

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 mai 1980.

RAPPORT D'INFORMATION

ÉTABLI

au nom de la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes (1) sur les activités des Institutions des Communautés européennes entre le 1^{er} octobre 1979 et le 31 mars 1980, en application de la loi n° 79-564 du 6 juillet 1979 portant création de Délégations parlementaires pour les Communautés européennes.

Par M. Jean CLUZEL,

Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de M. Jacques Genton, *président* ; MM. Georges Spénale, Louis Virapoullé, Jacques Larché, Joseph Raybaud, *vice-présidents* ; MM. Jean Garcia, Adrien Gouteyron, Mme Brigitte Gros, *secrétaires* ; MM. Amédée Bouquerel, Jean Cluzel, Pierre Croze, Emile Didier, Robert Laucournet, Bernard Lemarié, Philippe Machefer, Jacques Mossion, Robert Pontillon, Jacques Thyraud.

Communautés européennes. — Agriculture - Energie - Industrie - Monnaie - Pêche - Régions.

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| PRÉAMBULE | 5 |
| INTRODUCTION | 9 |
| PREMIERE PARTIE. — POLITIQUES INTERNES | 15 |
| <i>Chapitre premier.</i> — La situation économique de la Communauté : | |
| <i>Nuages sur l'espace économique européen</i> | 15 |
| A. — L'Europe au péril de la crise | 15 |
| 1. 1973-1978 : l'entre-deux chocs | 15 |
| 2. L'année 1979 : rémission ou rédemption ? | 17 |
| 3. Les grands pays européens en 1979 | 22 |
| B. — A la recherche de la croissance perdue | 24 |
| 1. Un essai d'europrospective | 24 |
| 2. Les prévisions pour 1980 | 26 |
| <i>Chapitre II.</i> — Les développements institutionnels : | |
| <i>Enracinement populaire, tensions et blocages</i> | 29 |
| A. — Les élections directes, une grande première démocratique .. | 29 |
| 1. Une novation de portée historique | 29 |
| 2. Des campagnes électorales décevantes | 30 |
| 3. Les nouvelles conditions de fonctionnement de l'Assemblée | 30 |
| 4. Vers un accroissement de l'autorité politique de | 31 |
| l'Assemblée | |
| B. — Quelles institutions pour l'Europe à douze ? | 32 |
| 1. Le fonctionnement actuel des institutions européennes .. | 33 |
| 2. Les recommandations des Sages | 33 |
| 3. Les conclusions de la Délégation | 35 |
| C. — Du bon usage du Conseil européen | 35 |
| <i>Chapitre III.</i> — Les questions budgétaires et financières : | |
| <i>Turbulentes finances de l'Europe</i> | 37 |
| A. — La Communauté sans budget | 38 |
| 1. Les différentes phases de l'élaboration du budget pour | 38 |
| 1980 | |
| 2. Les conclusions de la Délégation | 49 |
| B. — La contribution britannique au budget communautaire ou | 50 |
| la « re-renégociation » | |
| 1. Les données du problème britannique | 50 |
| 2. L'échec des tentatives de solution | 52 |
| 3. Les conclusions de la Délégation | 54 |

| | Pages |
|--|-------|
| Chapitre IV. — Le marché commun agricole : | |
| <i>L'Europe verte en question</i> | 56 |
| A. — Fixation des prix agricoles et mesures agrimonétaires | 56 |
| 1. Les questions agrimonétaires | 56 |
| 2. La fixation des prix agricoles pour 1980-1981 | 60 |
| Les conclusions de la Délégation | 62 |
| B. — Aménager la politique agricole commune : Pourquoi? Comment? | 64 |
| 1. Les raisons d'un aménagement | 65 |
| 2. Les conclusions de la Délégation | 65 |
| C. — Financer l'Europe verte | 68 |
| D. — La « guerre » du mouton | 69 |
| 1. Historique | 69 |
| 2. Les conclusions de la Délégation | 71 |
| E. — La politique viti-vinicole | 72 |
| 1. Le programme d'action viti-vinicole | 72 |
| 2. L'harmonisation des droits d'accises sur les boissons alcoolisées | 75 |
| F. — Pour une nouvelle politique des structures | 76 |
| 1. Les raisons d'une adaptation | 76 |
| 2. Les propositions de la Commission des Communautés européennes | 77 |
| 3. Les conclusions de la Délégation | 79 |
| Chapitre V. — La politique de la pêche : | |
| <i>Vers un dégel de l'Europe bleue</i> | 81 |
| A. — Obstacles à l'élaboration d'une politique commune : l'attitude britannique en question | 81 |
| 1. Les propositions de la Commission et les divergences entre le Royaume-Uni et ses partenaires | 81 |
| 2. Les mesures unilatérales prises par le Royaume-Uni | 82 |
| B. — Du blocage au dégel | 83 |
| 1. Le volet interne | 83 |
| 2. Le volet externe | 85 |
| Chapitre VI. — Le système monétaire européen : | |
| <i>Un premier pas vers la monnaie commune</i> | 87 |
| A. — Les idées-forces du système | 87 |
| 1. Des taux de change stables mais ajustables | 88 |
| 2. Une plus juste répartition des charges d'intervention et d'ajustement | 88 |
| 3. Un développement de la solidarité entre pays membres .. | 88 |
| B. — L'épreuve des faits | 89 |
| 1. Un fonctionnement globalement satisfaisant... .. | 89 |
| 2. ... qui laisse subsister certaines inquiétudes | 90 |
| C. — Quel avenir pour le S.M.E. ? | 91 |
| 1. Les ambitions initiales | 91 |
| 2. Les difficultés de parcours | 91 |

| | Pages |
|--|-------|
| <i>Chapitre VII. — La politique énergétique</i> | |
| ou l' <i>Arlésienne des politiques communes</i> | 93 |
| A. — La révélation de la dépendance énergétique européenne et la recherche d'une politique commune | 94 |
| 1. La dépendance énergétique de la Communauté | 94 |
| 2. A la recherche d'une politique commune de l'énergie .. | 95 |
| B. — Les aléas de la convergence | 97 |
| 1. Le poids des divergences nationales | 97 |
| 2. Le bilan de l'action communautaire | 99 |
| <i>Chapitre VIII. — Les nouvelles orientations de la politique régionale</i> | |
| ou la <i>politique régionale entre deux réformes</i> | 102 |
| A. — La <i>politique régionale reconsidérée</i> | 102 |
| 1. Les nouvelles règles de fonctionnement du Fonds régional | 102 |
| 2. Les orientations de la <i>politique régionale</i> | 103 |
| B. — Une nouvelle catégorie d'aides de la Communauté | 104 |
| 1. Les principes posés par le Conseil | 104 |
| 2. La première application proposée par la Commission .. | 105 |
| 3. Les conclusions de la Délégation | 106 |
| <i>Chapitre IX. — La politique industrielle :</i> | |
| <i>De la défensive à l'offensive</i> | 108 |
| A. — Adapter les secteurs traditionnels | 109 |
| 1. Sidérurgie | 109 |
| 2. Construction navale | 112 |
| 3. Textiles - Fibres synthétiques | 113 |
| B. — Promouvoir les secteurs de pointe | 114 |
| DEUXIEME PARTIE. — RELATIONS EXTERIEURES ET ELARGISSEMENT | |
| <i>Chapitre premier. — Le renouvellement des accords de Lomé :</i> | |
| <i>Les leçons de l'expérience ; les contraintes de la conjoncture</i> | 119 |
| A. — La Convention de Lomé : une réussite de la C.E.E. | 119 |
| 1. Bilan de la première Convention de Lomé | 119 |
| 2. Lomé II | 120 |
| B. — Les conclusions de la Délégation | 121 |
| <i>Chapitre II. — La conclusion des accords du G.A.T.T.</i> | |
| ou le <i>refus du protectionnisme</i> | 124 |
| A. — L'acquis du Tokyo Round | 124 |
| 1. La réduction des tarifs douaniers | 124 |
| 2. Les obstacles non tarifaires | 125 |
| 3. L'agriculture | 126 |

| | Pages |
|---|------------|
| B. — Les difficultés rencontrées par la Communauté | 127 |
| 1. La clause de sauvegarde | 127 |
| 2. Les difficultés internes | 128 |
| | |
| <i>Chapitre III. — L'Accord de coopération entre la C.E.E. et les pays membres de l'A.N.S.E.A. :</i> | |
| <i>Une formule originale de coopération interrégionale</i> | 129 |
| A. — La nature de l'Accord | 129 |
| B. — Les différents volets de la coopération | 130 |
| C. — Les conclusions de la Délégation | 132 |
| | |
| <i>Chapitre IV. — L'élargissement de la Communauté : l'adhésion de la Grèce :</i> | |
| <i>Vers la Communauté à dix</i> | 133 |
| 1. Adhésion de la Grèce | 133 |
| 2. Conclusions de la Délégation | 134 |
| | |
| TROISIEME PARTIE. — MISE EN ŒUVRE DU DROIT COMMUNAUTAIRE .. | 137 |
| | |
| <i>Le droit communautaire</i> | 137 |
| A. — Les directives communautaires : rappels | 138 |
| B. — Principales directives venant partiellement, ou totalement, à échéance en 1980 (liste sélective) | 139 |
| C. — Transposition en droit interne des directives venues partiellement ou intégralement à échéance en 1979 | 142 |
| | |
| CONCLUSION | 143 |
| | |
| ANNEXE : Liste des conclusions adoptées par la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes | 149 |

PRÉAMBULE

MESDAMES, MESSIEURS,

Au seuil de ce premier rapport semestriel d'information, il est apparu opportun à votre Rapporteur de faire un bref rappel des dispositions de la loi du 6 juillet 1979 instituant dans chacune des Assemblées du Parlement une Délégation parlementaire pour les Communautés européennes, puis d'exposer comment la Délégation du Sénat a rempli sa mission.

L'esprit de la loi.

Composées de 18 membres désignés de manière à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques, ces Délégations ont pour mission d'informer leur Assemblée respective des activités exercées, en application des Traités de Paris et de Rome et des textes subséquents, par les institutions des Communautés européennes.

Le Gouvernement leur communique, à cet effet, les projets de directives, de règlements et autres actes communautaires portant notamment sur des matières qui sont du domaine de la loi, ainsi que tous renseignements utiles sur les négociations en cours.

Les délégations traitent ces informations et communications et soumettent leurs conclusions aux commissions parlementaires compétentes.

Elles présentent en outre à leur Assemblée respective un rapport semestriel d'information (paragraphe V *bis* de la loi). C'est donc en application de ces dispositions que la Délégation a l'honneur de présenter au Sénat son premier rapport d'information adopté au cours de la réunion du mercredi 28 mai 1980. Ce rapport devrait répondre à un double objectif :

— rendre compte des travaux de la Délégation au cours des six premiers mois de son existence ;

— faire le point des événements marquants de la vie de la Communauté au cours de cette période en décrivant les problèmes essentiels tels qu'ils se posent.

La Délégation aura répondu à sa mission si, par ses informations, elle permet au Sénat et à ses commissions de suivre régulièrement le déroulement des travaux communautaires, leurs répercussions et conséquences, de façon à préserver les prérogatives parlementaires.

Les travaux de la délégation.

La Délégation du Sénat pour les Communautés européennes a été nommée par notre Assemblée au cours de sa séance du 11 octobre 1979. Elle a tenu sa réunion constitutive le 17 octobre, a désigné son bureau, puis elle a adopté son règlement intérieur le 6 novembre sur le rapport de notre collègue, M. Jacques Larché.

Les modalités pratiques de transmission des communications que doit effectuer le Gouvernement à la Délégation ont été réglées entre le Secrétaire général de la présidence du Sénat et le président de la Délégation, d'une part, le Secrétaire général du Gouvernement, d'autre part.

Conformément à cet arrangement, la Délégation est saisie chaque semaine par le Secrétariat général du Gouvernement des projets d'actes communautaires et d'informations sur les négociations en cours au sein des institutions de la C.E.E.

La masse des documents reçus, d'importance et d'intérêt variables, a conduit le bureau de la Délégation à en effectuer une sélection rigoureuse et à ne traiter que ceux qui présentaient un réel intérêt pour l'information des commissions et l'action législative du Sénat en matière européenne.

Au cours des six premiers mois d'activité, la Délégation a tenu huit réunions ; elle a adopté douze rapports — qu'il a été convenu de dénommer « conclusions » pour éviter toute confusion avec les rapports des commissions parlementaires — sur les projets sélectionnés par son bureau (1). Ces conclusions ont été transmises aux présidents des commissions concernées à qui il appartient de donner les suites qu'ils jugent opportunes.

Nous ne saurions trop souligner le caractère profondément novateur de ce dispositif d'information qui répond à la nécessité évidente d'adapter notre procédure parlementaire aux impératifs de la construction communautaire.

On observera cependant qu'une telle procédure n'aura sa pleine efficacité que dans la mesure où les commissions permanentes s'attacheront à tirer les enseignements qui s'imposent en donnant à leurs

(1) Voir en annexe la liste des « conclusions » adoptées par la Délégation, avec l'indication des commissions destinataires.

travaux la dimension européenne qu'il n'est plus possible désormais d'é luder.

La Délégation a entendu les personnalités qui étaient susceptibles de lui apporter un complément d'information, en particulier S.E. l'ambassadeur de la République hellénique en France, sur l'adhésion de son pays à la Communauté, et M. Charles Delatte, rapporteur de la commission de l'Agriculture de l'Assemblée des Communautés européennes, sur la fixation des prix agricoles pour la campagne 1980-1981.

La Délégation s'est également rendue à Bruxelles où elle a été reçue par la Commission européenne. Cet entretien a permis de mesurer l'importance qu'attachait la Commission à l'information des Parlements nationaux sur le déroulement du processus communautaire.

INTRODUCTION

L'Europe sur fond de crise mondiale.

La construction de l'Europe ne peut être considérée comme une entreprise aisée.

A l'origine même, la création d'une « communauté de destin » entre plusieurs Etats, au passé et aux intérêts à certains égards si différents, constituait une véritable gageure. Pourtant, malgré les obstacles, les résistances et les tensions, l'édification de l'Europe communautaire s'est poursuivie.

Aujourd'hui, l'Europe est une force économique et commerciale qui cherche à s'affirmer comme entité politique.

L'Europe doit vivre et se développer dans un contexte de crise économique mondiale, accompagné par de profondes mutations : envolée des prix du pétrole, émergence économique du Tiers-Monde, nouvelle révolution industrielle, conflits qui pour être limités n'en pèsent pas moins sur le destin du monde.

Dans ce monde incertain et brutal, l'Europe doit, de toute évidence, rechercher les moyens d'approfondir sa coopération et de renforcer son union.

Le mal européen.

Or, au cours de la période récente, la Communauté, loin de relever les défis que lui lance le monde, a ajouté une crise interne à ces difficultés externes.

Les symptômes en ont été nombreux :

— querelle autour de la contribution britannique au budget communautaire ;

— « guerre du mouton » entre le Royaume-Uni et la France ;

— désaccord sur les aménagements de l'Europe verte ;

— rejet du budget pour 1980 par l'Assemblée nouvellement élue au suffrage universel direct ;

— échec du Conseil européen de Dublin (novembre 1979) ;

— report du Conseil européen de Bruxelles ;

— insuccès du dernier Conseil européen qui s'est tenu à Luxembourg les 27 et 28 avril 1980.

Cette situation semble caractériser ce que l'on pourrait appeler le mal européen :

- défaillance de la volonté politique ;
- crise de confiance entre le Royaume-Uni et ses partenaires ;
- perte d'efficacité des mécanismes décisionnels en dépit de l'impulsion donnée par les premières élections directes ;
- absence de vision claire et cohérente de l'avenir mais aussi des responsabilités présentes.

L'Europe des contrastes.

Les optimistes feront valoir — et ils n'ont pas absolument tort — que l'Europe a toujours progressé par la crise et que les difficultés internes que connaît actuellement la Communauté n'ont pas affecté ses relations extérieures ; celles-ci ont connu des développements remarquables avec le renouvellement des accords de Lomé, la signature d'un accord de coopération avec les pays de l'A.N.S.E.A. (1), l'achèvement des négociations commerciales multilatérales et la perspective de l'adhésion prochaine de la Grèce au 1^{er} janvier 1981.

Les pessimistes ne manqueront pas de relever qu'au cours de la période considérée aucun progrès majeur n'a pu être réalisé dans deux domaines essentiels pour l'indépendance de l'Europe, à savoir l'énergie et l'industrie. En outre, l'acquis communautaire a été gravement remis en cause par le Royaume-Uni qui n'a pas hésité à bloquer les négociations sur les prix agricoles et sur l'organisation du marché de la viande ovine pour tenter d'obtenir des avantages exorbitants en matière de contribution budgétaire.

Les réalistes doivent constater que l'Europe des années 1979-1980 est, en fait, celle des contrastes : remarquable dynamisme extérieur d'un côté, mais relative stagnation interne de l'autre ; progrès sensible dans le domaine monétaire, mais difficultés persistantes en matière économique, sociale, industrielle... et politique !

Ce rapport ne reprendra pas dans le détail toutes les activités de l'ensemble des institutions communautaires au cours de la période considérée. Seuls les faits les plus saillants ont été retenus. Votre

(1) Association des nations du Sud-Est asiatique.

Rapporteur ne traitera pas d'ailleurs des travaux dits de coopération politique, qui visent à l'harmonisation des politiques étrangères des Etats membres et qui, bien que présentant un intérêt majeur pour l'affirmation de l'identité européenne, ne relèvent pas des traités instituant les Communautés européennes.

**Les politiques internes :
une progression très différenciée...**

Le contexte économique dans lequel s'est déroulé l'activité des institutions communautaires a largement subi l'influence des hausses répétées du prix du pétrole. Le second choc pétrolier subi en 1979 s'est répercuté sur les grands indicateurs de l'activité économique : la croissance reste faible, le chômage n'a pas régressé, l'inflation gagne du terrain, la balance des paiements des principaux Etats membres est devenue déficitaire. Il y a plus grave encore : loin de diminuer, les divergences économiques entre partenaires s'accroissent. Alors que certains pays sont apparus comme possédant une monnaie forte, une inflation maîtrisée, une balance extérieure positive, d'autres au contraire ont laissé dériver leurs prix, flotter leur monnaie et s'endetter leur économie : **l'Europe à deux vitesses tend à s'instaurer**. Un rayon de soleil toutefois dans ce ciel nuageux : la mise en place du système monétaire européen, dont le fonctionnement semble répondre de manière convenable aux objectifs fixés. Le passage à la phase définitive de ce système suppose toutefois une volonté politique plus affirmée ainsi qu'une convergence économique mieux assurée.

La vie institutionnelle des Communautés a été dominée par les premières élections directes. Si cette novation de portée historique n'a pas suscité dans les opinions publiques nationales tout l'intérêt espéré, ses effets ont été rapidement perceptibles dans le fonctionnement de l'Assemblée comme dans la vie communautaire : le rejet du budget en fut l'éclatante et première manifestation. A cette tension s'est ajoutée l'incapacité à résoudre le problème britannique. **Cette impuissance des exécutifs ne laisse pas d'inquiéter en particulier dans la perspective de l'élargissement**. Un ajustement des mécanismes institutionnels apparaît indispensable : le Comité des Sages (1) l'a bien compris. Mais peut-être les Sages ont-ils été trop sages dans leurs recommandations ?

(1) Composé de MM. Marjolin, Biesheuvel et Dell, ce Comité a présenté au Conseil européen, en octobre 1979, un rapport sur les institutions européennes dans la perspective de l'élargissement ; ce rapport est analysé plus loin (voir chapitre II).

Les questions budgétaires et financières ont occupé une place centrale dans les travaux des institutions communautaires. La discussion du projet de budget pour 1980 a été interrompue le 13 décembre à la suite du vote de rejet de l'Assemblée. **La Communauté se trouve donc sans budget.** Cette situation durera tant que le Conseil n'aura pas arrêté de décision en matière de prix agricoles pour la campagne 1980-1981 et d'aménagement de la politique agricole commune. Par ailleurs, le problème de la contribution britannique au budget communautaire a occupé le devant de la scène pendant près de huit mois. **Au regard des enjeux de l'histoire cette place est disproportionnée ; elle l'est moins si l'on pense que derrière les apparences d'un marchandage limité, ce sont en réalité les principes de base de la Communauté européenne qui étaient remis en cause par les requêtes britanniques.** Les partenaires du Royaume-Uni ont souhaité l'adoption d'un accord d'ensemble apportant une solution temporaire à un problème réel mais ne remettant pas en cause l'acquis communautaire et n'hypothéquant pas l'avenir. Ils se sont hélas heurtés à l'intransigeance obstinée du Premier ministre britannique.

La politique agricole commune n'a pas été épargnée par les tensions et les conflits qui ont marqué la vie de la Communauté depuis le début de 1979 ; elle s'est même trouvée une fois encore au centre d'un débat capital pour son avenir. Les conflits sur la viande ovine, sur le coût et les orientations de la politique agricole commune ainsi que sur la fixation des prix agricoles ont traduit une volonté délibérée de nos partenaires britanniques de remettre en cause un système qui, s'il n'est pas parfait et même s'il appelle certains correctifs, a permis durant un certain temps d'apporter des solutions positives aux problèmes de l'agriculture française et européenne. Et seule l'opposition du gouvernement britannique a empêché qu'un accord soit réalisé sur une augmentation moyenne de 5 % des prix agricoles exprimés en unités de compte. Ce différend entre le Royaume-Uni et ses huit partenaires porte en germe un éventuel éclatement du Marché commun agricole.

La politique énergétique de la Communauté fut également au centre des travaux du Conseil européen de Strasbourg (juin 1979). Devant les perturbations du marché pétrolier mondial, des décisions ont été prises en vue d'assurer une meilleure transparence des marchés, de limiter la consommation de pétrole et de fixer un plafond aux importations pétrolières. Ces mesures ne sont cependant pas à la mesure du formidable défi lancé à l'Europe ; en témoignent les retards dans les programmes nucléaires, la lenteur des progrès en matière d'économies d'énergie, les piétinements dans le développement des autres énergies de remplacement. Aussi peut-on estimer que la politique énergétique reste encore l'Arlésienne des politiques communes.

De nouvelles orientations ont été données à la **politique régionale** avec la création de la section dite « hors quota » du Fonds européen de développement régional (F.E.D.E.R.), destinée à résoudre, dans certaines régions, des problèmes découlant de la mise en œuvre de politiques communautaires. Parmi les premières actions proposées, une concerne les régions méridionales de la France et de l'Italie dans l'hypothèse de l'élargissement. Pour des raisons à la fois juridique — le règlement de base devra être révisé avant la fin de l'année — et politique — une forte pression est exercée afin de renforcer les actions structurelles destinées aux Etats membres les moins prospères — la politique régionale devra être « repensée ». Elle est actuellement entre deux réformes.

La politique industrielle de la Communauté a revêtu jusqu'à ce jour un caractère plus défensif qu'offensif. Elle vise plus à protéger et à restructurer les secteurs en difficulté (sidérurgie, construction navale, textiles) qu'à promouvoir les secteurs de croissance (informatique, techniques spatiales, télécommunications, aéro-tique, électronucléaire). La Commission des Communautés a souligné la nécessité de mener simultanément les deux actions : elle a mis l'accent en 1979 en particulier sur le développement des nouvelles technologies de l'information. Si la Communauté veut préserver sa puissance économique elle doit sans plus tarder définir et mettre en œuvre une stratégie industrielle d'ensemble.

La politique de la pêche était au point mort depuis 1977 : les Neuf n'avaient pu parvenir à l'adoption d'une politique commune de gestion et de conservation des ressources de la pêche à l'intérieur de la zone communautaire des 200 milles. Un accord intervenu le 29 janvier 1980 sur la définition des captures totales autorisées pour 1980 et sur un système d'enregistrement des prises constitue le premier progrès réalisé en ce domaine depuis trois ans : il n'aplanit pas pour autant toutes les difficultés résultant de l'attitude britannique.

Les relations extérieures et l'élargissement : un dynamisme remarquable.

Le renouvellement des Accords de Lomé (1) a constitué, à bien des égards, l'un des succès les plus réels de l'Europe en 1979. Si les contraintes de la conjoncture internationale n'ont permis à la Communauté que de consolider et d'améliorer certaines des dispositions de Lomé I (1), les leçons de l'expérience ont permis aux négociateurs de détecter certains domaines dans lesquels une action de coopération s'avérait nécessaire. Aussi la Convention de Lomé II (1) contient-elle un certain nombre d'innovations remarquables.

La conclusion des **négociations commerciales multilatérales**, après de longues et laborieuses discussions, apparaît comme une victoire sur le protectionnisme. Une réduction substantielle des tarifs douaniers existants a été décidée ; un pas en avant a été réalisé dans la voie de la suppression des obstacles non tarifaires aux échanges ; enfin, en ce qui concerne l'agriculture, des progrès importants ont été obtenus : les principes et mécanismes de la politique agricole commune ne sont plus contestés par les partenaires de la Communauté.

La signature, le 7 mars 1980, de l'**accord de coopération** entre la C.E.E. et les cinq pays membres de l'Association des nations du Sud-Est asiatique (A.N.S.E.A.) a constitué un acte important. Il permet, par-delà la coopération économique, de soutenir la politique de neutralité et les efforts de stabilisation de la réunion des Etats du Sud-Est asiatique mais aussi d'aider le développement d'Etats dont certains furent historiquement liés à des pays de la Communauté.

L'année 1979 a été marquée par la perspective de l'**élargissement méridional** de la Communauté. Le traité d'adhésion de la Grèce a été signé le 28 mai à Athènes. A compter du 1^{er} janvier 1981 la République hellénique pourra être le dixième Etat membre de la Communauté européenne. Cette adhésion, qui ne peut servir de précédent pour les demandes d'adhésion de l'Espagne et du Portugal, constitue la preuve de l'attraction qu'exerce l'Europe auprès des démocraties et finalement d'une certaine vitalité de la Communauté.

Il est clair cependant que l'Europe ne pourra assumer toutes les conséquences de son dynamisme extérieur que si se développent parallèlement les actions et politiques internes. A défaut d'une telle volonté l'Europe, déséquilibrée, se trouverait bientôt paralysée.

(1) La Communauté a signé en 1975 à Lomé une convention de coopération avec 46 Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (A.C.P.), communément appelée « Lomé I ». Une nouvelle convention A.C.P.-C.E.E., plus connue sous le nom de « Lomé II » a été signée le 31 octobre 1979.

PREMIÈRE PARTIE

POLITIQUES INTERNES

CHAPITRE PREMIER

LA SITUATION ÉCONOMIQUE DE LA COMMUNAUTÉ

Nuages sur l'espace économique européen.

A. — L'EUROPE AU PÉRIL DE LA CRISE

1. 1973-1978 - L'ENTRE-DEUX CHOCS

Depuis le premier choc pétrolier de 1973, l'économie européenne a subi de nombreux changements. Le second choc pétrolier de 1979 va les accélérer tout en rendant plus nécessaire l'affirmation d'une volonté politique. Il importe donc, à ce moment de notre devenir communautaire, d'analyser la façon dont l'Europe a résisté à la crise. Diverses enquêtes ou études économiques publiées récemment fournissent un certain nombre d'éléments de réflexion.

● **Défendre son économie, c'est d'abord défendre sa monnaie.**

Préparé à la demande de la Commission de Bruxelles, le rapport Maldague (1) analyse l'évolution des structures sectorielles des économies européennes depuis la crise de 1974. Une idée-clé semble sous-tendre cette analyse. **Ce sont les pays qui, au nom de la défense de leur monnaie, ont privilégié l'amélioration de la productivité et un contrôle rigoureux des coûts et des parités qui ont finalement le mieux réussi les ajustements nécessaires. Ceux qui, au contraire, ont cru pouvoir se donner un répit — différer les inconvénients qu'im-**

(1) Economiste, membre du bureau du Plan pour le gouvernement belge. Le rapport auquel il a donné son nom est un document de travail qui n'engage pas les institutions communautaires en tant que telles.

plique l'adaptation de l'appareil de production — en acceptant la dégradation de la valeur de leur monnaie et un taux d'inflation élevé ont, au contraire, moins bien réussi. Le rapport Maldague montre en outre que les pays les moins touchés actuellement par la crise sont ceux qui ont réorienté le plus rapidement leur appareil productif.

● **Des convergences parallèles (1).**

Entre 1973 et 1978 (2), les pays membres de la Communauté ont enregistré certaines évolutions parallèles : forte diminution du taux moyen de croissance, développement du secteur tertiaire et stagnation du secteur industriel, augmentation du taux de chômage. Mais ces évolutions de moyen terme ne peuvent faire oublier que des divergences préoccupantes se sont révélées : certains pays sont apparus comme possédant une monnaie forte, une inflation maîtrisée, une balance extérieure positive, avec d'importants progrès de productivité. D'autres, au contraire, ont laissé dériver leurs prix, flotter leur monnaie et s'endetter leur économie. Certains commentateurs ont ainsi pu parler, sur ce point précis, de la naissance d'une Europe à deux vitesses.

● **La dépendance...**

En dépit de la mise au point, au niveau national ou communautaire, de programmes d'économies d'énergie et de recherche de diversification des sources d'approvisionnement, le degré de dépendance énergétique des différents pays de la Communauté n'a pas connu d'évolutions sensibles depuis 1973, si ce n'est aux Pays-Bas devenus exportateurs nets et au Royaume-Uni après la mise en exploitation des champs pétrolifères de la mer du Nord.

La persistance de ce handicap explique pour une bonne part le comportement économique des Etats membres. La vulnérabilité des balances commerciales communautaires à l' « effet pétrole » exerce un effet modérateur, dans de nombreux pays, sur les plans de relance économique qui pourraient être envisagés. Elle impose à l'ensemble des économies industrielles un transfert de ressources réelles vers les pays producteurs de pétrole ainsi qu'une compression de leurs impor-

(1) Expression empruntée au langage politique italien, qui permet de caractériser l'ambiguïté des relations entre la démocratie chrétienne et le parti communiste.

(2) Dates retenues par l'étude de M. Maldague.

tations moins « stratégiques » au prix d'un certain bouleversement du commerce mondial (1).

● ... dans l'interdépendance.

La nécessité de financer, à leurs nouveaux coûts, leurs achats d'énergie, mais également de pallier la faiblesse de leur demande intérieure, a conduit, en effet, les pays industrialisés à attendre des échanges extérieurs une contribution encore plus active que dans le passé à la régulation de leur activité économique.

L'évolution en cours des règles du jeu du commerce international est venue perturber cependant la réalisation de cet objectif. Largement dominée par les grands pays industrialisés jusqu'au début des années 1970, l'organisation des échanges internationaux a vu apparaître de nouveaux partenaires commerciaux dont le pouvoir d'achat s'est brusquement gonflé après la hausse du prix du pétrole. Les conséquences en sont multiples : développement de nouveaux rapports de force à l'échelle mondiale, exacerbation de la concurrence internationale suscitée par le besoin général d'exporter des pays industriels, protection contre des conditions de production jugées déloyales et, plus généralement, ralentissement du rythme de croissance du commerce mondial après la vive expansion des années 60.

Réorientation géographique du commerce extérieur, modification de la structure de la demande mondiale caractérisent maintenant les échanges internationaux.

La nature des choix de spécialisation à l'exportation ou du type de dépendance en produits importés des pays européens, la plus ou moins grande rigidité des orientations adoptées, dont ils ont fait preuve ces dernières années, apparaissent bien comme des éléments déterminants de la capacité de chaque pays à s'adapter avec succès à ces nouvelles contraintes (1).

2. L'ANNÉE 1979 : RÉMISSION OU RÉDEMPTION ?

a) Données générales.

Une activité économique soutenue — un redressement de l'investissement — une très faible régression du chômage global.

En dépit du nouveau « choc pétrolier », les résultats économiques de la Communauté pour l'année 1979 ont été relativement satis-

(1) Voir rapport Maldague, p. 78, conclusions sur les principales contraintes d'ajustement auxquelles sont soumis les pays de la Communauté.

faisants. Suivant les estimations actuelles, le produit intérieur brut de la Communauté aurait augmenté de 3,3 % en 1979, taux proche de l'objectif initial de 3,5 % fixé dans le **rapport annuel**, à l'automne de 1978, par la Commission.

La phase d'expansion cyclique amorcée en 1978, sous l'effet notamment des mesures concertées de politique budgétaire arrêtées en juillet de la même année, s'est poursuivie en 1979. Elle a permis de porter le taux de croissance annuel de l'investissement privé au niveau le plus élevé enregistré depuis 1973. Le degré d'utilisation des capacités dans l'industrie a notablement augmenté. L'emploi s'est accru de 0,9 %, mais une très faible régression du chômage global a été observée dans le courant de l'année.

La hausse des prix du pétrole a entraîné un regain d'inflation, caractérisé par une trop forte dispersion des taux entre les pays.

L'enchérissement du pétrole enregistré en 1979 (près de 50 % en dollars, pour la moyenne de l'année) est en partie responsable de la détérioration constatée en matière d'évolution des prix. Alors qu'en 1978 la hausse des prix à la consommation (en moyenne de la Communauté) avait été la plus faible des sept dernières années (6,9 %), elle a atteint 9 % sur l'ensemble de l'année 1979 — et même 12,4 % en taux annuel au second semestre. Toutes les principales composantes de l'indice des prix à la consommation ont accusé une accélération de la hausse (prix des denrées alimentaires, des services, des loyers, des produits manufacturés et impôts directs), mais les taux d'augmentation sont en général demeurés très inférieurs à ceux des prix de l'énergie.

Les effets de l'accélération de l'inflation ne se sont pas limités à l'incidence générale de l'enchérissement du pétrole. La tendance à la divergence des taux d'inflation s'est à nouveau accentuée. Parmi les taux relevés dans les divers Etats membres (prix à la consommation en taux annuels), l'écart entre le plus élevé et le plus bas est passé de 10 à 17 % du quatrième trimestre de 1978 au quatrième trimestre de 1979 ; de même, l'écart type entre les taux d'augmentation des prix à la consommation a presque doublé dans le même intervalle. La stabilité accrue des taux de change n'a donc pas été soutenue par une meilleure convergence des taux d'inflation.

Le bon fonctionnement du Système monétaire européen (S.M.E.).

La variation du taux de change des monnaies participant au Système monétaire européen a été, depuis l'entrée en vigueur du système, le 13 mars 1979, la plus modérée que l'on ait observée au cours des huit années précédentes, même en tenant compte des réalignements des taux de change du 23 septembre 1979 (réévaluation du mark de 2 % et dévaluation de la couronne danoise de 3 %) et du

30 novembre 1979 (dévaluation de la couronne danoise de 4,76 %). La variation annuelle moyenne par rapport à l'E.C.U. pour l'ensemble des monnaies de la Communauté s'établit à 1,9 % contre 2,7 % en 1978. Il faut remonter à 1972 pour trouver une valeur plus faible (1,2 %).

b) Indicateurs et clignotants.

« Les mots ne sont que l'écume des choses. Ce qui m'intéresse c'est la mer » a dit Paul Valéry. Toute révérence gardée, nous établissons volontiers un parallèle entre les chiffres et la réalité économique. Restant avec l'auteur de *Monsieur Teste*, il nous paraît bien souvent en effet que « ce qui est simple est faux, ce qui ne l'est pas est inutilisable ». Mais sacrifions aux traditions. L'essentiel des données numériques que nous allons analyser est regroupé dans le tableau suivant :

TABEAU DE BORD DE L'ÉCONOMIE EUROPÉENNE EN 1979

| 1979 | Production intérieure brute (en pourcentage) | Investissement (en pourcentage) (2) | Consommation des ménages (en pourcentage) (3) | Balance commerciale (4) | Inflation (en pourcentage) (5) | Chômage (en millions) (6) |
|--------------------------|--|--|--|----------------------------|-----------------------------------|------------------------------|
| France (1) | + 3,4 | + 3,1 | + 2,8 | — 5.200 | + 10,5 | 1,35 |
| Grande-Bretagne | + 0,2 | — 2,8 | + 4,0 | — 8.700 | + 18,9 | 1,39 |
| Allemagne fédérale | + 4,4 | + 8,3 | + 2,8 | + 8.900 | + 4,1 | 0,88 |
| Italie | + 4,9 | + 4,3 | + 5,4 | — 4.300 | + 15,0 | 1,63 |
| C.E.E. | + 3,3 | + 3,9 | + 3,3 | — 21.800 | + 9,0 | 6,04 |

(1) Il s'agit ici de données élaborées par l'Office statistique des Communautés européennes sur la base du système européen de comptes économiques intégrés. Il peut donc y avoir des différences avec le système français de comptabilité nationale.

(2) Formation brute de capital fixe (en volume).

(3) Consommation privée en volume.

(4) F.O.B./C.A.F. en millions d'E.C.U., aux taux de change courants.

(5) Prix implicites à la consommation.

(6) Nombre de chômeurs selon la définition de l'O.S.C.E.

Source : O.S.C.E.

Ce tableau appelle les précisions et commentaires suivants :

● **La croissance.**

L'amélioration progressive de l'activité économique, qui, en 1978, a succédé à la phase de faible croissance observée l'année précédente, s'est maintenue et même légèrement accentuée en 1979. Le produit intérieur brut en termes réels, qui n'avait progressé que de 2,3 % en 1977, a augmenté de 3,1 % en 1978 et de 3,3 % en 1979.

Cette augmentation est imputable essentiellement au développement de la production industrielle, ce qui se traduit d'ailleurs par une augmentation du taux d'utilisation des capacités productives.

● **Les composants de la demande.**

La formation brute de capital fixe a accusé, en 1979, un taux de croissance plus élevé (3,9 %) que celui du produit intérieur brut. C'est la première fois qu'une telle situation se présente depuis 1971, époque à laquelle la part relative de l'investissement fixe brut dans le produit intérieur brut a été la plus élevée depuis la création de la Communauté.

La croissance de la consommation publique, avec un taux de 2,9 %, s'est révélée plus lente que celle de la consommation privée, comme c'est d'ailleurs le cas depuis 1975, année au cours de laquelle la consommation publique à des fins anticycliques avait fortement augmenté.

Les dépenses de consommation privée qui représentent 60 % de la demande intérieure totale dans la Communauté, ont augmenté en 1979 de 3,3 %, taux identique à celui du produit intérieur brut, alors qu'en 1978 la progression des dépenses de consommation (3,7 %) avait dépassé celle du produit intérieur brut.

Une importante constitution de stocks a été réalisée en 1979, apportant une contribution positive de 0,8 point à la croissance du produit intérieur brut.

Il semble qu'une grande partie de ce stockage se soit effectuée sous forme d'acquisition de produits pétroliers et de matières premières et qu'elle ait été accélérée par des anticipations pessimistes en matière de formation des prix. Ce comportement apparaît très significatif et explique en partie la faible croissance de 1980.

Les exportations de la Communauté se sont développées à un rythme plus rapide que les marchés de la Communauté (+ 6,6 %), mais le volume total des importations a augmenté de plus de 10 %. Il semble que l'expansion des importations en matières premières industrielles ait été particulièrement vive, notamment — comme la probabilité en est indiquée plus haut — du fait des formations de stocks effectuées dans la perspective de l'enchérissement des matières premières.

● **Le marché de l'emploi.**

En 1979, le nombre des travailleurs momentanément privés d'emploi a dépassé le seuil des 6 millions (6,04 millions), mais le franchissement de ce seuil ne doit pas faire illusion : le taux de chômage est resté stable en 1979, malgré une augmentation significative de la population active (+ 0,9 %). Phénomène encore mal expliqué, la productivité du travail n'a crû que de 2,4 % en 1979.

● **Les données financières :**

a) *Masse monétaire.*

L'année 1979 a vu l'expansion monétaire se ralentir dans la Communauté, le taux moyen de croissance de la masse monétaire dans la Communauté passant de 12,7 % en 1978, à 10,7 % en 1979.

b) *Finances publiques.*

L'année 1979 se solde par une stabilisation globale du déficit des administrations publiques (3,9 % du P.I.B.). Cependant, ce chiffre moyen apparaît comme la résultante de situations très contrastées.

Deux Etats membres, en effet, la France et le Royaume-Uni, ont réduit en 1979 le besoin de financement de leurs administrations publiques par rapport au P.I.B., le premier par un rééquilibrage des comptes de la sécurité sociale, le second du fait d'une politique budgétaire globalement plus restrictive à compter de juin 1979. Si, dans la R.F. d'Allemagne ainsi qu'en Italie, le besoin de financement des administrations publiques en pourcentage du P.I.B. reste proche de ce qu'il était en 1978, celui-ci a tendance à progresser au Danemark, en Irlande, aux Pays-Bas ainsi qu'en Belgique, malgré les efforts des autorités pour limiter cette tendance, en partie structurelle, à l'augmentation des déficits budgétaires.

c) *Balance extérieure.*

Après l'important excédent enregistré en 1978, la balance commerciale de la Communauté s'est fortement détériorée en 1979, pour se solder par un déficit de 1,8 milliard d'E.C.U sur base F.O.B.-F.O.B. Cette dégradation est à imputer en partie à la détérioration des termes de l'échange qui a résulté de la forte hausse des cours mondiaux des matières premières et surtout du pétrole brut.

La balance des services et des transferts, quasiment en équilibre en 1978, s'est soldée en 1979 par un déficit de 3,7 milliards

d'E.C.U. De ce fait, la balance des paiements courants de la Communauté, excédentaire en 1978, a laissé l'année suivante un déficit de 5,5 milliards d'E.C.U. (7,5 milliards de dollars).

De l'ensemble des données que nous venons d'analyser il est délicat de proposer une synthèse relativement brève et suffisamment pertinente. Divergences et convergences traversent l'espace économique européen. Divergences entre les taux d'inflation et les soldes des balances commerciales, convergences par les taux de croissance et la stabilisation du chômage. Phénomènes inquiétants : le deuxième choc pétrolier n'a pas encore induit tous ses effets, l'économie européenne a surstocké en 1979. Mais l'année écoulée n'en présente pas moins un bilan à tout prendre plus satisfaisant que prévu : croissance convenable, stabilisation du chômage, meilleure maîtrise de la masse monétaire, reprise de l'investissement.

Une interrogation reste cependant posée : les résultats convenables de 1979 marquent-ils le début d'une nouvelle phase longue de croissance ou ne sont-ils que l'apogée d'un cycle conjoncturel ? Rémission dans une maladie de langueur ou rédemption d'un système qui a trouvé un nouvel équilibre ? Les données disponibles pour 1980 ne permettent pas, hélas, de trancher.

3. LES GRANDS PAYS EUROPÉENS EN 1979

• L'Allemagne fédérale : une ombre au tableau ?

L'année 1979 se solde par une croissance très soutenue de l'activité (+ 4,4 % pour la production intérieure brute), un recul du chômage (3,4 % de la population active), une bonne maîtrise des prix (+ 5 %). Mais on doit noter un important déficit budgétaire (l'endettement atteint 3 % du P.I.B.), ainsi qu'une détérioration des comptes extérieurs.

Le compte extérieur a montré, en 1979, un renversement de situation pour la République fédérale d'Allemagne : d'un montant de 37 milliards de marks en 1978, l'excédent de la balance des biens et services est tombé à environ 14 milliards de marks en 1979. Le mouvement a été plus accusé encore pour la balance des paiements courants. Celle-ci, après un excédent d'environ 19 milliards de marks en 1978, s'est soldée pour la première fois depuis 1965 par un déficit évalué à 7 milliards de marks (selon la définition de la comptabilité nationale).

● **L'Italie : miracle à l'italienne.**

Dans un article récent, le *Corriere della Serra* chiffrait ainsi les points noirs de l'économie : une hausse des prix de détail de 19,6 % ; un déficit public de 33.500 milliards de lires (167,5 milliards de francs) et 1.640.000 demandeurs d'emploi, soit 120.000 de plus que l'année précédente. Mais une telle analyse méconnaît les performances remarquables de l'économie italienne en 1979 : forte expansion du produit intérieur brut (+ 5 %), très bonne tenue de la lire qui a permis un désendettement du pays et une accumulation de réserves, persistance d'un excédent de la balance des paiements. Force est pourtant de reconnaître que cette situation présente de sérieux critères de déséquilibres potentiels.

● **La Grande-Bretagne : nouvelle politique et vieux problèmes.**

La situation économique du Royaume-Uni apparaît préoccupante à plus d'un titre, en 1979 : très faible croissance (+ 1 %), nette augmentation du taux d'inflation (+ 13 %), apparition d'un déficit des comptes extérieurs.

La balance des paiements de la Grande-Bretagne a été déficitaire de 2.418 millions de livres en 1979, après avoir été excédentaire de 714 millions en 1978.

Cette forte dégradation s'est produite en dépit du développement de la production d'hydrocarbures en mer du Nord, qui a permis de réduire le déficit de la balance pétrolière de 2 milliards de livres en 1978 à 0,8 milliard seulement. Le ministère du Commerce l'attribue à trois facteurs : les événements d'Iran et les difficultés du Nigeria, qui ont fait diminuer d'environ 1 milliard de livres la valeur des exportations vers ces deux pays ; les conflits sociaux qui ont provoqué une baisse de la production industrielle et qui ont nui à sa compétitivité ; la détérioration du commerce invisible imputée à la forte augmentation de la contribution britannique au budget de la C.E.E., à l'accroissement des recettes des compagnies pétrolières étrangères du fait de leur participation à l'exploitation des gisements de la mer du Nord et à la rechute de la balance touristique.

L'arrivée au pouvoir d'un gouvernement conservateur s'est traduite par de profonds changements de politique économique : retour au libéralisme, suppression des contrôles, diminution du budget social et de l'emploi dans les services publics. Confrontée aux vieux problèmes britanniques (faible productivité, stagnation des investissements, climat social difficile), cette nouvelle politique ne peut encore, tout au moins de l'extérieur, être jugée.

B. — A LA RECHERCHE DE LA CROISSANCE PERDUE

1. UN ESSAI D'EUROPROSPECTIVE

Certains travaux, publiés en 1979 ou 1980, s'efforcent de détecter les tendances « lourdes » de l'économie européenne au cours des cinq ou dix prochaines années (1). Malgré les incertitudes qui entachent ce genre d'études, il a paru possible à la Délégation du Sénat, de relever un certain nombre de traits communs à ces différentes recherches.

a) Hors de la croissance, point de salut.

Dans le cadre de l'étude menée pour le compte de l'O.C.D.E. et intitulée « Interfuturs », un groupe d'experts a tenu à réhabiliter la croissance économique, naguère si décriée. Il convient, selon ces économistes, de rétablir autant que faire se peut la croissance économique et d'admettre clairement que sa poursuite constitue un **objectif légitime**. « Elle répond en effet aux aspirations d'une grande partie de la population ; elle ne se heurtera vraisemblablement pas à des limites physiques et elle ne compromettra probablement pas le développement du Tiers-Monde. »

b) Une croissance entravée.

Analysant l'avenir de la croissance économique en Europe, le professeur Fontela, de l'Institut Battelle de Genève, nous met toutefois en garde contre un certain nombre de phénomènes qui risquent d'entraver la croissance de la Communauté :

— l'instabilité monétaire, due aux différences trop importantes entre les divers taux d'inflation, risque de perturber les échanges ;

— la productivité de l'épargne investie tend à diminuer structurellement ; la tendance au ralentissement de l'investissement risque donc de se confirmer ;

(1) Etude Interfuturs, dans le cadre de l'O.C.D.E., voir *infra* rapport Saint-Geours, sur les économies d'énergie, voir *infra* rapport Pelletier, dans le cadre du VIII^e Plan, « L'Europe, les vingt prochaines années ». Rapport Lesourne dans le cadre du VIII^e Plan, « Demain la France dans le monde ».

— la demande de certains biens tend à la diminution, en raison de mécanismes de saturation. Elle s'oriente vers des secteurs (tertiaire) qui ont peu d'effets multiplicateurs ;

— aucune analyse cohérente de la crise n'est actuellement proposée. Les batailles dialectiques entre monétaristes et keynésiens (1) continuent de faire rage, diminuant ainsi la confiance dans la stabilité du système.

c) Une croissance sobre.

Le rapport Saint-Geours (2), effectué par un groupe d'experts, à la demande de la Commission de Bruxelles, livre deux conclusions :

- pas de croissance sans économies d'énergie ;
- pas d'économies d'énergie sans volonté politique.

Or, cette volonté n'est pas facile à manifester. En effet, selon ce groupe d'experts, une action politique se bornant à inciter à l'élimination des gaspillages, sans intervention dans le système économique ou modification des structures de production et de consommation, n'est pas suffisante. Les changements et les renouvellements qui sont les moteurs de la croissance doivent servir systématiquement et de manière coordonnée à promouvoir l'usage rationnel de l'énergie.

d) Quelques réflexions en guise de bilan.

L'avenir économique des nations européennes est donc soumis à de nombreux défis : défi énergétique, défi monétaire, défi démographique (3). Jamais une réponse cohérente et courageuse de l'Europe des Neuf ne s'est à ce point imposée mais jamais elle n'a paru plus lointaine... L'Europe doit donc redécouvrir un nouvel « esprit européen » et donner une vigueur nouvelle à des politiques communes affadies. Il ne faut pas se cacher l'ampleur de la tâche. Tâche qui sera compliquée par la nécessité d'élaborer un nouvel ordre écono-

(1) En simplifiant à l'extrême, l'approche monétariste consiste à donner à la monnaie un rôle directeur dans la conduite de la politique économique, alors que l'approche keynésienne, privilégierait l'action sur les grandeurs réelles (budget, fiscalité) et justifierait une intervention plus prononcée des pouvoirs publics.

(2) « Pour une croissance économe en énergie » DG XVII 235 (79) juin 1979. Ce rapport analyse les moyens permettant de dissocier croissance économique/consommation d'énergie.

(3) Voir sur ce point le rapport Pelletier.

mique international, dans la perspective d'une croissance ralentie. L'un des scénarios élaborés très récemment par la division « Recherches économétriques de la Chase Manhattan Bank », vient à l'appui de cette thèse, puisqu'il prévoit, pour la prochaine décennie, une croissance moyenne de 2,9 % pour la Communauté (3,5 % pour la France).

2. LES PREVISIONS POUR 1980

Une économie en état de choc.

Si l'on considère les évaluations moyennes pour la Communauté en 1980 (1), quatre commentaires semblent s'imposer :

- la croissance s'étirole (+ 1,2 %) ;
- l'inflation est relancée (+ 11,3 %) ;
- le chômage se maintient à un niveau préoccupant (6,4 % de la population active) ;
- la dégradation des balances des paiements se poursuit.

Il n'est pas discutable que le second choc pétrolier, dont les effets se feront sentir à plein en 1980, contribue pour une large part à l'état de ces prévisions. N'oublions pas, cependant, que le premier choc pétrolier avait désorganisé beaucoup plus profondément nos économies en 1974-1975.

Ce diagnostic, modérément optimiste, de la Commission, est confirmé par les experts de la « Chase Econometrics ». « Le ralentissement de l'activité économique, qui s'est déjà manifesté aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne, touchera l'économie des autres principaux pays industrialisés d'ici à la fin de 1980 » estime-t-elle dans une étude publiée le 11 février 1980.

D'autres experts précisent toutefois que « la baisse de l'activité ne sera pas aussi sévère qu'en 1974-1975 », mais ils ne voient guère la possibilité qu'un pays ou un groupe de pays puisse servir de « locomotive » pour « sortir le monde de cette récession ».

L'étude précise : « Les Etats-Unis, l'Allemagne et le Japon connaîtront en moyenne une croissance zéro cette année, tandis que les autres pays industrialisés seront trop occupés à lutter contre l'inflation, des budgets déficitaires et une perte de compétitivité, pour

(1) Commission de Bruxelles. Tendances et perspectives économiques à court terme. Economie européenne, n° 5, mars 1980.

pouvoir donner un coup de main. Les pays de l'O.P.E.P., avec une augmentation de leurs revenus de 66 milliards de dollars l'an dernier et de 149 milliards cette année, ont suffisamment d'argent pour stimuler la croissance du commerce mondial. Cependant, pour des raisons politiques et économiques, l'O.P.E.P. ne va pas se lancer, cette fois, dans une grande vague d'achats. »

« Le seul aspect favorable de la situation mondiale, souligne « Chase Econometrics », est que 1980 ne ressemblera pas à 1974. Cette fois, il n'y a pas eu un « boom » synchronisé avant le ralentissement. On a aujourd'hui un bien meilleur contrôle des stocks. Et les hausses des prix de l'O.P.E.P. ne totalisent que 90 % en deux ans, soit peu de chose à côté du quadruplement de ces prix en six mois en 1974. »

Ces experts prévoient enfin que la reprise, attendue en 1981, sera « excessivement lente » parce qu'il n'y aura pas à reconstituer les stocks, et parce que « les balances des comptes courants des principaux pays industrialisés demeureront substantiellement déficitaires ».

Les prévisions par pays.

Allemagne fédérale : une politique de stabilisation. L'ensemble des prévisions disponibles laisse entrevoir un affaiblissement de la croissance (de 1,5 à 3 % selon les instituts), une inflation modérée (4 à 5 %), une stabilisation du chômage. La dégradation du solde extérieur semble cependant se confirmer, ce qui explique les récentes opérations allemandes d'endettement important à l'égard des pays de l'O.P.E.P.

Italie : des inquiétudes.

De janvier 1979 à janvier 1980, la hausse des prix de détail a atteint 21,4 %, ce qui est considérable. Les prévisions pour 1980 confirment cette accélération de l'inflation. Phénomène plus inquiétant, la croissance risque de chuter notablement (+ 2 %). En dépit d'un certain nombre d'incertitudes, la balance des paiements devrait se solder par un résultat positif.

Grande-Bretagne : une année de transition.

Présentant le budget 1980-1981 devant la Chambre des communes, le 28 mars dernier, Sir Geoffrey Howe, chancelier de l'Echiquier, a exposé les difficultés qui attendent son pays.

Selon les prévisions du ministère des Finances, en effet, la production diminuera de 2,5 % cette année et, même en tenant compte des bénéfices tirés du pétrole de la mer du Nord, elle n'augmentera que de 1 % annuellement d'ici à 1984. Le taux d'inflation atteindra 20 % pendant le second semestre de cette année, avant de retomber à 16,5 % en décembre 1980 et 13,5 % en juin 1981. La politique de lutte contre l'inflation menée par le chancelier de l'Échiquier risque donc d'aggraver davantage la récession. Cependant Sir Geoffrey estime qu'étant donné « les sombres perspectives à court terme » les Britanniques auront « une ou deux mauvaises années » à supporter avant que la stratégie du Gouvernement n'assure le rétablissement de l'économie.

CHAPITRE II

LES DÉVELOPPEMENTS INSTITUTIONNELS

Enracinement populaire, tensions et blocages.

Fait le plus saillant de la vie des institutions communautaires au cours de la période considérée, l'enracinement de l'Europe dans le suffrage populaire ne doit pas pour autant occulter la dégradation constante des mécanismes décisionnels au sein des Communautés européennes.

La relative impuissance des exécutifs, qui de manière générale concerne davantage le développement interne de l'Europe que ses relations extérieures, ne manque pas d'inquiéter, à moins d'un an de l'adhésion d'un nouvel Etat membre.

Votre Rapporteur ne saurait trop souligner l'importance qui s'attache à une réforme des mécanismes institutionnels, sans laquelle la Communauté ne pourra progresser de manière durable et équilibrée.

A. — LES ÉLECTIONS DIRECTES, UNE GRANDE PREMIÈRE DÉMOCRATIQUE

Sur le plan institutionnel, l'année 1979 fut avant tout marquée par la première élection au suffrage universel direct des 410 représentants à l'Assemblée des Communautés européennes. Si cette innovation, de portée historique, n'a pas suscité dans les opinions publiques nationales tout l'intérêt que l'on était en droit d'attendre, en revanche ses effets ont été rapidement perceptibles dans le fonctionnement de l'Assemblée ainsi que dans la vie communautaire.

1. UNE NOVATION DE PORTEE HISTORIQUE

On ne soulignera jamais assez le tournant décisif qu'a constitué dans l'histoire des Communautés européennes, l'élection directe qui s'est déroulée dans les neuf Etats membres du 7 au 10 juin 1979. Symbole de la réconciliation entre les peuples de la vieille Europe, gage de son enracinement populaire, témoignage de sa finalité poli-

tique, le nouveau mode de désignation des membres de l'Assemblée a ouvert une page nouvelle dans les relations entre les citoyens et l'Europe, comme dans les rapports entre les institutions communautaires.

2. DES CAMPAGNES ELECTORALES DECEVANTES

Si les opinions publiques n'ont pas méconnu l'importance de l'enjeu, comme en témoigne un taux de participation électorale qui peut, en moyenne, être considéré comme honorable, le déroulement des différentes campagnes électorales a été, dans l'ensemble, décevant. Les préoccupations strictement nationales l'ont trop souvent emporté sur les considérations proprement européennes et l'on peut s'interroger sur le point de savoir si les interdépendances sont aujourd'hui mieux perçues qu'elles ne l'étaient hier. En définitive, le point le plus positif à cet égard est sans doute la sensibilisation croissante de l'opinion publique aux travaux de l'Assemblée européenne et à la vie de la Communauté européenne dans son ensemble.

3. LES NOUVELLES CONDITIONS DE FONCTIONNEMENT DE L'ASSEMBLEE

L'élection directe a profondément modifié le visage de l'Assemblée, si elle n'en a pas accru les pouvoirs. Le doublement du nombre de ses membres et l'arrivée de « non-parlementaires » ont changé de manière radicale les conditions de fonctionnement de l'Assemblée, dont le caractère très politique s'est affirmé dès la session constitutive tenue à Strasbourg du 17 au 20 juillet 1979. Au cours de cette session, Mme Simone Veil a été élue présidente de la nouvelle Assemblée. L'adaptation du Règlement a constitué l'une des toutes premières tâches. Ont ainsi été décidés, la fixation à deux ans et demi de la durée du mandat du président, des vice-présidents et des questeurs, et l'ajustement du nombre minimum de membres nécessaires pour constituer un groupe politique. L'accord de compromis réalisé sur ce second point, après de longs débats de procédure, concilie l'exigence de démocratie (le droit à l'existence de petits groupes plurinationaux est préservé) et l'impératif d'efficacité (les possibilités d'obstruction sont limitées). L'Assemblée est donc composée des sept groupes politiques suivants : groupe socialiste (113 membres) ; groupe démocrate-chrétien (107 membres) ; groupe des démocrates européens (64 membres) ; groupe communiste et apparentés (44 membres) ; groupe libéral et démocratique (40 membres) ; groupe des démocrates européens de progrès (22 membres) ; groupe de coordination technique et de

défense des groupes et des parlementaires indépendants (11 membres). Il s'y ajoute 9 membres non inscrits.

L'Assemblée a, par ailleurs, constitué ses commissions permanentes, au nombre de 15 ; trois commissions nouvelles ont été créées (transport ; jeunesse, culture, éducation, information, sports ; contrôle budgétaire). D'autre part, l'Assemblée a décidé lors de sa session d'octobre, de créer une commission *ad hoc* sur les droits de la femme. Enfin, le déroulement des séances a montré une inadaptation certaine des méthodes de travail de l'Assemblée à la situation nouvelle résultant des élections directes (modifications fréquentes et encombrement de l'ordre du jour, nombre trop élevé de discussions selon la procédure d'urgence). Le bureau élargi s'est saisi de cette question qui détermine et l'efficacité du travail parlementaire et l'image de marque de l'Assemblée. La refonte du Règlement devrait être l'occasion d'une révision fondamentale des règles de fonctionnement de la nouvelle Assemblée.

4. VERS UN ACCROISSEMENT DE L'AUTORITÉ POLITIQUE DE L'ASSEMBLÉE

L'« onction » du suffrage universel a conféré à l'Assemblée une autorité politique plus réelle dont, au cours des mois écoulés, elle a usé de trois façons différentes : elle a consolidé son pouvoir « tribunicien » ; elle a pleinement exercé ses pouvoirs budgétaires ; elle a délibéré des principaux dossiers de l'actualité communautaire. Le premier bilan que l'on peut tirer du fonctionnement de la nouvelle Assemblée n'est cependant pas, pour autant, pleinement positif.

L'Assemblée s'est affirmée d'emblée comme une tribune politique, un forum au sein duquel sont débattus les grands problèmes de l'actualité, non seulement européenne, mais internationale. Trois exemples, parmi d'autres, sont significatifs à cet égard : l'Assemblée a marqué sa sollicitude pour les réfugiés du Sud-Est asiatique (séance du 19 juillet 1979) ; elle s'est prononcée sur l'intervention soviétique en Afghanistan et a recommandé le boycottage des Jeux olympiques d'été à Moscou (séances du 16 janvier et du 15 février 1980) ; elle a débattu du problème de la faim dans le monde, dont elle a examiné les aspects humanitaires, démographiques, socio-culturels, économiques et politiques (séances du 25 octobre et du 16 novembre 1979).

L'Assemblée a prouvé, lors des débats sur le projet de budget pour 1980, qu'elle entendait utiliser pleinement les pouvoirs qui lui sont dévolus par les traités. Le rejet du budget, intervenu le 13 décembre 1979 à une très forte majorité (288 voix pour ; 64 voix contre ; 1 abstention), ouvre certainement un chapitre nouveau dans la concertation entre le Conseil de la Communauté et l'Assemblée. Celle-ci entend désormais peser de tout son poids dans l'orientation

des politiques communes, et en particulier de la politique agricole. Dans sa majorité d'ailleurs, elle ne demande pas une réforme radicale du marché commun agricole ; elle attend du Conseil qu'il apporte, à bref délai, certains aménagements permettant une meilleure maîtrise des dépenses agricoles, en particulier dans le secteur laitier.

L'Assemblée a enfin délibéré, soit sur la base de questions orales avec débat, soit sur la base de propositions de la Commission, des grandes questions de l'actualité communautaire. Elle s'est ainsi penchée sur le système monétaire européen (séance du 24 octobre 1979), la contribution britannique au budget communautaire (séance du 14 novembre 1979), la situation économique de la Communauté (séance du 13 décembre 1979), les résultats du Tokyo Round (séance du 13 décembre 1979), les problèmes de l'emploi (séance du 15 janvier 1980), la politique de l'énergie (séance du 13 janvier 1980), la politique industrielle (séance du 12 février 1980), la fixation des prix agricoles et l'aménagement de la politique agricole commune (session spéciale du 24 au 26 mars 1980).

Votre Rapporteur constate cependant, pour le regretter, que l'Assemblée n'a pas été en mesure de formuler clairement une recommandation en matière d'augmentation des prix agricoles pour la prochaine campagne. Il veut croire qu'il ne s'agit là que d'un accident de parcours. Il forme aussi le souhait que l'Assemblée, sans renoncer à être la « conscience de l'Europe », sache éviter ce qu'on pourrait appeler la « dérive onusienne » et concentre ses travaux sur les matières qui en vertu des traités sont vraiment de sa compétence.

B. — QUELLES INSTITUTIONS POUR L'EUROPE A DOUZE ?

Partant du constat que le second élargissement risquait de rendre plus complexe encore et moins satisfaisant le fonctionnement des institutions communautaires, le Conseil européen réuni à Bruxelles (4-5 décembre 1978) avait chargé trois « Sages » d'explorer les ajustements à apporter aux mécanismes institutionnels dans le respect des traités. Le Comité, qui a remis son rapport en octobre 1979, se composait de MM. Robert Marjolin, ancien vice-président de la Commission des Communautés, Barend Biesheuvel, ancien Premier ministre des Pays-Bas et Edmund Dell, ancien ministre du Commerce du Royaume-Uni.

Avant de présenter les diverses recommandations contenues dans le rapport et les conclusions de la Délégation, votre Rapporteur croit utile de rappeler, très brièvement, comment fonctionnent, actuellement, les institutions de la Communauté. Il reprendra sur ce point l'analyse présentée par les Sages.

1. FONCTIONNEMENT ACTUEL DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

La réalisation des tâches confiées aux Communautés européennes est assurée par quatre institutions : le Conseil, la Commission, l'Assemblée et la Cour de justice auxquels s'ajoutent le Comité économique et social et la Cour des comptes. La répartition réelle des pouvoirs entre les trois premières de ces institutions a évolué dans le temps. Elle a en outre été modifiée depuis cinq ans du fait des réunions régulières du Conseil européen où siègent les chefs d'Etat ou de Gouvernement des Etats membres.

Le Conseil des ministres, principal centre de décision de la Communauté, a vu son importance s'accroître par rapport à la Commission, mais son autorité s'est érodée face au Conseil européen et du fait de l'excessive autonomie de groupes de travail pourtant subordonnés. Le caractère intergouvernemental de la négociation au sein du Conseil s'est accentué et les travaux du Conseil dans ses différentes formations sont insuffisamment coordonnés. La « lourdeur » caractérise cette institution.

La **Commission** initiatrice des politiques, gardienne des traités et « bras exécutif » de la Communauté, a vu diminuer son rôle et son autorité au profit du Conseil et du Conseil européen. Son caractère de moins en moins collégial et la bureaucratisation de son fonctionnement interne ont accentué cette évolution.

L'**Assemblée** entretenait des relations traditionnelles avec la Commission qu'elle peut contrôler, censurer, et sur les propositions desquelles elle émet des avis. Depuis plusieurs années, elle a jeté les bases d'un dialogue politique avec le Conseil qui résulte de l'extension de ses pouvoirs budgétaires. Au couple « Commission-Conseil » tend ainsi à se substituer un triangle « Conseil-Commission-Assemblée ».

Le Conseil européen a été établi « pour échapper à la lourdeur qui paralyse les institutions de la Communauté. Il a restauré la spontanéité et la force d'impulsion politique de la direction de la Communauté au plus haut niveau ». « Le problème clé du Conseil européen est de trouver un juste équilibre entre liberté et discipline, de façon qu'il conserve sa force d'impulsion, mais aussi à ce qu'il la transmette efficacement aux autres rouages. »

2. LES RECOMMANDATIONS DES SAGES

La réflexion des auteurs du rapport part de l'idée que **les mécanismes et procédures des institutions ne jouent qu'un rôle secondaire dans les faiblesses de fonctionnement de la Communauté**. Les causes

les plus profondes sont ailleurs : difficultés économiques, divergences d'intérêts, divergences de conceptions entre Etats membres.

Trop souvent cependant les institutions, par leur lourdeur ou leur inadaptation, ont aggravé ces « problèmes de substance ». Il convient donc de combler ce handicap supplémentaire dû à l'inefficacité et à la dispersion des efforts au sein même de l'appareil décisionnel. Trois axes sont proposés pour une réforme pragmatique : identifier clairement les questions prioritaires en vue de l'action ; répartir de façon cohérente les responsabilités entre les institutions ; faire en sorte que les résultats soient obtenus avec la plus grande économie d'efforts possible. Les **principales recommandations** formulées sont rappelées ci-dessous.

Pour ce qui est du **Conseil européen**, deux améliorations principales sont proposées : son intégration dans le cadre normal des relations interinstitutionnelles avec, en particulier, l'établissement d'un contact politique direct entre le président du Conseil européen et l'Assemblée ; le renforcement de son rôle de direction par la définition d'un schéma directeur de priorités, indiquant les principales tâches et les progrès à accomplir par la Communauté.

Le **Conseil** devrait voir son fonctionnement amélioré par l'affirmation du rôle de la présidence, la concentration des travaux sur les questions véritablement politiques, l'usage plus large des procédures normales de vote sur les sujets ne mettant pas en jeu d'intérêts très importants et le renforcement du rôle coordinateur du Conseil des ministres des Affaires étrangères.

Afin que la **Commission** conserve un rôle actif dans la vie communautaire, il est proposé de s'attaquer aux faiblesses internes de cette institution (par l'accroissement de l'autorité de son président et la limitation du nombre des commissaires à un par Etat membre) comme aux causes externes de son déclin : en particulier, le Conseil devrait déléguer plus largement les mesures d'application de nouvelles politiques.

Les recommandations relatives à l'**Assemblée** portent principalement sur le sort réservé aux résolutions, l'amélioration de la procédure de concertation et le dialogue politique direct avec le président du Conseil européen. Sur ce dernier point, le rapport précise cependant qu'il faudra tenir compte du cas particulier du Président de la République française, qui est le seul chef d'Etat à siéger au Conseil européen.

Enfin, il est souhaité que le **Comité économique et social** occupe une place centrale parmi les instances destinées à la concertation socio-économique dans la Communauté (conférence tripartite, comité permanent de l'emploi, comités paritaires).

3. LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION

La Délégation a examiné les recommandations des Sages, le 5 mars 1980, sur le rapport de son Président, M. Jacques Genton.

Pour ce qui est de la philosophie du rapport des Sages, la Délégation considère que l'influence des faiblesses institutionnelles dans les difficultés actuelles de la Communauté ne doit pas être sous-estimée. Compte tenu du mandat précis donné par le Conseil européen, la Délégation approuve le pragmatisme de l'approche choisie par les Sages. S'agissant des principales suggestions, sa position est la suivante :

- le rôle de direction du Conseil européen doit être renforcé ;*
- les travaux du Conseil doivent être concentrés sur les questions réellement politiques ; l'usage de ce qu'il est convenu d'appeler le « droit de veto » doit être à la fois régularisé et régulé ;*
- s'il convient de lutter contre le déclin actuel de la Commission, la limitation à un par Etat membre du nombre des commissaires appelle des réserves ;*
- les partenaires institutionnels de l'Assemblée ainsi que le Conseil européen doivent davantage tenir compte des résolutions qu'elle adopte sur des matières communautaires.*

Enfin, la Délégation estime souhaitable que les commissions des Parlements nationaux établissent des contacts avec les représentants détenteurs du seul mandat européen ; de la même manière des liens fonctionnels devraient être assurés entre les commissions de l'Assemblée européenne et celles des Parlements nationaux.

C. — DU BON USAGE DU CONSEIL EUROPÉEN

Bien que l'essentiel des travaux du Conseil européen de Dublin (novembre 1979) ait été consacré au problème de la contribution britannique au budget communautaire, les neuf chefs d'Etat ou de Gouvernement n'étaient pas parvenus à un accord. Une rupture avait été évitée de justesse. La crise n'en était pas moins patente. Elle affectait aussi le Conseil européen en tant qu'institution. Quatre mois d'intenses négociations dans le cadre communautaire comme au plan bilatéral n'ayant pu être mis à profit pour dégager une solution de compromis, le Conseil européen, qui devait se tenir à Bruxelles les 31 mars et 1^{er} avril, avait du être reporté.

L'absence de proposition précise et chiffrée de la part de la Commission, l'incapacité du Conseil à progresser sur ce dossier comme sur les questions connexes (viande ovine, pêche), la tendance à renvoyer au Conseil européen, sans préparation approfondie, un nombre considérable de questions qui relèvent de la compétence des institutions communautaires ont suscité de vives critiques.

Votre Rapporteur souhaite que soit mis fin à cette « dérive institutionnelle » qui tend à faire des réunions des chefs d'Etat ou de Gouvernement l'instance d'appel des décisions du Conseil.

L'échec du Conseil européen de Luxembourg (27-28 avril 1980) sur les problèmes internes intimement liés (la contribution britannique, les prix agricoles et les mesures connexes, la viande ovine) devrait inciter au retour à un meilleur usage de ces réunions régulières des chefs d'Etat ou de Gouvernement ; celles-ci doivent demeurer principalement des instances d'impulsion et de coordination des actions communautaires et de coopération politique et ne conduire à des décisions qu'à titre tout à fait exceptionnel et après une très soignée préparation mettant à l'abri d'insuccès qui altèrent l'image de marque de l'Europe dans l'opinion publique comme son poids sur la scène mondiale.

CHAPITRE III

LES QUESTIONS BUDGÉTAIRES ET FINANCIÈRES

Turbulentes finances de l'Europe.

Traduction financière des politiques de la Communauté, le **budget général** n'est pas seulement un document comptable ; il est aussi un acte politique. La procédure à l'issue de laquelle il est adopté l'illustre éloquemment. Il était donc logique que la discussion du budget pour 1980 reflétât les tensions que connaît actuellement l'Europe des Neuf :

- débat autour de la politique agricole commune et de son aménagement ;
- problématique des actions de solidarité en vue de renforcer la cohésion des économies des Etats membres ;
- risque d'épuisement des ressources propres ;
- nouvelle demande du Royaume-Uni tendant à une révision de sa contribution financière.

Une inconnue demeurait cependant : le rôle que jouerait l'Assemblée, nouvellement élue au suffrage universel direct, dans la solution de ces problèmes. L'Assemblée a montré en première lecture par l'adoption des « amendements Dankert »(1) et en seconde lecture par le rejet du budget qu'elle attendait du Conseil que, sans plus tarder, il apporte des correctifs à la politique agricole commune et développe les actions structurelles. La Communauté vit actuellement sous le régime dit des « douzièmes provisoires ».

Cette situation durera jusqu'au mois de juin de cette année et peut-être même au-delà.

Quant à la question de la **contribution britannique au budget communautaire**, elle n'a pas pu être réglée ni lors du Conseil européen de Dublin (30-31 novembre 1979) ni à l'occasion du Conseil européen de Luxembourg (27-28 avril 1980).

(1) Ces « amendements » qui portent le nom du rapporteur de la commission des Budgets de l'Assemblée, tendaient à une diminution des dépenses de soutien du marché laitier et à un renforcement de la politique de coresponsabilité dans ce secteur.

A. — LA COMMUNAUTÉ SANS BUDGET

1. Les différentes phases de l'élaboration du budget pour 1980.

a) L'avant-projet de la Commission.

Dans sa communication concernant « l'appréciation globale des problèmes budgétaires de la Communauté » en date du 12 mars 1979, la Commission avait fixé deux objectifs prioritaires en matière budgétaire : d'une part le renforcement des moyens des politiques à finalité structurelle et en particulier de la politique régionale, afin de contribuer à une meilleure convergence des économies et de réduire les disparités entre les économies des Etats membres ; d'autre part, la maîtrise de la dépense agricole, qui, compte tenu de l'épuisement progressif des ressources propres, conditionne en partie le développement souhaitable des autres politiques. C'est dans cette logique qu'elle avait adopté le 17 mai 1979 un avant-projet de budget pour 1980, s'élevant à 16,6 milliards d'U.C.E. (1) en crédits d'engagement et à 14,9 milliards d'U.C.E. en crédits de paiement, ce qui assurait un accroissement modéré des dépenses communautaires par rapport à l'exercice précédent (+ 13,1 % en crédits d'engagement, + 9,3 % en crédits de paiement). Ce document reposait sur deux options : le gel des prix agricoles et le relèvement du prélèvement de coresponsabilité dans le secteur laitier (dont le taux serait porté de 0,5 % à 5 %). Le Conseil n'ayant retenu aucune de ces deux options au mois de juin, lors de la fixation des prix agricoles pour la campagne 1979-1980, la Commission avait transmis à l'autorité budgétaire le 6 juillet une première lettre rectificative portant les crédits d'engagement à 17,9 milliards d'U.C.E. et les crédits de paiement à 16,3 milliards d'U.C.E. Deux conséquences résultaient de cette augmentation de crédits : l'accentuation du déséquilibre des dépenses au profit des dépenses agricoles ; le risque d'épuisement prématuré des recettes provenant de la T.V.A. Il apparaissait en effet que le taux plafond de 1 % de T.V.A. ne serait plus suffisant pour permettre la couverture des dépenses communautaires dès 1981. Le nouveau taux d'augmentation des dépenses non obligatoires, résultant de l'avant-projet de la Commission, devait être porté de 13,3 % à 43 % en crédits d'engagement et à 26 % en crédits de paiement.

On trouvera plus loin l'évolution des crédits par secteurs au cours de la procédure budgétaire (p. 44 à 48).

(1) 1 U.C.E. = 5,8 F.

b) Le projet de budget du Conseil.

Le 11 septembre 1979, le Conseil a adopté le projet de budget après avoir assez sensiblement modifié en baisse l'avant-projet soumis par la Commission. Ce projet s'élevait à 15,9 milliards d'U.C.E. en crédits d'engagement et à 14,9 milliards d'U.C.E. en crédits de paiement, soit une augmentation portée à environ 8,7 % par rapport au budget de 1979.

Le Conseil a considéré qu'en égard à la situation économique difficile, la masse budgétaire globale devait être maîtrisée dans la mesure du possible, un accroissement sélectif de certains crédits devant toutefois permettre aux politiques correspondantes d'avoir un impact réel et perceptible. D'autre part, certains crédits de paiement (notamment ceux du Fonds social européen) ont été réduits pour tenir compte du degré assez faible de consommation des crédits dans ces secteurs.

Le Conseil a décidé une réduction très sensible des crédits proposés par la Commission en matière de dépenses non obligatoires qui étaient destinées aux actions structurelles (Fonds régional, Fonds social), aux actions nouvelles (restructuration industrielle, recherche, énergie) ainsi qu'à la coopération avec les pays tiers (aide alimentaire, subventions aux pays du Tiers-Monde non associés, etc.).

En matière de dépenses non obligatoires, la Commission avait proposé une augmentation de 43,4 % par rapport à l'exercice 1979. Le Conseil n'a accepté qu'une augmentation correspondant à un accroissement d'environ 4,8 % par rapport à l'exercice 1979.

Ce document a été présenté à l'Assemblée au cours de la période de session de septembre. Les décisions prises par le Conseil ont été vigoureusement critiquées par la quasi-totalité des intervenants.

c) Les délibérations de l'Assemblée en première lecture.

Une session spéciale — tenue du 5 au 7 novembre 1979 — a été consacrée à l'examen du projet de budget par l'Assemblée, sur la base du rapport établi par M. Dankert (Soc., Néerlandais), au nom de la commission des Budgets. L'intervention du Rapporteur a porté sur trois points principaux :

— le souci de la commission compétente de proposer une augmentation modérée des dépenses (+ 242 millions d'U.C.E. en crédits de paiement ; + 789 millions d'U.C.E. en crédits d'engagement) en ne proposant pas l'inscription de crédits qui ne pouvaient être utilisés et en tenant compte des reports de crédits ;

— la prise de conscience du fait que, compte tenu du risque d'épuisement des ressources propres en 1981, la possibilité de financer les politiques structurelles est conditionnée par la réalisation d'économies dans le domaine de la politique agricole ;

— la volonté de la commission des Budgets d'exercer une pression sur le Conseil afin que celui-ci, sans remettre en cause les principes, engage une « réorientation modeste » de la politique agricole commune en ce qui concerne les dépenses de soutien du marché laitier.

A l'issue de la discussion générale, l'Assemblée s'est prononcée, comme chaque année, sur un nombre important de propositions de modification et de projets d'amendement. Le vote le plus significatif a été celui intervenu sur ce qu'on appelle improprement les « amendement Dankert » (1) relatifs aux dépenses du secteur laitier. Les autres amendements adoptés visaient pour l'essentiel à rétablir certains crédits relatifs aux politiques structurelles.

Dans le domaine agricole, plusieurs propositions de modification ont été adoptées qui tendaient à réduire les crédits affectés au stockage des produits laitiers. Les ressources ainsi économisées devaient être consacrées à la restructuration des secteurs de production où l'on enregistre des excédents. Par ailleurs, un renforcement de la politique de coresponsabilité dans le secteur laitier était demandé.

Il était spécifié, cependant, que le prélèvement devrait être **progressif** — les petits agriculteurs étant exemptés ou payant un taux réduit —, et **sélectif**, les agriculteurs qui augmentent rapidement leur production étant frappés le plus lourdement. Le seuil à partir duquel le taux serait soumis à une progressivité accrue devrait être fixé à 60.000 kg de production annuelle. Tous les représentants français ont voté contre l'ensemble de ces propositions de modification, les uns parce qu'ils les refusaient quant au fond, les autres parce qu'ils estimaient que ces aménagements devaient intervenir, non par la voie budgétaire, mais par la voie normative.

Pour ce qui est des **politiques structurelles**, l'Assemblée a rétabli en totalité les crédits du Fonds européen de développement régional demandés par la Commission, et en partie les crédits du Fonds social européen. Les augmentations de crédits concernent aussi la recherche, l'industrie, l'environnement et l'énergie.

S'agissant de la coopération avec les pays en voie de développement et les pays tiers, des augmentations de crédits ont été décidées, en particulier en ce qui concerne l'aide alimentaire.

(1) Il s'agissait en fait de propositions de modification.

Au total, l'Assemblée a augmenté les crédits de paiement de 312 millions d'U.C.E. et les crédits d'engagement 1.588 millions d'U.C.E. Elle a ainsi approuvé les principales priorités retenues par la Commission dans son avant-projet.

d) L'attitude du Conseil en seconde lecture et la première réaction de l'Assemblée.

Après l'examen en première lecture par l'Assemblée du projet de budget, deux problèmes de fond se posaient au Conseil : le taux maximum d'augmentation des dépenses non obligatoires ; les propositions de modification relatives à la politique agricole commune

Sur le premier point, le Conseil a retenu une interprétation stricte de la « marge de manœuvre » de l'Assemblée, telle qu'elle résulte de l'article 203, paragraphe 9, du traité C.E.E. Il n'a accepté des amendements adoptés par l'Assemblée que pour un maximum de 255 millions d'U.C.E. en crédits d'engagement et de 86 millions d'U.C.E. en crédits de paiement. Le taux maximum d'augmentation de dépenses non obligatoires, qui s'établissait pour 1980 à 13,3 %, n'a donc pas été dépassé. En ce qui a trait aux modifications touchant à la politique agricole commune, un problème se posait dans la mesure où elles pouvaient remettre en cause la compétence normative exclusive du Conseil en matière agricole. De fait, statuant à la majorité qualifiée, le Conseil n'a retenu aucune des trois propositions de modification. Il a cependant fait une déclaration dans laquelle il partage très largement sur le fond les préoccupations de l'Assemblée quant à la nécessité de changements pourvu que les principes fondamentaux de la politique agricole commune ne soient pas mis en question. Considérant que les conditions émises par l'Assemblée dans sa résolution du 7 novembre n'étaient pas réunies, la commission des Budgets recommandait le rejet du budget.

e) L'échec de la concertation et le rejet du budget.

L'Assemblée a procédé à la seconde lecture du projet de budget lors de la période de session du 10 au 14 décembre 1979. En dépit d'une très longue concertation entre une délégation de l'Assemblée et le Conseil réuni spécialement à Strasbourg, l'Assemblée décidait le 13 décembre, par 288 voix contre 64 et 1 abstention, de rejeter globalement le budget. Le texte de la résolution adoptée fonde la décision de rejet sur le fait que le Conseil n'a pas tenu compte des demandes de l'Assemblée concernant : l'annulation des réductions de crédits injustifiées en matière de dépenses non obligatoires ; la mise en œuvre des premières mesures destinées à maîtriser les dépenses agricoles ; la budgétisation du Fonds européen de déve-

loppement et de toutes les opérations d'emprunts et de prêts de la Communauté. La Commission est invitée à présenter un nouvel avant-projet de budget.

Cette décision de rejet résulte, pour l'essentiel, de la conjonction de quatre facteurs qui sont les suivants :

- souci de l'Assemblée de s'affirmer politiquement ;
- volonté de la majorité de ses membres de voir le Conseil apporter dans les meilleurs délais des aménagements à la politique agricole commune, conformément au vote émis le 7 novembre 1979 ;
- souhait d'une partie de l'Assemblée — en particulier des représentants italiens — de voir augmenter de manière substantielle les dépenses structurelles (sociales, régionales, etc.) ;
- projet d'une minorité d'utiliser le rejet comme moyen d'expression de l'aspiration à exercer un droit de codécision en matière normative.

La majorité favorable au rejet était donc aussi large qu'hétérogène, d'autant qu'on ne saurait assimiler l'attitude des représentants britanniques favorables à une révision d'ensemble de la politique agricole commune à celle d'autres représentants — les plus nombreux — attachés seulement à des modifications ponctuelles de cette politique.

La décision de l'Assemblée était-elle justifiée par le comportement du Conseil au cours de la concertation ? Si ce dernier a pu commettre des maladresses dans son dialogue avec l'Assemblée, il n'en avait pas moins fait des concessions appréciables, aussi bien sur le taux maximum d'augmentation des dépenses non obligatoires qu'il acceptait de porter de 13 à 20 % — ce qui augmentait la « marge de manœuvre » de l'Assemblée de 200 millions d'U.C.E. — que sur les engagements de réforme de l'organisation du marché laitier. Le Conseil ne pouvait aller plus avant sur ce dernier point sans remettre en cause l'équilibre institutionnel tel qu'il résulte des traités.

On regrettera cependant que le Conseil des ministres n'ait pas adopté à temps les aménagements — somme toute raisonnables — demandés par la majorité de l'Assemblée.

f) La nouvelle proposition budgétaire de la Commission.

Dans son document en date du 25 février 1980, la Commission va très largement dans le sens souhaité par l'Assemblée. Faisant comme si ses propositions de limitation des dépenses de soutien de certains marchés (produits laitiers, sucre, viande bovine,

céréales) et ses propositions de prix pour la campagne 1980-1981 étaient adoptées (1), la Commission prévoit une économie totale de 793 millions d'U.C.E. (2) pour le budget 1980 en matière de dépenses agricoles, ce qui ramènerait à 63 % la part des dépenses de garantie agricole par rapport au total des dépenses budgétaires. S'agissant des dépenses non obligatoires, la Commission propose une augmentation des crédits de 354,8 millions d'U.C.E. par rapport au projet de budget tel qu'il se présentait au moment où la discussion budgétaire a été interrompue en décembre 1979. L'augmentation la plus sensible porte sur les crédits du F.E.D.E.R. (+ 185 millions d'U.C.E.), de l'aide alimentaire et du Fonds social européen (+ 55 millions d'U.C.E.). Le nouveau taux d'augmentation des dépenses non obligatoires qui en résulterait serait de 25,06 % en crédits d'engagement.

Pour ce qui concerne le Fonds européen de développement (F.E.D.), la Commission, sans abandonner le principe de la budgétisation, constate que celle-ci est écartée pour le cinquième Fonds dans le cadre de la nouvelle Convention de Lomé. Elle propose de procéder temporairement à une information systématique de l'Assemblée relative au F.E.D., à son financement et au contrôle de sa mise en œuvre.

En ce qui a trait à la présentation budgétaire des opérations d'emprunts et de prêts, la Commission maintient sa proposition initiale de créer une deuxième partie du budget général et d'y accueillir les lignes budgétaires se rapportant à ces opérations.

Il est à souhaiter qu'un accord intervienne rapidement entre les deux institutions qui constituent l'Autorité budgétaire — c'est-à-dire le Conseil et l'Assemblée — afin que le fonctionnement de la Communauté soit assuré sur des bases moins précaires qu'il ne l'est actuellement.

Les tableaux ci-après extraits du treizième rapport général de la Commission sur l'activité des Communautés en 1979 donnent l'évolution des dépenses communautaires par domaine durant la procédure budgétaire, avant le rejet du budget.

(1) Ces diverses propositions sont analysées par ailleurs dans le chapitre relatif au Marché commun agricole.

(2) Dont 428 M.U.C.E. au titre des nouvelles mesures.

EVOLUTION DES DEPENSES COMMUNAUTAIRES — PAR DOMAINE —

| Domaines | Avant-projet (1) | | | |
|---|-----------------------------|---------------|---------------------------|---------------|
| | Crédits pour engagements | % | Crédits pour paiements | % |
| | 1 | | 2 | |
| COMMISSION : | | | | |
| <i>Crédits d'intervention :</i> | | | | |
| ● Secteur agricole/pêche | (2) 11.820.885.000 | 65,98 | (2) 11.684.628.000 | 71,74 |
| ● Secteur social | 1.134.022.000 | 6,33 | 685.172.000 | 4,21 |
| ● Secteur régional | 1.400.000.000 | 7,81 | 810.000.000 | 4,97 |
| ● Secteur recherche, énergie, industrie, transports | 665.413.000 | 3,71 | 488.774.000 | 3,00 |
| ● Secteur coopération au développement | (2) 820.565.700 | 4,53 | (2) 648.865.700 | 3,98 |
| ● Divers | 68.000.000 | 0,38 | 68.000.000 | 0,42 |
| Sous-total | 15.908.885.700 | 88,80 | 14.385.439.700 | 88,33 |
| <i>Crédits de fonctionnement :</i> | | | | |
| ● Personnel | 458.373.000 | 2,56 | 458.373.000 | 2,81 |
| ● Fonctionnement | 153.123.400 | 0,85 | 153.123.400 | 0,94 |
| ● Information | 11.752.500 | 0,07 | 11.752.500 | 0,07 |
| ● Aides et subventions | 53.798.050 | 0,30 | 53.798.050 | 0,33 |
| Sous-total | 677.046.950 | 3,78 | 677.046.950 | 4,16 |
| <i>Réserve :</i> | | | | |
| ● Chapitre 100 | — | — | — | — |
| ● Chapitre 101 | 10.000.000 | 0,06 | 10.000.000 | 0,06 |
| ● Chapitre 102 | 3.000.000 | 0,02 | 3.000.000 | 0,02 |
| ● Chapitre 103 | 225.000.000 | 1,26 | 120.000.000 | 0,74 |
| Sous-total | 238.000.000 | 1,33 | 133.000.000 | 0,82 |
| <i>Remboursement aux Etats membres</i> | <i>775.463.000</i> | <i>4,33</i> | <i>775.463.000</i> | <i>4,76</i> |
| Total Commission | 17.599.395.650 | 98,24 | 15.970.949.650 | 98,06 |
| AUTRES INSTITUTIONS | 515.854.781 | 1,76 | 315.854.781 | 1,94 |
| Total général | 17.915.250.431 | 100,00 | 16.286.804.431 | 100,00 |

(1) Compte tenu des lettres rectificatives nos 1 et 2 à l'avant-projet du budget.

(2) Les crédits relatifs aux restitutions « Aide alimentaire » et « Sucre A.C.P. — Inde » ont été transférés au titre 9 par la Commission. Toutefois, dans ce tableau — pour rendre les différentes phases de la procédure budgétaire comparables —, ces crédits se trouvent aux titres 6 et 7.

(3) Compte tenu de la lettre rectificative no 1 au projet de budget.

DURANT LA PROCÉDURE D'EXAMEN DU PROJET DE BUDGET POUR 1980

(En U.C.E.)

| Projet Conseil. — Première lecture (3) | | | | Variations | | | |
|--|--------|--------------------------------|--------|------------------------|------------|------------------------|------------|
| Crédits pour engagements 3 | % | Crédits pour paiements 4 | % | Montants (3/1) 5 | % (3/1) | Montants (4/2) 6 | % (4/2) |
| 11.702.532.000 | 71,36 | 11.585.875.000 | 75,60 | — 118.353.000 | — 1,00 | — 99.353.000 | — 0,85 |
| 848.865.000 | 5,18 | 377.815.000 | 2,47 | — 285.157.000 | — 25,15 | — 307.357.000 | — 44,86 |
| 1.050.000.000 | 6,40 | 727.500.000 | 4,75 | — 350.000.000 | — 25,00 | — 82.500.000 | — 10,19 |
| 417.597.000 | 2,55 | 368.156.000 | 2,40 | — 247.816.000 | — 37,24 | — 120.618.000 | — 24,68 |
| 637.846.600 | 3,89 | 524.246.600 | 3,42 | — 182.719.100 | — 22,27 | — 124.619.100 | — 19,21 |
| p.m. | — | p.m. | — | — 68.000.000 | — 100,00 | — 68.000.000 | — 100,00 |
| 14.656.840.600 | 89,38 | 13.582.992.600 | 88,63 | — 1.252.045.100 | — 7,87 | — 802.447.100 | — 5,58 |
| 421.404.000 | 2,57 | 421.404.000 | 2,75 | — 36.969.000 | — 8,07 | — 36.969.000 | — 8,07 |
| 140.555.600 | 0,86 | 140.555.600 | 0,92 | — 12.567.800 | — 8,21 | — 12.567.800 | — 8,21 |
| 10.152.500 | 0,06 | 10.152.500 | 0,07 | — 1.600.000 | — 13,61 | — 1.600.000 | — 13,61 |
| 51.160.900 | 0,31 | 51.160.900 | 0,33 | — 2.637.150 | — 4,90 | — 2.637.150 | — 4,90 |
| 623.273.000 | 3,80 | 623.273.000 | 4,07 | — 53.773.950 | — 7,94 | — 53.773.950 | — 7,94 |
| 5.000.000 | 0,03 | 5.000.000 | 0,03 | — 5.000.000 | — 50,00 | — 5.000.000 | — 50,00 |
| p.m. | — | p.m. | — | — 3.000.000 | — 100,00 | — 3.000.000 | — 100,00 |
| — | — | — | — | — 225.000.000 | — 100,00 | — 120.000.000 | — 100,00 |
| 5.000.000 | 0,03 | 5.000.000 | 0,03 | — 233.000.000 | — 97,90 | — 128.000.000 | — 96,24 |
| 802.363.000 | 4,89 | 802.363.000 | 5,24 | + 26.900.000 | + 3,46 | + 26.900.000 | + 3,46 |
| 16.087.476.600 | 98,10 | 15.013.628.600 | 97,97 | — 1.511.919.050 | — 8,59 | — 957.321.050 | — 5,99 |
| 311.160.641 | 1,90 | 311.160.641 | 2,03 | — 4.694.140 | — 1,49 | — 4.694.140 | — 1,49 |
| 16.398.637.241 | 100,00 | 15.324.789.241 | 100,00 | — 1.516.613.190 | — 8,47 | — 962.015.190 | — 5,91 |

TABLEAU (suite)

| Domaines | Projet Assemblée - Première lecture | | | |
|---|-------------------------------------|--------|---------------------------|--------|
| | Crédits pour engagements | % | Crédits pour paiements | % |
| | 7 | | 8 | |
| COMMISSION : | | | | |
| <i>Crédits d'intervention :</i> | | | | |
| ● Secteur agricole/pêche | 11.632.560.000 | 64,67 | 11.515.303.000 | 73,64 |
| ● Secteur social | 1.126.210.000 | 6,26 | 445.330.000 | 2,85 |
| ● Secteur régional | 2.006.250.000 | 11,15 | 812.875.000 | 5,20 |
| ● Secteur recherche, énergie, industrie, transports | 653.524.000 | 3,63 | 477.907.000 | 3,06 |
| ● Secteur coopération au développement | 811.379.600 | 4,51 | 628.579.600 | 4,02 |
| ● Divers | p.m. | — | p.m. | — |
| Sous-total | 16.229.923.600 | 90,23 | 13.879.994.600 | 88,76 |
| <i>Crédits de fonctionnement :</i> | | | | |
| ● Personnel | 425.286.550 | 2,36 | 425.286.550 | 2,72 |
| ● Fonctionnement | 139.925.400 | 0,78 | 139.925.400 | 0,89 |
| ● Information | 11.792.000 | 0,07 | 11.792.000 | 0,08 |
| ● Aides et subventions | 51.530.800 | 0,29 | 51.530.800 | 0,33 |
| Sous-total | 628.534.750 | 3,49 | 628.534.750 | 4,02 |
| <i>Réserve :</i> | | | | |
| ● Chapitre 100 | — | — | — | — |
| ● Chapitre 101 | 5.000.000 | 0,03 | 5.000.000 | 0,03 |
| ● Chapitre 102 | p.m. | — | p.m. | — |
| ● Chapitre 103 | — | — | — | — |
| Sous-total | 5.000.000 | 0,03 | 5.000.000 | 0,03 |
| <i>Remboursement aux Etats membres</i> | 802.363.000 | 4,46 | 802.363.000 | 5,13 |
| Total Commission | 17.665.821.350 | 98,21 | 15.315.892.350 | 97,94 |
| AUTRES INSTITUTIONS | 321.418.316 | 1,79 | 321.418.316 | 2,06 |
| Total général | 17.987.239.666 | 100,00 | 15.637.310.666 | 100,00 |

| Variations | | | | Projet Conseil - Deuxième lecture | | | |
|-------------------|------------|-------------------|------------|-----------------------------------|--------|---------------------------|--------|
| Montants (7/3) | % (7/3) | Montants (8/4) | % (8/4) | Crédits pour engagements | % | Crédits pour paiements | % |
| 9 | | 10 | | 11 | | 12 | |
| — 69.972.000 | — 0,60 | — 69.972.000 | — 0,60 | 11.702.532.000 | 70,27 | 11.585.275.000 | 75,17 |
| + 277.345.000 | + 32,67 | + 67.515.000 | + 17,87 | 899.000.000 | 5,40 | 392.950.000 | 2,55 |
| + 956.250.000 | + 91,07 | + 85.375.000 | + 11,74 | 1.215.000.000 | 7,30 | 782.500.000 | 5,08 |
| + 235.927.000 | + 56,50 | + 109.751.000 | + 29,81 | 426.832.000 | 2,56 | 372.391.000 | 2,42 |
| + 173.533.000 | + 27,21 | + 104.333.000 | + 19,90 | 659.096.600 | 3,96 | 527.246.600 | 3,42 |
| — | — | — | — | — | — | — | — |
| + 1.573.083.000 | + 10,73 | + 297.002.000 | + 2,19 | 14.902.460.600 | 89,48 | 13.660.362.600 | 88,64 |
| — | — | — | — | — | — | — | — |
| + 3.882.550 | + 0,92 | + 3.882.550 | + 0,92 | 421.404.000 | 2,53 | 421.404.000 | 2,73 |
| — 630.200 | — 0,45 | — 630.200 | — 0,45 | 140.591.200 | 0,84 | 140.591.200 | 0,91 |
| + 1.639.500 | + 16,15 | + 1.639.500 | + 16,15 | 10.202.500 | 0,06 | 10.202.500 | 0,07 |
| + 369.900 | + 0,72 | + 369.900 | + 0,72 | 51.160.900 | 0,31 | 51.160.000 | 0,33 |
| + 5.261.750 | + 0,84 | + 5.261.750 | + 0,84 | 623.358.600 | 3,74 | 623.358.600 | 4,04 |
| — | — | — | — | — | — | — | — |
| — | — | — | — | 5.000.000 | 0,03 | 5.000.000 | 0,03 |
| — | — | — | — | p.m. | — | p.m. | — |
| — | — | — | — | — | — | — | — |
| — | — | — | — | 5.000.000 | 0,03 | 5.000.000 | 0,03 |
| — | — | — | — | — | — | — | — |
| — | — | — | — | 802.363.000 | 4,82 | 802.363.000 | 5,21 |
| + 1.578.344.750 | + 9,81 | 302.263.750 | + 2,01 | 16.333.182.200 | 98,07 | 15.091.084.200 | 97,92 |
| — | — | — | — | — | — | — | — |
| + 10.257.675 | + 3,30 | + 10.257.675 | + 3,30 | 320.695.861 | 1,93 | 320.695.861 | 2,08 |
| — | — | — | — | — | — | — | — |
| + 1.588.602.425 | + 9,69 | + 312.521.425 | + 2,04 | 16.653.878.061 | 100,00 | 15.411.780.061 | 100,00 |

TABLEAU (suite)

(En U.C.E.)

| Domaines | Variations | | | |
|---|--------------------|-------------|--------------------|-------------|
| | Montants (11/7) | % (11/7) | Montants (12/8) | % (12/8) |
| | 15 | | 14 | |
| COMMISSION : | | | | |
| <i>Crédits d'intervention :</i> | | | | |
| ● Secteur agricole/pêche .. | + 69.972.000 | + 0,60 | + 69.972.000 | + 0,61 |
| ● Secteur social | — 227.210.000 | — 20,17 | — 52.380.000 | — 11,76 |
| ● Secteur régional | — 791.250.000 | — 39,44 | — 30.375.000 | — 3,74 |
| ● Secteur recherche, éner- gie, industrie, transports. | — 226.692.000 | — 34,69 | — 105.516.000 | — 22,08 |
| ● Secteur coopération au développement | — 152.283.000 | — 18,77 | — 101.333.000 | — 16,12 |
| ● Divers | p.m. | — | p.m. | — |
| Sous-total | — 1.327.463.000 | — 8,18 | — 219.632.000 | — 1,58 |
| <i>Crédits de fonctionnement :</i> | | | | |
| ● Personnel | — 3.882.550 | — 0,91 | — 3.882.550 | — 0,91 |
| ● Fonctionnement | + 665.800 | + 0,48 | + 665.800 | + 0,48 |
| ● Information | — 1.589.500 | — 13,48 | — 1.589.500 | — 13,48 |
| ● Aides et subventions .. | — 369.900 | — 0,72 | — 369.900 | — 0,72 |
| Sous-total | — 5.176.150 | — 0,82 | — 5.176.150 | — 0,82 |
| <i>Réserve :</i> | | | | |
| ● Chapitre 100 | — | — | — | — |
| ● Chapitre 101 | — | — | — | — |
| ● Chapitre 102 | — | — | — | — |
| ● Chapitre 103 | — | — | — | — |
| Sous-total | — | — | — | — |
| <i>Remboursement aux Etats membres</i> | — | — | — | — |
| Total Commission .. | — 1.332.639.150 | — 7,54 | — 224.808.150 | — 1,47 |
| AUTRES INSTITUTIONS . | — 722.455 | — 0,22 | — 722.455 | — 0,22 |
| Total général | — 1.333.361.605 | — 7,41 | — 225.530.605 | — 1,44 |

2. Les conclusions de la Délégation.

La Délégation s'est penchée sur le projet de budget le 20 novembre 1979, après les votes intervenus en première lecture à l'Assemblée. Le Rapporteur était le Président Spénale.

Maîtrise des dépenses agricoles.

Dans ses conclusions, *la Délégation a considéré que si des aménagements de la politique agricole commune devaient éventuellement intervenir pour remédier à certains excédents structurels, cela ne devrait résulter que d'un très large accord au sein du Conseil ne remettant pas en cause les principes mêmes de la politique agricole commune.*

Nouvelles ressources propres.

Compte tenu du risque d'épuisement des ressources propres (1) en 1981 ou 1982 et des délais de ratification d'un nouvel accord, le Rapporteur avait estimé que la Commission devrait sans plus tarder présenter au Conseil une proposition tendant à la création de nouvelles ressources. Il avait considéré que le relèvement du plafond de la T.V.A. (porté de 1 % à 1,5 ou 2 %) constituerait la formule la plus simple.

La Délégation, pour sa part, a estimé souhaitable que la Communauté s'interroge sur l'utilité de se doter de nouvelles ressources propres afin de permettre le développement de toutes les politiques communes et, en premier lieu, de la politique agricole commune. Dans cette perspective un déplaçonnement partiel de la T.V.A. pourrait notamment être examiné.

(1) Ces ressources propres sont les prélèvements agricoles, les droits de douane et le produit de la taxe à la valeur ajoutée, dans la limite de 1 % d'une assiette déterminée de manière uniforme pour les Etats membres.

**B. — LA CONTRIBUTION BRITANNIQUE
AU BUDGET COMMUNAUTAIRE
OU LA « RE-RENÉGOCIATION »**

Imputable à l'intransigeance britannique, l'échec retentissant du Conseil européen de Luxembourg (27-28 avril 1980) a administré la preuve qu'en dépit de la gravité de la situation internationale, la Communauté n'était pas à même de venir à bout de ses querelles internes. Importante par ses implications financières, l'affaire de la contribution britannique au budget communautaire a servi de révélateur à un désaccord fondamental entre le Royaume-Uni et ses partenaires sur le devenir de la Communauté.

Avant de rappeler à grands traits le débat qui a opposé les « Huit » à la Grande-Bretagne, votre Rapporteur analysera les données du problème de la contribution du Royaume-Uni au budget de la Communauté. Il reprendra à ce sujet les excellentes conclusions présentées à la Délégation par le Président Spénale le 10 avril 1980.

1. Les données du problème britannique.

Une analyse objective fait apparaître que si la situation du Royaume-Uni au regard du budget communautaire pose un problème, elle n'est pas pour autant dramatique ; elle s'explique largement par les caractéristiques du commerce extérieur de ce pays.

— La situation du Royaume-Uni pose un problème.

A compter du 1^{er} janvier 1980 en effet et en application de l'article 131 du traité d'adhésion, l'interruption du mécanisme de progressivité des contributions devait entraîner un brusque accroissement de la contribution britannique ; celle-ci allait passer de 2,4 milliards d'U.C.E. en 1979 à 3,3 milliards d'U.C.E. en 1980, ce qui représente une augmentation de 931 millions d'U.C.E. Il paraissait difficile de ne pas tenir compte de cette situation, surtout après les engagements pris envers le Royaume-Uni lors du Conseil européen de Strasbourg (21-22 juin 1979).

A cela s'ajoute qu'une analyse effectuée par la Commission à la demande du Conseil européen, faisait ressortir que le Royaume-Uni est en position de « contributeur net » : en 1980 il contribuerait aux dépenses dans une proportion supérieure à celle de la part de son P.N.B. dans la C.E.E. (20,5 % contre 16 %) comme à celle

de sa part relative dans les dépenses communes (20,5 % contre 10,5 %). Son solde négatif s'élèverait en 1979 à 849 millions d'U.C.E. (soit plus de 4 milliards de francs) et, en 1980, à 1.683 millions d'U.C.E. (soit plus de 9,5 milliards de francs).

Or, le mécanisme financier instauré en 1976, à la demande du Royaume-Uni, pour éviter l'apparition éventuelle de situations inacceptables pour un Etat membre et incompatibles avec le bon fonctionnement de la Communauté ne peut pas s'appliquer, l'une des conditions de la mise en jeu du mécanisme, à savoir le déficit de la balance des paiements britannique, n'étant pas remplie.

— La situation du Royaume-Uni n'est pas pour autant dramatique.

Alors que le gouvernement britannique insiste sur le fait qu'en Grande-Bretagne, le P.N.B. par tête est inférieur d'un quart à la moyenne des Neuf, des évaluations fondées sur la comparaison des niveaux de vie et non des P.N.B. par tête font apparaître une situation beaucoup moins défavorable de ce pays. En effet, le P.N.B. britannique n'est si faible que parce qu'il est évalué en fonction d'un taux de change qui ne correspond pas au pouvoir d'achat réel de la livre en Grande-Bretagne.

On ne peut oublier par ailleurs que du fait du pétrole de la mer du Nord la balance des paiements du Royaume-Uni est excédentaire. Le fait que ce partenaire produise maintenant autant de pétrole qu'il en consomme représente un avantage économique considérable, encore accru par la hausse récente des prix. Le pétrole de la mer du Nord procure en outre au Royaume-Uni des recettes fiscales croissantes évaluées à 1,4 milliard de livres sterling en 1979-1980 (soit environ 13 milliards de francs).

Enfin, il est clair qu'on ne peut évaluer les avantages ou désavantages qu'un Etat membre retire de sa participation à la C.E.E. à partir d'une analyse des seuls flux ou soldes financiers.

— La situation du Royaume-Uni s'explique largement par les caractéristiques de son commerce extérieur.

La situation du Royaume-Uni tient essentiellement à deux facteurs : en matière de dépenses la faible importance du secteur agricole britannique ; en matière de recettes le niveau élevé des importations britanniques en provenance des pays tiers. En effet, en dépit de certains progrès, la Grande-Bretagne continue, beaucoup plus que les autres Etats membres, à s'approvisionner à l'extérieur de la C.E.E. et verse de ce fait d'importantes sommes au titre des droits de douane et prélèvements agricoles, qui sont des ressources propres à la Communauté. La part de la Communauté dans les importations

britanniques n'était que de 38 % en 1978 alors que pour tous les Etats membres — sauf l'Italie — elle s'établissait entre 50 % et plus de 66 % (Belgique, Irlande).

Si le Royaume-Uni réorientait son commerce extérieur de façon à mieux respecter la préférence communautaire et rejoignait la moyenne des Etats membres, sa contribution apparente serait réduite de 500 millions d'U.C.E. (1) en 1980.

2. L'échec des tentatives de solution.

En dépit des efforts de conciliation déployés par les partenaires du Royaume-Uni et par la Commission des Communautés, aucun accord de compromis n'a pu se dégager et ce malgré plus de huit mois de discussion qui ont absorbé une part importante de l'activité communautaire. Un premier Conseil européen — celui de Dublin en novembre 1979 — s'était soldé par un échec et le Conseil européen qui devait se tenir les 31 mars et 1^{er} avril 1980 à Bruxelles avait dû être reporté. La position britannique ne s'étant pas assouplie, l'échec du Conseil européen de Luxembourg était inévitable.

a) *La position britannique* : une attitude contradictoire avec l'esprit communautaire.

Le Gouvernement britannique cherchait à obtenir de ses partenaires un « équilibre général » entre sa contribution au budget et les versements de la Communauté, c'est-à-dire la compensation presque intégrale de ce qu'il considère comme son « déficit » vis-à-vis du budget de la C.E.E. — soit 1,6 milliard d'U.C.E. (1). Cette démarche tendait à consacrer le principe du « juste retour » qui est étranger à l'esprit même de la construction européenne. Elle s'inscrivait, par ailleurs, dans le cadre plus général d'attaques visant la politique agricole commune, jugée trop coûteuse ; le Royaume-Uni demandait aussi un rééquilibrage des dépenses du budget communautaire au profit des politiques structurelles. Enfin, la requête britannique traduisait la volonté d'ébranler les fondements mêmes de la Communauté en remettant en cause les ressources propres qui constituent un des progrès les plus remarquables de la Communauté depuis dix ans.

Après l'échec du Conseil européen de Dublin le Royaume-Uni avait adopté une attitude apparemment plus conciliante. A l'approche du Conseil européen de Bruxelles, toutefois, Mme Thatcher, Premier ministre britannique, menaçait de suspendre le versement des sommes dues au titre de la T.V.A. si elle n'obtenait pas satisfac-

(1) 1 U.C.E. = 5,8 F.

tion. Enfin au Conseil européen de Luxembourg, la Grande-Bretagne devait refuser les différents compromis qui lui étaient proposés par ses partenaires.

b) *L'attitude des partenaires* : une fermeté qui n'exclut pas le souci du dialogue.

Liés par l'engagement pris lors du Conseil européen de Strasbourg, les partenaires du Royaume-Uni ont marqué leur volonté d'apporter une solution temporaire à un problème réel mais sans laisser remettre en cause les acquis de la Communauté.

Ils ont récusé une approche purement budgétaire de l'appartenance à la Communauté et souligné qu'on ne pouvait parler de contribution budgétaire des Etats membres puisque le budget général est financé par des ressources propres à la Communauté (droits de douane, prélèvements agricoles, point de T.V.A.) perçues par les Etats membres pour le compte de la Communauté.

Ils ont estimé que toute pratique du « juste retour » devait être bannie, la fixation de règles selon lesquelles chacun retirerait la même somme qu'il a apportée étant la négation de l'idée même de la Communauté.

Lors du Conseil européen de Dublin, alors que Mme Thatcher demandait une compensation de 6 milliards de francs en 1980, ses partenaires se déclaraient prêts à lui accorder la moitié de cette somme. Quant à la France, elle faisait d'un déblocage des dossiers de la viande ovine et de la pêche un préalable à tout accord.

c) *La Commission à la recherche d'un compromis.*

A la demande du Conseil européen de Dublin, la Commission a été conduite à préciser, dans une communication en date du 5 février 1980, le triptyque qu'elle avait proposé aux chefs d'Etat ou de Gouvernement : mesures structurelles, adaptation du mécanisme financier, mesures communautaires complémentaires en faveur du Royaume-Uni. Sur le premier point la Commission estimait souhaitable de renforcer la politique des structures et la politique des investissements dans la Communauté. Elle préconisait par ailleurs l'orientation vers les Etats membres les moins prospères, d'un volume plus important de ressources communautaires.

S'agissant du mécanisme financier, la Commission proposait un assouplissement du système de 1976, se traduisant par un paiement au Royaume-Uni pour 1980, de l'ordre de 600 millions d'U.C.E. (soit environ 3,5 milliards de francs). La période d'application devrait en être limitée (peut-être trois ou quatre ans).

Enfin des mesures complémentaires en faveur du Royaume-Uni devraient être décidées ; présentant un caractère communautaire, elles pourraient concerner l'exploitation des ressources charbonnières, l'amélioration des infrastructures de transport et la lutte contre la dégradation des zones urbaines. Cette dernière proposition n'était pas chiffrée.

d) *L'échec de Luxembourg.*

On sait que lors du conseil européen de Luxembourg, la discussion s'est concentrée sur le volume de la compensation financière à accorder au Royaume-Uni et sur la durée de ces mesures.

Mme Thatcher demandait à ses partenaires de ne pas payer plus de 250 millions d'U.C.E. de sa « contribution nette », et cela pendant cinq ans. Pour 1980, les pays partenaires auraient donc dû supporter une charge supplémentaire d'environ 1.450 millions d'U.C.E.

La dernière des contre-propositions faites au Premier ministre britannique tendait à faire payer par ses huit partenaires, en 1980 comme en 1981, environ les deux tiers de ce que devrait être la « contribution nette » du Royaume-Uni au budget communautaire (soit entre 1.300 et 1.400 millions d'U.C.E.).

Malgré l'ampleur de la concession ainsi consentie, Mme Thatcher refusa ce généreux compromis. Du même coup, les dossiers des prix agricoles, de la viande ovine et de la pêche se trouvaient bloqués. Ce refus obstiné de tout compromis a confirmé l'impression que dans cette affaire le Royaume-Uni cherche autant à obtenir des avantages financiers immédiats qu'à contraindre ses partenaires à accepter des entorses graves et irréversibles aux principes communautaires.

3. Les conclusions de la Délégation.

La Délégation a examiné la communication de la Commission en date du 5 février 1980, au cours de sa réunion du 10 avril 1980, sur le rapport du Président Spénale.

Partant du constat que c'est par des progrès sérieux dans le sens de la préférence et de la solidarité communautaires que le Royaume-Uni verrait diminuer sa contribution apparente au budget, la Délégation rappelle, dans ses conclusions, son attachement aux règles de base de la Communauté :

— *impérieuse nécessité pour tous les Etats membres de respecter l'ensemble des obligations découlant des traités et refus d'une renégociation permanente de ces obligations ;*

— *rejet du principe dit du « juste retour » qui est antinomique avec l'idée même de communauté ;*

— *solidarité financière de tous les Etats membres dans l'exécution de toutes les politiques communes ;*

— *respect de l'acquis communautaire — et en particulier la préférence communautaire ainsi que le système des ressources propres qui garantit le financement autonome des politiques communes.*

Considérant que la situation du Royaume-Uni au regard du budget communautaire fait actuellement problème, la Délégation pense, par ailleurs, qu'un certain assouplissement — temporaire — du mécanisme financier serait justifié.

Elle estime que l'adaptation du mécanisme instauré en 1976 doit avoir des conséquences limitées en volume (de l'ordre de 500 à 600 millions d'U.C.E. en 1980) et dans le temps (deux ans, trois ans au maximum).

S'agissant des mesures complémentaires, la Délégation regrette que la Commission n'ait pas chiffré le coût financier des « programmes spécifiques » en faveur du Royaume-Uni, dont elle se demande dans quelle mesure ils présentent un intérêt réellement communautaire.

Elle exprime sa préférence pour le financement d'opérations intéressant l'ensemble de la Communauté, comme par exemple la réalisation du tunnel sous la Manche.

Enfin, la Délégation estime souhaitable un développement accéléré des dépenses communautaires au titre des mesures structurelles visant à renforcer la cohésion et la convergence entre les économies des Etats membres ; elle considère cependant que cet effort ne saurait être réalisé au détriment des dépenses afférentes au fonctionnement de la politique agricole commune qui demeure la pierre angulaire du Marché commun.

CHAPITRE IV

LE MARCHÉ COMMUN AGRICOLE

L'Europe verte en question.

Les tensions et les conflits qui ont marqué la vie de la Communauté en 1979 et en ce début de l'année 1980 n'ont pas épargné le marché commun agricole qui se trouve une fois encore au centre d'un débat capital pour son avenir.

Si la mise en place du Système monétaire européen et l'ajustement des parités vertes a permis de réaliser des progrès importants mais encore insuffisants dans le règlement de l'important problème des montants compensatoires monétaires qui pénalisent gravement notre agriculture, d'autres problèmes sont apparus : conflit sur la viande ovine, sur le coût et les orientations de la politique agricole commune et le budget du F.E.O.G.A., sur la fixation des prix agricoles — qui traduisent en particulier une volonté délibérée de nos partenaires britanniques de remettre ce système en cause.

Pour permettre d'apprécier cette situation, il convient de rappeler brièvement les traits marquants de l'évolution récente et des blocages qui pèsent sur le Marché commun agricole ainsi que les conclusions adoptées par la Délégation sur les principaux problèmes en suspens.

A. — FIXATION DES PRIX AGRICOLES ET MESURES AGRI-MONÉTAIRES

1. Les questions agri-monétaires.

a) *L'entrée en vigueur du Système monétaire européen (S.M.E.) (1).*

Le 13 mars 1979, la mise en place du S.M.E. a marqué une étape importante dans la voie du règlement des disparités monétaires et du démantèlement des montants compensatoires qui ont gravement affecté la position de l'agriculture française dans le Marché commun au cours des dernières années.

(1) Voir *infra* p. 87.

Ayant obtenu des garanties de ses partenaires sur la démobilisation des montants compensatoires monétaires, la France a pu donner son accord, lors du Conseil européen des 12 et 13 mars 1979, à l'entrée en vigueur du Système monétaire européen. Il a donc été convenu que toute hausse des prix en unités de compte sera utilisée en priorité pour démanteler les montants compensatoires monétaires positifs nouveaux et qu'une franchise de 1 % sera appliquée pour le calcul des montants compensatoires monétaires lors de la réévaluation des monnaies fortes.

Grâce à l'application de ces mesures, les monnaies européennes ont connu une stabilité des cours de change plus grande que pendant les années précédentes et les contraintes agri-monnaïres qui handicapent le bon fonctionnement du Marché commun agricole au détriment de l'agriculture française ont pu être sensiblement réduites.

Désormais, le franc français ne flotte plus mais varie dans une marge de fluctuation égale à plus ou moins 1,125 % autour de son taux pivot exprimé en E.C.U. Ces montants compensatoires monétaires deviennent fixes, à l'exception de l'Italie qui bénéficie d'une marge de fluctuation élargie (6 % au lieu de 2,25 %) et de la Grande-Bretagne dont la monnaie, bien que constituant une des composantes de l'E.C.U., ne fait pas encore partie du Système monétaire européen.

Les interventions réellement effectuées par les banques centrales de la Communauté durant les mois qui ont suivi le démarrage du Système ont eu davantage pour effet de corriger les effets négatifs de l'évolution du dollar sur la cohésion du S.M.E. que de remédier à un déséquilibre fondamental à l'intérieur du Système.

b) Introduction de l'E.C.U. dans la politique agricole commune.

Le 9 avril 1979, le Conseil décidait de remplacer, comme unité de référence dans les échanges agricoles, l'unité de compte agricole (U.C.A.), définie par un poids d'or fin, par l'E.C.U. qui est un « panier » des neuf monnaies de la Communauté.

Cette mesure s'appliquerait à titre transitoire jusqu'au 31 mars 1981.

Du fait de sa valeur inférieure à l'unité de compte agricole existant antérieurement, il a fallu appliquer un coefficient d'ajustement des prix.

La conversion des prix communs s'effectue sur la base de 1 U.C.A. = 1,21 E.C.U. et les taux verts sont également ajustés en conséquence, ce qui maintient inchangés les montants compensatoires monétaires.

La décision du Conseil d'introduire l'E.C.U. dans la politique agricole commune s'est accompagnée de diverses dévaluations des

monnaies vertes qui se sont traduites par une réduction progressive des montants compensatoires monétaires.

c) Démobilisation accélérée des montants compensatoires monétaires.

L'application du Système monétaire européen s'est accompagnée d'une démobilisation accélérée des montants compensatoires monétaires négatifs existant au début de l'année 1979.

Celle-ci est intervenue en quatre étapes, à savoir en avril, à l'occasion de l'introduction du S.M.E., en juin dans le cadre de la fixation des prix, en septembre, à la suite des modifications des taux pivots du S.M.E., enfin, en décembre.

— A compter du 9 avril 1979, le franc vert a été dévalué de 5,12 % et la lire verte de 5 %, ce qui s'est traduit par une augmentation correspondante des prix agricoles exprimés dans ces monnaies nationales, et une diminution des montants compensatoires monétaires négatifs.

— Lors de la fixation des prix, au mois de juin 1979, soit avec trois mois de retard sur le calendrier réglementaire, le franc vert a été de nouveau dévalué de 1,5 % supplémentaire et la livre verte de 5 %. A l'issue de ces décisions, les montants compensatoires monétaires français passèrent de 5,3 à 3,7 %.

— Lors de la modification des taux pivots intervenue au sein du S.M.E., le 24 septembre, les taux verts du franc, de la lire, de la couronne danoise et de la livre irlandaise étaient dévalués de 1 % afin d'éviter l'augmentation des montants compensatoires monétaires de ces pays.

— Lors du Conseil des 11 et 12 décembre 1979, sur la demande de l'Italie et du Royaume-Uni, les taux verts de la lire et de la livre ont été dévalués de 5 % avec effet modulé. La remontée de la livre sur le marché des changes a également contribué à la diminution des montants compensatoires monétaires britanniques.

Enfin, sans attendre l'accord du Conseil sur la fixation des prix agricoles pour 1980-1981, la France a demandé et obtenu, le 27 mars 1980, l'autorisation de dévaluer de 3,7 % le franc vert. Cette opération entraîne une augmentation de 3,5 % environ des prix exprimés en monnaie nationale ainsi que la suppression complète des montants compensatoires monétaires français. La dévaluation du franc vert est effective depuis le 1^{er} avril pour les produits laitiers et du 5 avril pour la viande bovine. Pour les autres produits, les céréales notamment, elle entrera en vigueur dès l'ouverture de la prochaine campagne. A cette hausse s'ajoute celle de 1,35 % résultant de la suppression de la franchise de 1,5 % qui s'appliquait au calcul des montants compensatoires monétaires.

Au 7 avril 1980, les montants compensatoires monétaires négatifs ne représentent plus en règle générale qu'une part sensiblement réduite par rapport à ceux existant au 1^{er} janvier 1978 :

- France : 0 % pour le porc, les produits laitiers et la viande bovine,
— 3,7 % pour les autres produits jusqu'à l'ouverture de la prochaine campagne ;
- Irlande et Danemark : 0 % ;
- Italie : — 6,7 % pour les céréales, les œufs, les volailles, le sucre, la viande porcine et le vin,
— 1,3 % pour les autres produits ;
- Quant à la Grande-Bretagne, sous l'effet des dévaluations successives de la livre verte puis de la revalorisation de sa monnaie sur le marché des changes, les montants compensatoires qui étaient de — 27 % le 1^{er} janvier 1979, sont devenus positifs (+ 2,1 %) à compter du 7 avril 1980 pour les produits autres que les céréales, les œufs et les volailles, et nuls pour ces derniers produits. Cette décision de créer des M.C.M. positifs en Grande-Bretagne conduit d'ailleurs à se demander si elle n'est pas en contradiction avec l'engagement pris par le Conseil « visant à ce que soit désormais évitée la création de montants compensatoires durables ».

S'agissant des pays à M.C.M. positifs, les progrès ont été plus lents dans leur démobilisation, notamment en ce qui concerne l'Allemagne fédérale où ils n'ont été réduits que de 1 point (9,8 %) sauf pour les produits laitiers (10,8 %).

**L'ÉVOLUTION DES MONTANTS COMPENSATOIRES MONÉTAIRES
DANS LA C.E.E. (1979-1980)**

| | 1 ^{er} janvier 1979 | 7 avril 1980 |
|-----------------------|------------------------------|----------------|
| France | — 10,6 | 0 et — 3,7 (1) |
| Italie | — 17,7 | — 1,3 et — 6,7 |
| Danemark | 0 | 0 |
| Irlande | — 2,0 | 0 |
| Grande-Bretagne | — 27,0 | + 2,1 (2) |
| Benelux | + 3,3 | + 1,9 (2) |
| Allemagne | + 10,8 | + 9,8 (2) |

(1) La suppression des M.C.M. s'appliquera à l'ensemble des produits dès le début de la prochaine campagne.

(2) Taux applicable à la plupart des produits.

Les montants compensatoires monétaires et les propositions de prix pour 1980-1981.

La hausse modérée des prix proposée par la Commission ne devrait pas, si elle était ratifiée par le Conseil, se traduire par des réductions significatives des barrières douanières monétaires aux échanges dans les pays à monnaie forte et à montants compensatoires monétaires positifs.

La Commission envisage en effet de réduire de 1 point les montants compensatoires monétaires allemands qui seraient alors ramenés à 8,8 % et de 0,2 point les montants compensatoires monétaires des pays du Benelux qui seraient ainsi ramenés à 1,7 %.

En revanche, les montants compensatoires monétaires négatifs devraient pouvoir être en grande partie résorbés au début de la prochaine campagne.

On ne saurait trop souhaiter qu'une revalorisation plus marquée des prix agricoles en E.C.U. permette une démobilisation plus significative des montants compensatoires monétaires positifs de l'Allemagne et du Benelux. Une telle hausse se justifie d'ailleurs pour compenser la baisse des revenus agricoles réels enregistrée dans la plupart des pays de la Communauté en 1979.

2. La fixation des prix agricoles pour 1980-1981.

Chaque année, la fixation des prix agricoles de la nouvelle campagne constitue une difficile épreuve pour la Communauté et entraîne des retards dommageables pour les agriculteurs qui ne peuvent comprendre la lenteur du mécanisme décisionnel des instances communautaires.

L'année 1980 ne fait pas exception à cette règle regrettable. Deux facteurs rendent plus complexe encore le règlement de cette affaire : l'inflation qui sévit dans la Communauté, mais à des rythmes différents selon les pays, et les contraintes budgétaires qui impliquent une rationalisation des dépenses agricoles et la recherche d'un meilleur équilibre des marchés.

Saisie des propositions de la Commission en date du 7 février 1980, la Délégation du Sénat avait confié à votre Rapporteur le soin de lui soumettre un projet de conclusions sur ces propositions.

a) L'analyse des propositions de la Commission européenne.

L'augmentation moyenne des prix agricoles communs pour la campagne 1980-1981 envisagée par la Commission est de l'ordre de 2 à 3,5 % en unités de compte, à l'exception du lait, du sucre et de la viande bovine pour lesquels elle est limitée à 1,5 %.

D'une manière générale, les produits excédentaires, ou considérés comme tels par la Commission, sont au plancher de 1,5 % (lait, sucre, viande bovine) alors que les céréales se trouvent à la moyenne (2 %) et que les oléagineux (3,5 %) et les produits méditerranéens culminent à 3 % (vin), à 3,5 % (fruits et légumes), à 4,2 % (riz).

Les répercussions financières de ces mesures.

La Commission estime à 202 millions d'unités de compte européennes (U.C.E.) (1) les dépenses supplémentaires résultant de ces propositions de prix pour 1980-1981. Par ailleurs, les mesures d'aménagement proposées ou arrêtées pour maîtriser les dépenses agricoles devraient permettre de réaliser des économies budgétaires de l'ordre de 1.025 millions d'U.C.E.

Au total, la Commission estime que l'ensemble de ces mesures devrait limiter le budget du F.E.O.G.A. pour 1980 à 10.370 millions d'U.C.E., soit à un niveau comparable à celui de 1979 (10.384 millions d'U.C.E.) et permettrait une diminution de 823 millions d'U.C.E. par rapport au premier projet de budget de 1980 repoussé par l'Assemblée.

b) L'accueil réservé aux propositions de la Commission.

D'une façon générale, ces propositions ont été assez mal accueillies, tant par les différents pays partenaires, que par les organisations professionnelles.

Le 18 février, le Conseil des ministres de l'agriculture procédait à un premier examen de ces propositions.

A l'exception du Royaume-Uni qui s'est prononcé pour un gel des prix des produits excédentaires et du Danemark, partisan d'une politique prudente, les autres délégations ont jugé que les augmentations proposées par la Commission étaient trop faibles pour couvrir les hausses des coûts de production qui ont été estimées à 12 % au Royaume-Uni, 11 % en France, 10 % en Irlande, 7 % au Benelux, en Italie et au Danemark et 4 % en Allemagne.

De son côté, la Commission semblerait prête à recevoir ces propositions dès lors que seraient adoptées des mesures efficaces de limitation des dépenses de soutien des marchés, notamment dans le secteur du lait.

Quant au Comité des organisations professionnelles (C.O.P.A.), il demande, compte tenu de l'évolution des revenus agricoles et du

(1) 1 U.C.E. ou E.C.U. = 5,8 F.

taux d'inflation que connaît la Communauté, une augmentation moyenne des prix agricoles communs de 7,9 %.

C'est également le sens de l'avis auquel s'est rallié le Comité économique et social de la C.E.E. le 27 mars dernier.

La position de l'Assemblée des Communautés européennes.

Avant d'adopter ses conclusions sur les propositions de la Commission concernant la fixation des prix agricoles de la prochaine campagne, la Délégation a entendu, le 10 avril, M. Charles Delatte, rapporteur de la commission de l'Agriculture de l'Assemblée européenne.

Après avoir évoqué les conclusions de son rapport qui jugeait notamment inacceptables les propositions de la Commission européenne et recommandait une augmentation d'au moins 7,9 % afin d'éviter l'aggravation de l'écart existant entre le secteur agricole et les autres secteurs socio-professionnels, M. Delatte a rappelé le déroulement du débat au sein de l'Assemblée et la résolution qu'elle avait finalement adoptée. Tout en regrettant que cette résolution ne soit pas plus précise et équilibrée et ne comporte pas d'indications chiffrées, il en a souligné, malgré les apparences décevantes, les aspects positifs dans la mesure où elle reprenait notamment les conclusions de son rapport, déplorant que la Commission n'ait pas tenu compte de la méthode objective (7,9 %) et qualifiant d'inacceptable la proposition d'augmentation de 2,4 %.

Les conclusions de la Délégation.

Prenant tout d'abord en considération le lien étroit existant entre la politique des prix et celle des marchés, la Délégation rappelle les conclusions qu'elle a adoptées le 28 février 1980 sur le rapport de M. Bouquerel, concernant les aménagements de la politique agricole commune en vue de rétablir l'équilibre de certains marchés.

— Des propositions de prix notoirement insuffisantes.

Elle juge notoirement insuffisantes les augmentations de prix proposées par la Commission. De telles propositions ne permettraient pas, en effet, de répercuter sur les prix de vente des produits agricoles la forte hausse des coûts de production et se traduiraient par une nouvelle détérioration du revenu des agriculteurs.

Elles constitueraient, en conséquence, une atteinte aux objectifs fondamentaux de la politique agricole commune qui vise à garantir le revenu de la population agricole et à réduire l'écart entre les revenus agricoles et les revenus enregistrés dans les autres secteurs de la vie économique.

— Pour une augmentation de 7,9 % des prix en U.C.E.

En conséquence, la Délégation s'est prononcée, comme la commission de l'Agriculture de l'Assemblée européenne, pour une hausse de 7,9 % des prix agricoles exprimés en unités de compte européennes à quoi s'ajouterait la hausse résultant de l'ajustement de la parité du franc vert. Elle a souligné également la nécessité de hiérarchiser ces prix de telle sorte que la hausse des prix de la viande soit supérieure à cette moyenne.

— Pour une réduction plus importante des montants compensatoires monétaires positifs.

Si elle enregistre avec satisfaction l'élimination des montants compensatoires négatifs de la France (— 3,7 %), la Délégation insiste sur la nécessité de procéder à une réduction plus significative des M.C.M. positifs (Allemagne, Pays-Bas) qui sont contraires au principe de l'unité du marché et perturbent les échanges de produits agricoles.

— Pour un respect plus rigoureux des principes de base de la politique agricole commune.

La Délégation considère que la nécessaire maîtrise des dépenses agricoles ne saurait être obtenue par une compression systématique et injustifiée du niveau des prix agricoles européens, mais devrait résulter, en priorité, du respect plus rigoureux des principes de base de la politique agricole commune (unité du marché, préférence communautaire, solidarité financière) comme d'une meilleure orientation de la production et d'une gestion plus adéquate des marchés.

— De la préférence communautaire.

Elle souligne à cet égard la nécessité de réviser avec la plus grande rigueur et, si besoin est, de supprimer les dérogations consenties à certains pays tiers, notamment dans le domaine des importations de viande bovine, de sucre, de produits laitiers, de manière à restaurer le principe de la préférence communautaire.

— De la solidarité financière.

Elle rappelle que le principe de la solidarité financière des Etats membres exclut la notion du juste retour et demande, en particulier, l'adoption rapide d'une organisation commune du marché de la viande ovine qui doit être financée par le F.E.O.G.A. au même titre que les autres organisations communes de marché. L'adoption d'un tel règlement constitue, à ses yeux, la condition d'une libre circulation de la viande ovine dans la C.E.E.

— *Pour une adaptation dynamique de la politique agricole commune.*

La Délégation considère enfin que, dans le respect des principes de base de la politique agricole commune, des adaptations doivent être apportées à cette politique pour assurer sa cohérence et en réduire le coût.

Elle estime que, dans le contexte agro-alimentaire mondial, cette politique devrait être résolument tournée vers l'expansion des productions déficitaires, l'ouverture de nouveaux marchés extérieurs et qu'il importe de freiner les tendances malthusiennes qui en inspirent trop souvent les orientations et la gestion.

B. — AMÉNAGER LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE : POURQUOI ? COMMENT ?

Au nombre des problèmes que pose le Marché commun agricole, celui du coût croissant des dépenses de soutien des marchés, dénoncé avec insistance par certains de nos partenaires, est de ceux qui ont retenu l'attention, tant de la Commission que de l'Assemblée des Communautés.

Cette progression des dépenses du F.E.O.G.A., résultant en particulier du déséquilibre structurel du secteur laitier, a conduit les institutions communautaires à envisager des solutions à défaut desquelles les ressources propres de la Communauté ne permettront plus d'assurer le financement intégral des politiques communautaires dans un proche avenir.

Le 4 décembre 1979, la Commission saisissait le Conseil de propositions d'aménagement de la politique agricole commune en vue d'un meilleur équilibre des marchés et d'une rationalisation des dépenses (plan Gundelach). Ces propositions initiales étaient reprises dans les propositions de la Commission du 6 février 1980 concernant la fixation des prix agricoles communs pour 1980-1981 dont le Conseil est saisi.

De son côté, l'Assemblée des Communautés européennes, adoptait, lors de l'examen en première lecture du budget pour 1980 et malgré l'opposition des représentants français, un certain nombre de propositions tendant à amener le Conseil à arrêter les décisions d'aménagement de la politique agricole commune en vue de réduire son coût budgétaire et d'augmenter les dotations du Fonds régional et du Fonds social. La procédure de concertation entre l'Assemblée et le Conseil ayant échoué sur ces amendements, le projet de budget a été finalement repoussé par l'Assemblée.

1. Les raisons d'un aménagement de la politique agricole commune.

A l'appui des propositions qu'elle a soumises au Conseil, la Commission souligne que le déséquilibre entre l'offre et la demande, particulièrement sur les marchés du lait et du sucre, aboutit à une utilisation inefficace des ressources financières de la Communauté.

Les excédents de ces produits, ajoutés au mauvais fonctionnement des organisations communes de marché dans d'autres secteurs, aggravent les difficultés budgétaires de la Communauté et accélèrent la progression vers le plafond du produit des ressources propres qui risquent d'être épuisées en 1981 ou en 1982 au plus tard. La Commission est toutefois consciente que certains parlements nationaux ne ratifieraient pas une mesure d'augmentation de ces ressources en l'absence de dispositions permettant de maîtriser efficacement les dépenses agricoles. En bref, elle estime que, si le coût de la politique agricole commune ne peut être ramené à des proportions raisonnables, il existe un réel danger que le système s'écroule sous son propre poids.

Le seul secteur laitier doit absorber cette année 44 % du total des dépenses de soutien des marchés, soit 33 % environ de l'ensemble du budget communautaire, provoquant un taux d'accroissement des dépenses agricoles de 24,3 % par an pour les trois derniers exercices clos. La Commission propose donc un ensemble de mesures de sauvegarde qui doivent aboutir à une réduction substantielle des dépenses de la Communauté, notamment dans les secteurs du lait, du sucre et de la viande bovine.

2. Les conclusions de la Délégation.

Sur le rapport de notre collègue, M. Bouquerel, la Délégation a pris connaissance des propositions de la Commission et adopté les conclusions qui ont été transmises à la commission des Affaires économiques. Elle souligne tout d'abord l'urgence d'une solution à défaut de laquelle les ressources propres de la Communauté ne permettront plus d'assurer le financement intégral des politiques communautaires dans un proche avenir.

a) En ce qui concerne le secteur du lait, elle observe que la France n'est pas, contrairement à une thèse trop répandue, le principal responsable des excédents et du coût croissant de leur résorption.

Elle est persuadée que l'équilibre du marché laitier ne se poserait pas avec une telle acuité :

— si tous les partenaires de la Communauté respectaient les règles fondamentales de la préférence communautaire et renonçaient à des importations effectuées à des conditions préférentielles (beurre néo-zélandais) ;

— si le problème des matières grasses végétales et animales était traité dans le cadre d'une politique communautaire globale et équitable ;

— s'il était mis fin, dans certaines régions de la Communauté, au développement d'entreprises laitières de type industriel reposant sur l'importation d'aliments.

Elle estime que des économies importantes peuvent être réalisées dans la gestion du secteur laitier, notamment par la réduction des aides à l'incorporation de lait dans les aliments du bétail.

Elle estime que l'augmentation du prélèvement de coresponsabilité ne serait acceptable que dans la mesure où des dispositions particulières seraient prises :

— pour en exonérer les petits producteurs livrant moins de 60.000 kg de lait par an ;

— pour en assurer la progressivité en fonction de l'accroissement de la production ;

— pour offrir une véritable alternative aux producteurs laitiers par l'octroi de primes de non-commercialisation et de reconversion significatives.

Quant au super prélèvement proposé par la Commission sur la fraction des livraisons dépassant celle de l'année précédente, la Délégation considère que cette mesure équivaut, par sa brutalité, à la fixation d'un quota qui risque, en figeant la situation, d'interdire tout progrès aux exploitations les moins performantes. Elle s'élève donc contre une telle mesure qui ne saurait être envisagée qu'à l'égard des seules entreprises de type industriel. Elle observe enfin que l'application de ce super prélèvement aux laiteries ne manquerait pas de soulever des difficultés inextricables.

b) Pour le secteur du sucre, la Délégation estime inopportunes les propositions de la Commission qui auraient pour effet de réduire le potentiel de production sucrière de la Communauté alors que le prix mondial dépasse le prix d'intervention de la Communauté et que cette situation implique une plus juste évaluation de la demande actuelle et potentielle.

Elle estime que, dans la conjoncture actuelle, la Communauté doit garantir son propre approvisionnement en sucre, participer à un courant significatif d'exportation sur le marché mondial et écarter en

conséquence toutes mesures susceptibles de compromettre l'obtention de ces objectifs, compte tenu par ailleurs des engagements résultant des Accords de Lomé.

c) Dans le secteur de la viande bovine qui demeure déficitaire, la Délégation estime que tout assouplissement du régime d'intervention n'est concevable que dans la mesure où :

— des dispositions seraient prises pour faciliter le développement des échanges intra-communautaires par une meilleure transparence du marché ;

— une solution alternative permettrait d'assurer la régularité des cours et une rémunération équitable des producteurs ;

— il s'accompagnerait d'une plus grande maîtrise des courants d'importation de viande bovine dans la Communauté.

d) Coût réel de la politique agricole commune : la Délégation estime également qu'une plus juste appréciation du coût réel de la politique agricole commune est indispensable (1).

A cet effet, il convient d'expurger du budget agricole toutes les dépenses qui sont imputées à tort à l'agriculture communautaire et notamment :

— le coût des restitutions impliquées par la réexportation du sucre A.C.P. importé en application de la Convention de Lomé ;

— le coût des restitutions pour l'aide alimentaire aux pays en voie de développement ;

— le coût des montants compensatoires monétaires ;

— les charges budgétaires résultant d'accords commerciaux préférentiels (importation de viande bovine, de beurre néo-zélandais) ou d'accords de coopération avec les pays du bassin méditerranéen.

Une telle ventilation ferait apparaître que le coût de la politique agricole commune, estimé aux trois quarts du budget communautaire, est en réalité inférieur à la moitié de ce budget.

e) Adaptation de la politique agricole commune : au-delà des ajustements les plus urgents de la politique agricole commune impliqués par le coût de certains excédents, la Délégation estime qu'une adaptation de cette politique, conçue il y a quinze ans, s'impose au plan communautaire au même titre que l'adaptation de la loi d'orientation agricole s'est imposée au plan national, que ces deux volets de la

(1) Le rapport de la Cour des comptes européenne sur l'exercice 1978 présente une observation analogue.

politique agricole sont indissociables et doivent être rendus cohérents. Toutefois, cet aménagement doit être entrepris en agissant de telle sorte que tous les pays de la C.E.E. s'engagent solennellement à respecter les principes fondamentaux de la politique agricole commune.

Une telle révision devrait s'inspirer des principes suivants :

— recherche d'un meilleur équilibre entre les différentes productions, les divers types d'exploitation et les régions ;

— développement d'une politique communautaire d'actions structurelles et régionales ;

— développement des productions déficitaires, notamment dans le domaine des matières protéiques et des productions forestières ;

— prise en compte des actions à engager dans les régions méditerranéennes dans la perspective de l'élargissement de la Communauté ;

— mise en œuvre d'une politique de stockage et d'exportation agricole basée sur la conclusion de contrats de longue durée ;

— définition d'une politique d'aide alimentaire à la mesure des moyens de la Communauté et tenant compte des besoins des peuples sous-alimentés.

C. — FINANCER L'EUROPE VERTE

Le financement de la politique agricole et l'adoption du budget de la Communauté pour 1980 sont désormais étroitement liés aux décisions qui seront arrêtées par le Conseil sur la fixation des prix et l'aménagement de la politique agricole commune.

L'interminable conflit qui oppose l'Assemblée et le Conseil sur le budget de 1980 ayant été traité au chapitre budgétaire (1), il n'a pas paru nécessaire de revenir ici sur cette question. On doit néanmoins regretter qu'au cinquième mois de l'exercice 1980, les institutions communautaires (Commission, Conseil, Assemblée) ne soient pas encore parvenues à un accord sur ce point essentiel. Cette situation montre une certaine incapacité de la Communauté à gérer ses propres affaires et une inadéquation des dispositions du traité concernant le vote du Budget.

L'attention doit être appelée sur le fait qu'à défaut de budget, les paiements du F.E.O.G.A. risquent d'être suspendus à partir du mois de juillet, ce qui se traduirait alors par une paralysie totale du Marché commun agricole et d'autres politiques communes.

(1) Voir *supra* p. 37.

D. — LA « GUERRE » DU MOUTON

L'année 1979 et les premiers mois de 1980 ont été gravement perturbés, au plan agricole, par le conflit qui oppose à titre principal La France et la Grande-Bretagne, dans le domaine du commerce de la viande ovine et de l'organisation commune de ce marché.

Cette question a retenu l'attention de la Délégation. Sur le rapport de notre collègue M. Gouteyron, elle a étudié les propositions de la Commission relatives à l'organisation du marché, puis le déroulement des négociations. Elle a enfin adopté des conclusions qui ont été transmises à la commission des Affaires économiques et du Plan.

1. Historique.

Après l'échec d'un projet d'organisation transitoire, la Commission a adopté, le 22 mars 1978, un nouveau projet d'organisation commune qu'elle souhaitait faire adopter par le Conseil en même temps que la fixation des prix agricoles pour la campagne 1978-1979. Cela ne s'est pas révélé possible. Le Conseil a donc repris ses négociations en vue de la recherche d'un accord.

Dans l'attente de cet accord, les marchés britannique et français ont continué à fonctionner de façon séparée avec des niveaux de prix nettement différents (environ 30 % plus élevés en France).

Afin de maintenir le revenu des producteurs au niveau jugé souhaitable, la France a mis en pratique un système de contrôle des importations qui suspend celles-ci lorsque les prix descendent sur le marché intérieur au-dessous du niveau souhaité.

Désireux de vendre sur un marché pour eux hautement rentable, les exportateurs britanniques se sont heurtés à la réglementation française. Sur la requête du Royaume-Uni, la Commission a alors saisi la Cour de justice des Communautés en lui demandant de déclarer contraire aux règles du Traité de Rome les mesures de restrictions à l'importation appliquées par la France.

Dans un arrêt rendu le 25 septembre 1979, la Cour de justice a déclaré qu'« en continuant d'appliquer, après le 1^{er} janvier 1978, son régime restrictif national à l'importation de viande ovine en provenance du Royaume-Uni, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 12 et 30 du Traité C.E.E. ». Les juges de Luxembourg ajoutent que « la France n'est pas

en droit d'établir des mesures restrictives à l'importation, même en l'absence d'organisation commune de marché ».

A la suite de cet arrêt, la France s'est efforcée de conclure un arrangement provisoire avec la Grande-Bretagne en attendant l'accord définitif sur un règlement qui préserve les intérêts et l'avenir de la production française, conformément au principe posé par les articles 39 et 43 du Traité (C.E.E.), selon lesquels toute organisation commune de marché doit apporter aux producteurs des garanties équivalentes à celles dont ils bénéficient du fait des organisations préexistantes.

Cependant, pour le Royaume-Uni, le respect de la décision de la Cour de justice par la France, c'est-à-dire la suppression de toute restriction en matière d'importation, constitue un préalable à toute discussion sur le problème ovin. Le 31 octobre 1979, la Commission européenne a engagé une procédure contre la France aux termes de l'article 169 du Traité. Elle a demandé à la France des explications sur les modalités de la mise en application des mesures prises après l'arrêt de la Cour de justice.

Après l'échec de la tentative engagée par la Commission pour trouver un compromis entre Paris et Londres sur l'instauration d'un régime transitoire en attendant un accord sur l'organisation communautaire, la Commission a décidé, le 14 janvier 1980, de poursuivre la procédure qu'elle avait entamée contre la France pour violation du Traité C.E.E. dans le secteur du mouton et donc de saisir une seconde fois de cette affaire la Cour de justice européenne.

Le 3 mars, le Conseil des ministres de l'Agriculture était saisi par la Commission d'un nouveau projet de solution intérimaire. Ce compromis envisageait l'ouverture sur le budget communautaire d'un crédit de 30 millions d'U.C. afin de financer jusqu'au 15 juillet une aide aux éleveurs dans le double but, d'une part, de réduire le risque d'une chute du revenu des producteurs et, d'autre part, d'ouvrir la voie à une reprise des importations françaises. Cette aide devrait, selon la Commission, être répartie harmonieusement entre les Etats membres.

Tout en accueillant favorablement cette proposition, la Délégation française a déposé plusieurs amendements :

— la somme de 30 millions d'U.C. ne devrait être retenue qu'à titre évaluatif, faute de savoir à l'avance combien coûtera pendant la période intérimaire le maintien du revenu des éleveurs ;

— les achats d'intervention devraient être considérés comme un des moyens normaux de soutien des prix ;

— les mesures intérimaires devront être prorogées au-delà du 15 juillet si, à cette date, le futur règlement de marché n'était toujours pas adopté.

La délégation britannique a fait observer que des mesures intérimaires ne sont acceptables que si la France s'engage solennellement à ne plus établir d'entraves aux échanges. Elle demande, en outre, qu'une partie des crédits ouverts par la C.E.E. aille au Royaume-Uni. Elle insiste enfin pour que ces crédits ne soient pas utilisés par la France à des achats d'intervention car s'engager dans cette voie serait préjuger de la future organisation commune du marché.

Ces exigences britanniques ont consacré l'échec de cette nouvelle tentative de la Commission en dépit des efforts de conciliation de la présidence italienne, des Pays-Bas et de l'Allemagne.

Cette situation devait conduire la Commission à demander à la Cour européenne de justice de prononcer un jugement en référé sur cette affaire, c'est-à-dire un jugement provisoire qui inviterait une nouvelle fois la France à ouvrir immédiatement et complètement ses frontières à la viande ovine britannique et à ne plus appliquer un système de taxes compensatoires.

2. Les conclusions de la Délégation.

Ces conclusions adoptées le 4 décembre 1979 portent, d'une part, sur les suites à donner à l'arrêt de la Cour de justice invitant la France à mettre fin au régime restrictif d'importation de viande ovine, d'autre part, sur les conditions d'une organisation commune du marché de la viande ovine.

Sur le premier point, la Délégation considère que « la libre circulation de la viande ovine dans la Communauté et l'abandon par la France de tout mécanisme de protection à ses frontières ne peuvent être atteints qu'à partir du moment où le marché de la viande ovine sera doté d'un règlement d'organisation commune qui préserve les intérêts essentiels et l'avenir de la production française, conformément aux articles 59 et 43 du Traité de Rome ».

Sur le second point, la Délégation estime qu'« une organisation commune n'est acceptable qu'à la double condition :

« a) de prévoir un mécanisme de prix minima à la production et un système de primes communautaires qui assurent aux producteurs des garanties équivalentes à celles dont ils bénéficient dans l'organisation actuelle ;

« b) d'instituer une protection efficace aux frontières de la Communauté et de conclure des accords d'autolimitation avec les pays tiers qui exportent traditionnellement leurs produits ovins vers le marché européen. »

Compte tenu du blocage des négociations communautaires depuis l'adoption de ces conclusions, la Délégation considère aujourd'hui que sa position demeure fondée. Elle déplore l'acharnement britannique à écarter toute solution positive à un conflit qui n'a que trop duré et fait peser une atmosphère de crise sur le fonctionnement du Marché commun (1).

E. — LA POLITIQUE VITI-VINICOLE

1. Le programme d'action viti-vinicole (1979-1985).

Au terme de longs débats, le Conseil des ministres de la Communauté est parvenu, le 11 décembre 1979, sur l'insistance de la France, à un accord sur le programme d'action viticole (1979-1985), présenté en août 1978 par la Commission, visant l'assainissement du marché et la restructuration du secteur viti-vinicole. L'adoption formelle des textes est intervenue le 18 février 1980 (2).

Face à une augmentation moyenne de la production de 1 % l'an et à une consommation stagnante, la Commission estimait que la tendance est à un surplus de l'ordre de 10 %.

C'est à partir de ce diagnostic qu'ont été arrêtées d'importantes mesures portant sur l'organisation de marché du vin et les structures du vignoble.

a) *Les mesures de marché* (Règlement 453/80).

• **Prix minimum de transaction.**

Le premier dispositif applicable du 1^{er} juillet 1980 au 30 juin 1984 est celui du prix minimum des transactions qui est fixé par le Conseil sur proposition de la Commission, lorsque toutes les autres mesures d'intervention ont été mises en œuvre et que, pendant trois semaines consécutives, le prix représentatif (de marché) est inférieur à 85 % du prix d'orientation.

La fixation de ce prix minimal de commercialisation s'accompagne de mesures pour le faire respecter et, éventuellement, de mesures de limitation de la commercialisation. Une distillation au prix minimal des vins excédentaires en cause est en même temps décidée.

(1) D'autant plus que le coût d'une politique commune de la viande ovine est estimé, par la Commission, à 82 millions d'U.C.E., chiffre que l'on ne peut rapprocher du coût de la politique laitière (plus de 4 milliards d'U.C.E.).

(2) Règlements C.E.E. 453/80 à 461/80 du 18 février 1980.

• **Super-prestations viniques.**

La seconde mesure concerne les super-prestations viniques, c'est-à-dire la distillation obligatoire de sous-produits de la vinification.

Une distillation obligatoire existe déjà, allant jusqu'à 10 % de la récolte. En cas d'excédents, le pourcentage peut être porté à 16 % en France et à 12 % en Italie.

• **Aides à l'utilisation des moûts et des moûts concentrés.**

Afin de réduire la matière première disponible pour la vinification, il a paru souhaitable d'intervenir en amont de la production des vins de table en favorisant, pour les moûts produits dans la Communauté, des utilisations autres que la vinification notamment pour la fabrication de jus de raisin.

b) *Structure du vignoble.*

• **Régime des plantations (Règlement 454/80).**

Le règlement propose, pour une durée de six ans, l'interdiction de procéder à de nouvelles plantations de cépages destinés à la production de vins de table. Toutefois, les Etats membres peuvent octroyer des autorisations de plantations nouvelles pour les vins de qualité produits dans des régions déterminées (V.Q.P.R.D.). Tous les droits de replantation acquis sur la base de la législation nationale antérieure sont conservés.

• **Classement des vignes.**

Les variétés de vignes « autorisées temporairement » doivent être éliminées avant le 31 décembre 1979 pour les hybrides, avant le 31 décembre 1983 pour les autres.

• **Primes d'abandon et primes de renonciation à la replantation (Règlement 456/80).**

Pour faciliter la reconversion des terres, la nouvelle réglementation institue :

- une prime d'abandon temporaire,
- une prime d'abandon définitif,
- une prime de renonciation à la replantation,

dont le montant, les modalités d'octroi et les conséquences sont variables selon les cas.

• **Prime de cessation d'activités agricoles (Règlement 457/80).**

Peuvent bénéficier de cette prime les bénéficiaires de la prime d'abandon définitif ou de la prime spéciale de reconversion, âgés

de cinquante-cinq à soixante-cinq ans. D'un montant annuel de 360 E.C.U. par hectare pour une durée maximum de cinq ans, cette prime est limitée à 5 hectares par exploitation. En outre, il est prévu une indemnité unique à verser sous certaines conditions aux exploitants âgés de soixante-cinq à soixante-dix ans.

Le concours du F.E.O.G.A. est fixé à 40 % au titre des indemnités de cessation et d'abandon.

• **Prime de restructuration (Règlement 458/80).**

L'octroi d'une aide financière, dite prime de restructuration, d'un montant de 2.418 à 3.022 E.C.U. par hectare est prévu jusqu'en 1987 pour la modernisation des exploitations viticoles.

Le programme pourra couvrir une superficie de 223.000 hectares dans les régions de France et d'Italie produisant des vins de table.

Ce programme qui concerne les régions françaises d'Aquitaine et du Midi-Pyrénées s'ajoute à celui déjà arrêté pour 66.000 hectares dans la région du Languedoc-Roussillon (directive 78.627).

*
**

Sans sous-estimer l'intérêt de ces mesures, il reste à souhaiter qu'elles contribuent à régler rapidement une situation viticole qui n'est pas sans poser de graves sujets d'inquiétude.

La récolte exceptionnelle de 1979 dans la C.E.E. atteint, en effet, 167 millions d'hectolitres dont 83,54 millions pour la France, alors que la consommation totale est de l'ordre de 140 millions d'hectolitres.

La Commission européenne estime que le secteur viticole se trouve dans une situation de crise grave qu'il n'avait pas connue depuis 1974-1975. Dès le début de la campagne actuelle, toutes les mesures disponibles ont été mises en vigueur et devraient permettre le retrait de 12 millions d'hectolitres. Malgré cela, le bilan prévisionnel fait apparaître un excédent de 25 millions d'hectolitres.

Cette situation a conduit le Conseil, le 18 février dernier, à décider une opération exceptionnelle de distillation de 8 millions d'hectolitres, dont 40 % de vins rouges, essentiellement français, et 60 % de vins blancs italiens.

Dans la perspective de l'élargissement de la C.E.E., les risques d'une aggravation de ces déséquilibres ne peuvent être ignorés. Aussi, la Délégation croit-elle devoir souligner l'importance qui s'attache au renforcement des garanties apportées aux viticulteurs dans le cadre de l'organisation commune du marché viti-vinicole.

2. L'harmonisation des droits d'accises sur les boissons alcoolisées.

On ne saurait notamment perdre de vue que les problèmes de structure et de marché ne peuvent être dissociés des problèmes fiscaux.

Cette nécessité a conduit la Délégation à se saisir des nouvelles propositions en date du 13 novembre 1979 de la Commission au Conseil sur l'harmonisation des accises sur le vin, la bière et les alcools.

Dans les conclusions qu'elle a adoptées le 24 janvier 1980 sur le rapport de M. Joseph Raybaud, la Délégation souligne l'importance qui s'attache à une harmonisation des accises sur ces produits de façon à assurer l'égalité de concurrence et permettre la libre circulation de ces produits.

Elle considère que les règles à définir doivent tenir compte à la fois du légitime souci de protéger la santé publique et de la nécessité de ne pas aggraver les difficultés de gestion propres à certains marchés, comme celui du vin.

La Délégation s'est notamment prononcée en faveur de l'établissement au niveau communautaire de groupes de boissons alcoolisées concurrentes ou présentant des caractéristiques voisines.

Elle a estimé que si les Etats membres devaient être laissés libres de fixer le taux de T.V.A. jugé le plus opportun, pourvu qu'il soit identique pour les différents types de boissons, en revanche, pour les accises, une fourchette de taux devrait être fixée au niveau communautaire.

La Cour de justice des Communautés étant sur le point de statuer sur plusieurs recours en infraction au Traité — dont un visait la France à qui il était reproché d'appliquer une taxation plus élevée pour les eaux-de-vie importées à base de céréales (whisky) que pour les eaux-de-vie à base de vin ou de fruit (comme le cognac) —, la Délégation s'est réservée de présenter de nouvelles conclusions après que la Cour aura statué.

Dans un arrêt rendu le 27 février, la Cour a condamné la France. En revanche, elle ne s'est pas encore prononcée sur le recours visant le Royaume-Uni auquel il est reproché de frapper le vin d'un droit d'accises cinq fois supérieur à celui applicable à la bière. Votre Rapporteur s'étonne et s'inquiète d'une telle « non-décision ».

F. — POUR UNE NOUVELLE POLITIQUE DES STRUCTURES

Le 19 mars 1979, la Commission des Communautés européennes soumettait au Conseil des propositions visant, d'une part, à adapter les directives socio-structurelles de 1972 en matière agricole, d'autre part, à promouvoir une série de nouvelles actions spécifiques de développement agricole.

La Délégation du Sénat s'est saisie de ces propositions et, sur le rapport de votre Rapporteur, a adopté des conclusions dont on rappellera ici l'essentiel.

1. Les raisons d'une adaptation.

La Commission reconnaît que l'efficacité des mesures actuelles a été insuffisante et chacun s'accorde à en reconnaître les effets limités : d'une part leur mise en œuvre a été longue, d'autre part leur portée était restreinte, de plus, le contexte économique a changé depuis 1972. Aussi, le bilan dressé par la Commission en 1979 est-il assez médiocre.

— La directive relative à la modernisation des exploitations a donné des résultats déséquilibrés. Plus de 100.000 exploitations avaient déposé un plan de développement à la fin de 1978, soit à peu près 2 % de l'ensemble des exploitations de la C.E.E. Mais si, dans certains pays comme le Danemark et les Pays-Bas, environ 10 % des exploitations ont bénéficié des aides octroyées aux plans de développement, dans d'autres pays (Belgique, Royaume-Uni, Irlande), le chiffre tombe à 5-6 % ; en R.F.A., à moins de 4 % et en France, il n'atteint pas 1 %. Notre pays a compté 163 plans en 1975, 578 en 1976, 2.597 en 1977, 4.527 en 1978, le rythme s'étant sensiblement accru devrait se situer en 1979 entre 6.500 et 8.000.

— La directive relative à la cessation d'activité a paru connaître un succès plus grand, 54.269 indemnités ayant été accordées de 1975 à 1977. La France et l'Allemagne totalisent à elles seules 90 % des primes et indemnités. En France, le rythme s'est plutôt ralenti (6.713 en 1975, 4.869 en 1977) et le nombre de primes éligibles au F.E.O.G.A. a été en fait plus restreint, les agriculteurs ne parvenant pas à remplir les conditions nécessaires pour les obtenir et ne trouvant pas à revendre leurs terres à des exploitants ayant un plan de développement.

— Quant à la directive sur la qualification socio-professionnelle, il apparaît qu'en 1979 quatre Etats membres n'avaient pas encore mis en place de service d'information socio-économique. Pour sa part, la France n'a recruté que 52 conseillers. Seuls la R.F.A. et les Pays-Bas disposent d'un nombre significatif de conseillers soit, respectivement, 484 et 219.

Le bilan de l'application de ces directives, jugé décevant par rapport aux ambitions de départ, conduit donc la Commission à proposer des mesures pour les rendre plus efficaces afin de permettre à des exploitations plus nombreuses de bénéficier des aides communautaires et de les adapter aux situations socio-économiques actuelles.

2. Les propositions de la Commission des Communautés européennes.

• Modification de la directive sur la modernisation des exploitations.

La Commission estime qu'il faut concentrer les aides financières sur les types d'exploitations qui en ont le plus besoin et ouvrir l'accès de ces mesures de financement à des exploitations plus éloignées de l'objectif de développement. Elle propose en conséquence :

— d'élargir l'accès des plans de développement aux exploitations dont l'objectif n'atteint que 90 % du revenu de référence ou qui ne dépasse pas 120 % de ce revenu ;

— de porter de 40.000 à 60.000 unités de compte le montant de l'investissement (et donc de prêt) par U.T.H. (1) ;

— de laisser aux Etats membres la faculté d'accorder une aide transitoire, hors plan de développement, aux exploitations exclues de ce régime mais qui s'engagent à tenir une comptabilité pendant cinq ans ;

— en vue de concentrer les aides aux investissements présentant les meilleures possibilités d'écoulement, il est enfin envisagé de suspendre ces aides dans les secteurs des productions laitières et porcines et pour les cultures de serres, à l'exception toutefois des aides aux investissements dans certains types d'exploitations et dans certaines régions.

• Modification de la directive sur la cessation de l'activité agricole.

La Commission estime que l'objectif principal, qui consiste à diriger les terres libérées par des agriculteurs cessant leur activité vers des exploitations qui présentent un plan de développement, reste prioritaire. Consciente que divers facteurs ont contrecarré la réalisation

(1) Unité de travail homme.

de cet objectif, elle propose d'adapter en conséquence les dispositions en vigueur :

— l'indemnité annuelle de cessation d'activité aux exploitants âgés de cinquante-cinq à soixante-cinq ans passerait de 900 à 2.000 U.C. pour un ménage et de 600 à 1.500 U.C. pour une personne seule ;

— la prime d'apport structurel accordée par les Etats membres aux exploitants qui cesseraient leur activité, sans remplir les conditions d'âge, serait éligible au F.E.O.G.A. à raison de 300 U.C. par hectare de surface agricole libérée ;

— une prime d'attente serait instituée pour les agriculteurs de cinquante à cinquante-cinq ans qui s'engagent à demander le bénéfice de l'indemnité de cessation d'activité dans un délai de cinq ans ;

— une indemnité de succession de 1.000 U.C. par an pendant dix ans serait versée, dans certaines régions défavorisées, aux agriculteurs âgés de plus de soixante ans qui transfèrent leur exploitation à un parent jusqu'au 3^e degré y travaillant depuis plus de cinq ans.

● **Modification de la directive sur l'information socio-économique.**

La Commission propose :

— que l'application de la directive soit étendue aux cadres techniques des coopératives et des groupements de producteurs ;

— que la participation du F.E.O.G.A. aux dépenses passe de 25 à 50 %, soit au taux prévu par le Fonds social européen en matière de formation professionnelle extra-agricole.

● **Interventions communautaires nouvelles en faveur des régions agricoles les moins favorisées de la Communauté.**

Outre le réexamen des directives de 1972, la Commission propose une série d'actions nouvelles en faveur de certaines régions défavorisées :

— le taux de remboursement de l'indemnité spéciale de montagne serait porté de 25 à 50 % ;

— des aides spécifiques seraient accordées à certaines régions ;

— des programmes de développement intégré s'appliqueraient dans trois régions défavorisées : Ecosse, sud-est de la Belgique et Lozère.

3. Les conclusions de la Délégation.

La Délégation a souligné l'intérêt qui s'attachait au projet de la Commission de donner une importance et une efficacité accrues à la politique communautaire des structures agricoles et de l'orienter davantage en fonction des besoins des exploitants, des régions et des secteurs les plus concernés par les disparités existant entre les diverses régions de la Communauté et les différences de revenus qui en résultent. Elle a marqué l'intérêt qui s'attachait à une adoption rapide de ces propositions par le Conseil.

En ce qui concerne l'aide à la cessation d'activité, elle observe que ses effets resteront toujours limités si les conditions d'affectation des terres au niveau communautaire ne sont pas modifiées. Elle estime nécessaire que les terres libérées puissent favoriser, de façon effective, l'installation des jeunes agriculteurs.

Elle demande que les propositions actuelles soient renforcées en ce qui concerne l'octroi d'une aide supplémentaire aux agriculteurs à faible revenu dont l'exploitation ne peut être modernisée et qui ne peuvent changer de profession en raison de leur âge.

Quant aux plans de développement, elle souligne qu'ils n'atteindront pleinement leur objectif que dans la mesure où les conditions de financement du capital d'exploitation seront assouplies de façon à permettre aux exploitants détenteurs d'un tel plan de disposer des moyens financiers adaptés aux conditions économiques actuelles.

••

Il ressort de ces analyses qu'après les profondes perturbations causées par les dérèglements monétaires, le bon fonctionnement du Marché commun agricole se heurte aujourd'hui, pour l'essentiel, aux difficultés liées à son financement. Trop longtemps éludées par le Conseil, des mesures s'imposent pour adapter les mécanismes de la politique agricole et en assurer la cohérence.

En fait, trois questions essentielles se trouvent en instance devant les institutions européennes qui sont étroitement liées les unes aux autres et les obligent à concilier des impératifs souvent contradictoires.

Il s'agit :

— d'une part de fixer les prix agricoles pour 1980-1981 afin d'assurer une juste rémunération des agriculteurs ;

— d'autre part d'aménager la politique agricole commune en vue d'assurer un meilleur équilibre des marchés, à commencer par celui du lait, et d'y apporter les compléments indispensables (notamment dans le secteur de la viande ovine et des productions méditerranéennes) ;

— enfin d'adopter le budget pour 1980 qui assure un financement équilibré des différentes actions communautaires, étant rappelé que, si la politique agricole commune occupe une place importante dans le budget communautaire, ceci tient avant tout à ce qu'elle demeure la première et la plus accomplie des politiques communes dont soit parvenue à se doter la Communauté.

Ces questions devraient trouver leur solution entre partenaires solidaires et décidés à surmonter les difficultés inhérentes à une telle entreprise. Elles sont rendues singulièrement complexes du fait d'un partenaire qui conteste ces règles et les remet volontiers en question. Avec notre collègue, M. Edgar Pisani, nous pensons que « le temps de choisir est venu » ... et « qu'il n'appartient pas à la Grande-Bretagne de tenir le destin européen en suspens ».

Ceci ne saurait pour autant nous conduire à perdre de vue les anomalies de la politique agricole commune et le fait que les Britanniques ne sont pas les seuls à demander que l'on mette une limite aux subventions de productions excédentaires invendables et que le budget communautaire puisse être destiné à financer d'autres politiques communautaires (politiques sociales et régionales notamment).

Ce serait donc une erreur de s'attacher à l'immuabilité de cette politique qui doit, de toute évidence, être rééquilibrée et adaptée, dans une conception dynamique à la transformation de l'économie alimentaire européenne et mondiale, étant entendu qu'une telle entreprise ne saurait porter atteinte aux principes fondamentaux auxquels nous restons attachés.

En tout état de cause, le règlement rapide des problèmes agricoles litigieux s'impose comme une absolue nécessité. La Communauté, si elle a déjà surmonté d'autres différends, ne peut se permettre de vivre en état permanent de crise politique et de paralysie institutionnelle qui risqueraient de consacrer une dégradation lente et irréversible du processus communautaire et de renforcer le doute que fait naître, dans les esprits les mieux disposés, un tel comportement.

CHAPITRE V

LA POLITIQUE DE LA PÊCHE

Vers un dégel de l'Europe bleue.

La Communauté a étendu, à partir du 1^{er} janvier 1977, la zone de pêche de la C.E.E. à 200 milles au large des côtes de la mer du Nord et de l'Atlantique nord (accord du 3 novembre 1976).

Mais, depuis 1977, les Neuf n'ont pu parvenir à l'adoption d'une politique commune de gestion et de conservation des ressources de pêches à l'intérieur de la zone communautaire des 200 milles, en raison de divergences entre la Grande-Bretagne et ses partenaires.

Ce désaccord persistant a des conséquences aussi bien au plan interne que sur les négociations que la C.E.E. mène avec les pays tiers. L'accord intervenu le 29 janvier 1980 sur la définition des totaux autorisés de capture (T.A.C.) pour 1980 et sur un système d'enregistrement des prises constitue le premier progrès depuis trois ans, mais n'aplanit pas toutes les difficultés qui ont conduit au blocage actuel.

A. — OBSTACLES A L'ÉLABORATION D'UNE POLITIQUE COMMUNE : L'ATTITUDE BRITANNIQUE EN QUESTION

Ce sont essentiellement les divergences entre le Royaume-Uni et ses huit partenaires qui se sont opposées à la mise en application des principes dégagés lors de la réalisation de la zone économique européenne. Le Royaume-Uni a accentué ces divergences en prenant des mesures unilatérales contraires aux principes de la gestion communautaire des ressources de pêche.

1. Les propositions de la Commission et les divergences entre le Royaume-Uni et ses partenaires.

Les propositions de la Commission, élaborées dès octobre 1976, se fondaient sur les principes arrêtés en 1970 — régime commun pour l'exercice de la pêche dans les eaux communautaires, égalité de

traitement entre les pêcheurs des Etats membres, possibilité pour le Conseil d'arrêter des mesures propres à la conservation des ressources — et tenaient compte des dispositions du traité d'adhésion permettant aux Etats membres de restreindre l'exercice de la pêche, jusqu'au 31 décembre 1982, dans une zone réservée fixée alors à 6 ou 12 milles marins.

La Commission proposait donc, en matière de conservation des ressources :

— de confier la gestion de la zone communautaire aux instances de la C.E.E., qui fixeraient des totaux annuels de capture autorisés (T.A.C.) par stocks répartis entre les Etats ;

— de réserver aux pêcheurs locaux, au-delà du 31 décembre 1982, une bande côtière de 12 milles sous réserve de la reconnaissance dans ces zones des droits historiques des autres Etats membres.

La Grande-Bretagne s'est opposée à ces orientations.

Possédant 60 % des ressources halieutiques communautaires, elle estime que la répartition des T.A.C. doit tenir compte de la contribution des Etats aux prises communautaires et de leurs possibilités de pêche dans les eaux des pays tiers.

En ce qui concerne la zone réservée, la Grande-Bretagne a réclamé en novembre 1978 le « gel », au niveau de 1977, des prises des autres Etats membres jusqu'à 50 milles de ses côtés et la suppression, après le 31 décembre 1982, des « droits historiques » acquis par ses partenaires dans la zone des 12 milles.

Aucun accord acceptable par le Royaume-Uni et par les « Huit » n'a donc pu intervenir.

2. Les mesures unilatérales prises par le Royaume-Uni.

En l'absence de réglementation communautaire, le Royaume-Uni a accentué ses divergences avec ses partenaires en prenant entre 1977 et 1979 une série de mesures unilatérales constituant en fait des restrictions discriminatoires des droits de pêche dans ses eaux, et qui d'ailleurs ont donné lieu à des recours devant la Cour de justice des Communautés. Ces mesures ont concerné, notamment, le maillage minimum des filets utilisés pour la pêche à la langoustine (1978), qui fut à l'origine, à l'automne 1979, de la « guerre de la langoustine » franco-britannique.

B. — DU BLOCAGE AU DÉGEL.

La persistance du désaccord entre la Grande-Bretagne et les « Huit » a eu des conséquences néfastes aussi bien sur le volet interne de la politique des pêches que sur les négociations menées par la C.E.E. avec les pays tiers.

1. Le volet interne.

- **Les conséquences de l'absence de réglementation communautaire.**

En l'absence d'une réglementation qui aurait dû être définie en 1978, la politique de conservation et de gestion des ressources ainsi que la politique des structures se sont limitées à des mesures intérimaires et ponctuelles.

Compte tenu de l'épuisement des fonds de pêche et des difficultés d'un secteur économique confronté à la nécessité d'une profonde reconversion, il est à craindre que cet attentisme forcé n'ait à long terme de graves conséquences.

- **La politique de gestion et de conservation des ressources halieutiques.**

Devant l'impossibilité de parvenir à un accord, le Conseil a reconduit le « statu quo » prévu uniquement pour 1977 par une succession de mesures intérimaires jusqu'en janvier 1980. Les Etats membres ont exercé leurs activités de pêche en tenant compte des T.A.C. soumis par la Commission au Conseil. Ils ont également pu prendre des mesures nationales à condition qu'elles soient strictement nécessaires à la conservation des ressources, non discriminatoires et conformes au Traité. Depuis le 1^{er} janvier 1979, ces mesures sont soumises à l'approbation préalable de la Commission : 32 — sur 44 — ont été approuvées au cours l'année 1979.

Les T.A.C., recommandés par la Commission, ont traduit le souci de limiter la surexploitation des fonds. Mais la Communauté n'a pu exercer aucun contrôle sur leur respect. Des mesures techniques ponctuelles ont également été prises pour protéger certaines espèces. La plus durable et la plus énergique a été l'interdiction de la pêche au hareng en mer du Nord et dans la zone ouest Ecosse.

On peut craindre cependant que cet ensemble de mesures intérimaires et de portée limitée n'ait pas été suffisant, puisque le rapport

remis en octobre 1979 par le Comité scientifique et technique de l'exploitation des mers fait état d'un nouvel appauvrissement des ressources.

● **La politique des structures.**

La politique des structures proposée par la Commission devait permettre d'adapter les possibilités de capture et de transformation, en favorisant notamment la restructuration de la pêche côtière et le développement de l'aquaculture.

Le désaccord quant à la politique des ressources n'a pas permis d'aboutir à un accord sur ces propositions.

La Communauté s'est donc bornée à apporter un concours financier à des projets d'investissements dans les secteurs de la pêche côtière et de l'aquaculture.

En raison des difficultés du secteur de la pêche, il a été admis que les Etats membres puissent recourir à des politiques nationales s'inspirant des projets communautaires.

● **L'accord intervenu en janvier 1980.**

Lors de sa session des 29 et 30 janvier 1980, le Conseil est parvenu pour la première fois à un accord sur deux points : la fixation des T.A.C. dans les eaux européennes pour 1980 et un système d'enregistrement des captures.

Les T.A.C. retenus sont inférieurs de 10 à 30 % selon les espèces aux quantités prises au cours des dernières années. Encore représentent-ils un assouplissement des propositions initiales de la Commission.

Le système d'enregistrement des captures, entré en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1980, prévoit que les Etats membres doivent communiquer chaque mois à la Commission les quantités débarquées dans leurs ports. Le Conseil s'est engagé à compléter ce dispositif avant le 1^{er} juin prochain par des mesures imposant aux capitaines des unités de pêches de tenir un livre de bord, de remplir une déclaration au moment du débarquement et d'observer certaines modalités de transbordement.

Ces décisions constituent la première amorce de la politique communautaire interne de la pêche. Encore faut-il définir la répartition des T.A.C. communautaires entre les Etats membres, qui risque de soulever de nombreuses difficultés en raison notamment des exigences britanniques, et compléter le dispositif d'enregistrement pour permettre un véritable contrôle des prises.

2. Le volet externe.

Les négociations menées avec les pays tiers par la C.E.E. ont pour but d'une part de sauvegarder l'accès des Etats membres à des fonds de pêche inclus dans les zones économiques exclusives des Etats tiers, et d'autre part de protéger ses propres fonds de pêche contre une exploitation trop intensive. L'absence de politique communautaire des ressources ne peut évidemment qu'affaiblir la position de la C.E.E. lors de ces négociations.

D'autre part, le Royaume-Uni ayant décidé de lier les deux aspects de la politique communautaire, la conclusion ou la ratification d'un certain nombre d'accords se sont trouvés bloqués jusqu'en janvier 1980. La Communauté est cependant parvenue à faire progresser des négociations essentielles à la détermination de ses ressources totales en matière de pêche.

Les négociations bilatérales.

Elles tendent, par la conclusion d'accords-cadres :

— à garantir l'accès des Etats membres aux fonds de pêche des pays tiers sans contrepartie (Etats-Unis) ou en échange de contributions financières et techniques (Sénégal, Guinée-Bissau) ;

— à obtenir des concessions réciproques (pays nordiques, Canada) ;

— à limiter l'accès des pays tiers à la zone communautaire (Espagne, Finlande).

Un accord-cadre avec les Etats-Unis a été ratifié dès 1977. Actuellement, des accords avec la Suède, les îles Féroé, le Sénégal, la Norvège, l'Espagne et la Guinée-Bissau sont en voie de conclusion. Un accord avec le Canada a permis de déterminer pour 1980 un régime intérimaire pendant la négociation d'un accord à long terme.

La C.E.E. a également entamé des discussions avec la Tunisie, la Yougoslavie et avec les Seychelles et l'île Maurice, ce dernier accord devant être particulièrement important pour les pêcheurs français de la Réunion.

Les relations multilatérales.

Elles permettent à la C.E.E. de participer en tant que telle à la coopération multilatérale en matière de pêche.

La C.E.E. est partie contractante signataire à la convention sur les pêches de l'Atlantique nord-ouest (N.A.F.O.), entrée en vigueur le

1^{er} janvier 1979 et qui a remplacé l'I.C.N.A.F. (International Commission for Atlantic Fisheries).

Le Conseil a d'autre part autorisé, en mars 1979, la Commission à négocier l'établissement d'une convention relative à la conservation des ressources de l'Antarctique. La Communauté a enfin entamé une procédure d'adhésion à la Convention internationale sur la conservation des thonidés dans l'Atlantique (I.C.C.A.T.).

*
**

La situation de plus en plus préoccupante des ressources halieutiques de la C.E.E. impose de manière urgente la définition d'un régime commun de gestion et de contrôle des fonds de pêches européens, que les politiques nationales ne semblent pas pouvoir remplacer de façon satisfaisante. La politique commune des ressources conditionne d'autre part les autres aspects de la politique des pêches (politique des structures, relations avec les Etats tiers).

Il apparaît donc souhaitable de définir un régime communautaire de conservation et d'exploitation des ressources halieutiques conforme aux principes définis dès 1970 et qui préserve notamment l'égalité d'accès des Etats membres aux fonds de pêche communautaires. La France avait fait du règlement de cette affaire une condition *sine qua non* d'une solution au problème de la contribution britannique au budget communautaire.

CHAPITRE VI

LE SYSTÈME MONÉTAIRE EUROPÉEN

Un premier pas vers la monnaie commune.

« Le Système monétaire européen vise à établir une stabilité monétaire accrue dans la Communauté. Il doit être considéré comme l'élément fondamental d'une vaste stratégie ayant pour objectifs une croissance soutenue dans la stabilité, un retour progressif au plein emploi, l'harmonisation des niveaux de vie et la réduction des disparités régionales au sein de la Communauté. Le Système monétaire facilitera la convergence du développement économique et donnera une nouvelle impulsion au processus d'union européenne. Le Conseil escompte que le Système monétaire européen aura un effet stabilisateur sur les relations économiques et monétaires internationales. Ce système sera donc certainement conforme aux intérêts des pays industrialisés aussi bien que des pays en développement. »

Le texte des conclusions de la présidence du Conseil européen publié à l'issue de la réunion de Bruxelles du 5 décembre 1978 illustre avec précision la nature et l'importance du système ainsi mis en place. Le fonctionnement de ce système observé au cours de l'année 1979 semble répondre de manière très convenable aux objectifs que s'étaient fixés les chefs d'Etat et de Gouvernement de la Communauté européenne. Il convient de noter cependant que le Système monétaire européen n'en est actuellement qu'à une phase transitoire ; le passage à la phase définitive semble assez délicat et requiert une volonté politique plus affirmée ainsi qu'une situation économique mieux assurée.

A. — LES IDÉES-FORCES DU SYSTÈME

Le S.M.E. représente un système assez complexe de relations entre les différentes monnaies. Il repose cependant sur un certain nombre d'idées-forces qu'il est possible d'isoler sans détruire la logique interne dudit système.

1. Des taux de change stables mais ajustables.

A partir de la définition d'un numéraire commun, le fameux E.C.U. (European Currency Unit), le système fixe des marges de fluctuation entre toutes les monnaies prises deux à deux. La marge maximum (2,25 %) détermine, lorsqu'elle est atteinte, automatiquement des obligations d'intervention symétriques de la part des banques centrales. Ce système de parité en forme de grille permet en outre de modifier simplement les relations entre deux monnaies (taux pivots).

2. Une plus juste répartition des charges d'intervention et d'ajustement.

Instruits par le précédent du serpent européen mis en œuvre par l'accord de Bâle de 1972, les promoteurs du Système ont voulu éviter que la spéculation sur une monnaie (le mark en l'occurrence) n'oblige toutes les autres places européennes à intervenir, de manière coûteuse, pour soutenir le cours de leurs monnaies respectives, alors que leur situation économique interne ne la justifiait en rien. Ils ont donc mis au point un **indicateur de divergence**, un clignotant monétaire. Dès qu'une monnaie s'éloigne de manière sensible de l'ensemble des autres monnaies, le clignotant s'allume et le pays concerné est censé intervenir sur son marché des changes. Bien qu'il ne s'agisse que d'une présomption d'action, ce mécanisme présente deux avantages fondamentaux :

— il permet de détecter, avant même que des monnaies ne soient en opposition, la monnaie divergeant par rapport à l'ensemble et, donc, de faire peser sur cette monnaie le poids principal des interventions et de l'ajustement ;

— il permet également d'obtenir, grâce à des interventions diversifiées sur le marché des changes, une meilleure répartition des charges d'intervention.

3. Un développement de la solidarité entre pays membres.

Cette solidarité se manifeste par trois actions :

— une mise en commun des réserves. En contrepartie de l'apport (sous forme de swap, donc sans transfert de propriété) de 20 % de leurs réserves en or et en dollars au F.E.C.O.M. (Fonds européen de coopération monétaire), les banques centrales se virent remettre des E.C.U. qui serviront donc d'instruments de règlement entre les banques centrales débitrices et créditrices ;

— un aménagement des crédits communautaires. Les soutiens à très court, court et moyen terme que les banques centrales se consentent entre elles sont aménagés dans leur durée, dans leur montant et dans les moyens de règlement utilisés (possibilité de règlement en E.C.U.). Pour la France, ces modifications sont très sensibles :

(En milliards d'E.C.U.)

| | Mécanisme antérieur | Mécanisme du S.M.E. |
|--|------------------------|------------------------|
| Concours susceptibles d'être obtenus : | | |
| — Soutien monétaire à court terme | 2,5 | 6,15 |
| — concours financier à moyen terme | 2,7 | 7 |
| Engagements de la France : | | |
| — soutien monétaire à court terme | 5,1 | 12,3 |
| — concours financier à moyen terme | 1,2 | 3,1 |

— des transferts de ressources en faveur des économies des Etats membres moins prospères.

B. — L'ÉPREUVE DES FAITS

1. Un fonctionnement globalement satisfaisant...

Depuis le 13 mars 1979, date de son entrée en vigueur, le S.M.E. a fonctionné de manière satisfaisante. Si nous analysons concrètement son fonctionnement, les points suivants méritent d'être mentionnés :

— Il a résisté à des chocs exogènes.

La spéculation en dollars sur le deutsche Mark enregistrée au cours du mois de septembre a amené cette monnaie vers son seuil de divergence. Il a donc été procédé à un ajustement des cours pivots du deutsche Mark.

— Les procédures ont été respectées.

Avant de procéder à la dévaluation de la couronne, au mois de novembre, les autorités danoises ont consulté leurs partenaires et la décision a été prise « d'un commun accord ».

— Le rôle du dollar a décliné.

Les participants au S.M.E. ont procédé à d'importantes interventions sur les marchés des changes au cours de l'année. Pour une large

part, les interventions ont continué à être effectuées en dollars. Néanmoins, les interventions en monnaies communautaires à l'intérieur des marges se sont considérablement accrues.

— Les relations de change en Europe ont été stabilisées.

Au total, malgré les réalignements intervenus au cours des premiers mois d'existence du S.M.E., il apparaît que les fluctuations observées entre monnaies européennes ont été moindres que celles constatées aussi bien entre les monnaies européennes et les monnaies tierces qu'entre les monnaies tierces elles-mêmes. En ce sens, le S.M.E. a déjà atteint son objectif de stabiliser les relations de change en Europe.

2. ... qui laisse subsister certaines inquiétudes.

— Une convergence insuffisante des économies.

Le S.M.E. suppose que les économies des pays membres connaissent une évolution parallèle. Si les évolutions divergent, les monnaies, traductions de l'état des économies, divergeront nécessairement. Or, les taux d'inflation, de chômage et de croissance enregistrés en 1979 laissent subsister des différences très notables entre les pays de la Communauté.

— Le problème des relations avec le dollar n'est pas résolu.

On le voit par les expériences malheureuses des « sorties » du franc de janvier 1974 et mars 1976, la règle des parités croisées exclut que l'on puisse maintenir, par exemple, le rapport FF/DM dans le cadre de la fourchette plus ou moins 2,25 %, si le dollar américain évolue de façon sensiblement différente à Francfort et à Paris. Même en tenant compte du fait que dans le mécanisme actuel l'intervention se fait en principe en monnaie européenne et que la banque centrale du pays à monnaie faible ne supporte plus entièrement seule la charge de l'intervention, le problème des relations avec le dollar reste entier.

— Un certain nombre de difficultés techniques restent en suspens.

Mentionnons, parmi celles-ci, la construction de l'indicateur de divergence, la situation des pays débiteurs « malgré eux », le poids des différentes monnaies dans l'E.C.U.

— La Grande-Bretagne demeure formellement en dehors du Système.

C. — QUEL AVENIR POUR LE S.M.E. ?

1. Les ambitions initiales.

En décembre 1978, les chefs d'Etat et de Gouvernement avaient déterminé deux phases dans la mise en place du S.M.E. : une phase transitoire qui doit s'achever en mars 1981, une phase définitive à partir de cette date.

Caractéristiques de la phase définitive :

- une utilisation pleine et entière de l'E.C.U. comme instrument de règlement et avoir de réserve ;
- une consolidation des mécanismes de crédit ;
- une institutionnalisation du F.E.C.O.M., qui deviendrait un véritable Fonds monétaire européen disposant d'un certain nombre de ressources propres.

2. Les difficultés de parcours.

Depuis le sommet franco-allemand des 3-5 février 1980, il semblerait que le passage à la seconde phase du S.M.E. puisse connaître certains retards en raison de la situation politique et économique de la France et de l'Allemagne fédérale (1).

Dans un rapport de la Commission au Conseil européen du 20 mars dernier (2) les commissaires ont d'ailleurs confirmé cette hypothèse en déclarant : « Les travaux techniques préliminaires ont fait apparaître que, pour apporter une contribution supplémentaire réelle, le passage à la phase institutionnelle du Système monétaire européen ne pourrait être opéré que lorsque auront été tranchées certaines questions fondamentales sur lesquelles la clarté n'est pas entièrement faite. »

Parmi ces questions figurent essentiellement le risque d'éclatement du Système provoqué par les disparités entre les taux d'inflation nationaux et la perspective d'une recrudescence des déséquilibres dans les relations internationales de paiements.

La Délégation estime, pour conclure, que toute précipitation en ce domaine serait néfaste et qu'il convient de lever les ambiguïtés

(1) Informations de nature officieuse. *Le Monde* du 15 février 1980.

(2) C.O.M. (80) 146 final.

et de résoudre les problèmes relatifs au fonctionnement effectif du Fonds monétaire européen. Néanmoins, la volonté politique de conduire une véritable politique monétaire commune ne saurait faire défaut car la construction européenne, pour être cohérente et efficace, suppose des relations de change stables et une harmonisation des politiques économiques.

CHAPITRE VII

LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE

Ou l'Arlésienne des politiques communes.

Le choc de la crise pétrolière de 1973 a peut-être été plus rude encore pour l'Europe que pour les autres économies industrialisées. Non seulement l'Europe se trouvait confrontée — comme ses partenaires — à la fin brutale d'une ère de croissance fondée sur des ressources énergétiques abondantes et à bon marché, mais elle découvrait aussi qu'elle ne pouvait faire face à la crise sans une politique commune de l'énergie — qui restait à inventer.

En effet, bien qu'au commencement de l'Europe aient été la C.E.C.A. et l'Euratom, aucune politique commune de l'énergie n'était prévue et la Communauté avait essentiellement consacré ses efforts, entre 1958 et 1972, à l'organisation du « Marché commun des matières énergétiques », à l'aide à la reconversion des charbonnages dans le cadre de la C.E.C.A. et à la politique nucléaire — bien handicapée par l'échec relatif de l'Euratom.

La Communauté fut donc prise au dépourvu par la crise qu'elle affronta d'ailleurs — faut-il le rappeler ? — en ordre dispersé.

En 1979, les Neuf ont réagi avec plus de cohésion à la seconde vague d'augmentation des prix du pétrole, et la nécessité d'une politique commune de l'énergie n'est plus contestée par personne. Mais elle n'est pas réalisée pour autant.

Certes, la prise de conscience des conséquences de la dépendance énergétique communautaire a conduit les Neuf à définir des objectifs de politique énergétique et à prendre quelques mesures concrètes.

Mais les divergences qui demeurent entre les intérêts et les politiques des Etats membres risquent fort de peser sur la réalisation des objectifs que s'est assignés la Communauté.

A. — LA RÉVÉLATION DE LA DÉPENDANCE ÉNERGÉTIQUE EUROPÉENNE ET LA RECHERCHE D'UNE POLITIQUE COMMUNE

1. La dépendance énergétique de la Communauté.

— *La marche vers la dépendance.*

Au moment où a débuté la construction européenne, le processus de substitution de pétrole au charbon était déjà amorcé et, avec lui, l'engrenage de la dépendance énergétique. En 1958, la consommation énergétique de l'Europe des Six avoisinait 300 millions de tonnes équivalent pétrole, dont 65 % étaient fournis par le charbon. Quinze ans plus tard, à la veille de la crise de 1973, cette consommation, qui avait augmenté au même rythme que la croissance économique (1), avait plus que doublé : 935 Mtep pour l'Europe des Neuf — dont 685 pour l'Europe des Six. Dans le même temps, la part du pétrole était passée à 65 % de la consommation totale, dont le charbon n'assurait plus que 24 %.

Corrélativement, en 1973, la Communauté importait 63 % de sa consommation énergétique totale, dont 580 millions de tonnes de pétrole.

La stabilité et la modicité du prix du pétrole ont longtemps masqué les risques inhérents à cette dépendance grandissante : en 1973, la facture pétrolière de la Communauté ne dépassait pas 15 milliards de dollars. En 1980, en dépit de la réduction de sa consommation, la Communauté devra déboursier 100 milliards de dollars pour ses importations de pétrole ; elle ressent depuis cinq ans les déséquilibres consécutifs à cette hausse qui se répercute dans tous les secteurs de la vie économique et aboutit à la réduction de la croissance et de l'emploi.

De plus la Communauté ne peut exclure le risque plus grave encore d'une rupture des approvisionnements, et doit de toute façon tenir compte des tensions qui se manifesteront dans les prochaines années sur le marché de l'énergie.

(1) De 1968 à 1973, l'élasticité de la demande d'énergie par rapport à la croissance (rapport entre la croissance et la consommation d'énergie) a été de 1,03 pour l'ensemble de la Communauté.

2. A la recherche d'une politique commune de l'énergie.

— Les premières tentatives.

Passé le premier choc, le Conseil a adopté, en 1974 et 1975, trois résolutions tentant de définir une stratégie communautaire fondée sur la réduction de la dépendance énergétique à 50 % au plus en 1985, grâce à une politique d'économies d'énergie et à un recours accru aux énergies de substitution. L'accent était également mis sur la sécurité de l'approvisionnement extérieur, à laquelle devait notamment contribuer le dialogue euro-arabe qui s'instaura alors.

Mais les moyens mis en œuvre restaient modestes, on s'en tint essentiellement à des mesures ponctuelles. Un soutien financier fut néanmoins accordé aux économies d'énergie et aux énergies nouvelles, et les programmes communautaires dans les secteurs charbonniers et nucléaire furent renforcés. On était loin cependant d'une politique communautaire, et les résultats furent à la mesure des moyens : si le taux de dépendance énergétique a été ramené en 1978 à 56 %, et le niveau des importations de pétrole à 470 millions de tonnes, il semble bien que la crise économique ait été le principal artisan de ce résultat.

— la seconde crise pétrolière.

La nouvelle flambée des prix du pétrole en 1979 a révélé chez les Neuf un progrès de la cohésion communautaire qui s'est marqué notamment lors du Conseil de Strasbourg et du Sommet de Tokyo. L'année 1979 a vu également l'intervention de mesures communautaires orientées vers le contrôle des importations et la transparence des marchés pétroliers, et la redéfinition des objectifs énergétiques de la Communauté pour 1990.

— La limitation des importations et le contrôle des marchés libres.

— La limitation des importations.

En décembre 1979, le Conseil de l'énergie a adopté le principe d'un contrôle trimestriel de la mise en œuvre par les Etats membres de l'objectif de réduction des importations de pétrole, limitées à 472 millions de tonnes pour 1980. Ce montant global, réparti — non sans peine — entre les Etats membres (1) constitue donc désormais pour eux un plafond qu'ils ne pourront en principe dépasser.

(1) La répartition s'établit comme suit pour 1980 (en M.T.) : Belgique : 30 - Danemark : 16,5 - France : 117 - Irlande : 6,5 - Italie : 103,5 - Luxembourg : 1,5 - Pays-Bas : 42 - Royaume-Uni : 12.

— *La surveillance des marchés libres.*

Les marchés libres, ou « spot », de Gênes et de Rotterdam sont des marchés étroits sur lesquels peuvent se produire des mouvements spéculatifs conduisant à la fixation de niveaux de prix sans signification économique, mais qui peuvent néanmoins exercer un certain effet d'entraînement. Conformément aux engagements pris à Tokyo, les Neuf ont adopté, en octobre 1979, un règlement prévoyant l'enregistrement mensuel des transactions de brut sur ces marchés, afin de dissuader les opérateurs de procéder à des transactions à des prix trop élevés. Cette « surveillance » a été étendue à l'ensemble des produits pétroliers.

Mais, pour limitées qu'elles puissent paraître, ces mesures « anti-crise » n'auraient peut-être pu faire l'objet d'un accord sans la crainte de voir les autres participants au Sommet de Tokyo — et en particulier les Etats-Unis — prendre prétexte d'une inaction européenne pour renoncer de leur côté à limiter leurs importations.

On peut donc craindre que les Etats membres ne consentent pas les efforts requis pour atteindre les objectifs énergétiques que la Communauté s'est fixés pour 1990, manquant ainsi une nouvelle occasion de mettre en œuvre une véritable politique commune de l'énergie.

— **Les objectifs énergétiques de la Communauté pour 1990.**

Une communication transmise par la Commission au Conseil en juin 1979 a rassemblé, sous forme d'un projet de résolution, les objectifs communautaires en matière de réduction de la dépendance énergétique et de la consommation d'énergie.

Ces objectifs sont les suivants :

— abaissement progressifs en dessous de 0,7 du rapport entre croissance économique et consommation d'énergie ;

— limitation de la dépendance énergétique à 50 % (contre 54 % actuellement) et maintien à 470 millions de tonnes des importations nettes de pétrole.

La réalisation de ces objectifs impliquerait notamment les actions suivantes :

— intensification des politiques d'économies d'énergie ;

— recours accru au nucléaire et au charbon, qui devraient pouvoir assurer ensemble, en 1990, les trois quarts de la production d'électricité ;

— encouragement à la recherche (énergies renouvelables, gazéification et liquéfaction du charbon) ;

— recherche de la « vérité des prix » de l'énergie à la consommation ;

— réduction de la capacité de raffinage excédentaire de la Communauté.

Au cours du débat sur ces objectifs, conclu le 14 février 1980, l'Assemblée des Communautés, suivant sa Commission de l'énergie et de la recherche, a souligné la nécessité d'un effort communautaire accru dans le domaine de l'énergie, et déploré l'absence de mise en œuvre des principes arrêtés dès 1974-1975. De fait, par-delà le « consensus » sur les objectifs d'une politique de l'énergie, les résultats obtenus jusqu'à présent n'incitent guère à se montrer optimiste quant à sa mise en œuvre.

B. — LES ALÉAS DE LA CONVERGENCE

En l'état actuel, l'action européenne dans le domaine de l'énergie repose essentiellement sur les politiques nationales des Etats membres, dont l'action proprement communautaire doit renforcer l'hypothétique convergence. Mais, tant que la Communauté ne se sera pas dotée de moyens d'actions suffisants, la diversité des situations et des politiques nationales continuera de peser lourdement sur la réalisation des objectifs communs.

1. Le poids des divergences nationales.

Depuis le début de la crise de l'énergie, la Communauté a largement accru sa participation aux programmes d'investissements et de recherche relatifs notamment aux énergies nouvelles, aux économies d'énergies, à l'énergie et à la sécurité nucléaires (1). Le financement communautaire représenterait actuellement 3 % de l'effort global consenti par les Etats membres. Les moyens demeurent cependant insuffisants au regard des besoins. La Commission a donc souligné, dans une communication au Conseil du 25 mars 1980, la nécessité de trouver de nouvelles ressources, qui pourraient prendre la forme d'une taxe communautaire à l'importation ou à la consommation de pétrole. On peut s'interroger sur la possibilité de parvenir sur ce point à un accord, mais le problème mérite d'être posé et il n'est pas mauvais, en tout cas, que soit soulignée la nécessité de nouvelles initiatives communautaires.

(1) Le Conseil a accepté, en décembre dernier, de modifier sa décision du 28 mars 1977 et de porter à un milliard d'U.C.E. — au lieu de 500 millions — le montant des emprunts Euratom destinés au financement des centrales nucléaires de puissance.

Quant à la législation énergétique communautaire, les Neuf n'ont pu jusqu'à présent s'entendre que sur des mesures limitées — en dehors bien sûr des résolutions qui n'ont pas de portée normative — comme les directives sur les économies d'énergie de 1977 et 1979. Dans le domaine du nucléaire, la révision actuellement entreprise des dispositions du traité Euratom relatives à l'Agence d'approvisionnement — révision dont on ne contestera d'ailleurs pas la nécessité — montre que les modalités mêmes de la coopération ne sont pas encore déterminées de façon satisfaisante.

La Communauté manque donc de moyens pour harmoniser les politiques nationales qui continuent de refléter la diversité des situations et des options des Etats membres. Et cette diversité est grande, qu'il s'agisse des ressources ou des structures de production et de consommation. On constate tout d'abord entre les Neuf une grande inégalité dans la dépendance comme le montre le tableau ci-dessous :

EVOLUTION DU DEGRE DE DÉPENDANCE ÉNERGÉTIQUE DE LA C.E.E. (a)

| | Europe (9) | R.F.A. | France | Italie | Pays-Bas | Royaume-Uni |
|------------|------------|--------|--------|--------|----------|-------------|
| 1963 | 39 | 22 | 53 | 70 | 63 | 26 |
| 1969 | 58 | 44 | 65 | 80 | 56 | 49 |
| 1973 | 64 | 56 | 79 | 84 | 7 | 56 |
| 1978 | 57 | 59 | 76 | 82 | 5 | 25 |

(a) Défini par le rapport $\frac{\text{Importations nettes - soutes}}{\text{Consommation intérieure brute}}$ en %

Source : Eurostat (1979).

Les ressources sont fort inégalement réparties : la Grande-Bretagne atteint l'autosuffisance en pétrole — alors que la France importe 99 % de sa consommation. Les Pays-Bas disposent de 60 % des ressources communautaires de gaz naturel, le Royaume-Uni et l'Allemagne produisent à eux seuls près des neuf dixièmes du charbon européen, tandis que la France est le seul pays européen à n'avoir pas connu de retard dans la réalisation de son programme nucléaire.

La même diversité se retrouve dans l'organisation du marché pétrolier : sociétés nationales et interventionnisme chez les uns, libéralisme chez les autres...

Les pays européens connaissent aussi des croissances inégalement économes en énergie : entre 1975 et 1978, l'élasticité de la consommation d'énergie par rapport à la croissance allait de 0,24 au Pays-Bas à 1,12 en R.F.A. (moyenne européenne : 0,84).

La Commission a enfin souligné, dans son mémorandum de mars 1980 en faveur de nouvelles initiatives communautaires dans le domaine de l'énergie, le poids des divergences entre les politiques nationales de prix et de taxation de l'énergie et leurs incidences sur l'harmonisation des structures de consommation et des politiques énergétiques.

Peut-on, dans ces conditions, s'étonner que les réalisations communautaires marquent le pas dans des secteurs essentiels : les économies d'énergie, le développement de l'énergie nucléaire et la politique charbonnière ?

2. Le bilan de l'action communautaire.

Les économies d'énergie.

Le rapport « *Pour une croissance économe en énergie* » (rapport Saint-Geours), établi en juillet 1979 à la demande de la Commission, met en évidence l'importance des économies potentielles d'énergie : 25 à 35 % dans les transports, 15 à 35 % dans l'industrie et l'agriculture, et jusqu'à 50 % dans les secteurs domestique et tertiaire. Il y a donc là des possibilités d'actions d'autant plus intéressantes que, si elles nécessitent d'importants investissements, elles peuvent en revanche favoriser l'essor d'industries et d'activités nouvelles. Mais la responsabilité essentielle en ce domaine reste celle des Etats membres, qui se consacrent avec une ardeur fort inégale, comme l'a constaté la Commission, à l'exploitation des « gisements d'économies d'énergie » (rapport Saint-Geours). Sans revenir sur la question — pourtant essentielle — du problème de la fixation des prix de l'énergie et de son influence sur la consommation, on constate en effet des différences notables entre les programmes d'économies d'énergie des Etats membres, aussi bien au niveau de l'importance des dépenses publiques — de 0,2 U.C.E. par habitant en Irlande et en Italie à 15,4 U.C.E. au Danemark (chiffres de 1978) qu'à celui du choix des actions entreprises. Encore ne peut-on déterminer exactement le coût et l'efficacité des mesures d'économies d'énergie, ce qui ajoute encore au flou des prévisions et à l'incertitude des résultats.

L'énergie nucléaire.

L'objectif fixé en décembre 1975 pour 1985 était la réalisation d'un parc nucléaire de 160 G.W.e. On est loin du compte : les réalisations n'atteindront pas la moitié de cette capacité. A l'heure actuelle, trois pays européens (Danemark, Irlande et Luxembourg)

ne disposent d'aucune centrale nucléaire — en service ou en construction — et seule la France, et dans une moindre mesure l'Allemagne, s'en sont tenues à la ligne d'action fixé en 1975. Compte tenu des délais de construction des centrales, il apparaît improbable d'atteindre en 1990 une production de 140 G.W.e. (210 Mtep), même si cet objectif est inférieur à celui primitivement envisagé en 1975. La production d'énergie nucléaire n'est en effet que de 28 Mtep actuellement : il faudrait donc commander au moins 12 nouvelles centrales chaque année entre 1979 et 1990... Selon la Commission, la contribution du nucléaire à la couverture des besoins énergétiques ne dépasserait pas 15 % en 1990.

Ces résultats sont particulièrement décevants compte tenu de l'importance de l'enjeu et des efforts déployés par la Communauté pour soutenir les recherches portant sur les technologies et la sécurité nucléaires. Efforts qui n'ont pu, cependant, vaincre la tendance de la plupart des Etats membres à se réfugier dans un certain « attentisme » vis-à-vis du nucléaire, sous la pression, notamment, des mouvements d'opinion hostiles au nucléaire...

On peut cependant espérer que les trois projets de résolution adoptés le 18 février dernier vont contribuer à débloquer la situation.

Ces résolutions concernent en effet :

— le soutien communautaire au recours aux surgénérateurs, afin de réduire les besoins en uranium des Neuf (10.000 tonnes d'uranium naturel en 1978 pour une production interne inférieure à 2.500 tonnes) ;

— le retraitement, qui permet également de réduire les besoins en combustible : le Conseil a décidé la création d'un comité qui étudiera les possibilités de promotion de la capacité communautaire en matière de retraitement ;

— les déchets radioactifs : un plan d'action a été élaboré pour rechercher des solutions communautaires à long terme au problème de la gestion des déchets.

L'adoption de cette « trilogie nucléaire » permettra peut-être d'atténuer les réticences à l'encontre des technologies nucléaires en développant la coopération dans le domaine de la sécurité. Elle constitue, en outre, un encouragement pour les pays qui, comme la France, se sont déjà engagés dans l'exploitation des techniques de surgénération et de retraitement.

Le charbon.

Après avoir consacré tous ses soins à organiser le « repli stratégique » de la production charbonnière, la Communauté tente à présent de la relancer. Cela ne va pas sans difficulté : jusqu'à présent, les

avantages de prix à court terme l'emportent sur le risque d'une nouvelle dépendance, et les Etats membres importateurs de charbon à bon marché manifestent quelque réticence à financer des aides du charbon produit dans la Communauté.

L'objectif pour 1990 est de rétablir la production communautaire à son niveau de 1973 (250 millions de tonnes, soit 175 millions de tep), ce qui n'exclura pas un recours accru à l'importation, et d'assurer 75 % des besoins en électricité à partir du charbon et du nucléaire — contre 32 % actuellement. Il ne s'agit, là encore, que de la reconduction d'objectifs envisagés pour 1985 mais qui se sont révélés impossibles à atteindre dans ce délai. Les premiers résultats n'ont en effet guère été encourageants : la production communautaire a baissé de 270 millions de tonnes en 1973 à 238 millions de tonnes en 1978, tandis que les importations ont presque doublé, passant de 29,9 millions de tonnes à 59 millions de tonnes.

Un redressement de la demande s'est manifesté en 1979. On ne peut cependant espérer atteindre un niveau d'investissement suffisant pour réaliser les objectifs de production retenus et pour assurer des débouchés à cette production sans accroître sensiblement les aides communautaires. On risque, à défaut, de ne pouvoir réduire suffisamment la consommation de fuel-oil dans les centrales thermiques, qui est actuellement de 63 millions de tep par an, et qui devrait être maintenu en dessous de 65 millions de tep en 1990.

Mais aucun accord n'a pu intervenir sur les propositions de la Commission relatives aux aides à l'utilisation de charbon dans les centrales et au développement des échanges intracommunautaires de charbon-vapeur.

Seule a pu être adoptée en décembre une décision prolongeant et réadaptant le régime d'aide au charbon à coke communautaire, qui portera sur 15 millions de tonnes et vise à assurer la compétitivité de la production domestique par rapport aux importations.



Est-il besoin pour votre Rapporteur de conclure ? Les faits parlent d'eux-mêmes : il est navrant que sur un problème aussi vital que celui de l'énergie, de la solution duquel dépendent l'avenir et l'indépendance économiques de l'Europe, actuellement à la merci d'une nouvelle augmentation du prix du pétrole ou de mesures d'embargo, les Neuf se montrent incapables de manifester la solidarité indispensable à la mise en œuvre d'une politique commune.

CHAPITRE VIII

LES NOUVELLES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE RÉGIONALE

Ou la politique régionale entre deux réformes.

A. — LA POLITIQUE RÉGIONALE RECONSIDÉRÉE

La politique régionale de la Communauté est une politique récente. Jusqu'au début des années soixante-dix en effet elle a été quasiment **ignorée**. Diverses mutations intervenues dans le domaine de la politique agricole (directives socio-structurelles de 1972), dans les objectifs de la Communauté (Union économique et monétaire) comme dans son cadre géographique (adhésion de trois nouveaux Etats membres) ont contribué à ce qu'une politique nouvelle soit **ébauchée** qui vise à remédier à certains déséquilibres régionaux dans la Communauté. Résultat de laborieux compromis réalisés en 1975 cette politique s'articulait autour de deux axes :

— correction des principaux déséquilibres régionaux dans la Communauté grâce à un Fonds européen de développement régional (F.E.D.E.R.) finançant sur la base de quotas nationaux des actions communautaires de soutien aux politiques régionales des Etats membres ;

— programmation du développement régional des Etats membres de façon à assurer la cohérence des politiques régionales nationales.

A l'issue de la phase expérimentale de son fonctionnement (1975-1977), la politique régionale a été **reconsidérée**. Cette réflexion qui a été menée sur la base d'« Orientations en matière de politique régionale communautaire » proposées par la Commission en 1977 a conduit à deux séries de réformes adoptées en 1979.

La première concerne le F.E.D.E.R. et la seconde les orientations mêmes de la politique régionale.

1. Les nouvelles règles de fonctionnement du Fonds régional.

Un règlement du Conseil en date du 6 février 1979 a créé une section dite « hors quota » et apporté des modifications à la section « sous quota » du Fonds européen de développement régional.

La nouvelle section « hors quota » du Fonds vise à permettre à la Communauté de contribuer par des actions communautaires spécifiques à résoudre, dans certaines régions, des problèmes découlant de la mise en œuvre de politiques communautaires. Les actions communautaires spécifiques se distinguent de celles financées au titre de la section « sous quota » par les traits suivants :

— financement opéré sur base de programmes spéciaux et non d'investissements individuels ;

— gamme élargie d'activités éligibles pour un concours du Fonds ;

— taux de participation du Fonds plus élevé pouvant aller jusqu'à 70 % du coût de certains types d'opérations. Les dépenses de la section « hors quota » sont plafonnées à 5 % de la dotation totale du Fonds régional pendant les années 1978, 1979 et 1980.

S'agissant de la section sous quotas nationaux plusieurs modifications importantes ont été adoptées. La première concerne l'ajustement des quotes-parts nationales pour permettre une augmentation de 2 % du quota français, en faveur des départements d'outre-mer ; les ressources du Fonds destinées au financement d'actions communautaires de soutien aux mesures de politique régionale arrêtées par les Etats membres sont désormais réparties selon le schéma suivant :

| | |
|------------------------------|---------|
| — Belgique | 1,39 % |
| — Danemark | 1,20 % |
| — Allemagne (R.F.) | 6,00 % |
| — France | 16,86 % |
| — Irlande | 6,46 % |
| — Italie | 39,39 % |
| — Luxembourg | 0,09 % |
| — Pays-Bas | 1,58 % |
| — Royaume-Uni | 27,03 % |

La seconde modification importante concerne une définition plus large et plus souple des investissements en infrastructure éligibles au concours du Fonds, et l'augmentation de 30 % à 40 % du taux maximum du concours. Il est prévu par ailleurs de donner un rôle accru aux programmes de développement régional et de prévoir la possibilité de procéder à des paiements accélérés.

2. Les orientations de la politique régionale.

Le Conseil a adopté le 6 février 1979 une résolution qui s'articule autour de trois principes : établissement d'un cadre global d'analyse et de conception de la politique régionale communautaire ; meilleure appréciation de l'impact régional des politiques de la Com-

munauté ; coordination plus étroite des politiques régionales nationales ainsi que de celle de la Communauté.

L'innovation majeure de l'année 1979 en matière régionale ayant été la création de la section « hors quota » du F.E.D.E.R. votre Rapporteur centrera son analyse sur cette innovation encore limitée mais porteuse d'avenir.

B. — UNE NOUVELLE CATÉGORIE D'AIDES DE LA COMMUNAUTÉ

1. Les principes posés par le Conseil.

L'article 13 du règlement n° 214/79 du Conseil du 6 février 1979 prévoit que le F.E.D.E.R. peut financer des actions communautaires spécifiques de développement régional, dans la limite de 5 % des ressources du Fonds (ce qui représente 45 millions d'U.C.E. au titre de l'exercice 1979).

Les actions ont en principe l'*objet* suivant : elles sont liées aux politiques de la Communauté et aux mesures arrêtées par celle-ci afin de permettre de mieux prendre en compte leur dimension régionale ou d'en atténuer les conséquences régionales.

A titre exceptionnel, elles peuvent être mises en œuvre lorsqu'il s'agit de « faire face aux conséquences structurelles d'événements particulièrement graves dans certaines régions ou zones en vue de remplacer des emplois perdus et de créer les infrastructures à cet effet ».

Dans tous les cas, ces actions sont financées conjointement par la Communauté et le ou les Etats membres concernés.

Pour la *procédure d'adoption et de mise en œuvre* des actions spécifiques les règles suivantes sont posées.

C'est le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée qui fixe pour chacune des actions à mettre en œuvre sous forme de programme spécial les zones d'interventions, la nature des opérations éligibles, la participation du Fonds, les modalités de financement, etc.

Les demandes de concours du Fonds se rapportant à ces programmes spéciaux sont présentées à la Commission par les Etats membres. Le concours du Fonds est décidé par la Commission après consultation du Comité de politique régionale.

2. La première application proposée par la Commission.

Les premières propositions de la Commission présentées au Conseil en octobre 1979 se caractérisent par l'originalité de leurs orientations générales, la spécificité de leur application et l'importance de l'effort consenti en faveur des régions méridionales de la France dans la perspective de l'élargissement.

Les actions proposées par la Commission présentent pour la plupart les caractéristiques suivantes : ce sont des actions préventives, devant assurer l'autodéveloppement des régions concernées par un programme d'ensemble adapté ; il s'agit moins d'aides au capital que d'aides à l'initiative ; ce sont des actions marquées par la forte participation financière de la Communauté et par le caractère temporaire de cette aide ; ces actions sont enfin volontairement sélectives, concentrées et coordonnées.

Pour ce qui concerne la procédure, la Commission distingue deux étapes : l'adoption par le Conseil du règlement instituant l'action communautaire spécifique, en application de l'article 13, paragraphe 3, du règlement sous forme de programmes spéciaux. Ceux-ci seraient présentés à la Commission par chacun des Etats membres concernés. Après avoir approuvé les « programmes spéciaux » (après consultation du Comité de politique régionale), la Commission pourrait passer au stade de l'engagement des moyens financiers.

Le détail des propositions fait ressortir l'importance relative de l'action envisagée pour les régions méridionales.

Il est proposé de consacrer 120 millions d'U.C.E. (1) sur cinq ans à une vigoureuse action structurelle dans le Mezzogiorno (65 millions d'U.C.E.) ainsi que dans les trois régions françaises limitrophes de l'Espagne (Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon) (55 millions d'U.C.E.).

Visant à mettre ces régions en situation de s'adapter à l'élargissement et faisant l'objet d'un financement conjoint entre l'Etat membre et la Communauté, ces actions revêtiraient les formes suivantes :

— mise à la disposition des P.M.E. de moyens et services permettant d'accroître leurs possibilités d'action (participation financière de la C.E.E. variant de 20 à 70 % du coût) ;

— promotion de l'innovation industrielle (contribution C.E.E. : 70 % en principe) ;

(1) Valeur de l'U.C.E. = 5,8 F environ.

— promotion de l'artisanat (participation C.E.E. : 70 % de la dépense publique) ;

— promotion du tourisme rural (participation C.E.E. : de 50 à 70 %).

Le montant prévisionnel relatif au programme spécial concernant les régions Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon et Aquitaine est le suivant :

(En millions d'U.C.E.)

| Article | Opérations | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | Total |
|---------|---------------------|------|------|------|------|------|-------|
| 4.1 | P.M.E. | } | } | } | } | } | 25 |
| 4.2 | Innovation | | | | | | 12,5 |
| 4.3 | Artisanat | | | | | | 7 |
| 4.4 | Tourisme rural | | | | | | 10,5 |
| | Total | 11 | 11 | 11 | 11 | 11 | 55 |

Compte tenu du caractère évaluatif de la présente estimation, l'incidence financière de la participation communautaire peut varier à l'intérieur d'une fourchette de 50 M.U.C.E. à 60 M.U.C.E.

Les quatre autres actions (d'un montant total de 100 millions d'U.C.E. sur cinq ans) concernent des zones particulièrement touchées par les difficultés de l'industrie sidérurgique (Royaume-Uni, Belgique, Italie) et de la construction navale (Royaume-Uni), la diversification des sources d'énergie au Mezzogiorno, ainsi que le développement du tourisme en Irlande et Irlande du Nord.

L'Assemblée des Communautés européennes dans sa séance du 11 mars 1980 a émis un avis globalement favorable à ces propositions sur lesquelles le Conseil n'a pas encore statué.

3. Les conclusions de la Délégation.

La Délégation a examiné les propositions de la Commission, sur le rapport de M. Didier, le 18 décembre 1979. Elle a approuvé le principe de la création de la section « hors quota » du F.E.D.E.R. En ce qui a trait aux actions concernant les régions méridionales, la Délégation a estimé que ces premières mesures reflètent une approche globale et intégrée des problèmes de développement des régions méditerranéennes dans la perspective de l'élargissement. Ses réserves ont néanmoins porté sur deux points : la liste des régions françaises retenue par la Commission a été considérée comme trop restrictive et il a été proposé d'y inclure en particulier la région Provence - Côte

d'Azur et la région de Corse, compte tenu des problèmes de leurs productions agricoles saisonnières ; les moyens financiers proposés ont été jugés tout à fait insuffisants et il a été demandé qu'une aide communautaire beaucoup plus substantielle soit accordée à l'avenir, aide qui devrait s'articuler étroitement avec les actions qui seront entreprises dans le cadre du plan décennal de développement du Grand Sud-Ouest. De manière plus générale, la définition, le financement et la mise en œuvre au niveau communautaire d'un véritable plan global de développement appliqué aux régions méditerranéennes ont été souhaités.

A la demande de la Délégation, le Rapporteur a interrogé le Gouvernement sur ces différents points (1) ; il s'est aussi enquis de savoir comment serait assuré le caractère complémentaire et additionnel de l'aide communautaire par rapport à l'effort décidé au plan national.

La Délégation ne manquera pas d'examiner l'ensemble de la politique régionale de la Communauté à l'occasion de la révision du règlement de base du F.E.D.E.R. qui doit intervenir avant le 1^{er} janvier 1981. Elle pourra à cette occasion se pencher sur les nombreux problèmes posés par le fonctionnement actuel du Fonds, et en particulier de la section « sous quota » : dotation insuffisante, fonction presque exclusive de caisse de compensation financière entre Etats membres, absence de critères communautaires de développement, doutes quant au caractère réellement additionnel de l'aide communautaire par rapport à l'effort national, information et publicité insuffisantes en faveur des interventions du F.E.D.E.R., coordination incomplète des instruments financiers de la Communauté. L'Assemblée des Communautés européennes a mis l'accent sur ces nombreuses imperfections dans une résolution adoptée au cours de la période de session d'avril 1980. La politique régionale de la Communauté qui doit devenir le symbole de la solidarité entre les Etats membres et le ciment de la cohésion entre les économies devra connaître de vigoureux développements dans les années à venir, en particulier dans la perspective de l'élargissement méridional.

(1) Question écrite n° 32444 du 2 janvier 1980. J.O. Débats Sénat (séance du 15 janvier 1980).

CHAPITRE IX

LA POLITIQUE INDUSTRIELLE

De la défensive à l'offensive.

En ce début des années quatre-vingt, l'industrie européenne se trouve confrontée à un double et formidable défi : celui de la nouvelle division internationale du travail et celui de la troisième révolution industrielle. Nos productions traditionnelles, héritées souvent du XIX^e siècle, se voient dangereusement concurrencées du fait de l'industrialisation accélérée de nombreux pays en voie de développement où les coûts salariaux sont très bas et la protection sociale très faible. En matière de technologie de pointe, en particulier dans le secteur prometteur des nouvelles technologies de l'information, les Etats-Unis et le Japon ont dans l'ensemble adopté des stratégies plus cohérentes et plus ambitieuses que les nôtres. Il est clair que la réponse à un tel défi implique une action qui soit ordonnée et coordonnée au niveau du grand ensemble économique et commercial que constitue l'Europe des Neuf.

Force est de constater que jusqu'à ce jour, la Communauté a surtout conduit une politique défensive tendant à protéger et à restructurer les secteurs en crise. Cette action d'urgence, qui a produit des effets positifs, est d'ailleurs encore incomplète puisqu'il n'y a pas d'accord sur les principes généraux d'interventions financières de la Communauté en faveur d'opérations de restructuration dans les industries en difficulté, ou sur le volet social de la politique sidérurgique.

Dans les secteurs de croissance, c'est une politique offensive que la Communauté doit mener. Ceci implique une vision claire de l'avenir, des moyens financiers importants et en dernière analyse, une réelle volonté politique. Cette volonté ne s'est encore manifestée que sur des projets ponctuels (Airbus, fusée Ariane, Eurodif) et souvent en dehors du cadre communautaire. Si elle veut conserver son indépendance technologique, préserver l'emploi et consolider sa puissance économique qui conditionne son influence dans le monde, la Communauté doit, sans plus tarder, définir une stratégie industrielle d'ensemble. L'Histoire, elle, n'attend pas.

A. — ADAPTER LES SECTEURS TRADITIONNELS

1. Sidérurgie.

Le second semestre de l'année passée et les premiers mois de l'année en cours, ont été marqués, en matière de politique sidérurgique, par trois faits majeurs : la reconduction du « plan Davignon » ; les discussions autour du volet social de la politique sidérurgique ; le risque de « guerre commerciale » entre l'Europe et les Etats-Unis.

- a) *Le plan Davignon : une reconduction opportune ; des améliorations certaines ; des difficultés d'application.*

La reconduction et l'amélioration du dispositif anti-crise.

Mis en place en 1977 par la Communauté pour surmonter la crise de l'industrie sidérurgique européenne, le plan Davignon, du nom du commissaire chargé des affaires industrielles, visait un double objectif : inciter les producteurs européens à respecter une certaine discipline ; contrôler les importations en provenance des pays tiers. A cette fin, avaient été arrêtées des mesures conjoncturelles internes (engagement volontaire des entreprises de respecter des objectifs de livraison pour le marché intérieur, fixation de prix minima et prix d'orientation pour certains produits), des mesures conjoncturelles externes (engagements bilatéraux conclus avec les principaux exportateurs d'acier dans la Communauté et respect de prix de base) et des mesures structurelles (objectifs généraux acier 1985-1990).

Ce plan a permis d'atteindre des résultats positifs sur le plan économique : la production s'est redressée et les prix, après une chute brutale et durable, ont connu une amélioration qui a toutefois été très différente d'un produit à l'autre.

Sur le plan social en revanche, la restructuration de l'appareil de production a eu des conséquences très graves, parfois dramatiques. C'est la raison pour laquelle la Commission a demandé au Conseil de marquer son accord avec l'adoption d'un volet social au plan anti-crise.

Si le Conseil n'a pu se prononcer sur cet aspect important de la politique sidérurgique, il a considéré, le 18 décembre 1979, que la situation sidérurgique justifiait la prolongation du dispositif anti-crise. Toutefois, ce plan a été à la fois allégé et complété.

Le principal assouplissement décidé porte sur la suspension des prix minima pour les produits longs (ronds à béton, laminés marchands) ; en revanche, les prix minima sur les larges bandes à chaud ont été maintenus, en raison de la conjoncture très précaire.

Un complément au dispositif anti-crise a été apporté avec l'accord du Conseil sur le contrôle des aides à la sidérurgie, publiques ou privées. Ces aides ne devront pas avoir pour conséquence de fausser le jeu de la concurrence en maintenant en production des unités dépassées ou en favorisant des capacités nouvelles pour des produits déjà excédentaires dans la Communauté. La Commission a demandé aux Etats membres de lui notifier à l'avance tous les cas d'application des régimes généraux et régionaux d'aide à la sidérurgie.

Les difficultés d'application du plan Davignon.

Une des conditions du succès du dispositif anti-crise réside dans le respect par les producteurs européens des objectifs de limitation de la production et des prix minima.

En 1979, un projet de modernisation du complexe sidérurgique de Bagnoli (près de Naples), susceptible d'accroître le déséquilibre du marché des produits plats dans la Communauté, a suscité une inquiétude d'autant plus vive que la Commission semblait vouloir donner sa caution à ce projet.

Interrogée sur son attitude dans cette importante affaire, la Commission a précisé qu'elle était en discussion avec les autorités italiennes et avec l'industrie sidérurgique afin de s'assurer qu'une éventuelle production n'aboutisse pas à remettre en cause les efforts de restructuration de la sidérurgie dans l'ensemble de la Communauté européenne. Votre Rapporteur estime qu'une attention particulière devra être portée aux suites données à ce projet.

b) Le volet social de la politique sidérurgique : une dimension nouvelle à donner à l'action communautaire.

Des propositions novatrices.

Constatant que les décisions en matière de restructuration de la sidérurgie communautaire ont, et auront encore, des conséquences très sérieuses dans le domaine de l'emploi et que le dispositif classique de réadaptation et de reconversion dans le cadre de la C.E.C.A. est insuffisant, la Commission avait présenté, en mai 1979, une communication relative aux aspects sociaux de la restructuration de l'industrie sidérurgique assortie d'un projet de décision concernant l'institution d'allocations spéciales temporaires tendant à aider les travailleurs affectés par le programme communautaire de restructuration.

L'objet de ces propositions était double : renforcer les mesures existantes ; compléter ces actions par de nouvelles interventions, les allocations spéciales.

A la condition que, de l'avis de la Commission, l'entreprise procède à une action de modernisation et de rationalisation (restructuration), il était proposé une contribution communautaire au financement des interventions revêtant la forme :

- d'allocations au titre de la retraite anticipée ;
- d'allocations au titre de l'aménagement du cycle de travail (y compris le chômage partiel et une équipe supplémentaire) ;
- d'allocations au titre de compensations salariales en cas de réduction des heures supplémentaires (allocation dégressive accordée pour une période de trois ans au maximum).

Le nombre des travailleurs bénéficiaires de ces mesures était estimé à quelque 80.000. Une contribution exceptionnelle du budget général au budget opérationnel de la C.E.C.A. devrait être décidée pour assurer le financement de ce volet social.

Les réserves des Etats membres.

Ces propositions se sont heurtées à deux types de difficultés au sein du Conseil.

Sur le fond les réserves suivantes ont été exprimées :

- risque d'empiétement sur la compétence des partenaires sociaux pour certaines de ces mesures (réduction du temps de travail, par exemple) ;
- risque de distorsion de concurrence à l'intérieur des Etats membres en raison du coût des mesures proposées ;
- approche exclusivement sectorielle d'un problème général, celui de la réduction de la demande de main-d'œuvre.

Sur le plan du financement, l'impossibilité d'augmenter de façon substantielle le taux des prélèvements C.E.C.A. et les problèmes posés par une contribution du budget général au budget opérationnel de la C.E.C.A. ont été soulignés.

Les conclusions de la Délégation : pour une approche du volet social.

La Délégation a examiné, le 18 décembre 1979, le volet social de la politique sidérurgique sur le rapport de M. Lemarié.

Dans ses conclusions, elle a exprimé sa profonde préoccupation devant la situation de l'industrie sidérurgique communautaire et ses

graves répercussions dans le domaine social, en particulier au cours de l'année 1980. Elle a marqué son approbation pour l'institution d'allocations spéciales temporaires visant à pallier pour les travailleurs certains effets des mesures de restructuration ; cependant, elle a considéré comme souhaitable de prendre, dans un premier temps, une décision favorable concernant les allocations au titre de la retraite anticipée, dans l'attente d'un accord sur les allocations au titre de l'aménagement des conditions et de la durée du travail. Elle a aussi souhaité que la Communauté dégage rapidement les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre de ces mesures.

c) Vers une « guerre commerciale » Europe - Etats-Unis ?

Le contentieux euro-américain actuel sur l'acier trouve son origine dans l'attitude protectionniste adoptée par le premier producteur sidérurgique américain, l'U.S. Steel, qui a déposé, le 21 mars 1980, une série de plaintes pour dumping contre des entreprises des sept pays du Marché commun qui exportent aux Etats-Unis des poutrelles et des tôles. Face à cette démarche — contre laquelle on peut faire valoir bon nombre d'arguments — l'administration américaine a adopté une attitude pour le moins ambiguë en suspendant le Trigger Price Mechanism (T.P.M.) qui jouait comme un prix plancher à l'importation, mais avait permis de maintenir à un niveau appréciable les exportations communautaires vers les Etats-Unis. La suspension des « Trigger Prices » mettra un frein aux importations communautaires, ne serait-ce qu'en raison du climat d'insécurité que l'engagement de la procédure anti-dumping ne manquera pas de créer du côté des importateurs américains. Votre Rapporteur s'inquiète de cette résurgence du protectionnisme américain qui, de façon paradoxale, frappe la Communauté alors que les exportations européennes d'acier vers les Etats-Unis en 1979 ont baissé de plus de 1 million de tonnes. Il souhaite vivement que la Communauté mette tout en œuvre pour que soit respecté l'accord réalisé en 1977 dans le cadre de l'O.C.D.E. et qui reposait sur une répartition équitable de l'effort de redressement du secteur de la sidérurgie entre les principaux pays industrialisés et sur le maintien des courants d'échanges traditionnels d'acier.

2. Construction navale.

La crise mondiale que traverse la construction navale depuis plus de cinq ans affecte particulièrement la Communauté et elle devrait se prolonger jusque dans les années 80. En 1985, la production escomptée de navires sera inférieure à la moyenne enregistrée au cours de la période 1975-1977.

Tenant compte de ces sombres perspectives et du risque d'une détérioration de la situation sur le marché des transports maritimes, la Commission a préconisé, en septembre 1979, une **action communautaire visant à promouvoir la démolition et la construction de navires de haute mer**, afin de préserver un certain volume de travail sans lequel la nécessaire restructuration risque d'être remise en cause. A la lumière du débat d'orientation consacré par le Conseil à ce problème, le 20 novembre 1979, la Commission pourrait transmettre des propositions concrètes au cours du premier semestre 1980.

La Commission s'est aussi intéressée à la situation de l'industrie de la réparation navale dans la Communauté, dans un rapport transmis au Conseil le 14 novembre 1979.

Il importe que toutes ces intéressantes suggestions fassent rapidement l'objet de propositions formelles et de décisions opérationnelles du Conseil.

De la même manière, il convient que le Conseil adopte dans les meilleurs délais, le règlement de base définissant les critères généraux des interventions communautaires de restructuration industrielle dans les secteurs connaissant un état de crise, règlement qui n'a toujours pas été adopté en raison de divergences au sein des Neuf sur l'opportunité de telles interventions.

3. Textiles - Fibres synthétiques.

Au moment où la Communauté négocie le renouvellement de l'Accord multifibres de 1977, souscrit dans le cadre du G.A.T.T., votre Rapporteur ne saurait trop souligner la nécessité pour la Communauté de parvenir à maîtriser, plus efficacement, le poids global des importations textiles, en particulier vis-à-vis des Etats-Unis, en négociant avec ce pays un accord d'autolimitation comparable à celui qu'ils ont signé eux-mêmes avec le Japon le 17 août 1979. La dégradation de notre balance textile en 1979, qui se traduira par un déficit de l'ordre de 3 milliards de francs alors qu'elle était excédentaire en 1978, justifie une vigilance accrue de la politique commerciale de la C.E.E. dans ce secteur de façon à éliminer les pratiques qui faussent le jeu correct de la concurrence.

Ce problème de la concurrence extérieure s'est posé en 1979 avec acuité dans le secteur des fibres synthétiques, qui connaît par ailleurs une crise du fait de la hausse massive de sa principale matière première, le naphte de pétrole. Il n'a pas été trouvé de solution au problème de la concurrence de l'industrie américaine qui bénéficie d'un avantage à l'achat des produits de la pétrochimie. La Commission a dû autoriser le Royaume-Uni, au mois de février 1980, à appli-

quer certaines mesures de sauvegarde face aux importations américaines.

D'autre part, en matière de restructuration de ce secteur en difficulté seule une décision très ponctuelle et financièrement limitée a été adoptée. Une intervention financière de la Communauté, à la fois permanente et massive, apparaît indispensable à votre Rapporteur.

B. — PROMOUVOIR LES SECTEURS DE POINTE

Votre Rapporteur n'examinera pas dans le détail toutes les actions conduites ou projetées dans les secteurs dits de pointe (informatique, aéronautique, espace, télécommunications). Il tient cependant à souligner à quel point la coopération européenne en matière industrielle peut être fructueuse. Deux exemples sont significatifs à cet égard : le succès commercial de l'Airbus et la réussite du lancement de la fusée Ariane le 24 décembre 1979 qui est à mettre à l'actif de l'Europe tout entière.

Votre Rapporteur mettra l'accent sur deux secteurs qui lui semblent particulièrement porteurs d'avenir la **télématique** et la **micro-électronique**.

Considérant l'importance que revêtent les nouvelles technologies de l'information (télématique) pour l'industrie comme pour la société européenne, la Commission a présenté au Conseil européen de Dublin (novembre 1979) une communication dans laquelle après avoir justifié la nécessité d'une réponse communautaire au défi industriel posé par ces nouvelles technologies, elle propose deux objectifs majeurs : la coordination des actions entreprises au niveau national et une approche communautaire des aspects sociaux, normatifs et industriels. Une série d'actions concrètes sont proposées : mise en œuvre d'une politique ouvrant la voie de l'innovation ; création d'un marché européen homogène pour l'équipement et les services de télématique ; encouragement au développement d'une industrie européenne de l'information ; promotion de la collaboration entre les fabricants et les utilisateurs ; amélioration des programmes nationaux et européens existant dans le domaine des communications par satellites ; exploitation de ces technologies pour les besoins propres des institutions communautaires.

Le Conseil européen a pris acte des recommandations de la Commission. Votre Rapporteur souhaite que soient rapidement développées les grandes lignes de la stratégie ainsi proposées.

Votre Rapporteur voudrait aussi signaler l'importance de la résolution adoptée le 11 septembre 1979 par le Conseil concernant

une action communautaire de promotion de la technologie micro-électronique.

Une attention particulière doit, par ailleurs, être portée au programme pluriannuel (1979-1983) dans le domaine de l'informatique qui vise aussi bien des actions générales que des actions de promotion relatives au logiciel et aux applications de l'informatique ; un mécanisme de soutien communautaire a d'ailleurs été instauré par le Conseil.

DEUXIÈME PARTIE

RELATIONS EXTÉRIEURES ET ÉLARGISSEMENT

Le présent rapport d'information ne traitera pas des problèmes spécifiques de coopération politique entre les Neuf. Bien que relevant du Conseil européen, ces problèmes ne figurent pas explicitement parmi les compétences des traités communautaires et nous semblent dès lors relever de notre commission des Affaires étrangères et de la Défense.

Cela ne saurait faire oublier que la Communauté a bel et bien une vocation politique qui ressort notamment et de façon implicite du préambule du Traité C.E.C.A. dans les termes suivants : « *Les Etats signataires... résolus à jeter les bases d'institutions capables d'orienter un destin désormais partagé...* »

Qu'on le veuille ou non, l'Europe joue déjà un rôle, certes trop limité, dans les affaires du monde et ce rôle tire sa vertu du principe communautaire. Il sera d'autant plus réel qu'il s'affirmera, selon les circonstances, dans le cadre le plus approprié. Dans l'époque troublée que nous vivons, l'Europe ne pèse pas d'un poids assez grand dans les affaires du monde et laisse trop souvent à d'autres le soin de décider de son destin.

C'est uniquement à travers l'analyse de la politique des relations extérieures de la Communauté que votre Rapporteur s'efforcera de mesurer la place actuellement occupée par l'Europe sur la scène mondiale.

Il paraît opportun d'insister sur trois exemples :

- la renégociation des accords de Lomé ;
- l'accord de coopération entre la C.E.E. et les pays membres de l'Association des nations du Sud-Est asiatique (A.N.S.E.A.) ;
- l'aboutissement des négociations du Tokyo Round.

En dehors de leur importance intrinsèque, ces accords témoignent en effet du rôle international que peut jouer la Communauté, en donnant l'exemple d'une coopération approfondie et originale

avec les pays en voie de développement et en apportant une contribution efficace au développement de la coopération économique internationale.

C'est bien sûr sur un tout autre plan que se situe la procédure d'adhésion de la Grèce à la Communauté, à laquelle sera consacrée le dernier volet de cet examen de la politique des relations extérieures de la Communauté.

CHAPITRE PREMIER

LE RENOUVELLEMENT DES ACCORDS DE LOMÉ CONCLUS ENTRE LA C.E.E. ET LES PAYS D'AFRIQUE, DES CARAIBES ET DU PACIFIQUE

*Les leçons de l'expérience ;
les contraintes de la conjoncture.*

A. — LA CONVENTION DE LOMÉ : UNE RÉUSSITE

1. Bilan de la première Convention de Lomé.

Issue des conventions de Yaoundé et d'Arusha, la première Convention de Lomé, signée en 1975, reposait sur six principes fondamentaux :

- l'existence d'institutions communes : Conseil des ministres, Assemblée consultative ;
- l'ouverture des frontières de la C.E.E. aux produits en provenance des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (pays A.C.P.) ;
- la stabilisation des recettes d'exportation de certaines matières premières (Stabex) ;
- la coopération technique et financière ;
- la coopération industrielle ;
- trois protocoles régissant les échanges de produits sensibles : sucre, banane et rhum.

Les cinq premières années d'application de cette Convention laissent apparaître un bilan globalement satisfaisant : développement des échanges, fonctionnement efficient du système Stabex, effort financier important consenti par la C.E.E. par l'intermédiaire du Fonds européen de développement. Conclue en 1975 pour une durée de cinq ans, la Convention de Lomé arrivait logiquement à son terme le 1^{er} mars 1980. L'année 1979 a donc été consacrée à la renégociation de l'Accord qui s'est achevée par la signature d'un nouveau texte, le 31 octobre 1979 à Lomé (Togo).

2. Lomé II : les leçons de l'expérience et les contraintes de la conjoncture.

Les contraintes de la conjoncture internationale n'ont permis à la Communauté que de consolider et d'améliorer certaines des dispositions de la première Convention de Lomé, contrairement aux souhaits exprimés par les Etats A.C.P. A ce titre :

- **le libre accès des produits A.C.P. a été maintenu et amélioré** sur certains points précis (règles d'origine, consultation préalable des Etats A.C.P. avant la mise en œuvre des clauses de sauvegarde, aide financière et technique destinée à favoriser les exportations des produits A.C.P.) ;

- **le protocole sucre a été maintenu**, malgré son coût important pour les finances communautaires ;

- **le système Stabex a été étendu à des produits nouveaux (1), sa dotation financière a été améliorée, son fonctionnement a été assoupli ;**

- **l'enveloppe globale consacrée à la coopération financière a été très sensiblement augmentée pour atteindre 5,6 milliards d'U.C.E. sur cinq ans (soit + 62 % par rapport à Lomé I).**

Cependant les leçons de l'expérience ont permis aux responsables des négociations de détecter certains domaines dans lesquels une action de coopération s'avérait nécessaire. La Convention de Lomé II contient donc un certain nombre d'innovations :

- **l'accent a été mis sur la nécessité de promouvoir le développement agricole et rural des cinquante-huit Etats A.C.P. Un centre technique de coopération agricole sera institué, dont la principale fonction sera d'assurer une meilleure diffusion des connaissances et des technologies dans le domaine agricole ;**

- **la nécessité de sauvegarder et de développer les exploitations minières des Etats A.C.P. a conduit la Communauté à mettre en place un système de promotion des activités extractives (système Sysmin). Ce système, assez complexe, vise d'une part à restaurer le potentiel de production et d'exportation d'un minerai donné vers la Communauté lorsque celui-ci est affecté significativement par un « accident » indépendant de la volonté du pays A.C.P. (catastrophe, événement politique grave, chute de prix) et d'autre part à renforcer les apports extérieurs de technologie et de capitaux. Ce système s'applique aux principaux minerais exportés par les pays A.C.P. : cuivre, cobalt, manganèse, phosphates, alumine, étain, fer (pour les mines ouvertes après 1980). Il est doté d'une somme de 280 mil-**

(1) Noix de cajou, poivre, graines de coton, légumes à cosse, tourteaux d'oléagineux.

lions d'U.C.E. qui seront affectées sous la forme de prêts spéciaux à des conditions très avantageuses ;

• l'extension du champ de la coopération a été réalisée par l'introduction de dispositions nouvelles dans la Convention, relatives essentiellement à la main-d'œuvre, à la pêche et aux transports maritimes ;

• la coopération industrielle et la promotion des investissements ont été accentuées par un renforcement des contacts entre les opérateurs économiques des deux parties (notamment par le biais du Centre de développement industriel aux moyens financiers accrus et par des mesures visant à accroître les flux financiers privés).

B. — LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION

La Délégation du Sénat, sur la base d'un rapport présenté par M. Spénale, a consacré un important débat (1) au renouvellement de la Convention de Lomé. Les conclusions qu'elle a adoptées à l'issue de ce débat peuvent être regroupées autour de trois thèmes :

1. L'approbation de l'économie générale du texte proposé.

La Convention de Lomé apparaît aux délégués du Sénat :

— *exemplaire :*

- *parce qu'elle assure un système de relations de coopération fondé sur un régime de droit résultant d'un contrat librement négocié entre partenaires égaux conçu dans une perspective de non-alignement,*
- *parce qu'elle constitue une approche globale de l'action en faveur du développement,*
- *parce qu'elle réalise une coopération fondée sur un dialogue permanent assuré par une structure institutionnelle originale ;*

— *efficace : parce qu'elle a permis effectivement aux pays A.C.P. de connaître un certain développement économique ;*

— *courageuse : malgré la situation économique délicate des pays de la C.E.E., ceux-ci ont consenti un effort commercial et financier très sensible en faveur des Etats A.C.P.*

(1) Lors de sa réunion du 18 décembre 1979.

2. L'analyse critique de certaines dispositions de la Convention.

— *La Délégation a regretté l'absence, dans le corps de la Convention, de dispositions relatives aux droits de l'homme et aux normes minimales en matière de conditions de travail.*

— *Elle s'est interrogée sur les conséquences de l'application de la Convention sur l'économie des départements d'outre-mer. Conformément aux conclusions du mémorandum français du 18 décembre 1978, la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes souhaite connaître, de manière très précise, l'impact économique de Lomé II sur l'économie des D.O.M. et sur les risques que cette convention peut impliquer pour certaines productions sensibles de ces départements d'outre-mer.*

— *Elle a examiné en détails le protocole sucre (1).*

— *Elle a regretté les lenteurs importantes constatées dans l'engagement des crédits inscrits au titre du F.E.D. (Fonds européen de développement).*

— *Elle s'est interrogée sur l'opportunité d'une renégociation, tous les cinq ans, de toutes les dispositions de la Convention.*

— *En conclusion, elle a tenu à souligner l'importance essentielle de la coopération en général et de la Convention de Lomé en particulier parmi les politiques communautaires.*

La coopération entre P.V.D. et pays industrialisés est reconnue comme une des tâches primordiales de ce dernier quart de siècle : elle conditionne l'avènement d'un monde plus juste et elle est un moyen essentiel de la paix universelle dans le progrès partagé.

Composée d'anciennes puissances coloniales, mais exempte, en tant que Communauté, de tout reproche de colonialisme et de toute ambition territoriale, la Communauté européenne a, à la fois l'expérience, le crédit moral et la dimension nécessaires, et elle a tout naturellement montré une ouverture exceptionnelle aux problèmes du Tiers-Monde.

Elle a donc un rôle essentiel à jouer en ce domaine et la coopération doit rester un axe essentiel et permanent de son action extérieure.

Découlant de cette vocation continue qui est allée en s'élargissant et en s'approfondissant, depuis l'origine même de la Communauté, la Convention de Lomé II va tout à fait dans le sens nécessaire (2).

(1) Certaines des conclusions de la Délégation devront éventuellement être réexaminées à la lumière du retournement observé sur le marché du sucre à partir du dernier trimestre 1979. Voir en ce sens les décisions de la Commission du 13 février 1980 portant suppression des restitutions C.E.E. à l'exportation de sucre.

(2) Point 2 des conclusions de la Délégation.

3. La nécessité d'une ratification rapide.

La Délégation avait pris note avec satisfaction de la décision prise par le Conseil des ministres du 28 novembre 1979 d'inscrire à l'ordre du jour de la session d'automne 1979 le projet de loi portant autorisation de la ratification de la Convention de Lomé. Les circonstances politiques et le grand nombre de textes importants en instance au sein du Parlement n'ont malheureusement pas permis cette ratification en temps opportun.

La Délégation attire cependant l'attention sur la possibilité de mise en vigueur anticipée au 1^{er} mars 1980 des dispositions essentielles de la Convention, sauf celles qui impliquent des engagements financiers. Cette mise en vigueur anticipée s'explique par la compétence exclusive des Communautés en matière de politique commerciale (art. 110 et suivants du Traité de Rome) (1).

(1) Cette possibilité a été effectivement exercée par la Communauté (Décisions du Conseil du 5 février 1980). Le régime transitoire adopté comporte :

a) d'une part, l'application (au-delà du 1^{er} mars et au plus tard jusqu'au 31 décembre 1980) d'une série de dispositions de « Lomé 1 » concernant : le Stabex ; la coopération commerciale et les protocoles sur la notion de produits d'origine, sur les bananes et sur le rhum ; la coopération financière et technique ; la coopération industrielle ; l'établissement, les services, les paiements et les mouvements de capitaux ; les institutions ; les dispositions générales et finales et le Protocole sur les privilèges et immunités ;

b) d'autre part, la mise en œuvre anticipée de certaines dispositions de « Lomé II », sauf celles impliquant des engagements financiers sur les ressources du F.E.D. et de la B.E.I. Pour marquer sa volonté de passer rapidement d'une étape de coopération à la nouvelle, plus avancée, la C.E.E. décide ainsi, sans préjudice de la prorogation de certaines dispositions de la Convention de Lomé I et en complément de ce régime transitoire, d'appliquer de manière autonome les mesures de la Nouvelle Convention relatives à : l'accès au marché des produits relevant de la P.A.C. ; la procédure de dérogation aux règles d'origine ; le nouveau Protocole « bananes » ; le nouveau Protocole « rhum ».

CHAPITRE II

LA CONCLUSION DES ACCORDS DU G.A.T.T.

Ou le refus du protectionnisme.

Les négociations commerciales multilatérales (N.M.C.) dont le principe avait été admis en 1973 à Tokyo ont abouti au paraphe, en avril 1979 à Genève, par les principaux partenaires — dont la Communauté — d'un protocole tarifaire et d'un ensemble d'accords portant sur les obstacles non tarifaires aux échanges et sur l'agriculture. L'essentiel de ces accords, ainsi que la première « tranche » des réductions tarifaires, sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 1980.

Dans son rapport final au Conseil sur le résultat des négociations, la Commission a souligné que la Communauté avait atteint les objectifs qu'elle s'était assignés.

De fait, même si certains points demeurent en suspens et si la signature et les mesures d'application de certains accords ont soulevé quelques problèmes internes à la Communauté, les résultats du « Tokyo Round » apparaissent globalement satisfaisants.

A. — L'ACQUIS DU TOKYO ROUND

Les négociations commerciales multilatérales avaient pour but d'abaisser les barrières tarifaires, mais aussi de réduire les obstacles non tarifaires aux échanges, de lutter contre le protectionnisme agricole et de faciliter la participation des pays en voie de développement aux échanges internationaux. Sur beaucoup de ces points, les vues de la Communauté étaient assez nettement divergentes de celles de ses partenaires, en particulier des Etats-Unis. La Communauté a cependant pu obtenir des concessions non négligeables.

1. La réduction des tarifs douaniers.

L'accord tarifaire aboutit à une nouvelle réduction d'un tiers environ des tarifs douaniers des principaux pays industriels, résultat appréciable en période de crise économique propice à la résurgence des réflexes protectionnistes. Surtout, les partenaires à la négociation

se sont mis d'accord sur une réduction plus forte des tarifs les plus élevés. Cet « écrêtement » réduira de 25 % la différence entre les niveaux de protection douanière de la C.E.E. et des principales puissances industrielles. Les Etats-Unis, en particulier, réduiront leurs tarifs de plus d'un tiers.

Les baisses de tarifs seront étalées sur huit ans. A l'initiative de la Communauté, elles se feront en deux étapes de cinq et trois ans, le passage à la seconde étape étant fonction des conditions économiques. Par ailleurs, l'entrée en vigueur du premier huitième des réductions tarifaires a été retardée de deux ans pour deux secteurs « sensibles », la sidérurgie et les produits textiles.

En outre, un accord particulier conclu à la demande de la Communauté prévoit la suppression complète des droits de douane appliqués par les grands pays industrialisés aux aéronefs civils, y compris les pièces détachées et diverses fournitures annexes. La Communauté, qui avait unilatéralement suspendu l'application des droits sur ses propres importations, obtient ainsi de ses partenaires une réciprocité dont devraient bénéficier en particulier les ventes de l'Airbus.

2. Les obstacles non tarifaires.

Les accords portent sur des « codes de conduite » permettant d'exercer un contrôle sur les restrictions non tarifaires (normes techniques, valeur en douane, subventions et droits compensatoires) qui constituent, depuis l'abaissement des barrières douanières, l'obstacle le plus sérieux au développement équilibré des échanges internationaux. La définition de règles s'opposant à ce « protectionnisme honteux » constitue une innovation et l'apport principal du Tokyo Round.

Pour ce qui est de la détermination de la valeur en douane des marchandises, l'accord intervenu tend à définir un système équitable et uniforme. Il devrait donc mettre fin à des pratiques comme celle de l'*American Selling Price* (1), maintes fois dénoncées par les Neuf.

Le code sur les subventions et droits compensatoires vise à éviter que les mesures d'aides nationales aux exportations et les mesures compensatoires ne faussent la concurrence internationale. Il prévoit à cette fin des mécanismes d'information, de consultation et de règlement des différends. Dans ce domaine, les nouvelles dispositions de la législation américaine d'application des accords (*Trade Act* du 26 juillet 1979), qui subordonnent la légitimité des mesures compen-

(1) Méthode d'évaluation en douane appliquée par les Etats-Unis et consistant à prendre pour assiette des tarifs le prix américain des biens importés.

satoires ou des droits anti-dumping à l'existence d'un « préjudice important » porté à l'économie nationale, constituent pour la Communauté un acquis important.

La C.E.E. bénéficiera également de la prorogation du « waiver » permettant à l'administration américaine de ne pas appliquer automatiquement de droits compensatoires pour les produits agricoles ou industriels subventionnés dans leur pays d'origine : la Communauté avait fait de cette prorogation une condition de son adhésion.

En matière de **normes et de réglementations techniques**, le « code de normalisation » adopté doit permettre de prévenir les restrictions aux importations fondées sur — ou dissimulées par — des normes techniques ou sanitaires.

Enfin, le code sur les **achats gouvernementaux** tend à restreindre les pratiques discriminatoires favorisant les fournisseurs nationaux dans le secteur des marchés publics nationaux (« *Buy American Act* »). Cet accord n'entrera en vigueur qu'au 1^{er} janvier 1981.

3. L'agriculture.

Les négociations dans ce secteur revêtaient une particulière importance pour la Communauté, qui cherchait à obtenir de ses partenaires une « reconnaissance » de politique agricole commune jusque-là très vivement contestée, notamment par les Etats-Unis. **Il est donc particulièrement positif pour l'agriculture européenne que la spécificité du secteur agricole ait été admise par nos partenaires et que les principes de la P.A.C. — et spécialement le mécanisme des prélèvements et des restitutions à l'exportation — n'aient pas été remis en cause.**

Les **concessions tarifaires** consenties dans le domaine agricole portent sur un volume d'échange de 15 milliards de dollars — sur les 48 milliards de dollars que représente le commerce international des produits agricoles — et la réduction moyenne des droits de douane se situe entre 32 et 40 %. Ces aménagements, complétés par des accords bilatéraux et par les concessions sur les obstacles non tarifaires, qui s'appliquent également aux produits agricoles, devraient élargir l'accès des produits agricoles européens aux marchés des grands pays industrialisés. Le marché américain, en particulier, sera désormais plus ouvert aux exportations européennes de fromages, de viande bovine, d'alcools et de spiritueux.

Un des objectifs des négociations commerciales multilatérales était également de stabiliser les marchés internationaux de produits agricoles par la conclusion **d'arrangements internationaux par produits.**

En raison de la résistance des pays en voie de développement, favorables à la fixation de prix aussi bas que possible, les négociations sur le blé n'ont pas abouti et se poursuivront donc en dehors du Tokyo Round.

En revanche, des arrangements ont été conclus pour les produits laitiers et la viande bovine. L'arrangement sur les produits laitiers comporte des procédures d'information et de coopération ainsi que des disciplines de prix (fixation de prix minima pour la poudre de lait, le beurre, le butter oil et les fromages). L'arrangement « viande bovine » repose sur un dispositif d'information mutuelle et de consultations multilatérales.



Dans la mesure où l'on peut, dès à présent, dresser le bilan de négociations dont les résultats ne pourront être réellement appréciés qu'à travers leur application par l'ensemble des signataires, ce bilan apparaît donc positif pour la Communauté. Cependant, un des objectifs que s'était assigné la Communauté — la possibilité d'appliquer la « clause de sauvegarde » de manière sélective — n'a pu être atteint. Par ailleurs, la négociation et la mise au point des mesures d'application des accords ont suscité quelques difficultés au sein des Neuf.

B. — LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LA COMMUNAUTÉ

1. La clause de sauvegarde.

La négociation devrait porter également sur les nouvelles procédures et disciplines à inclure dans le G.A.T.T. en matière de clause de sauvegarde. En l'état actuel, les mesures de protection qui peuvent être prises à l'encontre des perturbations provoquées par l'importation d'un produit doivent être appliquées à l'ensemble des pays exportateurs.

La C.E.E. souhaitait, pour sa part, que ce mécanisme soit affiné. Elle considère en effet que l'application de mesures de sauvegarde sélectives peut contribuer à minimiser leurs conséquences sur l'ensemble des échanges internationaux, et constitue une riposte plus adaptée à des perturbations brutales et d'origine bien déterminée.

Cette position s'est heurtée à l'opposition des pays en voie de développement qui craignaient que des mesures de protection sélectives ne fussent, dans la pratique, essentiellement dirigées contre eux.

Aucun accord n'a donc été possible. La session annuelle 1979 du G.A.T.T. a permis toutefois de dégager un accord sur les procédures et les délais de nouvelles négociations, menées au sein d'un comité ouvert à tous les participants aux N.C.M. Ce comité devra présenter un rapport aux parties contractantes au 30 juin 1980.

2. Les difficultés internes.

Les compétences respectives des Etats et de la Communauté.

Considérant que certains des accords de Genève avaient trait à des domaines qui ressortissent à la compétence nationale, ou qui sont couverts par le Traité C.E.C.A., la France et le Royaume-Uni ont insisté pour que ces accords soient également signés par les Etats membres, tandis que la Commission penchait en faveur de la compétence communautaire exclusive. Ce différend a été tranché en faveur de la « compétence mixte » : les Neuf ont donc cosigné les accords litigieux, c'est-à-dire le code aéronautique, le code de normalisation et le protocole tarifaire relatif au charbon et à l'acier.

Les mesures d'application.

Les mesures d'application du code de normalisation ont également suscité quelques difficultés au sein de la Communauté.

La France estimait que la Communauté ne devait pas adopter de procédure interne contraignante sans avoir la certitude de la réciprocité et soutenait, par ailleurs, que les Etats membres devaient rester compétents pour l'élaboration et la gestion des mesures d'application de l'accord en l'absence de normes communautaires.

Le Conseil a largement tenu compte de ces préoccupations dans sa décision arrêtant les dispositions concernant l'établissement et l'application dans la Communauté de prescriptions techniques, qui met en œuvre le principe du code de normalisation selon lequel prescriptions et normes techniques sont applicables à tous les produits, quelle que soit leur origine.

Cette décision prévoit en effet une procédure permettant de vérifier l'existence d'une réciprocité. Si cette dernière n'est pas assurée pour un produit pour lequel ont été définies des normes communautaires, la Commission prendra les mesures appropriées. En cas de désaccord, les Etats membres pourront saisir le Conseil et prendre eux-mêmes des mesures provisoires jusqu'à l'intervention de mesures communautaires définitives.

Si le produit en cause ne fait pas l'objet de normes communautaires, les Etats membres conserveront une large autonomie d'action, en s'efforçant néanmoins de coordonner les mesures de sauvegarde qu'ils seront conduits à prendre.

CHAPITRE III

L'ACCORD DE COOPÉRATION ENTRE LA C.E.E. ET LES PAYS MEMBRES DE L'ASSOCIATION DES NATIONS DU SUD-EST ASIATIQUE (A.N.S.E.A.)

Une formule originale de coopération interrégionale.

L'accord de coopération entre la C.E.E. et les cinq pays membres de l'Association des nations du Sud-Est asiatique (A.N.S.E.A.) (Indonésie, Philippines, Malaisie, Singapour et Thaïlande) a été signé le 7 mars 1980 et l'Assemblée des Communautés s'est prononcée le 14 mars 1980 en faveur de sa conclusion.

L'aboutissement des négociations commencées en décembre 1978 donne un cadre formel au dialogue poursuivi depuis 1974 avec le souci, par-delà la coopération économique, de soutenir la politique de neutralité et les efforts de stabilisation de la réunion des Etats du Sud-Est asiatique et aussi d'aider le développement d'Etats dont certains ont été historiquement liés à des Etats membres.

A. — LA NATURE DE L'ACCORD

L'Accord signé entre la C.E.E. et l'A.N.S.E.A. sur la base des articles 113 et 235 du traité de Rome est un accord de coopération non préférentiel. Il est conclu pour cinq ans et renouvelable tacitement par période de deux ans, sous réserve d'une dénonciation par les parties six mois avant l'expiration d'une de ces périodes.

— Les parties à l'Accord.

Il convient de souligner que cet Accord est le premier que la C.E.E. signe avec un groupe de pays coopérant dans le cadre d'une association. En ce sens, il constitue le terme d'une évolution tendant à faire des accords externes un moyen pour la C.E.E. de développer ses liens avec l'ensemble de la zone à laquelle appartiennent ses partenaires, traduisant ainsi son souci de développer une politique de relations cohérentes à l'échelle mondiale.

— **L'élargissement de la notion de coopération.**

Le titre de l'Accord fait référence à la « coopération » et non plus à la « coopération commerciale » comme l'Accord de 1974 avec l'Inde.

Son préambule comme l'intitulé de ses articles font référence à une coopération économique très diversifiée et « ouverte », aucun domaine n'étant *a priori* exclu. Il s'agit là encore de la manifestation particulièrement nette d'une orientation déjà présente dans des accords antérieurs (Inde, pays d'Amérique latine), et qui tendait à étendre à la coopération économique des accords « commerciaux ».

— **Un accord non préférentiel.**

L'accord comporte l'octroi réciproque de la clause de la nation la plus favorisée, mais ne prévoit aucune concession tarifaire ou contingentaire dérogatoire aux règles du G.A.T.T.

— **Un accord évolutif.**

Le préambule de l'accord souligne le choix commun aux deux parties d'une « coopération (qui) doit s'inscrire dans une optique évolutive et pragmatique définie en fonction des progrès politiques constatés ». Ce caractère évolutif apparaît notamment dans le libellé des missions imparties au comité mixte de coopération chargé de « promouvoir » aussi bien que superviser les activités de coopération des parties.

**B. — LES DIFFÉRENTS VOILETS
DE LA COOPÉRATION**

L'Accord comprend trois parties :

— **La coopération commerciale** (articles 1 et 2 et protocole annexe) prévoit l'octroi réciproque de la clause de la nation la plus favorisée et la recherche des moyens de développer et de diversifier leurs échanges commerciaux. Les parties s'engagent à rechercher des solutions bilatérales et multilatérales à leurs problèmes communs, notamment ceux qui concernent les produits de base, à faciliter leurs transactions commerciales, l'accès à leurs marchés, et à se consulter « dans la mesure du possible » sur les mesures qui pourraient avoir une incidence négative sur leurs échanges, mais non à y renoncer. Le principe des restrictions que la C.E.E. pourrait être amenée à imposer dans certains secteurs sensibles (textiles, chaussures) n'est donc pas exclu. Cet article ne fait pas obstacle en particulier à l'ap-

plication des accords bilatéraux sur le commerce des textiles négociés dans le cadre de l'A.M.F. avec les membres de l'A.N.S.E.A.

L'A.N.S.E.A. aurait souhaité voir appliquer à ses exportations de matières premières un système de stabilisation des recettes inspiré du système Stabex dont bénéficient les pays A.C.P.

La C.E.E. a estimé de pas pouvoir envisager un tel système dans un cadre bilatéral, d'autant qu'elle ne constitue pas le seul débouché aux exportations de l'A.N.S.E.A.

En ce qui concerne les préoccupations de la C.E.E., on peut relever que l'Accord ne comporte pas de disposition relative à une garantie d'accès aux matières premières de l'A.N.S.E.A.

— La coopération économique.

L'article 3 en énumère — non limitativement — les fins (développement des investissements, progrès scientifique et technologique, création d'emplois) et les moyens : échanges d'informations et contacts, mise en place d'une coopération interentreprises et coopération dans les domaines les plus variés (agriculture, sciences et techniques, environnement, énergie, transports...), dont la liste se fonde sur l'hypothèse d'une extension à ces différentes matières de la compétence communautaire.

Le problème de la protection des investissements était un des aspects les plus délicats des négociations, certains des Neuf estimant que de telles dispositions doivent relever d'accords bilatéraux conclus par les Etats membres, tandis qu'il importe, d'un autre côté, d'éviter des discriminations entre eux.

La rédaction prudente de l'alinéa qui traite de cette question n'offre peut-être pas toutes garanties sur ce dernier point, même si les perspectives d'ensemble sont positives, compte tenu de l'ouverture des pays de l'A.N.S.E.A. aux investissements étrangers.

L'article 3 précise enfin que l'Accord C.E.E.-A.N.S.E.A. ne fait pas obstacle à la coopération bilatérale ni à la conclusion d'accords de coopération économique entre les Etats membres de la Communauté et de l'A.N.S.E.A.

— La coopération au développement.

La C.E.E. s'engage à élargir sa contribution au développement et à la coopération interrégionale dans le cadre des programmes d'aide aux P.V.D. non associés, dont les pays de l'A.N.S.E.A. bénéficient déjà depuis 1976.

La C.E.E. participera avec l'A.N.S.E.A. à la réalisation de projets et de programmes intéressant notamment la production alimentaire, le développement rural, l'enseignement et la formation professionnels.

Ce programme inhabituellement précis et détaillé pour un accord avec un partenaire non associé s'inscrit dans la ligne d'actions déjà entreprises dans le cadre de la coopération informelle. La Communauté fournit aussi, depuis trois ans, une aide alimentaire à l'Indonésie et aux Philippines.

L'article 4 prévoit également que la C.E.E. s'efforcera de coordonner les aides consenties par ses membres aux pays de l'A.N.S.E.A.

— La coopération financière (art. 4, § 5).

La référence à la coopération financière constitue une innovation importante. Son contenu demeure cependant assez flou.

Il avait été envisagé, lors des conversations exploratoires, la constitution d'un fonds destiné à faciliter les actions prévues par l'Accord, mais les deux parties n'ont pu s'entendre sur les modalités de contribution à un tel fonds. Aussi, s'en est-on tenu à une formulation qui ne préjuge guère des formes que pourra revêtir cette coopération financière.

Elle ne vise pas, en tout cas, l'aide au développement dont le montant et les modalités relèvent de l'action autonome de la C.E.E.

C. — LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION

Sur le rapport de M. Machefer, la Délégation a examiné l'accord de coopération entre la C.E.E. et l'A.N.S.E.A. lors de sa réunion du 23 avril 1980.

Les conclusions qu'elle a adoptées soulignent l'intérêt d'un accord qui consacre une coopération déjà active entre deux régions économiquement complémentaires et qui manifeste le soutien de la C.E.E. à la politique de stabilisation et de neutralité menée par l'A.N.S.E.A.

La Délégation a tout particulièrement relevé que l'application de cet accord devrait permettre une participation effective de la C.E.E. au développement de l'A.N.S.E.A. sans pour autant remettre en cause le caractère exclusif des préférences consenties aux Etats A.C.P., ni interdire la protection de certains secteurs particulièrement fragiles de l'économie communautaire.

CHAPITRE IV

L'ÉLARGISSEMENT DE LA COMMUNAUTÉ. L'ADHÉSION DE LA GRÈCE

Vers la Communauté à Dix.

L'année 1979 a été marquée par une importante étape dans l'élargissement méridional de la Communauté : les actes relatifs à l'adhésion de la Grèce ont été signés officiellement le 28 mai à Athènes. **Au terme des procédures de ratification, la Grèce deviendra, le 1^{er} janvier 1981, le dixième membre de la Communauté.**

En ce qui concerne le Portugal, des progrès ont été accomplis, tant dans le cadre des négociations d'adhésion que dans celui des relations bilatérales.

Quant à l'Espagne, les négociations se sont ouvertes en février 1979, mais ne semblent pas véritablement engagées sur le fond.

Les conséquences générales de l'élargissement continuent à faire l'objet de réflexions et d'échanges de vues au sein des différentes instances communautaires. L'ensemble du dossier est rendu singulièrement complexe dans la perspective de la demande imminente d'adhésion de la Turquie.

1. L'adhésion de la Grèce.

Dès sa constitution, la Délégation s'est saisie du dossier d'adhésion de la Grèce et a désigné M. Philippe Machefer comme rapporteur. Le 4 décembre 1979, elle entendait M. Statathos, ambassadeur de Grèce, puis examinait les conclusions présentées par son Rapporteur.

Le Sénat ayant eu à se prononcer, dès sa séance du 19 décembre, sur le projet de loi autorisant la ratification du traité d'adhésion que rapportait M. Francis Palmero (1), au nom de la commission des Affaires étrangères, il nous paraît inutile de revenir ici sur l'excellente analyse du traité qui a été faite et nous limiterons notre propos à un bref rappel des conclusions de la Délégation.

(1) Sénat n° 111, première session ordinaire de 1979-1980.

2. Les conclusions de la Délégation.

Bien que s'appliquant spécifiquement à l'adhésion de la Grèce, la plupart de ces conclusions ont une portée générale et demeurent d'une réelle actualité. Elles s'analysent comme suit :

Renforcer la Communauté.

La Délégation souligne en premier lieu que le renforcement des institutions, des organes et de la cohésion de la Communauté lui paraît une condition indispensable au fonctionnement satisfaisant d'une communauté élargie.

L'observation de la situation présente ne peut que nous conforter dans cette opinion et nous conduit à affirmer que, faute d'un prompt et sérieux renforcement, l'élargissement risque de se traduire par une nouvelle et redoutable dilution de la construction communautaire.

Promouvoir une politique de l'emploi et harmoniser les politiques sociales à l'échelle de l'Europe.

L'application progressive du principe de libre circulation des travailleurs ne paraît concevable, dans la perspective de l'élargissement, que si la Communauté parvient à harmoniser ses politiques sociales et à développer l'emploi.

Harmoniser le régime des échanges industriels et mettre en œuvre une politique industrielle commune.

Il paraît indispensable de supprimer les distorsions actuellement observées dans le régime des échanges industriels en mettant fin à toutes les pratiques qui sont susceptibles de fausser la concurrence.

La Délégation souligne l'importance qui s'attache à des actions communes tant dans le domaine des marchés des produits sensibles (textile, sidérurgie, construction navale...) que pour le développement coordonné des activités nouvelles créatrices d'emploi.

Renforcer les organisations de marché des produits agricoles sensibles.

La Délégation rappelle la nécessaire adaptation des organisations communes de marché des produits tels que les fruits et légumes, le vin et l'huile d'olive... et l'importance qui s'attache à ce que les pays méditerranéens, nouveaux partenaires ou candidats, apportent les preuves effectives de leur capacité d'appliquer les règles communautaires.

Vis-à-vis des pays tiers, il s'agit pour la Communauté d'appliquer, voire de renforcer les politiques douanières et commerciales qui assurent le jeu de la préférence communautaire.

Créer une zone de stabilité monétaire.

Dans la perspective de l'élargissement, il conviendra de renforcer les mesures susceptibles de créer une zone de stabilité monétaire européenne et de développer la convergence des politiques économiques.

Assurer le respect de l'acquis communautaire et aménager des périodes de transition.

Le Traité avec la Grèce paraît répondre à ces précautions.

*
**

En définitive, la Délégation a estimé pouvoir conclure à un avis favorable à l'adhésion de la Grèce à la C.E.E., ce qui ne saurait servir de précédent pour les demandes d'adhésion de l'Espagne et du Portugal. Il convient de rappeler qu'en toute hypothèse, il reste beaucoup à faire tant au plan national que communautaire pour que soient remplies les conditions indispensables au succès de l'élargissement méridional de la Communauté.

TROISIÈME PARTIE

MISE EN ŒUVRE DU DROIT COMMUNAUTAIRE

LE DROIT COMMUNAUTAIRE

La poursuite et l'approfondissement de la construction communautaire supposent la détermination et l'application de politiques communes, sous-tendues par la volonté « d'établir une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens ». Mais ces efforts politiques seraient peu efficaces s'ils n'étaient accompagnés de la création d'un ordre juridique européen suffisamment intégré. Cette tâche délicate implique la collaboration des institutions communautaires et nationales. Il a donc paru souhaitable d'analyser brièvement ce sujet, plus particulièrement en ce qui concerne l'intégration des actes de droit communautaire dans l'ordre juridique français. **Il importe en effet que le Parlement soit en mesure d'exercer l'intégralité de ses compétences en matière législative.** Ce premier rapport semestriel d'information visera ainsi à évoquer un aspect du sujet : la transcription en droit interne des directives communautaires.

Il convient en effet de rappeler que le droit communautaire dérivé comprend à côté des règlements directement applicables dans tous les Etats membres — et engendrant sans intervention des autorités des Etats membres des droits et des obligations pour leurs ressortissants — des directives ne fixant que le résultat à atteindre en laissant à leurs destinataires le choix des moyens. Les Etats membres doivent donc, pour aboutir au résultat qui leur est prescrit par les directives, procéder selon les règles de leur droit public par voie législative ou réglementaire ou par voie d'instructions administratives.

A. — LES DIRECTIVES COMMUNAUTAIRES : RAPPELS

L'article 189 du Traité de Rome stipule :

« La directive lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. »

Par voie de conséquence toute directive, généralement arrêtée par le Conseil sur proposition de la Commission, fixe une date d'échéance à laquelle les Etats membres devront avoir pris les mesures d'application propres à faire entrer dans l'ordre juridique national les résultats à atteindre fixés par la directive.

Exemple : l'article 21 de la directive du Conseil du 17 décembre 1979, concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses, est ainsi libellé :

« *Art. 21.* — 1. Les Etats membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive dans un délai de deux ans à compter de sa notification. Ils en informent immédiatement la Commission.

« Toutefois, ce délai est porté à quatre ans en ce qui concerne la République hellénique sous réserve de son adhésion le 1^{er} janvier 1981.

« 2. Les Etats membres communiquent à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la présente directive.

« 3. Dès la mise en vigueur par un Etat membre des dispositions visées au paragraphe 1, les dispositions de la directive 76/464/C.E.E. se rapportant aux eaux souterraines ne lui sont plus applicables. »

Il importe donc de connaître dans quelle mesure les Etats membres ont pris les dispositions adéquates, afin d'assurer une application uniforme du droit communautaire. Rappelons que la Commission des Communautés peut saisir la Cour de justice et obtenir la condamnation de l'Etat qui n'a pas pris les mesures d'application. Cette procédure n'est pas fréquente, mais elle est parfois utilisée. Citons, à titre d'exemple, le recours (1) introduit le 31 janvier dernier,

(1) J.O.C.E. C 55/4 du 5 mars 1980, p. 4.

contre la République française par la Commission. Dans ce recours, la partie requérante conclut à ce qu'il plaise à la Cour de « déclarer que la République française, en n'ayant pas mis en vigueur, dans le délai prévu, les dispositions nécessaires pour se conformer à la directive 76/116/C.E.E. du Conseil, du 18 décembre 1975, concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux méthodes d'échantillonnage et d'analyse des engrais, a manqué à une obligation qui lui incombe en vertu du traité ».

B. — PRINCIPALES DIRECTIVES VENANT PARTIELLEMENT OU TOTALEMENT A ÉCHÉANCE EN 1980 (1) - Liste sélective.

52 directives viendront totalement ou partiellement à échéance en 1980. Elles sont, bien entendu, d'inégale importance. Votre Rapporteur a donc jugé bon de n'en sélectionner que 20 et de les classer par type de politique commune.

a) Environnement ; protection des consommateurs.

1. 78/610/C.E.E. : directive du Conseil, du 29 juin 1978, concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à la protection sanitaire des travailleurs exposés au chlorure de vinyle monomère.

2. 78/611/C.E.E. : directive du Conseil, du 29 juin 1978, concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à la teneur en plomb de l'essence.

3. 78/319/C.E.E. : directive du Conseil, du 20 mars 1978, relative aux déchets toxiques et dangereux.

4. 79/113/C.E.E. : directive du Conseil, du 19 décembre 1978, concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à la détermination de l'émission sonore des engins et matériels de chantier.

5. 79/168/C.E.E. : directive du Conseil, du 5 février 1979, modifiant la directive 75/726/C.E.E. relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les jus de fruits et certains produits similaires.

(1) Ce travail de recensement exhaustif n'a été rendu possible que par le concours des services informatiques du Sénat, et plus particulièrement grâce à la base de données communautaires « Celex ».

6. 78/659/C.E.E. : directive du Conseil, du 18 juillet 1978, concernant la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des poissons.

7. 78/1015/C.E.E. : directive du Conseil, du 23 novembre 1978, concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives au niveau sonore admissible et au dispositif d'échappement des motocycles.

8. 79/112/C.E.E. : directive du Conseil, du 18 décembre 1978, relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires destinées au consommateur final ainsi que la publicité faite à leur égard.

9. 79/117/C.E.E. : directive du Conseil, du 21 décembre 1978, concernant l'interdiction de mise sur le marché et d'utilisation des produits phytopharmaceutiques contenant certaines substances actives.

10. 79/373/C.E.E. : directive du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la commercialisation des aliments composés pour animaux.

11. 79/1034/C.E.E. : directive du Conseil, du 6 décembre 1979, modifiant la directive 79/116/C.E.E. relative aux conditions minimales exigées pour certains navires-citernes entrant dans les ports de la Communauté ou en sortant.

b) *Liberté d'établissement ; reconnaissance mutuelle des diplômes.*

12. 78/686/C.E.E. : directive du Conseil, du 25 juillet 1978, visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres du praticien de l'art dentaire et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services.

13. 78/687/C.E.E. : directive du Conseil, du 25 juillet 1978, visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant les activités de praticien de l'art dentaire.

14. 79/267/C.E.E. : première directive du Conseil, du 5 mars 1979, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité de l'assurance directe sur la vie, et son exercice.

15. 78/473/C.E.E. : directive du Conseil, du 30 mai 1978, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives en matière de coassurance communautaire.

16. 78/1026/C.E.E. : directive du Conseil, du 18 décembre 1978, visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certifi-

cats et autres titres de vétérinaires et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services.

17. 78/1027/C.E.E. : directive du Conseil, du 18 décembre 1978, visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant les activités de vétérinaire.

c) *Droit des sociétés.*

18. 78/660/C.E.E. : quatrième directive du Conseil, du 25 juillet 1978, fondée sur l'article 54, paragraphe 3 sous g) du traité et concernant les comptes annuels de certaines formes de sociétés.

d) *Politique commune de l'énergie.*

19. 78/170/C.E.E. : directive du Conseil, du 13 février 1978, portant sur la performance des générateurs de chaleur utilisés pour le chauffage de locaux et la production d'eau chaude dans les immeubles non industriels neufs ou existants ainsi que sur l'isolation de la distribution de chaleur et d'eau chaude sanitaire dans les nouveaux immeubles non industriels.

e) *Droit social.*

20. 76/207/C.E.E. : directive du Conseil, du 9 février 1976, relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail.

*
**

La Délégation du Sénat s'efforcera donc, au cours de la présente année, de suivre la transposition en droit interne desdites directives et d'informer les commissions permanentes de la Haute Assemblée pour ceux de ces actes communautaires qui exigeront l'intervention du législateur (directives n^{os} 17 sur le droit des sociétés, 12 et 13 : chirurgiens-dentistes, 14 et 15 : assurances, 16 et 17 : vétérinaires, notamment).

C. — TRANSPOSITION EN DROIT INTERNE DES DIRECTIVES VENUES PARTIELLEMENT OU INTÉGRALEMENT A ÉCHÉANCE EN 1979

1. 56 directives sont venues partiellement ou intégralement à échéance en 1979. Dans l'ensemble, la France a pris les mesures internes nécessaires pour leur transposition en droit national. A titre d'exemple, le tableau suivant rappelle deux de ces textes et indique en regard les mesures nationales d'application :

| Références directives | Références mesures internes d'application |
|---|--|
| 77/249/C.E.E. : Directive du Conseil, du 22 mars 1977, tendant à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services par les avocats. | Décret n° 79-253 du 22 mars 1979 relatif à la libre prestation de services en France par les avocats ressortissants des Etats membres des Communautés européennes et modifiant le décret n° 72-468 du 9 juin 1972 organisant la profession d'avocat (p. 1559). <i>J.O.</i> n° 69 du 23 mars 1979. |
| 78/609/C.E.E. : Directive du Conseil, du 29 juin 1978, portant cinquième modification de la directive 73/241/C.E.E. relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les produits de cacao et de chocolat destinés à l'alimentation humaine. | Décret n° 79-694 du 8 août 1979 portant application de la loi du 1 ^{er} août 1905 sur les fraudes et falsifications en matière de produits de cacao et de chocolat destinés à l'alimentation humaine (p. 2063). <i>J.O.</i> n° 191 du 19 août 1979. |

2. En ce qui concerne les directives relatives à la liberté d'établissement des infirmiers (1), la France n'a pas pris, au 28 juin 1979, toutes les mesures nécessaires à la transcription de ces textes communautaires en droit interne. Cependant (2), un projet de loi en cette matière a été approuvé par le Conseil des ministres du 13 mars 1980.

(1) Directive du Conseil, du 27 juin 1977, visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres d'infirmier responsable des soins généraux et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services (77/452/C.E.E.).

Directive du Conseil, du 27 juin 1977, visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant les activités de l'infirmier responsable des soins généraux (77/453/C.E.E.).

(2) Conseil des ministres du 13 mars 1980. Projet de loi présenté par M. Barrot, modifiant les dispositions du Code de la santé relatives à l'exercice de la profession d'infirmière et d'infirmier.

CONCLUSION

Les bilans n'ont de sens que s'ils incitent à l'action. Le présent rapport serait incomplet si, après avoir brossé un tableau de l'activité communautaire, de ses zones d'ombre comme de celles de lumière, il n'était pas dégagé certaines orientations dont pourraient s'inspirer ceux qui ont en charge le devenir de l'Europe.

L'EUROPE A LA CROISÉE DES CHEMINS

Après l'échec du Conseil européen de Luxembourg (27-28 avril) et le différend intervenu entre le Royaume-Uni et ses huit partenaires, la Communauté est en crise.

Cette crise porte avant tout sur la nature même de la Communauté, ses règles de fonctionnement et ses finalités. Elle est le révélateur d'une divergence fondamentale. Face à des partenaires qui demeurent attachés aux principes de base régissant les traités communautaires, le Royaume-Uni cherche à faire prévaloir, dans les faits, des conceptions étrangères à la philosophie du Marché commun : système du « juste retour » et zone de libre-échange notamment. Votre Délégation se félicite que les Huit aient opposé un front uni à cette remise en cause des fondements de l'édifice commun. Il reste que l'attitude du Royaume-Uni au sein de la Communauté hypothèque gravement l'avenir des politiques internes en même temps qu'elle porte atteinte à la crédibilité de l'Europe sur la scène mondiale. On ne voit pas comment l'Europe pourrait connaître un nouvel essor tant que n'aura pas été levé, de manière définitive, le préalable britannique.

Quelles solutions envisager à cet égard ? Deux hypothèses extrêmes ont, entre autres, été avancées : une Europe sans le Royaume-Uni, une Europe conforme aux souhaits du Royaume-Uni. Votre Délégation exclut ces deux éventualités.

Le retrait de la Grande-Bretagne du Marché commun porterait un coup très grave au processus d'unification européenne. Affectant le poids politique de l'Europe sur la scène internationale, il ne constituerait pas pour autant une garantie absolue de dynamisme interne.

Tant s'en faut ! Longue en effet serait la liste des actions que l'Europe aurait pu et dû mener avant le premier élargissement mais qu'elle n'a pas conduites du fait d'un ancien et profond « malaise ». Le déclin de l'esprit communautaire, l'absence de vision à long terme de l'avenir économique et politique de notre continent, les hésitations de la volonté politique ne datent — hélas — pas d'hier.

L'aménagement des principes communautaires dans le sens souhaité par le Royaume-Uni ne serait pas plus acceptable. La dégradation de la Communauté en zone de libre-échange constituerait un profond recul dans l'histoire européenne des trente dernières années. Cette solution serait contraire à la vocation politique de la « communauté de destin » qu'ont voulu instituer entre elles les nations de notre vieux continent. Elle serait aussi contraire aux intérêts économiques bien compris des Etats membres (1).

Puisque l'on veut « parler intérêts », répétons qu'il est de l'intérêt de tous les Etats membres de demeurer dans la Communauté !

La Communauté doit donc s'efforcer de vivre à Neuf et se préparer à relever le formidable défi que constituera l'élargissement méridional. Votre Délégation ne peut, à cet égard, dissimuler ses craintes que l'Europe, à peine remise du premier élargissement, ne sache faire face aux conséquences du second qu'en perdant un peu plus de sa substance, de sa cohésion et de son efficacité.

POUR SORTIR DE LA CRISE

Pour tenter de surmonter les obstacles de l'heure, l'Europe devrait, selon votre Délégation, agir dans quatre directions : défendre l'acquis, restaurer l'esprit communautaire, relancer les politiques communes, faire entendre la voix de l'Europe sur la scène internationale.

1. Défendre l'acquis.

La Communauté ne peut accepter ni de s'engager dans un processus de renégociation permanente ni de se diluer dans une vaste

(1) Pour la France, il s'agirait alors de prendre totalement en charge le coût de ses exportations agricoles qui sont actuellement assurées d'une part à concurrence de plus de 60 %, vers ses partenaires européens, au prix européen, c'est-à-dire sans aucune subvention, d'autre part, à concurrence de 40 %, vers les pays tiers, au prix mondial, grâce à l'aide des restitutions du F.E.O.G.A.

Pour la Grande-Bretagne, le retour à un système de « deficiency payments » impliquerait pour ses importations la prise en charge par le budget britannique de l'écart entre le prix mondial et le prix garanti à ses producteurs.

zone de libre-échange. Le respect des règles du jeu conditionne l'appartenance à l'Europe communautaire. Parmi ces principes de base qui sont les piliers de l'édifice on peut citer : le système des ressources propres, la solidarité financière face aux politiques communes, la préférence communautaire et les grands fondements de l'Europe verte. Cela ne signifie pas dans notre esprit que certains aménagements ne doivent pas être apportés au fonctionnement de la politique agricole commune. Mais ces correctifs de portée limitée ne sauraient dénaturer une politique qui demeure la pierre angulaire du Marché commun.

2. Restaurer l'esprit communautaire.

L'Europe est-elle encore une Communauté ? Poser la question c'est y répondre. L'intérêt national prime trop souvent l'intérêt commun ; les négociations se dégradent en marchandages, la coopération intergouvernementale de type classique se développe fréquemment au lieu et place des mécanismes et institutions communautaires. Un retour aux sources, c'est-à-dire aux traités, s'impose donc. Il devient plus impérieux encore dans la perspective du second élargissement. Dans ce contexte une régulation de ce qu'il est convenu d'appeler le « droit de veto » au sein du Conseil apparaît comme une première initiative à prendre, au moins pour assurer la gestion des affaires courantes.

3. Relancer les politiques communes.

Que fait l'Europe pour résoudre les problèmes quotidiens des Européens ? Trop peu sans doute. Cinq actions paraissent prioritaires à votre Délégation :

Une action vigoureuse de lutte contre le chômage.

Un pacte européen pour l'emploi devrait utilement compléter les décisions prises au plan national ; l'aménagement de la durée du travail doit être progressivement opéré dans son cadre naturel qu'est la Communauté ; une étroite concertation entre les partenaires sociaux devra s'instaurer au niveau européen : elle devrait conduire à l'élaboration de conventions collectives européennes. Votre Délégation ne manquera pas d'approfondir cette dimension essentielle de l'action communautaire.

Une politique réellement commune de l'énergie.

Face à un défi formidable — la facture pétrolière de la Communauté atteindra probablement plus de 100 milliards de dollars en

1980 — et largement commun, les Etats membres ont à ce jour appliqué des politiques trop divergentes. La politique commune devrait reposer sur l'utilisation des « gisements d'économies d'énergie » et le développement des sources d'énergies se substituant au pétrole : nucléaire, charbon, géothermie, etc. L'exploitation des sources alternatives d'énergie impliquera une puissance politique d'investissement. Son financement pourrait être assuré par un grand emprunt communautaire.

Un plan de développement pour l'industrie européenne.

Dans les secteurs traditionnels la Communauté doit conduire une double action : consolider ses mesures de politique commerciale avant d'éviter une désorganisation de son marché intérieur qui risquerait de déclencher un déferlement du protectionnisme ; intervenir financièrement dans les opérations de reconversion et de restructuration. Dans les secteurs de pointe la Communauté devra chercher à briser le cloisonnement des marchés nationaux, participer au financement des programmes de recherche et de développement et rationaliser ses investissements en contribuant à la constitution d'entreprises industrielles de taille européenne tournées vers le marché mondial.

Des mesures structurelles renforçant la convergence des économies.

Le fonctionnement harmonieux du Marché commun et l'approfondissement de la solidarité entre les partenaires impliquent des actions plus substantielles en faveur des économies les moins prospères et des régions les moins développées. Dans cette perspective, une augmentation de la dotation du Fonds européen de développement régional est souhaitable (1) ; elle apparaîtra inévitable dans la Communauté à dix puis à douze.

**LA PRÉPARATION DE LA DEUXIÈME PHASE
DU SYSTÈME MONÉTAIRE EUROPÉEN**

Un effort puissant de convergence des performances des économies doit être entrepris, sans lequel le passage à la phase définitive du S.M.E. risque d'être indéfiniment repoussé. La Communauté devrait d'ailleurs prendre des initiatives en vue de reconstruire un authentique système monétaire international.

(1) Cette dotation a évolué comme suit (en crédit d'engagement) : 1,3 milliard d'unités de compte pour la période initiale de trois ans (1975-1977) ; 581 millions d'U.C.E. pour 1978 ; 945 millions d'U.C.E. pour 1979.

4. Faire entendre la voix de l'Europe sur la scène mondiale.

Dans un monde incertain et dangereux les Etats membres doivent s'efforcer de parler d'une seule voix, car jamais le monde n'a eu autant besoin de l'Europe. Avec deux objectifs majeurs : l'instauration d'un nouvel ordre économique international et la consolidation de la paix.

Les Neuf pourraient donner une impulsion nouvelle au dialogue euro-arabe en recherchant son extension progressive à l'Afrique. Forts du succès qu'a représenté le renouvellement de la Convention de Lomé, ils devront aussi contribuer à la relance du dialogue Nord-Sud et au renforcement de la coopération, en particulier pour ce qui a trait au développement — souhaitable — des économies des pays pauvres et à l'aide aux pays les plus nécessiteux.

Ce faisant ils consolideront la paix. Leur action de coopération politique concernant des questions d'une actualité brûlante devra tendre à affirmer l'identité de l'Europe dans le respect des alliances conclues.

En somme, c'est à une relance globale de la construction européenne que les pressantes difficultés de l'heure nous appellent.

ANNEXE

CONCLUSIONS ADOPTÉES PAR LA DELEGATION DU SENAT POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

| N° | Titre | Rapporteur | Séance du | Destinataires : Commissions |
|-------|---|-----------------------|-----------|--|
| 1/79 | Projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1980. | M. Georges Spénale. | 20/11/79 | Affaires économiques. Affaires étrangères. Finances. |
| 2/79 | Projet d'organisation commune du marché de la viande ovine. | M. Adrien Gouteyron. | 4/12/79 | Affaires économiques. |
| 3/79 | Traité d'adhésion de la République hellénique aux Communautés européennes. | M. Philippe Machefer. | 4/12/79 | Affaires étrangères. |
| 4/79 | Actions communautaires spécifiques de développement régional au titre de l'article 13 du Règlement portant création du F.E.D.E.R. | M. Emile Didier. | 18/12/79 | Affaires étrangères. Affaires économiques. |
| 5/79 | Aspects sociaux de la restructuration de l'industrie sidérurgique (Communication de la Commission au Conseil assortie d'un projet de décision de la Commission). | M. Bernard Lemarié. | 18/12/79 | Affaires sociales. Affaires économiques. |
| 6/79 | Le renouvellement de la Convention de Lomé-Lomé II. | M. Georges Spénale. | 18/12/79 | Affaires économiques. Affaires étrangères. |
| 7/80 | Propositions en matière de politique des structures agricoles. | M. Jean Cluzel. | 24/01/80 | Lois. Affaires économiques. |
| 8/80 | Huitième directive du Conseil en matière d'harmonisation des législations des Etats membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires - Modalités de remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée aux assujettis non établis à l'intérieur du pays. | M. Joseph Raybaud. | 24/01/80 | Finances. |
| 9/80 | Proposition de 10 ^e directive en matière de taxe sur le chiffre d'affaires - Application de la T.V.A. aux locations de biens meubles corporels. | M. Joseph Raybaud. | 24/01/80 | Finances. |
| 10/80 | Harmonisation des accises sur le vin, la bière et les alcools. | M. Joseph Raybaud. | 24/01/80 | Finances. Affaires économiques. |
| 11/80 | Aménagement de la politique agricole commune. | M. Amédée Bouquerel. | 28/02/80 | Affaires économiques. |
| 12/80 | Rapport sur les institutions européennes présenté au Conseil européen par le Comité des sages. | M. Jacques Genton. | 5/02/80 | Affaires étrangères. |
| 13/80 | Proposition de la Commission concernant la fixation des prix agricoles pour 1980-1981 et certaines mesures connexes. | M. Jean Cluzel. | 10/04/80 | Affaires économiques. |
| 14/80 | Convergence et questions budgétaires (Communication de la Commission au Conseil). | M. Georges Spénale. | 10/04/80 | Affaires économiques. Affaires étrangères. Finances. |
| 15/80 | Accord de coopération entre la C.E.E. et les pays membres de l'A.N.S.E.A. | M. Philippe Machefer. | 23/04/80 | Affaires étrangères. |
| 16/80 | Le rôle de la Communauté dans le développement des infrastructures de transport. | M. Amédée Bouquerel. | 23/04/80 | Affaires économiques. |