transposé dans leur droit interne, comme la France et l'Espagne, mais aussi dans des pays tels que la Grande-Bretagne et l'Allemagne qui, tout en refusant la transposition juridique de la directive, en ont observé, en pratique, les dispositions essentielles.

L'article 26 de la directive prévoit, au bout de cinq ans, une décision du Conseil des ministres sur sa révision éventuelle. Cet examen, engagé en 1994, a abouti, au terme d'un long processus, à une situation d'incertitude que le Gouvernement français souhaite dissiper.

Les autres objectifs de la politique audiovisuelle de l'Europe doivent être l'amélioration du plan MEDIA de développement du secteur de la production, et la création d'instruments financiers permettant la mobilisation de capitaux en faveur de la production audiovisuelle.

Revenant sur la révision de la directive « Télévision sans frontière », **M. Jacques Toubon, ministre de la culture et de la francophonie**, a exposé les principaux éléments de la position française :

- adapter le texte de 1989 aux évolutions du secteur audiovisuel (chaînes thématiques, télé-achat, paiement à la séance, vidéo à la demande) ;

- clarifier les responsabilités des États en précisant les critères de leur juridiction sur les opérateurs (ceux-ci ont actuellement toute facilité pour s'exonérer des disciplines communautaires) ;

- sanctionner le non-respect de la directive en instituant des voies de recours pour tout diffuseur établi en Europe s'estimant victime d'une distorsion de concurrence.

En ce qui concerne l'adaptation de la directive aux caractéristiques nouvelles du marché, le ministre a abordé successivement la question du télé-achat, celle de la publicité, le problème de la protection des mineurs et les obligations de diffusion (quotas de diffusion) :

- sur le télé-achat, la France est globalement favorable aux propositions élaborées par les services de la Commission européenne. Elle souhaite cependant des améliorations techniques telles que la définition du télé-achat et celle de l'étendue des zones de diffusion de ce type de service ;

- en matière de publicité, la France souhaite apporter des aménagements au régime de la publicité clandestine et à celui des interruptions publicitaires des œuvres audiovisuelles. La définition des œuvres susceptibles d'interruption devrait être précisée. Par ailleurs, dans le cadre du parrainage, il conviendrait que la directive énumère de façon limitative les formules autorisées de présentation de l'entreprise parrainant une émission ;

- en ce qui concerne la protection des mineurs, la compétence nationale doit être clairement affirmée en matière d'interdiction ou de réglementation des programmes ;

- abordant enfin les obligations de diffusion, le ministre a rappelé que le débat principal portait sur l'opportunité de modifier l'article 4 de la directive, qui prévoit la diffusion d'une proportion majoritaire d'œuvres européennes par les diffuseurs émettant à partir d'un Etat-membre, « chaque fois que cela est réalisable ».

Un premier projet élaboré par les services de la Commission rendait cette disposition obligatoire sauf pour les chaînes thématiques auxquelles était accordée la possibilité de substituer au quota de diffusion une obligation d'investissement dans la production audiovisuelle. Des débats internes à la Commission ont conduit à la modification de ce projet dans un sens non conforme à la position de la France.

Le Gouvernement français considère en effet que les quotas de diffusion sont un moyen efficace d'assurer une bonne exposition des œuvres européennes sur les écrans de télévision et de satisfaire le goût du public pour les productions européennes. En revanche, des obligations de production n'ont pas le même impact : TF1 diffuse actuellement environ 5.000 heures d'œuvres audiovisuelles par an parmi lesquelles doivent figurer, aux termes de la législation sur les quotas, 2.700 heures d'œuvres européennes. On constate, au regard de ce chiffre, que les obligations de production énoncées par la loi (15 % du chiffre d'affaires) n'ont financé en 1993 que 618 heures d'œuvres européennes. La France n'a donc pas accepté l'avant-projet élaboré par les services de la Commission et a fait savoir au nouveau commissaire en charge du secteur de l'audiovisuel qu'elle ne l'inscrirait pas à l'ordre du jour du Conseil pendant la durée de la présidence française.

Le second objectif de la France est de clarifier les responsabilités des États membres dans la mise en œuvre de la directive.

La faiblesse essentielle du texte adopté en 1989 tient en effet à la difficulté d'exercer un contrôle sur son application par les diffuseurs, la détermination de l'État compétent pour exercer le contrôle étant imprécise. Le projet de texte élaboré par les services de la Commission retient quatre critères : le lieu du siège principal de l'organisme radiodiffuseur, le lieu où sont prises les décisions concernant les grilles de programme, le lieu d'emploi d'une part significative de la main d'œuvre, le lieu d'installation de la



régie finale de l'organisme radiodiffuseur. Ces critères, plus précis que celui de la liaison satellite montante, retenu en 1989, conviennent à la France qui souhaite qu'une prééminence soit donnée au premier d'entre eux à condition de le compléter par des dispositions permettant de prévenir les délocalisations.

Le troisième objectif est de mieux sanctionner le non respect de la directive.

La Commission envisage de permettre aux États membres d'appliquer des mesures de sanction appropriées, notamment financières, aux radiodiffuseurs relevant de leur compétence. Il serait souhaitable que des possibilités de recours soient en outre ouvertes à l'État de réception contre les radiodiffuseurs ayant commis des infractions préjudiciables à l'ordre public.

Le ministre a enfin indiqué que la proposition de révision pourrait être déposée sur la table du Conseil à la mi-mars, le commissaire Oreja ayant eu l'occasion de présenter les orientations de la Commission lors de la réunion informelle des ministres de la culture tenue le 13 février à Bordeaux. La proposition de révision pourrait ensuite être inscrite à l'ordre du jour du Conseil du 3 avril prochain. Un Conseil exceptionnel pourrait par ailleurs être réuni en juin afin d'adopter de grandes orientations sur le texte en discussion.

Un débat s'est ensuite engagé.

**M. Adrien Gouteyron**, a estimé que la réglementation des quotas, parfois mal perçue, était nécessaire. Il faudrait la compléter par des mesures tendant à renforcer la capacité de production des entreprises françaises. Il a demandé si la fermeté du Gouvernement sur ce dossier ne risquait pas d'avoir des effets défavorables en transférant prochainement à la présidence espagnole la responsabilité de prendre les initiatives déterminantes. Rappelant ensuite le succès d'audience remporté par les œuvres nationales, il a interrogé le ministre sur la notion d'œuvre

européenne. Rappelant aussi les déclarations peu favorables aux quotas faites dernièrement par le président de la Commission, il a demandé si la France ne risquait pas d'être mise en minorité au Conseil des ministres. Il a enfin interrogé le ministre sur les perspectives de retour financier présentées par le nouveau plan MEDIA : 30 % des crédits du précédent, ont profité aux opérateurs français.

**M. Ivan Renar** a exprimé ses craintes sur l'avenir du système des quotas de diffusion, et a interrogé M. Jacques Toubon sur la fermeté des positions du Gouvernement français. Il a demandé si le renforcement de la production audiovisuelle française ne devenait pas encore plus indispensable avec l'apparition des autoroutes de l'information et a estimé que la France risquait de payer par la diminution de son espace de création, c'est-à-dire de son espace de liberté, l'insuffisance des politiques publiques en faveur de la production.

**M. Pierre Laffitte**, rappelant le surgissement des techniques constitutives de la future société de l'information et insistant sur la nécessité d'une initiative forte des pouvoirs publics en faveur des nouveaux produits multimédia, notant aussi la créativité des petites équipes de recherche ne disposant pas de ressources à frais partagés, contrairement à ce qui existe en Allemagne, a demandé si le plan MEDIA et l'appel à propositions récemment lancé par le Gouvernement pour l'expérimentation d'autoroutes de l'information permettaient de tester des remèdes à l'insuffisance des moyens financiers disponibles.

**M. François Autain** a interrogé le ministre sur l'efficacité de la directive télévision sans frontière, en l'absence de caractère obligatoire et de sanctions appropriées. Il a demandé s'il était possible d'infliger des sanctions financières aux radiodiffuseurs en infraction, rappelant la mauvaise volonté de TF1 à s'acquitter des sanctions financières prononcées contre elle par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). Il a enfin demandé s'il existait des

moyens de contrôler les émissions des chaînes américaines diffusant sur la France à partir de satellites.

**Le président Maurice Schumann** a félicité le ministre de l'initiative qu'il avait prise pour faire respecter par les services postaux l'usage du français, langue officielle de l'Union postale universelle et a approuvé l'intention de la Présidence de ne pas inscrire à l'ordre du jour du Conseil des ministres de l'Union européenne un projet de directive modifiant la directive TSF qui ne serait pas satisfaisant au regard des objectifs du Gouvernement.

Il a rappelé que les autoroutes de l'information et les produits multimédia interactifs que celles-ci diffuseront représentaient un important gisement d'emplois.

Il a demandé si le plan MEDIA modifié permettrait de maintenir ou d'améliorer encore le retour financier bénéficiant aux entreprises françaises.

Il a enfin noté que l'opinion publique commençait à s'inquiéter des effets sur la jeunesse de certaines scènes de violence diffusées sur les écrans de télévision.

**M. Jacques Carat** a noté à ce propos le caractère de plus en plus laxiste des décisions de la commission de classement des films.

**M. Jacques Toubon, ministre de la culture et de la francophonie**, a fourni aux intervenants les précisions suivantes :

- La compétence nationale est incontestable en ce qui concerne la protection des mineurs, l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Italie sont d'ailleurs très favorables à son maintien. Le CSA a un rôle à jouer dans ce domaine que régissent par ailleurs les cahiers des charges des chaînes du secteur public. Il serait utile de lancer un débat national sur les effets pour les mineurs de la violence à la télévision. On ne peut, pour l'instant, que constater l'existence d'une grande difficulté à instituer des règles et à les faire respecter.

- Il n'est pas question d'avoir, en France, mauvaise conscience au sujet des quotas de diffusion d'œuvres nationales et européennes. Ceux-ci permettent d'éviter l'uniformité qui résulterait d'un abandon du marché aux producteurs américains. L'Espagne n'est pas très éloignée des positions de la France à cet égard. Sa présidence, à partir de juillet prochain, risque cependant de lui imposer une certaine retenue dans la mesure où il lui appartiendra de favoriser l'élaboration de compromis avant de défendre son propre point de vue. Quant à la France, elle fera tous les efforts pour favoriser l'émergence du meilleur projet possible en vue d'un premier examen du projet de révision par le Conseil en avril ou juin prochain.

- La notion de production européenne n'est pas entièrement pertinente : l'expérience montre que seuls les produits ayant connu un succès dans leur pays d'origine s'exportent bien. Plutôt que de mettre en chantier des productions à vocation « européenne », il serait donc opportun de développer des traitements tels que le sous-titrage, afin de faciliter l'exportation sur les marchés étrangers.

- La France n'est pas isolée dans la négociation sur la révision de directive : elle est soutenue par la Belgique, l'Espagne, le Portugal, les milieux professionnels européens, ainsi que par une bonne partie du Parlement européen dont l'accord est nécessaire pour l'adoption d'un nouveau texte, du fait de l'application de la procédure de co-décision.

- Il y a toutes raisons pour que les productions françaises tirent du second plan MEDIA le même parti que du premier, compte tenu de leur part dans la production audiovisuelle européenne.

- L'application des quotas peut être modulée en distinguant les chaînes généralistes des chaînes thématiques mais non pas en fonction du caractère public ou privé des diffuseurs.

- En ce qui concerne les nouvelles techniques de diffusion et les nouveaux programmes suscités par l'apparition du multimédia, il convient de mettre en œuvre des politiques volontaristes et pas seulement de favoriser l'installation des infrastructures ou de se focaliser sur la réglementation. La commission de l'Union européenne paraît avoir compris cette nécessité. Notre politique nationale de l'audiovisuel est d'ailleurs aussi une politique de contenu. Il est nécessaire de créer des instruments financiers nouveaux à cet égard. On peut penser à l'extension du mécanisme des Sofica sur le plan interne ainsi qu'à la création de systèmes d'aide à l'innovation sur le plan européen.

- En ce qui concerne l'efficacité de la directive télévision sans frontière en Allemagne et en Grande-Bretagne, s'il est vrai que ces pays ne l'ont pas intégrée dans leur législation, 66 % d'œuvres européennes figurent dans les programmes allemands et britanniques. Les Allemands considèrent que la directive ne crée pas pour eux d'obligation juridique, dans la mesure où celle-ci serait incompatible avec certaines dispositions de leur constitution.

**M. Jacques Toubon, ministre de la culture et de la francophonie**, a conclu son intervention en estimant que la politique audiovisuelle était un élément nécessaire de la construction européenne : c'est seulement dans la mesure où l'Europe ne devrait être qu'un simple terrain de parcours commercial, qu'il serait inutile de construire une politique audiovisuelle. C'est ainsi qu'il entend poser, devant ses collègues du Conseil des ministres, le problème de la révision de la directive télévision sans frontière.

Au cours de la même réunion, la commission a d'abord nommé **M. Adrien Gouteyron, rapporteur de la proposition de loi n° 213 (1994-1995)** de MM. Jean Cluzel, Jean Arthuis, Mme Paulette Brisepierre, MM. André Fosset, Daniel Millaud et Michel Miroudot, fixant à **cinq ans** la **durée des mandats** des dirigeants des organismes du secteur public de l'**audiovisuel**.

Elle a également désigné **M. Jacques Legendre**, rapporteur de la proposition de résolution n° 134 (1994-1995), présentée en application de l'article 73 bis du Règlement, sur la **proposition de décision du Parlement européen et du Conseil 94/0188 (COD)** établissant un **programme de soutien aux activités artistiques et culturelles de dimension européenne KALEIDOSCOPE 2000** et la **proposition de décision du Parlement européen et du Conseil 94/0189 (COD)** concernant l'établissement d'un **programme de soutien dans le domaine du livre et de la lecture ARIANE** (n° E-325).

**AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN**

**Mercredi 1er février 1995 - Présidence de M. Jacques Genton, président et M. Jean François-Poncet, président.** - Au cours d'une réunion tenue conjointement avec la délégation du Sénat pour l'Union européenne, la commission a procédé à l'**audition de M. Bernard Bosson**, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme, sur les **orientations de la Présidence française dans le domaine des transports.**

Le compte rendu de cette audition se trouve à la rubrique Délégation du Sénat pour l'Union européenne.

## DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR L'UNION EUROPÉENNE

**Mercredi 18 janvier 1995 - Présidence de M. Jacques Genton, président. La délégation a procédé à l'audition de M. Jean François-Poncet, ancien ministre des affaires étrangères, sur la préparation de la Conférence intergouvernementale de 1996.**

**M. Jean François-Poncet** a exprimé son inquiétude devant les attentes que suscite la conférence de 1996. Le résultat risque d'apparaître décevant à beaucoup, d'autant qu'il n'est même pas certain que la conférence aboutisse.

Il a estimé que la construction européenne traversait actuellement une phase très préoccupante, caractérisée par la conjonction de quatre crises :

- une crise de la volonté, tout d'abord. Elle tient au trouble des opinions publiques, qui ont souvent le sentiment, d'ailleurs parfois injuste, d'un interventionnisme excessif de la Communauté et en même temps de son impuissance face au développement du chômage et à la guerre de Bosnie ; elle tient également aux divergences entre les Etats membres sur les finalités de la construction européenne. La Grande-Bretagne est moins isolée que naguère dans sa conception de l'Europe comme zone de libre-échange peu structurée ; elle reçoit un accueil favorable en Europe du Nord.

- une crise monétaire larvée, ensuite, qui a affaibli le système monétaire européen. Celui-ci était un acquis important de la construction européenne : certes, il résiste, mais il est mis à rude épreuve.

- une dérive des institutions, en troisième lieu. L'extension désordonnée des compétences communautaires, qui s'est effectuée avec l'accord des Etats par un



recours à l'article 235 du Traité, s'est poursuivie dans le Traité de Maastricht qui a ajouté de nouveaux domaines aux compétences communautaires. Cette extension des compétences à des domaines où la Communauté ne peut guère faire œuvre utile accrédi-te l'idée de son impuissance ; mieux vaudrait une Communauté recentrée sur ses missions essentielles, et en même temps plus efficace.

- enfin, la non-maîtrise des conséquences de l'élargissement, qui est assurément l'aspect le plus grave de la situation actuelle. La Communauté ne pourra conserver son efficacité, malgré l'élargissement, qu'au prix d'une évolution institutionnelle profonde. Mais n'oublions pas, qu'après le précédent du Traité de Maastricht, il sera difficile de ne pas soumettre à référendum une telle évolution.

Puis **M. Jean Francois-Poncet** a concentré son propos sur les problèmes posés par la dynamique de l'élargissement de l'Union.

Un premier problème, celui des limites géographiques de l'élargissement, celui des frontières de l'Europe, lui paraît virtuellement résolu. La France a abandonné ses réticences initiales et s'est ralliée au principe d'un élargissement à l'Est dont le chancelier Kohl avait souligné, au Sénat, à quel point il est perçu comme nécessaire par l'Allemagne. Un consensus existe également pour admettre que l'élargissement ne concernera ni la Russie, ni les autres Etats membres de la Communauté des Etats Indépendants (CEI), et ne pourra non plus s'étendre à la Turquie. Il sera, cependant, indispensable de trouver des formules d'association adéquates avec ces pays ; la mise en place prochaine d'une union douanière avec la Turquie suggère une coopération s'inspirant de l'Ensemble économique européen (EEE) ; vis-à-vis de la Russie et de ses partenaires de la CEI, des solutions analogues devront être explorées, au-delà du Traité actuellement en discussion. L'Union européenne se doit de développer des relations étroites tant avec les Etats-Unis à l'Ouest qu'avec la CEI à l'Est. Elle n'a aucun intérêt à une déstabilisation, voire une dislocation de la Russie.

Le second problème est celui des conséquences de l'élargissement sur les politiques communes, notamment sur la politique agricole et les politiques structurelles. Etendre ces dernières, sans les réformer, aux nouveaux adhérents représenterait une charge financière extrêmement lourde. En outre, le potentiel agricole important de certains de ces pays, ainsi que la part qu'y représentent les agriculteurs dans la population active, risquent de mettre gravement en cause les équilibres financiers de la politique agricole commune (PAC) ; or il est essentiel pour la France que cette dernière soit préservée. Par ailleurs, les Etats membres qui bénéficient de l'action structurelle, c'est-à-dire principalement ceux du Sud de la Communauté, ne laisseront pas facilement cet avantage compromis par une extension à l'identique des politiques structurelles aux nouveaux adhérents.

Le troisième problème est celui des échéances. L'élargissement à l'Est doit impérativement être soumis à deux séries de préalables : des préalables économiques tout d'abord, portant sur la mise en place d'une économie de marché et l'obtention d'un niveau de développement comparable à celui des Etats membres les plus pauvres de la Communauté : Portugal, Grèce... Ces conditions seront très vraisemblablement remplies, à la fin du siècle, par la Pologne, la Hongrie et la République tchèque ; des conditions politiques ensuite, et notamment la réforme préalable des institutions européennes. Ce qui n'a pas été fait dans ce domaine, mais aurait dû l'être, pour le passage de douze à quinze membres, devra être accompli avant tout nouvel élargissement.

Le quatrième problème est celui que M. Alain Lamasoure a appelé "la révolution du nombre et de l'hétérogénéité" qui nous ramène à la réforme des institutions européennes.

**Abordant alors plus en détail ce dernier problème, M. Jean François-Poncet a souligné que les difficultés les plus graves soulevées par la "révolution du**

nombre" concerneraient la prise de décision au sein de la Communauté.

L'unanimité deviendra impraticable dans une Union élargie : elle conduirait nécessairement à la paralysie et à de coûteux marchandages. Une généralisation du vote majoritaire est donc nécessaire, mais ne sera possible que si trois conditions sont remplies. En premier lieu, la pondération des votes devra être revue : dans une Europe à vingt-sept membres, avec le maintien des règles actuelles, les quatre "grands" Etats membres (Allemagne, France, Angleterre, Italie) ne parviendraient pas ensemble à constituer une minorité de blocage, alors qu'ils rassembleraient la majorité de la population ; dans le même temps, des blocs de petits pays pourraient, quant à eux, former une minorité de blocage. En second lieu, le compromis de Luxembourg devra être maintenu, même s'il ne peut servir que dans les cas exceptionnels. Enfin, une clause de sortie devra être inscrite dans le traité à titre de "souple de sécurité".

S'agissant de l'équilibre institutionnel, une réduction du nombre des commissaires paraît indispensable. Ce nombre est déjà excessif, conduisant à une subdivision souvent absurde des portefeuilles. Une Commission de plus de trente membres conduirait à un éparpillement des responsabilités et transformerait les commissaires en porte-parole d'intérêts nationaux, contrairement à l'exigence d'indépendance des commissaires posée par les traités. Il est donc nécessaire de prévoir une structure plus resserrée, au moyen par exemple de la nomination des commissaires non plus par chaque pays, mais par groupes de pays. Ce resserrement pourrait s'accompagner d'un renforcement des pouvoirs du président de la Commission et la mise en jeu de sa responsabilité non seulement devant le Parlement, mais devant le Conseil européen.

La réflexion sur le Conseil devrait partir de la dualité de ses fonctions, législatives et exécutives. Ces deux fonctions devraient être clairement distinguées, afin que le Conseil puisse siéger en formations différentes selon les

cas. Le rôle exécutif du Conseil doit être maintenu dans sa forme actuelle : le moment n'est pas venu de le transférer à la Commission. Mais dans son rôle de législateur, le Conseil pourrait être composé en totalité ou en partie de représentants des parlements nationaux, comme l'a suggéré M. Alain Lamassoure. Ce système permettrait aux parlements nationaux de se prononcer au même titre que le Parlement européen sur les propositions d'actes communautaires. Cela alourdirait quelque peu les procédures, mais celles-ci pourraient être parallèlement simplifiées et allégées sous d'autres aspects. Une telle formule serait bien plus satisfaisante que la procédure prévue par l'article 88-4 de la Constitution, qui n'est pas adaptée au problème à résoudre : d'une part, les Assemblées ne disposent pas des délais nécessaires pour examiner, en temps utile, les propositions qui leur sont soumises et, d'autre part, l'avis des Assemblées est soit un facteur de blocage s'il est contraignant, soit sans portée réelle (ce qui est contraire aux principes démocratiques) s'il ne l'est pas. De même, la formule des Assises ou des Congrès, qui rassemblent les parlements nationaux et le Parlement européen, présente autant d'inconvénients que d'avantages. La première expérience, les Assises de Rome, n'a pas été très encourageante et la multiplication de telles rencontres pourrait donner lieu à bien des dérives.

La réflexion sur le Conseil devrait également rechercher des solutions au conflit potentiel entre "petits" et "grands" Etats. L'efficacité impose que la présidence du Conseil soit exercée pour une durée plus longue que l'actuel mandat de six mois, par exemple deux ans. Mais, dans ce cas, il faudrait procéder par libre désignation et non par rotation. Les petits pays s'y opposeront, craignant, à juste titre, que leur tour ne vienne que rarement. Des formules de compromis devront être recherchées, par exemple réserver aux "grands" Etats la présidence du Conseil européen et aux "petits" Etats la présidence de la Commission. Bien des compromis sont envisageables à la condition de préserver un équilibre raisonnable,

c'est-à-dire d'exclure que des coalitions de "petits" Etats surreprésentés n'acquière un poids excessif dans les décisions du Conseil ou que les grands puissent imposer leur volonté aux autres.

Abordant ensuite les questions soulevées par la "révolution de l'hétérogénéité", **M. Jean François-Poncet** a souligné la nécessité d'un meilleur respect du principe de subsidiarité, en établissant une répartition claire et écrite des compétences et en revenant sur certains des transferts de compétence qui se sont effectués au profit de la Communauté. C'est ce que prévoit le document du groupe CDU/CSU du Bundestag. Il existe un consensus en faveur d'une telle démarche, ce qui ne veut pas dire qu'elle sera facile à mettre en œuvre. Plus la Communauté sera hétérogène, moins elle pourra légiférer dans le détail, plus elle devra procéder par lois-cadres et s'en remettre à la subsidiarité pour l'application.

L'hétérogénéité appelle, par ailleurs, une réflexion sur la "géométrie variable". Concept qui recouvre des formules très différentes : l'intégration différenciée peut être limitée dans le temps ; elle peut, aussi, ne pas avoir de terme fixe, comme dans le cas de la monnaie, sans qu'elle soit pour autant conçue comme définitive ; elle peut, au contraire, apparaître comme quasi définitive, ce qui serait le cas dans l'hypothèse de la constitution de plusieurs cercles consacrés à l'approfondissement de la construction européenne dans des domaines déterminés. Là encore, bien des formules sont envisageables à la condition d'exclure clairement l'"Europe à la carte" qui serait la négation même de l'Union.

La réflexion sur la "géométrie variable" a été développée dans les articles récemment publiés par M. Valéry Giscard d'Estaing. Celui-ci distingue entre "l'Europe-espace" et "l'Europe-puissance".

"L'Europe-espace", c'est avant tout le marché unique des marchandises, des capitaux et des hommes tels que défini dans le Traité de Rome et l'Acte unique (et non dans

l'accord de Schengen). Elle peut s'élargir sans inconvénient. En revanche, "l'Europe-puissance" repose sur une volonté forte, la mise en commun de compétences telle que la monnaie ou la défense et la capacité de s'affirmer sur la scène internationale. Pour que "l'Europe-espace" ne l'emporte pas, à l'occasion de l'élargissement, sur "l'Europe-puissance", il est nécessaire que cette dernière ne regroupe que les Etats animés d'une réelle détermination européenne. Ce qui suppose la formation d'un cercle restreint autour de la monnaie unique, celle-ci constituant un ciment puissant dans la mesure où elle exige une coordination étroite des politiques économique et financière. Il n'est pas exagéré d'y voir l'instrument privilégié de la constitution d'une Communauté étroitement soudée, s'étendant ultérieurement à d'autres domaines. Il serait souhaitable, dans cette optique, que les six pays fondateurs ainsi que l'Espagne s'engagent résolument dans ce processus : il est probable qu'alors la Grande-Bretagne, sous la pression de la City, ne voudra pas rester à l'écart.

Le schéma esquissé par M. Valéry Giscard d'Estaing est incontestablement séduisant. Il n'est pas certain, cependant, qu'il constitue une réponse totalement satisfaisante aux difficultés que soulèvera l'élargissement. En effet, "l'Europe-espace" est inséparable d'un certain nombre de politiques communes ; elle forme un bloc avec la politique agricole commune, la politique de la concurrence, la politique structurelle et, par dessus tout, la politique commerciale extérieure qui est un des éléments d'une affirmation européenne dans les relations internationales. C'est l'Europe espace qui sera membre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et qui aura à se défendre contre l'unilatéralisme de certains pays, notamment des USA, et qui aura la charge de faire prévaloir un libéralisme organisé, discipliné, dans les échanges mondiaux. Or, comment appliquera-t-on ces politiques communes lorsque la Communauté aura vingt-sept Etats membres ? Sans une profonde réforme des institutions, l'Union sera paralysée. Quant à "l'Europe-puissance", de

quelles structures sera-t-elle dotée ? La question reste entière. Le projet de M. Valéry Giscard d'Estaing ne paraît prévoir qu'un fonctionnement intergouvernemental. Le document CDU/CSU aussi, tout en définissant un modèle fédéral pour l'Union dans son ensemble. Mais si le noyau dur s'élargit, des structures intergouvernementales ne suffiront pas. En sens inverse, l'Union pourrait-elle fonctionner avec deux systèmes institutionnels superposés ? Conclusion : aucune formule pleinement convaincante n'a été, à ce jour, avancée, qui soit à même de garantir le bon fonctionnement d'une Europe élargie et hétérogène.

**M. Jacques Genton, président**, s'est félicité de la lucidité et de la sagesse de cet exposé s'appuyant sur une longue expérience des affaires européennes au meilleur niveau. Il a souligné que l'élargissement de l'Union apparaissait aujourd'hui nécessaire, inévitable, et en même temps dangereux pour l'acquis communautaire.

**M. Yves Guéna** a mis l'accent, pour s'en réjouir, sur l'orientation de l'exposé vers la recherche de solutions concrètes et raisonnables. Il a indiqué que, pour améliorer le système de présidence de l'Union par rotation, diverses formules étaient envisageables, dont l'exercice de la présidence par un groupe d'Etats ou bien la mise en place d'une sorte de Conseil de sécurité de l'Union européenne comportant un petit nombre de membres permanents. Il a souligné que la mise en œuvre de formules à géométrie variable supposait le maintien d'un socle commun, sur la base duquel pourraient se développer des coopérations plus étroites fonctionnant sur un modèle intergouvernemental. Enfin, il s'est prononcé pour le maintien du caractère intergouvernemental de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) en souhaitant qu'il soit concilié avec l'objectif d'une affirmation autonome et unitaire des Européens dans les relations nationales. Soulignant que, vis-à-vis de la crise yougoslave, chaque grand Etat membre avait eu sa propre politique, tandis que les petits Etats n'avaient pas réellement eu de politique et que les moyens militaires communs s'étaient révélés presque

inexistants malgré la relance de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), il a jugé nécessaire de fonder l'affirmation de l'Europe sur la réalité des nations.

**M. Xavier de Villepin** s'est interrogé sur le consensus concernant les limites de l'élargissement, en citant le cas de la Slovénie, dont l'adhésion risquerait, de proche en proche, d'entraîner l'Union à mettre le pied dans la "poudrière" des Balkans. Il s'est également interrogé sur les risques d'un échec de la conférence de 1996, compte tenu de l'opposition entre petits et grands Etats, et sur les conséquences qu'entraînerait un éventuel échec. Enfin, il a souhaité que l'Union progresse effectivement dans le domaine de la sécurité, la réforme de l'Alliance et le développement de l'UEO étant jusqu'à présent demeurés des vœux pieux alors que les opinions attendent des avancées concrètes.

**M. Christian de la Malène** a souligné la différence entre les orientations vers l'élargissement et vers l'approfondissement, la première étant déjà acquise alors que la seconde paraît des plus incertaines, et s'est demandé si l'Union n'avait pas d'ores et déjà choisi de fait de privilégier l'élargissement par rapport à l'approfondissement.

En réponse aux intervenants, **M. Jean François-Poncet** a apporté les précisions suivantes :

- le "socle commun" nécessaire au maintien de l'acquis communautaire sera nécessairement large, puisqu'il inclura les principales politiques communes, on peut même se demander si on pourra durablement en dissocier l'union monétaire, la crise actuelle montrant combien il est difficile de préserver un marché unique lorsque les monnaies sont fluctuantes ;

- le rôle de proposition et d'intermédiation de la Commission est irremplaçable ; l'équilibre actuel entre la Commission et les Etats membres est satisfaisant dès lors que les Etats n'abdiquent pas leur rôle, mais l'élargissement risque d'introduire un déséquilibre au profit de la Com-



mission en raison des divergences accrues qui se manifestent au sein du Conseil ;

- la mise en place d'un secrétariat général spécifique pour la PESG serait souhaitable ;

- on ne peut avoir une politique extérieure de l'Union à la fois une et intergouvernementale, car le caractère intergouvernemental implique l'unanimité et débouche sur la paralysie, c'est-à-dire sur l'absence de politique. La seule solution envisageable semble être que les Etats qui veulent agir puissent le faire ; et ceux qui se tiennent à l'écart ne puissent pas entraver l'action des autres : ainsi, un groupe d'Etats agirait, en quelque sorte, au nom de l'Union ;

- parmi les préalables à l'élargissement, il n'y a pas seulement la réforme des institutions de l'Union et la capacité économique des pays candidats, mais également la solution des problèmes de frontières et de minorités nationales ; d'où l'intérêt du projet, avancé par M. Edouard Balladur, de pacte de stabilité en Europe ;

- il convient de rappeler que la Communauté a été fondée alors que l'Allemagne était divisée ; cette division constituait une hypothèque majeure pesant sur l'avenir de la construction européenne. Nul ne savait ce que l'Allemagne réunifiée déciderait. Or, au moment de sa réunification, l'Allemagne a confirmé son engagement européen par le Traité de Maastricht, elle a même accepté de sacrifier le mark au profit de la monnaie unique en ne revendiquant qu'un seul siège au conseil de la Banque centrale européenne ;

- le seul antidote à un élargissement sans approfondissement suffisant réside dans l'entente franco-allemande ; on peut supposer que la révision de 1996 définira une réforme institutionnelle minimale, suffisante pour que l'Europe espace, le "socle commun", soit convenablement gérée et qu'elle permettra la constitution d'un "noyau dur" franco-allemand, nécessaire pour imprimer à la Communauté l'impulsion dont elle a besoin ; entre ces deux

“cercles”, un petit nombre de “cercles” à géométrie variable permettront de progresser dans des domaines tels que la défense.

**Mardi 31 janvier 1995 - Présidence de M. Jacques Genton, président. La délégation a entendu M. Michel Petite, directeur de la “task force” de la Commission européenne pour les questions institutionnelles, sur les perspectives de la conférence de 1996.**

M. Michel Petite a souligné que l'Union européenne est entrée dans une zone de turbulences, moins en raison d'insuffisances du Traité de Maastricht qu'en raison de la dynamique de l'élargissement. Celle-ci conduit l'Union à une épreuve de vérité : l'écart ira croissant entre les priorités des Etats membres, les disparités de développement seront plus marquées, l'opposition entre Etats contributeurs et Etats bénéficiaires se renforcera, et des institutions créées pour fonctionner à six devront fonctionner avec plus de vingt-cinq membres.

L'élargissement est cependant nécessaire. Il fait l'objet d'un consensus : de même que l'intégration de l'Allemagne dans la Communauté a contribué à la stabilité militaire et politique du continent, l'intégration des pays d'Europe centrale et orientale, accompagnée du développement d'un partenariat avec la Russie, la Biélorussie et l'Ukraine, apparaît indispensable pour préserver cette stabilité dans le contexte européen de “l'après guerre froide”. Des raisons politiques et de sécurité sont ainsi le motif essentiel du processus d'élargissement à l'Est, ce qui le distingue des précédents élargissements, qui avaient d'abord une dimension économique. Seul, finalement, le calendrier de l'élargissement reste aujourd'hui incertain.

**Abordant le fonctionnement actuel des institutions, M. Michel Petite a jugé positif le bilan d'ensemble de l'application du Traité de Maastricht. La Commission a continué de travailler comme un collègue indépendant et la**

procédure de codécision a fonctionné de manière fluide. On relève cependant trois insuffisances.

En premier lieu, les procédures législatives sont trop nombreuses et compliquées : une solution pourrait être d'étendre la procédure de codécision.

En second lieu, la politique extérieure et de sécurité commune (deuxième pilier de l'Union) rencontre de nombreux obstacles car les Etats membres n'ont ni les mêmes intérêts ni les mêmes priorités. Elle demeure intergouvernementale, et l'unanimité est difficile à obtenir en raison de l'absence d'une volonté politique commune et des divergences d'intérêt entre les Etats. Cependant, il paraît difficilement envisageable d'adopter un système de décision majoritaire dans un tel domaine : la formule la plus réaliste semble être d'envisager que la participation aux actions communes soit facultative afin que les Etats qui ne souhaiteraient pas participer à une action commune ne soient pas amenés à empêcher les autres Etats d'agir. Par ailleurs, il conviendrait de mettre en place une cellule commune d'analyse susceptible de mettre à la disposition du Conseil et de la Commission une analyse neutre ; celle-ci permettrait d'éviter l'actuelle confrontation entre les analyses faites par les diverses administrations nationales. Enfin, le rapport entre l'Union européenne et l'UEO n'a pas été suffisamment éclairci.

En troisième lieu, le troisième pilier de l'Union, qui traite des affaires intérieures et de la justice, s'avère défaillant : aucune décision n'a été prise en un an. En réalité, c'est à tort que le troisième pilier a été calqué sur le deuxième car les domaines abordés sont totalement différents ; pour assurer l'efficacité du troisième pilier, il semble nécessaire de le doter d'instruments juridiques directement applicables au droit interne.

**M. Michel Petite** a abordé ensuite les problèmes institutionnels dans la perspective de l'élargissement. Le nombre des commissaires, tout d'abord, deviendra excessif si les règles actuelles sont maintenues : cependant, si

chaque pays ne nomme pas un commissaire, on risque une délégitimation de la Commission, qui se couperait des réalités nationales ; la solution pourrait être de donner un rôle accru au président de la Commission. Ensuite, le nombre des parlementaires devra être plafonné. La présidence du Conseil fait également l'objet de nombreuses propositions de réforme : cependant, allonger la durée de la présidence aurait pour effet d'espacer exagérément les présidences de chaque Etat et vraisemblablement de ralentir les procédures communautaires ; par ailleurs, instaurer une présidence par groupe d'Etats réduirait l'efficacité de la présidence. Le fonctionnement du Conseil devra, lui aussi, être revu, compte tenu de la surreprésentation croissante des "petits" Etats : un système de double majorité, où un critère démographique s'ajouterait au critère du nombre de voix, paraît la solution la plus adéquate.

Concluant son propos, **M. Michel Petite** a souligné les incertitudes pesant sur les structures de l'Europe future dans la perspective de l'élargissement, les hypothèses émises sur les périodes de transition applicables aux nouveaux adhérents et sur la formation de "cercles" à l'intérieur de l'Union semblant ouvrir la possibilité d'une diversité institutionnelle bien plus grande qu'aujourd'hui.

**M. Jacques Genton** a noté à son tour un jugement positif sur l'application du Traité de Maastricht. Il a cependant estimé que le bilan de la mise en œuvre de la procédure de codécision restait à faire, le recul du temps étant insuffisant, et a souligné que les conditions dans lesquelles s'était déroulée l'investiture de la nouvelle Commission prêtaient pour le moins à discussion et plaidaient pour la prudence. Enfin, il a, en tout état de cause, regretté que les Parlements nationaux n'aient pas été associés, par le biais d'une "troïka", aux travaux préparatoires de la conférence de 1996, les opinions publiques n'étant aujourd'hui plus indifférentes aux évolutions de la construction européenne.

**M. Yves Guéna** a déclaré que les enjeux de la conférence de 1996 paraissaient désormais beaucoup plus

larges que les simples adaptations prévues par les négociateurs du Traité de Maastricht, en raison de la perspective d'un élargissement à l'Est reconnu inéluctable. Diverses suggestions ont été émises concernant la Commission, notamment une présidence plus forte et la désignation d'un commissaire par groupe de pays formant un ensemble géographique ; cependant, la réforme la plus urgente semble être celle de la présidence du Conseil, car le système actuel conduit à voir la présidence exercée la plupart du temps par de "petits" pays, ce qui nuit à la crédibilité internationale de l'Union. La solution pourrait être que la présidence soit confiée, non plus à un Etat, mais à un groupe d'Etats, où un "grand" Etat jouerait le rôle de chef de file ; on pourrait également concevoir la mise en place d'une sorte de "Conseil de sécurité" de l'Union européenne, composé de membres permanents et de membres par rotation. Par ailleurs, la question des langues de travail pourra difficilement être éludée dans une Union de vingt-cinq ou trente membres.

Puis **M. Yves Guéna** a jugé nécessaire de doter le Parlement européen d'une "loi fondamentale" afin d'encadrer ses travaux. Le Parlement européen a en effet tendance à outrepasser ses compétences, comme l'a montré tout récemment encore sa décision sur les crédits du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA). Parallèlement, les Parlements nationaux acceptent de plus en plus mal d'être tenus à l'écart de la préparation des décisions qu'ils ont à ratifier : il paraît difficilement justifiable que le Parlement européen soit représenté au sein du groupe de réflexion qui préparera la conférence de 1996, quand les Parlements nationaux ne le seront pas. Le changement d'attitude des Parlements nationaux, depuis le débat autour du Traité de Maastricht, s'est traduit par le développement du contrôle a priori sur les Gouvernements et par la création de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) ; il convient de donner une assise institutionnelle à cette volonté de contrôle, par la création d'un Sénat

des nations composé de délégués des Parlements nationaux. Cette Assemblée aurait un rôle distinct et complémentaire de celui du Parlement européen, en étant notamment l'interlocuteur du Conseil au sujet des deuxième et troisième piliers de l'Union.

Concluant son propos, **M. Yves Guéna** a souligné que le traité sur l'Union européenne et la perspective de l'élargissement avaient transformé les données de la construction européenne. Celle-ci avait auparavant une finalité essentiellement économique et la Commission y exerçait un rôle déterminant. Aujourd'hui, les deuxième et troisième piliers introduisent une dimension politique et suscitent une tension institutionnelle dans la mesure où la Commission européenne cherche à "communautariser" le troisième pilier. Par ailleurs, l'Union monétaire entraîne l'apparition d'un nouveau centre de pouvoir, la banque centrale européenne, ce qui risque également de susciter des tensions. Le deuxième pilier est peut-être l'élément le plus nouveau et le plus prometteur, car l'action commune des Etats européens pourrait leur rendre, dans les relations internationales, le poids qu'ils ont perdu ; cependant, on ne peut concevoir d'engager contre son gré un Etat dans une action commune : il convient donc d'appliquer un système de décision où les Etats réticents pourront s'abstenir de participer à une action commune, mais sans empêcher celle-ci.

**M. Christian de La Malène** a souligné que la conférence de 1996 pouvait s'orienter soit vers des adaptations limitées, soit vers une réforme plus ambitieuse en vue de l'élargissement. Certes, l'accord sera plus facile si la première orientation est adoptée, mais dans ce cas l'Union ne sera pas en mesure de faire face aux problèmes liés à l'élargissement, et la conférence de 1996 aura finalement servi d'alibi pour, une fois de plus, élargir l'Union sans la réformer. C'est pourquoi il conviendrait de préciser quand et par qui sera déterminé le choix des objectifs fondamentaux de cette conférence.

**M. Claude Estier** a déclaré que l'élargissement de l'Union s'effectuerait progressivement et qu'il n'était donc pas nécessaire de se placer dès aujourd'hui dans l'hypothèse d'une Europe de vingt-cinq ou trente membres. La conférence de 1996 est une étape qui sera suivie par d'autres, dans l'effort d'adaptation de l'Union au nouveau contexte européen ; lui donner des objectifs trop ambitieux serait la conduire à l'échec.

**M. Ernest Cartigny** a estimé, à son tour, que la conférence de 1996 devait être conçue comme une étape dans un développement progressif. Certains pronostiquent un échec de cette conférence : ce type de prévision est fait avant chaque grande échéance européenne, et finalement l'Europe avance à son rythme, qui est nécessairement lent. En particulier, il convient de ne pas dramatiser l'antagonisme entre "grands" et "petits" pays : si la présidence de l'Union est renforcée, même exercée par un petit pays, elle bénéficiera du poids de l'Union dans son ensemble.

**M. Lucien Lanier** a déclaré que l'élargissement allait modifier les données de la construction européenne. Désormais, dans un grand nombre de domaines, il faudra faire avancer une escouade où tous ne marcheront pas au même pas, tout en maintenant une cohérence autour du marché unique. Cet exercice difficile appelle nécessairement une révision profonde, et non une simple adaptation du Traité de Maastricht.

En réponse à ces interventions, **M. Michel Petite** a apporté les précisions suivantes :

- l'effort d'adaptation des institutions européennes doit s'inscrire dans la durée ; certains acquis du Traité de Maastricht, notamment l'Union économique et monétaire, ne sont pas remis en cause ; cependant, la situation nouvelle de l'Europe amène, dans d'autres domaines, à adapter le Traité ;

- c'est le Conseil européen qui déterminera en dernière analyse le champ et les orientations de la conférence de 1996 ;

- les présidences exercées par les "petits" Etats sont parfois très efficaces, comme l'a montré récemment la présidence belge ; le système actuel de la "troïka" incluant toujours un grand Etat est finalement assez satisfaisant ;

- le débat entre "grands" et "petits" Etats n'a pas, dans la pratique, l'importance qu'on lui prête parfois ; les clivages entre le Nord et le Sud, ainsi qu'entre les Etats contributeurs nets et les Etats bénéficiaires, sont plus importants dans la vie de la Communauté ;

- la procédure de codécision donne certes un pouvoir de blocage au Parlement européen, mais celui-ci ne peut pas non plus imposer sa volonté au Conseil ; l'importance d'une généralisation de la codécision ne doit pas être surestimée ;

- l'investiture du Parlement européen renforce la légitimité de la Commission, mais il convient de veiller à ce qu'elle ne porte pas atteinte à sa collégialité ;

- à la différence de la négociation du Traité de Maastricht, durant laquelle l'éventualité de difficultés pour la ratification n'avait aucunement été envisagée, la conférence de 1996 se déroulera sous le regard des opinions publiques ;

- les Parlements nationaux ont eu le sentiment d'une dépossession en raison d'une coïncidence entre le Traité de Maastricht et l'achèvement du marché unique, qui a suscité quelque trois cents directives ; mais cette vague est aujourd'hui passée et l'activité législative de la Communauté va diminuer ;

- la création d'un Sénat européen, s'ajoutant au Parlement et au Conseil, renforcerait la complication des procédures de décision et serait une source de confusion ; la fonction des Parlements nationaux est en réalité de contrôler l'action des Gouvernements, comme le fait avec succès le Parlement danois ;

- les règles actuelles concernant les langues officielles doivent être maintenues ; pour les langues de travail,



mieux vaut laisser la pratique dégager au cas par cas les meilleures formules, en évitant les controverses sur les principes ;

- la nomination d'un commissaire par zone géographique et non plus par Etat ne serait sans doute acceptable par les petits Etats que dans le cadre d'un saut qualitatif dans le processus d'intégration.

**Mercredi 1er février 1995 - Présidence de M. Jacques Genton, président et de M. Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques et du plan** - La délégation a procédé, en commun avec la commission des affaires économiques et du plan, à l'audition de **M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme sur les orientations de la présidence française dans le domaine des transports.**

**M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme,** a indiqué qu'il avait choisi d'orienter son action européenne autour de quatre priorités qu'il vient de présenter au Conseil informel des ministres des transports qui s'est tenu à Paris, les 20 et 21 janvier 1995.

La première priorité porte sur l'amélioration du fonctionnement du marché intérieur. A cet effet, le ministre souhaite renforcer l'harmonisation des conditions de concurrence : dans le domaine routier, il suggère la prise en compte de la totalité de l'activité des conducteurs dans la réglementation sociale européenne, qui, pour le moment, se limite au seul temps de conduite et l'utilisation de chrono tachygraphes inviolables ; dans le domaine aérien, les délocalisations constituent une menace très sérieuse pour l'emploi communautaire et l'existence même des compagnies aériennes ; dans le secteur maritime, l'équilibre entre concurrence et sécurité impose l'établissement d'un code de bonne conduite pour le transport maritime de passagers dans l'Union européenne.

Le ministre a souligné les graves dangers que font courir des pratiques de concurrence déloyale pour les entreprises communautaires. Entre l'ultra-protectionnisme et la caricature actuelle de la concurrence, l'objectif d'une saine politique consiste à mettre en place un minimum de règles. Les exemples des compagnies Sabena - qui a envisagé de délocaliser son siège au Luxembourg - et d'Alitalia - qui s'apprête à recourir à des compagnies non-communautaires pour des vols intracommunautaires - confirment ces risques de chocs sociaux dans le domaine des transports maritimes et aériens.

Le transport ferroviaire reste très handicapé par les cloisonnements techniques, commerciaux et géographiques. Le ministre souhaite favoriser le développement d'une réelle politique commune des transports par fer, notamment par une bonne application de la directive 91-440 qui permet des alliances entre entreprises ferroviaires.

Dans le domaine routier, il convient d'éviter que les nouveaux services de télématique routière ne recréent des barrières artificielles entre Etats : l'utilisateur européen doit pouvoir accéder à ces nouveaux services avec les équipements achetés dans n'importe quel pays. La France propose, à cette fin, à ses partenaires, l'adoption d'une charte définissant notamment l'interopérabilité des fonctions et la compatibilité des équipements en cause (par exemple le télépéage).

**M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme**, a ensuite abordé la question du service public, dont il souhaite sauvegarder les valeurs. A sa demande, les quinze ministres des transports de l'Union européenne ont ainsi invité la Commission européenne à remettre, dans les trois mois, une étude sur les conditions dans lesquelles les Etats membres prennent en compte les missions d'intérêt général et les rendent compatibles avec les règles de concurrence. Pour le ministre, la concurrence ne naît pas spontanément du

fonctionnement du marché, mais de la volonté politique de créer les conditions de la concurrence.

La seconde priorité de la présidence française porte sur la sécurité, notamment dans le domaine maritime : le ministre proposera au Conseil l'adoption formelle de la directive permettant, dans chaque port, l'exercice d'un contrôle par l'Etat du port.

La troisième priorité concerne le développement des infrastructures transeuropéennes. Le ministre souhaite le démarrage, le plus rapide possible, des projets d'infrastructures de transports arrêtés, dans le cadre de l'initiative européenne de croissance, conformément aux orientations retenues par le Conseil européen d'Essen.

Approfondir les relations avec les pays tiers est la quatrième priorité de la présidence française. Trois dossiers sont concernés : les relations avec la Suisse, la définition d'un socle de principes communs pour les négociations dans le domaine aérien, la définition des mandats de négociation dans le domaine maritime (Afrique de l'Ouest et du Centre et GATT).

**M. Jacques Genton, président**, a noté que l'exposé du ministre confirmait que, dans le domaine des transports comme dans bien d'autres, les réalités de la construction européenne réduisaient parfois les espérances.

**M. Jean François-Poncet, président**, s'est inquiété de savoir comment les objectifs énoncés par le ministre pouvaient être mis en œuvre, notamment en matière de transports maritime et aérien ; il a exprimé en particulier la crainte que l'absence de concurrence maîtrisée ne remette en cause, à terme, l'existence des lignes aériennes intérieures les moins rentables.

**M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme**, a estimé que, dans le domaine du transport aérien, le fonctionnement actuel de la concurrence était une caricature ; selon lui ce n'est pas l'Europe qui pose problème, mais la concurrence mondiale

qui a été acceptée - d'ailleurs par les différents gouvernements français - avec des textes ultra-libéraux. Les deux grandes compagnies nationales doivent s'y préparer. Il faut cesser de signer à Bruxelles des accords secrets et de demander des délais qui ne sont pas utilisés. Le ministre a donné comme exemple la question des droits d'atterrissage à Orly où il a relevé des incohérences dans l'approche française. Malgré des difficultés majeures, **M. Bernard Bosson** pense que, pour la première fois, on tient le même discours à Bruxelles et à Paris, dans les administrations et les compagnies aériennes.

En réponse à une question de **M. Jean-François Le Grand** sur l'harmonisation européenne des conditions d'attribution des droits d'atterrissage, le ministre a détaillé les problèmes de répartition des créneaux horaires sur l'aéroport d'Orly, ainsi que la réforme en cours de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) en relation avec les fonctions du Conseil supérieur de l'aviation marchande (CSAM).

En réponse à une question de **M. Marcel Daunay**, le ministre a analysé les problèmes posés par le financement des trains à grande vitesse (TGV) et du transport combiné rail-route. Il convient d'abord de mettre en œuvre la directive sur la séparation de la gestion des infrastructures et du matériel roulant. Il faut ensuite pouvoir faire appel au financement privé pour les très grandes infrastructures en donnant des garanties aux investisseurs. Enfin le développement du transport combiné implique une aide au fonctionnement ; l'Etat doublera à ce titre les crédits en faveur du transport combiné dans le budget 1995.

En réponse à une question de **M. Ernest Cartigny**, le ministre a estimé qu'il convenait de redéfinir les rapports entre l'Etat et la société nationale des chemins de fer (SNCF) afin de prendre en compte la part de l'aménagement du territoire dans la réalisation des infrastructures ferroviaires. Il a ajouté que la participation de l'Etat dans la réalisation des investissements du transport combiné - d'ailleurs très attendu par les populations, en particulier

des Alpes - permettrait de rendre ce nouveau mode de transport rapidement compétitif.

Après que **M. Jacques Bellanger** eût émis des craintes au regard de la sauvegarde du service public dans le contexte européen, notamment pour la sauvegarde des petites lignes régionales, **M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme**, a estimé que, de son point de vue, la concurrence des compagnies privées sur les grandes lignes comportait peu de risques pour les lignes secondaires ; l'installation de directeurs régionaux réellement opérationnels à la SNCF fournit dorénavant un interlocuteur précieux pour les régions.

Interrogé par **M. Yves Guéna** sur la rentabilité des trains à grande vitesse, le ministre a analysé les coûts comparés des différents projets actuels et les difficultés de transparence dans le chiffrage des projets.

**M. Jacques Habert** s'étant réjoui de la prise en compte de la notion de service public par la Commission européenne, le ministre a indiqué que le nouveau traité, qui sera signé en 1996, sera l'occasion de réserver au service public une place plus explicite que celle qui se trouvait dans le Traité de Rome ; il ajouta que les règles communautaires permettaient parfaitement de créer un fonds d'aide au transport aérien régional. **M. Jacques Habert** ayant par ailleurs évoqué l'harmonisation des conditions de la concurrence, notamment sociales, le ministre a indiqué que la sécurité devait être la base d'une concurrence loyale. **M. Bernard Bosson** a encore souhaité que, à l'instar des Etats-Unis, les compagnies européennes ne puissent recourir à des affrètements de compagnies non-communautaires qu'après avoir épuisé les possibilités d'affrètement de compagnies européennes.

Interrogé par **M. Jacques Braconnier** sur la sécurité routière, le ministre a développé ses propositions en la matière : harmonisation européenne du matériel de signalisation, installation sur les véhicules de transports collectifs et les poids lourds de chrono tachygraphes inviolables,

prise en compte de la totalité de l'activité des conducteurs dans la réglementation sociale européenne qui, pour le moment, se limite au seul temps de conduite. Le ministre a enfin souhaité des progrès en matière de comportement des automobilistes.

En réponse à une question de **M. Désiré Debave-laere** sur les transports de denrées agricoles en période de récolte, **M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme**, a évoqué les 38 mesures qu'il avait proposées au Premier ministre en octobre 1993 en matière de sécurité routière ; il a ensuite analysé le contenu du délit de très grande vitesse qui est destiné à lutter contre des vitesses non adaptées. **M. Lucien Lanier** a alors évoqué la question des vitesses insuffisantes.

S'appuyant sur les résultats de la mission d'information du Sénat sur les problèmes du trafic maritime, **M. Jean-François Le Grand** s'est inquiété de la reprise par l'Union européenne, des recommandations, proposées par la France auprès de l'organisation maritime internationale (OMI), pour renforcer la sécurité maritime : liste noire des navires dangereux, contrôles uniformisés, signalisation pérenne des bateaux, formation des marins et notamment de ceux des pays tiers.

**M. Bernard Bosson** a alors indiqué que cinq pays, sous la présidence de la France, (le Royaume-Uni, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique et la France) avaient, en 1994, passé un accord portant sur le contrôle par l'Etat du port, l'interdiction pour un navire non conforme de quitter le port d'un Etat membre avec obligation de remise en état sur place, l'échange des contrôleurs, enfin la publication, par les cinq Etats, de la liste noire des bateaux dangereux et des armateurs ayant utilisé des navires non conformes. La présidence française a proposé aux quinze la reprise de cet accord.

Le ministre a fourni, en réponse à une question de **M. Gérard César** des précisions sur les conditions de réalisation de l'autoroute A 89 Bordeaux Clermont-Ferrand.

Interrogé par **M. Jacques Genton, président**, sur l'application des accords de Schengen, dans les aéroports, au 26 mars 1995, le ministre a indiqué que les principaux aéroports français seront prêts pour la séparation des flux de passagers intra-communautaires et internationaux, à l'exception des aéroports de Nice et de Marseille.

**M. Maurice Lombard** ayant évoqué le réseau européen des plates-formes multimodales de transport combiné - et notamment le lieu de décision du choix d'implantation des plates-formes -, **M. Bernard Bosson** a indiqué que la Commission européenne s'était opposée, lors du Conseil informel des ministres des transports le 20 janvier 1995, à la création d'une agence européenne du transport combiné ; une structure devra en tout état de cause être mise en place.

**Mercredi 15 février 1995 - Présidence de M. Jacques Genton, président** - La délégation a examiné le projet de **rapport d'information de M. Yves Guéna sur la réforme de 1996 des institutions européennes**.

**M. Yves Guéna, rapporteur**, a tout d'abord évoqué l'objet de la conférence de 1996. Le Traité de Maastricht a prévu une révision portant sur cinq aspects du Traité : la politique extérieure et de sécurité commune (PESC), la coopération dans le domaine des affaires intérieures et de la justice, la hiérarchie des normes communautaires, la procédure dite de codécision, et l'extension des compétences communautaires à l'énergie, à la protection civile et au tourisme. Mais l'objet de la conférence de 1996 s'est trouvé transformé en raison de la dynamique de l'élargissement de l'Union, qui pourrait compter à terme plus de vingt-cinq membres. La conférence intergouvernementale devra dégager des solutions à ce problème ; elle devra également répondre à l'exigence de démocratisation qui s'est

exprimée lors du débat sur le Traité de Maastricht : c'est pourquoi le ministre des affaires européennes a souhaité un "nouvel acte fondateur" de l'Union.

Puis **M. Yves Guéna, rapporteur**, a indiqué quelle serait la procédure de la conférence : un groupe de réflexion intergouvernemental, comprenant par ailleurs deux représentants du Parlement européen et un représentant de la Commission européenne, commencera ses travaux le 2 juin 1995 et devra les terminer à la fin de l'année ; la conférence elle-même commencera en janvier 1996.

Il a ensuite rappelé que la délégation avait déjà adopté deux rapports préliminaires sur la question des institutions européennes, et que la contribution de tous les groupes politiques du Sénat avait été sollicitée.

Passant à la présentation de son rapport, **M. Yves Guéna, rapporteur**, a indiqué quels devaient être, à ses yeux, les objectifs de la conférence de 1996. Celle-ci devra sauvegarder l'acquis communautaire et préserver l'efficacité du processus de décision tout en prenant en compte la nécessité de l'élargissement et l'impératif de démocratisation ; pour cela, elle devra adapter le pilier communautaire et parvenir à faire vivre les deuxième et troisième piliers.

S'agissant du fonctionnement du pilier communautaire d'une Union élargie, il a apporté les précisions suivantes :

- l'idée d'une Commission resserrée, comptant un commissaire par secteur géographique, a été parfois avancée. Cependant cette formule serait vraisemblablement inacceptable par les "petits" Etats et aurait l'inconvénient de risquer de couper la Commission des réalités nationales. Ainsi, le seul moyen de limiter le nombre des commissaires semble être, finalement, de prévoir la nomination d'un seul commissaire par Etat membre, alors que les "grands" Etats en nomment actuellement deux ; en contrepartie, le rôle des "grands" Etats dans la présidence du



Conseil serait renforcé. Par ailleurs, les pouvoirs de la Commission doivent être mieux encadrés et contrôlés : l'exemple des négociations qui ont conduit à l'accord de Marrakech a montré la nécessité que la Commission, en matière de politique commerciale, négocie sur la base de mandats précis du Conseil et en rendant compte de son action, d'autant qu'il convient d'assurer la cohérence de la politique commerciale commune avec la PESC que conduit le Conseil ;

- l'Union économique et monétaire (UEM) n'est pas concernée par la conférence de 1996 ; on peut toutefois observer qu'elle conduira à la création d'une Banque centrale qui est une nouvelle institution indépendante des Etats, s'ajoutant à la Commission ;

- la cohérence et la continuité des travaux du Conseil doit être améliorée ; cela pourrait être obtenu par la nomination par chaque Etat d'un ministre résidant à Bruxelles : ces ministres seraient chargés d'assurer en commun un suivi constant des affaires communautaires. Ce suivi était autrefois assuré par les ministres des affaires étrangères, mais la multiplication des conseils spécialisés ainsi que le développement de la PESC ne le permettent plus ;

- la présidence du Conseil doit être réformée, car ni sa durée ni le système de rotation des Etats qui l'exercent ne lui autorisent une efficacité suffisante et une représentativité convenable dans les relations internationales. Une solution pourrait être de confier la présidence à des groupes d'Etats comportant un "grand" Etat comme "chef de file" notamment en ce qui concerne les relations extérieures de l'Union ;

- l'équilibre au sein du Conseil entre "grands" et "petits" Etats sera compromis par le processus d'élargissement ; le remède le plus réaliste, à défaut d'une nouvelle pondération des votes, serait d'introduire un double critère de majorité, un critère démographique s'ajoutant au critère du nombre de voix ;

- une limite fixe au nombre des membres du Parlement européen devrait être établie, au voisinage du nombre actuel ; par ailleurs une "loi fondamentale" devrait encadrer l'exercice des pouvoirs du Parlement européen, afin notamment de limiter le penchant de cette Assemblée à s'attribuer des pouvoirs non prévus par les traités, comme l'ont récemment montré les problèmes des dépenses agricoles et de la comitologie ;

- parallèlement, le contrôle des parlements nationaux sur l'élaboration des normes communautaires et sur le respect du principe de subsidiarité devrait être conforté.

Abordant ensuite les deuxième et troisième piliers de l'Union, **M. Yves Guéna, rapporteur**, a apporté les précisions suivantes :

- le troisième pilier de l'Union a été conçu comme essentiellement intergouvernemental ; certes, la Commission s'efforce d'en obtenir la communautarisation, mais le Gouvernement français a cependant pris position contre une telle évolution. Les accords de Schengen, quant à eux, sont de nature purement intergouvernementale. Le bilan du troisième pilier apparaît décevant, les controverses institutionnelles et les difficultés de procédure ayant entravé son développement. L'objectif doit donc être de définir des procédures intergouvernementales efficaces : cela suppose que le Conseil ait les moyens d'exercer son rôle, ce qui passe notamment par la mise en place d'un secrétariat général pour le troisième pilier et par un renforcement de la présidence ;

- le deuxième pilier de l'Union a été la novation la plus importante introduite par le Traité de Maastricht. Que les Etats membres puissent définir des positions communes et agir ensemble sur la scène internationale est un objectif essentiel. Le Conseil devrait pour cela disposer d'un secrétariat général propre à la PESC ; l'idée de confier à la Commission le soin de définir le cadre de la PESC paraît en effet irréaliste. Une affirmation de l'Europe supposerait également, à l'évidence, des moyens militaires propres. Or,

aujourd'hui, l'Union de l'Europe occidentale (UEO) reste, pour l'essentiel, une coquille vide ; le seul véritable instrument de défense est l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Le développement de l'UEO est donc un enjeu essentiel ;

- le processus de décision des deuxième et troisième piliers doit être amélioré. Il est exclu d'imposer à un Etat membre de participer à une action qu'il n'approuverait pas, mais l'unanimité est paralysante. Il est donc nécessaire de laisser jouer une sorte de "clause de sortie" permettant à des Etats de se dissocier d'une action sans l'empêcher ; en tout état de cause, le "compromis de Luxembourg" est là pour protéger les intérêts essentiels des Etats ;

- un "Sénat des nations" ou "Sénat européen" devrait être créé pour assurer à l'égard des deuxième et troisième piliers un contrôle parlementaire enraciné dans les vies politiques nationales. Le nombre de ses membres devrait rester limité ; il aurait avant tout un rôle consultatif dans les domaines où l'Union fonctionne de manière intergouvernementale ; ses attributions seraient donc essentiellement distinctes et finalement complémentaires de celles du Parlement européen.

Concluant son propos, **M. Yves Guéna, rapporteur**, a estimé que l'évolution institutionnelle ainsi esquissée permettrait de relativiser en grande partie le débat sur le "noyau dur" ou les "cercles" à l'intérieur de l'Union. Celle-ci a besoin d'un socle commun, constitué par le marché unique et les politiques communes qui lui sont liées ; en revanche les deux piliers intergouvernementaux rempliront d'autant mieux leur rôle qu'ils ne chercheront pas à dégager en tous points des solutions uniformes, mais tendront plutôt à permettre aux Etats souhaitant agir ensemble de le faire efficacement.

**M. Maurice Blin** s'est déclaré favorable aux orientations du rapport concernant le fonctionnement du Conseil. La Commission ne doit pas devenir un organe de décision ;

la présidence du Conseil doit être renforcée, et la pondération des votes doit être revue. S'agissant du rôle du Parlement européen, l'idée de codécision appelle des réserves : il n'est pas souhaitable que les institutions européennes s'orientent vers un régime d'assemblée. Le mode de scrutin des élections européennes devrait être revu ; par ailleurs, l'introduction d'une hiérarchie des normes permettrait de clarifier le rôle du Parlement européen. Celui-ci devrait être placé devant ses responsabilités financières : il n'est pas sain qu'il vote les dépenses sans avoir la responsabilité des recettes. La création d'un impôt européen, accompagnée de l'introduction d'un équivalent de l'article 40 de la Constitution française, serait donc un progrès.

Puis **M. Maurice Blin** a estimé que le rapport distinguait de manière trop cartésienne le pilier communautaire et les deux piliers intergouvernementaux. Certes, ces derniers ne peuvent se voir appliquer directement le système de décision communautaire, et la proposition de créer un secrétariat général de la PESC paraît à cet égard judicieuse ; néanmoins un rapprochement prudent et progressif des méthodes des différents piliers paraît souhaitable.

Enfin, **M. Maurice Blin** s'est prononcé contre la décision d'un "Sénat des nations". Un tel organisme, même conçu comme consultatif et non-concurrent du Parlement européen, aurait un poids politique important et pourrait faire dévier la construction européenne vers l'intergouvernemental et le national. En outre, plusieurs arguments s'opposent à une telle création : tout d'abord, le Parlement français peut déjà s'exprimer dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution ; ensuite, il est nécessaire de clarifier les responsabilités du Parlement européen avant tout débat sur l'opportunité d'une seconde Chambre ; par ailleurs, un Sénat des nations pourrait encourager une interprétation trop forte du principe de subsidiarité, et par là empêcher le développement d'une administration européenne de contrôle, nécessaire pour lutter contre les gaspillages et les fraudes, généralement imputables aux

Etats ; enfin, les Etats qui se sont dotés d'un Sénat fort sont ceux qui disposent d'un exécutif fort : or l'exécutif européen est faible.

En réponse, **M. Yves Guéna, rapporteur**, a souligné que l'article 88-4 ne s'appliquait pas aux deuxième et troisième piliers, dont le contrôle serait la tâche essentielle d'un Sénat européen. Celui-ci, qui serait à certains égards une Conférence spécialisée dans les affaires communautaires (COSAC) institutionnalisée et renforcée, n'aurait pas un rôle tel que l'équilibre des institutions européennes puisse s'en trouver transformé. Par ailleurs, le principe de subsidiarité n'a guère de chance d'être appliqué s'il n'existe pas un contrepoids institutionnalisé pour en favoriser le respect. Enfin, la création d'un impôt européen transformerait en réalité la nature de l'Union européenne.

**M. Paul Masson** a souligné que la Commission, soutenue à cet égard par le Parlement européen, aspirait à devenir l'Exécutif européen et donc à être dotée d'un large pouvoir de décision. Il a estimé qu'une meilleure garantie de respect du principe de subsidiarité devrait être une des priorités de la conférence de 1996 et a souhaité qu'une proposition de repli soit avancée si la proposition de création d'un Sénat européen n'était pas retenue : en effet, en l'absence d'un réel système de garantie, la pesanteur sociologique des institutions européennes empêchera toujours le principe de subsidiarité de jouer.

Puis **M. Paul Masson** a regretté que l'article 88-4 de la Constitution ne puisse s'appliquer aux deuxième et troisième piliers de l'Union. Le Parlement français a désormais son mot à dire sur l'élaboration des décisions communautaires, mais non sur les procédures intergouvernementales : il est nécessaire de combler ce vide paradoxal.

S'agissant d'Europol, il a souligné que la création d'une police fédérale serait contraire à la Constitution, celle-ci n'autorisant que les délégations de souveraineté qu'elle énumère elle-même limitativement. Si la vision

française d'Europol comme organe de coopération et de mise en commun prévaut, il n'existera pas de difficulté constitutionnelle ; mais si la vision allemande d'une police fédérale l'emportait, la Constitution ne serait pas respectée.

**M. Jacques Genton, président**, évoquant le contrôle sur l'action du Gouvernement à l'égard des deuxième et troisième piliers de l'Union, a regretté que la V<sup>ème</sup> République, dans un excès de rationalisation, ait supprimé le droit d'interpellation.

**M. Yves Guéna, rapporteur**, a souhaité que la Commission européenne garde son rôle et son statut actuel, tout en soulignant que certains Etats membres étaient partisans d'en faire l'Exécutif européen, le Conseil devenant un équivalent européen du Bundesrat allemand. Il a indiqué que le refus du Gouvernement français d'inscrire les deuxième et troisième piliers dans le champ d'application de l'article 88-4 découlait de la volonté de maintenir le caractère intergouvernemental de ces deux piliers et que la proposition de créer un Sénat européen s'inscrivait dans cette logique. Enfin, il a déclaré partager l'analyse de M. Paul Masson sur l'inconstitutionnalité de la mise en place d'une police fédérale européenne.

**M. Michel Caldaguès** a estimé qu'en l'absence d'un Sénat européen, l'hémorragie des pouvoirs des Parlements nationaux se poursuivrait et s'aggraverait inéluctablement. En outre, une telle institution contribuerait à combler le déficit de contrôle sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il existe dans plusieurs pays membres des courants favorables à une telle formule : c'est parfois le terme de "Sénat" qui alimente les réticences, car il suggère un bicamérisme avec navette et conciliation entre deux Chambres, alors qu'il s'agit en fait de créer une institution totalement distincte et complémentaire du Parlement européen, sans processus de navette. Il serait peut être souhaitable de choisir une appellation différente, sans modifier le principe.

Puis, **M. Michel Caldaguès** s'est prononcé contre la réduction du nombre des commissaires nommés par les "grands" Etats, estimant que cela affaiblirait la représentativité de la Commission et a souligné qu'une Commission de plus de trente membres pourrait valablement fonctionner, nombre de gouvernements ayant plus de trente membres.

Enfin, abordant le développement de la PESC, il a souhaité que la conférence de 1996 s'attache à lever le blocage résultant du droit de veto. Certes, on ne peut imposer aux Etats membres des solutions qu'ils jugeraient clairement contraires à leurs intérêts, mais un fonctionnement fondé sur le volontariat permettrait de surmonter cette difficulté. A la différence de l'OTAN, où l'action se situe dans le cadre d'objectifs et de schémas prédéterminés, la participation à l'Union européenne n'emporte pas d'engagement précis. Nul ne peut dire à quoi servira le Corps européen, et la nécessité d'accorder tous les participants risque en réalité de rendre celui-ci inutile. Un fonctionnement par association d'Etats volontaires autour d'objectifs précis serait bien plus efficace.

**M. Yves Guéna, rapporteur**, a estimé que le développement de la PESC supposait qu'une "clause de sortie" permette à un ou plusieurs Etats membres de se dissocier d'une action commune sans l'empêcher. Il a précisé que l'usage du droit de veto ou le recours au compromis de Luxembourg n'étaient concevables que pour protéger des intérêts très importants et devaient donc constituer l'exception et non la règle.

**M. Xavier de Villepin** s'est inquiété des risques d'interférences entre le processus d'Union économique et monétaire, qui suppose des décisions importantes du Conseil en 1996, et le déroulement de la conférence intergouvernementale de 1996. Il a souhaité qu'en cas de désignation d'un ministre résidant à Bruxelles, celui-ci reste clairement placé sous l'autorité du ministre des affaires étrangères. Enfin, il s'est prononcé en faveur de la création d'un Sénat européen, chargé non seulement d'une

mission de contrôle des deuxième et troisième piliers de l'Union, mais encore d'un rôle en matière de respect du principe de subsidiarité et d'un rôle de réflexion sur les grandes orientations de l'Union. Une représentation des Parlements nationaux lui paraît une contribution importante à l'équilibre des institutions européennes et à leur démocratisation.

**M. Yves Guéna, rapporteur**, a souligné que le Gouvernement français refusait que l'on établisse un lien entre le processus de l'UEM et celui de la conférence de 1996. Il a approuvé l'idée du maintien de l'autorité du ministre des affaires étrangères sur un éventuel ministre résidant à Bruxelles. Enfin, il a précisé que les attributions du Sénat européen proposées dans le rapport avaient été limitées dans le souci de ne compliquer en rien le fonctionnement des institutions européennes : il s'agit de combler une lacune des traités, non de transformer profondément leur économie générale.

**M. Ernest Cartigny** a estimé que la conférence de 1996 devrait s'en tenir strictement à la révision prévue par le Traité de Maastricht, et a déclaré que la création d'un Sénat européen excéderait les limites d'un tel ordre du jour. Il a affirmé que les parlementaires français étaient seuls à partager cette idée, qui semble plus destinée à régler un problème franco-français qu'à améliorer le fonctionnement de l'Union européenne. Il a estimé que le problème de la constitutionnalité d'un accord sur une conception fédérale d'Europol ne devrait pas constituer une barrière infranchissable, une partie de la difficulté étant plus une question de présentation que de fond. Enfin, il s'est interrogé sur l'éventualité d'un report de la conférence de 1996.

**M. Yves Guéna, rapporteur**, a indiqué que le Gouvernement français était hostile à un report de la conférence de 1996. Il a souligné que les enjeux de la conférence de 1996 étaient aujourd'hui conçus en termes beaucoup plus larges, incluant les problèmes de l'élargissement et de la démocratisation, que lors de la négociation du Traité de



Maastricht. S'agissant d'Europol, il a déclaré qu'une révision constitutionnelle était naturellement toujours possible.

**M. Jacques Genton, président**, a rappelé que les conclusions du Conseil européen de Corfou, intervenu après le compromis de Ioannina, avaient considérablement élargi le champ de la conférence de 1996.

**M. Jacques Oudin** a estimé que l'Union avait besoin d'un cadre qui soit le même pour tous les Etats membres et d'une démarche progressive, s'appuyant sur l'acquis communautaire. La formation de noyaux ou de cercles est à éviter autant que possible ; tous les Etats doivent être représentés au sein de la Commission européenne.

Il s'est ensuite prononcé en faveur de la création d'un Sénat européen. Le bicamérisme est une des bases d'institutions démocratiques équilibrées : il convient d'appliquer et d'adapter ce principe aux institutions européennes, dans un double souci de clarification du processus décisionnel et de démocratisation. La règle doit être que le contrôle parlementaire suive les transferts de compétence, afin d'éviter une déperdition de démocratie. Confier le contrôle à une instance représentative des Parlements nationaux éviterait une telle déperdition.

Puis **M. Jacques Oudin** a souligné la nécessité de contrôler l'extension des compétences du Parlement européen. Le philosophe Alain a relevé que tout pouvoir allait toujours à l'extrémité de ses possibilités si aucun contre-poids n'était prévu. Or, il n'existe pas de meilleur instrument de contrôle d'une Chambre qu'une autre Chambre. Ainsi, un Sénat européen garantirait les droits des Parlements nationaux, favoriserait l'équilibre institutionnel et créerait un lien entre les Parlements nationaux et le Parlement européen ; il contribuerait également à résoudre les conflits de compétence.

Enfin, il a appelé à la plus grande prudence vis-à-vis d'éventuels transferts de compétence concernant des domaines tels que la police et l'impôt. Il a estimé en parti-

culier que le système actuel de fixation des recettes de l'Union n'avait pas à être modifié.

**M. Christian de La Malène** a déclaré qu'un pouvoir démocratique légitime était nécessaire pour assurer l'approfondissement de la construction européenne parallèlement à son élargissement. Les Gouvernements, responsables devant les Parlements nationaux et ressentis comme démocratiques par les peuples, incarnent aujourd'hui la légitimité la plus forte. Dans l'état actuel des opinions, même si l'on laisse de côté des problèmes tels que les inégalités de représentation et le mode d'élection, le Parlement européen n'est pas senti comme ayant la légitimité nécessaire pour prendre à la majorité des décisions importantes au nom des peuples. Pour introduire de la légitimité dans le système institutionnel européen, il faut prendre cette légitimité là où elle réside essentiellement, c'est-à-dire dans les Parlements nationaux ; en d'autres termes, pour doter le pouvoir européen d'une réelle légitimité démocratique, il est nécessaire de s'appuyer sur les Parlements nationaux, car la démocratie ne s'exerce réellement qu'à l'échelon national. Un tel enracinement dans les Parlements nationaux, dont la traduction serait la création d'un Sénat des nations, est indispensable au développement de l'Union européenne : celle-ci ne pourra aller plus loin dans l'approfondissement que si elle acquiert la légitimité requise pour avancer. Si l'on n'utilise pas la légitimité des Parlements nationaux -qui n'est pas contestée- pour soutenir le pouvoir européen, on ne pourra jamais dépasser véritablement le stade de l'intergouvernemental.

**Le président Jacques Genton** a alors souligné que les propos de M. Christian de La Malène rejoignaient très heureusement le paragraphe final du rapport de M. Yves Guéna selon lequel "la mise en place d'un Sénat européen aurait l'avantage de permettre un contrôle parlementaire enraciné dans les vies politiques nationales sur les activités de l'Union dans les matières de souveraineté pour lesquelles il est essentiel de prévenir tout risque de coupure

entre les activités de l'Union et les attentes ou les inquiétudes des opinions publiques”.

A l'issue du débat, et après que M. Yves Guéna eut confirmé que les contributions des groupes politiques seraient publiées en annexe au rapport, la délégation a **adopté le projet de rapport d'information.**

**La délégation a ensuite examiné les propositions d'actes communautaires E 355 à E 362 et E 364 à E 370,** soumises au Sénat en application de l'article 88-4 de la Constitution.

Dans un propos liminaire, **M. Jacques Genton, président,** a indiqué que le Gouvernement avait demandé aux délégations de l'Assemblée nationale et du Sénat de faire savoir en urgence si le dépôt d'une proposition de résolution était envisagé sur la **proposition d'acte communautaire E 363.** Le Président a informé la délégation qu'il avait indiqué en son nom que le texte en cause ne paraissait pas appeler une prise de position du Sénat. Le texte en question permet de prendre en considération l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède pour la fixation de contingents quantitatifs à l'égard des importations de certains produits sensibles en provenance de Chine.

**M. Jacques Genton** a alors présenté les quinze propositions d'actes communautaires inscrites à l'ordre du jour de la délégation :

- le document E 355, qui concerne l'organisation commune du marché du vin en Espagne et au Portugal et vise à permettre le maintien de mesures dérogatoires, compte tenu de difficultés techniques spécifiques ;

- le document E 356, qui tend à autoriser certains Etats membres à appliquer des réductions ou des exonérations d'accise à certaines huiles minérales ;

- le document E 357, qui concerne la certification des animaux et des produits animaux et est destiné à améliorer le fonctionnement du marché commun des animaux

vivants et des produits animaux ; ce texte prévoit un certain nombre de règles concernant le respect de leurs obligations par les certificateurs et par les autorités compétentes, ainsi qu'un régime de sanctions en cas de non respect de ces règles ;

- les documents E 358 et E 366, qui visent à prendre en considération l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède à l'Union européenne pour la fixation de quotas d'importation de produits textiles en provenance, d'une part de pays tiers couverts par des accords, protocoles ou autres arrangements bilatéraux, d'autre part de pays tiers non couverts par ces types d'accords ;

- le document E 359, qui tend à permettre l'ouverture de contingents et de plafonds tarifaires communautaires pour certains produits industriels et de la pêche originaires de Roumanie, de Bulgarie, d'Estonie, de Lettonie et de Lituanie, conformément aux dispositions des accords d'association ou des accords sur le libre-échange et le commerce conclus avec ces pays ;

- le document E 360, qui vise à accorder aux îles Féroé des concessions identiques à celles octroyées par la Communauté aux pays de l'EEE en matière d'importation de certains poissons et produits de la pêche ;

- le document E 361, qui doit permettre la création d'un certificat complémentaire de protection pour les produits phytopharmaceutiques ; il s'agit de protéger les innovations et d'améliorer l'environnement juridique des entreprises engagées dans la recherche de nouveaux produits ; un tel certificat complémentaire de protection existe déjà pour les médicaments ;

- le document E 362, qui vise à permettre la conclusion d'une convention entre la RFA et la Pologne contenant des dispositions dérogatoires à la directive de 1977 en matière d'harmonisation des législations des Etats membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires ;

- le document E 364, qui tend à octroyer un concours financier au Portugal pour un programme de modernisation de l'industrie du textile-habillement ;

- le document E 365, qui vise à reconduire certaines mesures tarifaires prévues par les accords entre la Communauté et certains pays tiers (Chypre, Egypte, Jordanie, Israël, Tunisie, Syrie, Malte, Maroc et territoires occupés) ;

- les documents E 367 et E 370, qui visent, en matière d'antidumping et d'obstacles au commerce, à régler le sort des affaires en cours à la date de l'entrée en vigueur des règlements permettant la mise en œuvre des résultats des négociations de l'Uruguay Round ;

- le document E 368, qui doit permettre de modifier le statut des fonctionnaires des Communautés européennes afin d'assimiler le Comité économique et social et le Comité des régions aux institutions communautaires ;

- le document E 369, qui vise à mettre en œuvre, dans le cadre de la législation communautaire en matière de TVA, des règles relatives à la taxation des produits de l'agriculture autres que les denrées alimentaires (fleurs, plantes, bois de chauffage...), l'ensemble des Etats membres pourront appliquer, s'ils le souhaitent, un taux de TVA réduit sur ces produits.

**M. Jacques Genton, président**, a indiqué qu'aucun de ces textes ne lui semblait appeler de prise de position du Sénat.

**M. Jacques Oudin** a estimé que la faible importance de certains textes soumis au Sénat en application de l'article 88-4 en disait long sur la nature des textes examinés, pour sa part, par le Parlement européen.

**M. Jacques Genton, président**, a fait valoir que le Parlement européen devait, en effet, se prononcer sur une multitude de textes très techniques qui, en France, seraient du domaine réglementaire.

**M. Christian de La Malène** s'est associé à ces propos tout en rappelant que les traités étaient à l'origine de cette situation.

La délégation a alors décidé de ne pas prendre en considération, sous réserve d'éléments nouveaux, les propositions d'actes communautaires E 355 à E 362 et E 364 à E 370.

Puis, **M. Jacques Golliet** a informé la délégation des difficultés rencontrées pour l'examen de la proposition d'Acte communautaire E 350. (Recommandation de décision du Conseil concernant la signature de certains Protocoles à la Convention alpine).

**M. Jacques Golliet** a indiqué qu'il avait envisagé, avec M. Guy Cabanel, de déposer une proposition de Résolution portant en particulier sur le protocole concernant l'agriculture de montagne qui donnera une base juridique plus sûre à la prise en compte de ses spécificités, mais que la chronologie de la consultation du Parlement sur la proposition d'Acte communautaire E 350 avait empêché la mise en œuvre satisfaisante des procédures instituées par l'article 88-4 de la Constitution puisque la proposition d'Acte communautaire n'a été transmise au Parlement que le 23 décembre 1994, alors que la France avait signé, avec ses partenaires européens, la décision d'adhésion de la Communauté le 20 décembre 1994, soit trois jours avant l'ouverture de la procédure de consultation du Parlement français.

**M. Jacques Golliet** a encore indiqué son intention d'évoquer cette difficulté de procédure dans le rapport dont il a été chargé par la commission des affaires étrangères en vue de la délibération du Sénat autorisant la ratification par la France de la Convention alpine proprement dite (**projet de loi n° 128 - 1994-1995**).

**Jeudi 16 février 1995 - Présidence de M. Maurice Ligot, vice-président de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne - Les délégations de**

l'Assemblée Nationale et du Sénat se sont réunies à l'Assemblée nationale pour rencontrer **M. Eneko Landaburu Illarramendi, directeur général de la DG XVI de la Commission des Communautés européennes, sur le thème de la situation des politiques régionales en France et dans l'Union européenne.**

**M. Eneko Landaburu** s'est tout d'abord fait l'écho du désir général de la Commission d'entretenir un dialogue fréquent avec les élus et en particulier les membres des Parlements nationaux. Puis, il s'est attaché à souligner les options positives du Traité de Maastricht en faveur de la cohésion économique et sociale, objectif nettement renforcé par rapport aux dispositions de l'Acte unique européen.

Il a tenu à situer cet objectif dans le cadre général de la pérennisation du "modèle européen", par opposition à une simple zone de libre-échange ; à le resituer également dans l'analyse des disparités encore considérables entre les différentes régions de la Communauté. Il a rappelé que la coordination des politiques économiques devait être accompagnée d'un renforcement de la cohésion économique et sociale ; qu'il s'agissait là d'impératifs parallèles, comme le Conseil européen d'Edimbourg l'a affirmé en affectant un tiers du budget des Communautés jusqu'en 1999 aux politiques de la cohésion.

**M. Eneko Landaburu** a rappelé la réforme des fonds, décidée en accord avec les Etats membres, reposant en particulier sur une programmation pluriannuelle, l'additionnalité des crédits européens par rapport aux dépenses nationales, et enfin le partenariat entre tous les niveaux de décision, de gestion et de contrôle.

Puis il a évoqué plus particulièrement le cas français, indiquant que peuvent désormais bénéficier des crédits de l'objectif 1 du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER), les Départements d'outre-mer, la Corse et quelques arrondissements du Hainaut français dont l'éligibilité n'était au départ pas prévue. Quant aux crédits alloués à l'objectif 2, c'est aujourd'hui 15 millions d'habi-

tants qui peuvent en bénéficier, au lieu de 10 auparavant ; enfin, l'objectif 5 B couvre des régions rurales qui comptent près de 10 millions d'habitants, contre un peu plus de 5 auparavant : ce sont donc près de 25 millions de Français qui bénéficient désormais des Fonds européens, soit près de la moitié des habitants du territoire à la suite de l'augmentation considérable du plan 94-99 par rapport au premier plan 89-93.

**M. Eneko Landaburu** a récapitulé les financements par objectif, soit au total près de 80 milliards de francs de 1994 à 1999, contribution qu'il a présentée, pour les régions intéressées et les secteurs concernés, comme plus importante que celle de l'Etat français lui-même dans le cadre des contrats de plan.

Il a souligné que ces interventions respectent les procédures nationales, notamment celles de l'aménagement du territoire et ne constituent donc pas des interventions politiques, mais qu'elles viennent appuyer les politiques des Etats membres, même si les orientations doivent être conformes à celles des politiques européennes, comme l'attendent toutes les institutions communautaires et comme le vérifie la Cour des Comptes européenne.

Il a indiqué que la priorité des interventions structurelles en France était la mobilisation de moyens pour la création de richesses, le développement de l'emploi et l'amélioration de la compétitivité. Ainsi, ces crédits ne soutiennent pas des créations d'infrastructures, mais vont prioritairement à l'animation de l'activité économique et à la formation. Quant à la mise en œuvre, il s'est déclaré convaincu qu'elle devait être marquée par une rigueur accrue, dont l'un des moyens est le renforcement des comités de suivi, ajoutant cependant que ce développement suscitait des réserves de la part de certains Etats au nom de la subsidiarité.

**M. Eneko Landaburu** a souligné que la lutte contre la fraude impliquait de renforcer la transparence des déci-



sions, la rigueur dans la gestion et enfin, une évaluation des résultats.

S'agissant du partenariat entre les niveaux communautaires, étatiques, régionaux et locaux, il a indiqué que la Commission n'imposait pas un schéma uniforme, mais souhaite que les élus locaux et les agents économiques intéressés par les projets aidés participent à la définition des programmes comme à leur mise en œuvre et à leur évaluation.

Abordant ensuite l'avenir de la politique structurelle, **M. Eneko Landaburu** a indiqué qu'on ne pourrait faire l'économie d'une nouvelle définition de l'aménagement du territoire européen : actuellement, il s'agit de permettre aux plus pauvres de bénéficier de moyens de correction des déséquilibres dans le cadre du marché commun, le "pari fondamental" étant qu'il en résultera plus de croissance.

Or, il faudra s'interroger plus audacieusement sur un "aménagement optimal du territoire" prenant en compte divers paramètres : l'environnement, la solidarité entre régions ou encore l'allocation des équipements et des sites de production. Ecartant l'idée d'un "schéma directeur européen", il a cependant insisté sur la nécessité d'une analyse prospective de ces paramètres et d'autres éléments comme les migrations, les besoins d'éducation, etc... Ainsi, l'identification des tendances et des besoins permettrait d'informer les Etats membres des orientations de leurs partenaires.

Enfin, **M. Eneko Landaburu** a évoqué l'impact de l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO) sur les politiques structurelles indiquant que la Commission n'avait pas achevé son analyse ni arrêté ses propositions à cet égard, il a mentionné les trois orientations possibles :

- la plus extrême consisterait à clore les procédures d'intervention au bénéfice des Etats membres actuels pour réserver tous les financements aux PECO ;

- une autre option, non moins difficile à faire admettre, serait d'augmenter le budget communautaire pour maintenir les financements actuels et satisfaire les besoins des PECO ;

- enfin, une voie à explorer, plus prometteuse selon lui, consisterait à modifier les critères d'éligibilité.

Il a souligné que la perspective de l'élargissement rendrait inéluctable le choix entre une zone de libre-échange et un espace de développement des solidarités où se concrétiserait la dimension européenne pour les citoyens de la Communauté, sans dissimuler que cette option sur l'avenir de l'Union européenne aura un coût.

Puis **M. Eneko Landaburu** a répondu aux questions qui lui ont été posées. **M. Maurice Ligot, président**, soulignant que les politiques structurelles figuraient parmi les actions les mieux perçues par les citoyens, même s'il convient de ne pas oublier que la France est un Etat contributeur net au budget communautaire, s'est inquiété du maintien de ces politiques à l'égard des Etats membres dits "riches" lors des élargissements. Il a en outre souhaité obtenir des précisions sur d'éventuels doubles emplois entre le nouvel objectif des politiques structurelles et le programme Leonardo ; sur le rôle du Comité des régions, institué par le Traité de Maastricht, à l'égard du développement de la politique régionale ; enfin, sur l'évaluation concrète de l'impact des interventions communautaires, et sur les risques d'utilisations frauduleuses qui nuiraient à l'image de l'Union.

**M. Jacques Genton, président**, soulignant la complexité des politiques structurelles et leur importance politique, a rappelé qu'elles s'inscrivent dans le droit fil des orientations fondamentales du Traité de Rome, qui se donnait pour but "le progrès économique et social des pays membres et l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi" des peuples de ces pays. Indiquant que le Sénat avait adopté, sur sa proposition, le 6 juillet 1993, une résolution sur la réforme des fonds structurels,

**M. Jacques Genton, président**, s'est félicité de certains effets de cette réforme, comme l'élargissement des zones éligibles aux crédits de l'objectif 5 B. Néanmoins, il a insisté sur la nécessité de lutter contre les fraudes qui nuisent à la crédibilité de l'action communautaire, indiquant que ce thème figurait précisément à l'ordre du jour de la prochaine réunion à Paris de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires. **M. Jacques Genton, président**, a estimé que la question était posée de la finalité des politiques régionales qui ne sont plus seulement, comme à l'origine, des actions intéressant des régions frontalières. Enfin, il a interrogé M. Eneko Landaburu sur l'avenir du comité des régions, rappelant que, institué à la demande de l'Allemagne et spécialement du Bundesrat, il avait été accueilli en France avec un certain scepticisme, voire des réserves. Il a craint que la grande disparité des régions en Europe et la coexistence, au sein du comité, de régions et de collectivités locales plus restreintes ne handicape le fonctionnement de cet organisme. Il a conclu son propos sur le risque de l'apparition d'une ambition politique du comité, pourtant sans réelle légitimité compte tenu de sa contestable représentativité, et a évoqué le relatif déclin d'influence du comité économique et social, au fur et à mesure de la dispersion de ses travaux.

**M. Ernest Cartigny** a interrogé M. Eneko Landaburu sur trois points : l'adéquation entre la récente loi française sur le développement du territoire et la politique régionale de l'Union européenne ; la nécessité d'introduire une certaine souplesse dans la définition des zones et des critères d'éligibilité ; enfin, les perspectives de développement du rôle du comité des régions dans la définition et la gestion des politiques structurelles.

**M. Paul Chollet**, député, a évoqué le cas de son département dont le territoire est éligible aux crédits 5 B et a bénéficié des programmes intégrés méditerranéens, tandis que la ville d'Agen est exclue de ces aides, compro-

mettant ainsi le développement d'un parc des expositions dont le succès justifierait la modernisation.

**M. Francis Galizi**, député, s'est fait l'écho à la fois de l'impact positif des fonds structurels et des difficultés nées tant du "zonage" que des critères, en particulier celui de la richesse fiscale qui peut pénaliser des territoires très peu peuplés, mais "bénéficiant" des recettes fiscales d'un ou deux grands établissements de production d'énergie, comme un barrage hydro-électrique par exemple. Evoquant les choix qui devraient être faits en fonction de l'élargissement, il a exprimé de vives craintes en cas de diminution des financements pour les régions actuellement éligibles. Il s'est inquiété de la durée des programmes actuels qui devrait être portée à dix ans pour permettre de mener à leur terme des actions véritablement structurelles. Enfin, il a posé la question de la compatibilité des aides actuelles à l'implantation d'entreprises dans les zones industrielles avec les règles du GATT et les nouvelles dispositions régissant la concurrence.

**M. Christian de La Malène** s'est interrogé sur l'impact réel des interventions déjà réalisées sur les écarts de développement entre régions, s'inquiétant d'une politique qui viserait à consolider plutôt la cohérence de l'Europe (notamment au sein du Conseil où l'on échange volontiers des suffrages contre des subventions) que la cohésion économique et sociale des territoires européens. Il a évoqué l'exemple de la Grèce qui ne semble pas, malgré l'importance des aides reçues, avoir réduit son retard, ni sur le point de le réduire malgré le doublement promis de ces aides. L'exemple des autres pays de la cohésion serait-il plus probant et les performances de l'Espagne n'ont-elles pas d'autres causes qui se combinent, à tout le moins, avec la politique structurelle, a-t-il encore demandé, insistant sur l'importance qu'il y a à démontrer que des financements qui empruntent le circuit communautaire sont plus efficaces que ceux qui sont redistribués au niveau régional ou national, étant entendu que la source est identique, à savoir la collectivité des contri-

buables européens. Enfin, **M. Christian de La Malène**, évoquant l'élargissement, a insisté sur la nécessité d'améliorer la rigueur et l'efficacité des aides, soulignant qu'il n'est guère envisageable de refuser le bénéfice de la solidarité communautaire aux futurs adhérents et de la maintenir inchangée au profit des Etats membres qui, actuellement, font figure de pays les moins riches de la Communauté.

**Mme Nicole Catala**, député, a évoqué les conséquences financières de l'élargissement, s'inquiétant des pressions politiques en vue d'accélérer ce processus et de permettre l'adhésion en bloc des PECO, sans avoir réglé les projections financières de politiques structurelles, massivement sollicitées, alors qu'il serait sans doute préférable d'admettre ces pays au fur et à mesure, en fonction notamment d'un rapprochement constaté de leurs performances économiques et sociales.

**M. Guy Cabanel** a posé une triple question sur les politiques structurelles actuelles : celle de leur efficacité, à la lumière d'une évaluation contradictoire ; celle du caractère supportable de leur financement, s'inquiétant d'un choix risquant d'opposer les pays du Sud à ceux de l'Est. Il a également posé la question de l'avenir de ces politiques, se faisant l'écho d'universitaires qui soulignent la différence d'approche entre les orientations à visée "correctrice" de la Commission, et la dynamique actuelle du développement des régions situées sur un axe Nord-Sud, du Rhin jusqu'à Milan, à peine équilibré par un arc Barcelone-Marseille-Rome. Il a indiqué que certains géographes et économistes soutiennent qu'il serait préférable d'accompagner ce dynamisme en développant les grandes voies de communication, et en priorité le train et le ferro-routage, mais aussi, bien entendu, ce qu'on appelle les "autoroutes de l'information", même si certaines illusions se font jour à cet égard. Aussi, a-t-il demandé si un certain saupoudrage ne nuit pas aux choix qui dessinent l'avenir du territoire européen.

**M. Eneko Landaburu**, choisissant d'apporter des réponses groupées par thèmes, a indiqué que le nouvel objectif 4 des fonds structurels ne fait pas double emploi avec le programme Leonardo, dont le champ d'intervention est plus large et a un caractère transnational.

S'agissant du comité des régions, il est convenu que son influence dépendra de sa capacité d'éviter deux écueils : les rivalités entre collectivités régionales et locales d'une part, et la dispersion de ses travaux. Il a insisté cependant sur la chance du comité : compter en son sein des personnalités ayant des responsabilités concrètes exercées sur le terrain. Evoquant, pour ce qui concerne l'Espagne, la présence du président de la région de Catalogne et du maire de Barcelone, il a suggéré que ces personnalités pouvaient peser d'un poids supérieur à certains élus au Parlement européen, dont le mode de désignation peut expliquer le relatif anonymat. Indiquant que le comité des régions cherchera sans doute à accroître son rôle institutionnel lors de la réforme de 1996, **M. Eneko Landaburu** a exprimé le souhait que n'y siègent plus que des élus.

Répondant aux interrogations portant sur l'efficacité des politiques structurelles, **M. Eneko Landaburu** a indiqué que, même si des erreurs se sont produites, ces politiques ont fait leurs preuves ; que le doublement des concours des fonds structurels n'a pas été décidé seulement pour obtenir les suffrages des "pays de la cohésion" ; qu'il a d'ailleurs été avalisé par le Gouvernement britannique, fort soucieux d'efficacité économique.

Il a rappelé que si le retard de la Grèce n'avait pas été comblé, le progrès du Portugal a été considérable, dû sans doute à une gestion et un suivi rigoureux, soulignant la nécessité d'une bonne politique macro-économique, conforme aux critères de convergence. Il est convenu cependant que le resserrement des écarts entre régions dans la Communauté s'observait en période de croissance économique, tandis que la crise récente les avait creusés. Il a insisté sur le rôle d'accompagnement des mutations

économiques et sociales, citant la création du métro d'Athènes, non sans rappeler également les commandes aux firmes des pays riches qui résultaient des aides aux Etats de la cohésion : ainsi, sur 100 écus accordés au Portugal, on peut estimer que 40 profitent aux pays les plus riches de la Communauté. Il a encore souligné les effets de répartition optimale des activités sur le territoire européen, et l'augmentation des échanges, concédant cependant que certains saupoudrages contrarient la stratégie à moyen terme qui privilégie des objectifs prioritaires. Evoquant le rôle des élus, il a indiqué qu'il importait de concilier partenariat et décentralisation d'une part, et l'efficacité des politiques communautaires d'autre part ; on retrouve cette même recherche d'équilibre, au sein des Etats, entre les directives nationales et les demandes locales.

Abordant la question de la corruption, **M. Eneko Landaburu** a estimé qu'il s'agit d'un problème grave, sans doute, mais de caractère avant tout politique, indiquant que l'insistance de certains sur certaines faiblesses cachent en fait une volonté de dénigrer la construction européenne. S'agissant des fraudes, il a soutenu que l'Union européenne ne peut contrôler directement le moindre écu alloué et doit s'en remettre aux procédures nationales. Si l'Union devait s'en charger, elle devrait y employer des milliers de fonctionnaires, ce qui attiserait les critiques dénonçant le poids de l'Eurocratie. Une orientation plus praticable est sans doute à rechercher dans le renforcement de la répression, par des législations nationales, de l'usage frauduleux des deniers communautaires.

Enfin, **M. Eneko Landaburu** a conclu son propos en indiquant que les options qu'il avait évoquées à l'égard de l'élargissement de la Communauté aux PECO étaient encore à l'étude au sein de la Commission, indiquant seulement que, à l'instar du processus d'adhésion de l'Espagne et du Portugal, les nouveaux candidats devraient accepter préalablement l'intégralité de "l'acquis

communautaire", même si des transitions sont envisageables.

Quant au financement, il a estimé qu'il serait difficile de mobiliser des moyens budgétaires supplémentaires, suggérant que certains Etats membres qui en bénéficient actuellement devraient peut-être renoncer à quelques avantages et insistant sur l'amélioration des critères d'éligibilité. Mais ces choix devront être largement débattus devant les opinions publiques, les procédures de ratification du Traité de Maastricht ayant sonné la fin de "l'Europe faite par des experts pour des experts".



**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS,  
MISSION D'INFORMATION ET DE LA DÉLÉGA-  
TION DU SÉNAT POUR L'UNION EUROPÉENNE  
POUR LE MOIS DE MARS 1995**

**Commission des Affaires culturelles**

**Mission d'information sur l'enseignement des  
langues dans l'enseignement scolaire**

**Mercredi 8 mars 1995**

*à 10 heures*

Salle n° 216

- Audition de Mme Danielle Luccioni, conseiller, chargée de mission de l'UNAPEL, M. Jacques Henrard, secrétaire général de la FCPE, Mme Suzel Chassefeire, secrétaire général de la PEEP, et M. Alain Beauquesne, conseiller de la PEEP.

**Commission des Affaires étrangères, de la Défense  
et des Forces armées**

**Mercredi 1er mars 1995**

*à 15 heures*

Salle n° 216

- Audition de M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux affaires européennes (en commun avec la Délégation du Sénat pour l'Union européenne).

- Nomination de rapporteurs sur les projets de loi en cours d'examen par l'Assemblée nationale :

. n° 1889 AN (10e législature) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas concernant le contrôle de personnes sur les aéroports de Saint-Martin ;

. n° 1890 AN (10e législature) autorisant l'approbation de l'accord international de 1993 sur le cacao (ensemble trois annexes) ;

. n° 1909 AN (10e législature) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Ukraine sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements ;

. n° 1910 AN (10e législature) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Trinité-et-Tobago sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements ;

- n° 1914 AN (10e législature) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Turkménistan sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements ;

- n° 1915 AN (10e législature) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Kirghizistan sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements.

## **Délégation du Sénat pour l'Union européenne**

**Mercredi 1<sup>er</sup> mars 1995**

Salle n° 216

*à 9 heures 45 :*

- Entretien avec une délégation de la Commission pour les Affaires de l'Union européenne du Bundestag.

- Examen du projet de rapport d'information de M. Xavier de Villepin sur la marche vers la monnaie unique.

*à 15 heures (en commun avec la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées) :*

- Audition de M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux affaires européennes.