

SÉNAT

PREMIERE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1982-1983

Enregistré à la présidence du Sénat le 27 janvier 1983.
Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 21 décembre 1982.

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} juin et le 31 décembre 1982 en application de la loi n° 79-564 du 6 juillet 1979 portant création de délégations parlementaires pour les Communautés européennes,**

PAR

M. Jacques GENTON,
Président de la Délégation,

MM. Georges SPENALE, Bernard BARBIER,
Adrien GOUTEYRON, Joseph RAYBAUD, Jean GARCIA,
Louis VIRAPOULLE,
Membres du bureau,
Sénateurs.

TOME I

LA VIE DE LA COMMUNAUTE

(1) Cette délégation est composée de : M. Jacques Genton, président ; MM. Georges Spénale, Bernard Barbier, Adrien Gouteyron, Joseph Raybaud, vice-présidents ; MM. Jean Garcia, Louis Virapoullé, secrétaires ; MM. Amédée Bouquerel, Michel Caldaguès, Pierre Croze, Marcel Daunay, Robert Laucournet, Pierre Matraja, Michel Miroudot, Josy Molnet, Jacques Moisson, Charles Ornano, Robert Pontillon.

Communautés européennes. — Budget - Commerce international - Coopération au développement - Coopération politique européenne - Droit communautaire - Emploi - Energie - Elargissement - Espace social européen - Fonds européen de développement régional - Fonds social européen - Industrie - Liberté d'établissement - Marché intérieur communautaire - Pêche - Politique agricole commune - Politique économique - Procédure budgétaire - Protectionnisme - Rapports d'information - Relance européenne - Relations économiques extérieures - Système monétaire européen - Transports - Union européenne.

SOMMAIRE

	Pages.
Préambule	7
Introduction	9
PREMIERE PARTIE. — La Communauté entre l'effritement et la relance	13
SECTION I. — L'évolution du contexte économique et social	13
Chapitre premier. — L'environnement international	13
A. — La faiblesse persistante de l'activité économique	14
B. — La poursuite du processus de désinflation	14
C. — Des risques accrus de rupture du système financier et commercial international	15
Chapitre II. — La stagnation des économies européennes	18
A. — Le recul de la production industrielle	18
B. — La progression du chômage	19
C. — Le ralentissement de la hausse des prix	20
D. — La position extérieure	20
Chapitre III. — Le fonctionnement du S.M.E.	22
A. — Les réalignements des cours pivots	22
B. — De nouvelles tensions en perspective	24
Chapitre IV. — Les orientations de politique économique proposées par la Commission : discipline budgétaire et relance de l'investissement	27
A. — La maîtrise des dépenses publiques	27
B. — Le développement de l'investissement	33
SECTION II. — Les menaces pesant sur l'acquis communautaire	34
Chapitre premier. — La montée d'un protectionnisme plus ou moins diffus	35
A. — La généralisation du « néo-protectionnisme » au sein de la C.E.E.	36
1. — La réglementation douanière et fiscale	37
2. — La réglementation sanitaire	37
3. — Les normes techniques	38
4. — Les campagnes en faveur des produits nationaux	38
B. — La réaction des autorités communautaires	39
1. — Les propositions de la Commission	39
2. — Les prises de position du Conseil conjoint et du Conseil européen de Copenhague	41

	Pages.
Chapitre II. — Les entorses à la solidarité financière et le problème du « juste retour »	43
A. — La compensation en faveur du Royaume-Uni au titre de 1982	43
1. — L'accord politique	44
2. — Le blocage du versement des compensations	45
B. — La discussion autour d'une solution pour les années ultérieures	47
SECTION III. — Les projets de relance de la construction européenne	48
Chapitre premier. — L'exécution du mandat du 30 mai	49
A. — La réforme de la Communauté dans l'impasse	49
B. — Les tentatives plus modestes de « relance de la relance »	51
Chapitre II. — L'examen du plan Genscher-Colombo	53
A. — L'état des discussions entre partenaires	53
B. — Les perspectives	55
Chapitre III. — Le Parlement européen et la relance de l'Union européenne	55
A. — Les tâches et les compétences de l'Union : l'application du principe de subsidiarité	56
B. — Les institutions de l'Union : l'application du principe de la séparation des pouvoirs	57
DEUXIEME PARTIE. — Les principaux développements internes	59
SECTION I. — Les questions budgétaires et financières	59
Chapitre premier. — L'accord du 30 juin 1982 sur la procédure budgétaire	59
A. — Un accord ambitieux et positif	60
B. — Un compromis partiel et fragile	60
Chapitre II. — Le rejet du budget rectificatif pour 1982	61
A. — Le projet de budget rectificatif pour 1982	61
B. — La décision de rejet de l'Assemblée	62
C. — Les perspectives ouvertes	63
Chapitre III. — L'adoption du budget général pour 1983	64
A. — L'évolution des crédits	64
B. — Les faits marquants de la discussion budgétaire	68
1. — Les suites données aux délibérations de l'Assemblée en première lecture	68
2. — L'exercice par l'Assemblée de son droit de dernier mot	70
Chapitre IV. — La politique d'emprunts et de prêts de la Communauté au service de l'investissement	71
A. — La faiblesse de l'investissement et la création du nouvel instrument communautaire (N.I.C.)	71
B. — La proposition d'ouverture d'une nouvelle tranche d'emprunts (N.I.C. 3)	72

	Pages.
SECTION II. — L'action communautaire dans le domaine social.....	73
Chapitre premier. — Les tentatives de définition d'une politique européenne de lutte contre le chômage et la nouvelle réunion du « Conseil Jumbo »	73
A. — L'emploi dans la C.E.E. : des situations contrastées....	73
B. — Le Conseil Jumbo	75
1. — La réorganisation du temps de travail.....	75
2. — L'emploi des jeunes et le chômage de longue durée..	77
Chapitre II. — Les propositions de réforme du Fonds social européen.	78
A. — La simplification des structures et les critères de sélection des demandes	79
1. — Les structures	79
2. — La procédure de sélection des demandes.....	79
B. — Le développement d'actions nouvelles	80
1. — L'emploi des jeunes	80
2. — Le soutien à des « projets pilotes ».....	81
SECTION III. — Les questions agricoles.....	81
Chapitre premier. — L'équilibre du marché laitier.....	82
A. — La maîtrise de la production.....	83
B. — La résorption des stocks	84
1. — Les aides à la consommation.....	84
2. — Le problème des exportations de beurre vers l'U.R.S.S.	86
Chapitre II. — Le lancinant problème des montants compensatoires monétaires (M.C.M.)	88
A. — Les variations des M.C.M. de juin à décembre 1982....	88
1. — Les conséquences du réajustement monétaire de juin 1982	88
2. — Les propositions de la Commission de septembre 1982 et les décisions du Conseil des 18 et 19 octobre.....	89
B. — Le problème des M.C.M. positifs.....	90
Chapitre III. — La réforme de la P.A.C. au point mort.....	91
A. — La révision des organisations de marché des productions méditerranéennes	91
1. — La réforme de l'O.C.M. vin.....	91
2. — La réforme de l'acquis communautaire dans le secteur des fruits et légumes et de l'huile d'olive.....	95
B. — La politique communautaire d'exportations agricoles....	98
SECTION IV. — La politique commune de la pêche : le nouveau retard dans la mise en place de « l'Europe bleue ».....	99
Chapitre premier. — Les termes de « l'Accord à Neuf ».....	100
A. — Le problème de l'accès.....	100
B. — Les ressources	101
Chapitre II. — L'échec du Conseil du 21 décembre 1982 et le problème de la mise en œuvre de l'accord à Neuf.....	102
A. — L'échec du Conseil du 21 décembre 1982.....	102

	Pages.
B. — Les problèmes posés par la mise en œuvre de l'accord à Neuf	102
1. — Les incertitudes de l'application de l'accord à Neuf.	102
2. — Les décisions du Conseil.....	103
SECTION V. — La politique de l'industrie et de la recherche.....	103
Chapitre premier. — <i>La restructuration de la sidérurgie.....</i>	<i>104</i>
A. — Les objectifs généraux acier pour 1985.....	105
B. — L'accentuation des disciplines de production et de prix..	106
C. — Le renforcement des disciplines en matière d'aide publique et le contrôle des opérations nationales de restructuration..	109
D. — La relance de la politique de reconversion.....	112
Chapitre II. — <i>L'action communautaire dans le domaine de la recherche</i>	<i>113</i>
A. — Les grandes orientations	113
B. — Le programme-cadre	115
SECTION VI. — La politique commune des transports.....	116
Chapitre premier. — <i>Les divergences interinstitutionnelles sur le bilan</i>	<i>117</i>
A. — Les transports terrestres	117
1. — Les transports routiers	117
2. — Les transports ferroviaires	118
3. — Les transports combinés	118
4. — Infrastructures	119
B. — Les transports maritimes et aériens.....	119
Chapitre II. — <i>Les divergences interinstitutionnelles sur la relance.</i>	<i>120</i>
A. — L'ambitieux programme d'action proposé par l'Assemblée.	120
B. — Les contraintes objectives rappelées par le Conseil et sa préférence pour un processus évolutif.....	121
TROISIEME PARTIE. — Les relations extérieures de la Communauté.....	123
SECTION I. — Le débat sur les règles du jeu du commerce international.	123
Chapitre premier. — <i>Le mémorandum français sur le renforcement des instruments de la politique commerciale commune.....</i>	<i>124</i>
A. — Le renforcement du système de surveillance statistique des importations	124
B. — La réforme des procédures internes de défense commerciale	125
Chapitre II. — <i>La conférence ministérielle du G.A.T.T.....</i>	<i>126</i>
A. — La position des pays de la Communauté.....	127
B. — Le déroulement de la réunion de Genève.....	129
C. — La déclaration finale	131
SECTION II. — Les contentieux commerciaux avec les pays industrialisés.	135
Chapitre premier. — <i>L'autolimitation des exportations européennes d'acier aux Etats-Unis</i>	<i>135</i>

	Pages.
A. — Des négociations laborieuses	135
B. — La répartition des sacrifices	138
Chapitre II. — <i>Les subventions aux exportations agricoles</i>	138
Chapitre III. — <i>Le gazoduc euro-sibérien</i>	141
A. — Les sanctions américaines	142
B. — Les réactions des gouvernements européens et de la Communauté	143
C. — L'amorce d'un règlement du conflit et la levée des sanctions	145
Chapitre IV. — <i>Les tentatives de rééquilibrage des échanges avec le Japon : le recours à l'article 23 du G.A.T.T.</i>	149
A. — La persistance d'un déficit commercial important.....	150
B. — Le recours à l'article 23 du G.A.T.T.....	152
C. — Vers la négociation d'accords d'autolimitation?.....	154
SECTION III. — La maîtrise des importations de produits sensibles	156
Chapitre premier. — <i>La négociation des accords textiles bilatéraux</i>	156
Chapitre II. — <i>Le contrôle de l'origine des produits</i>	159
Chapitre III. — <i>Le volet externe du plan acier</i>	164
SECTION IV. — Les relations avec les pays en voie de développement ...	166
Chapitre premier. — <i>Le mémorandum sur la politique communautaire de développement</i>	167
A. — La reformulation des priorités.....	168
B. — L'adaptation des moyens financiers et du cadre institutionnel	169
C. — La confirmation de la volonté européenne de favoriser un rééquilibrage des relations économiques Nord-Sud.....	171
Chapitre II. — <i>La politique en Méditerranée de la Communauté élargie</i>	173
A. — Les résultats inégaux de la politique actuelle.....	174
B. — La nouvelle politique globale.....	175
C. — Les nouveaux protocoles financiers.....	176
SECTION V. — Les négociations d'adhésion de l'Espagne et du Portugal	177
Chapitre premier. — <i>La position française sur l'élargissement</i>	178
A. — La lettre du Président de la République.....	178
B. — Le mémorandum du Gouvernement	180
1. — Les questions financières	180
2. — Les questions agricoles	180
3. — Les relations avec les pays du bassin méditerranéen.....	181
Chapitre II. — <i>L'inventaire de la Commission sur les problèmes soulevés par l'élargissement de la C.E.E.</i>	182
A. — Les orientations générales	182
B. — Le problème budgétaire	183

	Pages.
C. — L'assouplissement de la procédure de prise de décision de la C.E.E.	183
D. — La coopération active avec les pays candidats sans attendre l'adhésion	183
E. — Le respect de l'acquis communautaire et son renforcement	184
F. — La prise en compte des problèmes des autres pays méditerranéens	185
Chapitre III. — <i>L'état des négociations</i>	186
A. — Au plan intracommunautaire	186
B. — Au plan des négociations d'adhésion.....	187
1. — Les négociations entre la Communauté et le Portugal.	187
2. — Les négociations entre la Communauté et l'Espagne.	188
SECTION VI. — <i>La coopération politique européenne</i>	190
Chapitre premier. — <i>La coordination des politiques étrangères</i>	190
A. — La situation au Moyen-Orient et la crise libanaise.....	191
B. — Les relations Est-Ouest et la situation en Pologne.....	193
1. — Les relations Est-Ouest	193
2. — La situation en Pologne	193
C. — Les relations avec l'Amérique latine.....	194
Chapitre II. — <i>La coopération en matière de lutte contre le terrorisme</i>	195
Conclusion	197

PREAMBULE

Mesdames, Messieurs,

La Délégation du Sénat pour les Communautés européennes a l'honneur de vous présenter son sixième rapport d'information sur les activités des institutions des Communautés européennes, en application de la loi n° 79-564 du 6 juillet 1979.

Les modalités d'établissement du présent rapport ont été changées pour tenir compte du fait que notre éminent collègue, le Président Spénale n'était pas candidat aux fonctions de rapporteur pour des raisons de santé. Il a été décidé, en conséquence, que le document serait présenté par le Président de la Délégation et l'ensemble des membres du Bureau. Toutefois, M. Jean Garcia, secrétaire, n'a pas cru pouvoir s'associer à certaines des conclusions contenues dans le projet de rapport établi par le Bureau qui a ainsi été adopté par la Délégation, à l'unanimité moins une voix, lors de la réunion du 26 janvier 1983.

L'architecture même du document n'a pas été modifiée : le Tome I relate sous l'angle des faits les plus saillants l'évolution de l'Europe des Dix au cours de la période du 1^{er} juin au 31 décembre 1982 ; il prend en compte notamment les résultats du récent Conseil européen de Copenhague (3-4 décembre). Le Tome II du rapport reproduit le texte des douze conclusions adoptées par la Délégation au cours des six réunions qu'elle a tenues.

La Délégation note avec une grande satisfaction que ses liens avec les commissions permanentes du Sénat se resserrent et que les documents parlementaires prennent de plus en plus souvent en compte ses travaux.

Elle se félicite par ailleurs de l'intérêt que le Ministre délégué auprès du Ministre des Relations extérieures, chargé des Affaires européennes, porte à ses délibérations ainsi que de la volonté de dialogue qu'il manifeste dans le respect de la loi.

Elle tient à souligner par ailleurs la tendance prometteuse à la multiplication des contacts avec les commissions de l'Assemblée des Communautés européennes, qu'il s'agisse de la commission écono-

mique et monétaire ou de la commission politique dont le rapporteur sur le projet de procédure électorale uniforme, M. Jean Seitlinger, s'est entretenu le 9 décembre avec le Président et des membres de la Délégation.

Enfin, l'on doit signaler qu'une réunion de travail s'est tenue pour la première fois avec les membres de la commission de législation européenne de la Chambre des Communes le 20 octobre au Palais du Luxembourg.

Ainsi, la vitalité dont la Délégation continue à faire preuve porte-t-elle progressivement ses fruits. Ces résultats positifs ne seraient certainement pas obtenus sans la participation active de nos collègues qui tiennent à marquer, par leur présence régulière et leur travail assidu, tout l'intérêt qu'ils attachent à la poursuite de la construction européenne. Philippe Machefer, Sénateur des Yvelines, tragiquement disparu au cours de l'été était l'un d'entre eux. Notre Délégation salue une nouvelle fois sa mémoire.

INTRODUCTION

La vie de la Communauté au cours de la période sous revue offre un bilan passablement contrasté : franchement négatif au plan interne il demeure néanmoins globalement positif au plan externe. Un tel déséquilibre des résultats n'est pas entièrement nouveau. Toutefois, ce rappel utile ne suffit pas à dissiper le sentiment de morosité qui prédomine face à une Europe des Dix qui sait sans doute faire preuve de solidarité devant les événements extérieurs mais diffère une indispensable réforme interne et se voit même menacée d'effritement au seuil d'une année à la fois difficile et décisive.

L'évolution interne de la Communauté a été largement conditionnée par la nouvelle dégradation du contexte économique et social. En raison d'un environnement international défavorable, la reprise économique prévue pour le second semestre de 1982 ne s'est pas produite. Cette stagnation de l'économie européenne avec ses conséquences dramatiques sur le niveau de l'emploi a entraîné une prolifération de mesures nationales visant à restreindre plutôt qu'à libérer la circulation des marchandises dans le cadre du marché intérieur communautaire. En dépit du coup d'arrêt donné à cette évolution lors du Conseil européen de Copenhague (3-4 décembre), ce protectionnisme plus ou moins diffus continue de menacer un des piliers essentiels, bien qu'inachevé, du Marché commun et retarde la relance de l'activité économique.

Cette tendance à l'effritement de l'acquis communautaire n'a pas été contrebalancée par des avancées notables au plan global ou sectoriel. Cette situation est en grande partie la résultante du désaccord persistant entre le Royaume-Uni et ses partenaires sur le budget communautaire et les finalités de la construction européenne.

De fait, les projets globaux de relance de la construction européenne n'ont pas encore débouché sur des résultats tangibles. La réforme de la Communauté esquissée dans le cadre du mandat du 30 mai 1980 semble durablement dans l'impasse ; le plan d'approfondissement de la concertation politique plus connu sous le nom de plan Genscher-Colombo n'a pas, à ce jour, fait l'objet de l'adoption solennelle attendue ; quant au projet de traité sur l'Union européenne mis en chantier de sa propre initiative par l'Assemblée européenne, il ne devrait théoriquement être élaboré qu'à l'automne prochain. Dans cette grisaille générale l'accord du 30 juin 1982

sur la procédure budgétaire est apparu comme un rayon de soleil hélas éphémère : un nouvel affrontement interinstitutionnel s'est produit dans lequel la Communauté risque de gaspiller des forces qu'elle pourrait, semble-t-il, plus utilement consacrer à relever les défis les plus pressants.

Parmi ceux-ci le chômage est l'un des plus préoccupants. L'on doit noter à cet égard qu'au-delà d'orientations générales le Conseil conjoint réuni les 15 et 16 novembre n'a pris aucun engagement opérationnel sur les investissements, la répartition du temps de travail ou des mesures sociales en faveur des jeunes.

Pour ce qui concerne la politique industrielle, des décisions encore plus drastiques ont dû être arrêtées vis-à-vis des secteurs nécessitant une restructuration importante comme l'acier, mais aucune stratégie n'a été définie en faveur des nouvelles industries. S'agissant de la politique de la recherche, quelques mesures positives sont cependant à enregistrer.

Par ailleurs, si certains pas en avant ont été faits en matière de politique de l'énergie, la politique commune des transports piétine, ce qui a conduit l'Assemblée à engager une procédure de recours en carence contre le Conseil.

L'aménagement de la politique agricole commune n'a pas connu de développements spectaculaires et, hormis pour le vin, les progrès vers un renforcement des mécanismes de soutien de l'agriculture méditerranéenne ont été tout à fait insuffisants.

Quant à la politique commune de la pêche, un nouveau retard est intervenu dans sa mise en place en raison de l'opposition du Danemark au compromis approuvé par ses neuf partenaires. L'incertitude juridique ainsi créée a cependant pris fin le 25 janvier 1983, le Conseil ayant finalement arrêté à l'unanimité les dispositions donnant naissance à ce qu'il est convenu d'appeler « l'Europe bleue ».

Cette fragilité interne, que symbolise le désaccord lancinant sur l'accroissement des ressources financières de la Communauté, contraste de manière assez frappante avec la **solidarité des Dix devant les événements externes.**

Les différends commerciaux qui ont opposé la Communauté à ses principaux partenaires ont démontré la capacité des Etats membres à présenter un front largement uni pour défendre l'intérêt commun. Avec les Etats-Unis un compromis a pu être trouvé sur l'acier et dans l'affaire du gazoduc euro-sibérien l'Europe a obtenu

la levée des sanctions frappant ses entreprises, même si tous les problèmes de fond ne semblent pas réglés. De la même manière, lors de la session ministérielle du G.A.T.T., à la fin novembre, les Dix ont résisté aux pressions américaines visant à faire des règles de la politique agricole commune un objet de négociation, bien que l'accord réalisé ne soit pas exempt de toute ambiguïté.

On doit noter cependant que la cohésion des Dix face à l'offensive commerciale japonaise est apparue plus problématique : l'arrangement intracommunautaire du 13 décembre sur la négociation d'accords d'autolimitation des exportations nippones de produits sensibles est certes positif mais sujet à des interprétations divergentes.

Par ailleurs, la Communauté a commencé, sur la base de communications de la Commission, un réexamen général de ses relations avec les pays en voie de développement.

Enfin, les négociations sur le troisième élargissement de la Communauté n'ont été caractérisées que par de faibles progrès en l'absence de consensus entre les Dix sur les implications financières, agricoles et institutionnelles de l'adhésion du Portugal et de l'Espagne.

Ce rapide survol de l'activité européenne serait incomplet si l'on ne mentionnait certains résultats positifs obtenus à nouveau dans la coordination des politiques étrangères des Etats membres.

Cette affirmation de l'Europe sur la scène internationale que l'on doit saluer comme un fait relativement prometteur ne saurait cependant faire oublier que pour l'essentiel la « crise de volonté » européenne n'a pas été surmontée au cours du semestre écoulé.

PREMIERE PARTIE

LA COMMUNAUTE ENTRE L'EFFRITEMENT ET LA RELANCE

SECTION I

L'évolution du contexte économique et social.

Les perspectives économiques pour l'année 1983 apparaissent singulièrement sombres. En l'absence, plus que probable, d'amélioration de la conjoncture mondiale, et notamment de franche reprise aux Etats-Unis, les économies européennes ont peu de chances de sortir de l'état de stagnation qu'elles connaissent depuis bientôt quatre ans, eu égard à leur très large engagement dans le commerce international. Face à la persistance de la crise, la Communauté en a été pour l'essentiel réduite à parer au plus pressé, et en particulier à tirer les conséquences de l'évolution des rapports de forces entre les économies des Etats membres, par le réaménagement des cours pivots au sein du S. M. E. Mais elle devrait s'efforcer également de réagir en se donnant les moyens de préparer et d'anticiper sur la sortie de la crise : tel est le sens de la communication de la Commission au Conseil sur les initiatives destinées à promouvoir l'investissement.

CHAPITRE PREMIER

L'environnement international.

Selon les perspectives économiques rendues publiques par l'O.C.D.E. à la fin du mois de décembre 1982, la fin de la crise économique mondiale n'aura vraisemblablement pas lieu en 1983. Au-delà des formules prudentes par lesquelles s'exprime traditionnellement cette organisation, on décèle une réserve inaccoutumée aussi bien dans le constat de la situation actuelle des pays industrialisés que dans l'appréciation des tendances économiques immédiates.

A. — LA FAIBLESSE PERSISTANTE DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

La croissance dans les pays de l'O.C.D.E. accuse un fléchissement d'une ampleur inattendue depuis le second semestre, qui devrait avoir pour conséquence un recul de la production de la zone de l'ordre de 0,5 p. 100 pour l'année 1982.

Cette faiblesse actuelle de l'activité économique, observée tant à l'extérieur qu'à l'intérieur de la zone couverte par l'O.C.D.E., et qui devrait se traduire par **une croissance de l'ordre de 1,5 p. 100 en 1983**, est attribuée par les experts de cette organisation à l'effet cumulatif de politiques restrictives généralisées mises en œuvre pour faire face aux tensions provoquées par le deuxième choc pétrolier : les influences positives exercées sur la conjoncture mondiale par la demande des pays producteurs de pétrole ont été largement compensées par l'impact déflationniste de ces politiques économiques restrictives ainsi que par celui du niveau exceptionnellement élevé des taux d'intérêt, tant nominaux que réels. L'O.C.D.E., dont les analyses reflètent, à certains égards, tout autant des compromis d'experts que certains équilibres — ou déséquilibres — diplomatiques, a tendance à sous-estimer le rôle de ce dernier facteur dans la persistance de la crise.

Celle-ci a permis des succès considérables en matière de lutte contre l'inflation ; elle est à l'origine de risques majeurs pour le bon fonctionnement des systèmes financiers et commerciaux internationaux.

B. — LA POURSUITE DU PROCESSUS DE DÉSINFLATION

Les chiffres définitifs de l'inflation pour 1982 qui devraient se situer aux alentours de **7,5 p. 100** pourraient bien être les meilleurs que l'on ait enregistrés depuis dix ans ; de plus, tout porte à croire que de nouveaux progrès seront accomplis l'an prochain : l'O.C.D.E. prévoit un rythme de hausse des prix de **6,75 p. 100 pour 1983**. Cependant, l'inflation ne saurait être considérée comme définitivement vaincue dans la mesure où elle résulte, notamment, de la faiblesse des cours des matières premières qui pourrait disparaître avec les premiers signes d'une reprise économique. De plus, ce résultat masque des disparités de pays — 12 sur 24 — conservent un taux d'inflation supérieur à 10 p. 100, les deux grands pays — U.S.A. et Royaume-Uni — où la hausse des prix a le plus fortement diminué ont dû, pour partie, ce résultat à une appréciation de leurs taux de change, qui a eu pour conséquence une grave détérioration de la compétitivité de leurs exportations.

Derrière ces résultats, il y a non seulement les effets des politiques économiques conjoncturelles mais encore ceux d'**évolutions structurelles importantes** : une **flexibilité accrue des salaires**, tant nominaux que réels, a incontestablement facilité cette réduction de l'inflation ; de même, la **diminution de la demande d'énergie** constitue un facteur favorable au rétablissement des équilibres conjoncturels dans la mesure où elle n'est pas le simple effet de la lenteur de la croissance mais également celui de substantielles économies d'énergie : de 1978 à 1981, la consommation de pétrole par unité de P. N. B. a fléchi d'environ 20 p. 100.

Mais ce processus de désinflation massive, qui caractérise l'évolution de l'environnement économique international, comporte également des risques graves pour le fonctionnement régulier tant du système financier que du système commercial international.

C. — DES RISQUES ACCRUS DE RUPTURE DU SYSTÈME FINANCIER ET COMMERCIAL INTERNATIONAL

On n'insistera pas ici sur la recrudescence du protectionnisme sous ses diverses formes, phénomène qui sera analysé plus en détail dans un autre chapitre de ce rapport (1).

On soulignera, en revanche, les tensions qui résultent de ce processus de désinflation au niveau des systèmes financiers nationaux et internationaux.

Face à la montée alarmante de l'**endettement du tiers monde**, près de **626 milliards de dollars**, on ne saurait trop s'inquiéter du risque de désintégration du système financier international : ainsi est particulièrement critique la situation des quatre pays qui se sont le plus endettés — Argentine, Brésil, Corée du Sud et Mexique — notamment en empruntant sur les marchés financiers internationaux à des taux d'intérêt variables.

Les chiffres indiqués dans les graphiques de la page 16 doivent être interprétés avec prudence dans la mesure où l'endettement doit être rapporté aux recettes d'exportation.

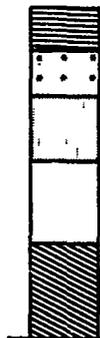
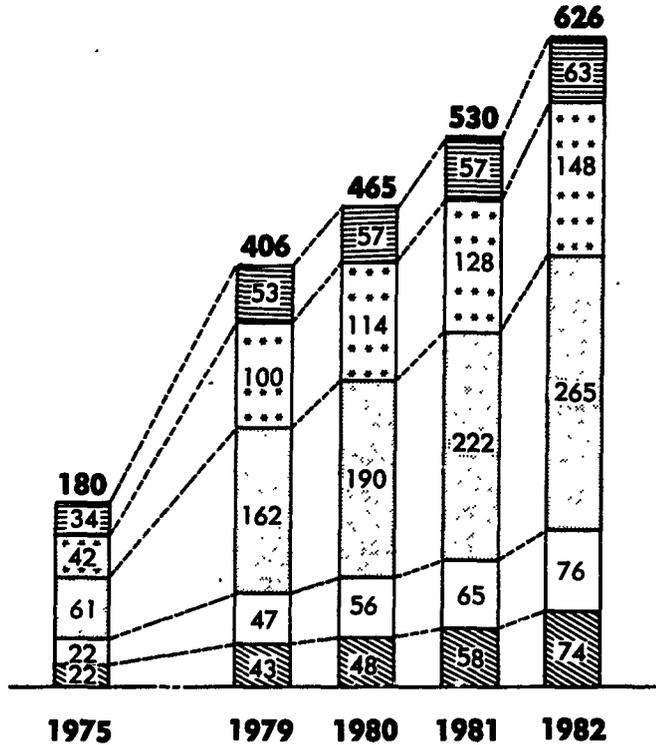
D'une façon générale, il convient de noter, selon votre délégation, que l'assainissement de la situation financière internationale, indispensable au bon fonctionnement du système des paiements internationaux, ne devrait pas se faire sans des politiques nationales de redressement comportant comme pour le Mexique

(1) Chapitre premier, Section II, de la première partie, page 34.

des mesures de rigueur sur le plan interne ou de dévaluation sur le plan externe, et donc affectant défavorablement la demande des pays du tiers monde pour des pays de la zone couverte par l'O.C.D.E.

Situation financière des pays en voie de développement.

I. — Endettement brut.



Aide publique au développement

Crédit à l'exportation

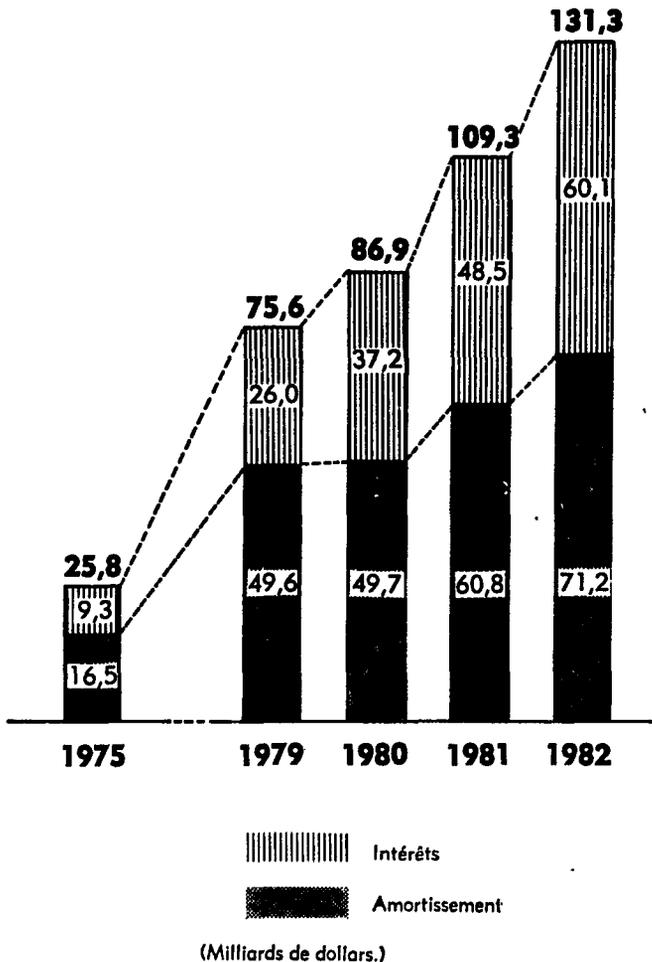
Emprunté auprès des marchés de capitaux

Emprunté auprès des organisations internationales

Emprunté auprès d'autres sources : OPEP, pays du COMECON, etc.

(En milliards de dollars.)

II. — Service de la dette.



En définitive, on ne peut que souligner les multiples inconnues qui affectent l'avenir des économies mondiales : incertitudes sur l'évolution des conjonctures nationales aux Etats-Unis et au Japon 'même si les perspectives actuelles semblent, à la fin de cette année, relativement plus favorables ; incertitudes sur le prix du pétrole que les pays producteurs et, notamment, l'Arabie Saoudite, s'efforcent de stabiliser à son cours officiel de 34 dollars le baril ; incertitudes aussi sur la capacité du système des échanges internationaux à faire face aux tensions qui s'exercent sur lui tant sur le plan financier que commercial ; incertitude, enfin, sur la nature des politiques économiques capables de sortir le monde occidental de la crise.

Bref, les économistes semblent comme paralysés dans leurs réflexions par le principe d'Heisenberg : sachant où ils vont, ils ignorent où ils sont ; sachant où ils sont, ils ne savent plus où ils vont.

CHAPITRE II

La stagnation des économies européennes.

Face à cette montée des périls commerciaux et financiers, il est clair que ceux qui espéraient pour 1983 une relance de l'activité en Europe seront déçus. Ainsi, selon le rapport annuel de la Communauté sur les perspectives économiques, approuvé par la Commission économique le 20 octobre, **la croissance ne devrait pas dépasser, en 1983, 1,1 %.**

Ce taux très modeste n'est guère supérieur à celui de 0,3 % désormais prévu pour 1982. Il serait même inquiétant si l'on songe que cette année les experts de la Commission avaient anticipé une croissance de 2 %.

Certes, la Commission peut faire valoir que cette différence s'explique par la persistance en 1982 de taux d'intérêt élevés, alors que, comme on l'a noté, on assiste à une décrue des taux d'intérêt.

A. — LE REcul DE LA PRODUCTION INDUSTRIELLE

L'évolution de la production industrielle ne laisse pas d'être particulièrement **préoccupante**. L'indice désaisonnalisé a atteint 111,5 au mois de septembre 1982, ce qui correspond pour le troisième trimestre à une réduction de 2,2 % par rapport au trimestre précédent, tendance de très mauvais augure lorsque l'on sait que, depuis le quatrième trimestre de 1980, aucun trimestre n'avait été marqué par une variation significative de la production industrielle. Ainsi, les économies européennes pourraient-elles, si cette tendance défavorable se confirmait, passer de la stagnation à la récession.

Sur le plan national, les chiffres disponibles laissent apparaître des baisses parfois accentuées : à l'exception du Royaume-Uni ou du Luxembourg où l'on constate une légère progression, des reculs très nets ont été enregistrés au troisième trimestre, notamment en R.F.A. (— 3,4 %), en France (— 1,9 %) et en Italie (— 2,5 %).

Il faut noter que la progression de 1,1 % prévue suppose une *reprise modérée à la fin du second semestre 1983* induite notamment par une *croissance de la consommation des particuliers* et une *légère progression de l'investissement* due à une meilleure rentabilité des entreprises.

B. — LA PROGRESSION DU CHÔMAGE

Le chômage s'est encore accru : à la fin du mois d'octobre 1982, la Communauté des Neuf comptait 11,5 millions de personnes sans emploi, soit un taux de chômage de 10,3 %.

La situation sur les marchés du travail s'est encore détériorée dans tous les Etats membres, même au Royaume-Uni, où, malgré une diminution de 1,4 % des chiffres bruts, l'on a observé une augmentation des données corrigées des variations saisonnières. Par rapport à septembre, les accroissements les plus importants, en données brutes de chômage enregistré, sont observés au Luxembourg (+ 16,4 %) et au Danemark (+ 10,5 %). Des augmentations supérieures à la moyenne communautaire (qui est de + 1,9 %) ont été enregistrées en R.F.A. (+ 5,5 %), France (+ 3,7 %), Irlande (+ 3 %) et aux Pays-Bas (+ 2,2 %). En Italie, l'accroissement était proche de la moyenne communautaire, tandis qu'en Belgique il n'y avait pratiquement pas de changements par rapport au mois précédent.

Par rapport à 1981, le tableau ci-dessous permet de constater que, si en 1982 la France a un taux de chômage sensiblement supérieur à celui de la R.F.A., 9,6 % contre 7,3 %, la différence est bien moindre qu'il y a un an où ces données s'établissaient respectivement à 8,8 % et 5,2 %.

Etant donné que la commission n'escompte plus de reprise économique avant la fin de l'année prochaine, le niveau du chômage pour 1983 pourrait se situer aux alentours de 12 millions sous l'effet combiné d'une réduction du nombre de postes de travail et d'un accroissement de la population active.

PAR PAYS	NOMBRE DE CHOMEURS (En milliers.)			TAUX DE CHOMAGE		
	Octobre 1982.	Septembre 1982.	Octobre 1981.	Octobre 1982.	Septembre 1982.	Octobre 1981.
R. F. A.....	1 920	1 820	1 365,9	7,3	6,9	5,2
France	2 176,7	2 069,2	2 001,9	9,6	8,9	8,8
Italie	2 469,8	2 426,7	2 113,5	10,9	10,7	9,4
Pays-Bas	591,9	579,4	427,2	11,1	10,8	8
Belgique	601,3	600,1	516,7	14,8	14,8	12,7
Luxembourg	2,419	2,078	1,808	1,5	1,3	1,1
Royaume-Uni	3 295,2	3 343,1	2 988,6	12,8	13	11,6
Irlande	165	160,2	129,2	13,5	13,1	10,6
Danemark	249	225,2	226,1	9,4	8,5	8,5
Grèce	35	31,8	26,4	1	0,9	0,8
Europe des 10.	11 506,3	11 287,8	9 797,3	10,1	9,9	8,6

C. — LE RALENTISSEMENT DE LA HAUSSE DES PRIX

En revanche, l'inflation a déçu plus vite que prévu, passant de 11,8 % en 1981 à 10,5 % environ en 1982, soit un taux sensiblement inférieur à celui de 11,2 anticipé il y a un an. Pour 1983, elle ne devrait atteindre que 8,8 %.

Les derniers chiffres connus sont en effet relativement encourageants, même si en octobre 1982 l'indice des prix a augmenté au taux relativement élevé de 0,9 % contre 0,7 % en septembre et 0,5 % en août et en juillet. Des hausses inférieures à la moyenne ont été observées : en R.F.A. et aux Pays-Bas (0,3 %), en France et au Royaume-Uni (0,5 %), en Belgique (0,8 %). Les hausses au Danemark (1 %) et au Luxembourg (1,1 %) sont légèrement supérieures à la moyenne ; elles sont nettement supérieures à la moyenne en Italie (2 %) et en Grèce (2,4 %).

Le rythme de hausse annuelle pour la Communauté est de 10,1 % en octobre, le plus bas observé depuis le milieu de 1979. Sur un an, d'octobre 1981 à octobre 1982, la hausse annuelle tombe, en R.F.A., de 6,7 % à 4,9 %, en France de 14,1 % à 9,4 %, aux Pays-Bas de 7,5 % à 4,7 % et au Royaume-Uni de 11,7 % à 6,8 %. Quelques pays membres n'ont cependant pas participé à cette évolution favorable : en Italie, le taux annuel était tombé de 18,7 % en octobre 1981 à 15,2 % en juin 1982 pour remonter ensuite à 17,4 % en octobre 1982. Au cours des derniers mois, les taux sont également en hausse en Belgique : de 9,8 % en octobre 1982 contre un minimum de 7,1 % en mai 1982 ; au Luxembourg : 10,4 % en octobre 1982 contre un minimum de 8,1 % en avril 1982 ; au Danemark : 10,3 % en octobre 1982 avec un minimum de 9,2 % en juin.

D. — LA POSITION EXTÉRIEURE

Compte tenu de ces évolutions, les rapports de coûts salariaux qui conditionnent la **compétitivité** respective des Etats membres s'établiraient, selon certaines informations, conformément au tableau page 21.

Comparaison des charges salariales (1).

PAYS	JAPON	FRANCE	PAYS-BAS	GRANDE-BRETAGNE	REPUBLIQUE fédérale d'Allemagne.	SUEDE	ETATS-UNIS	BELGIQUE	ESPAGNE	ITALIE
Japon = 100	100	103	108	114	116	119	121	122	123	130
France = 100	97	100	104	110	112	115	117	118	119	126
Pays-Bas = 100	92	96	100	105	108	110	112	113	114	120
Grande-Bretagne .. = 100	88	91	95	100	102	104	106	107	108	114
République fédérale. = 100	86	89	93	98	100	102	104	105	106	112
Suède = 100	84	87	91	96	98	100	102	103	104	110
Etats-Unis = 100	83	86	89	94	96	98	100	101	102	108
Belgique = 100	82	85	88	93	95	97	99	100	101	107
Espagne = 100	81	84	88	92	94	96	98	99	100	106
Italie = 100	77	79	83	88	89	91	93	94	95	100

(1) Exemple : en admettant des salaires unitaires de 100 au Japon, ces mêmes coûts sont de 103 en France, de 108 aux Pays-Bas, de 114 en Grande-Bretagne, de 116 en République fédérale d'Allemagne, etc.

Le déficit des paiements courants de la Communauté devrait s'établir à un peu plus de 15 milliards de dollars en 1982, soit 0,4 % du P.I.B. communautaire, alors qu'il était de 20,8 milliards de dollars en 1981, soit 0,8 % du P.I.B. Cette situation, relativement favorable, ne doit pas masquer de profondes disparités selon les Etats membres, qui traduisent des inégalités considérables dans les rapports de force économiques.

Le tableau page 22 illustre bien certaines divergences sensibles dans l'évolution des économies européennes, qui expliquent la nécessité de certains ajustements monétaires au sein du Système monétaire européen, et justifient un effort communautaire à plus long terme pour diminuer la vulnérabilité structurelle des économies européennes, notamment sur le plan de l'investissement.

Indicateurs de déséquilibres et de contraintes macro-économiques en 1982.

	TAUX de chô- mage.	VARIA- TIONS en pour- centage de l'indice des prix implicites du P. I. B.	SOLDE des paiements courants en pourcentage du P. I. B.	TAUX d'intérêt réel. (1)	FINANCES PUBLIQUES		DETTE publique en pourcentage du P. I. B. (1981) (3)
					Solde budgétaire en pourcentage du P. I. B.	Solde corrigé (2) en pourcentage du P. I. B.	
Belgique	13,9	7,3	— 4	3,7	— 12,6	— 5,8	88,6
Danemark	9,1	10,6	— 4,1	12	— 9,5	(— 9)	(46,4)
R. F. A.....	6,9	4,8	0	4,6	— 3,9	— 3,1	5,1
Grèce	(3,8)	21,7	— 2,6	(— 7)	— 9,2	— 1,4	40,4
France	8,3	12,4	— 2,4	5,4	— 3	— 1,9	(17,3)
Irlande	12,1	18,6	— 9	1,1	— 15,2	— 3,7	96,4
Italie	9,9	17,5	— 1,9	6	— 11,6	— 1,1	64,9
Luxembourg	1,2	8,7	19,7	0,6	— 0,9	— 1,2	(21,0)
Pays-Bas	10,4	6,2	4	5,7	— 5,7	— 2,5	(34)
Royaume-Uni	12,2	8,4	0,8	6,9	— 0,9	— 2,4	56
C. E. E.....	9,4	10,6	— 0,7	4,8	— 5	— 1,6	(42,3)

(1) Taux d'intérêt à long terme en juillet 1982 diminué du taux d'accroissement annuel des prix à la consommation sur six mois (janvier à juillet).

(2) Solde budgétaire corrigé de l'incidence de l'inflation sur la valeur réelle de la dette publique intérieure.

(3) Dette du gouvernement central pour le Danemark, la Grèce, la France, l'Irlande, le Luxembourg et les Pays-Bas ; des administrations publiques pour la R.F.A. ; du settore statale pour l'Italie ; du secteur public pour la Belgique et le Royaume-Uni.

Source : Commission des Communautés européennes.

CHAPITRE III

Le fonctionnement du S. M. E.

A. — LES RÉALIGNEMENTS DES COURS PIVOTS

Le Système monétaire européen a, depuis sa mise en place en 1979, fait preuve d'une remarquable capacité d'adaptation à un environnement monétaire international particulièrement troublé, caractérisé par des mouvements erratiques, tant du dollar que des taux d'intérêt.

En revanche, il semble que les perspectives d'un renforcement de ses mécanismes soient actuellement assez faibles faute d'une convergence suffisante entre les économies des pays membres.

Certains trouvent inquiétant que l'on ait dû, en moins d'un an, procéder à trois réajustements des parités monétaires, intervenus respectivement le 5 octobre 1981, le 21 février et le 13 juin 1982. On devrait, au contraire, louer la souplesse d'un

ystème de change qui a permis des ajustements « à froid » de nature à tenir compte de l'évolution respective de la compétitivité des économies.

C'est ainsi que, le 12 juin, les ministres et les gouverneurs des banques centrales des Etats membres de la C.E.E. ont fait savoir qu'ils avaient décidé par accord mutuel, à la suite d'une procédure commune à laquelle la Commission a pris part et après consultation du Comité monétaire, d'ajuster les cours pivots au sein du S.M.E. de la manière suivante :

— la modification entre les cours pivots bilatéraux français, d'une part, et du deutschemark et du florin néerlandais, d'autre part, est de 10 p. 100 ;

— la modification entre les cours pivots bilatéraux de la lire italienne, d'une part, et du deutschemark et du florin néerlandais, d'autre part, est de 7 p. 100 ;

— les cours croisés entre la couronne danoise, le franc belge, le franc luxembourgeois et la livre irlandaise restent inchangés ; toutefois, leurs cours pivots bilatéraux sont modifiés vis-à-vis du deutschemark et du florin néerlandais de 4,25 p. 100.

Les nouveaux cours pivots contre ECU sont les suivants :

F. belge	44,970 4	Cour dan.	8,234 0
F. lux.	44,970 4	F. F.	6,613 87
D. M.	2,333 79	Lire	1 350,27
Florin	2,579 71	Livre irl.	0,691 011

En d'autres termes, ces changements traduisent une réévaluation du deutschemark et du florin de 4,25 p. 100 et des dévaluations du franc français et de la lire de respectivement 5,75 p. 100 et 2,75 p. 100. La Grèce a tiré les conséquences de ce réajustement en dévaluant la drachme de 2,2 p. 100 par rapport au deutschemark.

Le communiqué précise, par ailleurs, que « l'accord auquel on est parvenu concernant la parité du franc français a pris en considération l'important programme que le Gouvernement français envisage de mettre en œuvre dès les prochains jours pour accentuer, pendant les dix-huit mois à venir, le rythme du ralentissement de l'inflation par la maîtrise des budgets publics et sociaux, ainsi que l'évolution des revenus et des prix. La France maintient par ailleurs les mesures de soutien de l'investissement productif et de création d'emplois, en particulier pour les jeunes. Les Ministres ont marqué leur approbation pour ce programme. En ce qui concerne l'ajustement de la parité de la lire italienne, les Ministres constatent que la décision d'aujourd'hui s'inscrit dans la logique

d'un programme de redressement des finances publiques et de l'économie en général que le Gouvernement italien envisage de mettre en œuvre ».

Ainsi, ce réajustement de juin témoigne-t-il, à la fois, de l'esprit de solidarité et de coopération des pays européens et de la volonté de rigueur des pays qui ont dû dévaluer leur monnaie : la Commission a noté, de ce point de vue, que les programmes d'accompagnement annoncés en France et préparés en Italie devraient permettre à ces pays de tirer le meilleur profit de l'opération et de favoriser une convergence des économies au sein du S.M.E.

Cela dit, et malgré l'incontestable effort de rigueur économique effectué par un certain nombre de pays comme la France, des tensions se font déjà jour, six mois à peine après le dernier réajustement.

Il faut d'abord rappeler que la remarquable stabilité qu'a connue le S.M.E. depuis sa création tient pour beaucoup à la relative faiblesse du deutschemark vis-à-vis du dollar, et notamment au déficit que la balance de paiement allemande a connu de 1978 à 1981.

Le rétablissement de cette balance des paiements, dû notamment à la réapparition d'un excédent commercial record de plus de 445 milliards de deutschemark sur onze mois, est de nature à susciter des *incertitudes sur l'évolution future du S.M.E.*

B. — DE NOUVELLES TENSIONS EN PERSPECTIVE

En outre, le reflux du dollar auquel on assiste actuellement, ne peut qu'accentuer les tensions, dès lors que la perspective d'une baisse de la monnaie américaine, due notamment au déficit commercial record des Etats-Unis prévu pour 1983, devrait conduire les capitaux flottants à se reporter sur le deutschemark.

Ainsi, au mois de novembre, a-t-on vu le dollar passer de 2,55 deutschemark à près de 2,4 deutschemark en quelques semaines. Même si la baisse du dollar vis-à-vis des autres monnaies reste sensible puisque le dollar est passé de plus de 7,30 F à moins de 7 F au cours de la même période, on a vu réapparaître des tensions.

De fait, le franc belge a, au début du mois de décembre, atteint son cours plancher et a dû être soutenu par ses partenaires. Au même moment, la Banque de France dut se résoudre à laisser « filer » la parité du mark qui, pour la première fois, a atteint et dépassé son cours central de 2,833 9 F.

D'une façon générale, on peut se demander si par suite du recul du dollar et des taux d'intérêt sur toutes les places financières il ne va pas se produire une certaine **redistribution des cartes dans le jeu monétaire international.**

Depuis la dévaluation de 16 p. 100 de la couronne suédoise, au début du mois d'octobre, un certain nombre de pays ont, ou vont procéder à des ajustements monétaires : déjà l'Espagne a dévalué sa monnaie de 8 p. 100 tandis que la livre sterling s'est sensiblement dépréciée sur les marchés des changes : en quelques jours, elle a ainsi perdu plus de 6 p. 100 vis-à-vis du franc français.

Le franc belge qui ne parvient guère à décoller de son cours plancher, les monnaies scandinaves depuis la « dévaluation de combat » de la couronne suédoise, monnaie rattachée de fait au S.M.E., la lire italienne affaiblie par une recrudescence de l'inflation, pourraient, directement ou indirectement, voir leurs cours-pivot être réaménagés vis-à-vis des monnaies fortes deutschemark et florin.

Quant au franc français, il faut espérer que la politique menée par le Gouvernement sur le plan interne, comme l'importance des fonds — 4 milliards de dollars — mobilisables par la France dans le cadre de son emprunt sur les euromarchés, suffiront à compenser le déficit commercial — 93 milliards de F — que par les déplacements prévisibles des capitaux internationaux du dollar vers le deutschemark et le yen.

Dans les milieux proches de la Commission, on s'est félicité des mesures prises pour assurer la stabilité du franc français à un moment où une modification de sa parité ne serait pas économiquement justifiée. Aucun commentaire n'a été fait sur le fait que la France ait préféré, pour se doter d'une marge de manœuvre en devises, s'adresser aux marchés internationaux — sous la forme d'une ligne de crédit à dix ans mise à la disposition du Trésor par un groupe de banques françaises et internationales (1) — plutôt qu'aux instruments communautaires, et notamment aux concours financiers à moyen terme et au mécanisme des emprunts communautaires pour difficultés de balance des paiements (2).

En définitive, dans une conjoncture actuelle marquée par la perspective d'un reclassement des parités monétaires, il est peu

(1) Au taux du L.I.B.O.R. (London interbank offered rate) + 0,5 pour les montants tirés et 0,25 sur la partie non utilisée du crédit.

(2) Les concours mobilisables pour la France au titre du concours à moyen terme peuvent atteindre 7 milliards d'ECU ; ceux obtenus au titre de l'aide à la balance des paiements peuvent aller jusqu'à 6 milliards d'ECU environ.

probable que des suites immédiates soient données à la communication, faite en mars 1982, par la Commission sur l'approfondissement du S. M. E., même si celui-ci a manifestement la capacité de faire face aux perturbations issues des mouvements erratiques du dollar et de l'évolution divergente des économies.

Mais si, sur le plan juridique, il n'y a guère de progrès à attendre dans l'immédiat, sur le plan institutionnel le système monétaire européen n'en continue pas moins de prendre une importance croissante dans le fonctionnement du système monétaire international : c'est ainsi que l'ECU est en train d'acquiescer progressivement **Le statut de véritable monnaie internationale** dans la mesure où son usage privé se développe spontanément, eu égard aux avantages qu'il comporte, et, notamment, à la stabilité de sa valeur. Cette tendance a été soulignée par M. Ortolini dans une réponse à la question écrite n° 640-82. Celui-ci précise que :

« L'ECU était traité, il y a peu encore, comme un panier composé de neuf monnaies communautaires, dont chacune devait faire individuellement l'objet d'une opération de change, d'où des frais relativement importants résultant de l'utilisation de cet instrument.

Deux éléments ont permis récemment de ramener le coût de ces opérations au coût d'opérations en devises : la majorité des autorités monétaires des Etats membres acceptent maintenant que l'ECU soit traité comme une devise ; en outre, le système bancaire met progressivement en place un marché interbancaire permettant d'utiliser l'ECU comme une monnaie de règlement, évitant ainsi l'éclatement dans les monnaies composantes.

Les coûts de souscription à des émissions en ECU sont les mêmes que ceux des émissions en une devise quelconque : au prix d'achat de la devise ou de l'ECU est ajoutée, en général, une commission de change qui est identique pour les deux types d'opérations et qui représente la rémunération du service rendu par la banque. Il est à signaler que l'écart entre les taux vendeur et acheteur de l'ECU est maintenant le même que celui existant sur les principales devises.

Avec un développement important du marché, et au cas où les autorités monétaires accorderaient des facilités de refinancement particulières, il serait concevable que ces opérations puissent devenir encore moins coûteuses. Cependant, une telle évolution n'est envisageable qu'à plus long terme et à condition que l'ECU, en tant que devise communautaire, bénéficie d'un traitement privilégié par rapport aux devises étrangères. »

CHAPITRE IV

Les orientations de politique économique proposées par la Commission : discipline budgétaire et relance de l'investissement.

Pour permettre aux pays européens de faire face à la persistance de la crise, la Commission préconise un transfert effectif des ressources vers l'activité productive. En particulier, elle estime que *« la gestion de la reprise conjoncturelle au cours de l'année à venir ne permettra pas de répondre suffisamment au problème du chômage. Des réformes radicales sont nécessaires : réductions des dépenses publiques excessives dans de nombreux pays, développement des investissements rentables »*.

A. — LA MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES

En premier lieu, la communication du 1^{er} juillet 1982, intitulée discipline budgétaire et convergence économique, est très significative des orientations de la Commission.

Celles-ci, au nombre de trois, impliquent :

Pour la maîtrise des agrégats budgétaires :

Une réduction du besoin de financement : les besoins de financement des administrations publiques, rapportés au produit intérieur brut, devront être au minimum plafonnés, et même dans la plupart des cas progressivement réduits, dans une mesure variable d'un pays à l'autre, à préciser dans les orientations budgétaires annuelles ;

Une diminution et un réaménagement des dépenses : l'assainissement devra provenir essentiellement d'une réduction de la progression des dépenses publiques, en termes réels, ou d'une diminution absolue si l'ampleur de l'assainissement l'exige. La structure des dépenses publiques doit être aménagée tant pour tenir compte de la progression rapide de certaines dépenses difficilement compressibles que de la nécessité de réserver une place plus grande aux crédits budgétaires qui aident au développement équilibré du secteur productif ;

Un aménagement de la fiscalité et des cotisations sociales : l'action devant porter par priorité sur les dépenses, des relèvements de la fiscalité et des cotisations sociales ne sont pas à exclure comme moyen d'ajustement, mais seulement en tant que modalité accessoire et en tout état de cause en tenant compte des répercussions possibles en matière d'emploi ;

Une adaptation des tarifs publics et redevances : le coût des services publics susceptibles d'être individualisés devrait être davantage mis à charge des utilisateurs, ce qui implique une adaptation plus régulière des tarifs publics à l'augmentation des coûts et une extension du champ d'application des redevances pour services rendus par les administrations publiques ;

L'inscription des objectifs annuels dans un cadre pluriannuel : compte tenu des transformations à apporter dans les volumes et les structures des budgets, les Etats membres devraient inscrire leurs objectifs budgétaires annuels dans le cadre de perspectives à moyen terme définies de manière suffisamment claire et s'y tenir strictement. Les dépassements importants constatés pour certaines catégories de dépenses devront être compensés par des réductions dans d'autres secteurs ou par un accroissement des recettes.

Pour l'application de procédures budgétaires strictes :

Le respect d'un calendrier budgétaire : la loi budgétaire fondamentale devrait imposer l'adoption du budget général avant le début de l'exercice, ce qui implique que, lorsque la législation le permet, et seulement en cas de force majeure, les crédits provisoires ne devraient pas dépasser le niveau du précédent exercice ;

Une surveillance rigoureuse de l'exécution du budget : chaque Gouvernement devrait faire le point, au moins deux fois par an, de l'exécution du budget et introduire, sans tarder auprès du Parlement, les propositions rectificatives par rapport au budget originel, évitant de financer, par des avances de trésorerie, des dépenses soumises ultérieurement à l'approbation du Parlement. Lorsque le champ d'application du budget varierait d'une année à l'autre, les conséquences économiques et financières devraient être clairement mises en évidence.

Pour l'application de principes rigoureux de gestion budgétaire :

L'équilibre des opérations courantes : la législation budgétaire devrait imposer au pouvoir exécutif l'obligation du dépôt des budgets en équilibre au niveau des opérations courantes (d'après les définitions des comptes nationaux), moyennant une brève période transitoire dans les pays où les déficits sont particulièrement élevés. Le budget devra comporter la marge de réserve permettant de faire face aux aléas normaux de la gestion sans qu'il soit nécessaire d'établir un budget supplémentaire et préciser les conditions dans lesquelles cette réserve peut être utilisée ;

La couverture de dépenses supplémentaires : dans les pays où le pouvoir législatif dispose d'un droit d'initiative en matière de dépenses, l'exercice de ce droit devra comporter la présentation

obligatoire de propositions sur les conséquences financières durables (et non pas seulement immédiates) sous forme de ressources supplémentaires et/ou de réductions de dépenses dans d'autres domaines. D'une manière générale, il serait opportun de faire apparaître avant décision finale et d'inscrire dans la programmation financière pluriannuelle une évaluation des effets financiers à moyen terme de l'adoption d'un projet ou d'une proposition de loi au cours de l'exercice ;

Des critères plus sévères de financement : le financement des déficits publics doit se faire au moindre coût compatible avec le plein respect des mécanismes des marchés financiers et de la nécessaire autonomie de la politique monétaire. Cela implique l'exclusion ou la limitation de pratiques telles que le financement direct du Trésor par la banque centrale, la monétisation des titres de la dette publique par le système bancaire, l'utilisation de pouvoirs de réglementation imposant la souscription à des titres de la dette publique à des conditions de faveur, l'indexation de la dette publique, l'émission de titres à échéance inférieure à certains minima (trois mois), le recours massif aux émissions à court terme, le recours excessif à l'endettement public à l'étranger ou une trop large concession de garanties de l'Etat aux emprunts contractés auprès de l'étranger par des entreprises publiques ou privées.

Principaux agrégats de finances publiques dans les pays de la C.E.E. (1).

1. — *Dépenses des administrations publiques, en pourcentage du P.I.B.*

	1960	1970	1975	1980	1982
Belgique (B)	30,5	36,5	44,7	54,2	59,7
Danemark (DK)	25,5	43,1	49,5	58,4	60
R. F. A. (D)	32	37,1	46,6	46,9	47,7
Grèce (GR)	23,8	29,1	32,5	35,6	40,2
France (F)	34,6	38,1	42,5	46,2	51,1
Irlande (IRL)	26,7	38,9	47	53,8	59
Italie (I)	29,9	35,6	47,7	45,9	52,1
Luxembourg (L)	29,3	32,5	48	56,9	58,7
Pays-Bas (NL)	33,2	44,8	55,2	59	59,8
Royaume-Uni (UK)	32,6	38,5	45,8	43,9	44,6
C. E. E.	32,1	37,7	45,9	47,2	49,8

(1) Voir page 32.

2. — Recettes des administrations publiques, en pourcentage du P.I.B.

	1960	1970	1975	1980	1982
Belgique (B)	27,6	35,2	40,4	44,8	46,9
Danemark (DK)	28,1	46,1	47,5	52,5	51,1
R. F. A. (D)	35,2	37,5	40,8	43,5	43,6
Grèce (GR)	20	26,8	27,4	30,2	32,3
France (F)	35,5	39	40,3	46,6	48,2
Irlande (IRL)	25,4	35,3	35,7	41	44,6
Italie (I)	29,1	30,6	31,6	37,8	41
Luxembourg (L)	32,3	35,3	49,2	55,1	57,5
Pays-Bas (NL)	34	44	52,5	54,6	54,1
Royaume-Uni (UK)	31,6	40,8	40,9	40,4	42,7
C. E. E.	32,7	37,6	40,1	43,6	44,8

3. — Solde des opérations courantes des administrations publiques, en pourcentage du P.I.B.

	1960	1970	1975	1980	1982
Belgique (B)	— 0,7	2,2	— 0,7	— 4,6	— 7,6
Danemark (DK)	6,4	8,9	2,7	— 2	— 5,2
R. F. A. (D)	7,4	5,9	— 0,8	2,3	0,8
Grèce (GR)	2,3	4,4	0,7	0,2	— 4
France (F)	4,6	4,3	1,1	3,5	0,2
Irlande (IRL)	1,8	1,1	— 6,3	— 4,7	— 6,1
Italie (I)	3	— 1,1	— 9,5	— 3,6	— 6,4
Luxembourg (L)	7,8	6,5	7,9	8,8	9,1
Pays-Bas (NL)	5,9	4,3	2,1	2	— 0,1
Royaume-Uni (UK)	1,8	7,6	— 0,4	— 0,5	0,2
C. E. E.	4,2	4,6	— 1,2	0,8	— 1,1

4. — Capacité (+) ou besoin (—) de financement des administrations publiques, en pourcentage du P.I.B.

	1960	1970	1975	1980	1982
Belgique (B)	— 2,9	— 1,3	— 4,3	— 9,4	— 12,7
Danemark (DK)	2,6	3	— 2	— 5,9	— 8,9
R. F. A. (D)	3,1	0,3	— 5,8	— 3,5	— 4
Grèce (GR)	— 3,7	— 2,3	— 5,1	— 5,4	— 7,9
France (F)	0,9	0,9	— 2,2	0,5	— 3
Irlande (IRL)	— 1,3	— 3,7	— 11,3	— 12,8	— 14,4
Italie (I)	— 0,8	— 5	— 16,1	— 8,1	— 11,1
Luxembourg (L)	3	2,9	1,2	— 1,8	— 1,3
Pays-Bas (NL)	0,8	— 0,8	— 2,7	— 3,4	— 5,6
Royaume-Uni (UK)	— 1	2,5	— 4,9	— 3,5	— 1,9
C. E. E.	0,6	— 0,1	— 5,9	— 3,6	— 4,9

5. — Dette publique, en pourcentage du P.I.B.

	1960	1970	1975	1980	1982
Belgique (B)		57	51	70	
Danemark (DK)		18	15	43	
R. F. A. (D)		18	24	31	
Grèce (GR)		21	22	28	
France (F)		17	15	16	
Irlande (IRL)		N.d.	76	91	
Italie (I)		29	58	50	
Luxembourg (L)		33	25	26	
Pays-Bas (NL)		68	41	46	
Royaume-Uni (UK)		86	69	57	
C. E. E.		37	36	38	

6. — *Formation brute de capital fixe des administrations publiques, en pourcentage du P.I.B.*

	1960	1970	1975	1980	1982
Belgique (B)	1,9	3,5	3,3	3,9	3,9
Danemark (DK)	3,3	5	3,8	3,3	2,6
R. F. A. (D)	3,2	4,1	3,4	3,9	3,2
Grèce (GR)	6,1	6,7	5,8	5,6	3,7
France (F)	2,9	3,1	2,6	2,9	3
Irlande (IRL)	2,8	3	4	6,5	7
Italie (I)	3,5	2,9	3,4	3,2	3,7
Luxembourg (L)	4,7	2,8	5,7	9,1	8,3
Pays-Bas (NL)	4	4,1	3,3	3,3	3,1
Royaume-Uni (UK)	3,3	3,8	3,5	2,6	1,7
C. E. E.	3,2	3,7	3,3	3,3	3

Les pays visés sont la Belgique, le Danemark, l'Irlande et la Grèce et, dans une moindre mesure, le Luxembourg, les Pays-Bas et la France. En ce qui concerne cette dernière, la Commission note que « la maîtrise des finances publiques est une composante indispensable de la politique de désinflation et de restauration de l'équilibre extérieur ».

Ainsi, l'assainissement des finances publiques constitue-t-il, selon la Commission, une condition nécessaire de la relance de l'investissement. L'objectif de la Commission, selon M. F.-X. Ortolí, est ainsi de définir un cadre précis permettant de développer l'investissement dans la Communauté, c'est-à-dire d'améliorer la compétitivité et la modernisation des économies européennes, de mettre un terme au déclin industriel et par conséquent de redresser la situation de l'emploi.

(1) Les définitions retenues sont celles des comptes nationaux et les chiffres ont été arrondis.

1. — Dépenses : dépenses courantes et en capital à l'exclusion des prêts, avances et participations ;

2. — Recettes : impôts directs, impôts indirects, cotisations sociales, autres ressources courantes et consommation de capital fixe ;

3. — Solde des opérations courantes = épargne brute des administrations ;

4. — Capacité ou besoin de financement : solde recettes — dépenses (2 — 1) ;

5. — Dette publique = dette de l'Etat et des collectivités locales à l'exclusion des avances de la Banque centrale.

Source : Commission des Communautés.

B. — LE DÉVELOPPEMENT DE L'INVESTISSEMENT

En mai 1982, la Commission avait adopté une première communication au Conseil et au Conseil européen sur le problème de l'investissement, laquelle rappelait l'évolution de l'investissement dans les dernières années, analysait le rôle des pouvoirs publics et la contribution possible de la Communauté en la matière, afin de fournir un cadre aux initiatives et aux propositions pour une politique coordonnée de l'investissement.

Une nouvelle communication d'octobre 1982 qui fait suite aux conclusions du Conseil européen des 28-29 juin et du Conseil Economie et Finances du 12 juillet 1982, propose de coordonner les efforts nationaux et de développer l'action de la Communauté dans certains domaines spécifiques.

Selon la Commission, l'efficacité des mesures nationales serait accrue si des orientations communes pouvaient être retenues au niveau européen. Il conviendrait ainsi :

— d'augmenter les ressources des entreprises disponibles pour l'investissement :

- en maîtrisant les coûts de production, y compris coût du travail et fiscalité au sens large ;
- en favorisant, par des mécanismes fiscaux notamment, le développement de l'autofinancement ;
- en orientant l'épargne vers l'investissement productif ;
- de renforcer l'efficacité des mécanismes d'incitation en vue, le cas échéant, de les remettre en cause ;

— de restructurer les dépenses publiques ; la Commission demande à ce sujet :

- que, d'ici la fin 1982, un bilan soit dressé sur la manière dont cette politique trouve, dans chacun des pays, sa première expression dans les budgets pour 1983 ;
- que soit entamée, le plus rapidement possible au cours de 1983 dans les Etats membres, une réflexion sur les modalités d'un réaménagement à moyen terme des finances publiques en faveur des dépenses d'investissement.

Sur le plan communautaire, la Commission estime qu'il existe des possibilités d'action spécifique dans trois domaines. Il s'agirait :

— d'exploiter un approfondissement réel du marché unique pour permettre des économies d'échelle supplémentaires et renforcer les effets de la zone de concurrence créée entre des entreprises

appartenant à un même ensemble économique et largement régies par des règles analogues ;

— d'assurer le supplément d'efficacité que peut procurer un effort commun d'encadrement et de soutien dans certaines activités stratégiques (recherche et développement, innovation, énergie, amélioration de la formation) à la fois créatrices d'emplois et points privilégiés d'application de l'investissement ;

— de développer les instruments financiers communautaires en les adaptant à la nécessité d'une amélioration de la performance de l'investissement industriel.

C'est à juste titre que la Commission invite les pays européens à réagir dans la mesure où, comme permet de le constater le tableau ci-dessous, les taux d'investissement ont, au cours de la dernière décennie, fléchi plus en Europe qu'au Japon ou aux Etats-Unis.

Taux d'investissement (F.B.C.F. en pourcentage du P.I.B.), prix courants.

PAYS	1970	1973	1976	1979	1980	1981	1982
B	22,7	21,4	22,1	20,6	21,4	19,5	19
DK	24,7	24,8	23	20,5	18,3	15,6	15,7
D	25,6	24,5	20,7	22,6	23,6	22,8	21,4
GR	23,6	28	21,2	25,6	23,5	20,8	19,7
F	23,4	23,8	23,3	21,4	21,6	21,1	20,3
IRL	22,7	25,3	24,8	31,4	28,9	30,1	28,5
IT	21,4	20,8	20	18,9	20	20,3	20,1
L	23,5	27,4	24,5	25	25,3	25,1	25,7
NL	25,7	23	19,2	21,1	21	19	18,2
UK	18,6	19,5	19	17,8	17,8	16,2	16,2
CEE-10	22,9	22,9	21,1	21	21,2	20,2	19,7
USA	17,6	19,1	17,2	19,4	17,7	18,1	>
JAP	35,5	36,4	31,3	32	31,7	31	>

Sources: Eurostat, comptes nationaux 1970-1979 et budgets économiques D.G. II 1981-1982.

SECTION II

Les menaces pesant sur l'acquis communautaire.

Les graves difficultés économiques, sociales et financières que connaît l'Europe des Dix expliquent la tentation croissante à laquelle sont soumis les Etats membres de recourir à des mesures privilégiant l'intérêt national à court terme au détriment de l'intérêt communautaire à moyen terme.

Ainsi la période récente a-t-elle montré que la libre circulation des marchandises et des services dans le cadre du marché intérieur communautaire, loin de progresser comme il serait souhaitable, tendait à être battue en brèche. De la sorte, un des piliers de la construction européenne se trouve présentement menacé, ce qui retarde par ailleurs une reprise rapide de l'activité économique.

Parallèlement, le système de financement communautaire fait l'objet de vives contestations, non seulement de la part du Royaume-Uni, mais encore de la R.F.A. et des pays dont l'économie est relativement moins prospère. A cet égard, les six derniers mois écoulés n'auront pas permis d'écarter de manière irréversible le risque d'une dérive de l'Europe vers un système de « juste retour ».

Qu'il s'agisse de l'Union douanière ou du financement des politiques communes, le point de non-retour de l'intégration européenne ne semble pas encore atteint. Cette constatation ne laisse pas d'être préoccupante vingt-cinq ans après la signature des Traités de Rome.

CHAPITRE PREMIER

La montée d'un protectionnisme plus ou moins diffus.

Les remous provoqués par la « bataille de Poitiers », et les autres mesures annoncées le 20 octobre dernier par le gouvernement français ont fait ressurgir au premier plan de l'actualité communautaire les entraves à la libre circulation, le cloisonnement des marchés nationaux et, pour appeler les choses par leur nom, le protectionnisme rampant qui s'oppose, discrètement mais efficacement, à l'intégration du marché intérieur communautaire, tout comme il compense surnoisement, à l'échelle du commerce mondial, l'abaissement des barrières tarifaires.

Les autorités communautaires tentent de réagir contre ce phénomène, aggravé par la crise mondiale. Reste à savoir si la tentation protectionniste pourra être surmontée, au moins à l'échelle du « marché commun », tant que les économies des Etats membres ne seront pas davantage intégrées, et amoindris les risques de distorsion de concurrence (1).

(1) Voir les conclusions sur le renforcement du marché intérieur communautaire adoptées le 24 novembre 1962 par la Délégation sur le rapport de M. Jacques Genton. Tome II - p. 41.

A. — LA GÉNÉRALISATION DU « NÉO-PROTECTIONNISME »
AU SEIN DE LA C.E.E.

Comme le constatait la Commission en juillet 1981, dans une communication expressément consacrée à la nécessité de renforcer le marché intérieur communautaire, la libre circulation des marchandises et l'Union douanière, qui constituent à la fois le fondement et l'objectif du Traité de Rome, sont loin d'être encore effectives.

Sous l'influence de la crise et de la montée du chômage, tous les Etats membres ont en effet recours à des pratiques « d'effet équivalent à des mesures restrictives », qui se retrouvent d'ailleurs également chez les principaux partenaires commerciaux de la C.E.E. On ne peut en effet que constater que si chacun s'accorde à vanter les mérites théoriques et les effets bénéfiques de la liberté des échanges et de la concurrence, tous les Etats se découvrent, dans la pratique, de bonnes raisons pour multiplier les entraves aux échanges.

Dans une lettre adressée en juin 1978 aux membres du Conseil, la Commission faisait déjà état de l'inflation des « **mesures restrictives de tout genre** » destinées à favoriser les productions nationales et à freiner les importations, et dressait une liste — non exhaustive — de pratiques dont elle soulignait la généralité et qui recouvrent par exemple :

- l'exigence de documents (licences, visas, certificats d'origine) à l'importation ou à l'exportation ;
- le détournement à des fins protectionnistes des réglementations (techniques, sanitaires, etc.) applicables à la mise sur le marché national des produits ;
- les réglementations imposant des prix minima ou maxima pour certains produits ;
- les contrôles injustifiés ou excessifs aux frontières ;
- les régimes préférentiels accordés à l'industrie nationale pour la passation des marchés publics ;
- les taxes d'effet équivalant à des droits de douane.

Votre Délégation ne tentera pas, non plus que la Commission, de dresser un catalogue complet des pratiques restrictives en usage dans les pays de la Communauté. Cette entreprise serait du reste assez vaine, voire impossible : comment recenser l'infinie variété des normes édictées par les instituts de normalisation publics ou privés, les professions et les entreprises ?

Quelques exemples suffisent à donner une idée de l'ingéniosité dont font preuve les administrations et les agents économiques dans les domaines-clés de la réglementation douanière et fiscale, de la réglementation sanitaire et des normes techniques.

1. — La réglementation douanière et fiscale.

La suppression des droits de douane dans les échanges intra-communautaires n'a pas eu pour effet, on le sait, de supprimer les « barrières douanières » et les pratiques administratives constituent dans bien des Etats une protection efficace. Plusieurs de nos partenaires n'ont pas attendu que le Gouvernement français impose avec éclat le dédouanement des magnétoscopes à Poitiers pour organiser, à petit bruit, des goulets d'étranglement tout aussi efficaces : l'Italie a considérablement réduit depuis 1978 le nombre des bureaux compétents pour le dédouanement des produits sidérurgiques et textiles, et les délais de contrôle douanier sont d'autant plus longs que des procédures complexes sont appliquées par des services douaniers aux effectifs insuffisants. La Grande-Bretagne a aussi limité le nombre des postes de dédouanement, et la procédure peut, de surcroît, être retardée indéfiniment pour cause de vérification de l'origine des produits. En R.F.A. des contrôles réguliers sont imposés aux importateurs, le dédouanement de certains produits (produits agricoles en particulier) doit être effectué dans des postes spécialisés et le dédouanement des produits importés peut être retardé en cas de contrôle des prix, ou par application de la réglementation antidumping nationale.

La législation fiscale est aussi fréquemment utilisée pour renchérir le coût des produits importés et favoriser la consommation de produits nationaux : en Grande-Bretagne, en Irlande, aux Pays-Bas et en Belgique, les droits d'accise pénalisent les vins et les spiritueux ; en Italie, un taux de T.V.A. plus élevé frappe les champagnes et les alcools d'importation et la Grèce conserve encore pendant la période transitoire prévue par le Traité d'adhésion un régime de taxes à l'importation très lourdes et discriminatoires (cosmétiques, automobiles, boissons alcoolisées, bijoux, etc.).

2. — La réglementation sanitaire.

La réglementation phytosanitaire et la législation relative à la protection du consommateur offrent des possibilités infinies d'entraves aux échanges de produits agricoles et agro-alimentaires. En dépit des efforts d'harmonisation communautaire dans ce secteur,

qui se sont traduits par l'adoption de directives sur l'appellation des produits, l'étiquetage et l'emploi des additifs, tous les Etats membres continuent de trouver de bonnes raisons de restreindre l'importation des viandes, volailles, œufs, vins, conserves, bières, fromages ou margarines provenant des autres Etats membres. Si le Danemark déploie en la matière une ingéniosité particulièrement remarquable (mise en quarantaine des huîtres importées, formalités spéciales pour certains produits, étiquetage en danois, à partir du 1^{er} janvier 1983, des produits alimentaires, etc.), la Grande-Bretagne, l'Italie et l'Allemagne — pour ne citer qu'elles — font aussi preuve d'une efficacité certaine pour retarder ou interdire l'entrée sur leur territoire des produits alimentaires.

3. — Les normes techniques.

Pour ce qui est des produits industriels, les normes techniques constituent un barrage d'autant plus efficace qu'à côté des réglementations publiques, que la Communauté s'efforce d'harmoniser progressivement, le maquis des normes élaborées par les industries et que les entreprises imposent à leurs sous-traitants échappe à toute harmonisation. De plus, dans certains Etats membres, des dispositions législatives imposent indirectement le respect des normes techniques nationales : ainsi, en R.F.A., la loi sur la protection du travail stipule qu'un produit doit être « aussi sûr que le permet le dernier état de la technique », disposition qui est généralement interprétée, par les tribunaux comme par les compagnies d'assurances, par référence aux normes industrielles publiées par le Bund Deutsche Industrie (B.D.I.), les « D.I.N. » (Deutsche Industrie Normen), qui s'imposent dès lors aux importateurs. La complexité des normes nationales est de même fréquemment aggravée par des procédures lourdes — et coûteuses — d'homologation ou d'agrément des produits étrangers (Italie, R.F.A., Belgique).

4. — Les campagnes en faveur des produits nationaux.

La recrudescence des campagnes en faveur des produits nationaux, qu'elles résultent de l'action des pouvoirs publics ou de l'initiative privée (associations de producteurs, organisations professionnelles ou autres) constitue aussi un symptôme révélateur de la montée du protectionnisme : une association danoise regroupant des P.M.E. lance une campagne en faveur des produits danois, en Belgique, l'Office national des débouchés agricoles et horticoles

patronne une campagne de promotion des fromages belges, l'Irish Goods Council a lancé, depuis 1977, une campagne intitulée « Buy Guaranteed Irish » et publie des catalogues de produits irlandais substituables à des produits importés. En Grande-Bretagne, ce sont les partenaires sociaux — patronat et syndicats — qui participent à la campagne « Think British », relayée par la publicité et la politique d'achat des grands magasins, et une campagne en faveur des produits agricoles britanniques, « Food from Britain », vient d'être lancée.

B. — LA RÉACTION DES AUTORITÉS COMMUNAUTAIRES

La Commission a à plusieurs reprises vivement dénoncé la montée du protectionnisme et proposé des mesures de renforcement du marché communautaire. Le Conseil européen vient encore de réaffirmer la nécessité du renforcement du marché intérieur, préoccupation également exprimée par le Conseil conjoint du 16 novembre 1982. Mais, comme le soulignait la Commission dans une nouvelle communication « l'indécision actuelle du Conseil contraste avec la prolifération des mesures prises par les autorités nationales dont les effets secondaires risquent de fragmenter le marché intérieur ».

1. — Les propositions de la Commission.

Consciente des résistances qui freinent l'achèvement du Marché commun — et qui favorisent parallèlement la multiplication des entraves techniques — la Commission s'est efforcée d'engager une action spécifique de renforcement du marché intérieur.

Dès le mois de juillet 1981, elle a transmis au Conseil une communication dressant un constat sévère de la situation et exposant les justifications et les orientations de l'action proposée.

Cette communication a été suivie successivement :

— d'une proposition de résolution, transmise au Conseil en octobre 1981, qui invite le Conseil à prendre un engagement de nature politique sur les objectifs à atteindre, ainsi que sur l'adoption d'un certain nombre de mesures ;

— d'une communication (juin 1982) demandant l'adoption immédiate des nouvelles propositions fiscales et douanières annoncées

dans les textes de juillet et d'octobre 1981, ainsi que d'un certain nombre de propositions déjà en instance au Conseil — dont certaines depuis plusieurs années ;

— d'une nouvelle communication du 19 novembre 1982, invitant le Conseil à prendre des engagements politiques fermes, et à définir des procédures *ad hoc* pour la prise des décisions nécessaires. Le Conseil pourrait ainsi, selon la Commission, s'inspirer de la formule du « Comité Spaak » utilisée lors des négociations préalables à la conclusion des traités, et charger une personnalité de préparer avec l'aide de représentants des Etats membres les travaux du Conseil. La Commission suggère également que ses pouvoirs de gestion soient accrus par un recours à la procédure de l'article 155 paragraphe 4 du Traité, notamment en ce qui concerne l'élaboration des directives d'harmonisation des normes techniques.

A travers ces différents textes, la Commission souligne, à juste titre, que l'inachèvement du marché intérieur constitue en fait un obstacle à la solution de la crise économique. Il prive en effet l'économie européenne des possibilités d'adaptation structurelle et d'innovation que lui offrirait l'accès à un grand marché et des effets bénéfiques qui pourraient en résulter pour la productivité et la compétitivité des entreprises. L'incertitude où sont les entreprises quant au marché potentiel ouvert à leur production, freine leur propension à investir et le cloisonnement actuel du marché communautaire s'oppose à l'essor d'activités et de technologies nouvelles et créatrices d'emplois.

D'autre part, les entraves aux échanges sont génératrices de surcoûts que l'on a pu évaluer à 12 milliards d'ECU par an environ — soit un montant du même ordre que celui des dépenses du F. E. O. G. A.-Garantie : les seules attentes aux frontières occasionneraient des dépenses supplémentaires avoisinant 1 milliard d'ECU par an.

Mais, si la Commission relève à bon droit dans sa communication de juillet 1981 que « l'utilisation rationnelle de l'espace économique élargi que représente la Communauté » nécessite un rapprochement des législations ayant une incidence sur l'activité économique et une politique commune des échanges extérieurs, elle ne tire pas, dans les actions qu'elle propose, les conséquences de cette analyse.

Les « propositions concrètes » soumises au Conseil se bornent, en effet, à envisager l'unification du marché du seul point de vue de la simplification des formalités et des contrôles, selon une méthode qui a pourtant fait ces dernières années la preuve de son insuffisance.

2. — Les prises de position du Conseil conjoint et du Conseil européen de Copenhague.

En dépit de l'insistance de la Commission, le Conseil n'a manifesté aucun empressement à prendre les mesures qui lui sont proposées, et à s'engager plus nettement dans la voie de l'intégration du marché et de l'Union douanière. Comme le notait votre Délégation dans ses conclusions précitées, les raisons profondes de cette réticence résident sans doute, par-delà la crise, dans les lenteurs de la construction européenne qui font craindre aux Etats membres les effets des distorsions de concurrence résultant du défaut d'harmonisation des législations et de l'inachèvement ou de l'inexistence des politiques communes.

On peut donc craindre que les objectifs récemment définis par le « Conseil Jumbo » de novembre et le Conseil européen de Copenhague ne suffisent pas à relancer l'intégration du marché communautaire.

a) *Les conclusions du Conseil Jumbo.*

Les conclusions « économiques » adoptées à l'issue de la réunion conjointe des ministres chargés de l'économie, des finances et des affaires sociales font place à la condamnation du protectionnisme et à la nécessité de développer les échanges. Aucune action concrète n'est prévue : le Conseil conjoint a seulement décidé d'établir un programme pour accélérer les progrès dans les domaines de l'harmonisation des normes, du droit des sociétés, de certains services et des formalités aux frontières, et de consacrer une session du Conseil au problème de l'achèvement du marché intérieur, la Commission étant, par ailleurs, invitée à présenter « d'urgence » au Conseil une évaluation du fonctionnement du marché intérieur communautaire. En dépit du caractère quelque peu platonique de ces conclusions, on doit cependant souligner le lien qu'elles établissent entre l'approfondissement du marché unique d'une part, l'harmonisation de la législation régissant les sociétés et les services, d'autre part. Cette approche, même si elle est incomplète, semble, en effet, plus réaliste et plus consciente des véritables obstacles à l'intégration du marché communautaire que celle de la Commission, trop exclusivement axée sur les « signes extérieurs » du protectionnisme.

b) *Les travaux du Conseil européen de Copenhague.*

C'est dans le même esprit que les conclusions de la Présidence sur les travaux du Conseil européen des 3 et 4 décembre 1982 placent, parmi les « *objectifs prioritaires* » en matière économique et sociale, « *le renforcement du Marché commun et l'intensification des actions visant à éliminer les pratiques et les mesures qui entraînent une restriction des échanges et une distorsion de la concurrence* », et chargent le Conseil « *de prendre une décision, au plus tard à la fin de mars 1983, sur les mesures prioritaires proposées par la Commission pour renforcer le marché intérieur* ».

Toutefois, en dépit de cette invitation explicite des chefs d'Etat et de Gouvernement, le « Conseil général » n'a pu, lors de sa réunion du 13 décembre dernier, définir une procédure accélérée pour la prise des décisions prioritaires de renforcement du marché intérieur. La présidence danoise avait présenté, dans ce but, un document de travail prévoyant plusieurs réunions du Conseil exclusivement consacrées aux mesures d'approfondissement du marché intérieur préconisées par la Commission européenne.

Plusieurs délégations ont appuyé ce programme, notamment celles de l'Allemagne, du Royaume-Uni et des Pays-Bas : d'autres étaient plus réticents, et la délégation française a demandé et obtenu que le programme soit renvoyé au Comité des Représentants permanents, chargé de préparer un nouveau débat du Conseil « Général » à sa première session de l'année.

Les réserves exprimées à l'encontre du programme proposé étaient essentiellement motivées par la crainte que l'adoption de mesures destinées à faciliter la libre-circulation des produits ne profitent électivement, et sans contrepartie, aux pays tiers : la France, notamment, a réaffirmé à ce propos la nécessité d'établir un lien entre le renforcement du marché intérieur communautaire et la définition de politiques commerciale et industrielle communes.

CHAPITRE II

Les entorses à la solidarité financière et le problème du « juste retour ».

Le problème du « juste retour » soulevé par le Royaume-Uni après son adhésion aux Communautés continue et continuera sans doute encore longtemps d'envenimer les relations entre les partenaires.

Bien que l'appréciation des avantages et des inconvénients de l'appartenance d'un Etat membre à la Communauté ne puisse être opérée d'un seul point de vue budgétaire, le Royaume-Uni a obtenu de ses partenaires la prise en compte du fait qu'il est « contributeur » net au budget communautaire.

Toutefois, au cours du semestre écoulé aucune solution durable n'a été trouvée à ce déséquilibre apparent. En application de l'accord du 30 mai 1980, il a donc été décidé de proroger pour un an le système des compensations. Cependant, le compromis difficilement réalisé pour 1982 a été rejeté par l'Assemblée. Il ne préjuge en rien théoriquement des solutions qu'il faudra bien trouver pour les exercices ultérieurs. Il semble en tout cas qu'au-delà de cet hypothétique accord l'on s'achemine, dans la perspective d'un troisième élargissement, vers un réexamen d'ensemble du système de financement communautaire. Il est à souhaiter que les ajustements éventuels qui pourraient être apportés au régime des ressources propres respectent l'esprit de la réforme tout à fait novatrice et positive introduite en 1970 et qui a consisté à financer le budget communautaire par le produit des droits de douane, des prélèvements agricoles et de la T. V. A. dans la limite d'un plafond de 1 %.

A. — LA COMPENSATION EN FAVEUR DU ROYAUME-UNI AU TITRE DE 1982

Les conclusions adoptées récemment par votre Délégation retraçant l'historique de l'accord du 25 mai 1982 sur la compensation britannique pour 1982 (1), on se contentera ici d'analyser la teneur du compromis finalement retenu par les partenaires du

(1) Voir Tome II du présent Rapport page 32. Conclusions présentées par M. Bernard Barbier.

Royaume-Uni. Toutefois, le rejet par l'Assemblée le 16 décembre du budget rectificatif pour 1982 assurant le financement de cette compensation fait que l'accord politique conclu entre les Etats n'avait pas trouvé de traduction budgétaire avant la fin de l'année.

1. — L'accord politique.

Le compromis du 25 mai, précisé le 26 octobre, comprend les trois éléments constitutifs suivants :

a) *Le financement de mesures supplémentaires en faveur du Royaume-Uni.*

Il avait été convenu de proroger pour un an le mécanisme des mesures supplémentaires consistant dans des concours financiers en faveur de la réalisation d'investissements en infrastructures dans les zones d'aides d'Etat à finalité régionale en Grande-Bretagne.

Par rapport à l'accord du 30 mai 1980 trois évolutions positives seraient à noter :

— le montant de la compensation nette (850 millions d'ECU) est inférieur à celui de 1980 comme à celui de 1981 ;

— le caractère communautaire des mesures est censé être mieux pris en compte, grâce à l'extension des programmes spéciaux à des investissements dans le domaine de l'énergie et à des dépenses dans le domaine de la recherche ;

— un ajustement automatique de la compensation est prévu pour le cas où le chiffre réel de la contribution nette du Royaume-Uni serait inférieur aux estimations initiales (1 530 millions d'ECU en 1982) (1).

b) *La mise en œuvre d'un programme spécial de développement énergétique en R. F. A.*

La R. F. A., principal contributeur net aux dépenses communes, se refusant à supporter plus de la moitié de la charge lui incombant normalement du fait de l'accord sur la compensation britannique, une solution a dû être trouvée qui entérine cette entorse à la solidarité financière sans pour autant contrevenir ouvertement aux règles de financement du budget communautaire. Il avait donc été jugé d'intérêt communautaire de participer au financement de certaines mesures et de certains projets dans le secteur de l'énergie en R. F. A. à hauteur de 210 millions d'ECU (148 millions d'ECU nets).

(1) Si le chiffre réel s'avérait inférieur à 1 480 millions d'ECU la compensation nette en faveur du Royaume-Uni serait réduite d'un montant égal à 75 % de la différence entre le chiffre réel et 1 480 millions d'ECU.

c) *Une action
en faveur des Etats membres moins prospères.*

Afin de limiter l'impact pour les Etats les moins prospères du financement d'une nouvelle compensation en faveur du Royaume-Uni en 1982 il a été décidé d'engager en 1983 une action en faveur de ces Etats par le développement des politiques structurelles de la Communauté.

Dans cet accord deux points principaux méritent d'être soulignés :

— la participation de la France aux mesures supplémentaires en faveur du Royaume-Uni et de la R. F. A. dépasserait très légèrement 2 milliards de francs, montant certes inférieur à celui de 1981 (2,5 milliards de francs) mais comparable à celui de 1980 (2,1 milliards de francs).

— **d'un point de vue financier la Communauté apparaît de plus en plus comme une entité « éclatée ».** Limitées hier à un seul Etat membre les mesures dérogatoires seraient étendues aujourd'hui à un nouveau partenaire avant de l'être demain à d'autres pays. Ce système préfigure-t-il le nouveau visage d'une Europe à plusieurs vitesses ? La question méritait d'être posée.

Elle n'a pas manqué d'être soulevée par l'Assemblée à l'occasion de la traduction budgétaire de l'accord politique du 25 mai.

2. — **Le blocage du versement des compensations.**

L'Assemblée a critiqué très sévèrement le schéma proposé par le Conseil. Suivant l'avis de la commission des budgets, elle a déclaré le 15 décembre qu'elle ne pourrait accepter le budget rectificatif pour 1982 que si trois conditions étaient remplies :

— l'engagement politique devrait être pris qu'il s'agit des dernières mesures spéciales de compensation, une solution définitive devant être trouvée « au problème des déséquilibres financiers du budget communautaire » ;

— le projet devrait être modifié de manière à inscrire ces mesures dans le cadre des politiques communes existantes ; une partie du programme énergétique serait destinée à d'autres pays que la R. F. A. ;

— les crédits en question devraient être classés dans la catégorie des dépenses non obligatoires sur lesquelles l'Assemblée a le dernier mot.

A la suite de l'adoption de ces amendements une intense concertation s'est engagée avec le Conseil. L'offre finale présentée par le Conseil et qui tendait de manière assez maladroite à lier la négociation sur le budget rectificatif pour 1982 et celle relative au budget général pour 1983 comprenait les quatre propositions suivantes :

— le Conseil soulignerait l'importance et l'urgence de trouver dans le contexte du développement des politiques communes, une solution durable aux déséquilibres internes de la Communauté permettant d'éviter le recours ultérieur à des mesures budgétaires *ad hoc* ;

— s'agissant du budget rectificatif pour 1982, le Conseil accepterait l'amendement prévoyant 21 milliards d'ECU pour l'application en 1983 du programme énergétique à d'autres pays que la R. F. A. ;

— un certain pouvoir de contrôle serait accordé au Parlement — par l'intermédiaire de sa commission du contrôle budgétaire — sur l'utilisation de la compensation britannique ;

— le Conseil accepterait à hauteur de 70 p. 100 les demandes d'augmentation présentées par la commission des budgets pour le budget de 1983.

En définitive, l'Assemblée a décidé à une très large majorité (258 voix pour contre 79) de rejeter le projet de budget rectificatif. Elle a précisé qu'elle n'entendait en aucune manière ce faisant, manifester son hostilité au Royaume-Uni.

La remise en cause par l'Assemblée de l'accord intergouvernemental dans sa traduction budgétaire risque d'ouvrir une période de tensions sinon de crise entre l'Assemblée et le Conseil. Elle pose en tout cas en des termes nouveaux le problème des modalités de la compensation en faveur du Royaume-Uni pour 1982.

Réuni le 17 décembre, le Conseil tout en souhaitant renouer le dialogue avec l'Assemblée dont il ne conteste en aucune manière les compétences budgétaires, a confirmé les engagements financiers pris à l'égard du Royaume-Uni et de la R. F. A. Les conclusions adoptées sont les suivantes :

« 1° *Le Conseil confirme qu'il respectera les engagements contenus dans les conclusions du Conseil du 26 octobre 1982.*

2° *Le Conseil s'engage à utiliser en priorité à cette fin les ressources budgétaires qui sont disponibles à la fin de l'année 1982.*

3° *Le Conseil note que :*

— *la Commission a déclaré que ces ressources sont suffisantes à cet effet ;*

— la Commission prendra des dispositions pour assurer que la situation des deux pays en question ne sera pas détériorée par rapport à celle prévue dans les conclusions du 26 octobre 1982 ;

— la Commission prendra à bref délai les dispositions pour entamer, dans les premiers jours de 1983, les procédures qui seront nécessaires pour remplir les engagements contenus dans les conclusions du 26 octobre 1982 ;

— la Commission préparera un programme de travail pour le développement des politiques communes. »

Reste à déterminer les modalités selon lesquelles le dialogue sera repris entre le Conseil et l'Assemblée. Une chose est sûre en tout cas : la Grande-Bretagne est très pressée d'obtenir le versement de la « ristourne » dont le principe et le montant sont acquis. Elle l'a fait savoir à ses partenaires en menaçant de ne plus verser sa contribution au budget communautaire si satisfaction ne lui est pas donnée dans les meilleurs délais. Venant du Royaume-Uni cette forme de « chantage » n'est pas pour surprendre. Elle augure mal cependant des négociations qui vont s'ouvrir au début de 1983 en vue de trouver une solution au « problème britannique » pour les exercices ultérieurs.

B. — LA DISCUSSION AUTOUR D'UNE SOLUTION POUR LES ANNÉES ULTÉRIEURES

Bien que contraires à l'esprit originel de la construction européenne les requêtes britanniques auront eu un mérite, celui d'ouvrir le débat fondamental sur la nature du budget communautaire : instrument de financement de politiques communes ou vecteur de transferts de ressources des Etats les plus riches vers les partenaires les moins prospères ? Les deux thèses ne vont pas manquer de s'affronter avec de plus en plus de vigueur en particulier dans la perspective du troisième élargissement.

Pour l'heure, la Commission s'est contentée de proposer les grandes orientations d'un nouvel arrangement provisoire en faveur du Royaume-Uni (1983-1985) s'inspirant des solutions de 1980, avec cependant quelques améliorations. A ce stade cependant aucun chiffre n'a été avancé. **Le premier problème à régler sera celui de la prise en compte du « trop perçu » par le Royaume-Uni qui s'élève à plus d'un milliard d'Ecus pour 1980-1981. Pour votre Délégation, cette somme considérable devrait être intégralement déduite de la compensation qui pourrait être octroyée au titre des deux ou trois prochains exercices.**

Pour le reste, une réelle dégressivité de l'aide communautaire devrait être garantie et la cascade d'accords dérogatoires devrait être impérativement écartée. C'est à ce prix et à ce prix seulement que l'esprit des règles de 1970 pourrait être réellement préservé.

S'agissant du réexamen ultérieur du système de financement communautaire, votre Délégation attend avec un intérêt non exempt d'appréhension les propositions préparées par la Commission. Elle tient par avance à condamner tout système qui tendrait à « décommunautariser » le financement du Marché commun agricole et à organiser un retour au mécanisme des contributions nationales.

*
* *

Parce qu'elle a trop tardé à mettre en œuvre les nouvelles politiques communes non agricoles esquissées par la Commission dans son rapport en exécution du « mandat du 30 mai », la Communauté se trouve une nouvelle fois menacée de blocage par le Royaume-Uni. Dans ce sens le coup d'éclat de l'Assemblée européenne constitue un avertissement opportun. Tout nouvel attermoisement du Conseil ne ferait que renforcer le camp de ceux qui estiment que le lancinant problème des « contributions nettes » de certains Etats membres ne peut être résolu que par la mise en place d'un mécanisme permanent de péréquation financière. Mais une telle évolution ne pourrait qu'affaiblir la Communauté qui, selon votre Délégation, doit continuer à reposer sur des politiques communes financées par des ressources propres.

SECTION III

Les projets de relance de la construction européenne.

L'Europe des années 80 est confrontée à trois défis majeurs : le premier, de nature économique (la crise mondiale s'aggrave et s'étend) ; le deuxième, de portée géographique (un nouvel élargissement se profile à l'horizon 1985), et le troisième, d'essence stratégique (la vulnérabilité de l'Europe apparaît de plus en plus manifeste). Ces constatations d'évidence justifient amplement que les années 1980-1982 aient été marquées par plusieurs propositions de relance de la construction européenne :

- le rapport de la Commission en exécution du mandat du 30 mai, complété par la proposition récente de son président, M. Gaston Thorn, de convoquer une nouvelle conférence de Messine ;
- le mémorandum français d'octobre 1981 ;
- le plan Genscher-Colombo ;
- la proposition du Parlement européen de négocier un traité d'Union européenne.

Après le temps de la réflexion, l'année 1983 sera-t-elle l'année des décisions et de l'action ? Le semestre écoulé n'incite guère à l'optimisme à cet égard : l'expérience montre en effet que dès lors qu'elles sont un tant soit peu novatrices ou contraignantes, les propositions se heurtent à l'absence de consensus entre les dix partenaires. Des ajustements institutionnels seraient-ils de nature à pallier les effets de cette « crise de volonté » européenne ? Beaucoup en doutent, non sans raisons.

CHAPITRE PREMIER

L'exécution du mandat du 30 mai.

Les relances globales de la Communauté seraient-elles vouées à n'être que des feux de paille ? Le bilan de l'exécution du « mandat du 30 mai » incite à le penser.

Censée tout à la fois résoudre le problème budgétaire britannique, améliorer le fonctionnement de la politique agricole commune et développer des politiques communautaires à finalité structurelle, la réforme d'ensemble préconisée par la Commission en vue de donner naissance à l'« Europe de la seconde génération » se trouve présentement dans une impasse. La question est désormais posée de savoir quand (dès 1983 ?) et comment (sous la pression de l'Assemblée ou sous la menace de l'épuisement des ressources propres) la Communauté reprendra le débat d'ensemble sur ses finalités et ses règles de fonctionnement.

A. — LA RÉFORME DE LA COMMUNAUTÉ DANS L'IMPASSE

La période sous revue a été caractérisée par la prise de conscience quasi générale de l'échec de la tentative de relance globale effectuée en 1980. L'accord de principe réalisé au Conseil européen de Londres (26-27 novembre 1981) sur la relance des politiques communes ne s'est pas concrétisé par l'adoption du projet de déclaration élaboré à l'intention des chefs d'Etat ou de gouvernement, et d'ailleurs partiellement repris dans le plan Genscher-Colombo, toujours à l'étude. Cette « non-décision » résulte principalement de l'impossibilité dans laquelle les Dix se sont trouvés d'apporter une solution durable au problème posé par le déséquilibre apparent de la contribution britannique au budget communautaire. Cette question étant traitée plus haut (voir *supra* Sec-

tion II - Chapitre II), il n'y a pas lieu d'y revenir, si ce n'est pour rappeler qu'un compromis, finalement refusé par l'Assemblée, ne s'était dégagé que pour l'année 1982, le problème demeurant entier pour les exercices ultérieurs.

Pour ce qui est du fonctionnement de la politique agricole commune, votre délégation avait déjà eu l'occasion de noter que l'aménagement tant attendu de l'Europe verte risquait de se borner à une « réformette » fragmentaire et peu cohérente (1). Les mois écoulés ont confirmé la pertinence de cette analyse. A l'occasion de la fixation des prix de campagne pour 1982-1983, le principe a été introduit d'une limitation des garanties de prix au moyen de seuils de production pour quatre principaux produits (céréales, colza, lait et tomates transformées) : ce système brutal et injuste ne s'attaque pas réellement aux causes structurelles du déséquilibre de certains marchés. Par ailleurs, hormis pour le vin, les progrès vers un renforcement des systèmes de protection de l'agriculture méditerranéenne sont restés tout à fait insuffisants.

Les perspectives ne sont guères plus encourageantes pour ce qui est du développement des politiques communes non agricoles.

La modification du règlement relatif au Fonds européen de développement régional (Féder) n'a toujours pas fait l'objet d'une décision du Conseil, les Etats membres étant profondément divisés sur le problème central de la concentration géographique des aides dans le cadre de la section dite « sous-quota » nationaux.

La réforme du Fonds social européen a donné lieu récemment à une proposition de la Commission (affirmation de la vocation régionale du fonds, prise en compte des problèmes des jeunes de seize à dix-huit ans, application de la théorie dite « des points noirs »), mais un accord n'est pas attendu, au mieux, avant la fin du premier semestre de l'année 1983. En outre, une nouvelle impulsion globale n'a toujours pas été donnée aux politiques industrielle, de la recherche et de l'énergie, et aucune décision n'a été prise concernant le renforcement de la capacité d'emprunts et de prêts de la C.E.E.

Par ailleurs, le passage à la phase institutionnelle du système monétaire européen (S.M.E.) est constamment différé.

Enfin, la politique commune des transports a si peu progressé qu'un processus de recours en carence contre le Conseil a même été engagé par l'Assemblée au mois de septembre.

Les institutions communautaires se sont inquiétées de cet enlisement progressif de la relance.

(1) Rapport d'information n° 427 (deuxième session ordinaire 1981-1982).

Le Parlement européen, dans une résolution adoptée à la mi-juin (1), a exprimé « sa vive préoccupation... devant la paralysie dans laquelle risque de sombrer le processus d'intégration communautaire en raison de l'incapacité des Etats membres à retrouver, face aux nouveaux défis auxquels l'Europe est confrontée, l'inspiration et la solidarité qui sous-tendent la grande idée communautaire ».

De fait, ces atermoiements du Conseil sont d'autant plus inquiétants que la crise économique et sociale s'est aggravée depuis qu'en 1980 mandat a été donné à la Commission de proposer une réforme de la Communauté.

La Commission, pour sa part, a dû faire l'amère constatation, les 9 et 10 juillet, que le « mandat du 30 mai » est quasiment « enterré ». Dans ces conditions, il semble que les institutions européennes abandonnent, en tout cas provisoirement, une approche globale de la relance pour privilégier des avancées ponctuelles.

B. — LES TENTATIVES PLUS MODESTES DE « RELANCE DE LA RELANCE »

Le Conseil européen (3-4 décembre), sans faire référence à l'ample stratégie esquissée un an auparavant à la réunion de Londres, a marqué son accord sur une série d'objectifs prioritaires qui sont les suivants :

- rétablissement de la stabilité économique ;
- compte tenu du niveau de stabilité atteint, encouragement de l'activité productive et contribution à la reprise économique et à l'amélioration des structures, notamment par une réduction continue des taux d'intérêt et par des mesures de soutien des investissements productifs, en particulier dans les secteurs novateurs ;
- création de plus nombreuses possibilités d'emploi ou de formation professionnelle pour les jeunes afin de leur permettre de satisfaire leurs aspirations légitimes. Cela n'est possible que s'ils sont préparés à répondre aux besoins des industries de demain caractérisées par une technologie avancée ;
- examen minutieux des possibilités d'arriver à une plus grande flexibilité par la réorganisation du temps de travail et la mobilité de la main-d'œuvre ;
- renforcement du Marché commun et intensification des actions visant à éliminer les pratiques et les mesures qui entraînent une restriction des échanges et une distorsion de la concurrence ;
- poursuite d'une politique énergétique vigoureuse en vue d'économiser et de diversifier l'approvisionnement en énergie ;

(1) J.O.C.E. n° C 182 du 19 juillet 1982.

— renforcement du Système monétaire européen et accroissement de la coopération et de la concertation au niveau international dans le domaine de la politique monétaire et financière et de la politique commerciale.

Plus importante que cette déclaration d'intention, apparaît la définition par les chefs d'Etat ou de Gouvernement d'un calendrier, chargeant le Conseil :

— de prendre une décision, au plus tard à la fin de mars 1983, sur les mesures prioritaires proposées par la Commission pour renforcer le marché intérieur ;

— d'accélérer la procédure d'adoption des propositions actuelles et futures de la Commission dans le domaine de la recherche, de l'innovation et de l'énergie ;

— d'arrêter rapidement, et avant le prochain Conseil européen, une décision sur la proposition de la Commission d'augmenter de 3 nouveaux milliards d'ECU le potentiel du nouvel instrument d'emprunts et de prêts, destiné à promouvoir l'investissement ;

— d'examiner en priorité les propositions de la Commission portant sur les voies et moyens de garantir aux jeunes une formation professionnelle ou un premier emploi et sur la réorganisation du temps de travail.

Le Conseil (Affaires générales) a été chargé de faire rapport au Conseil européen, au mois de mars prochain, sur la mise en œuvre de ce programme de travail.

Dans la conjoncture politique présente, le « profil bas » retenu par le Conseil européen apparaît réaliste. Mieux vaut en effet fixer quelques objectifs précis à très court terme et les atteindre que de continuer à réclamer un « bond en avant » manifestement prématuré.

Reste à savoir si et quand la Communauté remettra son ouvrage sur le métier. L'occasion devrait se présenter à l'horizon 1985 au plus tard. A cette date, en effet, l'Europe des Dix se verra confrontée à deux défis majeurs et presque concomitants : l'épuisement de ses ressources financières et l'élargissement à l'Espagne et au Portugal.

A ce moment-là, les partenaires devront dire s'ils veulent encore créer entre eux une authentique Communauté et à quel prix. A supposer que la réponse soit affirmative, **les Etats membres ne regretteront-ils pas amèrement d'avoir manqué l'occasion qui s'offrait à eux, cinq ans plus tôt, de donner naissance à l'« Europe de la seconde génération » ?** C'est en tout cas le sens que l'on peut donner au coup d'éclat de l'Assemblée européenne à Strasbourg le 16 décembre dernier.

CHAPITRE II

L'examen du plan Genscher-Colombo.

Dans son précédent rapport d'information, la délégation avait rappelé les grandes lignes du plan d'approfondissement de la construction politique de l'Europe présenté par les Ministres des Affaires étrangères de la R. F. A., M. H.-D. Genscher, et de l'Italie, M. E. Colombo (1). Le semestre écoulé n'a pas permis d'accord formel sur le projet à l'examen, mais il est probable que les discussions entre partenaires seront relancées à partir du 1^{er} janvier 1983, date à laquelle la République fédérale exercera pour six mois la présidence en exercice du Conseil. On peut toutefois se demander si le texte final, à supposer qu'il soit adopté, ne s'apparentera pas plutôt à un catalogue d'intentions qu'à un outil opérationnel au service d'une volonté politique retrouvée.

A. — L'ÉTAT DES DISCUSSIONS ENTRE PARTENAIRES

On se souviendra que le projet Genscher-Colombo d'Union européenne avait été conçu, à l'origine, comme un moyen de faire sortir la construction européenne de la stagnation, de lui donner une impulsion politique nouvelle, par des solutions de nature institutionnelle et par l'extension des activités de la Communauté à des domaines nouveaux (sécurité, culture, justice).

Ce projet avait été soumis au Conseil européen de Londres les 26-27 novembre 1981, qui avait chargé les Ministres des Affaires étrangères de le « clarifier et de faire rapport lors d'une future réunion du Conseil européen ». En février 1982, les Ministres ont confié l'examen à un groupe *ad hoc* de hauts fonctionnaires, communément appelé « groupe de Schoutheete », du nom du diplomate belge présidant les travaux des experts.

Pour leur part, les Ministres ont discuté trois fois du projet (23 février - 24 mai - 20 juin 1982). Leur dernière réunion a montré qu'il n'était pas possible d'arriver à un accord en raison essentiellement du différend sur la question de vote au sein du Conseil et de l'application de l'arrangement de Luxembourg. C'est la raison pour laquelle aucun rapport n'a été présenté au Conseil européen des 28 et 29 juin.

(1) N° 427 (deuxième session ordinaire de 1981-1982).

Très réservé dès le début à l'égard des propositions de MM. Genschel et Colombo, le Danemark n'a cependant pas voulu être accusé de profiter de sa présidence pour « enterrer » le projet. Ainsi, le groupe de hauts fonctionnaires a-t-il été de nouveau convoqué le 13 septembre dernier.

Des progrès ont été accomplis depuis le début de la négociation :

— le préambule est pratiquement rédigé ;

— les passages délicats sur le rapprochement entre système communautaire et coopération politique et sur la concertation à Dix en matière de sécurité ont été mis au point par les Ministres le 20 juin. A cet égard, les positions entre partenaires semblent s'être rapprochées sur la possibilité de discuter de certains aspects politiques et économiques de la sécurité dans le cadre de la coopération politique européenne. Par ailleurs, l'élaboration d'une politique étrangère commune paraît écartée.

Des désaccords subsistent en revanche sur quatre points :

— la question du vote et de l'interprétation du compromis de Luxembourg. La réunion ministérielle du 20 juin a montré qu'il était très difficile d'imaginer un compromis entre ceux (France, Grande-Bretagne, Danemark, Grèce, Irlande) qui souhaitent conserver la possibilité du recours à l'unanimité lorsqu'un intérêt vital est en jeu et ceux (Belgique, Italie, R. F. A., Pays-Bas, Luxembourg) qui préconisent l'application pure et simple du traité (1). Parmi les Etats faisant partie du premier groupe, il y a en outre désaccord sur la notion d'intérêt vital ; les Britanniques veulent pouvoir y recourir sans limites. La France estime, pour sa part, à juste titre, qu'il doit y avoir un rapport direct avec le sujet traité ;

— le rôle de l'Assemblée (nature et étendue de ses compétences en matière de coopération politique, association aux négociations de la C. E. E. avec les pays tiers) ;

— le titre du document (« acte européen », appellation souhaitée par les Allemands et les Italiens, mais inacceptable pour les Britanniques ; « déclaration sur l'Union européenne », « Charte », ce qui est la formule de compromis suggérée par la R. F. A.) ;

— la question de sa signature. Tous les partenaires de la France sont en faveur d'une signature du texte par les chefs d'Etat ou de Gouvernement, à l'occasion d'un Conseil européen ; le Gouvernement français a réservé totalement la position du Président de la République sur ce point.

(1) C'est également la position de la Commission.

B. — LES PERSPECTIVES

Dans une résolution adoptée le 15 octobre dernier, l'Assemblée a porté un jugement positif sur l'initiative germano-italienne, souhaitant que le Conseil puisse prendre des décisions au début de 1983 (1). Le respect de cette échéance apparaît cependant assez douteux, à la fois pour des raisons de procédure (l'Assemblée a obtenu d'être consultée sur la partie de l'Acte qui la concerne), et pour des raisons de fond. En effet, si des formules de compromis devraient pouvoir être trouvées sans trop de difficultés sur plusieurs points en suspens (signature de l'Acte, rôle de l'Assemblée), en revanche, deux problèmes majeurs se posent maintenant :

— celui de savoir si les auteurs du projet souhaitent à tout prix inclure dans le texte des dispositions substantielles sur la question du vote, ce qui entraînera un enlisement des travaux, ou s'ils y renoncent pour que la négociation aboutisse ;

— celui du rapport entre l'examen du projet Genscher-Colombo et les discussions en cours au sein de la Communauté dans le domaine économique et dans le domaine social. Ce problème se posera au moment de l'adoption du document Genscher-Colombo. Les Britanniques ont d'ores et déjà fait savoir qu'ils subordonneraient leur accord à la réalisation de progrès concrets dans les autres domaines, et en premier lieu dans l'examen de leurs requêtes concernant l'allègement durable de leur contribution au budget communautaire.

CHAPITRE III

Le Parlement européen et la relance de l'Union européenne.

Le 6 juillet 1982 restera vraisemblablement comme une date importante dans l'histoire de la première législature du Parlement européen élu au suffrage direct. Ce jour-là, en effet, à Strasbourg fut officiellement donné le coup d'envoi d'un processus qui pourrait théoriquement conduire à une révision formelle des Traités instituant les Communautés européennes.

La résolution adoptée à une très large majorité (258 voix contre 37 et 21 abstentions) (2) est le fruit d'un long travail d'élaboration, que le Parlement avait décidé d'entreprendre un an auparavant ;

(1) Rapport intérimaire fait au nom de la commission politique sur le projet d'Acte européen présenté par les gouvernements de la République fédérale d'Allemagne et de la République italienne (doc. 1-648-82 du 4 octobre 1982).

(2) Le texte de la résolution a été publié au J.O.C.E. n° C 238 du 13 septembre 1982. Le rapporteur de la commission institutionnelle était M. Spinelli (communiste, italien).

elle trace les grandes orientations d'un avant-projet de traité dont la rédaction va maintenant commencer. Cet avant-projet qui devrait être soumis au Parlement à l'automne 1983, aura pour objectif la réalisation de l'Union européenne, prévue dès 1952 par le traité instituant la première Communauté et dont on n'a cessé depuis de rappeler, à maintes occasions, qu'elle devait être l'aboutissement du Marché commun.

Partant du constat qu'en dépit des progrès accomplis la future Union européenne est de plus en plus compromise du fait de la situation économique mondiale, de la résurgence des comportements nationalistes et du rétablissement des procédures diplomatiques traditionnelles, l'Assemblée exprime sa volonté de préparer un projet de modification des traités définissant les tâches, les compétences et les institutions de l'Union européenne, dans le respect des valeurs fondamentales de la Communauté.

A. — LES TÂCHES ET LES COMPÉTENCES DE L'UNION :
L'APPLICATION DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

L'Union européenne reposerait sur un principe essentiel, le principe de subsidiarité. Ainsi, reprenant à son compte une démarche réaliste déjà préconisée par la Commission des Communautés européennes (1), l'Assemblée écarte-t-elle d'emblée la création d'un « super-Etat » centralisateur. L'Union n'aurait, en droit, qu'une compétence d'attribution. Ce choix initial entraîne une série de conséquences :

- l'Union n'assumera que les tâches qui peuvent être menées en commun de façon plus efficace que par les Etats membres séparément ou celles dont la solution exige la contribution de l'Union ;
- l'Union n'agira que dans des domaines clairement fixés ;
- les compétences de l'Union tiendront strictement compte de la répartition des tâches et des domaines d'activité entre l'Union et les Etats membres ;
- la répartition des tâches, des domaines d'activité et des compétences tiendra compte du stade actuel mais aussi de la perspective et de l'évolution inévitable de l'Union.

Pour réaliser ces tâches, l'Union — que l'on se garde bien d'appeler Fédération ou Confédération européenne — devra disposer des compétences appropriées afin d'atteindre un triple objectif :

- assurer la compatibilité et la convergence entre les politiques des Etats membres ;

(1) Rapport de la Commission sur l'Union européenne transmis au Conseil européen en juin 1975. *Bulletin des Communautés européennes*. Supplément 5-75.

— permettre la formulation et la mise en œuvre de politiques communes ;

— proposer des initiatives nouvelles, chaque fois que le principe de subsidiarité l'exigera, dans un grand nombre de domaines.

Il convient de souligner que l'objet de ces initiatives nouvelles est entendu de manière extensive puisqu'il s'agit rien moins que :

— des objectifs fixés par les traités de Paris et de Rome ;

— de la politique économique générale (notamment crédit, investissement, fiscalité, recherche), les politiques sectorielles (industrie, agriculture, tertiaire, énergie) et la politique commerciale (notamment en ce qui concerne l'approvisionnement en énergie et en matières premières) ;

— de la politique monétaire et le développement parallèle des aspects économiques et monétaires de l'Union économique et monétaire, en particulier le développement d'instruments communs ;

— de la mise en œuvre d'une politique de la société, surtout dans les domaines de la politique sociale, régionale, de l'environnement, de la culture et de l'information ;

— du passage profensif des actions nationales de coopération avec les pays du tiers monde vers une vigoureuse politique commune d'aide au développement visant à promouvoir un ordre économique mondial plus juste ;

— de la formation progressive d'une politique commune européenne en matière de relations internationales et de sécurité.

Cette compétence potentielle de l'Union apparaît donc tout à fait considérable. Pour assurer ces tâches nouvelles, l'Union européenne devrait voir ses institutions adaptées.

B. — LES INSTITUTIONS DE L'UNION : L'APPLICATION DU PRINCIPE DE LA SÉPARATION DES POUVOIRS

Pour l'Assemblée, l'objectif poursuivi est double.

Il s'agit, d'une part, d'améliorer la capacité de fonctionnement de la Communauté ainsi que sa volonté de décider.

Il faut, d'autre part, assurer la légitimité et le contrôle démocratique des décisions communautaires.

La résolution du 6 juillet définit à cet égard un certain nombre de principes dont la Commission institutionnelle devra tenir compte. Si l'on comprend bien la volonté de l'Assemblée — exprimée dans des termes délibérément flous — une véritable séparation des pou-

voirs serait introduite selon le schéma suivant : exercice conjoint du pouvoir législatif et du pouvoir budgétaire par le Conseil et l'Assemblée ; renforcement du rôle de la Commission et participation du Parlement à la formation de l'exécutif dans des formes appropriées. L'idée qui sous-tend ces propositions est que l'Union réunit non seulement des Etats, mais des citoyens, et qu'en conséquence le pouvoir doit être partagé entre l'institution qui représente les Etats membres — c'est-à-dire le Conseil — et celle dont le mandat dérive des « citoyens de l'Union ». Ainsi, semble être esquissé en termes voilés un système dyarchique reposant sur une Chambre des Etats et une Chambre des peuples. Mais, dans cette hypothèse audacieuse, quelle autorité serait investie du « pouvoir exécutif » européen ?

*
* *

Chargée de développer ces grandes mais bien vagues orientations, la Commission institutionnelle a procédé à la nomination de plusieurs rapporteurs placés sous la responsabilité d'un coordinateur, et divers documents préparatoires ont déjà été élaborés, par exemple sur l'union économique, les institutions et le droit de l'Union, les finances de l'Union, etc.

Doit-on parler à cet égard d'exercice de politique-fiction ou peut-on légitimement penser que l'initiative, bien que fort novatrice, a quelque chance d'aboutir ? Les avis sont très partagés. A l'intérieur de l'Assemblée l'on semble penser que l'opinion publique ne comprendrait pas que le Parlement élu laisse la Communauté s'effriter sans proposer les voies et moyens d'un sursaut. A l'extérieur du Parlement, la démarche a souvent rencontré le scepticisme. Parce qu'elle est européenne, l'Assemblée de Strasbourg parviendra-t-elle à exercer un pouvoir d'impulsion auquel trop souvent les Parlements nationaux ont renoncé ? Une chose est sûre en tout cas : la révision des traités n'interviendra pas sans l'accord des chancelleries. Y sont-elles disposées ?

DEUXIEME PARTIE

LES PRINCIPAUX DEVELOPPEMENTS INTERNES

SECTION I

Les questions budgétaires et financières.

La période sous revue s'est ouverte sur un fait positif : la signature le 30 juin 1982 d'un accord interinstitutionnel concernant la procédure budgétaire. Tendante à éviter la répétition de retards, voire de conflits à propos de l'adoption du budget communautaire, ce texte a été mis à l'épreuve des faits à l'occasion de la discussion du projet de budget pour 1983 et d'un budget rectificatif pour 1982, destiné à financer la compensation en faveur du Royaume-Uni.

L'expérience a montré que le récent accord politique n'avait, par lui-même, aucune vertu magique et que des divergences d'interprétation des règles communes pouvaient continuer non seulement d'apparaître, mais encore de subsister. Le rejet par l'Assemblée, le 16 décembre dernier, du budget rectificatif pour 1982 prouve d'ailleurs la relative précarité de « l'armistice budgétaire » conclu sous la présidence belge. Certains y verront la confirmation que la déclaration commune du 30 juin n'était qu'un « faux-semblant ». D'autres, dont nous sommes, continueront malgré tout d'espérer que le texte commun, s'il fait l'objet d'une application loyale, pourra contribuer à l'avenir à un déroulement plus harmonieux des procédures budgétaires de la Communauté.

CHAPITRE PREMIER

L'accord du 30 juin 1982 sur la procédure budgétaire.

En juin 1982, des discussions tripartites entre les présidents du Conseil, de l'Assemblée et de la Commission ont abouti à une conclusion heureuse avec la signature d'un accord sur les questions budgétaires. De toute évidence, l'effort de clarification entrepris répondait à une nécessité impérieuse. Toutefois, si le nouvel accord est ambitieux et positif, le compromis réalisé n'en demeure pas moins partiel et fragile.

A. — UN ACCORD AMBITIEUX ET POSITIF

Ainsi qu'il est indiqué dans les conclusions adoptées par votre délégation sur le rapport du président Spénale (1), la nécessité de clarifier les très nombreuses zones d'ombre de la procédure budgétaire devenait chaque jour plus évidente. L'ampleur des divergences allait croissant et il n'était guère de question importante (classification des dépenses, exécution des dépenses, budgétisation de certaines dépenses...) qui ne fit l'objet de controverses récurrentes.

Afin d'éviter la répétition de crises budgétaires perturbant le fonctionnement de la Communauté et altérant son image dans l'opinion publique, un « trilogue » fut mis en place au niveau des présidents d'institutions — M. Tindemans pour le Conseil, M. Thorn pour la Commission, et M. Dankert pour l'Assemblée — trilogue qui a abouti à l'explicitation de nombreuses règles et concepts clés figurant à l'article 203 du traité C. E. E. L'accord comporte quatre volets majeurs :

— une classification des dépenses en dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires, assortie d'une procédure de classification des lignes budgétaires nouvelles ou de lignes existantes dont la base juridique a été modifiée ;

— la clarification des règles de calcul du taux maximum d'augmentation des dépenses non obligatoires ainsi que de ses modalités de dépassement ;

— une articulation plus étroite du pouvoir budgétaire et du pouvoir législatif, conférant à l'Assemblée un droit d'impulsion en matière normative et consacrant le caractère politique, et non pas comptable, du budget communautaire ;

— la mise en place d'une procédure tripartite (le « trilogue » budgétaire) applicable à l'examen des problèmes en suspens.

B. — UN COMPROMIS PARTIEL ET FRAGILE

Il est de fait que de nombreux problèmes ne sont pas traités par la déclaration commune, et notamment le droit de la Commission d'exécuter le budget de manière autonome et le rôle des Comités de gestion, la budgétisation des opérations d'emprunt et de prêt ainsi que la budgétisation du Fonds européen de développement.

(1) Voir tome II du présent rapport, page 3.

Le trilogue interinstitutionnel devra donc se poursuivre activement. L'expérience a d'ailleurs montré les limites de ce dialogue au niveau des Présidents d'Institutions.

Le compromis du 30 juin, à bien des égards équivoque, a donné lieu à d'importantes divergences d'interprétation entre le Conseil et l'Assemblée, sitôt après sa signature par les trois Présidents.

Par ailleurs, la conclusion de l'accord n'a pas empêché l'apparition récente d'un différend entre l'Assemblée et le Conseil portant :

— sur l'impact de virements de crédits au titre de 1982 sur la marge de manœuvre du Parlement européen pour 1983 ;

— sur la classification des crédits afférents à la compensation financière en faveur du Royaume-Uni pour 1982.

En outre, la première réunion — le 6 octobre dernier — du « trilogue budgétaire » entre les Présidents de l'Assemblée, du Conseil et de la Commission, n'a pas permis le règlement du litige relatif au calcul de la marge de manœuvre du Parlement pour le prochain exercice.

Toutefois, sauf à faire preuve d'une bien grande naïveté, on ne pouvait imaginer que la déclaration commune résoudrait comme par enchantement tous les problèmes quels qu'ils fussent.

Il est donc incontestable qu'un pas en avant a été réalisé le 30 juin 1982.

L'avenir dira si les zones de lumière demeureront longtemps plus nombreuses que les zones d'ombre.

CHAPITRE II

Le rejet du budget rectificatif pour 1982.

A. — LE PROJET DE BUDGET RECTIFICATIF POUR 1982

A la suite des accords intervenus les 25 mai et 26 octobre derniers entre les Ministres des Affaires étrangères de la Communauté, la Commission a élaboré un avant-projet de budget rectificatif pour 1982 destiné, pour une large part, à mettre en œuvre les mesures relatives à la compensation en faveur du Royaume-Uni et un programme spécial de développement énergétique en R. F. A.

Le financement de cet avant-projet était assuré :

— d'une part, grâce à l'excédent 1981 (661 millions d'ECU) ainsi que par les différentes corrections afférentes aux soldes

T.V.A. des exercices 1979, 1980 et 1981, complétées par une révision des ressources propres traditionnelles pour 1982, ce qui représente 162,9 millions d'ECU (1) ;

— d'autre part, au moyen de l'excédent budgétaire pour 1982, résultant pour l'essentiel d'économies réalisées dans le domaine agricole et dues à une conjoncture exceptionnellement favorable mais provisoire.

Il a été présenté par la Commission au début de novembre et adopté en première lecture par le Conseil le 8 novembre dernier. Il prévoit :

— au profit du Royaume-Uni (et comme les années passées sous forme de mesures supplémentaires) un montant de 1 092 millions d'ECU représentant en chiffre net une compensation de 850 millions d'ECU ;

— la mise en place d'un programme spécial de développement énergétique doté de 210 millions d'ECU et visant à contribuer à l'élimination de certaines déficiences structurelles dans le domaine de la recherche et du développement des ressources énergétiques, ainsi que dans l'utilisation plus rationnelle de l'énergie.

Bien qu'hostile à tout système de « juste retour » qui ne peut que provoquer la dislocation du Marché commun, la France a estimé qu'il appartenait aux Dix d'honorer les engagements pris entre Etats dans le cadre de l'accord du 30 mai 1980 et d'utiliser à cette fin les sommes exceptionnellement disponibles au titre des exercices 1981 et 1982.

B. — LA DÉCISION DE REJET DE L'ASSEMBLÉE

L'Assemblée a posé trois conditions à son accord sur le compromis réalisé par le Conseil :

— l'engagement politique devrait être pris dès qu'il s'agit des dernières mesures spéciales de compensation ;

— le projet devrait être modifié de manière à inscrire ces mesures dans le cadre des politiques communes existantes ;

— les crédits en question devraient être classés dans la catégorie des dépenses non obligatoires sur lesquelles l'Assemblée a le dernier mot.

(1) 1 ECU = 6,53 F au 31 décembre 1982.

Sur ce dernier point le Conseil a fait valoir que le mécanisme des mesures supplémentaires en faveur du Royaume-Uni n'étant guère modifié par rapport au régime antérieur (1980 et 1981), il n'y avait pas lieu de revenir sur le classement de ces dépenses en dépenses obligatoires, tel qu'il a été confirmé par la déclaration commune du 30 juin 1982 sur la procédure budgétaire.

Un accord n'ayant pu se dégager avec le Conseil sur la totalité de ces points, ainsi qu'il est rappelé plus haut (section II, chapitre II), l'Assemblée a rejeté, le 16 décembre, le budget rectificatif pour 1982 à une très large majorité (258 voix contre 79).

C. — LES PERSPECTIVES OUVERTES

On s'acheminait logiquement vers une restitution aux Etats membres de versements au titre de la T. V. A. et vers l'imputation de la compensation pour 1982 au budget de 1983, par voie de budget supplémentaire.

En fait, le Conseil a indiqué, le 17 décembre, que les ressources budgétaires disponibles à la fin de 1982 seraient utilisées en priorité au financement de la compensation dont le principe et le montant sont confirmés. Les conclusions, non exemptes de toute ambiguïté, adoptées à ce sujet prévoient par ailleurs trois éléments :

— il sera fait en sorte que la situation du Royaume-Uni et de la R. F. A. ne soit pas détériorée par rapport à celle prévue dans l'accord du 26 octobre 1982 ;

— la Commission entamera sans délai les procédures requises pour remplir les engagements déjà souscrits à l'égard de la Grande-Bretagne et de l'Allemagne ;

— un programme de travail sera présenté par la Commission en vue du développement des politiques communes.

Il va de soi que les modalités futures de financement de la compensation ne pourront pas ne pas tenir compte des orientations définies par l'Assemblée. A cet égard la volonté du Conseil d'insérer ces compensations dans le développement des politiques communes constitue un geste significatif.

Ainsi qu'il a été indiqué plus haut (Section II, chapitre II), le Conseil, soucieux d'obtenir l'approbation du budget rectificatif pour 1982, avait proposé à l'Assemblée, le 16 décembre, une sorte de « paquet » global, comportant notamment l'acceptation à hauteur de 70 % des demandes d'augmentation présentées par la commission des budgets pour le budget de 1983. Cette concession de la dernière heure, et d'une habileté douteuse, ne devait pas suffire à changer l'attitude de l'Assemblée. Au conflit sur le budget pour 1982 risquait donc de s'ajouter un différend sur le budget de 1983. En fait, *la volonté d'apaisement du Conseil aura permis d'éviter l'apparition d'un second conflit budgétaire ; elle pourrait d'ailleurs contribuer au règlement du premier.*

CHAPITRE III

L'adoption du budget général pour 1983.

La discussion du budget pour 1983 s'est ouverte dans un contexte assez profondément dégradé. Comme le souligne M. Bernard Barbier dans ses conclusions sur le projet de 1983 (1), la réforme de la Communauté est dans l'impasse et les perspectives économiques et financières sont très sombres : la rigueur était donc à l'ordre du jour au niveau du Conseil. Quant aux relations interinstitutionnelles, elles ont cessé de se détériorer, mais l'amélioration, si elle est certaine, n'est peut-être pas irréversible : une nouvelle querelle menaçait en effet à propos du calcul de la « marge de manœuvre » du Parlement pour 1983. On peut se féliciter à cet égard que le budget du présent exercice ait été adopté sans conflit ouvert entre le Conseil et l'Assemblée. Il reste que le montant des crédits autorisés par l'Autorité budgétaire au titre des politiques communes non agricoles est assez nettement inférieur aux demandes présentées par la Commission ainsi qu'aux souhaits exprimés par l'Assemblée. Ce compromis permettra-t-il à la Communauté de répondre aux défis qui l'assailent ? On peut en douter.

A. — L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS

Comme chaque année, le montant global du budget a connu une évolution « en dents de scie » au cours de la discussion budgétaire : partant d'un niveau élevé dans l'avant-projet (avec toutefois une remarquable stabilité des dépenses agricoles), les crédits dits à finalité structurelle ont fait l'objet de sévères abattements

(1) Voir tome II du présent rapport, page 17.

de la part du Conseil. L'Assemblée, en première lecture, a adopté un budget en hausse considérable par rapport au projet du Conseil, en vue de renforcer la lutte contre le chômage et la lutte contre la faim dans le monde. Statuant à la majorité en seconde lecture, le Conseil a assoupli son attitude initiale de rigueur et accepté une augmentation assez forte des dépenses non obligatoires, accroissement cependant inférieur au volume des amendements de l'Assemblée. Il restait donc à trouver un compromis acceptable par les deux détenteurs de l'Autorité budgétaire sur le montant définitif des dotations d'un budget dont l'enveloppe globale ne représente certes que 0,8 p. 100 du produit intérieur brut de la Communauté, mais dépasse cependant 22,8 milliards d'ECU (150 milliards de francs) en crédits d'engagement, et 21,4 milliards d'ECU (140 milliards de francs) en crédits de paiement.

Le tableau ci-après retrace par grands titres l'évolution du budget au cours des différentes phases de la discussion budgétaire, compte tenu de la seconde lecture du projet par le Conseil.

Evolution des crédits de paiement au cours de la discussion du budget pour 1983.
(En millions d'ECU.)

SECTEURS	BUDGET 1982		AVANT-PROJET 1983 (Commission).		PROJET BUDGET 1983 (Conseil).		PROJET modifié par le Parlement (1 ^{re} lecture).	PROJET 1983 du Conseil (2 ^e lecture).
	Montants.	En pour- centage.	Montants.	En pour- centage.	Montants.	En pour- centage.	Différence par rapport au projet du Conseil.	Différence par rapport au projet du Conseil.
I. — SECTION III B.								
COMMISSION (Crédits opérationnels.)								
A. — Soutien des marchés agricoles.								
F. E. O. G. A. « Garantie » (ch. 10 à 29).....	13 643	62,60	14 050	64,15	14 050	66,61	— 38,8 (1)	»
B. — Pêche (Ch. 30 à 36).	87,6	0,40	85,4	0,39	84,1	0,40	+ 1,9	»
C. — Structures agricoles.								
F. E. O. G. A. « Orienta- tion » (ch. 40 à 43)...	759,1	3,45	628,5	2,87	612,6	2,90	+ 15,6 (1)	»
Actions spécifiques (ch. 48)	14,5	0,07	38,6	0,18	38,5	0,18	»	»
Total A, B, C.....	773,6	3,52	667,2	3,05	651,1	3,09	— 19,3	»

(1) Sans tenir compte du transfert de 241 MECU (M CM) au F. E. O. G. A. « Orientation ».

Evolution des crédits de paiement au cours de la discussion du budget pour 1983 (suite).

(En millions d'ECU.)

SECTEURS	BUDGET 1982		AVANT-PROJET 1983 (Commission).		PROJET BUDGET 1983 (Conseil).		PROJET modifié par le Parlement (1 ^{re} lecture).	PROJET 1983 du Conseil (2 ^e lecture).
	Montants.	En pour- centage.	Montants.	En pour- centage.	Montants.	En pour- centage.	Différence par rapport au projet du Conseil.	Différence par rapport au projet du Conseil.
D. — Politique régionale.								
Fonds régional (ch. 50 et 51)	1 075	4,89	1 410	6,44	1 175	5,57	+ 122,8	+ 80
S. M. E. (ch. 52)	200	0,91	200	0,91	200	0,95	»	»
Mesures supplémentaires « Contribution britan. » (ch. 53)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	»	»
Autres interventions progr. méditerranéens (ch. 54 et 55)	1 654,2	7,52	p. m.	»	p. m.	»	»	»
	18,7	0,09	49,7	0,23	16,8	0,08	+ 21	»
Total D	2 947,9	13,41	1 659,7	7,59	1 391,9	6,00	+ 143,8	+ 80
E. — Politique sociale.								
Fonds social (ch. 60 à 62)	911,3	4,15	1 264,5	5,77	1 155,4	5,48	+ 270,4	+ 192,6
Autres dépenses sociales (ch. 64, 65 et 66)	109,8	0,50	113,7	0,52	64,2	0,30	+ 3,5	+ 0,2
Education et culture (ch. 63 et 67)	11	0,05	19,3	0,09	12,5	0,06	+ 6,7	+ 0,06
Protection, environnement et consommateurs (Ch. 66)	10,8	0,05	16,2	0,07	3,5	0,04	+ 6,1	+ 1,04
Total E	1 042,9	4,74	1 413,7	6,45	1 240	5,88	+ 286,3	+ 193,9
F. — Recherche, énergie, industrie, transports.								
Politique énergétique (ch. 70 et 71)	49,1	0,22	106	0,48	57,7	0,27	+ 20,4	+ 1
Recherche/Investissem. (ch. 72 et 73)	337,8	1,54	477,4	2,18	411	1,95	+ 19,8	+ 3,7
Information et innovat. (ch. 75)	10,5	0,05	13,3	0,06	10,2	0,05	+ 1,2	»
Domaine industriel et marché intérieur (ch. 77)	36,9	0,17	49,2	0,22	35,2	0,17	+ 13,3	+ 8,8
Transport (ch. 76)	1,5	0,01	31,9	0,15	1,4	0,01	+ 15,9	+ 10
Total F	435,7	1,98	677,9	3,10	515,6	2,44	+ 76,3	+ 23,3

(1) La non-inscription d'un chiffre à ce poste dans le budget 1983 explique, en grande partie, la diminution des chiffres globaux de 1983 par rapport à 1982.

Evolution des crédits de paiement au cours de la discussion du budget pour 1983 (suite).

(En millions d'ECU.)

SECTEURS	BUDGET 1982		AVANT-PROJET 1983 (Commission).		PROJET BUDGET 1983 (Conseil).		PROJET modifié par le Parlement en 1 ^{re} lecture (différé par rapport au projet du Conseil).	PROJET 1983 du Conseil en 2 ^e lecture (différé par rapport au projet du Conseil).
	Montants.	En pour- centage.	Montants.	En pour- centage.	Montants.	En pour- centage.		
G. — Remboursements et réserves.								
Remboursements aux Etats membres (ch. 80).	962,4	4,38	1 014,6	4,63	1 014,6	4,81	»	»
Autres remboursements (ch. 82 et 86).....	158,4	0,72	109,9	0,50	106,1	0,50	— 20 (1)	»
Mécanisme financier (ch. 81).....	p. m.	»	p. m.	»	p. m.	»	»	»
Emprunts et prêts (ch. 79, 83, 84 et 85)..	p. m.	»	p. m.	»	p. m.	»	»	»
Réserves (ch. 101 et 102).	4,9	0,02	5	0,02	5	0,02	»	»
Total G.....	1 125,8	5,12	1 129,5	5,15	1 125,8	5,34	— 20	»
H. — Développement/ coopération et pays tiers.								
F. E. D. (ch. 90 et 91)...	p. m.	»	p. m.	»	p. m.	»	p. m.	»
Aide alimentaire (ch. 92).	503,6	2,29	596,9	2,73	531,5	2,52	+ 55,6	+ 0,03
P. V. D. non associés (ch. 93).....	119,6	0,54	139,4	0,64	123,6	0,59	+ 21,3	+ 10,2
Lutte contre la faim, catastrophes (ch. 94 et 95)	36,4	0,17	38,3	0,17	27,7	0,13	+ 76,6	+ 12
Coopération bassin médi- terranéen (ch. 96)....	121,8	0,55	193,5	0,88	136,4	0,65	»	»
Coopération pays tiers (ch. 97, 98 et 99).....	43,3	0,20	54,5	0,25	46,1	0,22	+ 5,9	»
Total H.....	824,8	3,75	1 022,8	4,67	865,3	4,10	+ 159,4	+ 22,2
Total section III B.	20 881,4	94,99	20 706,2	94,54	19 953,1	94,59	+ 630,9	+ 319,5
II. — SECTION III A. — COMMISSION								
Fonctionnement	728,5	3,31	790,3	3,61	738	3,50	+ 15,6	+ 4,7
Total Commission.	21 609,9	98,30	21 496,5	98,15	20 691,1	98,09	+ 636,5	+ 324,2
III. — SECTIONS I, II, IV ET V. — AUTRES INSTI- TUTIONS	374,5	1,70	405	1,85	403,3	1,91	+ 1,9	+ 0,5
Total général....	21 984,4	100	21 901,6	100	21 094,4	100	+ 638,4 (2)	+ 324,7

(1) Cette compensation est liée à l'existence de bénéficiaires d'intérêt accordées à l'Italie et à l'Irlande dans le cadre du S. M. E. N'étant pas membre du S. M. E., le Royaume-Uni se voit accorder une compensation financière. (A ne pas confondre avec la « contribution britannique ».)

(2) Ce chiffre porte à la fois sur les dépenses non obligatoires (+ 684,9 millions d'ECU) et les dépenses obligatoires (— 46,4).

B. — LES FAITS MARQUANTS DE LA DISCUSSION BUDGÉTAIRE

La discussion du budget pour 1983 a été caractérisée par la relative souplesse dont le Conseil a su faire preuve dans l'examen des amendements aux dépenses non obligatoires adoptés par l'Assemblée en première lecture comme en seconde lecture.

1. — Les suites données aux délibérations de l'Assemblée en première lecture.

Le Conseil a adopté une attitude contrastée, intransigeante en matière de dépenses obligatoires, et assez conciliante en matière de dépenses non obligatoires.

a) *L'intransigeance du Conseil en ce qui concerne les dépenses agricoles.*

Faisant usage de son droit de proposer des modifications aux dépenses obligatoires, l'Assemblée avait formulé deux suggestions :

— la création d'une réserve de 137 millions d'ECU au sein du F.E.O.G.A.-Garantie, réserve qui serait utilisée pour les dépenses agricoles si le besoin s'en faisait sentir. Dans le cas contraire, à compter du 1^{er} septembre 1983, les crédits inscrits à la réserve seraient affectés à d'autres politiques communes (sociales et régionales) ;

— le transfert de crédits, à hauteur de 36 millions d'ECU, du secteur laitier au F.E.O.G.A.-Orientation et au Fonds européen de développement régional (F.E.D.E.R.).

Statuant en seconde lecture, le Conseil a repoussé, le 22 novembre, ces demandes de modification. Il a ainsi voulu, d'une part, éviter toute sous-évaluation des crédits de soutien des marchés agricoles et, d'autre part, refuser tout financement des dépenses non obligatoires par des amputations de crédits en matière de dépenses obligatoires. *Cette double motivation et cette double décision ne peuvent qu'être approuvées.*

*b) Les concessions du Conseil
en matière de dépenses non obligatoires.*

Le Conseil a fait une concession importante à l'Assemblée en acceptant une augmentation des dépenses non obligatoires, plus forte que prévu.

Au total, le Conseil a augmenté les crédits relatifs aux dépenses non obligatoires de 419 millions d'ECU pour les engagements, et de 324 millions d'ECU pour les paiements par rapport au projet de budget établi en juillet dernier.

Contrairement aux années précédentes, le Conseil a dépassé la « marge de manœuvre » consentie à l'Assemblée, ou du moins a dépassé la marge telle qu'elle résulte des calculs du Conseil, à savoir 330,9 millions d'ECU en crédits d'engagements et 260,4 millions d'ECU en crédits de paiements.

Ces concessions, fruit d'un compromis entre les Etats membres qui voulaient aller encore plus avant (Italie, Irlande, Grèce, Royaume-Uni) et ceux qui souhaitaient une plus grande modération, sont importantes : elles ont d'ailleurs été désapprouvées par la France et la Belgique, qui ont voté contre le projet ainsi amendé. A ce propos, le Ministre chargé des Affaires européennes, M. André Chandernagor, s'est élevé, à l'issue de la réunion des Dix, contre le « laxisme » de ses partenaires, et notamment de la R.F.A., traditionnellement alliée à la France, pour demander une rigueur accrue dans les dépenses budgétaires.

Toutefois, les pas faits par le Conseil dans la direction de l'Assemblée restaient très inférieurs aux augmentations, au demeurant considérables, demandées par le Parlement européen, à savoir 1 440 millions d'ECU pour les engagements et 684 millions d'ECU pour les paiements.

Les principaux amendements approuvés par le Conseil concernent la lutte contre le chômage. Dans cette perspective, les crédits affectés au Fonds social européen sont accrus de 248,5 millions d'ECU pour les engagements et 192,5 millions d'ECU pour les paiements par rapport au projet adopté par les Dix en première lecture. Les dépenses du Fonds régional (F.E.D.E.R.) sont accrues de 100 millions d'ECU pour les engagements et de 100 millions d'ECU pour les paiements.

Quant à l'aide aux pays en développement non associés, elle se voit augmentée de 20 millions d'ECU et 10 millions d'ECU respectivement pour les engagements et les paiements, tandis qu'un

crédit supplémentaire de 10 millions d'ECU, tant pour les paiements que pour les engagements, est accordé à la lutte contre la faim dans le monde.

Les augmentations consenties pour les crédits relatifs à l'énergie sont de 5 millions d'ECU pour les engagements et de 1 million d'ECU pour les paiements.

La recherche verrait ses crédits augmenter de 11,5 millions d'ECU en engagements et de 7,5 millions d'ECU en paiements, et les transports de 5 millions d'ECU en engagements et de 10 millions d'ECU en paiements.

De telles augmentations manifestent un souci de dialogue louable de la part du Conseil et un certain esprit d'ouverture face à l'augmentation des dépenses communes : le fait mérite d'être relevé.

2. — L'exercice par l'Assemblée de son droit de dernier mot.

Lors de la seconde lecture du projet par l'Assemblée au mois de décembre, le différend latent sur le montant de la « marge de manœuvre » du Parlement européen a resurgi. La commission des budgets, sur la base de ses propres calculs, a estimé encore possible une augmentation unilatérale des crédits de quelque 137 millions d'ECU en paiements et de 177 millions d'ECU en engagements. Le Conseil, pour sa part, a proposé d'accepter cette augmentation à hauteur de 70 p. 100 dans le cadre d'un compromis global sur le budget rectificatif pour 1982 et le budget pour 1983. Après avoir rejeté le budget rectificatif, l'Assemblée a adopté le 16 décembre tous les amendements proposés par sa commission des budgets et qui étaient destinés, pour l'essentiel, à renforcer la lutte contre la faim dans le monde.

Restait à savoir si le Conseil entérinerait cette rallonge. Soucieux de ne pas envenimer ses relations avec l'Assemblée et de disposer d'un budget pour 1983 en bonne et due forme, de façon à permettre un règlement rapide du « problème britannique », il a autorisé le 18 décembre l'augmentation des dépenses non obligatoires au niveau voulu par l'Assemblée. M. Dankert a donc pu arrêter définitivement le budget général qui s'élève à 21 558 millions d'ECU en crédits de paiements (1). Le taux de la T. V. A. nécessaire pour financer ce budget a été évalué à 0,77 p. 100.

Ainsi, pour la première fois depuis cinq ans, la Communauté dispose-t-elle en début d'exercice d'un budget général en bonne et due forme que la Commission peut exécuter sans controverse. Ce fait positif vaut d'être souligné.

(1) Le budget pour 1983 a été publié au J. O. C. E., n° L. 19, du 24 janvier 1983.

CHAPITRE IV

La politique d'emprunts et de prêts de la Communauté au service de l'investissement.

A. — LA FAIBLESSE DE L'INVESTISSEMENT ET LA CRÉATION DU NOUVEL INSTRUMENT COMMUNAUTAIRE (N.I.C.)

L'investissement avait été au centre des délibérations du Conseil européen réuni à Bruxelles les 29 et 30 mars 1982 : celui-ci avait dénoncé la faiblesse de l'investissement productif en Europe, confirmé l'importance qu'il attache au renforcement des instruments de crédit communautaire, et demandé à la Commission de faire toute proposition qu'elle jugera utile. En soulignant la nécessité d'une politique coordonnée de promotion de l'investissement et de lutte contre le chômage, le Conseil européen avait confirmé les analyses antérieures de la Commission, qui ont mis en évidence que l'amélioration durable de la situation économique passait par un relèvement substantiel du taux d'investissement dans la Communauté.

L'insuffisance de l'investissement tient à de multiples facteurs, analysés dans une récente communication de la Commission au Conseil (1). Parmi ces facteurs, l'insuffisance ou l'inadéquation des moyens de financement disponibles a un poids non négligeable, et les moyens d'y remédier sont une préoccupation déjà ancienne de la Commission, qui l'avait amenée dès 1977 à proposer au Conseil la création d'un *nouvel instrument communautaire* (N.I.C.) d'emprunts et de prêts, destiné à promouvoir les investissements dans la Communauté. A l'origine de cette proposition se trouve l'idée selon laquelle la Communauté a intérêt à utiliser le crédit dont elle dispose sur les marchés internationaux pour collecter des capitaux qui pourront être consacrés à des investissements dans certains domaines clés et qui viendront s'ajouter à ceux provenant d'autres sources de financement. Ce nouvel instrument a vu le jour en octobre 1978 et, depuis cette date, un milliard d'ECU ont été ainsi empruntés par tranches et reprêtés pour concourir au financement de projets d'investissements répondant aux objectifs prioritaires de la Communauté dans les secteurs de l'énergie et des travaux d'infrastructure.

(1) Communication de la Commission au Conseil sur le problème de l'investissement, doc. COM (82) final du 8 juin 1982.

L'utilité de cette action est incontestable : son impact financier et l'effet d'entraînement qu'elle exerce vont bien au-delà du volume de fonds mis en œuvre. Aussi, la Commission a-t-elle été autorisée par le Conseil, en mars-avril 1982, à reconduire cette action et à contracter de nouveaux emprunts, dans la limite d'un milliard d'ECU, pour en affecter le produit, sous forme de prêts, au financement de projets d'investissement dans les domaines de l'énergie, de l'infrastructure et du développement des petites et moyennes entreprises. La demande de financement pour ces types d'investissement est vive, et le rythme d'engagement de ce milliard est soutenu, laissant prévoir son épuisement rapide.

B. — LA PROPOSITION D'OUVERTURE D'UNE NOUVELLE TRANCHE D'EMPRUNTS (N. I. C. 3)

Compte tenu de la situation économique actuelle et des perspectives, et dans la ligne des conclusions du Conseil européen des 29 et 30 mars 1982, la Commission estime nécessaire que cette action soit poursuivie et renforcée, et qu'elle soit, en même temps, adaptée à la lumière de l'expérience acquise et des besoins actuels (1).

Les aménagements proposés amélioreraient notablement l'efficacité du nouvel instrument ; ils concernent le plafond, les domaines d'application, la mise en œuvre et les modalités de fonctionnement de l'instrument.

Pour ce qui concerne le plafond, la Commission demande à être habilitée à appeler **une tranche d'emprunt additionnelle de 3 milliards d'ECU**. Ce montant, qui avait été évoqué au Conseil européen de Londres en novembre 1981, serait libéré par affectations successives ou simultanées qui pourraient porter sur tout ou partie du domaine d'application de l'instrument.

Votre Délégation ne peut qu'approuver cette initiative en souhaitant vivement que le différend prévisible sur la budgétisation éventuelle de ces nouveaux emprunts ne retarde pas la réalisation d'opérations qui sont du plus haut intérêt pour la Communauté.

Elle se félicite à cet égard que le récent Conseil européen (3-4 décembre 1982) ait chargé le Conseil d'arrêter, avant la fin mars 1983, une décision sur la proposition de la Commission.

(1) Proposition de décision du Conseil en date du 15 octobre 1982. COM (82) 601 final.

SECTION II

L'action communautaire dans le domaine social.

Le nombre des demandeurs d'emploi dans la Communauté atteignait 10 millions à la fin de 1981. Il dépasse aujourd'hui 11,5 millions, 10,5 p. 100 de la population active européenne. Le chômage reste donc le principal défi auquel est confrontée la Communauté, défi d'autant plus difficile à relever que les perspectives économiques ne permettent guère de prévoir une reprise spontanée de l'emploi : les prévisions les plus optimistes tablent sur un taux de croissance de 2 p. 100 en 1983, alors qu'il faudrait une croissance de 4 p. 100 au moins pour enrayer la crise de l'emploi.

L'obstacle principal à une action communautaire réside certes dans le peu de moyens dont dispose la C.E.E. en tant que telle, mais aussi dans les divergences entre les politiques économiques et sociales nationales, qui reflètent d'ailleurs, pour une part, des situations et des évolutions économiques différents.

Aussi a-t-on parfois le sentiment que les tentatives de définition d'une politique européenne de l'emploi s'enlisent quelque peu dans la rhétorique, tandis que la réforme du Fonds social, qui devait intervenir avant la fin de 1982, est encore à l'état de projet.

CHAPITRE PREMIER

Les tentatives de définition d'une politique européenne de lutte contre le chômage et la nouvelle réunion du « Conseil Jumbo ».

Le contraste entre les situations et les politiques sociales des Etats membres constitue un obstacle sérieux à la définition d'une action véritablement communautaire dans le domaine de l'emploi. Il reste que les résultats des efforts entrepris en ce sens, et notamment ceux de la deuxième réunion du « Conseil Jumbo » — session conjointe des Ministres chargés de l'Economie et des Finances et des Ministres chargés des Affaires sociales, selon une formule inaugurée le 11 juin 1981 — semblent un peu décevants en regard de l'ampleur du problème auquel sont confrontés les Dix.

A. — L'EMPLOI DANS LA C.E.E. : DES SITUATIONS CONTRASTÉES

Bien qu'aucun Etat européen ne soit épargné par la crise qui dans les Dix Etats membres frappe électivement les mêmes secteurs industriels (sidérurgie, textile, construction navale) et les

mêmes catégories de la population active (femmes, jeunes), l'ampleur de ses manifestations et le taux de chômage restent assez variables de pays à pays, en fonction des divergences entre les politiques sociales, mais aussi entre les structures économiques.

La Grande-Bretagne, pays le plus anciennement industrialisé de la Communauté, est aussi le plus durement touché, puisqu'elle atteint le taux record de 14 % de la population active sans emploi et que l'on s'attend à ce que le nombre des chômeurs — 3 millions — augmente encore sensiblement en 1983. Les secteurs les plus atteints sont la sidérurgie, le bâtiment et la construction navale, mais aucun secteur de l'industrie manufacturière n'est épargné par la crise, et la politique gouvernementale reste axée sur une politique de restauration de la compétitivité par la compression des coûts de production, mais sans « relance » publique.

Les Pays-Bas connaissent aussi un chômage important : 13,5 %, qui frappe notamment les secteurs du bâtiment et de la métallurgie. En Belgique, où le taux de chômage dépasse 11 %, l'abandon de la politique de préretraite et de création d'emplois publics suivie entre 1976 et 1980 risque d'entraîner une nouvelle dégradation de l'emploi. Le Luxembourg est jusqu'à présent le seul Etat du Bénélux qui paraisse bien résister à la crise, en dépit de la suppression depuis 1974 de 40 % des emplois dans le secteur de la sidérurgie : il est vrai que sa population active ne compte que 160 000 personnes.

L'Irlande (12,5% de chômage) figure également parmi les pays les plus atteints par la crise, devant le Danemark (9,1 %) et la Grèce et l'Italie (8 %), la situation étant cependant difficile à apprécier dans ces deux derniers Etats en raison des caractéristiques de la structure économique et de l'emploi (importance de l'agriculture, notamment en Grèce, et des entreprises familiales, emploi saisonnier, travail « noir »).

L'Allemagne connaît une dégradation rapide de sa situation, longtemps considérée comme privilégiée : le taux de chômage est passé en un an de 5,4 à 7,5 %, le nombre des sans-emploi vient de passer le cap symbolique des 2 millions et devrait augmenter encore, les licenciements semblant désormais remplacer les mesures de chômage partiel et de réduction du temps de travail auxquelles les entreprises avaient recours ces dernières années.

En France, enfin, après une nouvelle recrudescence du chômage jusqu'en janvier 1982, qui a porté à 9 % de la population active le nombre des demandeurs d'emploi, une tendance à la stabilisation s'est marquée depuis septembre dernier pour la première fois

depuis 1977 et une très légère reprise de l'emploi industriel (+ 0,3 %) s'est manifestée. La situation précaire dans laquelle se trouvent nombre d'entreprises, l'atonie de l'investissement productif et la persistance des difficultés dans les secteurs industriels traditionnels ne permettent cependant pas d'envisager l'avenir avec un optimisme excessif.

B. — LE CONSEIL JUMBO

Le recours à des sessions conjointes des Ministres chargés de l'Economie et des Ministres chargés des affaires sociales, selon une formule suggérée en 1980 par les pays du Benelux, retenue par le Conseil européen de Maastricht de mars 1981 et mise pour la première fois en pratique en juin de la même année, marque bien l'imbrication étroite des politiques économiques et sociales nationales, mais démontre aussi la difficulté de faire converger celles-ci quand celles-là ne convergent pas.

La tenue d'une deuxième session du Conseil conjoint avait notamment été demandée en avril 1982 par l'Assemblée des Communautés, qui a manifesté tout au long de cette année, à travers plusieurs débats, ses avis et ses prises de position budgétaires, son souci de voir se développer les actions communautaires en faveur de l'emploi. L'Assemblée avait, en particulier, réclamé à plusieurs reprises des mesures concrètes destinées à développer l'emploi des jeunes et la formation professionnelle.

Le Conseil, dans la résolution concernant une action communautaire pour combattre le chômage qu'il a adoptée le 22 juillet 1982, avait également exprimé sa conviction de « *la nécessité de poursuivre ou d'entreprendre des actions spécifiques au niveau de la Communauté en matière d'emploi* » et avait insisté en particulier sur les problèmes posés par l'emploi des jeunes, la création d'emplois, la formation et la reconversion des travailleurs.

Mais, en dépit de ces affirmations d'intentions, et des suggestions concrètes formulées par la Commission — ou par certains Etats membres, et notamment la France — au cours de la préparation du Conseil Jumbo, les conclusions auxquelles a abouti ce dernier dans le domaine social restent assez floues et ne comportent pas d'engagement opérationnel sur aucun des deux thèmes traités : la réorganisation du temps de travail et l'emploi des jeunes et des chômeurs de longue durée.

1. — La réorganisation du temps de travail.

L'aménagement du temps de travail a fait l'objet dès 1979 d'une résolution du Conseil. Mais aucune mesure concrète n'a depuis été

prise pour encadrer au niveau communautaire les politiques d'aménagement ou de réduction du temps de travail suivies par certains Etats membres, et le Conseil n'a toujours pas adopté les propositions de directive sur le travail à temps partiel et sur le travail temporaire que la Commission lui a soumises respectivement en décembre 1981 et en avril 1982 (1).

a) *Les propositions soumises au Conseil conjoint.*

Dans la « Communication à la réunion conjointe des Ministres des Finances, des Affaires économiques et des Affaires sociales » qu'elle avait élaborée en vue de la réunion du 16 novembre, la Commission avait proposé au Conseil Jumbo d'amorcer un débat en vue de dégager des directives générales sur le temps de travail au niveau communautaire, et souligné que sous certaines conditions une organisation plus rationnelle du temps de travail due à un « réaménagement plus ou moins poussé et, peut-être, à un raccourcissement du temps de travail peut développer l'emploi ».

A ce sujet, la Commission rappelait les effets bénéfiques sur les recettes fiscales et les transferts sociaux de toute réduction du chômage qui résulterait de la réduction du temps de travail, celle-ci « n'étant donc pas une simple fin en soi, comme en période d'expansion économique, mais pouvant également être un moyen de redistribution des emplois existants ». La Commission invitait enfin le Conseil à adopter les directives sur le travail à temps partiel et sur le travail temporaire et à arrêter les propositions qu'elle a présentées sur la retraite flexible.

Pour sa part, le Gouvernement français allait plus loin dans le sens des mesures concrètes puisqu'il proposait :

— l'élaboration d'orientations communautaires cadres pour servir de base aux mesures nationales de réduction de la durée du travail ;

— l'adoption des directives sur le travail temporaire et le travail à temps partiel, ainsi que la préparation de mesures limitant le recours aux heures supplémentaires ;

— l'octroi de concours communautaires aux créations d'emplois liées à l'aménagement et à la réduction du temps de travail.

b) *Les conclusions du Conseil conjoint.*

Les conclusions du Conseil conjoint sont restées en deçà de ces propositions, plusieurs Etats membres considérant que les ques-

(1) Cf. les conclusions de la Délégation sur ces propositions. Rapport Sénat n° 427 (1981-1982). Tome II, p. 101 à 118.

tions d'aménagement du temps de travail relèvent de la négociation entre partenaires sociaux. Le Conseil n'exclut pas cependant la possibilité d'une approche communautaire du problème, mais en renvoie, pour l'instant, l'étude à la Commission, chargée d'élaborer un mémorandum à ce sujet. Par ailleurs, le Conseil conjoint, retenant la proposition de la Commission, a invité le Conseil social à conclure ses discussions sur les propositions de directive relatives au travail temporaire et au travail à temps partiel.

2. — L'emploi des jeunes et le chômage de longue durée.

a) *Les propositions soumises au Conseil conjoint.*

Soulignant que près de 40 % des chômeurs de la Communauté sont des jeunes, la Commission insistait, dans sa communication au Conseil conjoint, sur l'importance du développement des moyens de formation et suggérait d'accorder une « garantie sociale », dans le cadre du Fonds social, pour améliorer les aptitudes des jeunes se présentant sur le marché du travail. Elle insistait aussi sur les mesures nécessaires pour promouvoir l'embauche des jeunes travailleurs. A cet égard, elle soulignait la nécessité de « *réviser radicalement les attitudes actuelles à l'égard des politiques de création d'emplois* » et d'envisager d'urgence les possibilités de développer des programmes spéciaux d'embauche et les subventions destinées à la création d'emplois, qui pourraient également être destinés à d'autres catégories désavantagées, et en particulier aux chômeurs de longue durée.

Dans cette perspective, la Commission suggérait entre autres :

— des programmes d'embauche spéciaux pour les jeunes en liaison avec des réductions du temps de travail, par exemple la mise à la disposition des jeunes d'emplois à temps partiel ou de postes partagés, soit en tant qu'initiative distincte soit en tant que complément de programmes de retraite flexible ;

— des primes à l'embauche ou des subventions de salaires pour aider les groupes de jeunes particulièrement désavantagés ;

— une nouvelle approche des subventions pour la création d'emplois, incluant, par exemple, la création d'emplois dans le secteur « intermédiaire entre les secteurs public et privé traditionnels » (notamment protection de l'environnement et services sociaux) ;

— un système beaucoup plus développé de centres locaux de conseil et d'orientation pour les jeunes.

Enfin, la Commission indiquait qu'elle envisageait de présenter au Conseil avant la fin de l'année une nouvelle communication sur l'emploi des jeunes.

Le Gouvernement français proposait au Conseil conjoint d'assurer une qualification reconnue à tous les jeunes de seize à dix-huit ans à l'issue de la scolarisation obligatoire, les mesures de soutien de cette action par le Fonds social européen devant être arrêtées avant la fin de l'année, et demandait d'autre part que soit définie une action communautaire en faveur des chômeurs de longue durée.

b) *Les conclusions du Conseil conjoint.*

Le Conseil a réaffirmé son engagement d'assurer dans les cinq années à venir que tous les jeunes se présentant pour la première fois sur le marché du travail puissent bénéficier d'une formation professionnelle ou d'une première expérience de travail. Il n'a toutefois pas voulu reprendre l'expression de « garantie sociale », dont certains craignaient qu'elle ne fût interprétée comme une « garantie d'emploi », et n'a décidé ni annoncé aucune mesure concrète propre à atteindre l'objectif ainsi défini.

Il a par ailleurs chargé la Commission d'élaborer, en sus de la communication annoncée sur l'emploi des jeunes, une étude sur le « chômage prolongé » et éventuellement de proposer des mesures pour remédier au problème que pose le chômage de longue durée.

CHAPITRE II

Les propositions de réforme du Fonds social européen.

Le rapport de la Commission sur le « mandat du 30 mai » soulignait que la réforme du Fonds social, qui devait intervenir avant la fin de 1982, devrait donner, conformément à l'exigence accrue de solidarité communautaire qui résulte de la situation économique et sociale, une priorité à la création d'emplois. Il fallait, en effet, adapter à la situation actuelle l'action du Fonds, créé à une époque de plein emploi, voire de pénurie de main-d'œuvre dans certains secteurs, et pendant laquelle l'on s'attachait avant tout à favoriser des actions de reconversion professionnelle et la mobilité de la main-d'œuvre.

La Commission a achevé d'élaborer son avis sur la réforme du Fonds social en octobre 1982. Elle propose une série de modifications aux textes de base régissant le fonctionnement du Fonds, pour permettre à celui-ci de jouer un rôle plus efficace dans l'amélioration de la situation de l'emploi. La Commission confirme que le Fonds doit continuer à concentrer ses ressources là où les besoins sont les plus grands, compte tenu du chômage élevé dans

les régions les moins développées et dans les zones touchées par le déclin des industries traditionnelles. D'autre part, dans le cadre des actions destinées à stimuler la création d'emplois, le Fonds social devra s'adapter de manière à conforter l'action menée à un niveau plus large pour stimuler la croissance économique et favoriser une répartition plus équitable de l'emploi. Dans ce but, la Commission suggère une simplification des structures du Fonds et le développement d'actions nouvelles.

**A. — LA SIMPLIFICATION DES STRUCTURES ET LES CRITÈRES
DE SÉLECTION DES DEMANDES**

1. — Les structures.

La Commission propose de simplifier considérablement la structure très complexe du Fonds qui ne comporte pas moins de neuf domaines d'intervention différents. Il est prévu de définir un grand domaine d'activité qui engloberait pratiquement toutes les actions en faveur de la formation et de l'emploi des adultes au titre desquelles le Fonds peut actuellement accorder des concours. Outre les personnes à la recherche d'un emploi ou menacées de chômage, les bénéficiaires de l'aide du Fonds seraient les travailleurs migrants et leurs familles et les travailleurs qui, occupés dans de petites et moyennes entreprises, ont besoin d'une formation en raison de l'introduction de technologies nouvelles. Il est proposé d'adopter de nouvelles dispositions permettant au Fonds de fournir une aide pour la formation de formateurs et de spécialistes de l'orientation professionnelle et du placement. Le Fonds social continuerait d'apporter un soutien sélectif en matière de subventions salariales, non seulement pour promouvoir le recrutement de travailleurs défavorisés à des postes nouvellement créés ou dans le cadre de programmes de création d'emplois temporaire, mais également pour venir en aide aux agents locaux de développement. Une attention particulière est en effet accordée au rôle de plus en plus important qui peut être joué par ces spécialistes, qui fournissent, au niveau local, des services techniques et des conseils en matière de création d'emplois, en particulier aux petites et moyennes entreprises.

2. — La procédure de sélection des demandes.

La Commission devrait continuer à sélectionner les demandes de concours du Fonds social en fonction de critères géographiques et des priorités politiques de la Communauté. En remplacement des dispositions complexes régissant les priorités géographiques,

contenues aussi bien dans les textes juridiques de base que dans les orientations annuelles de la Commission, elle propose d'adopter un nouveau mécanisme pour que les aides du Fonds soient davantage canalisées vers les zones de la Communauté qui en ont le plus besoin. Quatre indicateurs — chômage général, chômage structurel de longue durée, chômage des jeunes et P.I.B. par habitant — seraient utilisés pour évaluer les besoins respectifs et établir ainsi un ordre de priorité parmi les différentes zones de la Communauté.

Ces zones seraient définies de manière à permettre d'apprécier réellement l'importance du chômage au niveau local : par exemple, elles correspondraient, en France, à l'échelon du département. La Commission établirait ainsi un indice géographique qui viendrait compléter ses orientations annuelles. Les demandes seraient d'abord sélectionnées selon les critères de priorité énoncés dans les orientations et la Commission répartirait ensuite les crédits entre les demandes prioritaires en commençant par les régions figurant en tête de la liste.

Pour sauvegarder la position des régions souffrant des problèmes les plus aigus et ayant bénéficié jusqu'à présent d'un taux majoré d'intervention du Fonds (1), il est proposé que le Conseil les place en tête de l'indice géographique. Ces régions continueraient à bénéficier d'un taux d'intervention de 55 p. 100, alors que le taux normal est de 50 p. 100.

En ce qui concerne le taux de contribution des pouvoirs publics, la Commission propose qu'au lieu d'une intervention d'un montant équivalent, les pouvoirs publics prennent à leur charge 30 p. 100 au moins des dépenses éligibles.

La Commission propose enfin, dans le souci d'améliorer l'efficacité du Fonds, des changements d'ordre administratif concernant les procédures de paiement.

B. — LE DÉVELOPPEMENT D' ACTIONS NOUVELLES

1. — L'emploi des jeunes.

Compte tenu de l'importance particulière accordée au chômage des jeunes et de la nécessité d'offrir à tous les jeunes achevant leur scolarité obligatoire une formation professionnelle générale, comprenant notamment des stages de travail, il est proposé de créer une

(1) Grèce, départements français d'outre-mer, Irlande, Mezzogiorno et Irlande du Nord.

catégorie distincte d'intervention pour répondre aux besoins spécifiques des moins de dix-huit ans. Dans ce domaine, l'objectif du Fonds serait d'appuyer les efforts des Etats membres visant à instituer une « garantie sociale » pour les jeunes, conformément aux propositions de la Commission en matière de formation professionnelle et aux orientations qui ont été soumises au Conseil conjoint. Il s'agirait de donner aux jeunes, à l'issue de la scolarité obligatoire, une possibilité de formation complémentaire ou d'expérience professionnelle.

Afin de permettre ce type d'actions, la Commission propose de modifier les critères d'admission au bénéfice de l'aide du Fonds, pour que celui-ci puisse désormais financer la formation initiale des jeunes avant dix-huit ans.

2. — Le soutien à des « projets pilotes ».

La Commission propose que le Fonds puisse à l'avenir apporter son concours au démarrage d'opérations présentant un caractère novateur dans les domaines de la formation et de l'emploi. Ces « projets pilotes » pourraient bénéficier de crédits inscrits à une « section spéciale » à l'intérieur de l'enveloppe du Fonds, et dont le montant, qui n'a pas été défini, pourrait être de l'ordre de 10 p. 100 du budget du Fonds.

La participation du Fonds, qui serait accordée hors critère régional, pourrait couvrir 70 p. 100 du coût de l'opération, voire la totalité des dépenses nécessaires à la réalisation des études préparatoires à la mise en œuvre des « expériences pilotes ».

*
* *

SECTION III

Les questions agricoles.

En attendant l'introuvable réforme de la P.A.C., la Communauté continue, en matière agricole, de balancer entre l'attentisme et le rapiéçage. L'approche même de l'élargissement ne suffit pas à inciter les Dix à surmonter leur divergence : la réforme des O.C.M. (Organisations communes de marché) des produits méditerranéens, qui devait être adoptée en octobre dernier, est toujours sur le métier et la C.E.E. hésite encore à opter pour une véritable

politique d'exportation. Ce défaut d'élan novateur et de volonté politique se marque aussi dans la gestion « au jour le jour » de la P.A.C. : les solutions avancées pour la résorption des excédents laitiers évitent d'aborder les véritables raisons du déséquilibre du marché et les M.C.M. persistent, d'un ajustement à l'autre, à perturber l'unité du marché.

CHAPITRE PREMIER

L'équilibre du marché laitier.

La Communauté se trouve une nouvelle fois confrontée au problème des excédents laitiers. D'après les dernières estimations, on est bien loin de la hausse de production de 0,5 p. 100 qui avait été jugée « admissible » lors de la fixation des prix 1992-1983 : les livraisons devraient en effet avoir progressé de 2,7 p. 100 en 1982 et la production de beurre et de lait écrémé dépasser de 6 à 7 p. 100 le niveau de l'an dernier, alors que les stocks sont déjà importants, comme l'indique leur situation au 25 novembre 1982 :

Situation des stocks de produits laitiers dans la C. E. E.

(En milliers de tonnes.)

PAYS	STOCKS PUBLICS	STOCKS PRIVÉS	LAIT ECREME en poudre.
Belgique	2 147	11 303	4 806
Danemark	1 792	3 791	8 806
R. F. A.	34 875	73 715	351 161
Grèce	>	>	>
France	23 399	62 345	40 970
Irlande	11 959	10 818	65 427
Italie	158	1 292	>
Luxembourg	>	665	>
Pays-Bas	7 225	90 857	645
Royaume-Uni	17 092	31 407	98 992
Total C. E. E.	98 647	286 193	510 807

Même si l'on peut s'interroger sur les critères du choix du pourcentage d'augmentation de la production retenu au printemps dernier, il reste que l'équilibre toujours précaire du marché laitier est une nouvelle fois menacé, d'autant plus que la production a également progressé dans les autres pays producteurs (U.S.A., Nouvelle-Zélande), ce qui, joint au rétrécissement de la demande extérieure solvable, laisse mal augurer des perspectives offertes par les exportations.

Cette nouvelle crise devrait conduire la Communauté à s'interroger sur le devenir de la politique laitière. Mise en œuvre à une époque où l'expansion de la production était limitée par la production fourragère à l'hectare, elle n'est en effet plus adaptée à la situation présente, caractérisée par le développement de la production hors sol, dont la responsabilité dans la constitution des excédents apparaît de plus en plus nette : ainsi, cette année, les livraisons devraient augmenter de 4 p. 100 aux Pays-Bas, pays d'élection du « hors sol » laitier, et de moins de 1 p. 100 en France.

Il semblerait donc indiqué d'adapter le fonctionnement de l'O.C.M. lait à cette évolution et de prendre en compte la corrélation entre les problèmes laitiers, d'une part, et, d'autre part, les importations d'aliments pour bétail et la politique globale des matières grasses. Il conviendrait aussi, sans doute, de porter plus d'attention à la politique d'exportations de la C.E.E. dans ce secteur. Ce n'est cependant pas la voie dans laquelle semble s'engager la Commission qui ne propose, pour maîtriser la production, qu'une réduction de la garantie et dont la politique de résorption des stocks fait une place privilégiée aux mesures d'incitation à la consommation intérieure.

A. — LA MAITRISE DE LA PRODUCTION

Le règlement n° 1184-82 limitait à 0,5 p. 100 le relèvement, par rapport à 1981, du niveau de la garantie pour le volume des livraisons de lait en 1982 et prévoyait que des « mesures appropriées » devraient être prises pour réduire les coûts de résorption de la production supplémentaire. Conformément aux intentions qu'elle avait énoncées lors de la négociation du paquet « prix » 1982, la Commission a proposé à cet effet une réduction de 2,2 p. 100 des prix d'intervention pour les produits laitiers à compter du 1^{er} avril 1983. Cette mesure de réduction est proposée au Conseil indépendamment du paquet « prix » 1983-1984 et serait déduite de la hausse décidée pour le secteur laitier. La procédure proposée par le Conseil est contestable dans la forme, en tant qu'elle aboutirait, une fois de plus, à agir « au coup par coup » et en vidant par avance d'une partie de sa substance la négociation sur les prix de la prochaine campagne. Mais surtout cette réduction linéaire des garanties qui atteindrait davantage les petits producteurs, pour qui le revenu laitier constitue un élément essentiel de l'équilibre d'exploitation, que la production hors-sol, présenterait un risque social inadmissible et serait sans doute d'une efficacité limitée, d'autant qu'elle risquerait d'inciter les producteurs disposant de réserves de productivité à augmenter leurs livraisons pour

maintenir leur revenu. On doit donc s'étonner que la Commission ne saisisse pas plutôt l'occasion qui leur est offerte de proposer une révision du système de corresponsabilité, qui n'a pas atteint — en raison notamment de sa linéarité — les objectifs qui lui étaient assignés, et dont la conception aussi bien que le fonctionnement justifient de nombreuses critiques (1).

Par exemple, l'institution d'un super-prélèvement sur la production hors-sol — proposée par la France lors de la dernière négociation sur les prix — pourrait être un premier pas vers une véritable solution de l'éternel « problème laitier ».

B. — LA RÉSORPTION DES STOCKS

L'Europe laitière n'en étant pas à un paradoxe près, le Conseil agricole s'est, cet automne, penché concurremment sur les mesures propres à assurer l'écoulement des stocks de beurre et sur la reconduction pour 1983 du contingent d'importation préférentielle de beurre alloué à la Nouvelle-Zélande — et qui fait de la C. E. E. le deuxième importateur mondial de beurre après l'U. R. S. S. Aux termes des délibérations du Conseil, les importations de beurre néo-zélandais seraient fixées pour 1983 à 87 000 tonnes au quart du prélèvement normal. Ce contingent pèserait d'autant plus lourdement sur le marché européen que le Royaume-Uni, destinataire de ces importations, a fortement développé sa propre production. Pour l'instant, la décision du Conseil est bloquée par une réserve de la France motivée par l'insuffisance des propositions tendant à la reprise des exportations de beurre vers l'U. R. S. S. Il convient néanmoins de rappeler le risque supplémentaire que constituent ces importations, « héritage » de l'adhésion, pour l'équilibre du marché laitier.

Quant aux mesures proposées par la Commission, elles sont prioritairement axées sur des aides à la consommation interne, les récentes propositions concernant la reprise des ventes à l'U. R. S. S. revêtant un caractère largement symbolique.

1. — Les aides à la consommation.

a) *La poudre de lait écrémé.*

Les stocks de lait écrémé en poudre avaient atteint début novembre 580 000 tonnes. L'écoulement de ces stocks peut se faire, comme cela a déjà été le cas pour plus de 600 000 tonnes en 1979, par des ventes spéciales à prix réduits destinées à l'alimentation

(1) Voir notamment le récent rapport de la commission de l'Agriculture du Parlement européen (Rapport n° 1-776-82 de M. Eyraud sur la corresponsabilité dans le secteur laitier).

des porcs et des volailles. Ce débouché présente l'inconvénient d'être très coûteux. Le prix de la poudre de lait doit être ramené de 146 ECU à 41 ECU au quintal pour être compétitif avec les autres catégories d'aliments, ce qui nécessite donc une aide communautaire de 105 ECU. La commission avait envisagé d'écouler ainsi 100 000 tonnes de poudre de lait. Toutefois, au 15 septembre 1982, les deux premières adjudications auxquelles il avait été procédé à ce prix n'avaient permis d'écouler que 15 000 tonnes de poudre environ. Ainsi a-t-il été décidé d'abaisser le prix de vente, en modifiant les formules de dénaturation pour éviter toute substitution.

Fin novembre, une première adjudication à un prix inférieur (21 ECU le quintal) a permis d'écouler 15 400 tonnes. Aux termes du programme révisé d'écoulement, la commission procédera au début de chaque mois à une vente à prix réduit par adjudication, et à une vente à prix fixe, à un prix légèrement plus élevé (22,5 ECU le quintal) en fin de mois.

b) *Le beurre.*

Depuis le 16 septembre, la C. E. E. n'octroie plus d'aide au stockage privé et 250 000 tonnes de beurre vont progressivement être mises sur le marché, ce qui risque, en l'absence de débouchés supplémentaires, de provoquer un gonflement excessif des stocks d'intervention. Afin de développer la consommation intérieure de beurre, la commission a proposé le lancement d'opérations « beurre de Noël » et « beurre social », en dépit des critiques que peuvent encourir ce genre de mesures, qui connaissent certes un succès certain auprès de l'opinion publique, mais présentent le double défaut d'être coûteuses et de ne permettre d'écouler que des quantités relativement limitées. La France, estimant nécessaire que soit parallèlement élaboré un règlement permettant la reprise des exportations avec restitutions vers l'U. R. S. S., s'était tout d'abord déclarée décidée à bloquer les propositions de règlement relatives au « beurre de Noël » et au « beurre social », mais cette réserve a été levée le 9 novembre et les textes relatifs à ces opérations ont été publiés le 10 novembre.

L'opération « beurre de Noël ».

Le règlement, applicable à compter du 10 novembre 1982, prévoit une aide à la consommation de 130 ECU par quintal, soit un tiers à peu près du prix de gros. L'écoulement de 120 000 tonnes de beurre (stocks publics, privés et beurre frais) devrait donc

entraîner une dépense de 142 millions d'ECU (1) dont 26,7 millions pour les ventes de beurre frais dans les quatre Etats membres qui n'ont pas de stocks (Italie, Grèce, Luxembourg et Danemark), la plus grande partie des crédits nécessaires étant imputés sur le budget de 1982.

Les ventes maximales seront réparties de la manière suivante entre les Etats membres :

ETAT	STOCK public.	STOCK privé.	BEURRE de marché.	TOTAL
R. F. A.	5 000	25 000	>	30 000
France	7 000	23 400	>	30 400
Italie	>	746	16 054	16 800
Pays-Bas	>	5 150	>	5 150
Belgique	730	5 520	>	6 250
Luxembourg	>	>	300	300
Royaume-Uni	10 000	13 500	>	23 500
Irlande	1 500	1 550	>	3 050
Danemark	>	>	3 050	3 050
Grèce	>	>	1 500	1 500
C. E. E.	24 230	74 866	20 904	120 000

Le « beurre social ».

Seule l'Irlande a actuellement recours à la possibilité, prévue par le règlement sur l'O. C. M. lait, d'obtenir une subvention communautaire pour la vente de beurre à prix réduit aux bénéficiaires d'une assistance sociale (personnes âgées, personnes assistées, etc.). Afin d'inciter d'autres Etats membres à user de cette faculté, la subvention communautaire a été relevée de 33 % et portée à 80 ECU par quintal.

2. — Le problème des exportations de beurre vers l'U. R. S. S.

Avant l'embargo des ventes de produits alimentaires à l'U. R. S. S. décidé par la C. E. E. à la suite des événements d'Afghanistan, les ventes de beurre à l'U. R. S. S. représentaient un débouché important pour la Communauté et ont dépassé 100 000 tonnes en 1980.

La reprise des ventes de beurre avec restitutions à l'exportation vers l'U. R. S. S. pourrait donc offrir des possibilités de résorption des stocks, qui seraient d'autant plus nécessaires que les marchés traditionnels de la C. E. E. ont tendance à se restreindre, et que les autres pays exportateurs de produits laitiers (U. S. A., Nouvelle-Zélande) ont eux aussi accru leur production en 1982.

(1) Pour le Danemark et le Luxembourg, la subvention sera de 85 ECU/100 kilogrammes.

La reprise de ventes de beurre à l'U. R. S. S., envisagée dès septembre dernier par la Commission, était soutenue par la France, partisane d'une politique active d'exportation et peu favorable aux mesures d'incitations à la consommation interne, d'une efficacité limitée au regard de leur coût.

La Grande-Bretagne et la R. F. A., en revanche, se sont montrées très vigoureusement opposées, pour des raisons politiques, au projet de « subventionner » des ventes de beurre à l'U. R. S. S.

La proposition finalement présentée par la Commission tenait visiblement compte de cette opposition. Le 4 novembre, en même temps que les mesures portant sur la réduction des prix laitiers et le soutien à la consommation interne, la Commission a certes proposé de « *ne plus exclure le beurre des exportations de produits alimentaires actuellement livrés à l'U. R. S. S.* ». Mais elle soulignait que la mise en œuvre de cette possibilité dépendrait « *de l'évolution de la situation sur le marché du beurre* » et annonçait son intention de soumettre toute exportation à une surveillance étroite « *dans le cadre d'un système d'adjudications permettant de contrôler complètement les ventes, tant en ce qui concerne le moment que les quantités et les prix* ».

Cette timide ouverture s'est concrétisée le 1^{er} décembre par la proposition d'ouvrir une adjudication pour l'exportation de 25 000 tonnes de beurre de stocks publics vieux d'au moins quatre mois et de 25 000 tonnes prélevées sur les stocks privés. Les quantités exportées seraient déterminées en fonction des prix proposés, et l'aide communautaire serait inférieure au niveau des restitutions, qui sont actuellement de 135 ECU par quintal.

En fait, l'offre de la Commission n'a guère de chances d'intéresser l'Union soviétique et donc de contribuer à l'écoulement des stocks communautaires. Elle apparaît en effet fort peu attirante, en raison tant de son caractère tardif et des quantités réduites sur lesquelles elle porte que des pesanteurs administratives qui résulteront des contrôles annoncés le 4 novembre par la Commission.

Tout se passe donc comme si la Commission n'avait cherché qu'à remplir de façon purement symbolique son engagement de rouvrir les possibilités d'exportation à l'U. R. S. S., au risque de faire perdre durablement à la Communauté, au profit des U. S. A. ou d'autres pays exportateurs, le plus important marché solvable pour les produits laitiers européens. En conséquence, la France a maintenu sa réserve sur les importations 1983 de beurre néo-zélandais.

CHAPITRE II

Le lancinant problème des montants compensatoires monétaires (M. C. M.).

A. — LES VARIATIONS DES M. C. M. DE JUIN A DÉCEMBRE 1982

1. — Les conséquences du réajustement monétaire de juin 1982.

Votre délégation avait souligné, dans son précédent rapport semestriel, le caractère décevant des mesures agri-monnaétaires incluses dans le « paquet prix » 1982-1983 en ce qui concerne le démantèlement des M. C. M. positifs. Le Conseil s'était contenté en effet d'une réduction en début de campagne de 2,9 points des M. C. M. allemands, qui étaient de 8 %, et de 2 points des M. C. M. néerlandais (4 %) ; les M. C. M. britanniques, qui varient avec les fluctuations de la livre, étaient alors de 6,9 %. Mais le nouveau réajustement des parités intervenu le 12 juin 1982 n'a même pas permis de tirer le bénéfice de ces mesures.

La réévaluation du deutschemark et du florin de 4,25 % a en effet eu pour conséquence l'apparition de nouveaux M. C. M. positifs en Allemagne et aux Pays-Bas, et de nouveaux M. C. M. négatifs en France et en Italie, le franc français étant dévalué de 5,75 % et la lire de 2,75 %. La France ainsi que la Belgique ont demandé en juin au Conseil la possibilité de supprimer les M. C. M. négatifs pour la viande porcine et ovine, afin d'éliminer les effets nocifs de la dévaluation dans deux secteurs particulièrement sensibles. La France avait, en outre, demandé la révision du mode de calcul des M. C. M. « porc », qui renforce l'avantage dont bénéficient les pays à monnaie forte.

Invoquant l'absence de consensus sur les règles générales à appliquer pour le réajustement des parités vertes et les inconvénients de réajustements partiels et sélectifs, le Conseil avait repoussé ces demandes lors de sa session du 28 juin.

En conséquence, au 2 août, c'est-à-dire après le début des campagnes céréales, œufs et volailles, les M. C. M. se situaient aux niveaux suivants :

	En pourcentage
Belgique et Luxembourg	— 3,1
Danemark	0
France	— 5,3

	En pourcentage
Grèce	0
Irlande	0
Italie :	
Porc	— 3,5
Autres produits	— 1
R. F. A. :	
Porc et vin	+ 11,2
Autres produits	+ 8,4
Pays-Bas :	
Porc	+ 7,3
Autres produits	+ 5,4
Grande-Bretagne	+ 9,6

2. — Les propositions de la Commission de septembre 1982 et les décisions du Conseil des 18 et 19 octobre.

Reprenant le dossier dès la rentrée, la Commission proposa à la session du Conseil agricole des 20 et 21 septembre les mesures suivantes :

— suppression des M. C. M. négatifs français et belges, y compris la « franchise » de 1,5 %, soit une dévaluation de 6,8 % du franc vert français et de 4,6 % du franc vert belge ;

— application « échelonnée » de la dévaluation au début de chaque campagne ;

— définition de « lignes directrices » pour opérer les ajustements monétaires, qui devraient être décidés en même temps pour tous les produits et entrer en vigueur soit simultanément dans tous les secteurs, soit au début de chaque nouvelle campagne.

Le Conseil de septembre n'a pu se prononcer sur ces propositions, combattues par la France en raison de leur caractère inflationniste, et qui laissaient de côté le problème des M. C. M. positifs.

En revanche, la France a demandé, afin de réduire les effets néfastes des M. C. M. dans une limite compatible avec les impératifs de la lutte contre l'inflation, une diminution de 3 points de ses M. C. M. à appliquer pour chaque produit au début de chaque campagne, le gouvernement français annonçant parallèlement son intention de demander, lors de la négociation des prix 83-84, le démantèlement partiel des M. C. M. positifs allemands et néerlandais.

Le Conseil agricole a, cette fois, accepté la demande de la France. Lors de la session des 18 et 19 octobre, il a donc été décidé de dévaluer de 2,8 % le franc vert français, le nouveau taux de

L'ECU (6,37 FF) devant s'appliquer pour chaque produit en début de campagne. Le porc et l'huile d'olive, dont la campagne débute au 1^{er} novembre, sont donc, pour la période que couvre ce rapport, les seuls secteurs où la dévaluation du franc vert est effectivement intervenue.

Le Conseil a simultanément décidé la suppression des M. C. M. belges et luxembourgeois, la dévaluation devant s'appliquer au début de chaque campagne, et à la date de fixation des prix 83-84 pour tous les produits dont la campagne n'aurait pas débuté.

B. — LE PROBLÈME DES M. C. M. POSITIFS

Après les décisions d'octobre, les M. C. M. négatifs créés après les mouvements monétaires de juin sont au moins partiellement éliminés, mais aucune mesure n'est intervenue pour réduire les M. C. M. positifs, le récent mouvement de baisse des M. C. M. anglais (+ 6,4 % au 25 novembre) étant uniquement le reflet des fluctuations du cours de la livre.

La France a saisi l'occasion offerte par la nécessité de reconduire le règlement concernant l'application de l'ECU dans la P. A. C. pour soulever à nouveau, au Conseil agricole des 14 et 15 décembre, le problème du démantèlement des M. C. M. positifs, conformément à l'arrangement conclu en mars 1979 et qui prévoyait la réduction progressive des M. C. M. existants et la réduction en deux ans des M. C. M. nouvellement créés.

En fin de compte, le règlement concernant l'utilisation de l'ECU dans la P. A. C. n'a été prorogé que jusqu'au 31 janvier prochain et l'examen de la question soulevée par la France a été reporté au Conseil agricole qui doit se tenir en janvier 1983.

Dans cette perspective, la France a élaboré un projet de déclaration demandant une remise en ordre du dossier agrimonétaire. Ce texte, dont le gouvernement français souhaite qu'il soit adopté en même temps que la reconduction pour un an du règlement relatif à l'utilisation de l'ECU, est ainsi rédigé :

« En reconduisant l'application de l'ECU dans la P. A. C. pour un an, le Conseil constate que la période écoulée depuis l'entrée en vigueur du S. M. E. devrait être suffisante pour tenter de porter une appréciation sur ses conséquences dans le secteur agricole.

En conséquence, il charge la Commission de mettre à jour le rapport de 1979 de la Commission sur les effets des M. C. M. sur la production, les échanges, et de le compléter par les études demandées par certaines délégations.

Il convient de poursuivre l'examen de l'ensemble de ces questions afin de définir des solutions plus durables et plus équilibrées, notamment pour l'application de l'ECU dans la P. A. C., la codification et le démantèlement des M. C. M. »

CHAPITRE III

La réforme de la politique agricole commune au point mort.

A. — LA RÉVISION DES ORGANISATIONS DE MARCHÉ DES PRODUCTIONS MÉDITERRANÉENNES

L'adoption de la réforme de l'organisation commune de marché (O. C. M.) du vin, dont le dispositif général avait été défini dès le 18 mai, a été retardée par des négociations difficiles portant sur ses conséquences sur la production d'alcool et l'écoulement du produit des distillations. Ce n'est donc qu'à la fin de juillet que les Dix ont définitivement arrêté le nouveau règlement vin qui a été publié le 3 août au Journal officiel des Communautés et est entré en vigueur le 1^{er} septembre.

En revanche, le Conseil n'a toujours pu parvenir à aucun accord en ce qui concerne les fruits et légumes et l'huile d'olive.

1. — La réforme de l'O. C. M. vin.

L'intérêt essentiel du dispositif du nouveau règlement (1) est d'assurer aux producteurs, par la réforme des mécanismes de distillation, un revenu minimum garanti.

Le règlement du 27 juillet comporte aussi des mesures relatives aux aides et à l'écoulement de l'alcool.

a) Le nouveau dispositif des distillations.

Le nouveau dispositif, qui supprime les distillations exceptionnelles en cas d'effondrement des prix en cours de campagne ainsi que la distillation au prix minimum, qui s'était révélé inapplicable, s'articule de la façon suivante :

(1) Règlement C. E. E. n° 2144/82 du 27 juillet 1982 modifiant le règlement 337/79 portant organisation commune du marché viti-vinicole.

Distillation obligatoire (art. 41).

Les années de très forte récolte, lorsqu'il résulte du bilan prévisionnel de campagne établi au 15 décembre que les quantités de vins de table dépassent de plus de cinq mois le total des utilisations normales, la commission décide de procéder à une distillation obligatoire, à un prix d'achat égal à 60 % du prix d'orientation de chaque type de vin (65 % pour la campagne 1982-1983).

La quantité totale à distiller doit permettre aux stocks prévisibles de s'établir à un niveau compris entre cinq et six mois d'utilisations normales. La quantité à distiller par producteur est fixée au plus tard au 20 janvier à un pourcentage de la production de vin de table, en fonction du rendement à l'hectare de chaque producteur par rapport au rendement normal des différentes régions de production de la Communauté, ainsi qu'en fonction du type de vin de table.

En vue d'alléger les charges administratives, la commission peut exonérer, totalement ou partiellement, les petits producteurs ayant produit une quantité de vin non supérieure à une quantité à déterminer, étant entendu que l'application d'une telle franchise ne devrait pas avoir pour effet d'exclure de la distillation obligatoire plus de 8 à 10 % de la production communautaire de vins de table.

Distillation préventive (art. 11).

Si nécessaire, eu égard aux prévisions de récolte ou en vue d'améliorer la qualité des vins mis sur le marché, une distillation préventive des vins de table à 60 % (65 % pour la campagne 1982-1983) du prix d'orientation peut être ouverte lors de chaque campagne par la commission, à partir du 1^{er} septembre jusqu'à l'ouverture éventuelle de la distillation obligatoire, ou, à défaut, jusqu'au 20 janvier.

La quantité de vins de table livrée à la distillation préventive par chaque producteur est prise en considération pour le respect des obligations découlant de la distillation obligatoire éventuellement décidée par la suite. S'il n'est pas décidé de procéder à la distillation obligatoire, le prix d'achat est porté à 65 % du prix d'orientation (70 % pour la campagne viticole 1982-1983).

Distillation au prix minimum garanti, dite distillation de soutien (art. 15).

Chaque fois que la distillation obligatoire est décidée, la Commission ouvre en même temps une distillation *au prix minimum garanti*, égal à 82 % du prix d'orientation de chaque type de vins de table. Même pendant les campagnes viticoles au cours desquelles

la distillation obligatoire n'est pas décidée, la commission peut, si la situation du marché du vin de table l'exige, instaurer une distillation au prix d'achat de 82 % du prix d'orientation. Des mesures de distillation peuvent être réservées à certains vins de table déterminés en fonction du type ou à une zone viticole.

La quantité de vin de table faisant l'objet de mesures de distillation au prix de 82 % du prix d'orientation ne peut dépasser 5 millions d'hectolitres au cours de la même campagne viticole. Le Conseil peut toutefois relever ce plafond si la situation du marché l'exige.

L'accès à la distillation au prix minimum garanti ainsi qu'aux autres mesures d'intervention destinées à soutenir les cours est réservé aux producteurs ayant satisfait à leurs obligations au titre de la distillation obligatoire. Pour la première campagne (1982-1983), le producteur doit fournir un contrat ou un engagement de livraison à la distillation pour les quantités nécessaires. Pour les campagnes suivantes, cet accès sera subordonné à la preuve d'avoir satisfait à la distillation obligatoire précédente.

Distillation de garantie de bonne fin.

En fin de campagne, les vins ayant fait l'objet de contrats de stockage à long terme qui répondent à certains critères de qualité peuvent être distillés lorsque les prix représentatifs restent, pendant trois semaines, inférieurs au prix de déclenchement. Dans ce cas, les producteurs bénéficient d'un prix garanti à 91,5 % du prix d'orientation pour les vins rouges et à 90 % du prix d'orientation pour les vins blancs.

Distillation obligatoire dite prestation vinique (art. 39).

Il s'agit d'éviter que les sous-produits de la vinification ne soient réemployés pour la fabrication de vins de qualité médiocre.

Distillation obligatoire des vins issus de raisins normalement destinés à d'autres débouchés que le vin de table (art. 40).

Cette mesure déjà prévue depuis 1976 pour les vins issus de raisins de table est étendue à tous les autres cas d'excédents de production susceptibles d'encombrer le marché des vins de table (cas des Charentes en France, des raisins à sécher en Grèce). Le prix d'achat des vins en cause est égal à 50 % du prix d'orientation le plus bas (vin blanc A D).

Il convient de souligner que pour cette année le Conseil a accepté, à la demande de la France, de prévoir un régime particulier pour les vins des Charentes destinés à la production de

cognac et d'armagnac, une partie de ces vins devant être utilisés comme vins de table en raison de l'importance exceptionnelle de la récolte. Il a donc été prévu que 500 000 hectolitres seront déduits des quantités de vin de Charentes portés à la distillation obligatoire à 50 % (2,5 à 3 millions d'hectolitres) et pourront bénéficier de la distillation préventive obligatoire à 65 % du prix d'orientation.

b) *Les aides.*

Les aides au stockage privé.

Deux possibilités sont prévues :

— Aides à court terme : des aides sont octroyées aux producteurs qui s'engagent à stocker le vin de table pendant une période d'au moins trois mois ;

— Aides à long terme : lorsqu'il résulte du bilan prévisionnel que les disponibilités globales dépassent de plus de quatre mois de consommation les besoins prévisibles, des aides sont accordées aux producteurs qui s'engagent à stocker le vin pendant une période de neuf mois à partir du début de la campagne de commercialisation (les contrats peuvent être signés du 16 décembre au 15 février).

Les aides à l'utilisation des moûts.

Le nouveau règlement institue un régime permanent d'aides en faveur de l'utilisation pour l'enrichissement des moûts concentrés et des moûts concentrés rectifiés. Le montant de l'aide est fixé en tenant compte de la différence entre le coût de l'enrichissement à partir des moûts et celui de l'enrichissement par addition de saccharose. Ces aides s'ajoutent à celles consenties depuis 1980-1981 aux moûts communautaires utilisés pour la fabrication de jus de raisins et de certaines boissons consommées au Royaume-Uni et en Irlande (« British wine » et « Irish wine »).

Enfin, la Commission européenne est autorisée, à titre expérimental, à mettre en œuvre pendant trois campagnes des mesures autres que la distillation en vue de l'écoulement des excédents dans les limites d'un plafond financier de 0,5 million d'ECU par an, en vue notamment de trouver de nouveaux débouchés pour les moûts.

c) *L'écoulement de l'alcool.*

La distillation est mise en œuvre par le biais du paiement des aides aux distillateurs qui doivent verser le prix d'achat approprié aux producteurs. Les aides sont fixées de façon à permettre l'écoulement des produits obtenus.

En cas de distillation obligatoire, les distillateurs peuvent :

— soit bénéficier du régime des aides à condition que le produit obtenu de la distillation ait un titre alcoométrique d'au moins 32 %, c'est-à-dire y compris les eaux-de-vie.

— soit livrer à l'organisme d'intervention de l'alcool neutre à 92 %, sous réserve de la possibilité pour les Etats membres de décider que leur organisme d'intervention n'achète pas le produit en question.

L'alcool obtenu de la distillation obligatoire pour dégager les marchés (art. 41) et livré aux organismes d'intervention, est pris en charge par le F.E.O.G.A. qui finance toute perte nette. L'écoulement de cet alcool est régi par des règles communautaires, qui permettent de le vendre normalement sur les marchés et d'éviter toute perturbation des marchés de l'alcool et des boissons spiritueuses.

L'écoulement de l'alcool résultant des distillations obligatoires au titre des articles 39 et 40, et pris en charge par les organismes d'intervention, est également régi par des règles communautaires destinées à éviter la perturbation des marchés de l'alcool et des boissons spiritueuses. Si l'application de ces règles ne permet pas l'écoulement de l'alcool produit, la Commission prend les mesures nécessaires pour écouler ces produits sans perturber les marchés. Les coûts résultant de ces mesures sont alors pris en charge par le F.E.O.G.A.

2. — La réforme de l'acquis communautaire dans le secteur des fruits et légumes et de l'huile d'olive.

Faute d'avoir pu « lier » au paquet le prix adopté le 18 mai, la révision des organisations de marché des fruits et légumes et de l'huile d'olive, le Conseil s'était engagé à prendre les décisions nécessaires avant le 31 octobre 1982. Dans son précédent rapport semestriel (n° 427 Sénat 1981-1982), votre Délégation avait exposé les raisons qui la conduisaient à déplorer ce retard. Elle ne peut aujourd'hui que renouveler ses regrets, le Conseil n'ayant pu surmonter dans les délais qu'il s'était lui-même prescrits les divergences qui opposent les Etats membres sur des propositions que la Commission lui a soumises à la mi-octobre 1981 (1). Lors de sa réunion des 3 et 4 décembre dernier à Copenhague, le Conseil européen a fixé au Conseil une nouvelle échéance en lui demandant de mener à bien *avant mars 1983* la révision des règlements fruits et

(1) Voir le rapport d'information de la Délégation sénatoriale portant sur la période du 1^{er} mai au 31 octobre 1981 (n° 39, Sénat 1981-1982) et les conclusions de la Délégation sur les propositions de la Commission, reproduites dans le tome II du rapport n° 427 (Sénat 1981-1982) précité.

légumes et huile d'olive. Pour sa part, l'Assemblée des Communautés a adopté lors de sa session de novembre une résolution sur les aspects agricoles de l'élargissement par laquelle elle insiste sur la nécessité de renforcer avant l'adhésion l'acquis communautaire concernant les produits agricoles sensibles, et se prononce pour le secteur des fruits et légumes en faveur d'une extension du système des prix de référence et d'un renforcement de la protection vis-à-vis de la production extérieure à la Communauté.

Surtout, l'Assemblée a recommandé, pour la première fois, « l'instauration d'une taxe sur les huiles végétales et marines de toutes origines », rejoignant ainsi la position du Gouvernement français.

Reste à savoir si le Conseil agricole, qui doit reprendre en janvier l'étude des dossiers fruits et légumes et huile d'olive, réussira enfin à progresser dans des négociations qui sont au point mort depuis plus d'un an, ce que ne laisse guère espérer l'état actuel des divergences entre les Dix.

a) *L'huile d'olive* est le secteur qui présente les plus grandes difficultés : d'une part le maintien du régime actuel — et son extension éventuelle à l'Espagne — représenterait un coût additionnel (plus d'1 milliard d'ECU par an) incompatible avec le maintien à un niveau raisonnable des dépenses agricoles, comme d'ailleurs avec le niveau actuel des ressources communautaires ; d'autre part certaines des solutions possibles — comme la taxation des matières grasses végétales — soulèvent des obstacles politiques délicats.

Actuellement, les Etats membres restent divisés sur tous les points essentiels, si bien que le Comité spécial agriculture ne peut, faute d'orientations politiques du Conseil, poursuivre son étude des aspects techniques du dossier :

— en ce qui concerne le rapport de prix entre l'huile d'olive et les huiles concurrentes, seules l'Italie, la France et la Grèce se sont ralliées à la proposition de la Commission, qui est de maintenir ce rapport à deux pour un, les autres Etats membres redoutant le coût des aides à la consommation nécessaires pour parvenir à ce résultat ;

— en ce qui concerne le mécanisme de l'organisation de marché, les pays producteurs, qui souhaitent le maintien du régime actuel combinant une aide à la consommation et une aide à la production, s'opposent aux Etats non producteurs, qui suggèrent

des solutions alternatives moins coûteuses : aides forfaitaires au nombre d'oliviers (Royaume-Uni) ou régime classique d'intervention (Pays-Bas) ;

— enfin, la taxation non discriminatoire à la consommation de toutes les huiles végétales, dont la Commission envisageait de proposer la création au cas où les autres mesures proposées se révéleraient insuffisantes, suscite toujours une opposition de fond de plusieurs Etats membres, en particulier l'Allemagne, le Royaume-Uni et les Pays-Bas.

Il sera donc malaisé de surmonter dans les semaines qui viennent des désaccords aussi profonds. Certaines délégations ont suggéré, pour tourner la difficulté, et éviter les conséquences financières dans ce secteur de l'adhésion espagnole, de maintenir le régime espagnol actuel pendant une longue période de transition, au cours de laquelle l'Espagne ne bénéficierait pas des aides communautaires mais pourrait en revanche continuer d'appliquer des restrictions à l'usage des huiles concurrentes : la France et l'Italie seraient cependant hostiles à cette solution, qui dérogerait à l'unité de la P. A. C. sans pour autant résoudre « au fond » le problème de la réduction des excédents de production de l'huile d'olive.

b) Dans le secteur des *fruits et légumes*, les oppositions paraissent moins irréductibles, dans la mesure où elles ne soulèvent pas de problème politique aussi fondamental, ni ne mettent en jeu des dépenses aussi considérables. Mais les divergences d'intérêt entre l'Europe du Nord et l'Europe du Sud se marquent néanmoins avec autant de clarté sur tous les aspects des propositions soumises au Conseil et aucun accord sur les mesures techniques à prendre n'a pu être trouvé :

— seules la France, l'Irlande et la Grèce sont favorables à l'extension aux producteurs non adhérents des disciplines édictées par les organisations de producteurs ;

— seules la France et l'Irlande préconisent la possibilité de retraits publics en cas d'effondrement des cours ;

— l'Italie demande, en préalable à toute autre réforme, un renforcement de la protection extérieure. La France, qui considère que la révision de l'O. C. M. doit avant tout permettre de donner de sérieuses garanties de revenu aux producteurs, maintient aussi un lien étroit entre le « volet interne » et l'aménagement des relations avec les pays tiers, mais les délégations « nordiques » restent très critiques sur des propositions qui leur paraissent coûteuses et susceptibles de renchérir les prix à la consommation.

B. — LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE D'EXPORTATIONS AGRICOLES.

Dans des conclusions adoptées sur le rapport de M. Daunay (1), votre Délégation a souligné, pour le regretter, l'enlisement des négociations sur la mise en place d'une politique communautaire d'exportations agricoles fondée sur la conclusion d'accords cadres de fournitures. La proposition de la Commission de doter la Communauté d'un instrument indispensable à la poursuite d'une politique commerciale cohérente continue en effet de susciter au sein du Conseil des résistances qui n'ont pas permis de faire avancer ce dossier de façon décisive. Au cours de leur session des 20 et 21 septembre, les ministres de l'agriculture des Dix ont cependant chargé la Commission de poursuivre l'étude de ce projet et notamment celle de la possibilité d'harmoniser au niveau communautaire les conditions de crédit à consentir aux pays acheteurs.

Il faut souhaiter que ces difficultés techniques — qu'on ne saurait certes mésestimer — puissent être surmontées, à un moment où la concurrence accrue sur les marchés mondiaux agricoles et le rétrécissement de la demande solvable risquent de restreindre les débouchés commerciaux de la C. E. E.

Tout laisse à penser en effet, comme le soulignait une récente étude de l'O.C.D.E., que des excédents croissants vont peser sur le marché mondial des produits agricoles, notamment pour certains produits de base : sucre, céréales, et produits laitiers.

Pour les céréales, le marché mondial sera, lors de cette campagne, caractérisé par un excédent important des ressources, ce qui entraînera une pression à la baisse des prix. La production mondiale de blé devrait, selon le Conseil international du blé, atteindre un niveau record de 465 millions de tonnes et le commerce mondial sera probablement légèrement inférieur au record de 200 millions de tonnes de la campagne précédente.

Dans le secteur de la viande, la concurrence se fait plus intense en raison de l'apparition de nouveaux exportateurs de viande et de la croissance des échanges de volailles.

La tendance est à l'expansion continue pour les produits laitiers, secteur où les Etats-Unis ont menacé le Marché commun d'« inonder » le marché mondial de leurs excédents. En 1982, la production devrait progresser de 2 % environ en Amérique du Nord et atteindre aussi un niveau record en Nouvelle-Zélande.

(1) Cf. Tome II, page 53.

Dans un autre secteur faisant l'objet de fortes transactions, le sucre, la production mondiale de 1982-1983 devrait être à peu près comparable à celle de 1981-1982 (96-99 millions de tonnes), et si l'atonie de la demande persistait, les stocks mondiaux, qui atteignaient déjà 30 % de la consommation annuelle à la fin de la dernière campagne, devraient encore s'alourdir.

La situation est d'autant plus inquiétante que la demande solvable de produits agricoles se restreint, que ce soit en Amérique latine, marché traditionnel de la C. E. E., ou en Union soviétique, qui devrait restreindre ses importations de céréales par rapport au niveau record (46 millions de tonnes) de la précédente campagne.

Le renforcement de la concurrence — dont témoignent entre autres les attaques américaines contre la P. A. C. — qui résulte de cette situation tendue devrait conduire la C. E. E. à mettre un terme à ses attermolements, et à opter résolument pour une politique dynamique d'exportations.

Malheureusement, les réticences vis-à-vis des exportations de produits laitiers vers l'U. R. S. S., comme les reproches adressés à la France pour sa notification « tardive », le 20 octobre 1982, de l'accord cadre de fournitures agricoles signé avec l'U. R. S. S. le 15 octobre, laissent craindre que la Communauté — ou du moins certains Etats membres — ne soit pas prête à s'engager dans cette voie, qui représenterait pourtant pour le problème des excédents une solution économiquement plus satisfaisante et à tout prendre sans doute moins coûteuse que la dénaturation des surplus ou les aides à la consommation interne.

SECTION IV

La politique commune de la pêche : le nouveau retard dans la mise en place de « l'Europe bleue ».

A quelques jours de l'expiration — le 31 décembre 1982 — de la « période transitoire » fixée lors du premier élargissement de la C. E. E., et à la veille d'un nouvel élargissement à deux Etats dont la flotte de pêche totalise 23 000 unités et 3 600 chalutiers de haute mer, les Dix ont une nouvelle fois échoué dans leur tentative de définition d'une politique commune des pêches, le Danemark ayant persisté lors de la session du Conseil pêche du 21 décembre 1982, dans son rejet des termes de « l'accord à Neuf » laborieusement élaboré au cours des sessions du Conseil d'octobre et de novembre.

C'est donc une nouvelle période d'incertitude qui s'est ouverte le 1^{er} janvier 1983 (1).

Sans revenir sur le détail de l'évolution des négociations, analysé par notre collègue M. Daunay dans son rapport sur la politique commune de la pêche (2), votre Délégation rappellera dans cette section les termes de « l'accord à Neuf » et les perspectives qui résultent du dernier échec du Conseil.

CHAPITRE PREMIER

Les termes de « l'accord à Neuf ».

Le « paquet » élaboré par le Conseil portait essentiellement sur la question de l'accès aux zones de pêche — qui opposait depuis janvier 1978 la Grande-Bretagne à ses partenaires — et sur la répartition des ressources, sur laquelle aucun accord n'avait pu intervenir depuis 1980. De plus, l'Allemagne avait lié à l'intervention d'un accord à Dix sur ces deux points l'adoption de la politique des structures qui devait remplacer les mesures « intérimaires » annuelles adoptées depuis juillet 1978.

A. — LE PROBLÈME DE L'ACCÈS

Le conflit entre les « Huit » et le Royaume-Uni avait éclaté en janvier 1978 quand ce dernier avait revendiqué un accès exclusif dans une bande de 12 milles au large de ses côtes et un accès « préférentiel » dans la zone des 50 milles, où les prises des autres Etats membres auraient été « gelées ». Le Royaume-Uni estimait, en effet, que les droits que lui concédaient les Traités d'adhésion, pour une période de dix ans seulement et dans une zone variant entre 6 et 12 milles à partir de ses côtes le privaient de la plus grande partie de ses ressources halieutiques, les plus importantes de la Communauté. Les prétentions britanniques lésaient particulièrement la France, qui demandait le respect des « droits historiques » acquis par ses pêcheurs dans les eaux britanniques.

Au cours de cette année, des contacts entre les Gouvernements français, britannique et irlandais ont enfin permis de lever le veto britannique, d'autant qu'en l'absence de compromis le Royaume-Unie pouvait craindre une application pure et simple du principe de communautarisation des eaux de pêche.

(1) Cette incertitude devait prendre fin le 25 janvier 1983, date à laquelle le Conseil a pu parvenir à un accord sur la politique commune de la pêche.

(2) Cf. Les conclusions de la Délégation, Tome II, page 61.

Les propositions faites par la Commission au Conseil pêche d'octobre, et approuvées par neuf Etats membres, reprenaient largement les termes du compromis élaboré par la France, la Grande-Bretagne et l'Irlande. Elles s'analysaient de la façon suivante :

— du 1^{er} janvier 1983 jusqu'au 31 décembre 1992, maintien du régime dérogatoire au principe de l'égalité des conditions d'accès dans la zone des 0 à 12 milles. L'exercice des droits des Etats membres à l'intérieur de cette zone fait l'objet d'une annexe qui reprend les arrangements techniques auxquels sont parvenus les divers Etats membres et notamment les accords réalisés entre la France, le Royaume-Uni et l'Irlande ;

— mise en place dans une zone biologiquement sensible au-delà des 12 milles (« box » des Shetlands-Orcades) d'un système de licences visant à contrôler les activités de pêche, mais qui n'exclura pas les pêcheurs français (42 licences de pêche seraient accordées à la France, 12 à la R. F. A. et 2 à la Belgique) ;

— après le 31 décembre 1992, reconduction automatique pour une nouvelle période dérogatoire de dix ans de ce régime, le Conseil ayant cependant la possibilité d'apporter des ajustements par un vote à la majorité qualifiée ;

— enfin, à l'issue de cette deuxième période dérogatoire (31 décembre 2002) le Conseil décidera, à la majorité qualifiée, des dispositions qui pourraient suivre le régime existant.

Ce dispositif présentait l'avantage, dans la perspective de l'élargissement, d'interdire à la flotte espagnole l'accès à des zones de pêche où elle n'a jamais exercé son activité, et ne peut donc faire état de « droits historiques » dans la bande des 12 milles.

Mais il interdisait également au Danemark d'obtenir des droits nouveaux dans les zones de pêche au maquereau à l'Ouest de l'Ecosse et de prétendre à l'octroi de licences dans le box des Shetlands, ce qui a motivé le rejet du compromis par la délégation danoise.

B. — LES RESSOURCES

Soucieux de pouvoir maintenir et développer l'activité de la flotte de pêche la plus moderne d'Europe et d'une importante industrie de transformation, le Danemark s'est opposé au principe de la limitation des captures et a jugé insuffisants les quotas qui lui étaient attribués. Il s'est donc également refusé à donner son accord aux propositions de la Commission, acceptées par les neuf autres

Etats membres (1), qui lui attribuaient 23,52 % des captures sur un montant total de 1,405 MT « équivalent cabillaud », soit une part à peu près égale à ses prises antérieures (23,56 % des prises communautaires).

CHAPITRE II

L'échec du Conseil du 21 décembre 1982 et le problème de la mise en œuvre de l'accord à Neuf.

A. — L'ÉCHEC DU CONSEIL DU 21 DÉCEMBRE 1982

Dans l'espoir de parvenir à un accord, les Neuf avaient proposé au Danemark de nouvelles concessions pour 1983 :

— un quota supplémentaire de 22 000 tonnes de maquereaux concédé par la Norvège et les Hes Féroé dans le cadre des accords qui les lient à la C.E.E. ;

— un quota supplémentaire de 2 000 tonnes de cabillaud dans la mer du Nord ;

— des compensations financières pour la restructuration de la flotte danoise ;

— des diminutions des restitutions à l'exportation pour le maquereau.

La délégation danoise, faute d'avoir obtenu l'accord du Parlement, n'a pu donner son accord, bloquant ainsi l'adoption de l'ensemble de la politique commune de la pêche.

B. — LES PROBLÈMES POSÉS PAR LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD A NEUF

1. — Les incertitudes de l'application de l'accord à Neuf.

Dès le mois de novembre, devant l'intransigeance du gouvernement danois, les Neuf étaient convenus de mettre en œuvre, par des mesures nationales coordonnées, les termes du compromis d'octobre pour éviter tout vide juridique à partir du 1^{er} janvier 1983.

Comme l'a déjà souligné la Délégation sénatoriale dans ses conclusions cette solution ne peut être considérée que comme un pis aller. Elle comporte en effet de nombreuses incertitudes :

— le compromis sur l'accès pourra être remis en cause par l'un ou l'autre des Etats membres et on peut d'ailleurs se demander dans quelle mesure il sera opposable au Danemark — ou à un nouvel Etat membre ;

(1) Voir le détail de ces propositions dans le rapport précité de M. Daunay, Tome II, page 65 et suivantes.

— la gestion des ressources et le contrôle des prises resteront probablement aussi aléatoires qu'à présent ;

— la politique communautaire des structures, essentielle pour l'avenir des activités de pêche, ne pourra être mise en œuvre ;

— enfin, des politiques « nationales » de conservation, même coordonnées, comportent des risques non négligeables de conflits et de discriminations : il suffit à cet égard d'évoquer le souvenir des différends franco-britanniques de ces dernières années (« guerre de la langoustine »).

2. — Les décisions du Conseil.

Les ministres de la Pêche ont décidé, dès le 21 décembre, de prendre, dans les meilleurs délais, une série de mesures nationales de conservation, contrôlées et harmonisées par la Commission.

En ce qui concerne les captures, le Conseil a reconduit pour l'année 1983, en prévision des mesures nationales, le système déjà en vigueur depuis 1981 : à partir du 1^{er} janvier, et jusqu'à ce que le Conseil décide une politique commune, les Etats membres devront donc conduire leurs activités de pêche en respectant les T.A.C. disponibles pour la Communauté tels qu'ils ont été proposés par la Commission le 18 juin 1982, ainsi que les modifications éventuelles que la Commission pourrait leur soumettre afin de tenir compte de toutes informations scientifiques ou de tous accords avec les pays tiers qui porteraient sur les T.A.C. 1983.

Le Conseil a dû également renouer, pour ce qui est de la politique des structures, avec la procédure des « actions communes intérimaires de restructuration » en adoptant un règlement qui prévoit l'octroi en 1983 d'aides d'un montant total de 30 millions d'ECU. Selon ce règlement, le F.E.O.G.A. participera à des projets de modernisation et de reconversion des navires de pêche en activité, dont le montant s'élève à 65 000 ECU minimum par projet. Pour chaque projet, la subvention accordée par le Fonds est de 25 %, sauf en Grèce, au Groenland, en Irlande du Nord, dans le Mezzogiorno italien et dans les départements français d'Outre-Mer, où elle sera portée à 50 % du coût total de l'opération.

SECTION V

La politique de l'industrie et de la recherche.

Parce qu'elle est sans doute encore plus défensive qu'offensive, la politique de la Communauté en matière industrielle n'a pas toute l'ampleur que d'aucuns souhaiteraient qu'il lui soit donnée, même si elle concerne des domaines tout à fait stratégiques.

La Communauté joue d'abord un rôle essentiel dans la gestion du secteur en crise : à côté de la politique sidérurgique, qui sera seule traitée ici, il faut mentionner que des actions communautaires d'importances diverses sont également menées en ce qui concerne les chantiers navals, la chimie et le raffinage.

Ensuite, la Communauté s'efforce de développer une action diversifiée en complément de celles des Etats dans le domaine de la recherche : ses ambitions prennent désormais la forme d'un programme-cadre destiné à servir de référence aux divers programmes spécifiques qu'elle menait déjà depuis quelques années.

CHAPITRE PREMIER

La restructuration de la sidérurgie.

Après sept ans de chute spectaculaire de la production et des effectifs comme en témoigne le tableau ci-dessous, la sidérurgie européenne est une industrie sinistrée. En octobre 1982, la production est tombée à son plus bas niveau depuis 1973, 8,4 millions de tonnes, soit une baisse de 24 % en un an.

Etat de la sidérurgie européenne.

PAYS (sans la Grèce).	CAPACITE de production théorique en 1981 (en milliers de tonnes).	PRODUCCION effective en 1981 (en milliers de tonnes).	POUR- CENTAGE d'évolution de la production depuis 1974.	EFFEC- TIFS en juin 1982.	VARIATION des effectifs depuis 1974.
R. F. A.	67 700	41 610	— 21,8	181 000	— 50 000
France	29 600	21 258	— 21,3	97 200	— 58 800
Italie	39 600	24 777	+ 3,8	97 000	+ 3 000
Belgique	19 100	12 268	— 24,4	43 500	— 20 500
Luxembourg	6 400	3 791	— 41,2	13 500	— 9 500
Pays-Bas	8 600	5 472	— 6,2	20 600	— 3 400
Royaume-Uni	25 500	15 286	— 31,8	84 200	— 113 800
Danemark	900	612	+ 14,4	1 700	— 1 000
Irlande	300	32	— 71,4	600	— 200
Total C. E. C. A. ...	197 900	125 106	— 19,6	539 300	— 254 200

Source : C. E. C. A.

Malgré les efforts de restructuration en cours qui seront analysés plus loin, les perspectives sont encore plus mauvaises, selon les objectifs généraux acier pour 1985, arrêtés au début du mois d'octobre par la Commission.

Les pays européens n'ont d'autre choix que d'accepter le renforcement du plan anti-crise, c'est-à-dire des disciplines de production qui sont imposées depuis 1981, ainsi que le rétablissement d'une concurrence plus normale par un strict encadrement des aides nationales. Les sacrifices rendus nécessaires par ces mesures, légitiment une intensification de la politique de reconversion dans les régions atteintes par la crise sidérurgique.

Au sommet qui s'est tenu à Elsenaur, au Danemark, au milieu du mois de novembre, si les Dix se sont bien accordés pour reconnaître la gravité de la situation et la nécessité de renforcer les disciplines en matière de production, de prix et d'aides publiques, ce diagnostic commun ne s'est pas accompagné d'un accord sur une répartition équitable des sacrifices.

A. — LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX ACIER POUR 1985

Selon la Commission, le déséquilibre structurel insoutenable du marché de l'acier communautaire, à savoir un **excédent de capacité prévu pour 1985 de 48 millions de tonnes de produits finis, soit environ 30 p. 100 des capacités installées**, doit pouvoir être résorbé à court terme.

La combinaison d'une croissance économique faible et de la poursuite de la diminution de la consommation spécifique d'acier conduit à corriger à la baisse les prévisions les plus prudentes précédemment formulées : en 1985, la consommation prévisible de produits finis devrait s'établir au niveau de 93 millions de tonnes.

En matière de commerce extérieur, on espère le maintien d'un solde positif des échanges en produits C.E.C.A. d'environ 12 millions de tonnes.

La stratégie de rééquilibre repose sur deux actions parallèles et interdépendantes : d'un côté, modernisation et rationalisation pour augmenter la productivité et la valeur ajoutée des produits, de l'autre, arrêt des installations marginales pour mobiliser des ressources et résorber l'excédent d'offre.

A cette fin, la compétitivité est l'indicateur principal pour évaluer « la répartition la plus rationnelle de la production au niveau de productivité le plus élevé » prévue à l'article 2 du Traité C.E.C.A. : selon la Commission, au-delà des niveaux de prix fixés pour appuyer l'effort de restructuration, il importe également

de prendre en compte les niveaux de référence établis par les concurrents les plus performants. C'est ainsi que, selon la Commission, une nouvelle cohérence doit être mise en place :

— en premier lieu par les entreprises, qui doivent avoir la volonté de réaliser la convergence des stratégies vers l'adaptation à la demande réelle ;

— par les Gouvernements, dont les interventions doivent contribuer à la restructuration, car ils ne peuvent pas soutenir à fonds perdus des unités de production structurellement inefficaces ;

— par la Communauté, qui doit orienter, avec une volonté d'efficacité accrue, l'ensemble des instruments de cohésion communautaire (mesures anti-crise, code des aides, financement, politique commerciale, volet régional et social) vers des objectifs encore mieux adaptés aux exigences de la situation ;

— par les Gouvernements et la Communauté, pour réaliser l'effort de reconversion indispensable du point de vue de l'emploi et du développement régional.

B. — L'ACCENTUATION DES DISCIPLINES DE PRODUCTION ET DE PRIX

A la fin de juin 1982, la Commission décidait, après avis conforme du Conseil, de prolonger les disciplines de production instituées depuis octobre 1980 sur la base des pouvoirs que lui donne l'article 58 du Traité sur l'« état de crise manifeste ». **Le système des quotas, reconduit pour au moins un an, a été étendu au fil machine pour couvrir ainsi 80 p. 100 de la production sidérurgique communautaire.**

Ce système fait suite à celui qui de juillet 1977 à juillet 1980 était fondé sur des accords prévoyant des prix minimaux. Depuis le 1^{er} juillet 1981, et pour une période limitée à trois ans, les règles de prix minima sont étendues aux entreprises de distribution de l'acier, négociants et grossistes.

Ces disciplines comportent également un volet externe : comme on le verra dans la troisième partie de ce rapport, des arrangements ont été passés avec les principaux pays fournisseurs, soit quatorze pays en 1981, qui se sont engagés à respecter un niveau de prix proche de celui des barèmes de vente des producteurs de la Communauté, celle-ci acceptant, en contre-partie de

ne pas ouvrir de procédure antidumping à l'égard de ces pays, tant que les engagements sont respectés. De fait, ce système a permis de stabiliser, autour de 11 millions de tonnes, les importations communautaires de produits sidérurgiques.

Grâce à ces mesures drastiques, un certain rééquilibrage du marché de l'acier avait pu se produire, notamment, sur le plan des prix : la hausse des prix moyenne a ainsi pu atteindre près de 40 p. 100 au premier trimestre 1982 par rapport à la période correspondante de 1981.

Mais il ne s'agit là que d'un répit très provisoire. On constate, en effet, actuellement une **dégradation notable du niveau des prix** pour un certain nombre de causes :

— les changements de parités monétaires qui ont causé des différences de prix entre les divers marchés de l'ordre de 60 à 100 deutschemark par tonne ;

— la pratique par un certain nombre d'entreprises et, notamment, par celles bénéficiant d'aides au fonctionnement, de sous-cotations importantes ;

— la chute brutale de la demande d'acier intervenue au début du second semestre : faute d'une demande suffisante nombre de quotas n'ont pas été épuisés.

Cet affaissement des prix a d'ailleurs été assez différent suivant les marchés, ce qui a provoqué un certain nombre de distorsions dans les courants d'échanges traditionnels, accentuant encore le désordre des marchés. Certains Etats comme la R.F.A. ont d'ailleurs menacé de recourir à des clauses de sauvegarde.

Dans ces conditions, la Commission, afin de parer au risque de voir certains gouvernements prendre des mesures de sauvegarde nationales de nature à entraîner un cloisonnement des marchés, propose les aménagements suivants :

— *L'instauration de prix d'orientation.* Ces prix seront fixés, après consultation des gouvernements et du Comité consultatif, par catégorie de produits. Il est nécessaire d'associer les gouvernements à cette politique des prix pour que ceux-ci ne prennent pas de mesures qui puissent mettre en péril le but poursuivi. Les prix d'orientation seraient fixés par la Commission d'une manière réaliste, c'est-à-dire à un niveau qui correspond à la situation du marché. Ils ne devraient pas dépasser les coûts de production d'une usine moderne. Selon la Commission, les prix d'orientation pour les produits plats et les produits lourds devraient refléter,

dans les différentes monnaies, des niveaux harmonisés ; ils pourraient donc correspondre plus ou moins au niveau des barèmes en application le 1^{er} novembre 1982.

Pour les ronds à béton, le fil machine et les laminés marchands, des principes analogues seraient appliqués ; mais l'existence de deux procédés de production (usines intégrées et entreprises indépendantes travaillant essentiellement sur base d'acier électrique) nécessite un examen préalable approfondi de la situation du marché et des coûts de production. Au cas où la Commission rencontrerait des difficultés pour faire accepter les prix d'orientation — à établir sur la base de l'article 46 du Traité C. E. C. A. (1) — elle pourrait introduire des prix minima sur la base de l'article 61 C. E. C. A. (2).

— *Le contrôle des prix des entreprises sera renforcé par l'engagement d'agents fiduciaires et d'experts sidérurgiques. A partir du 1^{er} janvier 1983, les gouvernements entreprendront le contrôle du respect des règles de prix chez les négociants. Ce transfert du contrôle des marchands de fer aux gouvernements, libérera un certain nombre d'agents fiduciaires que la Commission emploie actuellement pour ces contrôles, et qui pourront être utilisés pour le contrôle renforcé des usines sidérurgiques. Les gouvernements sont tenus d'entreprendre toutes les mesures susceptibles d'assurer un contrôle efficace.*

(1) Art. 46. — Lorsque dans un Etat membre un produit fait l'objet d'une organisation nationale du marché ou de toute réglementation interne d'effet équivalent affectant dans la concurrence une production similaire dans un autre Etat membre, une taxe compensatoire à l'entrée est appliquée par les Etats membres à ce produit en provenance de l'Etat membre où l'organisation ou la réglementation existe, à moins que cet Etat n'applique une taxe compensatoire à la sortie.

(2) Art. 61. — Sur la base d'études faites en liaison avec les entreprises et les associations d'entreprises, conformément aux dispositions de l'article 46, alinéa 1, et de l'article 48, alinéa 3, et après consultation du Comité consultatif et du Conseil, tant sur l'opportunité de ces mesures que sur le niveau de prix qu'elle déterminent, la Haute Autorité peut fixer, pour un ou plusieurs produits soumis à la juridiction :

a) Des prix maxima à l'intérieur du Marché commun, si elle reconnaît qu'une décision est nécessaire pour atteindre les objectifs définis à l'article 3, notamment en son alinéa c ;

b) Des prix minima à l'intérieur du Marché commun, si elle reconnaît l'existence ou l'imminence d'une crise manifeste et la nécessité d'une telle décision pour atteindre les objectifs définis à l'article 3 ;

c) Après consultation des associations des entreprises intéressées ou de ces entreprises elles-mêmes, et suivant des modalités adaptées à la nature des marchés extérieurs, des prix minima ou maxima à l'exportation, si une telle action est susceptible d'un contrôle efficace et apparaît nécessaire, tant en raison des dangers résultant pour les entreprises de la situation du marché que pour faire prévaloir dans les relations économiques internationales l'objectif défini à l'article 3, alinéa f, et sans préjudice, en cas de fixation de prix minima, de l'application des dispositions prévues à l'article 60, paragraphe 2, dernier alinéa.

Dans la fixation des prix, la Haute Autorité doit tenir compte de la nécessité d'assurer la capacité concurrentielle tant des industries du charbon ou de l'acier que des industries utilisatrices, suivant les principes définis à l'article 3, alinéa c.

A défaut d'initiative de la Haute Autorité, dans les circonstances prévues ci-dessus, le gouvernement d'un des Etats membres peut saisir le Conseil qui, par décision prise à l'unanimité, peut inviter la Haute Autorité à fixer de tels maxima ou minima.

— *La limitation quantitative de la production* devra également être renforcée. La Commission devrait décider les quotas six semaines avant le début de chaque trimestre, en accordant aux entreprises un quota d'un certain montant tout en se réservant le droit d'augmenter ce quota au début du trimestre. En d'autres termes, la Commission fixerait un taux d'abattement très strict bien avant le début du trimestre, tout en se réservant le droit d'y revenir au début du trimestre dans un sens moins restrictif.

La Commission a, par ailleurs, constaté des différences relativement importantes entre les statistiques de livraison entre entreprises et les statistiques douanières établies entre les différents Etats membres ; ces dernières indiquent des courants d'échanges intra-communauaires d'acier qui ont contribué à perturber tous les marchés. Selon la Commission, ces courants s'expliquent par le fait que, dans le passé récent, certains quotas ont été trop larges et des différences de prix existaient entre les marchés. La Commission entend, dans ces conditions, imposer un contrôle statistique plus strict des livraisons sur les différents marchés, aux usines sidérurgiques comme au négoce. En outre, elle estime que le régime des sanctions devrait être renforcé, notamment en cas de recours devant la Cour de justice où il serait question d'exiger un paiement effectif et plus seulement une garantie bancaire.

Cependant, il n'est pas suffisant d'agir au niveau des marchés ; il faut encore, selon la Commission, veiller au rétablissement des conditions structurelles d'un équilibre, c'est-à-dire favoriser les restructurations et aboutir à une discipline renforcée en matière d'aides publiques.

C. — LE RENFORCEMENT DES DISCIPLINES EN MATIÈRE D'AIDE PUBLIQUE ET LE CONTRÔLE DES OPÉRATIONS NATIONALES DE RESTRUCTURATION

En ce qui concerne l'application du Code des aides défini en 1981, la Commission a choisi de se montrer particulièrement stricte.

En principe, les aides publiques ne sont admises que si les bénéficiaires se sont engagés dans l'exécution d'un programme de restructuration cohérent : celui-ci doit permettre de rétablir la compétitivité et la rentabilité des entreprises, ainsi que de réduire leur capacité globale de production. De plus, les aides devront être progressivement réduites et disparaître avant 1985. Tous les projets

d'aides nationales devraient être communiqués avant le 30 septembre 1982 pour que les décisions correspondantes de la Commission puissent être prises avant le 1^{er} juillet 1983.

Constatant que les réductions de capacité résultant des plans qui lui étaient soumis n'atteignaient que 14 millions de tonnes au lieu des 30 à 35 millions de tonnes nécessaires, la Commission a décidé, le 24 novembre 1982, de bloquer l'ensemble des aides envisagées par les Dix, à deux exceptions près : la France est autorisée à libérer une tranche de 19,7 milliards de francs en faveur d'Usinor et de Sacilor ; le Royaume-Uni peut consacrer 320 millions de livres à la restructuration de British Steel Corporation.

La Commission a souligné que « le partage des sacrifices entre les Etats membres n'était pas équitable ». Selon elle, ce sont la France et le Royaume-Uni qui font l'effort le plus substantiel et c'est ce qui explique qu'ils aient bénéficié de ces autorisations partielles.

En ce qui concerne la R. F. A., à l'exception de deux installations d'importance modeste, la Commission refuse son autorisation pour des projets d'un montant de 4,5 milliards de deutsche-mark, soit 13 milliards de francs, situation paradoxale, si l'on songe que c'est précisément l'Allemagne qui a imposé le code des aides et renforcé sur ce plan les pouvoirs de contrôle de la Commission.

En effet, bien qu'elle représente près du tiers des capacités de production européenne en produits laminés à chaud, la R. F. A. n'a proposé qu'une réduction de 7 % de ses installations. Or, la Commission estime que chaque Etat devrait réduire d'environ 20 % ses capacités de production si l'on veut rétablir l'équilibre des marchés pour 1985. En outre, le fait que, selon elle, toutes les entreprises bénéficieraient pleinement du redressement des prix de l'acier devant résulter des mesures anti-crise implique que toutes les entreprises, *subventionnées ou non*, doivent contribuer à l'effort commun de réduction des capacités de production excédentaires.

Quant aux Pays-Bas et à l'Italie, leurs programmes de restructuration ne comportent aucune diminution du potentiel de production.

En définitive, si tous les pays sont bien d'accord avec la Commission pour estimer nécessaire une réduction des capacités de production de 35 millions de tonnes, ils divergent sur la répartition des sacrifices nécessaires à la réalisation d'un tel objectif, chacun excipant de la situation particulière de son industrie sidérurgique : ainsi, tandis que la R. F. A. fait valoir que ses entreprises sont particulièrement performantes, l'Italie souligne que, sur son marché, l'offre équilibre la demande et la Belgique que sa production est surtout destinée à l'exportation.

La Commission a fait connaître qu'elle tiendra compte des efforts déjà effectués et des aides reçues dans le passé. L'année de référence sera l'année 1980. Sur cette base objective, ce sera la situation concrète de l'entreprise qui sera prise en considération par la Commission qui s'efforcera de raisonner, non en termes globaux de capacité d'acier brut mais par catégorie de produits laminés, qui ont tous leur marché particulier.

A part la corrélation aides-réduction des capacités, la Commission tiendra compte, dans l'appréciation des projets d'aides, de la politique de prix appliquée par les entreprises bénéficiaires, notamment lorsqu'il s'agit d'aides au fonctionnement. En effet, ce qu'il faut, selon elle, éviter à tout prix c'est que des entreprises aidées combent leur déficit, causé par des ventes à bas prix, au moyen d'aides publiques, compromettant ainsi à la fois les résultats du dispositif anti-crise et la situation concurrentielle sur le marché commun de l'acier. C'est pourquoi la Commission à l'avenir n'autorisera les Etats membres à débloquer les aides que trimestriellement, après vérification de l'application stricte par les entreprises concernées de la réglementation des prix. Le mécanisme de surveillance sera arrêté par la Commission pour chaque entreprise, lors des décisions en matière d'aides qu'elle aura à prendre.

Sur le plan des aides aux investissements, la Commission renforcera son contrôle pour garantir que ces aides ne soient utilisées que pour les objectifs retenus. Ainsi, la Commission prendra dorénavant des décisions de principe en autorisant des aides aux investissements, décisions qui ne pourront être effectuées que sur la base et après vérification du déroulement réel des investissements visés. C'est le principe des autorisations « par tranches », que la Commission a déjà appliqué à l'égard de projets d'aides au Royaume-Uni et en France.

Parallèlement à cet effort de restructuration, la Commission s'efforce d'accélérer les mesures de reconversion à prendre dans les régions atteintes par la crise sidérurgique.

D. — LA RELANCE DE LA POLITIQUE DE RECONVERSION

Face à la perspective d'une prolongation de la tendance qui a conduit à près de 250 000 suppressions de postes dans ce secteur entre 1974 et 1981, il convient, selon la Commission, de créer les emplois nécessaires à l'absorption de la main-d'œuvre délogée par la restructuration de la sidérurgie européenne. Pour ce faire, elle estime qu'il faudra recourir à l'ensemble des moyens financiers disponibles.

Les mesures envisagées portent notamment sur le renforcement des instruments C. E. C. A. dans trois domaines prioritaires : il s'agit d'augmenter les études et actions de préparation de petits projets d'activités nouvelles, d'essayer de mettre en œuvre de nouvelles techniques de reconversion et de faire jouer un rôle plus important aux bonifications d'intérêt associées aux prêts de reconversion C. E. C. A. : celles-ci pourraient être portées de 3 à 5 points.

La réadaptation de la main-d'œuvre de l'industrie sidérurgique est normalement assurée par des mesures propres à la C. E. C. A. Selon la Commission, le Fonds social pourrait également jouer un rôle non négligeable dans le processus de reconversion des régions en cause en participant aux coûts de la formation professionnelle ou de requalification des autres travailleurs.

Pour la révision du Fonds régional, la Commission a proposé d'élargir la section hors-quota, qui est destinée, entre autres, à venir en aide aux régions frappées par le déclin industriel. Dans la préparation de nouvelles propositions d'actions spécifiques hors-quota, la Commission tiendra compte des objectifs en matière de reconversion sidérurgique. Un des traits communs des décisions à élaborer est le renforcement du rôle joué par les bonifications d'intérêt associées à des prêts communautaires afin de faciliter les investissements créateurs d'emplois, tout particulièrement dans les petites et moyennes entreprises.

Une telle orientation correspond aux vœux de l'Assemblée qui a adopté, en novembre 1982, une résolution d'urgence par laquelle elle s'est prononcée en faveur de la poursuite de la restructuration de la sidérurgie européenne, à la condition qu'elle soit accompagnée par des mesures sociales et des programmes structurels régionaux.

CHAPITRE II

L'action communautaire dans le domaine de la Recherche.

Les délibérations du Conseil « Recherche » du 30 juin 1982 qui ont porté sur les grandes lignes du programme-cadre des activités scientifiques et techniques communautaires pour les années 1980 ainsi que sur des programmes pluriannuels concernant le Centre commun de Recherche et les nouvelles technologies de l'information marquent un tournant dans la politique des Communautés. Comme l'a souligné M. E. Davignon, « une page est tournée en matière de stratégie de recherche dans la Communauté : on est sorti désormais de l'approche fragmentaire qui caractérisait la recherche-développement au niveau de la Communauté dans le passé pour se lancer dans les objectifs qui tiennent compte des vraies priorités et qui permettent une meilleure articulation entre les projets nationaux communautaires et internationaux... Cela devrait permettre aux chercheurs européens d'être encouragés à coller davantage à l'actualité. L'époque est en effet révolue où l'on se contentait, en Europe, de parler de recherche tous les quatre ans, et encore uniquement sous un angle essentiellement budgétaire. »

A. — LES GRANDES ORIENTATIONS

Déjà, le 25 juillet 1980, la Commission avait transmis au Conseil une communication assortie d'un rapport sur les *priorités et l'organisation de la politique commune* dans lesquels elle proposait de :

— concentrer 80 % des dépenses communautaires de recherche pour la période 1981-1985 sur les domaines de priorité absolue : énergie, matières premières, environnement, agriculture et certains secteurs industriels ;

— regrouper les programmes d'actions indirectes et concertées dans des programmes sectoriels ;

— rationaliser les structures en introduisant de façon systématique le recours aux « programmes glissants » ;

— resserrer, dans les domaines où coexistent les deux types d'actions communautaires de recherche, les liens entre actions **directes**, exécutées par le Centre commun de recherche et actions **indirectes**, exécutées par contrats à frais partagés entre la Commission et de nombreux organismes dans la Communauté.

Le diagnostic de la Commission sur la situation du potentiel européen de recherche face aux défis de l'avenir et, notamment, face à la concurrence américaine et japonaise est relativement sévère.

Selon elle, une telle situation trouve son origine dans les phénomènes suivants :

« — *l'évolution trop lente des structures d'organisation de la recherche publique, en particulier universitaire ;*

— *la trop grande identité des activités publiques de recherche-développement et, partant, la dispersion des efforts ;*

— *l'absence de conditions favorables au développement des recherches portant tant simultanément sur plusieurs secteurs d'activités et à la valorisation des résultats de la recherche de base comme de la recherche appliquée ;*

— *le manque de relations suffisantes entre la recherche publique et l'industrie. »*

Cela se traduit par une certaine baisse de l'efficacité du système de recherche européen et parfois par une inadéquation de l'offre scientifique à la demande.

Cette situation requiert, selon la Commission, la définition d'une stratégie globale capable de valoriser des actions communautaires d'une ampleur limitée.

Le budget affecté à ces actions a atteint 338 millions d'ECU pour 1982, ce qui représente environ 1,5 % du total des dépenses publiques de recherche pour l'Europe des Neuf, pourcentage sensiblement plus important pour certains secteurs et, notamment, l'énergie.

Il y a là un déséquilibre que traduisent certaines réticences des Etats membres et, notamment, des plus importants d'entre eux qui voient dans la politique de la recherche un instrument essentiel de leur politique industrielle et, partant, un facteur décisif, à moyen terme, du maintien de la compétitivité nationale et donc de l'emploi national. Mais la Commission espère vaincre ces attitudes souvent restrictives en proposant l'adoption d'une stratégie commune globale.

La politique préconisée par la Commission a pour but de valoriser l'acquis communautaire et d'exploiter au mieux les avantages offerts par la discussion communautaire. A cet effet, elle propose

de retenir quelques thèmes directeurs pour le choix des actions Recherche et développement qui seront développées à plus longue échéance : agriculture, secteurs industriels tels que la chimie ou l'automobile, problèmes des pays en voie de développement.

B. — LE PROGRAMME-CADRE

Mais l'élément essentiel de cette stratégie est l'élaboration d'un *programme-cadre* couvrant l'ensemble de la recherche communautaire. Il contribuera à clarifier les choix entre action nationale, action internationale et action communautaire, facilitera la réorientation des priorités en fonction des changements à moyen et long terme et simplifiera le choix de projets d'action commune. A titre d'élément secondaire, la stratégie comportera une politique d'impulsion visant à tirer le meilleur parti possible du potentiel de recherche européen.

L'élaboration d'un tel programme-cadre avait été proposée par la Commission dans un document d'octobre 1981 sur le nouvel essor des politiques communes, suite au mandat du 30 mai. Le Conseil du 8 mars 1982 avait réservé un accueil favorable aux options politiques de base ainsi qu'à la grille d'objectifs scientifiques qui leur sont associés. Le 30 juin 1982, les Etats membres sont convenus de ce que la Commission présenterait, pour novembre, un programme complet. Celui-ci a été effectivement adopté par la Commission et transmis au Conseil le 22 décembre 1982.

Au cours des prochaines années, la Commission a l'intention de provoquer cette relance, d'une part, dans le cadre des ressources budgétaires de la Communauté qui sont déjà disponibles (en particulier grâce à une utilisation accrue des ressources existantes) et, d'autre part, en demandant au Conseil des ressources supplémentaires. La Commission estime, à cet égard, *qu'il faut envisager, d'ici à 1986, le doublement en terme réel de l'enveloppe budgétaire actuelle*. Elle souhaite, de plus, que le Conseil Recherche se réunisse deux fois par an au minimum.

Dans ses conclusions du 21 juillet 1982, votre délégation s'est félicitée de telles orientations : en effet, le souci d'efficacité interne qu'elles révèlent, ainsi que les principes sur lesquels doit reposer la nouvelle stratégie, et notamment ceux de complémentarité et de coordination avec les politiques nationales de recherche, ne peuvent que susciter l'adhésion, surtout si ces principes ne conduisent pas à une réorganisation de la recherche sur l'efficacité de laquelle certains pourraient s'interroger. Il reste à mettre en parfaite harmonie la pratique et les idées et à aboutir à un partage des responsabilités qui soit suffisamment clair entre pays membres et autorités communautaires.

SECTION VI

La politique commune des transports.

La politique européenne des transports progresse lentement quand elle ne piétine pas. Vingt-cinq ans après la signature des traités de Rome, il est permis de se demander si l'objectif fixé par les traités a été atteint qui consistait à instaurer une politique commune des transports afin « de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit » (articles 2 et 3 du traité C. E. E.). L'Assemblée pour sa part, considérant d'une part que la politique des transports n'a fait l'objet que de mesures partielles, voire minimales ne répondant nullement aux impératifs du Marché commun et d'autre part que les dispositions des articles 3 et 74 à 84 du traité instituant la C. E. E. n'ont pas été respectées, a décidé le 16 septembre 1982 d'engager la première phase de la procédure de recours en carence contre le Conseil, procédure prévue par l'article 175 du traité C. E. E. (1). Cet article dispose :

« Dans le cas où, en violation du présent traité, le Conseil ou la Commission s'abstient de statuer, les Etats membres et les autres institutions de la Communauté peuvent saisir la Cour de justice en vue de faire constater cette violation.

« Ce recours n'est recevable que si l'institution en cause a été préalablement invitée à agir. Si, à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de cette invitation, l'institution n'a pas pris position, le recours peut être formé dans un nouveau délai de deux mois.

..... »

En réponse à l'invitation à agir qui lui avait été adressée par l'Assemblée le Conseil a élaboré un aide-mémoire analysant son action en matière de politique commune des transports, document dans lequel il est indiqué que compte tenu des multiples contraintes existant l'acquis, loin d'être négligeable, possède une valeur réelle.

Sans pouvoir préjuger des suites que le président de l'Assemblée donnera à cette réponse du Conseil ni *a fortiori* de l'attitude qu'adopterait la Cour de justice si elle était saisie (2), il paraît opportun à l'occasion de ce conflit potentiel de dresser un rapide bilan de la politique des transports et de rappeler, à grands traits, les deux thèses en présence.

(1) J. O. C. E. n° C du 31 octobre 1982.

(2) Un recours en carence a effectivement été introduit le 22 janvier 1983.

CHAPITRE PREMIER

Les divergences interinstitutionnelles sur le bilan.

En application des traités, les transports par chemin de fer, par route et par voie navigable constituent le « noyau dur » de la politique commune des transports (articles 74 à 83 C. E. E.).

La situation est tout autre pour la navigation maritime et aérienne régie par des dispositions spécifiques. Le Conseil et l'Assemblée divergent profondément sur le bilan qui peut être dressé de l'action des Communautés dans ces deux domaines.

A. — LES TRANSPORTS TERRESTRES

1. — Les transports routiers.

L'ouverture des marchés (liberté d'établissement et de prestation de services) et *l'harmonisation des conditions de concurrence* représentent les deux axes de l'action communautaire.

Dans le secteur des transports de marchandises par route, le Conseil rappelle qu'il a mis en place certains régimes communautaires. Un grand nombre de catégories spéciales de transport, y compris les transports transfrontaliers et le transport pour compte propre, ont été libéralisés ; un régime d'autorisations communautaires (contingents multilatéraux) a été mis en place ; un cadre communautaire a été créé pour l'adaptation des contingents bilatéraux entre Etats membres. Enfin, un régime de formation des prix a été adopté.

Des règles communes existent par ailleurs concernant l'accès à la profession dans le secteur des transports de marchandises et de personnes ainsi que la reconnaissance mutuelle des diplômes et autres certificats de transporteurs.

Parmi les mesures d'harmonisation prises par le Conseil dans le secteur routier, doit être mentionné en premier lieu le régime harmonisé de dispositions sociales créé en 1969 dont la première phase de révision a été achevée en 1977. Pour la mise en vigueur de l'accord A. E. T. R., les dispositions nécessaires ont été prises.

Le Conseil a, en outre, adopté des dispositions concernant le contrôle technique périodique des véhicules routiers ; par ailleurs, il a approuvé, le 4 décembre 1980, une première directive relative

à l'instauration d'un permis de conduire communautaire ainsi qu'une première directive concernant le carburant admis en franchise.

Sans nier ces résultats positifs, l'Assemblée, pour sa part, cite une liste impressionnante de textes toujours en instance parmi lesquels on retiendra plus particulièrement l'harmonisation de certaines dispositions en matière sociale et surtout la proposition de directive relative aux poids et dimensions des véhicules routiers utilitaires, en discussion depuis 1971.

2. — Les transports ferroviaires.

Dans le domaine ferroviaire, où le trafic international n'est, de par la structure particulière des entreprises, soumis à aucune limitation de capacité, le Conseil s'est fixé pour objectif, en vue de rendre les chemins de fer plus compétitifs par rapport aux autres modes de transport, d'améliorer la situation financière et économique des entreprises de chemins de fer et de définir le cadre des diverses interventions des pouvoirs publics. Peu a été décidé à cet égard.

En particulier, trois propositions majeures présentées en janvier 1981 par la Commission et approuvées par l'Assemblée, sont toujours pendantes devant le Conseil :

— la première vise à fixer le délai et les conditions de réalisation de l'équilibre des entreprises de chemin de fer ;

— la seconde tend à assainir la situation de ces entreprises et à harmoniser les règles régissant leurs relations financières avec les Etats ;

— la troisième a pour objet de définir les obligations de service public imposées aux chemins de fer sur la base de critères multiples, à la fois internes et externes au secteur des transports.

3. — Les transports combinés.

Depuis 1975, le Conseil a pris plusieurs actes visant à libéraliser et à promouvoir le secteur des transports combinés. Il a notamment arrêté des règles communes en vue de faciliter la participation des transporteurs pour compte d'autrui et pour compte propre à ce nouveau mode de transport et instauré un régime d'aides. En 1981, le Conseil a décidé l'ouverture de négociations avec certains pays tiers pour établir des règles communes applicables à certains transports combinés rail-route.

L'Assemblée note qu'une proposition de directive visant à promouvoir le développement du trafic combiné datant de 1980 est toujours à l'examen du Conseil.

4. — Infrastructures.

A cet égard, l'Assemblée déplore que la proposition de règlement concernant le soutien financier des projets d'intérêt communautaire en matière d'infrastructures de transport, qui date de 1976, n'ait toujours pas été approuvée par le Conseil. Ce dernier rappelle que des procédures de consultation concernant lesdits projets ont été mises en place en 1978. Pour sa part, votre Délégation a de nouveau souligné l'urgence d'une décision à ce sujet lors de l'examen du projet de liaison fixe trans-Manche, sur le rapport de M. Amédée Bouquerel (1).

B. — LES TRANSPORTS MARITIMES ET AÉRIENS

Le Conseil souligne qu'à la différence des transports terrestres, une disposition spécifique du Traité régit les transports maritimes et aériens. En effet, l'article 84, paragraphe 2, du Traité C. E. E. accorde au Conseil une possibilité d'agir, s'il le juge opportun. Selon cet article, le Conseil, statuant à l'unanimité, peut décider si, dans quelle mesure et par quelle procédure, des dispositions appropriées peuvent être prises pour la navigation maritime et aérienne.

En outre, l'élaboration de ces dispositions doit tenir compte du contexte mondial dans lequel s'insèrent ces deux modes de transport. Pour autant, le Conseil n'est pas resté totalement inactif. Toutefois, ces mesures sont jugées sporadiques par l'Assemblée qui prie le Conseil de se prononcer sans délai, en particulier sur deux propositions (autorisation de services aériens réguliers interrégionaux de passagers, application vis-à-vis des navires utilisant les ports de la Communauté, des normes internationales relatives à la sécurité des transports maritimes et la prévention de la pollution).

De manière générale, l'Assemblée note que le Conseil aurait dû définir dès la période de transition :

— des règles communes applicables aux transports internationaux exécutés au départ ou à destination du territoire d'un Etat membre ou traversant le territoire d'un ou plusieurs Etats membres ;

— les conditions de l'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux dans un Etat membre.

(1) Voir tome II du présent rapport, p. 91.

Ainsi au décalage entre le droit et le fait s'ajoutent les différences d'appréciation de l'acquis. Les divergences entre l'Assemblée et le Conseil ne sont pas moindres s'agissant de la relance de la politique commune des transports.

CHAPITRE II

Les divergences interinstitutionnelles sur la relance.

A. — L'AMBITIEUX PROGRAMME D'ACTION PROPOSÉ PAR L'ASSEMBLÉE

Le rapport présenté par M. Seefeld (Soc. R. F. A.) au nom de la commission des transports de l'Assemblée constitue un véritable réquisitoire contre le Conseil (1). Le retard pris dans le domaine de la politique des transports menacerait l'existence même de l'Union douanière : lorsque la libre circulation des marchandises est rendue impossible ou est entravée par des obstacles dans le domaine des services de transports, on se trouverait en présence d'une violation des traités.

Un véritable « bond en avant » doit donc être réalisé. Dans cette perspective, « il importe tout particulièrement d'harmoniser la législation sociale spécifique pour tous les modes de transport, les taxes et accises spécifiques, c'est-à-dire les taxes sur les véhicules automobiles et les carburants, ainsi que les normes et dispositions techniques des entreprises de transport, notamment celles relatives à la dimension et au tonnage maximum admissibles des véhicules à moteur. Une harmonisation des interventions des pouvoirs publics s'impose également ».

Il conviendrait d'inclure aussi le chemin de fer dans ces mesures d'harmonisation et d'instaurer un système commun d'imputation des coûts d'infrastructure et une politique commune en matière d'infrastructures, afin de combler les lacunes et d'éliminer les goulets d'étranglement dans le réseau des transports européens.

Enfin il faudrait élaborer une politique commune en matière de prix et de capacités pour les transports routiers et la navigation fluviale. A cette fin, il conviendrait de remplacer les conventions bilatérales ou internationales actuelles sur la navigation fluviale et les transports routiers par une nouvelle réglementation communautaire.

(1) Doc. 1420/62 du 1^{er} juillet 1962.

**B. — LES CONTRAINTES OBJECTIVES RAPPELÉES PAR LE CONSEIL
ET SA PRÉFÉRENCE POUR UN PROCESSUS ÉVOLUTIF**

Tout en se disant animé de la ferme volonté de réaliser de nouveaux progrès substantiels — en particulier lors de la session du 16 décembre 1982 — le Conseil a souligné en particulier dans la conjoncture économique actuelle les contraintes d'ordre très divers imposées au secteur des transports. Il en a recensé quatre principales :

— la nécessité d'assurer une transition harmonieuse des différents systèmes de transports nationaux vers une politique commune des transports tout en sauvegardant au cours de cette période le fonctionnement de ces systèmes ;

— la diversité des structures des systèmes nationaux de transports conduisant à des politiques nationales dont certains aspects peuvent entrer en conflit avec celles d'autres Etats membres ;

— la prise en compte des multiples réglementations existant sur le plan international, régional et mondial ;

— les contraintes spécifiques résultant de la configuration de la Communauté aussi bien sur le plan du trafic entre Etats membres que des relations avec certains pays tiers limitrophes.

Ces diverses considérations plaident aux yeux du Conseil en faveur de la poursuite d'un processus progressif et évolutif.

Les deux thèses en présence apparaissent donc largement inconciliables. Quant à la démarche juridique suivie par l'Assemblée elle vise deux objectifs distincts.

D'un point de vue substantiel, elle constitue un moyen de pression sur le Conseil pour l'inciter sinon à agir — il n'y a pas inaction généralisée — du moins à progresser plus rapidement vers une authentique politique commune des transports. Dans cette mesure, l'initiative récente est opportune : elle aurait pu conduire au déblocage de certains dossiers (financement des infrastructures ; poids et dimensions des véhicules routiers utilitaires ; augmentation du contingent C. E. E. pour les transports intracommunautaires de marchandises par route).

En fait, la toute récente session du Conseil (16 décembre) ne s'est soldée que par d'assez maigres résultats. La seule décision réellement significative concerne les premiers soutiens financiers de la C. E. E. à des projets d'infrastructure d'intérêt européen (en Italie, en Grèce, et pour le financement des études réalisées par

les Instituts bancaires sur les modalités éventuelles de financement de la construction d'une liaison fixe trans-Manche). Pour le reste, les divergences d'intérêt selon les dossiers étaient trop sensibles pour envisager un compromis. Ainsi, la Grèce se préoccupe-t-elle de ne pas ouvrir excessivement aux compagnies d'autres Etats membres ses routes aériennes vers les zones touristiques ; le Royaume-Uni, pour sa part, continue à se soucier, en matière de poids des camions, de la protection de l'état de ses routes et de l'environnement ; quant à l'Allemagne, elle s'oppose à une augmentation du trafic routier de marchandises, en estimant qu'il faut surtout développer le trafic ferroviaire ou le trafic combiné.

D'un point de vue institutionnel, l'introduction éventuelle d'un recours devant la Cour de justice ne signifie pas que l'Assemblée délaisse le champ politique. Au contraire, elle est le signe que l'Assemblée, à l'approche des élections directes de 1984, cherche à renforcer son influence dans le processus communautaire. Cette attitude est compréhensible. Sera-t-elle couronnée de succès ?

TROISIEME PARTIE

LES RELATIONS EXTERIEURES DE LA COMMUNAUTE

Au cours de la période sous revue, les relations extérieures de la Communauté ont été notamment marquées par une tendance croissante, si ce n'est à l'imbrication, du moins à la superposition des considérations économiques et politiques. Si la coopération politique européenne *stricto sensu* semble rester à l'écart de cette évolution — encore que bien des prises de positions aient des conséquences dans le domaine des échanges commerciaux ou de l'aide humanitaire — la plupart des problèmes économiques auxquels la Communauté a dû faire face ont des implications politiques souvent importantes, qu'il s'agisse de la controverse sur les règles du jeu du commerce international, des contentieux commerciaux parfois très vifs entre pays industrialisés, en particulier sur le gazoduc euro-sibérien, des relations avec les pays en voie de développement, et notamment de la question des importations de produits sensibles, ainsi que, bien entendu, de la négociation de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal.

SECTION I

Le débat sur les règles du jeu du commerce international.

Après presque dix années de crise, le système d'échanges multilatéral ouvert, instauré à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, qui avait fait la prospérité des pays occidentaux pendant près de trente années, apparaît au bord de la rupture. Malgré les déclarations incantatoires répétées de nombreuses autorités économiques nationales ou internationales, on assiste à la multiplication de mesures protectionnistes.

Les pays de l'O. C. D. E. ont voulu, dès 1974, conjurer ce danger en adoptant une déclaration sur la liberté des échanges, renouvelée depuis chaque année. Mais, par-delà ces affirmations de principe, on ne peut que s'accorder avec le Secrétaire général de l'O. C. D. E. pour constater que le risque « de politiques du chacun pour soi susceptibles d'entraîner des conséquences désastreuses est aujourd'hui plus réel qu'il ne l'a jamais été depuis la Seconde Guerre mondiale » et pour estimer qu'il n'est nul besoin de revenir sur l'histoire des années 30 pour percevoir que rien ne pourrait plus sûrement détruire les espoirs d'une reprise qu'un retour aux politiques protectionnistes stériles qui ont caractérisé cette époque.

La question est alors de savoir comment faire face à ce danger protectionniste et, notamment, s'il ne conviendrait pas de poursuivre résolument l'œuvre de libération des échanges entreprise depuis la fin de la Seconde guerre mondiale sous l'égide du G. A. T. T. Telle est la position soutenue par les Etats-Unis lors de la Conférence ministérielle de cette organisation qui s'est tenue à Genève au mois de novembre dernier et que la Communauté n'a pas cru devoir adopter.

La Communauté, et en particulier la France, a en effet souhaité plutôt consolider l'acquis en s'assurant de l'application loyale et régulière des règles du jeu commerciales existantes. Tel est notamment un des objectifs poursuivis par la France lorsqu'elle a, en avril 1982, proposé à ses partenaires le renforcement des instruments de la politique commerciale commune.

CHAPITRE I^{er}

Le mémorandum français sur le renforcement des instruments de la politique commerciale commune.

A l'automne 1981, le Gouvernement français avait soumis à ses partenaires et à la Commission un ensemble de propositions de relance visant à développer et à approfondir la construction européenne dans tous les domaines de l'activité économique et sociale.

Ce premier mémorandum insistait sur la nécessité d'une meilleure organisation de l'espace intérieur européen en vue de son utilisation économique optimale par tous les Etats membres.

Estimant que les actions menées dans ce sens devaient aller de pair avec une politique commerciale plus active, le Gouvernement français a déposé en avril 1982 un mémorandum sur cette question afin de dissiper les doutes de l'opinion sur l'efficacité même de la Communauté en lui donnant les moyens d'actions qui lui font actuellement défaut : il s'agirait, d'une part, de renforcer le système de surveillance statistique des importations de la Communauté et, d'autre part, de mettre en place une réglementation nouvelle pour une meilleure défense des intérêts commerciaux de la Communauté.

A. — LE RENFORCEMENT DU SYSTÈME DE SURVEILLANCE STATISTIQUE DES IMPORTATIONS

En premier lieu et sans préjudice de la mise en œuvre des procédures de sauvegarde et de lutte contre le dumping ou les subventions le Gouvernement français souhaite le renforcement du système communautaire de surveillance statistique des importations.

A ce sujet, il précise que les règlements communautaires anti-dumping et anti-subsidies doivent être utilisés sans restriction et qu'il est favorable, à cet égard, au renforcement des services de la Commission chargés d'instruire les enquêtes anti-dumping et anti-subsidies.

Certes, les importations de certains produits font déjà l'objet d'une surveillance statistique et des rapports sont parfois établis par la Commission sur la situation des secteurs menacés. Mais il estime regrettable que le Conseil ne procède pas à un examen périodique approfondi de ces informations qui conduirait à mieux apprécier les causes de l'évolution des importations et leurs conséquences sur l'économie européenne.

Ainsi propose-t-il qu'à l'instar de ce qui existe aux Etats-Unis, des études soient réalisées systématiquement sur l'évolution de la situation des secteurs ayant fait l'objet de mesures de surveillance et soumises aux Etats membres : des rapports périodiques devraient être établis par la Commission au moins une fois par an et discutés au sein du groupe compétent du Conseil.

Ces rapports devraient être préparés à partir des informations fournies par les Etats membres et par les entreprises de la Communauté intéressées. Ils porteraient, en particulier, sur les points suivants : évolution des importations et causes de leur progression, situation de la balance commerciale de la Communauté pour les secteurs considérés, conséquences des importations sur la production communautaire, utilisation des capacités de production et niveau de l'emploi.

En fonction des conclusions des rapports, la Commission devrait engager des actions ou faire des propositions appropriées au Conseil.

Ces rapports permettraient également de déceler d'éventuelles failles dans le dispositif de la politique commerciale de la C. E. E. (croissances brutales d'importations, dumping social...). Ils seraient l'amorce d'une réflexion sur l'efficacité des instruments de la politique commerciale commune et sur leur renforcement ultérieur.

B. — LA RÉFORME DES PROCÉDURES INTERNES DE DÉFENSE COMMERCIALE

En second lieu, le Gouvernement propose de mettre en place une réglementation nouvelle pour mieux défendre les intérêts commerciaux de la Communauté et, notamment, pour permettre une lutte plus efficace contre certaines pratiques abusives telles le dumping.

Le Gouvernement français estime qu'il serait utile d'introduire, dans la réglementation communautaire, des dispositions d'effet

analogue à celles existant dans la législation américaine. On peut rappeler, en effet, que les Etats-Unis ont su se doter en la matière de moyens efficaces. Certaines dispositions législatives américaines (notamment la section 301 du Trade Agreement Act de 1979) confèrent au Président des Etats-Unis et à l'Administration chargée du commerce extérieur des pouvoirs considérables pour lutter contre de telles réglementations ou pratiques commerciales. L'Administration américaine peut engager des consultations avec les Gouvernements étrangers et recourir aux procédures de règlement des différends prévues par l'ensemble des accords du G. A. T. T. En l'absence d'accord applicable, des recommandations sont présentées au Président qui peut entreprendre toute action permettant d'aboutir à l'élimination des pratiques incriminées.

Le Gouvernement français estime que, ce faisant, « la Communauté qui est l'espace économique le plus ouvert du monde aux échanges internationaux, ne saurait être soupçonnée de protectionnisme dès lors que l'objet des mesures envisagées est limité, d'une part, à une meilleure analyse des échanges extérieurs de la C.E.E., d'autre part, à la légitime défense de producteurs victimes de concurrences abusives ».

D'une façon générale, ce mémorandum ne fait que confirmer un engagement du Gouvernement français déjà ancien en faveur d'un libre-échange organisé, c'est-à-dire d'un système international des échanges intégrant des mécanismes régulateurs, permettant d'éviter que des exportations fondées sur une concurrence déloyale ou sur des avantages compétitifs résultant de distorsions structurelles ne viennent, par leur brutalité, perturber l'adaptation des structures de production nationales.

CHAPITRE II

La conférence ministérielle du G. A. T. T.

La réunion des Ministres de l'Economie, du Commerce, de l'Industrie et des hauts fonctionnaires chargés de l'élaboration des politiques commerciales représentant 90 pays membres du G. A. T. T., qui s'est tenue du 24 au 26 novembre 1982, a été présentée comme un « moyen d'améliorer la coopération internationale pour régler les problèmes complexes et potentiellement perturbateurs qui reflètent une intensification des tensions protectionnistes ».

En fait, la multiplication des contentieux entre pays industrialisés qui seront analysés en détail dans la section suivante a pro-

voqué une telle dégradation des relations entre les Etats concernés et, en particulier, entre l'Europe et les Etats-Unis que l'on a pu se demander au milieu de l'été, si cette réunion pourrait effectivement avoir lieu.

A. — LA POSITION DES PAYS DE LA COMMUNAUTÉ

Dès juillet, le Conseil, sur proposition de la Commission, avait déjà défini les grandes lignes de la position communautaire. Celle-ci s'énonçait de la manière suivante :

— la réunion ministérielle doit avoir pour objectif majeur de réaffirmer la volonté des parties contractantes de s'opposer aux tendances protectionnistes et de respecter l'esprit et la lettre du G.A.T.T. et des accords qui en sont issus ;

— elle doit également permettre une meilleure insertion des pays en voie de développement dans les structures du commerce international, avec les avantages qui en découlent mais aussi des obligations accrues pour ceux qui n'appartiennent pas à la catégorie des plus pauvres ;

— elle ne doit avoir pour objet ni de rouvrir des négociations globales concernant les barrières tarifaires ou non tarifaires ni de remettre en cause les conclusions du « Tokyo Round » sur le secteur agricole.

La position de la Communauté, qui a été mise au point à l'issue des travaux du Comité spécial de l'article 113, et examiné par le C.O.R.E.P.E.R., confirme ces orientations générales.

En matière agricole, il est précisé que s'il n'est pas question de rouvrir les négociations, on pourrait envisager une plus grande transparence des marchés. Certains pays membres étaient favorables à la création au sein du G.A.T.T. d'un comité agricole qui examinerait l'ensemble des mesures ayant un effet sur les échanges des produits agricoles ; d'autres estiment, au contraire, qu'une telle instance risquerait de favoriser la remise en cause de la politique agricole commune. La France, pour sa part, avait fait savoir qu'elle estimait préférable que la C.E.E. envisage des concessions unilatérales, telles la suppression de certaines restrictions quantitatives, pour manifester sa volonté de demeurer un marché ouvert pour les produits agricoles (dont elle est d'ailleurs le premier importateur mondial). En tout état de cause, il faudrait remettre en question le « waiver » dont bénéficient les Etats-Unis depuis les années cinquante et qui leur permet de conserver certains avantages agricoles.

En ce qui concerne les clauses de sauvegarde, la C. E. E. reste favorable à leur application différenciée, même si cette idée rencontre l'opposition déterminée de la plupart des pays en voie de développement. De plus, elle est disposée à appuyer une initiative indienne en matière de règlement des différends, à condition que l'accent soit mis sur la conciliation et sur une procédure souple préservant la liberté des parties, la faculté de ne pas suivre les recommandations ayant alors pour contrepartie l'impossibilité de s'opposer à d'éventuelles mesures de rétorsion.

Vis-à-vis des pays en voie de développement, la Communauté pourrait accepter deux grandes orientations :

- une nouvelle série de négociations Nord-Sud pourrait être envisagée ;
- des décisions de principe pourraient être prises en faveur des pays les moins avancés ;
- en revanche, les pays les plus compétitifs doivent assumer progressivement leurs obligations.

Enfin, au sujet de la demande des Etats-Unis la Communauté n'a pas d'objection de principe mais, d'une part, elle s'estime fondée à demander, le cas échéant, des contreparties et, d'autre part, elle considère que c'est aux Etats-Unis de venir à bout des réticences des pays en voie de développement.

Alors que le processus de concertation entre les Dix se poursuivait, M. Michel Jobert a transmis à la fin du mois d'octobre une **note explicitant la position française**. Cette note insisterait surtout sur les points suivants :

- la crise économique qui provoque les difficultés dans les échanges commerciaux, doit être située dans le contexte du désordre monétaire ; la stabilité des taux de change et la diminution des taux d'intérêt doivent faire partie des objectifs à atteindre ;
- certaines parties contractantes au G. A. T. T. n'ouvrent pas effectivement leurs marchés et des divergences existent sur le respect des droits et des obligations de l'Accord général ;
- le maintien de la liberté des échanges n'est concevable que si les échanges sont mutuellement profitables ;
- dans le secteur agricole, les échanges ont augmenté davantage que la production, ce qui montre bien que la politique agricole commune n'a pas les effets protectionnistes qu'on lui prête ;
- la transparence de la « zone grise » doit être liée à la clause de sauvegarde. On peut rappeler que la « zone grise » est représentée par les dispositions qui ne sont pas formellement et ouvertement en contradiction avec les règles du G. A. T. T., mais repré-

sentent quand même une restriction des échanges : auto-limitation des exportations, arrangements, engagements de modération, etc. La France estime qu'une obligation de notification pour ces mesures n'est possible que si une certaine « sélectivité » est introduite dans la clause de sauvegarde.

Pour le restant, la note française ne s'éloigne pas des orientations communautaires précédemment exposées : respect du système multilatéral des échanges, opportunité de renforcer et améliorer le G. A. T. T., nécessité de résister aux pressions protectionnistes, etc.

Plus précisément, la France — dont la position est partagée en partie par certains Etats membres — s'éloigne de la position communautaire essentiellement sur deux points : en premier lieu, il n'est pas question d'une quelconque négociation en matière agricole ; en second lieu, certains Etats membres estiment qu'il peut être utile de renforcer le rôle du G. A. T. T. pour la surveillance de la zone grise.

D'une façon générale, les pays de la Communauté restaient sceptiques sur les perspectives d'une telle conférence. Ainsi, M. Gaston Thorn déclarait-il, quelques semaines avant l'ouverture de celle-ci :

« Le moment n'est pas propice à des gestes majeurs, à l'adoption de nouveaux objectifs ambitieux, ni à un nouveau « round » de négociations, et je ne vois pas quelque chose de semblable sortir de Genève le mois prochain ». Face au danger croissant de guerre économique, M. Thorn estime que le G. A. T. T. est le cadre idéal pour la solution des conflits commerciaux, et que « ce ne serait pas un mince résultat si la réunion de novembre permettait d'améliorer les mécanismes pour le règlement des désaccords entre partenaires commerciaux ». De toute façon, cette réunion ne sera pas, à son avis, un « tournant majeur dans la route vers le libre-échange, mais plutôt une simple pierre le long d'un chemin long et rocailleux. Sa tâche la plus importante sera simplement de restaurer notre confiance dans l'engagement de chacun de suivre ce chemin ensemble ».

B. — LE DÉROULEMENT DE LA RÉUNION DE GENÈVE

Dès l'ouverture de la Conférence, le 24 novembre, sous la présidence du Ministre des Affaires étrangères canadien, M. Mc Eachen, les divergences entre l'Europe, les Etats-Unis et les pays en voie de développement apparaissent au grand jour, alimentées par les déclarations périphériques de tel ou tel participant.

Ainsi, si le représentant des Etats-Unis, M. W. Brock reste relativement modéré en axant son intervention officielle sur la priorité à donner aux subventions aux exportations agricoles qui risquent de nous entraîner dans une compétition stérile et dangereuse, le Sénateur Helms, présent dans la délégation américaine, se fait plus menaçant en déclarant que si l'on n'ouvre pas de réelles négociations sur la politique agricole « le Congrès et le peuple américain prendront l'initiative ! »

Lors de la session d'ouverture, M. Haferkamp confirme que si la Communauté est prête à entreprendre un programme de travail substantiel sur l'agriculture, elle n'est pas prête à accepter de nouveaux engagements et obligations, ni à commencer de nouvelles négociations si tôt après l'achèvement du « Tokyo Round ». En ce qui concerne la déclaration politique devant être publiée à l'issue de la conférence, il a souligné que les engagements contre le protectionnisme doivent être « réduits » et a lancé un appel aux pays nouvellement industrialisés et aux pays à commerce d'Etat pour qu'ils prennent leur part équitable de responsabilité vis-à-vis d'un système d'échanges libres.

M. Michel Jobert a été, pour sa part, beaucoup plus direct en mettant très nettement en cause le réalisme du texte élaboré par les experts préalablement à l'ouverture de la conférence : à son avis, la déclaration et le programme... proposés sont complètement inadaptés à la situation actuelle. » D'une façon générale, pour la France, le protectionnisme n'est qu'une conséquence de la crise et non sa cause ; celle-ci se trouve dans l'instabilité monétaire, la hausse des taux d'intérêts, les fluctuations des changes...

Chacun des participants campant sur ses positions, la situation paraissait le lendemain bien près d'être bloquée.

Les Etats-Unis ont continué d'exiger la création d'un groupe de travail sur les subventions à l'agriculture dont les travaux devraient aboutir à des décisions opérationnelles et de menacer de subventionner massivement l'exportation de leurs excédents.

Les Européens persistent à estimer qu'un éventuel groupe d'études devrait traiter de l'ensemble des mesures de soutien à l'agriculture et que sa création ne devrait être assortie d'aucune forme d'engagement. On doit souligner que la *cohésion des Dix demeure entière* sur ce point : les Britanniques ont notamment fait valoir que s'ils sont effectivement favorables à une réforme de la politique agricole commune, il s'agirait d'un débat interne à la C. E. E. qui ne regardait pas le G. A. T. T.

D'une façon générale, les Américains se sont efforcés de mettre en relief l'intransigeance de la C. E. E., notamment auprès des pays en voie de développement, de façon à affaiblir sa position au sein de la Conférence et par là même faire fléchir sa détermination.

Les pays européens, conscients du risque d'un certain isolement, ont cependant cherché à faire preuve de quelque souplesse pour tenter de sortir de l'impasse.

« On s'est rendu compte que la session ministérielle du G. A. T. T. pouvait être un échec total, déclarait M. Jobert et qu'il fallait peut-être faire quelque chose pour sauver la face de cette conférence fourvoyée. »

De même, les pays en voie de développement étaient revenus sur leur refus de rouvrir le débat sur un certain nombre de passages du projet intéressant la C. E. E.

De fait, la multiplication de réunions informelles au cours de la fin de semaine permit à la Conférence d'éviter un échec retentissant.

C. — LA DÉCLARATION FINALE

La réunion, qui aurait dû s'achever le 27 novembre a été prolongée jusqu'au lundi 29 au matin : ce n'est qu'*in extremis* que la Communauté a renoncé à une conclusion séparée pour se contenter, malgré certaines réserves initiales françaises, d'une déclaration interprétative.

D'une façon générale, la déclaration finale affirme la nécessité d'enrayer la montée du protectionnisme mais les parties ne s'engagent pas formellement à ne pas prendre des mesures contraires au G. A. T. T.

Sur la plupart des points évoqués par la déclaration, *on se contente de renvoyer à plus tard en prévoyant le réexamen des questions à l'issue de travaux de groupes de réflexion ou d'études plus ou moins formels*. Outre le cas particulier de l'agriculture, on relève :

— *pour les clauses de sauvegarde*, un mémorandum d'accord devrait être adopté au plus tard en 1983 sur la base des principes suivants : transparence, critères objectifs d'actions, notification, consultation, surveillance multilatérale... ;

— *pour les produits tropicaux*, des propositions seront présentées afin de réduire les obstacles au commerce de ces produits d'ici à 1984 ;

— pour les restrictions quantitatives et les autres mesures non tarifaires un groupe de travail est créé pour faire un rapport d'ici à novembre 1984 sur l'élimination de ces obstacles ;

— pour les produits textiles, l'élaboration d'une étude dans ce domaine est une priorité : les modalités d'une plus grande libéralisation devront faire l'objet de recommandations d'ici à 1984 ;

— au sujet des ajustements structurels des conclusions seront présentées à la session de 1983 ;

— pour les services, des échanges d'informations doivent être organisés par le canal d'organisations internationales et, notamment, du G. A. T. T.

D'autres domaines font l'objet d'engagements encore plus vagues :

— en ce qui concerne les pays en voie de développement les participants soulignent qu'il faut appliquer de façon plus efficace les règles concernant le traitement différentiel ;

— au sujet du règlement des différends, la déclaration affirme que les règles fixées lors du « Tokyo Round » ne doivent pas subir de changements majeurs mais que les mécanismes existants peuvent être analysés, étant entendu que le consensus reste le moyen traditionnel de régler les différends ;

— pour les tarifs douaniers, il est souligné que le problème de l'escalade constatée pour certains produits doit être examinée et que l'adoption d'un système commun de classification paraît hautement souhaitable ;

— pour les accords commerciaux multilatéraux, les participants sont convenus de passer en revue les arrangements existants dans ce domaine ;

— en ce qui concerne les contrefaçons, les participants estiment que les modalités d'une action commune au sein du G. A. T. T. doivent être envisagées ;

— pour les crédits à l'exportation, l'on recommande lorsqu'on passe en revue ce genre d'accord que l'on tienne compte des facilités d'accorder aux P. V. D. dans ce domaine ;

— au sujet des effets de fluctuations des taux de change, il est convenu de consulter le directeur du Fonds monétaire international,

— enfin, au paragraphe 7, il est fait mention d'une clause de « standstill » affirmant « qu'il faut éviter d'adopter ou de maintenir des mesures incompatibles avec le G. A. T. T. », formule qui ne rencontre pas l'adhésion de la Communauté.

Le chapitre concernant les *échanges agricoles* prévoit qu'ils seront examinés au regard des principes du G.A.T.T. en vue de formuler des recommandations appropriées, notamment sur :

— les mesures commerciales affectant l'accès au marché et à l'approvisionnement ;

— les subventions touchant l'agriculture et, notamment, les subventions à l'exportation ;

— les mesures commerciales affectant l'agriculture qui sont appliquées au titre d'exceptions et de dérogations, sans préjudice des droits des parties au titre de l'Accord général.

Dans cet examen, il sera tenu compte des principes de traitement plus favorable des pays en voie de développement ainsi que des caractéristiques spécifiques à ce secteur.

Pour l'exécution de ces tâches, outre une amélioration du système de notification, il est prévu de créer un comité du commerce des produits agricoles chargé d'étudier et de formuler des recommandations appropriées.

M. Haferkamp, au nom de la Commission, a tenu à formuler certaines réserves :

« En ce qui concerne l'engagement contenu dans le paragraphe 7 (i) d'éviter de prendre ou de maintenir toute mesure non conforme avec le G.A.T.T., la Communauté comprend que ses meilleurs efforts seront déployés afin d'éviter d'adopter ou de maintenir de telles mesures.

« M. le Président, nous réitérons les points soulignés dans la lettre que nous vous avons envoyée le 27 novembre à propos des questions agricoles. Nous souhaitons que les passages importants de cette lettre figurent au procès-verbal de cette Conférence.

« Nous reconnaissons que seuls quelques-uns des amendements que nous avons proposés sont pris en considération dans le nouveau texte.

« Par conséquent, tout en acceptant et en apportant notre soutien total à un programme de travail majeur sur l'agriculture, qui examinera toutes les mesures sur la même base, nous soulignons que cette acceptation se fait étant entendu qu'il ne s'agit pas d'un engagement à toute nouvelle négociation ou à toute nouvelle obligation en ce qui concerne les produits agricoles. Notre position est la même en ce qui concerne les produits tropicaux qui sont soumis aux règles d'organisation commune de marché dans le cadre de la Communauté.

« Nous nous félicitons également du fait qu'il a été possible d'arriver à un accord sur les moyens d'améliorer les procédures de règlement des différends. Le renforcement des procédures de conciliation devrait être utile. Nous sommes en outre d'accord sur le fait que, sans préjuger des dispositions sur la prise de décision dans l'Accord général, le consensus demeurera la méthode traditionnelle pour résoudre les différends. Cependant, l'obstruction dans le processus de règlement des différends sera évitée.

« Quant au programme de travail sur les restrictions quantitatives et d'autres mesures non tarifaires, la Communauté est disposée à participer pleinement à la révision établie par les Parties contractantes, afin d'arriver à leur élimination là où cela est possible. Dans ce contexte, nous envisagerions de donner la priorité aux mesures en faveur des pays en voie de développement. Nous rappelons toutefois que les quelques mesures résiduelles qui existent encore dans la Communauté ont une base historique solide et que, si nous voulons réaliser une libéralisation ultérieure, la Communauté devra tenir compte du fait qu'il existe un déséquilibre au niveau des engagements pris par les parties contractantes.

« La Communauté accepte une décision de principe sur une étude des produits de la pêche, étant entendu que cette étude tiendra compte des effets structurels sur les échanges de l'introduction de zones économiques exclusives. La Communauté insistera afin que les termes de référence de l'étude couvrent ce point. »

Les Etats-Unis et l'Australie ont également assorti les conclusions de la Conférence d'une déclaration interprétative.

*
**

Ainsi, cette conférence n'a pu éviter l'impasse qu'au prix d'un certain flou diplomatique qui permet aux uns et aux autres d'affirmer qu'ils ont obtenu ce qui leur tenait à cœur et rien cédé de ce qu'ils considèrent comme essentiel.

Comme l'avait prévu M. Michel Jobert, s'il y a bien eu accord final, il s'est fait au niveau le plus bas. Les contentieux commerciaux entre l'Europe et les Etats-Unis comme celui entre l'Europe et le Japon persistent, même si des signes d'apaisement ont pu être perçus et ont permis d'éviter une crise commerciale ouverte entre les pays industrialisés.

SECTION II

Les contentieux commerciaux avec les pays industrialisés.

La Conférence ministérielle du G.A.T.T. de novembre a été l'occasion d'un affrontement entre l'Europe et les Etats-Unis sur certaines règles du jeu du commerce mondial, notamment dans le domaine des échanges agricoles. Mais il faisait suite à d'autres affrontements concernant les exportations européennes d'acier, l'affaire du gazoduc euro-sibérien et les subventions aux exportations agricoles. En outre, encore une fois, le conflit euro-américain a permis aux Japonais de se faire oublier, alors même que le lancinant problème de la surcompétitivité japonaise n'est pas réglé, problème que la Communauté a cherché à résoudre par le recours à l'article 23 du G. A. T. T.

CHAPITRE I^{er}

L'autolimitation des exportations européennes d'acier aux Etats-Unis.

Dans le précédent rapport semestriel, on a déjà évoqué les origines du contentieux commercial suscité par les exportations européennes d'acier et souligné le caractère exorbitant des exigences américaines.

On pouvait craindre alors de voir ce conflit, qui porte sur des échanges de l'ordre de trois milliards de dollars, dégénérer en guerre commerciale ; celui-ci s'inscrivait en effet explicitement dans une offensive généralisée de l'administration de M. Reagan contre la politique commerciale communautaire.

Ce risque n'est pas encore écarté, même si l'on vient d'aboutir, le 21 octobre 1982, à un accord par lequel les pays membres de la Communauté acceptent de limiter jusqu'en 1985 leurs exportations de certains produits sidérurgiques à destination des Etats-Unis. Cet arrangement n'a été acquis qu'après de laborieuses négociations.

A. — DES NÉGOCIATIONS LABORIEUSES

Un premier compromis avait été négocié au début du mois d'août 1982 entre les Européens et l'Administration américaine après que l'on eut plusieurs fois frôlé la rupture et que le Département du commerce eut imposé, au mois de juin, des droits

compensatoires provisoires sur les exportations de produits sidérurgiques en provenance de sept pays européens, ainsi que de l'Afrique du Sud et du Brésil. Les flux commerciaux concernés atteignaient 1,4 milliard de dollars et les marges de dumping étaient estimées à des montants allant de 0,5 % à 40 % du prix de l'acier importé. La conséquence d'une telle exigence est d'obliger les exportateurs des produits concernés à procéder à un dépôt sous forme de caution en espèces jusqu'à ce que la procédure anti-dumping prenne fin, c'est-à-dire jusqu'à ce que l'International Trade Commission ait statué définitivement sur l'existence et l'importance du préjudice matériel et que le département du commerce ait, en conséquence, fixé les marges de dumping. Les pays européens ont été inégalement concernés par les mesures américaines.

Pour les producteurs allemands, les marges de subvention estimées sont le plus souvent très minimales, c'est-à-dire inférieures à 1 %. Elles ne sont guère plus élevées pour les entreprises néerlandaises et luxembourgeoises, qui s'en tirent donc, comme leurs concurrentes allemandes, très convenablement.

Il n'en est pas de même pour la France, l'Italie et le Royaume-Uni. Pour l'Italie, Italsider est créditée d'un taux de subvention de 18,3 %. Pour la France, les entreprises touchées sont Sacilor et Usinor, qui se voient imputer des marges de subvention atteignant respectivement 30 % et 20 % pour leurs exportations de poutrelles et de tôles fines laminées à chaud et à froid. Mais c'est finalement la British Steel Corporation qui est la plus touchée avec une marge de subvention estimée à 40 %.

Ainsi, la décision américaine avait non seulement abouti à la pénalisation des exportations européennes d'acier, mais encore à diviser la Communauté en deux groupes : d'un côté, ceux qui, comme la France, la Belgique et l'Italie, subissent des droits compensatoires dissuasifs et, de l'autre, ceux qui sont moins touchés, comme la R. F. A., la Hollande et le Luxembourg, et qui auront tendance à chercher un accord direct avec les Américains.

Mais après l'échec de tentatives de solutions individuelles, le Conseil a fini par approuver, le 24 juillet, le mandat exclusif de négociation donné à la Commission. Le 6 août un compromis est conclu, qui prévoit une autolimitation des livraisons européennes à 5,75 % du marché américain.

En fait, après une période d'incertitude, ce compromis s'est vu remis en cause à l'initiative des producteurs. La Commission dut proposer certains amendements qui consacraient une *dimi-*

nution de 8 % des parts de marché européennes aux Etats-Unis par rapport à l'année 1981, diminution substantielle, mais inférieure à celle de 30 % initialement demandée par les Américains.

Parts de marché américain.

(Proposées par la Commission pour les onze produits européens.)

PRODUITS	ACCORD du 8 août (pourcentage).	ACCORD amendé (pourcentage).
Tôles et feuillets laminés à chaud	7,43	6,81
Tôles laminées à froid	5,15	5,11
Tôles fortes	5,98	5,36
Profilés et poutrelles	10,90	9,91
Fil machine	4,29	4,29
Barres laminées à chaud	3,01	2,38
Rails	8,90	8,90
Fer-blanc	2,20	2,20
Tôles revêtues	3,32	3,27
Tôles, feuillets et tôles fortes en acier inoxydable.	4,08	4,08
Palplanches	>	21,80

L'aboutissement de la procédure écrite pour l'approbation des amendements au premier compromis acier fut retardé par certaines *exigences allemandes* : l'approbation préalable de la détermination des quotas nationaux au sein d'E. U. R. O. F. E. R., la nécessité d'une acceptation unanime par le Conseil en cas d'extension de l'arrangement à d'autres produits, l'acceptation par les Etats-Unis de l'interprétation de la clause de consultation interdisant toute mesure unilatérale dans un délai de deux mois à compter de la perturbation commerciale. En outre, la R. F. A. persistait à considérer comme inacceptable toute limitation des exportations de tubes au niveau de 5,9 % du marché américain (niveau moyen des années 1979, 1980 et 1981).

Le jeudi 21 octobre la procédure écrite aboutissait à un accord. La délégation allemande ayant essentiellement obtenu, d'une part, l'assurance que l'unanimité serait exigée pour l'extension de ce dispositif à d'autres produits ; d'autre part, que la procédure de consultation visée par l'échange de lettres concernant les tubes ne déclenche à l'issue des soixante jours aucune obligation d'intervenir pour les Parties. En outre, il a été inscrit au protocole que la R. F. A. ne reconnaît pas le pourcentage de 5,9 % retenu pour la part des marchés américains des tubes.

B. — LA RÉPARTITION DES SACRIFICES

La répartition entre les Etats membres des sacrifices à supporter par les exportateurs a été calculée en fonction de la part relative moyenne de chaque exportateur au cours des années 1977-1981.

En ce qui concerne les critères d'attribution des licences d'exportation par les Etats membres, les firmes ayant occupé vis-à-vis des Etats-Unis des positions comparables au cours de la période 1977-1981 pourront continuer à exporter, pendant la durée de l'arrangement, des quantités sensiblement équivalentes. En même temps, les Etats membres doivent s'assurer que les courants traditionnels d'exportations sont maintenus, tout en préservant la possibilité de répondre aux demandes de nouveaux exportateurs éventuels.

Le système de gestion des licences, dont les grandes lignes avaient été acceptées par les Dix dès le mois de septembre, prévoit un certain nombre de flexibilités pour assurer un certain étalement des exportations.

Cet accord est salué de part et d'autre de l'Atlantique comme un succès : la Communauté a pu surmonter des divergences d'intérêt substantielles et obtenir pour une période assez longue, *une sécurité pour ses exportations d'acier* ; les Etats-Unis ont obtenu un *répit pour la restructuration de leur industrie.*

Les différentes péripéties qui ont précédé le règlement de ce différend ont largement démontré, s'il en était besoin, l'efficacité des procédures américaines de lutte contre les exportations abusives et, par conséquent, la justesse des points de vue développés dans le mémorandum français analysé ci-dessus. La solution de ce différend a constitué le premier signe d'apaisement dans les relations transatlantiques. En effet, au moins à court terme, deux autres conflits semblent en voie de règlement : le gazoduc euro-sibérien et les subventions à l'agriculture.

CHAPITRE II

Les subventions aux exportations agricoles.

Le contentieux agricole entre l'Europe et les Etats-Unis s'était considérablement ravivé avec l'arrivée de la nouvelle Administration américaine : celle-ci ne s'était pas considérée comme liée par les assurances données à l'issue du « Tokyo Round » et cherchait explicitement à remettre en question la politique agricole commune.

Pour y parvenir, l'Administration américaine a combiné les procédures devant le G.A.T.T. et les tentatives d'intimidation politique. Comme on l'a vu, un des objectifs avoués de la Conférence ministérielle du G.A.T.T. de novembre 1982 était de mettre en difficulté la C.E.E. devant la Communauté internationale et de l'amener à aménager la politique agricole commune dans un sens favorable aux intérêts américains. Ces espoirs ont été déçus dans la mesure où, non seulement la Communauté a tenu bon, mais encore où les pays européens ont fait preuve d'une cohésion remarquable, quelle que soit leur position sur le fonctionnement de la politique agricole commune.

C'est ce qui explique peut-être que, lors de la réunion du 10 décembre 1982 à Bruxelles entre la Communauté européenne représentée par M. Thorn, et une délégation ministérielle américaine conduite par M. Shultz, la position de cette dernière ait semblé s'assouplir et que l'on ait pu parler de trêve agricole entre l'Europe et les Etats-Unis.

Ainsi, M. J. Block, secrétaire américain à l'agriculture, pouvait-il déclarer à l'issue de la réunion : « Il n'y aura pas de guerre commerciale agricole. Nous sommes tombés d'accord sur un certain nombre d'actions communes ».

Les deux parties sont en effet convenues de dresser, à partir du mois de février et jusqu'au mois de mars, un inventaire de tous les problèmes concrets, afin d'essayer de les régler cas par cas.

CONTENTIEUX AGRICOLE C. E. E./ETATS-UNIS AU G. A. T. T.

Etat des procédures.

PRODUIT	DATE D'INTRODUCTION	PLAINTÉ		OBJET	ETAT D'AVANCEMENT de la procédure.
		Par.	Contre.		
Farine de blé.....	Septembre 1981.	E.-U.	C.E.E.	Exportations subventionnées vers les marchés des pays tiers.	Conclusion du groupe spécial attendue.
Volailles	Novembre 1981.	E.-U.	C.E.E.	Idem.	Consultations bilatérales sans conclusion ; pas de constitution de groupe spécial demandée.
Pâtes alimentaires	Décembre 1981.	E.-U.	C.E.E.	Légalité des subventions à l'exportation pour les produits transformés.	Le groupe spécial a commencé ses travaux en juillet 1982.
Fruits en boîte et fruits secs	Décembre 1981.	E.-U.	C.E.E.	Aides à la production.	Le groupe spécial a commencé ses travaux en septembre 1982.
Agrumes	Décembre 1981.	E.-U.	C.E.E.	Préférences tarifaires accordées aux pays méditerranéens.	Consultations bilatérales sans résultat : demande de constitution d'un groupe spécial en novembre.
Sucre	Janvier 1982.	E.-U.	C.E.E.	Subventions à l'exportation : effet prétendu sur les prix intérieurs américains.	Consultations bilatérales sans résultat : pas de constitution de groupe spécial demandée.
	Juillet 1982.	C.E.E.	E.-U.	Contingents d'importation et subventions aux exportations.	Premières consultations bilatérales en octobre 1982.

Toutefois, il ne s'agit à l'évidence que d'un armistice dans un conflit dont les causes n'ont pas disparu comme par enchantement. L'affrontement a été évité, mais les menaces demeurent à peine voilées, tandis que les sujets de tensions persistent...

M. Block précise en effet : « Nous n'avons pas dit que nous ne ferions rien pour être en position concurrentielle vis-à-vis de la C.E.E. sur les marchés d'exportation. » L'Administration américaine pourrait en effet utiliser, comme le souhaite le sénateur Helms, président du Comité sénatorial sur l'agriculture, la totalité des 90 millions de dollars votés par le Congrès pour aider les exportations agricoles durant l'année fiscale 1983.

L'Europe doit, selon lui, faire un effort pour que ses prix intérieurs agricoles se rapprochent davantage des prix mondiaux et que la Communauté prenne à son tour de nouvelles mesures pour limiter ses productions excédentaires, à l'instar de M. Reagan qui vient de décider de livrer gratuitement du blé aux agriculteurs qui réduiraient leurs emblavements.

Du côté européen, on se félicite du réajustement de l'attitude des Américains dont les exigences sont descendues à un niveau raisonnable et qui ne semblent plus mettre en cause l'existence même de la politique agricole commune : il s'agit de tenter d'aplanir les différends, mais cela « dans les limites des règles existantes et en s'en tenant à l'utilisation de la marge de manœuvre dont chacun dispose ». Bref, les commissaires européens estiment n'avoir encore pris « aucun engagement de résultat ni de négociation ».

En définitive, cette détente pourrait bien n'être que provisoire si les exigences américaines, qui doivent être précisées dans les trois mois à venir, excèdent ce que certains pays européens, et notamment la France, sont prêts à concéder.

CHAPITRE III

Le gazoduc euro-sibérien.

Autre sujet de discorde entre alliés américains et européens, l'affaire du gazoduc euro-sibérien est aussi en voie de règlement même si les problèmes de fond, là encore, ne semblent pas réglés.

Après avoir rappelé l'origine et les conséquences des mesures américaines d'embargo, on évoquera les réactions européennes ainsi que les conditions dans lesquelles le Président Reagan a été conduit à lever les sanctions prononcées à l'encontre des firmes européennes.

A. — LES SANCTIONS AMÉRICAINES

Le 30 décembre 1981, les Etats-Unis ont décidé, « en réponse à la responsabilité lourde et directe de l'Union soviétique pour la répression en Pologne » :

— de suspendre la délivrance des licences et de ne pas renouveler celles déjà accordées pour l'exportation des matériels électroniques, des ordinateurs et des équipements de haute technologie ;

— d'étendre le régime des licences et d'en suspendre la délivrance pour les matériels destinés au transport et au raffinage du pétrole.

Ces mesures interdisaient aux industriels américains de fournir à l'U.R.S.S. ou aux sociétés européennes travaillant pour le contrat « gaz soviétique » des produits ou des technologies. Mais elles n'interdisaient pas aux bénéficiaires européens de licences américaines d'utiliser ces licences pour des fabrications livrées à l'U.R.S.S.

Le 22 juin 1982, constatant l'absence d'évolution de la situation en Pologne et invoquant « la nécessité de renforcer la politique étrangère des Etats-Unis de façon significative », les Etats-Unis ont étendu l'embargo aux équipements pétroliers et gaziers fabriqués hors des Etats-Unis par des filiales de sociétés américaines ou à partir de technologies américaines cédées dans le cadre d'accords de licences ou contre l'engagement de respecter les réglementations fédérales sur les contrôles à l'exportation.

Le montant total des commandes soviétiques passées dans les pays occidentaux (Japon et U.S.A. inclus) s'élève à 22 milliards de francs environ, dont 5 milliards pour les entreprises françaises, pour qui elles représentent 10 000 emplois par an, sous-traitance comprise.

Pour la C.E.E., les principales entreprises concernées sont :
France :

Creusot-Loire/Mannesman (stations de compression) ;
Dresser-France ;
Creusot-Loire (stations de réfrigération) ;
Alsthom (rotors de turbines) ;
Thomson (système de télégestion).

R.F.A. :

Mannesman/Demag ;
A.E.G. (turbines).

Italie :

Nuovo Pignone (stations de compression).

Grande-Bretagne :

John Brown (turbines).

La stricte application du deuxième embargo aurait dû conduire à l'annulation des principaux contrats conclus par l'industrie européenne et donc compromettre la situation de l'emploi dans ces entreprises, notamment pour A.E.G., John Brown et Dresser-France.

B. — LES RÉACTIONS DES GOUVERNEMENTS EUROPÉENS ET DE LA COMMUNAUTÉ

La réaction des pays européens est d'autant plus vive que ceux-ci constatent que, manifestement, les Américains n'appliquent pas l'embargo sur les produits qui constituent l'essentiel de leur commerce avec l'Europe, c'est-à-dire les produits agricoles : dès son arrivée au pouvoir, M. Reagan lève l'embargo décidé par M. Carter sur les exportations de blé, qui sont désormais reconduites dans le cadre annuel.

Le 23 juin, les Dix réagissaient très nettement aux décisions américaines : « ces mesures, selon les termes mêmes du communiqué du Conseil des Ministres, prises sans qu'aucune consultation avec la Communauté n'ait lieu, impliquent une extension extra-territoriale de la compétence juridictionnelle des Etats-Unis qui, en l'occurrence, contraire aux principes du droit international, est inacceptable pour la Communauté et n'est pas susceptible d'être reconnue par les tribunaux des Etats membres de la C. E. E. ».

Le 12 août 1982, les représentants de la Commission européenne et de la présidence du Conseil de la Communauté ont remis à l'Administration américaine une note officielle conformément à l'invitation que lui a faite le Département du commerce. L'argumentation développée par la Communauté est simple.

Sur le fond, la Communauté estime qu'il est peu probable que ces mesures auront réellement pour effet de retarder la construction du gazoduc ou la fourniture du gaz naturel :

« Le gazoduc entre la Sibérie et l'Europe occidentale peut être entièrement réalisé à partir de techniques et de capacités de production soviétiques prélevées sur d'autres parties du programme actuel de l'Union soviétique. A cela s'ajoute que les mesures prises récemment par les Etats-Unis constituent, pour les Soviétiques, une forte incitation à accroître leurs propres capacités de production »

et à accélérer leur propre fabrication de turbines et de compresseurs, afin de devenir indépendants des sources d'approvisionnement occidentales. Le gaz naturel pourrait ainsi être fourni, comme prévu, à la Communauté à partir de 1984, grâce à l'importance des capacités encore disponibles dans le réseau existant, qui suffisent pour couvrir les besoins des premières phases du programme de fourniture. »

Par ailleurs, ce projet s'inscrit logiquement dans la politique communautaire de l'énergie qui cherche, notamment, à réduire la vulnérabilité de l'Europe par une diversification de ses sources d'approvisionnement :

« Le gaz en provenance d'Union soviétique contribuera à sauvegarder les stocks propres de la Communauté en gaz, en pétrole et en autres combustibles et permettra d'atténuer la dépendance de la Communauté vis-à-vis d'autres sources étrangères. L'utilisation du gaz naturel sibérien ne créera pas une dépendance dangereuse vis-à-vis de cette source d'approvisionnement. En effet, même lorsque les fournitures auront atteint leur niveau maximum, en 1990, elles représenteront moins de 4 p. 100 de la consommation totale de la Communauté en énergie. »

Sur la forme, la Communauté conteste la licéité des mesures américaines et contre-attaque en excipant du préjudice qu'elles causent à ses entreprises :

« Quelles qu'en soient les conséquences pour l'Union soviétique, l'incidence des mesures adoptées par les Etats-Unis, avec effet rétroactif et sans consultation suffisante, sur les intérêts de la Communauté européenne sont indiscutablement et sérieusement dommageables. De nombreuses sociétés intéressées au niveau de la sous-traitance et les fournisseurs de certains éléments ont consenti des investissements et engagé des capacités de production dans le projet de gazoduc, bien avant que les mesures américaines n'aient été prises. Quoiqu'elles puissent éventuellement n'utiliser aucune technologie américaine, le blocage de la participation européenne au projet signifierait pour elles la perte totale d'un marché. »

Certaines d'entre elles pourraient ne pas y survivre avait ajouté la Communauté : les plus grandes entreprises européennes, qui seront en mesure de surmonter cette perte immédiate d'un marché, n'en connaîtront pas moins des niveaux plus faibles d'utilisation des capacités et des pertes de production, de profits et d'emplois.

A long terme, les entreprises de la Communauté risquent de subir un préjudice du fait de la rupture de contrats conclus en bonne et due forme, parce qu'elles cesseraient d'être considérées

comme des fournisseurs fiables, non seulement aux yeux de l'Union soviétique, mais d'autres partenaires commerciaux actuels ou potentiels.

Simultanément, les pays européens incitaient ou contraignaient leurs entreprises à ne pas respecter les décisions américaines.

Le 2 août, le Gouvernement britannique a enjoint aux sociétés britanniques affectées par l'embargo de ne pas en tenir compte, en application du « Protection of Trading Interest Act ».

En France, le Ministère de l'Industrie a, par lettre du 10 août, donné ordre aux sociétés françaises intéressées d'exécuter les contrats conclus en annonçant qu'il se réservait de prendre les mesures administratives et réglementaires nécessaires : la réquisition de Dresser-France est intervenue dès le 23 août pour respecter l'échéancier des livraisons.

En Allemagne et en Italie, le Gouvernement ne dispose pas d'instruments juridiques contraignants à l'égard des entreprises. Toutefois, le Chancelier allemand, après avoir, comme les autres chefs de Gouvernement, exprimé, lors de la prise de la décision américaine, le souhait que les contrats conclus soient exécutés, a adressé aux firmes intéressées une lettre précisant la position du Gouvernement allemand et soulignant le caractère inadmissible de mesures américaines applicables à des entreprises installées en R.F.A. En Italie, la société Nuovo Pignone a de son côté fait connaître son intention de procéder aux livraisons prévues.

C. — L'AMORCE D'UN RÈGLEMENT DU CONFLIT ET LA LEVÉE DES SANCTIONS

Dès le début de l'automne, on peut déceler certains signes qui témoignent de l'assouplissement de la position américaine. Parallèlement, certains pays européens cherchaient à faire un geste dans la direction des Etats-Unis. La Grande-Bretagne fit à la fin du mois de septembre des propositions tendant à renforcer les restrictions de crédit et les règles du C.O.C.O.M. ainsi qu'à lancer une étude constructive sur les avantages que tire l'Union soviétique de son commerce avec l'Ouest.

Au mois d'octobre, il apparaît de plus en plus clairement que Washington est prêt à lever les sanctions à condition qu'en Europe on accepte d'autres mesures qui pourraient être plus dommageables pour l'Union soviétique.

De fait, une réunion informelle du Conseil Atlantique (1) à Val David au Canada, saisi du dossier, reconnut la « nécessité d'un approfondissement de l'étude des relations économiques,

(1) Qui regroupe les Etats-Unis, le Japon, le Canada ainsi que la France, la R.F.A. et le Royaume-Uni.

notamment énergétiques, avec l'Est afin que les échanges ne servent que les intérêts et la sécurité de l'Alliance, sans que se créent des dépendances vis-à-vis de l'Union soviétique et de ses alliés », position guère différente de celle adoptée à l'issue du Sommet de Versailles.

En outre, des contacts diplomatiques furent établis sur ce sujet entre les Etats-Unis et les quatre grands pays de la Communauté. Une des difficultés à résoudre venait de ce que la France, comme certains de ses partenaires de la Communauté, refusait énergiquement d'établir un lien entre la levée de l'embargo et l'accord sur les relations économiques Est-Ouest.

En définitive, c'est le 13 novembre que le Président Reagan annonçait, au cours d'une allocution télévisée, que les Etats-Unis levaient l'embargo au vu d'un accord entre alliés sur des mesures plus efficaces rendant inutile le maintien des sanctions. Celui-ci ajoutait que trois actions immédiates étaient décidées :

— aucun nouveau contrat d'achat de gaz soviétique ne sera signé ou approuvé durant les études entreprises ;

— les Etats-Unis et leurs alliés renforceront les contrôles existants sur les transferts des matériels stratégiques à l'U. R. S. S. ;

— ils établiront sans délai des normes pour leurs relations financières avec l'Union soviétique et chercheront à harmoniser leurs politiques de crédit à l'exportation.

Il était précisé, peu après, que les modalités de cet accord restaient à définir.

A Bruxelles, la Commission européenne faisait, le 15 novembre, la déclaration suivante :

« La décision américaine de mettre fin aux sanctions décidées contre les firmes participant à la mise en place du gazoduc euro-sibérien a été accueillie avec une grande satisfaction par la Commission. Celle-ci en avait été informée par une lettre du Président Reagan à M. Thorn, la Commission ayant activement participé, avec la Présidence du Conseil, aux discussions de Washington. »

« La décision américaine constitue une étape importante vers la stabilisation des relations entre la Communauté et les Etats-Unis. Elle correspond à ce que la Communauté n'a cessé de suggérer. Elle démontre une nouvelle fois que les problèmes les plus complexes entre la Communauté et les Etats-Unis peuvent être surmontés dès lors que la volonté de se consulter et l'instauration d'un dialogue véritable se développent. »

« Au sujet des dernières discussions de Washington touchant aux relations Est-Ouest, la Commission a pris note avec attention de la réserve générale du gouvernement hellénique ainsi que des prises de position d'autres gouvernements d'Etats membres. Elles renforcent la nécessité pour la Commission, dans la poursuite des discussions, de présenter les suggestions nécessaires pour que la Communauté puisse, dans les domaines de sa compétence, adopter les positions communes requises pour atteindre les objectifs fixés en commun. »

A Rome, M. Colombo, Ministre des Affaires étrangères, a souligné la haute valeur politique de la levée de l'embargo américain et de l'accord entre les pays occidentaux. Cette décision se propose de rétablir la cohésion entre l'Europe et les Etats-Unis, même si nous sommes bien conscients qu'il faudra encore y travailler, et elle exclut toute stratégie de guerre économique, en confirmant la détermination atlantique à ne pas contribuer, à travers les échanges commerciaux avec l'Est, au renforcement militaire du Pacte de Varsovie.

A Bonn, le Gouvernement a publié un communiqué où il se félicite de ce que les efforts de toutes les parties concernées pour une meilleure coordination politique entre Occidentaux aient été couronnés de succès.

A Londres, le Secrétaire du Foreign Office, M. Pym, a également exprimé sa satisfaction, tout en soulignant qu'il n'y avait eu aucune concession pour obtenir la levée des sanctions à l'égard de firmes britanniques. Il a ajouté que les échanges commerciaux avec l'U. R. S. S. ne devront pas donner à cette dernière des avantages stratégiques ou militaires et que la Grande-Bretagne était prête à examiner les détails d'une redéfinition générale des orientations sur lesquelles doivent se fonder les relations commerciales avec l'Est.

En revanche, le Gouvernement français a tenu à mettre les choses au point : dans un communiqué du Ministère des Affaires étrangères, il est clairement dit que la France, *« qui a fait connaître en temps utile à ses alliés sa position sur les conditions du commerce Est-Ouest telles qu'elles ont été proposées par les Etats-Unis, n'est pas partie à l'accord annoncé cet après-midi à Washington. Elle prend acte de la décision de M. Reagan de lever l'embargo sur les fournitures destinées à l'U. R. S. S. en relation, notamment, avec le gazoduc euro-sibérien. »* Le porte-parole de la Maison-Blanche estimait que cette réaction et l'accord qui y était cité concernait la levée des sanctions américaines à l'encontre de l'U. R. S. S., et non l'accord sur les conditions du commerce Est-Ouest.

Cette **position française** est, peu après, confirmée par les propos de M. François Mitterrand, selon lequel *« une négociation s'est ouverte, elle n'est pas close... la France n'est pas partie à ce qui n'est peut-être même pas un accord. »* Il précisait par ailleurs : *« Nous acceptons de négocier, mais nous ne voulons pas que l'indépendance des décisions de la France soit altérée. »*

Une telle attitude a été encore confirmée dans le communiqué publié par la Présidence française à l'issue de la visite, le 14 novembre, de M. Shultz, Secrétaire d'Etat américain :

« La France a clairement redit qu'elle ne voit ni la nécessité ni le bien-fondé d'un accord global sur les échanges économiques et de nouveaux organismes pour en discuter. La France ne veut pas d'un O. T. A. N. économique, aucun pays, même ami, ne doit lui dicter sa conduite. »

*
* *

En définitive, si l'affaire du gazoduc euro-sibérien témoigne de la persistance d'un comportement hégémonique des Etats-Unis, inadmissible du point de vue européen, et tout spécialement français, elle n'en pose pas moins des problèmes de fond relatifs à la nature et à l'intensité des relations que les pays de l'Ouest, et notamment l'Europe, entendent entretenir avec les pays de l'Est.

Par ailleurs, l'Assemblée des Communautés a, d'une part, sur le rapport de M. Seeler, socialiste allemand, adopté, en septembre, une résolution affirmant l'inefficacité historique des sanctions économiques. D'autre part, dans le même temps, sur le rapport du libéral allemand, M. Irmer, le Parlement européen a estimé que *« la C. E. E. a peu, ou pas, de raisons de s'opposer à un développement harmonieux des relations commerciales avec l'Europe de l'Est. »*

Ces deux prises de position montrent bien qu'il existe un certain décalage dans l'attitude des Européens vis-à-vis des pays de l'Est, selon qu'ils se placent du point de vue de leur intérêt politique à long terme ou de leurs intérêts économiques plus immédiats.

A court terme, on ne peut que constater l'inefficacité des sanctions économiques sur la situation des pays socialistes et, en revanche, les perturbations qu'elles provoquent dans le fonctionnement des économies, plus fragiles, des pays occidentaux sont particulièrement sensibles.

Tandis que l'Union soviétique peut publier pour le premier semestre de 1982 des chiffres qui font apparaître une augmentation de presque 14 % du volume de ses échanges avec l'Ouest qui atteindraient 27 milliards de dollars, certains pays occidentaux comme la France, au contraire, doivent faire face à des déficits importants — 11 milliards de francs — vis-à-vis de l'Union soviétique au point que M. Michel Jobert a dû menacer d'interrompre la réalisation du contrat gazier si l'U.R.S.S. ne faisait pas un effort pour mettre un terme à cette situation.

La crise du gazoduc apparaît grave en ce qu'elle est un facteur de dissension interne à mener des politiques dont la logique correspond étroitement à ses intérêts économiques à court et moyen terme. Pourquoi les Européens ne continueraient-ils pas à échanger leur technologie contre de l'énergie alors que les Américains persistent à exporter des céréales(1). Si tout le monde s'accorde sur l'existence d'*effets pervers liés au commerce Est-Ouest*, et donc sur la **nécessité d'une stratégie occidentale cohérente vis-à-vis des pays de l'Est**, les modalités, à la fois sur les plans des transferts de technologie, des échanges agricoles et du crédit, en semblent difficiles à déterminer tant sont grandes les divergences d'intérêts entre alliés qui résultent des différences de structures caractérisant leurs économies.

CHAPITRE IV

Les tentatives de rééquilibrage des échanges avec le Japon : le recours à l'article 23 du G. A. T. T.

Le déficit chronique accusé par l'Europe dans ses échanges avec le Japon révèle certaines faiblesses structurelles des économies européennes ; mais il est aussi la conséquence d'une stratégie commerciale japonaise caractérisée par une très forte spécialisation des exportations et un comportement néo-protectionniste à l'importation. Telle est la raison fondamentale qui a conduit les Européens à faire pression sur le Japon pour qu'il modifie ses comportements commerciaux.

(1) M. Reagan ayant confirmé en novembre que les Etats-Unis étaient disposés à vendre 27 millions de tonnes de blé à l'Union soviétique.

Décidant, dans un premier temps, d'agir de façon relativement conciliante, la Communauté a choisi de porter l'affaire devant le G.A.T.T. sur la base de l'article 23. Cette voie n'a, comme on va le montrer ci-dessous, pas débouché sur des résultats tangibles : aussi certains pays comme la France estiment qu'il faut changer de méthode et dépasser le stade des conversations diplomatiques pour obtenir du Japon un changement radical de comportement et, notamment, des engagements d'autolimitation des exportations de produits sensibles à l'instar de ce qui a été obtenu pour l'automobile.

A. — LA PERSISTANCE D'UN DÉFICIT COMMERCIAL IMPORTANT

Les données récentes marquent une certaine réduction du déficit européen qui semble se stabiliser à un niveau très élevé, malgré, et peut-être à cause, du tassement que connaît le commerce mondial ; on pourrait y voir aussi l'effet des premières mesures prises par les Japonais, notamment, pour le secteur automobile.

Ainsi, le *solde négatif accusé par l'Europe pour les sept premiers mois de l'année 1982* n'a atteint que 5,62 milliards de dollars, soit une diminution de 11,2 % par rapport à la période correspondante de l'année passée.

Ces résultats ont été obtenus à la suite d'une légère baisse en valeur des importations japonaises de produits communautaires — 4,8 milliards de dollars soit une diminution de 3 % — et d'une régression plus sensible des exportations japonaises vers la C.E.E. : 10,4 milliards de dollars, soit une baisse de 7,6 %.

Ces résultats doivent être interprétés avec une certaine circonspection.

Certes, le Ministère japonais de l'Industrie et du Commerce international peut faire état d'une *modération des exportations automobiles vers la C.E.E.*, conformément aux engagements pris par les autorités nippones : pour les sept premiers mois de l'année, les exportations japonaises n'ont atteint que 411 000 unités, soit une baisse de 18 % par rapport à la même période de 1981. Toutefois, le dernier mois connu, juillet, fait contraste avec cette tendance, puisque les exportations japonaises ont été plus d'une fois et demie supérieures à celles de juillet 1981.

On ne peut, en outre, que s'inquiéter de ce que le freinage n'ait concerné que la R.F.A. (— 32 %), les Pays-Bas (— 44 %), la Belgique et l'Irlande (— 33 %) et non la France où les ventes ont augmenté de 40 000 unités, soit une hausse de 20 %.

Par ailleurs, il faut reconnaître que l'évolution du solde négatif de l'Europe fait contraste avec celui obtenu par les Etats-Unis dont le déficit s'est accru de 14 % pour atteindre, pour cette même période des sept premiers mois de 1982, 7,2 milliards de dollars. Mais il faut voir dans cette situation, à la fois la conséquence du ralentissement, voire de la régression de l'activité économique et celle des handicaps commerciaux particuliers que subissent les Etats-Unis par suite de la hausse du dollar.

Dès lors, *l'amélioration constatée n'apparaît pas significative et ne met pas fin à une situation intolérable comme en témoigne la faiblesse persistante du taux de couverture qui reste toujours inférieur à 50 %.*

Insupportable dans son montant, le déficit européen est également inacceptable dans sa nature. De fait, il ne s'agit pas d'un simple **déficit quantitatif**, mais d'un **déséquilibre, d'ordre qualitatif**, révélant une véritable **asymétrie** dans les échanges entre l'Europe et le Japon.

Du point de vue des importations, on constate la proportion anormalement basse des produits manufacturés : en 1980 elle avait atteint 21,8 % contre 44 % pour l'Europe. Bref, avec une population de plus de 116 millions d'habitants, le Japon n'importe pas plus de produits manufacturés que la Suisse.

De même, on relève un grand nombre de flux à sens unique, c'est-à-dire des produits pour lesquels aux exportations massives correspondent des importations quasi nulles. Bref les importations japonaises ne font pas concurrence à la production nationale, elles lui sont complémentaires et contribuent, à cet égard *au renforcement de la capacité compétitive de l'économie nationale*. Ce comportement à l'importation est pour ainsi dire naturel, qu'il s'agisse des entreprises ou des consommateurs. Il en résulte un *protectionnisme diffus* si efficace qu'il n'a pas besoin de règlements ni de barrières douanières pour se matérialiser. Certes, les obstacles tarifaires et non tarifaires existent bien, notamment dans le domaine agro-alimentaire, mais ces barrières restent essentiellement d'ordre psychologique. La fermeture du marché japonais dénoncée maintes fois, à juste titre, par les Européens existe bien, et certaines réglementations gênent considérablement les exportateurs européens, notamment en ce qui concerne l'investissement direct ou l'accès au marché financier. Cependant, ce qu'il faut obtenir c'est un *changement des comportements commerciaux*.

Tel est bien l'objectif recherché par le recours à l'article 23 du G.A.T.T., stratégie bien timide qui n'a permis d'obtenir que des résultats très limités.

B. — LE RECOURS A L'ARTICLE 23 DU G.A.T.T.

Dans sa communication en date du 12 février 1982, la Commission a d'abord analysé la réponse du Japon aux demandes présentées en décembre 1981 en vue d'améliorer l'accès à son marché intérieur.

De fait, les gestes effectués par les Japonais depuis le début de l'année et, notamment, l'élimination annoncée en janvier 1982 de soixante-sept obstacles non tarifaires et l'anticipation de certaines réductions de droits de douane étaient manifestement insuffisants.

Aussi, dans le même document, la Commission a fait trois propositions au Conseil, qui visent à accroître les pressions sur le Japon pour que celui-ci ouvre davantage son marché :

1. Recours à la procédure de l'article 23 du G. A. T. T. pour donner un cadre juridique aux démarches actuellement faites auprès des autorités japonaises. Cette procédure peut ouvrir la voie au retrait de certaines concessions, si les consultations ouvertes ne donnent pas des résultats satisfaisants ;

2. Harmonisation du régime d'importation des Etats membres à l'égard du Japon en échange d'une modération accrue des exportations japonaises de produits sensibles ;

3. Développement plus intense de la coopération entre l'Europe et le Japon.

Lors de la réunion du Conseil du 22 février 1982, la France et, dans une moindre mesure l'Italie, avaient vivement attaqué ces propositions. D'abord, la procédure de l'article 23 est trop longue, alors qu'une action immédiate est nécessaire ; l'harmonisation du régime d'importation serait une concession de la France et de l'Italie sans contrepartie ni justification. Enfin, le développement de la coopération industrielle comporte des risques : la Communauté pourrait apporter au Japon les techniques de pointe, notamment nucléaire et aéronautique, dans les rares domaines dans lesquels elle est très compétitive.

Au contraire, les délégations néerlandaise, britannique, danoise et allemande se sont déclarées favorables à l'approche de la Commission.

Le 16 mars 1982, le Conseil économie et finances a considéré que la position commune de la Communauté vis-à-vis du Japon doit comporter, à côté des aspects commerciaux, des aspects relatifs

à la politique macro-économique et à l'évolution du yen. En définitive, il a décidé à l'unanimité de porter la question du déficit commercial de la C. E. E. devant le G. A. T. T. sur la base de l'article 23.

Le texte, adopté par le Conseil, déclare que :

— les mesures récentes prises par le Japon, afin d'ouvrir son marché, ne suffisent pas ;

— il faut maintenir la pression sur le Japon pour qu'il augmente véritablement ses importations ;

— il faut redemander aux Japonais de modérer leurs exportations, notamment dans les secteurs sensibles ;

— les aspects de la politique macro-économique et l'évolution du yen doivent trouver leur place à côté des aspects commerciaux.

Le Japon a fait savoir, le 23 mars 1982, qu'il acceptait de se soumettre à cette procédure ; il a même décidé de porter à son tour la politique commerciale de la C. E. E. devant le G. A. T. T. en application de la procédure de l'article 23. Enfin, il a poursuivi une révision des quotas qu'il impose sur certaines catégories de produits.

C'est ainsi que le 28 mai 1982 le Gouvernement japonais a annoncé une série de mesures de portée assez limitée.

La procédure de l'article 23 du G. A. T. T. qui se déroule actuellement à Genève n'a abouti, du point de vue même de la Commission, qu'à des *résultats décevants*. Le deuxième round des consultations, qui s'est accompli au début juillet, a donné lieu à un dialogue de sourds. Face à l'argumentation avancée par la Communauté selon laquelle l'ensemble de la politique économique et commerciale du Japon empêche la C. E. E. de bénéficier pleinement des avantages que prévoit le G. A. T. T., les autorités japonaises ont affirmé que la réussite de leur économie tenait à la compétitivité de leur industrie.

Dans ces conditions on estime, à la Commission européenne, que la C. E. E. pourrait demander maintenant un arbitrage par un panel de personnalités indépendantes.

D'une façon générale, elle dénonce la politique des « petits pas » menée par Tokyo. L'ampleur et l'urgence des problèmes sont telles qu'une telle politique ne suffit plus, précise un communiqué officiel, qui ajoute que la « patience européenne a des limites ».

Le temps des mesures énergiques est manifestement venu : à cet égard, on ne peut que se féliciter de ce que la Communauté ait autorisé certaines mesures de sauvegarde pour certains produits, comme les automobiles en Italie et les téléviseurs couleur en France.

C. — VERS LA NÉGOCIATION D'ACCORDS D'AUTOLIMITATION ?

En fait, tandis que la France, lasse de l'inertie des autorités, prenait une série de mesures de sauvegarde de son marché intérieur, comportant notamment l'obligation de dédouaner les magnétoscopes à Poitiers, la position de la Communauté évoluait quelque peu.

En octobre, pendant la session du Conseil « général », la France avait demandé que soit mise à l'étude l'opportunité de demander une autolimitation des exportations japonaises, des téléviseurs couleur, des machines-outils à commande numérique, des montres à quartz, ainsi que des magnétoscopes et du matériel hi-fi. L'Italie avait demandé d'étendre l'étude aux motocyclettes.

Le groupe à haut niveau « Japon » — chargé d'étudier les problèmes de la compétitivité industrielle de la C.E.E. à l'égard du Japon en liaison avec la politique commerciale — a préparé un avant-projet de rapport au Conseil, qui indique des orientations unanimes des « Dix » sur les questions générales, mais fait état des divergences, notamment sur cette question des « autolimitations ».

Sur le plan général, le groupe à haut niveau considère que l'industrie communautaire doit maintenir ou restaurer sa compétitivité dans les secteurs en cause ; il appartient en premier lieu aux entreprises elles-mêmes de procéder aux restructurations nécessaires ; les pouvoirs publics, tant nationaux que communautaires, doivent mettre en place un encadrement donnant les stimulants nécessaires à cette restructuration. Parmi ces stimulants, le groupe indique en premier lieu la réalisation d'un marché communautaire véritablement unifié ; et plusieurs délégations estiment que les entraves techniques ont encore une incidence négative considérable.

Les divergences à l'intérieur du groupe concernent surtout deux aspects :

1. Le « contenu local » lors d'investissements étrangers et de « joints ventures ». Certains membres du groupe estiment que l'établissement de normes en matière de « contenu local » représente un élément essentiel d'une politique industrielle ; à défaut de

telles normes, les investissements étrangers n'aboutissent parfois qu'à de simples opérations d'assemblage de matériel fabriqué dans un pays tiers (au Japon dans ce cas). D'autres délégations observent, en revanche, que l'obligation d'un « contenu local » d'un niveau déterminé est en opposition avec l'objectif de réaliser la compétitivité optimale.

2. L'introduction, dans la politique commerciale commune à l'égard du Japon, de limitations et autres mesures quantitatives éventuelles. Certains membres du groupe estiment que la C.E.E. devrait définir et appliquer une politique commune dans des secteurs nouveaux où des mesures nationales n'existent pas, et laisser subsister (pour le moment du moins) les mesures de protection nationale qui déjà existent (car une « communautarisation » serait à l'heure actuelle extrêmement difficile). C'est dans ce contexte que la délégation française a présenté des suggestions détaillées quant à la négociation avec le Japon d'accords d'autolimitation dans les secteurs sensibles évoqués ci-dessus.

Si une telle stratégie permettrait d'éviter la prolifération de mesures nationales et d'en contrôler l'étendue, elle apparaît difficilement praticable eu égard à l'opposition de certains pays comme la R.F.A., les Pays-Bas et le Danemark à ce genre de mesures.

Le communiqué publié à l'issue du Conseil du 14 décembre ouvre cependant la possibilité pour la Commission de négocier de tels arrangements. Il précise en effet :

« — La Communauté doit à présent recourir à la procédure prévue à l'article XXIII, paragraphe 2, et demander la création, par les parties contractantes du G.A.T.T., d'un groupe de travail qui examinerait les problèmes soulevés par la Communauté. Le calendrier, les modalités et la nature exacte de l'action à entreprendre par la Communauté dans le cadre du G.A.T.T. doivent être arrêtés par la Commission, en consultation avec le Comité spécial de l'article 113 ;

« — En même temps, la Commission doit, en consultation avec le Comité spécial de l'article 113, poursuivre activement avec les autorités japonaises, l'examen de la liste révisée des demandes d'ouverture du marché japonais du 19 novembre 1982 ;

« — Pour permettre de mener à bien le processus d'ajustement structurel déjà en cours dans la Communauté, la Commission doit réitérer aux autorités japonaises la demande de la Communauté de lui donner l'assurance tangible qu'à partir de 1983 le Japon pratiquera à l'égard de la Communauté européenne, dans son ensemble, une politique de modération effective et clairement

définie dans les secteurs où une pression des exportations japonaises vers la Communauté causerait de graves difficultés. La Commission fera rapport au Conseil lors de sa session des 24-25 janvier 1983. »

Ce texte n'est pas exempt d'ambiguïté. La Délégation allemande a en effet précisé qu'elle interprète le troisième point ci-dessus comme un mandat exploratoire. En revanche, la Délégation française considère que la Commission est tenue de négocier des accords d'autolimitation.

SECTION III

La maîtrise des importations de produits sensibles.

La Communauté s'est efforcée de négocier des arrangements commerciaux avec certains de ses fournisseurs lorsque la situation de crise que connaissaient certains secteurs l'exigeait. C'est ainsi que si l'on excepte le cas particulier des exportations japonaises, la Communauté a depuis quelques années obtenu des engagements d'autolimitation des exportations de la part de certains pays en voie de développement producteurs d'acier ou de textiles. L'examen de ces accords sera complété par celui du problème connexe du contrôle de l'origine des produits.

CHAPITRE PREMIER

La négociation des accords textiles bilatéraux.

On peut rappeler que la maîtrise des importations de produits textiles est réalisée depuis 1973 par la signature d'accords commerciaux bilatéraux signés sur la base d'accords-cadres dits accords multifibres (A.M.F.). Tout en garantissant un légitime droit d'accès des pays du Tiers Monde aux marchés des pays développés, nécessaire au financement de leurs importations, ces accords doivent donner aux industries des pays du Nord, et tout spécialement à celles des pays européens, le répit nécessaire à la restructuration de leur appareil de production et à la consolidation de l'emploi.

L'A.M.F. III n'a été acquis, le 22 décembre 1981, qu'à la suite de difficiles négociations car les pays européens avaient souhaité notamment l'introduction de clauses « anti-bouffées » d'importation,

ainsi que de taux de croissance différenciés des quotas selon les produits, voire selon les pays afin que des réductions de droits d'accès puissent être demandées pour les fournisseurs dominants.

L'accord de principe, donné le 25 février 1982 par le Conseil, constituait une approbation conditionnelle des résultats de la négociation : l'adhésion communautaire pourrait en effet être dénoncée à moins que le Conseil ne juge auparavant satisfaisant le contenu des accords bilatéraux, qui en tout état de cause devront respecter des plafonds globaux impératifs dont les taux de croissance respectifs sont pour les produits de la catégorie I (1), les suivants :

	CATEGORIES (En pourcentage.)							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Pays A. M. F.	0,1	0,5	2	2,4	2,4	2,8	1,5	1,5
Pays préférentiels	0,15	0,75	3	3,6	3,6	4,2	2,25	2,25

Sur 27 accords bilatéraux à passer, près d'une vingtaine ont été négociés sans trop de difficultés.

Ainsi à la fin du mois d'octobre, seuls neuf pays n'étaient pas parvenus à un accord avec la Communauté : Hong-Kong, la Corée du Sud, Macao, les Philippines, Singapour, la Malaisie, l'Indonésie, le Brésil et l'Argentine.

Pour essayer de vaincre les résistances de ces pays qui constituent, pour l'essentiel, des fournisseurs dominants de la Communauté, la Commission a souhaité bénéficier d'une certaine souplesse pour la mise en œuvre du mandat de négociation. Les quatre Etats membres — France, Royaume-Uni, Italie et Belgique — qui s'étaient opposés à tout assouplissement de la position communautaire, ont fini par accepter une certaine flexibilité dans le mandat de la Commission.

(1) Pour l'application de l'ensemble de ces dispositions, les « produits textiles A.M.F. » ont été classés, selon leur degré de sensibilité, en six groupes et cent vingt-trois catégories :

- groupe I, catégories 1 à 8 : produits à haute sensibilité : filés de coton ; autres tissus de coton ; tissus de fibres synthétiques : tee-shirts et articles similaires ; chandails, pantalons pour hommes et femmes ; chemisiers pour femmes ; chemises pour hommes ;
- groupe II, catégories 9 à 31 : autres produits sensibles ;
- groupe III, catégories 32 à 67 : autres filés, tissus et articles de confection simple ;
- groupe IV, catégories 68 et 69 autres vêtements et articles de bonneterie ;
- groupe V, catégories 90 à 114 : tous les autres produits en laine, coton, fibres textiles synthétiques et artificielles ;
- groupe VI, catégories 115 à 123 : produits en lin et ramie, intégrés uniquement dans les accords conclus avec les pays à commerce d'Etat.

C'est dans ces conditions qu'a pu être obtenu un accord avec Hong-Kong, principal fournisseur de la Communauté puisqu'il représente 17 % des importations de cette dernière en provenance des pays A.M.F.

Les principaux éléments de l'accord sont les suivants :

— la réduction des quotas de 8,3 % à 6,3 % pour les cinq catégories de produits les plus sensibles (chemisettes, chandails, pantalons, blouses et chemises) ainsi que des limitations sur une base régionale. En moyenne, les taux de croissance sont nettement inférieurs à ceux de l'accord précédent, allant de 0,1 % pour les tissus de coton et les tissus synthétiques, à 0,5 % pour les catégories les plus sensibles, et jusqu'à 4 % pour les catégories moins sensibles.

— une certaine flexibilité, sous la forme de possibilités de transferts d'une année à l'autre, après consultation, pour des quantités qui se situent entre 1 % et 5 %. Les transferts d'une catégorie à l'autre sont possibles entre 3,5 % et 5 % selon la sensibilité du produit concerné. La flexibilité n'est cependant pas admise pour les tissus de coton et pour les tissus synthétiques ; une limite cumulative pour le recours à la flexibilité est fixée à 10 % pour les catégories de produit les plus sensibles, et à 11 % pour les autres.

La délégation de Hong-Kong ne s'estime pas lésée par cet accord dans la mesure où, d'une part, les quotas fixés pour 1983 sont supérieurs au niveau réel des échanges et où, d'autre part, il est prévu la possibilité de reporter des quotas non utilisés d'une catégorie sur l'autre.

Comme avec d'autres pays d'Asie, il est également prévu une clause anti-fraude qui permet à la Communauté de réduire davantage les quotas si on constate des fraudes sur l'origine de produits en fait fabriqués à Hong-Kong.

La Communauté devait encore négocier avec deux fournisseurs dominants : Macao et la Corée du Sud. Tandis qu'un accord semble en vue avec le premier, avec le second, des difficultés persistent en ce qui concerne le mécanisme anti-fraude. Cela témoigne de l'importance des questions d'origine des produits dans la maîtrise des importations de produits sensibles.

Après qu'un accord eut été finalement trouvé avec ces deux pays, la Communauté a pu confirmer le 13 décembre son adhésion à l'A.M.F. III.

CHAPITRE II

Le contrôle de l'origine des produits.

L'enjeu des discussions est particulièrement important : ce n'est pas seulement l'*efficacité des accords commerciaux* textiles qui est en cause, mais l'*équilibre industriel* qu'ils tendent à préserver et, par là même, les orientations d'une politique industrielle que notre pays considère comme capitales et qui l'ont conduit, comme la Grande-Bretagne, à prendre, au niveau national, les mesures qui s'imposaient : le décret du 29 août 1979 sur l'indication d'origine à apposer sur certains produits textiles et les vêtements — dont l'entrée en vigueur a été reportée au 1^{er} octobre 1980 et le champ d'application restreint aux seuls produits originaires de pays tiers — constitue une réaction légitime face au **risque de contournement des accords commerciaux** issu de l'inertie des autorités communautaires.

Les vicissitudes qu'ont connues les propositions de la Commission en la matière sont très significatives des *conflits d'intérêt* qui sont à l'origine d'un *vide juridique préjudiciable à l'industrie textile européenne*.

Une fois de plus, l'on ne peut que constater que s'affrontent **deux conceptions du Marché commun** : l'une, d'inspiration libérale, qui fait presque exclusivement confiance aux mécanismes du marché pour assurer le développement de la Communauté, l'autre, qui le fait résulter d'évolutions organisées sur la base de politiques plus volontaristes où serait privilégiée une solidarité accrue entre les économies européennes.

Notre pays a, pour sa part, choisi depuis longtemps la conception qu'il entend défendre au sein des instances communautaires. Aussi, notre Délégation ne peut-elle qu'appuyer le Gouvernement français dans ses efforts pour faire déboucher l'initiative de la Commission et pour regretter l'attitude négative de certains de nos partenaires qui retarde encore son aboutissement.

Il faut effectivement rappeler que, dans un premier temps, la Commission avait, pour tenter d'encadrer les réglementations nationales qui se mettent en place non seulement en France mais en Grande-Bretagne et en Italie, proposé, le 3 octobre 1980, une

directive sur le marquage d'origine des produits textiles ; celle-ci a été rejetée par le Comité économique et social et par le Parlement européen qui en avait demandé le retrait sur le rapport de M. von Wogau (P.P.E., R.F.A.).

Tenant compte de ces critiques, la Commission a été amenée, d'une part, à retirer en septembre 1981 sa proposition de directive pour lui substituer, le 15 décembre 1981, une proposition de règlement concernant les seuls produits textiles importés ; d'autre part, elle a cru devoir tirer les conséquences de l'abandon, dans l'immédiat, de toute harmonisation des réglementations nationales relatives au marquage d'origine, en ouvrant une procédure en manquement à l'encontre de la France par l'envoi d'un avis motivé relatif au décret susmentionné du 29 août 1979.

L'intérêt qui s'attache à la notion d'origine est bien connu. Malgré les confusions auxquelles elle peut donner lieu, eu égard notamment à la diversité des opérations auxquelles elle peut correspondre — déclaration, justification, indication ou marquage — la notion d'origine n'en reste pas moins indispensable, tant au bon fonctionnement des accords commerciaux externes à caractère préférentiel ou non applicables uniformément aux Etats membres, qu'à l'information du consommateur ou au jeu normal de la concurrence.

A l'appui d'une telle affirmation, on peut faire deux catégories d'observations :

En premier lieu, une défaillance dans l'appareil juridique et administratif de contrôle de l'origine est de nature à susciter des **fraudes** qui risquent à la fois de vider de leur contenu les avantages accordés aux pays du Tiers-Monde et de bouleverser les structures industrielles des pays européens en donnant un accès privilégié à des produits ne supportant pas les handicaps spécifiques propres aux économies en voie de développement.

En outre, l'existence de quotas régionaux pour les produits textiles soumis à l'A.M.F. ou, pour certains autres produits sensibles, de régimes à l'importation spécifiques en application des règlements 925/79 et 926/79 relatifs aux pays à commerce d'Etat et aux autres pays tiers, suppose également un contrôle strict de l'origine afin que n'apparaissent pas les **détournements de trafic** : il s'agit de flux d'importation suscités par les opérateurs qui, pour passer outre à un quota régional ou à des mesures de surveillance nationale, mettent leurs produits en libre pratique dans un autre Etat membre avant de le présenter aux douanes de l'Etat membre de destination.

Les fraudes que constituent les détournements de trafic sont particulièrement difficiles à déceler dans la mesure où l'administration des douanes n'a pas aux frontières intra-communautaires la même liberté d'action qu'aux frontières extérieures de la C. E. E.

En effet, dans son arrêt *Donckerwolke* du 15 décembre 1976 (1), la Cour a estimé que les Etats membres ne sauraient exiger de l'importateur autre chose que l'indication sur le document de déclaration en douane, *telle qu'il la connaît ou peut raisonnablement la connaître*. L'omission ou l'inexactitude de cette déclaration ne saurait être frappée de *sanctions disproportionnées* à la nature d'une infraction à caractère purement administratif. L'obligation d'indiquer l'origine des produits ne constitue pas une obligation d'apporter la *preuve* de cette origine.

En second lieu, il convient tout d'abord de noter que les *qualités d'usage* du produit auxquelles le consommateur attache le plus d'importance et, en tout état de cause, la fiabilité des mentions qui s'y rapportent, *ne sont pas dépourvues de tout lien avec le lieu de fabrication*.

Ensuite, il n'est pas inutile d'informer le consommateur sur l'origine, dans la mesure où celui-ci devrait exiger *un prix sensiblement plus faible* pour des produits fabriqués dans des *conditions de concurrence fondamentalement différentes*.

Vu les réactions défavorables suscitées par son projet de directive d'harmonisation des réglementations nationales applicables au marquage de l'origine, la Commission a, en décembre 1981, proposé un nouveau texte, plus restreint dans son champ d'application mais aussi plus efficace dans son dispositif.

Fondé sur l'article 113, c'est-à-dire inscrit dans la perspective de la politique commerciale commune, le projet de règlement a un champ d'application plus limité, puisqu'il ne concerne que les produits textiles et d'habillement importés des pays tiers. Sous cette réserve le nouveau régime apparaît sensiblement plus efficace.

D'accord, parce que la mise en libre pratique est — en principe — subordonnée au respect de *l'obligation de l'indication d'origine* et que, dès lors, celle-ci *pèse sur l'importateur*.

Ensuite, parce qu'il est prévu que l'indication d'origine est fixé sur le produit lui-même.

Une lacune importante persiste dans la mesure où ce projet ne concerne pas les produits obtenus à la suite d'un trafic de perfectionnement passif et cela pour le seul motif que ces produits font l'objet d'un règlement particulier du 16 mars 1982.

(1) Dont la commission a tiré les conséquences dans une décision du 29 décembre 1979.

Malgré sa portée limitée, ce projet de règlement continue de susciter des réactions hostiles.

Le Comité économique et social a, de nouveau, rendu un avis défavorable. L'Assemblée des Communautés, de la même manière, persiste dans son attitude négative.

Après que le débat eut déjà été ajourné, l'Assemblée a, sur proposition de son rapporteur pour la Commission économique et monétaire, repoussé, le 17 septembre 1982, la proposition de la Commission. Face au refus de celle-ci de retirer son texte, il a été fait usage de la procédure de l'article 35-3 du règlement de l'Assemblée aux termes desquels, en cas de rejet, « si la Commission ne retire pas sa proposition, le Parlement peut décider de ne pas voter sur la proposition de résolution et de renvoyer à nouveau la question à la commission compétente. Dans ce cas, cette commission fait rapport au Parlement dans un délai d'un mois ou, dans des cas exceptionnels, dans tout autre délai plus court, fixé par le Parlement ». Le vote, reporté faute de quorum, a été acquis le 11 octobre 1982.

Votre Délégation s'élève contre ce qui constitue, à l'évidence, les manœuvres dilatoires de tous ceux qui, au nom d'un libéralisme sans concession, favorisent une concurrence anarchique et déloyale. De telles ambitions sont d'ailleurs clairement exprimées dans le rapport de M. Von Wogau ; celui-ci ne les dissimule en aucune façon, au contraire, il affirme que « la situation serait différente si l'attitude commune, proposée par la Commission vis-à-vis des pays tiers, s'accompagnait de facilités pour les échanges intérieurs, c'est-à-dire :

— que les Etats membres renoncent à diviser en quotas nationaux les contingents communautaires fixés par des accords bilatéraux dans le cadre de l'accord multifibres ;

— que les Etats membres et la Commission réduisent à un minimum absolu l'application des mesures de protection prévues par l'article 115 du Traité C. E. E. ».

En somme, les moyens d'un contrôle accru ne seraient à donner, selon la Commission économique et monétaire, qu'en contrepartie de la quasi-suppression de la base juridique du contrôle...

Par ailleurs, la Commission poursuit la procédure engagée contre la France sur la base de l'article 169 du Traité.

A la suite du décret du 29 août 1979, la Commission avait engagé une action pour non-respect de l'article 30 du Traité de Rome et adressé au Gouvernement une lettre de mise en demeure

pour lui demander de présenter ses observations. La procédure avait cependant été interrompue après qu'un décret d'avril 1980 en eut, comme on l'a déjà indiqué, reporté l'entrée en vigueur. Elle a été reprise dès lors qu'il n'y avait plus d'espoir de parvenir à une harmonisation communautaire des réglementations nationales.

L'argumentation de la Commission est la suivante : si en l'absence de réglementation communautaire, la France demeure libre d'imposer le marquage d'origine aux fabricants français, « il n'en va pas de même pour les produits importés des autres Etats membres, dans la mesure où cette obligation se heurte à l'interdiction visée à l'article 30 du traité C. E. E. Or, l'obligation de respecter la réglementation instituée par le décret du 29 août 1979 impose de nombreuses entraves aux fabricants étrangers et opérateurs économiques désireux d'exporter vers la France, entraves qui occasionnent des coûts, notamment de production et de gestion susceptibles de rendre les importations plus onéreuses. Ces entraves ne sont nullement justifiées par une des « exigences impératives » auxquelles il est fait allusion dans l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire 788/79 (Gilli et Andres). La Commission estime en particulier que la défense des intérêts des consommateurs ne saurait justifier un marquage obligatoire des produits textiles, ceci notamment en considération du fait qu'un marquage d'origine ne renseigne aucunement sur la qualité d'un produit. La Commission estime par conséquent que, s'agissant d'une mesure apte à entraver, directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, les importations en provenance d'autres Etats membres, celle-ci constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative au sens de l'article 30.

En outre, la Commission n'a pas cru devoir tenir compte du fait que l'inobservation de la réglementation relative au marquage pour les produits d'origine communautaire ou mis en libre pratique n'était pas actuellement sanctionnée.

Votre Délégation a estimé dans ses conclusions du 17 novembre 1982 que, *compte tenu de l'inertie communautaire, particulièrement préjudiciable à l'industrie textile européenne et, tout spécialement, à l'industrie française, il conviendrait de rechercher les moyens d'un renforcement du contrôle de l'origine au niveau national, même si la marge de manœuvre qui découle de nos obligations communautaires apparaît singulièrement étroite.*

CHAPITRE III

Le volet externe du plan acier.

Dans la perspective du plan « anti-crise » que la Commission cherche à mettre en œuvre pour 1983, la Communauté s'efforce de définir un régime des importations compatible avec la situation particulièrement mauvaise du marché européen de l'acier.

En septembre 1982, le Royaume-Uni, estimant qu'étant donné que des restrictions supplémentaires sont applicables aux entreprises communautaires, des contraintes du même ordre doivent concerner les pays tiers exportateurs. Les nouveaux arrangements doivent, selon lui, tenir compte de cette nouvelle situation.

Eu égard à certaines divergences d'intérêt, les pays européens n'ont pas pu se mettre d'accord lors du Conseil européen du 27 octobre 1982 sur la réduction à appliquer sur les importations en provenance des pays tiers.

Au nom de la Commission européenne, M. Davignon a proposé la reconduction, pour l'essentiel, du dispositif 1982, étant précisé que :

— en ce qui concerne les arrangements avec les pays exportateurs, la réduction des quantités par rapport à l'année de base 1980 serait de 10 %, c'est-à-dire légèrement plus forte que celle décidée pour 1982 (9,5 %) ;

— en ce qui concerne les pays « hors arrangement », en provenance desquels une augmentation sensible des importations a été enregistrée, il faudrait exercer surtout un contrôle plus efficace sur le respect des « prix de base », en vue du déclenchement des mesures anti-dumping.

M. Davignon a insisté sur le fait que la Communauté doit être plus restrictive à l'égard des pays « hors arrangement » qu'à l'égard des pays « sous arrangement », pour ne pas désavantager ces derniers, et en tenant compte du fait que les importations en 1982 ont augmenté surtout en provenance des pays « hors arrangement ».

Les Etats membres se sont divisés, en prenant trois positions différentes :

— un certain nombre d'entre eux appuient la proposition de la Commission européenne ;

— le Royaume-Uni et l'Italie estiment que la réduction proposée est insuffisante, et préconisent un taux de réduction de 15 % ;

— la France et la Belgique suggèrent, à titre de compromis, un taux de 12,5 %.

Plusieurs délégations ont fait valoir que le taux proposé par l'Italie et le Royaume-Uni aboutirait à pénaliser les pays qui ont accepté de se soumettre à une discipline pour leurs exportations.

Le mandat de négociation pour la Commission devrait aussi régler la question de la « marge de pénétration », c'est-à-dire l'avantage en matière de prix que la Communauté octroie aux pays « sous arrangement », en contrepartie de leurs engagements d'auto-limitation. Cette marge est actuellement de 3 % pour les pays de l'A. E. L. E., et pour les pays autres que de l'A. E. L. E. elle est de 6 % pour les aciers ordinaires et 4 % pour les aciers spéciaux. Certains Etats membres estiment que cette marge devrait être diminuée, surtout si le taux de réduction des quantités était faible ; d'autres Etats membres s'opposent à une mesure qui aurait, encore une fois, l'effet de pénaliser les pays qui acceptent la discipline.

Un dernier point fondamental est à régler : le nombre des pays avec qui la Communauté est disposée à conclure les arrangements. Plusieurs Etats membres estiment que ce nombre devrait être élargi, en y incluant notamment certains pays latino-américains dont les exportations s'accroissent considérablement (Vénézuela, Argentine, et — pour les produits autres que la fonte — Brésil), ainsi que l'Afrique du Sud. D'autres Etats membres font valoir les situations particulières de l'Afrique du Sud (des objections subsistent à l'égard de tout arrangement négocié) et de l'Argentine (les relations commerciales ne sont pas encore entièrement normalisées), pour manifester leurs réticences. En tout état de cause, il faudrait attendre d'abord l'aboutissement de certaines procédures anti-dumping en cours, avant de se prononcer.

SECTION IV

Les relations avec les pays en voie de développement.

Presque simultanément, la Communauté cherche à adapter les divers cadres juridiques et financiers qui régissent ses relations avec les pays en voie de développement, qu'il s'agisse de ceux qui, en Afrique notamment, sont liés à elle dans le cadre de la Convention de Lomé ou de ceux qui, situés autour de la Méditerranée, ont passé avec elle des accords d'association. En 1975, était signée la première convention de Lomé qui prolongeait et étendait une politique amorcée dans le cadre des conventions de Yaoundé. En 1976, étaient conclus des accords de coopération globale de durée illimitée avec les pays de la rive Sud de la Méditerranée.

Parallèlement étaient lancés en 1976 les premiers programmes d'aide financière en faveur des pays en voie de développement non associés. La Commission vient de proposer au Conseil d'adopter de nouvelles orientations à cet égard.

Il a paru en effet nécessaire de redéfinir ces politiques pour tenir compte tant de l'évolution interne de la Communauté et, en particulier, de son élargissement vers le Sud que de la situation des pays en voie de développement eux-mêmes vis-à-vis desquels la Communauté a des responsabilités historiques tout à fait particulières.

Alors que le centre de gravité de la Communauté est en passe de se déplacer vers le Sud, il convient de rassurer les pays associés et, notamment, ceux de la zone méditerranéenne : la modification de l'équilibre des intérêts qui pourrait en résulter ne porte en aucune façon atteinte à la permanence de l'engagement des pays européens en leur faveur.

Par ailleurs, la déception qui résulte des deux premières décennies du développement, les perspectives sombres qui s'offrent à beaucoup de pays africains, ainsi que l'endettement de plus en plus inquiétant des pays en voie de développement — 626 milliards de dollars — et en particulier celui des pays qui, précisément, amorcent leur décollage économique, conduisent à souhaiter une relance de la politique de la Communauté vis-à-vis du Tiers Monde.

C'est dans cette perspective que l'on examinera successivement le mémorandum sur la politique communautaire de développement, présenté par M. Pisani et la communication de la Commission sur la politique en Méditerranée de la Communauté élargie.

CHAPITRE PREMIER

Le mémorandum sur la politique communautaire de développement.

L'Europe s'est toujours efforcée d'être à l'avant-garde en matière de coopération pour le développement. C'est ainsi que la Convention de Lomé a toujours été considérée par la Communauté comme un modèle pour les relations Nord-Sud à la fois de par les conditions de son élaboration, c'est-à-dire son caractère contractuel, et de par les mécanismes qu'elle met en œuvre, Stabex et Sysmin, qui, cherchant à stabiliser les recettes d'exportations de produits de base, s'attaquent aux causes mêmes du sous-développement.

Mais dans la perspective de la négociation de la nouvelle convention qui devra entrer en vigueur au début du mois de mars 1985, il convenait sans doute, pour reprendre une expression de M. Pisani, « de tirer le meilleur parti possible de l'héritage et d'adapter les instruments dont la Communauté dispose à la réalité économique des pays à qui elle s'adresse ».

Plus précisément, cinq facteurs imposent une nouvelle vision globale de la politique de la Communauté :

- l'aide alimentaire n'a pas permis et ne suffira pas à résoudre le drame de la faim dans le monde ;
- les pays signataires de la Convention de Lomé n'ont pas, pour la plupart, réussi à amorcer leur décollage économique ;
- le bassin méditerranéen forme un ensemble et il n'est pas cohérent que ses relations avec la Communauté soient régies par un grand nombre d'accords séparés ; d'où la nécessité de mettre au point un accord global ;
- les pays du Tiers Monde non associés ont des besoins particuliers, dont l'Europe doit tenir compte en établissant avec eux une coopération renouvelée.

Ainsi, l'ambition du Mémorandum est-elle principalement, eu égard à l'évolution de l'environnement économique mondial, de redéfinir une politique globale qui soit adaptée à la situation et aux besoins réels des pays en voie de développement.

De ce point de vue, ce Mémorandum se veut à la fois : reformulation des priorités de la politique communautaire, adaptation en conséquence de ses moyens financiers et de son cadre institutionnel, et confirmation de la volonté européenne de rééquilibrage des relations Nord-Sud.

A. — LA REFORMULATION DES PRIORITÉS

Il n'est pas question pour la Communauté d'imposer à ses partenaires de quelconques priorités définies de l'extérieur. Selon M. Pisani, jusqu'à présent, nous avons mis à la disposition de ces pays des outils, sans nous préoccuper de savoir si ces outils pourraient être maîtrisés par les mains auxquelles on les confiait. Bien souvent la main ne maîtrise pas l'outil : « il y a des irrigations inutilisées, des barrages hydroélectriques utilisés à quelques points pour cent, il y a des usines qui sont des cathédrales vides, il y a des hôpitaux qui ne fonctionnent pas parce qu'il n'y a pas le personnel compétent ». En somme, l'esprit du Mémoire est de dire aux pays concernés : « Définissez une politique et la Communauté vous aidera à la réussir et à la continuer. »

Cela dit, l'expérience acquise suggère des orientations générales, dont la Communauté doit s'inspirer dans la conduite de sa politique : priorité à l'agriculture et maîtrise de l'aide alimentaire, soutien aux petites et moyennes entreprises, adéquation de projets aux ressources et aux besoins de l'économie locale.

Il s'agit en priorité de faire face au drame, au scandale de la faim dans le monde et cela, de façon efficace, c'est-à-dire en menant des stratégies de nature à **renforcer l'autonomie agro-alimentaire des pays en voie de développement** : il s'agit de privilégier l'agriculture et de développer une aide alimentaire qui ne nuise pas à cette dernière par des modalités inadéquates.

L'importance fondamentale de l'agriculture est attestée par la situation du continent africain. Celui-ci compte aujourd'hui 400 millions d'habitants et en comptera 800 millions d'ici à la fin du siècle. Au cours de ce même laps de temps, l'Afrique, qui est aujourd'hui autosuffisante à 80 %, ne le sera plus qu'à 70 %. De plus, si l'agriculture ne devient pas prospère et créatrice d'emploi, le surcroît de population ira dans les villes, ce qui, non seulement accroîtra les besoins alimentaires globaux, mais encore accentuera les difficultés que rencontrent ces pays pour maîtriser une croissance explosive de la population urbaine.

L'aide alimentaire doit, dans cette perspective, intervenir à l'appui de stratégies alimentaires cohérentes, et ne pas remettre en question les efforts de productivité effectués par l'agriculture locale. Cette aide **est en effet bien souvent dangereuse** : parce que l'on inverse les flux des transports qui, au lieu d'aller de la campagne vers la ville et le port, vont du port vers la ville et la campagne ;

parce que l'on crée des habitudes de consommation, en particulier pour le pain blanc, qui ne correspondent pas aux possibilités locales de production. L'objectif fondamental de la Commission est de dispenser une aide alimentaire qui se détruit elle-même, ce qui suppose qu'elle devienne un outil de développement de l'agriculture locale, un élément de l'incitation à produire pour les agriculteurs.

En matière industrielle, s'il n'est pas question de nier l'utilité des investissements étrangers, il convient de mettre l'accent sur les besoins de l'économie locale ; d'abord sur les petites et moyennes entreprises et sur la transformation des matières premières locales ; ensuite, en suscitant l'apparition d'un tissu économique fondé sur la réalisation d'unités de productions à l'échelle des pays en voie de développement.

Cette nouvelle perception des besoins des pays du Tiers Monde exige une adaptation du cadre institutionnel et financier de l'action de la Communauté.

B. — L'ADAPTATION DES MOYENS FINANCIERS ET DU CADRE INSTITUTIONNEL

Sur le plan institutionnel, le Mémorandum comporte deux propositions : une convention de Lomé à durée indéterminée et une convention collective avec les pays méditerranéens.

En premier lieu, il s'agit de définir, à l'instar de ce qui existe pour les relations de la Communauté avec le Maghreb et le Machrek, un contrat à durée indéterminée sur lequel viendraient se greffer des protocoles financiers. Un contrat constituerait un cadre permanent, à l'intérieur duquel prendraient place des protocoles financiers à durée variable selon la nature des opérations concernées, longues pour des actions telles que la lutte contre la désertification, plus courtes dans la plupart des cas. On aurait donc l'unité du système assurée par une sorte de tronc commun matérialisant des conceptions politique et économique de base, à partir duquel se développerait, de façon souple, toute une série d'actions particulières, définies en fonction des besoins divers exprimés par les pays en voie de développement.

En définitive, s'il demeure indispensable de réviser périodiquement les mécanismes d'aide, notamment du point de vue financier, remettre en cause tous les cinq ans, l'ensemble du dispositif, c'est frapper inutilement de précarité les objectifs, la permanence des mécanismes de garantie et la sécurité des conditions d'accès au

marché communautaire. Bref, on provoque d'inutiles affrontements, alors que chacun sait dès l'abord, que, sous une forme ou sous une autre, la Convention sera renouvelée.

L'idée d'un **contrat collectif pour la Méditerranée** procède de la même démarche : celle-ci ne saurait à la longue s'accommoder de division ou de fragmentations qui méconnaissent l'unité fondamentale d'une région où l'Europe est le plus directement impliquée.

Une convention globale devrait permettre aux pays concernés, en concrétisant cette unité, de mieux maîtriser leur destin.

Sur le plan financier, le Mémorandum se fixe un objectif dont la simplicité devrait, selon ses auteurs, assurer une mobilisation efficace des énergies : **consacrer 1 pour mille du Produit intérieur des pays membres à l'aide au développement de la Communauté.** Cet objectif, apparemment modeste, constitue un doublement des sommes actuellement affectées à cette aide : celle-ci représente approximativement 10 % de l'aide des Etats, soit donc 0,5 pour mille de leur produit combiné.

Mais par cet objectif, le Mémorandum ne propose pas seulement d'assurer l'augmentation des apports communautaires au développement, il cherche à en garantir la flexibilité et la stabilité ; celle-ci est notamment indispensable à la réalisation de programmes à long terme. Quant à la flexibilité, elle est comme l'ont montré, au cours de la période récente, les difficultés du Stabex, indispensable à une gestion efficace des mécanismes de garantie des recettes d'exportation.

Sur le plan de la technique budgétaire, ces orientations impliquent que l'on distingue :

— les *aides à caractère contractuel* bénéficiant aux pays A.C.P. et méditerranéens et ainsi que celles qui seraient prévues dans le cadre de certains accords de coopération passés avec d'autres pays en voie de développement ;

— les *aides au développement mises en œuvre par la Communauté de manière autonome* telles que :

— les moyens de financement avec des organisations non gouvernementales,

— l'aide aux « pays en voie de développement non associés » qui est, en fait, une aide au développement rural (et accessoirement à la coopération régionale) orientée vers les pays les plus pauvres d'Asie et d'Amérique latine,

— l'aide à la programmation énergétique ;

— les aides à la consommation et au fonctionnement dont la Communauté doit disposer pour aider les pays en voie de développement à faire face à des situations d'urgence : il s'agit en particulier de l'aide alimentaire qui représente environ 40 p. 100 des fonds communautaires consacrés à l'aide au développement.

Une telle approche suppose une budgétisation du Fonds européen de développement.

C. — LA CONFIRMATION DE LA VOLONTÉ EUROPÉENNE DE FAVORISER UN RÉÉQUILIBRAGE DES RELATIONS ÉCONOMIQUES NORD-SUD

La difficulté où se trouve aujourd'hui la Communauté pour réaliser les objectifs qu'elle s'est fixés en 1981 pour le dialogue Nord-Sud, oblige la Communauté à s'interroger sur une certaine crise du système multilatéral de coopération. L'espoir suscité par la Conférence de Cancun, en octobre 1981, est aujourd'hui déçu. Il faut, selon le Mémoire, prendre acte des difficultés que l'entreprise comporte du fait même de sa globalité.

Dans cette impasse, les responsabilités sont, selon lui, partagées :

« Les pays en développement, dans le souci légitime de privilégier l'unité politique de leur groupe, ont additionné des revendications catégorielles sous le couvert d'une aspiration à un Nouvel Ordre économique international qui prenait plus souvent l'allure d'une vision que celle d'une stratégie cohérente. En politisant le débat, même s'ils devaient le faire, ils ont provoqué des réactions politiques, des échanges rhétoriques au risque que le plus urgent soit négligé.

« Les pays de l'Est européen se sont constamment tenus à l'écart du débat Nord-Sud, préférant imputer les difficultés du Tiers Monde aux séquelles du colonialisme et jouer bilatéralement de leur influence militaire et idéologique plutôt que d'assumer leurs responsabilités dans la construction d'un système de coopération multilatéral où éclateraient leurs insuffisances aux plans de l'aide et du commerce. Cette attitude que rien ne saurait justifier pèse d'un poids très lourd dans le débat sur le dialogue Nord-Sud. Elle transforme celui-ci en un dialogue Ouest-Sud et crée en bien des endroits du monde des situations détestables où l'aide au développement (Ouest-Sud) et l'aide idéologique et stratégique (Est-Sud) entrent en conflit et substituent l'affrontement Est-Ouest au dialogue Nord-Sud, avant de pervertir l'aide au développement elle-même.

« Les Etats-Unis qui, tout au contraire de l'U.R.S.S., ont été les protagonistes du système multilatéral de coopération, privilégient aujourd'hui la dimension Est-Ouest des problèmes internationaux. Ainsi, les Etats-Unis, dans leurs rapports avec le Tiers Monde, donnent aujourd'hui priorité aux rapports d'influence bilatéraux et semblent négliger l'apport considérable que pourrait apporter au dialogue Nord-Sud l'importance de leurs moyens financiers et le dynamisme de leur économie.

« La Communauté a un intérêt essentiel à la stabilité du système international, à la sécurité de ses normes de fonctionnement, à la prévisibilité des comportements. Puissance politique et marchande, elle a naturellement intérêt à promouvoir une organisation du système international qui fasse prévaloir la logique de l'interdépendance sur celle du conflit : en ce sens, ses intérêts rejoignent ceux des pays en développement. L'Europe et les pays en voie de développement ne sont acteurs significatifs que dans un monde en paix. Dans un monde en guerre, ils auraient de fortes chances de jouer les victimes ou les champs de bataille. Pour ces raisons, la Communauté ne peut se résigner au blocage indéfini du dialogue Nord-Sud. Elle ne peut accepter de voir l'affrontement Est-Ouest (qui se résout en termes de puissance) l'emporter sur le dialogue Nord-Sud (qui s'exprime en termes de développement).

« En développant un système de relations contractuelles avec certains des groupes de pays en développement, la Communauté a obéi à la même logique, celle de l'instauration d'un système de relations internationales plus harmonieux, plus sûr et plus conforme à l'intérêt de tous les pays. Entre la politique de Lomé (qui concerne un groupe précis de pays en développement) et sa politique Nord-Sud (qui s'adresse à tous les pays en voie de développement, il y a place pour une application plus large de la doctrine Nord-Sud dont la Communauté s'est dotée. »

Ainsi, dans le cadre de la VI^e C.N.U.C.E.D. qui doit se tenir prochainement à Belgrade, la Communauté devrait, conformément aux vœux exprimés à la suite de la Conférence de Paris, proposer aux autres pays de se joindre à elle pour étendre le bénéfice du S.T.A.B.E.X. à l'ensemble des pays les moins avancés.

*
* *

Le 8 novembre 1982, les pays membres ont procédé lors d'un conseil « développement » à un vaste échange de vues. Les conclusions tirées par la présidence indiquent que le Conseil :

— partage les objectifs généraux fixés par le mémorandum et notamment la priorité au développement autonome des pays en

voie de développement et donc à leur autonomie alimentaire et au développement rural ;

— manifeste son intérêt pour la conception consistant à privilégier l'approche par « politiques » et donc le dialogue avec les pays intéressés plutôt qu'à l'approche par projet ;

— entend examiner ultérieurement la question des bases « contractuelles » de la future Convention de Lomé, c'est-à-dire la nature, limitée ou non dans le temps, de la Convention ;

— n'estime pas opportun de fixer des objectifs quantitatifs pour l'aide communautaire au développement (— 1 p. 1 000 du P.I.B. communautaire) et estime irréaliste de fixer un cadre financier unique pour l'aide au développement communautaire (et cela même si le Conseil s'est plusieurs fois engagé notamment vis-à-vis du Parlement à budgétiser le F.E.D. ...) ;

— et manifeste encore son intérêt pour l'établissement d'un cadre plus efficace de coopération du type de celui de Lomé notamment avec les pays d'Asie et d'Amérique latine.

D'une façon générale, un certain nombre de ministres ont partagé l'attitude prudente de M. Jean-Pierre Cot, ministre de la Coopération, pour qui la politique proposée par le mémorandum, pour sympathique qu'elle soit, est peut-être « une approche trop ambitieuse pour être efficace, trop générale pour être crédible » (1).

CHAPITRE II

La politique en Méditerranée de la Communauté élargie.

La Commission a adressé au Conseil, le 24 juin 1982, une communication relative à la mise en œuvre d'une politique en Méditerranée de la Communauté élargie qui s'inscrit dans le cadre plus large exposé dans le mémorandum Pisani.

Mais il semble que dans un premier temps, tout au moins, les Etats membres s'en tiennent à une approche plus pragmatique que celle préconisée par le mémorandum : un certain nombre d'Etats, et notamment la France, ont exprimé en effet des réserves sur le principe de la convention globale proposé par M. Pisani car il faut, selon le Ministre français de la Coopération, tenir compte de la diversité des situations qui caractérise le tissu des accords actuels de coopération avec les pays méditerranéens.

(1) Agence Europe n° 3482 du 8-9 novembre 1982.

Au demeurant, il semble que tout le monde s'accorde à penser qu'au moment où elle s'apprête à s'élargir à l'Espagne et au Portugal, *il importe que la Communauté confirme la permanence de ses engagements en Méditerranée* en particulier dans le domaine des échanges.

Dans son rapport présenté au Conseil le 21 juin 1979, relatif aux conséquences de l'élargissement de la Communauté sur ses relations avec les pays tiers, la Commission avait indiqué qu'elle ferait des propositions concrètes en ce qui concerne les solutions de nature à sauvegarder sa politique méditerranéenne. Tel est précisément l'objet de la communication du 24 juin 1982, présentée par M. Natali. Celui-ci part d'un constat mitigé sur les résultats de la politique actuelle et fixe les grandes lignes d'une nouvelle politique globale. C'est sur ces bases que sont négociés ou en cours de négociation les nouveaux protocoles financiers pour la première moitié de la présente décennie.

A. — LES RÉSULTATS INÉGAUX DE LA POLITIQUE ACTUELLE

Conçue en 1972, à l'issue de la période de prospérité exceptionnelle des années soixante, la politique actuelle a été mise en œuvre dans un contexte de crise interne et externe pour la Communauté. Elle concerne les pays du Maghreb (Algérie, Maroc, Tunisie), du Machrek (Égypte, Jordanie, Liban, Syrie) ainsi que divers autres Etats : Israël, Turquie, Chypre, Malte et Yougoslavie.

Dans ces conditions :

— les concessions assez larges accordées par la Communauté dans le secteur industriel n'ont pas donné les résultats attendus et notamment n'ont guère contribué à l'accélération de l'industrialisation des pays méditerranéens, qui aurait dû compenser les inévitables limitations du volet agricole. En effet, les produits dont les exportations auraient pu être accrues sont précisément ceux qui concernent des secteurs sensibles de l'industrie communautaire ;

— la Communauté n'ayant pas pu régler les problèmes de ses propres régions méditerranéennes, les clauses de réexamen prévues dans chaque accord n'ont pas été amenées à jouer ;

— par suite de la détérioration de la situation de l'emploi dans la Communauté et du ralentissement très net de l'appel à l'immigration qui en a résulté, les pays de la Méditerranée traditionnellement fournisseurs de main-d'œuvre ont vu se réduire relativement l'apport que constituaient pour leur balance des paiements les transferts de salaires ;

— en définitive, le déficit accusé par ces pays vis-à-vis de la C.E.E. est passé de 4 à 9 milliards d'ECU (1) entre 1973 et 1979.

L'élargissement pourrait accentuer ces évolutions défavorables en donnant une priorité d'accès aux pays candidats, tant pour les produits agricoles et industriels sensibles que pour la main-d'œuvre, ce qui ne serait pas sans risque vis-à-vis des autres pays méditerranéens. Il est donc essentiel pour la Communauté de maintenir les équilibres actuels.

B. — LA NOUVELLE POLITIQUE GLOBALE

Prenant acte des difficultés rencontrées dans le domaine des échanges, notamment de produits sensibles, la Commission insiste sur le fait qu'une stagnation du commerce ne saurait être compensée par un développement des actions de coopération, même financière, qui ne peuvent qu'en être le complément.

En ce qui concerne le secteur agricole, il est affirmé que, faute de débouchés, il est impératif d'éviter à l'échelle de la Méditerranée la formation d'excédents structurels qui seraient, dans une large mesure, voués à la destruction.

Dans ces conditions, il importe de stabiliser les courants d'importations dans le cadre d'une politique à long terme tenant compte des complémentarités, notamment en ce qui concerne les calendriers de commercialisation. Des garanties d'accès doivent être définies de façon concertée, M. Natali suggérant que soient fixés des « plafonds préférentiels » d'un niveau correspondant aux exportations traditionnelles, avec possibilité d'amélioration pendant la durée d'exécution de l'accord.

Des efforts doivent être faits de part et d'autre. Tandis que la Communauté devrait s'efforcer de construire sa politique d'orientation des productions dans des directions qui ne soient pas en contradiction avec les intérêts de ses partenaires méditerranéens, ceux-ci devraient réorienter leur agriculture en vue non d'accroître leurs exportations mais d'augmenter leur autonomie alimentaire.

Dans le domaine industriel, il est nécessaire, selon la Commission, que la Communauté permette à ses partenaires de développer leurs exportations de produits industriels, même s'il s'agit de produits sensibles.

(1) Jordanie incluse, Turquie exclue.

Les accords actuels prévoient le libre accès des produits industriels, il ne peut être question de revenir sur cet engagement ; il est même probable que la réaffirmation de ce principe ne suffira pas à calmer les appréhensions de nos partenaires ; elle doit être assortie de la mise en œuvre de nouveaux mécanismes de concertation plus efficaces que ceux prévus actuellement, capables de permettre à la Communauté de prendre en considération l'exigence de sécurité dans les échanges, nécessaire à l'élaboration et à la mise en œuvre normale de leurs plans d'investissements.

En définitive, la Commission insiste sur le fait que sans moyens financiers importants affectés à la coopération, celle-ci se transformerait rapidement en une nouvelle désillusion.

C. — LES NOUVEAUX PROTOCOLES FINANCIERS

L'aide financière qu'octroie la Communauté à ses partenaires s'est concrétisée dans des protocoles d'une durée de cinq ans dont la plupart sont venus à expiration au 31 octobre 1981 pour les pays du Sud de la Méditerranée.

Les nouveaux montants d'aide financière sont proposés pour une période de cinq ans et expire le 31 octobre 1986.

Comme précédemment, ces montants se composent à la fois de prêts de la Banque européenne d'investissement, accordés sur ses ressources propres, et de fonds provenant des ressources budgétaires de la Communauté et qui sont accordés soit sous forme de prêts à conditions spéciales, soit sous forme d'aides non remboursables.

Ces montants d'aide s'établissent comme suit :

	PROTOCOLES (1)									
	Budget.						B. E. I.		Total.	
	Total budget.		Prêts spéciaux.		Dons.		2 ^e prot.	1 ^{er} prot.	2 ^e prot.	1 ^{er} prot.
	2 ^e prot.	1 ^{er} prot.	2 ^e prot.	1 ^{er} prot.	2 ^e prot.	1 ^{er} prot.				
Maroc	109	74	42	58	67	16	90	56	199	139
Algérie	44	44	16	19	28	25	107	70	151	114
Tunisie	61	54	24	39	37	15	78	41	139	95
Egypte	126	77	50	14	76	63	150	93	276	170
Jordanie	26	22	7	4	19	18	37	18	63	40
Liban	16	10	5	2	11	8	34	20	50	30
Syrie	33	26	11	7	22	19	64	34	97	60
Total	415	307	155	143	290	164	560	332	975	639

(1) En millions d'ECU.

Les prêts financés par la Banque européenne d'investissement (B.E.I.) continuent de faire l'objet de **bonification à imputer sur le montant d'aide non remboursable accordé à chaque pays**. Cependant, le montant de cette bonification n'est plus uniforme. Il est de 2 ou 3 % selon le souhait des différents partenaires qui, en outre, ont eu, lors des négociations, la faculté de renoncer à la bonification pour l'ensemble des financements, accroissant ainsi d'autant la part des dons disponibles pour les actions relevant de ce type d'aide financière. Le Liban a opté pour cette possibilité.

La situation en matière de bonification est donc la suivante :

- Algérie, Jordanie, Maroc : 2 % pour tous les prêts B.E.I. ;
- Egypte, Syrie, Tunisie : 3 % pour tous les prêts B.E.I. ;
- Liban : pas de bonification des prêts B.E.I.

De plus, les nouveaux protocoles prévoient que les prêts destinés au financement du secteur pétrolier ne peuvent pas faire l'objet de bonification.

Les prêts à conditions spéciales — financés sur les ressources budgétaires — sont accordés comme précédemment, pour une durée d'amortissement de quarante ans avec un délai de grâce de dix ans et un taux d'intérêt de 1 %.

La Commission a achevé la négociation de tous les nouveaux protocoles financiers, sauf ceux concernant l'Algérie et la Tunisie. Tous les pays signataires se sont déclarés déçus du montant des aides accordées par la Communauté.

Tant la Commission des relations économiques extérieures que celle du développement ont, à l'Assemblée des Communautés, regretté que « le volume de l'aide globale proposée ne marque, dans certains cas, aucun progrès et n'est pas de nature à contribuer à la réalisation des objectifs assignés à cette coopération ».

SECTION V

Les négociations d'adhésion de l'Espagne et du Portugal.

Avec le rapprochement des échéances envisagées pour l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté, les négociations d'adhésion et leurs répercussions internes se situent désormais au premier plan de l'actualité communautaire.

Elles soulèvent, il est vrai, un ensemble de problèmes fondamentaux qui touchent à l'essence même de la Communauté et

constituent un test de sa crédibilité. Pour M. Natali, Commissaire européen chargé de l'élargissement, « l'incapacité de la Communauté à accueillir de nouveaux membres signifierait son incapacité de résoudre ses problèmes au plan institutionnel (processus décisionnel), budgétaire (ressources propres) et économique (adaptation et développement des politiques communes) ».

En ce qui a trait principalement aux aspects agricoles de l'élargissement, notre Délégation a déjà eu l'occasion de faire le point des problèmes posés et de se prononcer sur les mesures préconisées par la Commission européenne. Les « conclusions » qu'elle a adoptées, sur les rapports de M. Bernard Barbier concernant les marchés du vin et des fruits et légumes et sur le rapport de M. Marcel Daunay concernant le marché des corps gras (huile d'olive), soulignent l'ampleur des répercussions de l'élargissement dans ces secteurs de production et l'impérieuse nécessité de renforcer la réglementation communautaire préalablement à l'adhésion des deux pays candidats.

Avant de faire le point des négociations en cours, caractérisées par de faibles progrès au second semestre, il n'est pas inutile de rappeler la position du Gouvernement français à ce sujet ainsi que l'inventaire dressé par la Commission des problèmes posés par l'élargissement tant pour les politiques communautaires que pour chacun des Etats membres.

CHAPITRE PREMIER

La position française sur l'élargissement.

La position française a été précisée récemment tant par une lettre du Président de la République au Président de la Commission des Communautés européennes que par un Mémoire du Gouvernement.

A. — LA LETTRE DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE.

« Il ne s'agit en aucune manière », a souligné M. François Mitterrand, « de contester l'intérêt de l'élargissement pour la Communauté. L'Espagne et le Portugal ont une vocation historique à participer pleinement à la construction de l'Europe. Il est remarquable et heureux que dès leur retour à la démocratie, ces deux pays se soient, comme l'avait fait la Grèce, tournés vers notre Communauté. Encore, faut-il que des précautions soient prises pour que

l'intégration progressive des nouveaux Etats membres n'aggrave pas les dangers que court déjà la Communauté, au-delà de tout recours.

« Des réponses claires doivent être apportées aux questions posées par la France. Il faut définir non seulement l'objectif à atteindre mais aussi les moyens et le calendrier afin que tout soit mis en place dans le cadre communautaire au moment de l'adhésion.

« La France a fait connaître sa position sur les différentes questions qui sont actuellement posées : financement des actions communautaires, rééquilibrage des politiques agricoles dans le Nord et le Sud de la Communauté, politique extérieure commune, politique industrielle et sociale, pêche, échanges à travers la Méditerranée.

« Toutes réflexions sur l'élargissement doivent être inspirées de deux principes simples, à savoir la cohérence et la solidarité :

« — l'élargissement ne doit pas conduire à un affaiblissement de la Communauté...

« — les charges qu'implique l'élargissement doivent être équitablement réparties entre tous et non pas peser exclusivement ou principalement sur certaines régions ou sur certaines catégories de producteurs.

« Pour conclure, je ferai trois remarques :

« — L'ampleur des problèmes posés est telle qu'il serait aventureux de compter sur les seules mesures transitoires pour les régler ; il est évident, d'autre part, que les solutions principales doivent être trouvées dans le cadre communautaire actuel sans que ces nouveaux venus puissent en compromettre l'adoption ; ces solutions doivent faire partie de « l'acquis » au moment des adhésions nouvelles ;

« — Plusieurs des points qui viennent d'être traités ont déjà fait l'objet d'analyses intéressantes de la part de la Commission dans un document de 1978, rappelé dans votre lettre. Ces analyses doivent être précisées, élargies, à nouveau chiffrées et faire l'objet de propositions concrètes, sur lesquelles le Conseil devra prendre sans plus tarder des décisions. Là où il ne le pourra pas, nous devons en discuter au niveau du Conseil européen ;

« — Il conviendra de réfléchir à la façon d'associer les futurs Etats membres aux travaux de la Communauté sur les réformes à entreprendre. Ceci impliquera, en contrepartie, que dès maintenant certaines disciplines soient observées par ces pays. »

B. — LE MEMORANDUM DU GOUVERNEMENT

Sans reprendre *in extenso* cet important document, on en retiendra les points essentiels suivants :

1. — Les questions financières.

L'élargissement sera nécessairement une opération coûteuse pour la Communauté. Or, celle-ci a pratiquement atteint le plafond de ses ressources propres...

Cela conduit à poser deux questions :

— La première est celle de la recherche de modes de financement permettant d'aller au-delà des ressources propres actuelles de la C.E.E. Une réponse doit y être apportée rapidement.

— Il conviendra également de s'interroger sur la viabilité de l'actuel système budgétaire dans une Communauté à Douze. Il ne s'agit pas de mettre en cause les principes adoptés en 1970. Mais il est essentiel de bâtir un système qui soit durable, prenant en compte le nouvel équilibre de la Communauté élargie, et accepté par tous.

2. — Les questions agricoles.

L'adhésion de l'Espagne et du Portugal va accroître la dimension agricole de la C. E. E.

— Les productions de type méditerranéen (vin, fruits et légumes, huile d'olive) représentent 34 % du total de la production agricole espagnole, soit le double de ce qu'elles représentent dans la C. E. E. à Neuf ;

— Le potentiel de la production espagnole semble se renforcer de façon importante depuis quelques années, notamment pour le vin et les fruits et légumes... ;

— Ainsi se trouve posé, de façon beaucoup plus aiguë qu'actuellement, le problème du rééquilibrage Nord-Sud de la Communauté, qui devient une question urgente et centrale pour la C. E. E.

Une série de dispositions devront donc être prises rapidement :

— La réglementation communautaire devra être profondément, et sans nouveau délai, réformée, notamment dans le secteur des fruits et légumes ;

— Il convient de mesurer avec précision les risques de déséquilibre sur les marchés des produits méditerranéens : coûts de production et perspectives de développement des capacités de production des Etats candidats ;

— Il importe également d'examiner dans quelle mesure des disciplines de production et de commercialisation peuvent être mises en place.

L'élargissement va également poser en termes plus aigus un certain nombre de questions de politique extérieure agricole :

— la plus importante à cet égard est celle des conditions de concurrence entre les productions de la Communauté et les produits de substitution ; en matière de céréales, le Conseil européen a défini des orientations qu'il convient maintenant de mettre en œuvre ;

— tout aussi cruciale est celle des huiles végétales dont l'analyse a été faite à maintes reprises : la reprise par l'Espagne du régime d'importation actuel de la C. E. E. (à droit nul) fera baisser les prix, dans ce pays, des huiles concurrentes de l'huile d'olive ; la consommation de celle-ci risque de s'effondrer. L'application à l'Espagne du régime communautaire actuel de l'huile d'olive aura pour effet de doubler approximativement le revenu du producteur espagnol. Baisse de consommation, hausse de la production, toutes les conditions d'un déséquilibre profond du marché seront réunies.

Parmi les solutions à retenir, le memorandum considère que les orientations présentées par la Commission vont dans la bonne direction et que le moment est venu pour le Conseil de prendre ses décisions. Ces orientations tendent à réviser l'organisation du marché des huiles végétales de façon à rétablir des conditions de concurrence équitables entre les différentes huiles végétales, et à appliquer une taxe sur les matières grasses végétales communautaires et importées de façon à alléger la charge du budget communautaire.

3. — Les relations avec les pays du bassin méditerranéen.

L'élargissement aura des conséquences très sérieuses sur les relations de la C. E. E. avec les pays du bassin méditerranéen. L'équilibre des échanges transméditerranéens sera profondément modifié, notamment pour l'huile d'olive, les fruits et légumes et certains produits industriels.

Un nouvel équilibre devra être trouvé dans le cadre d'une « approche globale méditerranéenne » guidée par un double objectif qui serait la recherche :

— d'une plus grande autosuffisance alimentaire des pays tiers méditerranéens liés à la C. E. E. par des accords préférentiels ;

— d'une complémentarité de types et calendriers de production avec ceux de la Communauté.

La C. E. E. ne peut se permettre, en effet, pour d'évidentes raisons politiques et économiques, de relâcher ses liens avec ses partenaires méditerranéens.

Enfin, la France demande que sur les problèmes institutionnels, une réflexion soit engagée le moment venu.

CHAPITRE II

L'inventaire de la Commission sur les problèmes soulevés par l'élargissement de la C. E. E.

A la demande du Président de la République française, le Conseil européen des 28-29 juin 1982 avait chargé la Commission de dresser un inventaire des problèmes posés par l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal ainsi que de formuler des propositions appropriées.

Dans la communication qu'elle a adoptée le 12 novembre 1982, la Commission, après avoir défini un certain nombre d'orientations générales, met l'accent sur les points essentiels suivants :

- nécessité d'augmenter les ressources propres de la C. E. E. ;
- assouplissement de la prise de décision communautaire ;
- respect de l'acquis communautaire, sur le plan général, mais en l'améliorant pour les produits méditerranéens ;
- coopération active avec les pays candidats sans attendre l'adhésion ;
- prise en compte des problèmes des autres pays méditerranéens.

A. — LES ORIENTATIONS GÉNÉRALES

Au stade actuel des négociations et pour que soit assuré le cadre dans lequel doit être conduit l'élargissement, la Commission considère que trois orientations doivent être confirmées :

— *Adhésion dans la clarté* ; les négociations doivent conduire à la transparence des conditions de l'adhésion, notamment en ce qui concerne la nature et le contenu de la période de transition ;

— *Reprise intégrale de l'acquis communautaire* ; il pourrait être séduisant d'envisager de ne reprendre qu'une partie de l'acquis communautaire, mais un tel choix serait de nature à créer de nouvelles et plus amples difficultés. Mieux vaut, selon la Commission, régler les problèmes d'intégration par la mise en place de mesures transitoires ;

— *Simultanéité des adhésions* ; tout en admettant que l'état d'avancement des négociations et l'ampleur des problèmes soient différents, il paraît plus adéquat à la Commission que l'Espagne et le Portugal entrent en même temps dans la Communauté.

B. — LE PROBLÈME BUDGÉTAIRE

La Communauté devra se déclarer prête à augmenter les ressources propres, ce qui paraît une nécessité évidente même en faisant abstraction de l'élargissement. A ce sujet, la Commission fera des propositions le plus rapidement possible. Elle observe que sur la base d'un budget fictif à Douze pour 1981 (1), les deux pays candidats auraient bénéficié d'un transfert net de l'ordre de 850 à 1 400 millions d'ECU, soit entre 4 et 6 % du budget de la C.E.E. élargie. Cette charge supplémentaire conduirait à l'épuisement des ressources du plafond de 1 % fixé par la T.V.A. En effet, sur la base de ce budget fictif, le taux de T.V.A. aurait atteint entre 0,964 et 1,044 %.

C. — L'ASSOUPLISSEMENT DE LA PROCÉDURE DE PRISE DE DÉCISION DE LA C.E.E.

Pour que la Communauté à Douze ne soit pas menacée de paralysie, la Commission souligne la nécessité d'un recours plus fréquent au vote à majorité qualifiée. Elle propose que cette procédure soit appliquée dès lors qu'un texte est conforme à la fois à la proposition de la Commission et à l'avis de l'Assemblée européenne.

D. — LA COOPÉRATION ACTIVE AVEC LES PAYS CANDIDATS SANS ATTENDRE L'ADHÉSION

La Commission européenne propose que, parallèlement au processus de négociation, les pays candidats s'engagent à appliquer avant l'adhésion des disciplines analogues voire identiques à celles que la C.E.E. met en œuvre. Cet engagement pré-adhésion devrait être conclu dans les meilleurs délais et s'appliquer :

— dans le domaine agricole à l'exigence qu'ils n'augmentent pas la production agricole dans les secteurs qui dans la Communauté à Douze seront excédentaires ;

— à certains secteurs industriels en crise où ils devraient appliquer les critères communs de la C.E.E. pour la restructuration de la sidérurgie, des chantiers navals, des textiles, etc.

(1) Etant noté qu'il est impossible de faire une projection exacte tant que ne sont pas connues les décisions qui seront prises en matière agricole dans le cadre des négociations sur l'élargissement.

En échange de cet engagement des pays candidats, la Communauté s'engagerait sur une date-objectif pour conclure positivement les négociations. Des interventions financières et budgétaires seraient mises en place pour aider les pays candidats à remplir leur engagement et à accélérer le processus d'adaptation et de diversification de leur économie. Ces pays seraient informés et consultés sur les choix d'avenir qui dès maintenant imposent une vision à Douze.

E. — LE RESPECT DE L'ACQUIS COMMUNAUTAIRE ET SON RENFORCEMENT

La reprise de l'acquis communautaire par les pays candidats doit s'accompagner d'une adaptation des règlements communautaires régissant les produits agricoles méditerranéens (fruits et légumes, huile d'olive, vin).

La Commission rappelle les propositions qu'elle a faites à ce sujet et qui sont depuis longtemps en discussion devant le Conseil agricole :

a) En ce qui a trait à l'**huile d'olive**, il n'existe pas, en règle générale, d'alternative à la culture de l'olivier qui, dans une Communauté à Douze, contribuera à la formation du revenu de près de 3 millions d'agriculteurs. La production espagnole s'élève à 463 000 tonnes par an, ce qui représente 60 % de la production de la C.E.E. à Dix. Le degré d'auto-provisionnement de l'Espagne est de l'ordre de 135 %. Dans la Communauté actuelle, il est de seulement 95 %. Il passerait à 122 % dans la C.E.E. élargie. La reprise de l'acquis communautaire dans ce secteur entraînerait l'apparition d'un excédent d'huile d'olive de l'ordre de 230 000 tonnes par an ce qui aurait pour effet d'accroître la charge budgétaire d'environ 800 millions d'ECU. Pour pallier la difficulté, la Commission prévoit une longue période de transition dans ce secteur et l'ouverture de négociations en vue de la conclusion d'arrangements avec les pays tiers fournisseurs d'autres huiles végétales. Comme elle l'avait fait précédemment, elle réserve à une date ultérieure la question de l'institution d'une taxe non discriminatoire à la consommation sur les huiles végétales.

b) **Fruits et légumes.** L'Espagne, dont le niveau d'auto-provisionnement varie de 120 à 100 % selon les produits, réalise déjà en moyenne plus de 80 % de ses exportations de fruits et légumes frais vers la C.E.E.

La reprise de l'acquis communautaire pourrait avoir pour effet d'activer le potentiel de production encore disponible. Aussi la Commission considère-t-elle que les terres nouvellement irriguées

devront être affectées à des cultures fourragères et protéagineuses. En 1990, la C.E.E. élargie disposera d'au moins 1,2 million d'hectares de terres nouvellement irriguées dont un tiers se situant en Espagne et deux tiers dans la Communauté actuelle.

c) **Vin.** Le vignoble espagnol couvre approximativement 1,7 million d'hectares dont 95 % sont destinés à la production de vin qui atteint en moyenne 36 millions d'hectolitres contre 158 millions pour la C.E.E. à Dix. Selon la Commission, la C.E.E. à Douze sera autosuffisante mais l'écoulement du vin blanc, pour lequel l'Espagne connaît un excédent, pourrait poser certains problèmes.

Les efforts déjà accomplis par la Communauté dans la maîtrise de la production et du marché ne suffiront pas à eux seuls si des progrès ne sont pas enregistrés au niveau de la consommation qui devrait être encouragée par des actions communautaires.

F. — LA PRISE EN COMPTE DES PROBLÈMES DES AUTRES PAYS MÉDITERRANÉENS

En 1972, la Communauté avait défini une politique globale méditerranéenne qui permit de conclure des accords de coopération avec la plupart des pays de cette région. L'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la C.E.E. modifiera les conditions de cette politique méditerranéenne. Il s'agit dès lors de savoir comment seront maintenues des relations préférentielles harmonieuses avec ces pays tiers qui vont devoir faire face à une concurrence accrue pour leurs exportations traditionnelles sur le marché européen.

Dans le secteur agricole, cette concurrence serait particulièrement sensible pour les agrumes, les tomates fraîches, les pommes de terre de primeur, le vin et l'huile d'olive. Les pays les plus exposés seraient Chypre, Malte, le Maroc, la Tunisie et Israël. Les dispositions qui devraient être prises pour maintenir les exportations traditionnelles des pays tiers méditerranéens sur le marché européen devraient, selon la Commission, être accompagnées d'une action européenne visant à promouvoir toutes les possibilités de complémentarité entre l'agriculture de la Communauté et celle de ses partenaires. Pour parvenir à un meilleur équilibre, la C. E. E. devrait aider ces pays à réaliser des efforts de reconversion, ce qui impliquera des moyens financiers importants. Cette politique externe supposerait d'autre part une action interne de la C. E. E., notamment par le biais de politiques régionale et sociale ainsi que d'une réorientation de la P. A. C. Ces actions s'inscriraient dans le cadre de « programmes intégrés » en faveur des régions méditerranéennes de la Communauté.

Dans le secteur de la pêche, la Communauté doit compléter aussitôt que possible l'acquis communautaire de sorte qu'elle dispose d'une base claire pour négocier l'adhésion des deux candidats dans ce secteur.

En ce qui concerne les produits industriels, les principaux secteurs d'exportation des pays tiers méditerranéens bénéficiant du libre accès en franchise vers la C. E. E. sont ceux de l'agro-alimentaire, notamment les concentrés de tomates, les jus de fruits et les conserves de poissons ainsi que les textiles et les chaussures, c'est-à-dire des secteurs actuellement sensibles de la Communauté. Celle-ci devra apaiser les appréhensions de ses partenaires qui craignent que la Communauté élargie, ne soit, plus encore que l'actuelle, portée à des mesures de restrictions de l'ordre de celles qui ont été appliquées dans le textile.

Dans le secteur social, la priorité d'accès à l'emploi dont bénéficieront les travailleurs portugais et espagnols dans le cadre communautaire, risque de priver les autres pays méditerranéens de nouvelles possibilités d'émigration vers la Communauté. Cette situation devrait être compensée par un effort accru en faveur de l'intégration de la main-d'œuvre immigrée dans la société du pays d'accueil, notamment en lui accordant une véritable égalité de traitement dans les conditions de vie et de travail.

CHAPITRE III

L'état des négociations.

A. — AU PLAN INTRACOMMUNAUTAIRE.

Les réponses des Chefs d'Etat et de Gouvernement des Dix au questionnaire du Président de la Commission européenne, sur les problèmes soulevés par l'élargissement mettent en évidence les profondes divergences sur les solutions à mettre en œuvre pour faire face aux conséquences de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal. On discerne ainsi trois positions :

— certains Etats membres s'opposent (R.F.A.) ou sont très réticents (Royaume-Uni) à l'idée d'une augmentation des dépenses communautaires ;

— d'autres acceptent une augmentation éventuelle de ces dépenses (Pays-Bas, Danemark, Belgique), mais sans prévoir de garanties supplémentaires en faveur des produits agricoles méditerranéens ;

— enfin, un troisième groupe (France, Italie et l'Irlande en partie) considère que ces garanties représentent un préalable à l'élargissement. Toutefois, l'Italie suggère de faire entrer les deux candidats au 1^{er} janvier 1984 pour des raisons politiques, puis de poursuivre ensuite l'étude des problèmes techniques.

Les différentes réunions du Conseil des Dix consacrées au problème de l'élargissement n'ont pas permis de réduire ces divergences et d'ouvrir la voie à un accord. Cette situation n'a pas manqué de peser sur le déroulement des négociations avec les deux pays candidats.

B. — AU PLAN DES NÉGOCIATIONS D'ADHÉSION.

Une distinction s'impose entre le cas du Portugal, caractérisé par de notables progrès, et celui de l'Espagne qui, après une avancée sur quelques questions techniques, continue à marquer le pas.

1. — Les négociations entre la Communauté et le Portugal.

Lors de la neuvième session ministérielle du 21 septembre 1982, la deuxième phase des négociations avec le Portugal a été menée à son terme sur un certain nombre de chapitres : union douanière et libre circulation des marchandises, droit d'établissement, fiscalité, relations extérieures et C.E.C.A. Un difficile accord est intervenu sur le problème textile, impliquant une éventuelle autolimitation par le Portugal de ses exportations vers les pays de la C.E.E. La Conférence a décidé de concentrer désormais ses efforts sur les trois principales questions en suspens : l'agriculture, les affaires sociales et la pêche.

Au Conseil des Ministres des Dix du 22 novembre, la Délégation française demandait que ses suggestions concernant une période transitoire par étapes dans le secteur agricole soient mises à l'étude. La Commission marquait son étonnement en faisant valoir que ces propositions remettaient en cause des points qui paraissaient acquis.

La session ministérielle des négociations d'adhésion du 23 novembre, si elle a permis de faire le point des négociations, n'a pu aborder au fond aucun des trois dossiers en suspens sur lesquels la Communauté n'avait pas encore défini sa position.

Le Chef de la Délégation portugaise a regretté le ralentissement des travaux, car l'adhésion du Portugal ne semblait poser aucun problème difficile. L'opération d'adhésion, ajoutait-il, perd de sa signification si elle traîne en longueur. Les négociations

peuvent être menées à leur terme avant la fin du premier semestre de 1983 de manière à respecter le calendrier prévoyant l'entrée du Portugal dans la C.E.E. au début de l'année 1984.

Il a finalement été convenu que la prochaine session ministérielle se tiendrait dès que la Communauté serait en mesure de préciser sa position sur l'un ou l'autre des trois chapitres réservés.

2. — Les négociations entre la Communauté et l'Espagne.

Après la session ministérielle du 22 mars 1982 où la C.E.E. et l'Espagne avaient pu trouver un accord sur cinq des six chapitres en discussion (1), la session du 21 juin n'a pas permis aux négociateurs de conclure sur les chapitres techniques restant en discussion : Union douanière, fiscalité, C.E.C.A.

Sur l'*Union douanière*, des désaccords fondamentaux subsistent en ce qui concerne la durée de la période transitoire (C.E.E. : 3 ans, Espagne : 10 ans), la clause de sauvegarde pendant la durée transitoire et le maintien éventuel de limitations quantitatives pendant cette période (notamment dans les domaines textile et sidérurgique).

Des progrès plus substantiels ont été réalisés sur la *fiscalité* avec un accord *ad referendum* sur la T.V.A., la question des accises restant en suspens.

Quant à la C.E.C.A., le volet « charbon » a pu faire l'objet d'un accord, mais des divergences fondamentales demeurent dans le domaine de l'acier.

La session du 26 octobre avait été maintenue pour montrer que les négociations se poursuivent au rythme normal malgré les élections en Espagne et les difficultés internes à la C.E.E. sur certains dossiers politiques importants. Quelques accords partiels sont intervenus sur les dossiers techniques non réglés en juin : Union douanière, fiscalité, C.E.C.A. Toutefois, sur ce dernier point, la participation de l'Espagne à l'effort communautaire de restructuration de la sidérurgie reste en suspens.

Sur les chapitres plus politiques (agriculture, pêche, etc.), la négociation a été reportée dans l'attente d'une décision de la C.E.E.

Dès son investiture, le Premier ministre du Gouvernement espagnol issu des récentes élections n'a pas tardé à exprimer son impatience devant les lenteurs des négociations d'adhésion. « On ne peut pas éternellement opposer des obstacles à notre entrée dans la C.E.E. », a-t-il déclaré devant les Cortes.

(1) Cf. Rapport d'information, Sénat n° 427.

Lors de la session ministérielle des négociations du 13 décembre 1982, le ministre des affaires étrangères du nouveau Gouvernement espagnol, a exposé sa position sur l'adhésion de son pays. *Il a notamment indiqué que la pleine intégration de l'Espagne en Europe constituait l'un des axes fondamentaux de la politique extérieure de son gouvernement et que l'adhésion devait être atteinte dans l'horizon de la présente législature* : il convient donc d'aborder dès à présent tous les chapitres ouverts de la négociation, notamment les chapitres de l'agriculture, de la pêche, et des questions sociales. Quant aux réformes de l'acquis communautaire, qui sont en cause pour les produits agricoles méditerranéens, elles devraient être réalisées avec la participation de l'Espagne. Ayant rappelé que la candidature espagnole avait été présentée il y a plus de cinq ans, il a exprimé une certaine préoccupation pour le fait que le Conseil européen de Copenhague ait ajourné la discussion sur le fond des problèmes en la renvoyant à sa réunion du mois de mars 1983.

Le Président du Conseil communautaire a alors rappelé le calendrier serré des négociations pour le 1^{er} semestre 1983 et il a indiqué que la déclaration du Conseil européen de Copenhague devait être interprétée comme une impulsion aux négociations.

Le Conseil européen de Copenhague.

Réuni à Copenhague les 3 et 4 décembre 1982, le Conseil européen a réaffirmé son engagement en faveur de l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal. Il a accueilli avec faveur l'inventaire présenté par la Commission et souligné l'importance qui s'attachait à ce que des progrès rapides soient accomplis sur le plan communautaire concernant un certain nombre de problèmes importants en vue de faciliter un élargissement harmonieux de la Communauté. En particulier, le Conseil européen a demandé au Conseil (Agriculture) de mener à bien au plus vite et avant mars 1983 la révision des dispositions existantes relatives à certains produits agricoles méditerranéens sur la base de propositions de la Commission.

Il a invité la Commission à explorer avec les deux pays candidats l'introduction de mesures internes avant l'adhésion, dans les secteurs particulièrement sensibles.

Il a demandé au Conseil (Affaires générales) d'examiner les questions figurant dans l'inventaire de la Commission en vue d'arriver à des décisions équilibrées.

*
* *

Les suites qui seront données aux conclusions du Conseil européen constitueront, à n'en pas douter, un test décisif de la volonté de la Communauté d'affirmer sa cohésion, sa solidarité et de résoudre ses propres problèmes. Il convient, en toute hypothèse, d'être attentif aux réactions que ne manqueraient pas de susciter, de la part des pays candidats, de nouvelles tergiversations de la Communauté.

SECTION VI

La coopération politique européenne.

Les événements qui se sont produits sur la scène mondiale en 1982 ont mis la cohésion européenne à rude épreuve. Différends commerciaux, désordres monétaires et crises internationales ont constitué la toile de fond préoccupante de la vie des Dix. Il en est résulté une intense concertation européenne qui s'est développée tant au plan communautaire qu'au plan intergouvernemental. Face à ces défis externes la solidarité entre partenaires a joué de manière assez remarquable : le fait mérite d'être souligné. Pour ce qui concerne plus précisément la coordination des politiques étrangères dans le cadre de la coopération politique européenne (C. P. E.), ce sont les relations Est-Ouest, y compris la situation en Pologne et les problèmes du Moyen-Orient avec en tout premier lieu la crise libanaise qui, au cours de la période sous revue, ont le plus retenu l'attention des Ministres des Affaires étrangères et du Conseil européen.

Par ailleurs, les Ministres de la Justice se sont réunis à la fin octobre pour débattre de la relance de la lutte contre le terrorisme international en Europe. Dans cette matière, fort délicate il est vrai, les résultats apparaissent nettement moins positifs.

CHAPITRE PREMIER

La coordination des politiques étrangères.

Appelée à faire face aux nombreuses tensions et aux multiples défis des mois écoulés, l'Europe des Dix a montré une aptitude croissante à maintenir une cohésion dont elle avait déjà su faire preuve — au premier semestre — à propos de l'affaire polonaise comme à propos de la crise des Falklands (Malouines). A cette cohésion durable s'ajoute un dynamisme remarquable dans la volonté européenne de relancer la coopération avec l'Amérique latine.

A. — LA SITUATION AU MOYEN-ORIENT ET LA CRISE LIBANAISE

A la suite de l'entrée des troupes israéliennes au Liban (5 juin 1982), les Ministres des Affaires étrangères ont adopté le 9 juin 1982 une déclaration dans laquelle ils condamnent vigoureusement la nouvelle invasion israélienne et invitent Israël à retirer immédiatement et inconditionnellement l'ensemble de ses forces du Liban et à permettre à la FINUL d'accomplir sa mission en toute liberté.

Le Conseil européen du 29 juin, dans ses conclusions concernant le Moyen-Orient et le Liban, a maintenu cette vigoureuse condamnation de l'invasion israélienne.

Les Dix ont également déclaré que les conditions suivantes devaient être remplies pour qu'une paix finale puisse s'instaurer au Liban :

- retrait total et rapide des forces israéliennes de ce pays ;
- départ de toutes les forces étrangères, à l'exception de celles recevant l'autorisation d'un gouvernement libanais légitime et largement représentatif, dont l'autorité serait complètement rétablie dans l'ensemble du territoire national.

Les Dix ont indiqué qu'« Israël n'obtiendra pas la sécurité à laquelle il a droit en faisant usage de la force et en créant des faits accomplis, mais il peut obtenir cette sécurité en satisfaisant les inspirations légitimes du peuple palestinien, qui devrait avoir la possibilité d'exercer ses droits à l'autodétermination, avec tout ce que cela implique ». L'O. L. P. devrait être associée à ces négociations.

Les Dix ont également confirmé la suspension de la signature du second Protocole financier avec Israël et ont décidé de suspendre la réunion ministérielle prévue dans le cadre de l'accord C. E. E.-Israël.

Le 17 juin, le Parlement européen a adopté une résolution sur la situation au Liban dans laquelle il condamne à la fois l'action armée dirigée contre le Liban par les troupes israéliennes et l'ensemble des actes terroristes dirigés contre Israël qui ont précédé cette action. La résolution insiste sur le retrait de toutes les forces non libanaises du Liban ; elle invite également la Commission des Communautés européennes et le Conseil des ministres à établir immédiatement un programme d'aide aux victimes de la guerre.

Par ailleurs, deux Etats membres — la France et l'Italie — ont décidé de contribuer à la force multinationale d'interposition mise en place à Beyrouth à la fin août.

Enfin, dans une déclaration des Ministres des Affaires étrangères en date du 20 septembre, les Dix ont exprimé leur consternation et leur horreur à la suite du massacre de civils palestiniens perpétré dans les camps de réfugiés de Beyrouth.

Tout récemment le Conseil européen (3-4 décembre 1982) a discuté des développements de la situation au Moyen-Orient et manifesté sa profonde préoccupation à un double titre.

« En premier lieu, s'agissant du conflit israélo-arabe, le Conseil européen a exprimé sa déception devant le retard avec lequel est saisie l'occasion politique créée par l'initiative contenue dans le discours prononcé par le Président Reagan le 1^{er} décembre 1982 et par la volonté de paix exprimée par la déclaration de la réunion des Chefs d'Etat et de Gouvernements arabes à Fès du 9 septembre 1982.

« Il a fait appel à chacune des parties pour qu'elles assument leurs responsabilités internationales sans plus d'atermoiement. Il s'attend à ce que chacune des parties cesse d'ignorer les résolutions du Conseil de Sécurité de l'O. N. U. en faisant part explicitement de leur approbation à ces résolutions.

« En second lieu, le Conseil européen continue d'observer la situation au Liban avec une très vive préoccupation. Il constate, en particulier, que malgré les différents efforts déployés par les négociateurs en place, aucun progrès significatif n'a encore eu lieu vers un retrait des forces israéliennes et autres forces étrangères.

« La perpétuation de cette situation constituerait une menace pour l'intégrité et l'unité du Liban, et comporterait de sérieux dangers pour l'ensemble de la région.

« Le retrait des troupes étrangères pourra être progressif, mais devra être réalisé dans des délais rapides et déterminés, dans des conditions telles que les autorités libanaises puissent exercer pleinement les attributs de la souveraineté sur l'ensemble du Liban.

« Les Dix ont déjà manifesté leur volonté de contribuer à la solution de ces problèmes, en particulier en apportant leur soutien à l'action des forces et des observateurs des Nations Unies établis par le Conseil de Sécurité, ainsi qu'à la force multinationale mise en place à Beyrouth à laquelle deux d'entre eux contribuent. Les Dix et la Communauté sont également prêts à continuer à contribuer à la reconstruction du Liban. »

B. — LES RELATIONS EST-OUEST ET LA SITUATION EN POLOGNE

1. — Les relations Est-Ouest.

Réuni à Copenhague les 3 et 4 décembre, le Conseil européen a examiné les relations Est-Ouest à la lumière du changement de direction intervenu en Union soviétique. Les gouvernements des Dix ont souligné que leurs relations avec ce pays continueront à être basées sur les mêmes principes de fermeté et de dialogue. Ils font appel à l'U. R. S. S. pour qu'elle apporte les contributions nécessaires en vue d'améliorer la confiance dans les affaires internationales, en particulier en réexaminant sa position sur la question de l'Afghanistan. Les Dix sont prêts à répondre positivement à de tels efforts et à collaborer avec l'Union soviétique et les pays de l'Europe de l'Est en vue de relations Est-Ouest plus constructives.

Ceci vaut en particulier pour la *conférence de Madrid* qui se situe dans le droit fil de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (C. S. C. E.) et au sein de laquelle les Dix parlent d'une seule voix. Ils viennent de confirmer leur détermination à réaliser de réels progrès à Madrid en négociant un document de clôture substantiel et équilibré qui devrait contenir un mandat précis pour une conférence sur le désarmement en Europe ainsi que des progrès dans l'application des dispositions de l'Acte Final d'Helsinki relatives aux droits de l'homme (« dimension humaine »).

2. — La situation en Pologne.

L'évolution de la situation n'a pas permis un retour à la normale dans les rapports entre l'Europe et l'Etat polonais. Le Conseil européen (3-4 décembre) a « noté avec regret qu'un grand nombre de personnes sont encore détenues dans ce pays, que la loi martiale y est maintenue et que le syndicat libre Solidarité a été dissous ».

Il a toutefois pris acte également de la mise en liberté récente de certaines personnes internées, parmi lesquelles le chef de file du syndicat « Solidarité » : ceci pourrait constituer un pas vers la prise en compte de l'appel lancé par les Dix le 4 janvier 1982 (1).

Les Dix continuent donc à suivre de près les développements en Pologne et en particulier à étudier les implications de la levée éventuelle de la loi martiale, y compris les conditions dans lesquelles celle-ci serait levée.

(1) Dans cet appel, les Ministres des Affaires étrangères avaient demandé la levée de la loi martiale, la libération des personnes arrêtées ainsi que l'instauration d'un véritable dialogue entre, d'une part, le Gouvernement et, d'autre part, l'Eglise et le syndicat « Solidarité ».

C. — LES RELATIONS AVEC L'AMÉRIQUE LATINE

Les Dix ont toujours cherché à développer leur coopération avec les pays d'Amérique latine. L'occupation des îles Falkland (Malouines) par l'Argentine en avril 1982 et les sanctions prises par la Communauté européenne contre ce pays ont cependant porté préjudice aux efforts déployés. De nombreux pays d'Amérique latine se sont montrés solidaires de l'Argentine et ont vivement protesté contre les sanctions de la Communauté européenne maintenues jusqu'au 20 juin.

A la fin du conflit, la Communauté s'est donc efforcée de reprendre le processus d'approfondissement de ses relations avec l'Amérique du Sud.

Le Conseil européen (29-30 juin 1982) a invité les Ministres des Affaires étrangères à examiner plus attentivement les possibilités de renforcer la coopération avec l'Amérique latine.

Lors d'une réunion qui a eu lieu à Bruxelles le 20 septembre dernier, dans le cadre de la coopération politique européenne, les Ministres des Affaires étrangères ont approuvé une série de mesures concrètes visant à renforcer la coopération et devant constituer la base des relations politiques futures des Dix avec les pays d'Amérique latine. Les progrès réalisés ne sont pas spectaculaires mais les Dix estiment qu'une politique soigneusement définie permettra progressivement de développer la coopération. Dans ce contexte, les Dix se sont fixés comme objectifs de :

- développer les contacts politiques au niveau ministériel ;
- souligner l'importance politique de l'ensemble des mesures d'aide communautaire à l'Amérique centrale. Dans cette perspective, une aide exceptionnelle de 3 millions d'ECU destinée au soutien de programmes de réforme agricole dans ces pays a été débloquée le 23 novembre ;
- soutenir les initiatives des pays d'Amérique centrale qui visent à apporter une solution pacifique aux conflits qui s'y déroulent ;
- encourager les pays d'Amérique centrale à mettre un terme à leur réarmement et à œuvrer en faveur d'un désarmement ;
- s'efforcer d'accorder une aide humanitaire aux réfugiés d'Amérique centrale et contribuer à leur retour volontaire dans leur pays ou à leur réinstallation dans la région ;
- veiller à une reprise des négociations entre la Communauté européenne et les pays du Pacte andin (Venezuela, Colombie, Bolivie, Pérou et Equateur) relatives à un accord de coopération.

— continuer à déployer des efforts pour améliorer la situation des droits de l'homme dans les pays qui les violent, quel que soit leur système politique.

Il est clair que ces efforts louables ne porteront leurs fruits qu'à long terme.

*
* *

D'une manière plus générale, les développements qui précèdent attestent que l'Europe des Dix n'a pas seulement une vocation « régionale », qu'elle tisse progressivement des relations étroites avec les principaux acteurs du jeu diplomatique international et s'exprime de plus en plus souvent d'une seule voix sur la scène mondiale.

Elle est donc de moins en moins « objet » des relations internationales. Que cette évolution remarquable ait été amorcée en 1970 et poursuivie depuis lors sur des bases presque exclusivement pragmatiques montre que d'une certaine manière l'existence de l'Europe politique a précédé son essence. Cette leçon mériterait peut-être d'être méditée au moment où s'ouvre le débat sur le devenir de l'Union européenne.

CHAPITRE II

La coopération en matière de lutte contre le terrorisme.

Devant la recrudescence d'actes terroristes en Europe, liés en particulier à la crise du Proche-Orient, une nouvelle impulsion a été donnée récemment aux réflexions entreprises par les partenaires sur une coordination de la lutte contre le terrorisme.

Le Président de la République française a proposé, le 17 août 1982, de créer un tribunal européen destiné à juger les crimes terroristes.

Cette proposition ambitieuse a trouvé un écho favorable au sein du Parlement européen : ce dernier a souhaité que soit posé un premier jalon sur la voie de la création d'un espace judiciaire européen et il a par ailleurs considéré avec intérêt l'initiative française qui « serait de nature à renforcer les liens politiques entre les Etats membres et contribuerait à faire mieux comprendre aux citoyens de l'Europe la communauté de leurs valeurs essentielles et la nécessité de les défendre ensemble » (1).

(1) Résolution adoptée le 16 septembre 1982.

Dans ce contexte, la réunion des Ministres de la Justice de la Communauté fixée au 25 octobre (1) revêtait une particulière importance d'autant que la France annonçait son intention de proposer la création d'une « Cour pénale européenne ». Cette juridiction aurait pour tâche de juger les personnes accusées de terrorisme, ou les grands criminels, qui ne sauraient être extradés par le pays où ils se sont réfugiés. L'idée avait certes suscité un grand intérêt, mais en même temps des réserves ou des réticences : certains Etats membres — et en particulier la Belgique — avaient exprimé la crainte qu'une initiative entièrement nouvelle puisse bloquer la ratification des actes déjà existants — à savoir la Convention de Strasbourg (conclue dans le cadre du Conseil de l'Europe) sur l'extradition, et l'accord de Dublin de 1979.

En vertu de cet accord, non ratifié par la France, les pays de la C. E. E. appliquent entre eux la Convention de Strasbourg dès sa ratification par eux-mêmes, sans attendre qu'elle soit ratifiée par tous les membres du Conseil de l'Europe.

Pour certains partenaires, il serait préférable d'assurer l'entrée en vigueur de l'Accord de Dublin avant de lancer de nouvelles initiatives nécessairement longues à mettre en œuvre.

Les débats intervenus entre les Ministres ont fait apparaître le caractère quasiment inconciliable des thèses en présence :

— la plupart des Etats membres ont réaffirmé leur attachement à la Convention de Strasbourg et à l'Accord de Dublin concernant l'extradition ;

— la France a confirmé qu'elle ne ratifiera ni la Convention de Strasbourg ni l'Accord de Dublin et ce, pour deux raisons : les critères d'extradition sont trop vagues et l'« obligation de juger » qui serait faite à tout pays refusant d'extrader constituerait un abandon de souveraineté.

Quant à l'initiative française proprement dite, elle a suscité beaucoup de réserves et de réticences de la part de la quasi-totalité des délégations, à l'exception de la Grèce. Les pays qui, comme l'Italie, ont déclaré accueillir avec intérêt la proposition française, ont toutefois précisé que celle-ci doit s'ajouter à la Convention de Strasbourg, et non pas s'y substituer. D'autres Etats membres ont été plus explicites, en indiquant nettement qu'ils donnent la priorité à la ratification de la Convention de Strasbourg et de l'Accord de Dublin qui constitue le test de la volonté de l'Europe de combattre le terrorisme.

Ainsi donc, même si les discussions ne sont pas formellement abandonnées, la négociation paraît durablement dans l'impasse.

(1) La réunion des Ministres comportait une session du Conseil pour les sujets communautaires et une conférence inter-gouvernementale pour les questions relevant de la coopération politique.

CONCLUSION

Au moment où ces lignes sont écrites, 1982 touche à sa fin.

Année du souvenir — avec la célébration du vingt-cinquième anniversaire de la signature des Traités de Rome — elle aurait dû être l'année de l'espoir renaissant, du temps retrouvé.

Il n'en a rien été.

Tout se passe comme si la Communauté s'était assoupie sur le « *mol oreiller* » de l'attentisme.

Qui viendra réveiller l'Europe au bois dormant ?

L'année 1983 avec sa kyrielle de défis économiques, géographiques et stratégiques ?

De fait, la crise économique menace de se prolonger davantage et de s'aggraver encore.

C'est un motif à nos yeux déterminant de lutter ensemble contre la contagion du chômage, les déficits insupportables, l'instabilité monétaire internationale et la concurrence extérieure destructrice. Bref, nous devrions adapter notre comportement politique, économique et commercial au nouveau contexte de « guerre » économique mondiale en redécouvrant la dimension communautaire sans laquelle nos pays seraient irrémédiablement voués au déclin.

Ce constat d'évidence appelle un vigoureux programme d'action qui comporterait trois volets complémentaires : l'achèvement du marché intérieur européen ; le renforcement de la politique commerciale commune et de ses instruments dans la perspective d'une organisation contractuelle des échanges ; la mise en œuvre d'une politique industrielle offensive dans les secteurs de haute technologie. A ce prix, et à ce prix seulement, la Communauté pourrait retrouver une capacité concurrentielle, présentement menacée par des compétiteurs de plus en plus performants et de plus en plus agressifs.

Par ailleurs, l'Europe des Dix va être appelée à dire clairement si et quand elle entend accueillir en son sein deux nouveaux partenaires. Soumise à une pression croissante de la part des pays

candidats, elle ne pourra longtemps se dérober. Le troisième élargissement aura des implications financières, agricoles et institutionnelles considérables. Leur prise en compte serait de nature à accélérer la mise en place de « l'Europe de la seconde génération », régulièrement annoncée et non moins régulièrement différée.

Parallèlement, 1983 sera l'année de l'application de la décision de l'O. T. A. N. visant à remédier au déséquilibre des forces nucléaires sur le théâtre européen dans la perspective de l'« option zéro » telle qu'elle a été proposée par les Etats-Unis et acceptée par les membres de l'Alliance. Ce peut être l'occasion d'une prise de conscience de la solidarité européenne en matière de sécurité et l'expression d'une volonté de ne plus éluder le problème de la défense de l'Europe.

La conjonction de ces défis externes sera-t-elle assez puissante pour permettre de triompher des multiples pesanteurs qui paralysent présentement la construction européenne ?

L'importance des obstacles à surmonter ne saurait être minimisée.

La crise de l'Europe a tout d'abord une dimension financière. L'on ne peut pas faire de bonne politique sans bonnes finances. Or, à cet égard, l'autonomie de la Communauté n'est pas assurée à l'horizon 1985. L'Europe des Dix sera-t-elle en mesure — sans remettre en cause l'acquis — d'éviter une « hideuse banqueroute » qui sonnerait le glas de toutes ses espérances ?

Le malaise a aussi une cause institutionnelle : le processus décisionnel est frappé d'une lourdeur décourageante que symbolise le recours quasi systématique à la règle non écrite de l'unanimité pour les questions même mineures. Les Etats membres accepteront-ils que la Communauté avec ses 260 millions d'habitants soit non pas gérée au jour le jour mais réellement gouvernée ?

L'affaiblissement de l'Europe communautaire est enfin et surtout de nature politique. Depuis l'entrée du Royaume-Uni dans le Marché commun, deux conceptions antagonistes de l'Europe s'affrontent : celle des Etats fondateurs attachés à une Communauté fortement constituée reposant sur des politiques communes financées par des ressources propres ; celle de la Grande-Bretagne prônant une zone de libre-échange assurant le « juste retour », en un mot une sorte de « sous-ensemble flou ». Ce malentendu persistant, quasiment idéologique, explique que sur de trop nombreux points la Communauté est pour l'heure réduite aux acquêts.

Comment venir à bout de ces différents facteurs inhibants ?

Deux solutions viennent à l'esprit :

La première pour laquelle l'Assemblée a exprimé sa préférence, consisterait à négocier un traité d'Union européenne. D'un point de vue intellectuel, la démarche est séduisante mais le chemin apparaît semé d'embûches et l'issue bien incertaine.

La seconde voie plus prosaïque, mais peut-être plus praticable, consisterait à redécouvrir et, à appliquer loyalement les Traités, tous les Traités. Signés voilà un quart de siècle et complétés par des accords pragmatiques sur la coordination des politiques étrangères, ils ont permis à la Communauté de devenir le premier ensemble commercial du monde et un acteur écouté du jeu diplomatique international. Mais toutes leurs potentialités sont loin d'avoir été épuisées.

Ainsi, l'Europe de la seconde génération pourrait-elle commencer à s'édifier sur les solides fondations léguées par les Européens de la première heure. Mais ceci suppose que tous les partenaires — y compris le Royaume-Uni — soient animés par une volonté commune, celle de revitaliser la Communauté. Est-ce bien le cas, aujourd'hui, à l'heure du protectionnisme rampant, du « juste retour » menaçant et du nationalisme renaissant ?