

N° 487

SÉNAT

SECONDE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1982-1983

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 7 juillet 1983

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 juillet 1983

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} janvier et le 30 juin 1983 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 SPÉNALE, Bernard BARBIER,

Adrien GOUTEYRON, Joseph RAYBAUD, Jean GARCIA,

Louis VIRAPOULLÉ,

*Membres du bureau,
Senateurs.*

TOME II

LES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

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

Communautés européennes. — Budget - Commerce international - Coopération au développement - Emploi - Environnement - Fonds européen de développement régional - Fonds social européen - Industrie - Marche intérieure communautaire - Pêche - Politique agricole commune - Politique économique - Rapports d'information - Relance euro-zone - Relations économiques extérieures - Ressources propres communautaires - Système monétaire européen - Transports - Union européenne.

SOMMAIRE

	Nom du rapporteur	Pages
CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES		
CHAPITRE PREMIER. — Sur les questions institutionnelles		3
Projet de procédure électorale uniforme pour l'élection des membres de l'assemblée des Communautés européennes en 1984	M. Michel Miroudot	3
CHAPITRE II. — Sur les questions budgétaires et financières		17
A. — Budget supplémentaire et rectificatif n° 1 pour 1983 (Financement de la compensation financière en faveur du Royaume-Uni et de la R.F.A. au titre de 1982)	M. Bernard Barbier	17
B. — Nouvel Instrument Communautaire d'emprunts et de prêts	M. Josy Moinet	25
C. — Le financement futur de la Communauté	M. Bernard Barbier	33
CHAPITRE III. — Sur les questions agricoles		43
A. — Propositions de la Commission concernant la fixation des prix de certains produits agricoles et certaines mesures connexes 1983/1984	M. Marcel Daunay	43
B. — Le contentieux agricole C.E.E.-Etats-Unis	M. Adrien Gouteyron	56
CHAPITRE IV. — Sur les problèmes posés par l'élargissement de la Communauté		67
A. — Programmes intégrés méditerranéens (Propositions de la Commission)	M. Josy Moinet	67
B. — La politique méditerranéenne de la Communauté face à l'élargissement	M. Marcel Daunay	76
CHAPITRE V. — Sur le marché intérieur et la politique commerciale commune		85
A. — Le renforcement du marché intérieur communautaire (conclusions complémentaires)	M. Jacques Genton	85
B. — Le renforcement de la politique commerciale commune	M. Pierre Matraja	100
CHAPITRE VI. — Sur la coopération et l'aide au développement		109
Le Memorandum de la Commission sur la politique communautaire de développement	M. Robert Pontilion	109
CHAPITRE VII. — Sur la politique de l'environnement		121
La surveillance et le contrôle des transferts transfrontaliers de déchets dangereux dans la Communauté européenne (proposition de directive présentée par la Commission au Conseil le 17 janvier 1983)	M. Adrien Gouteyron	121

CHAPITRE PREMIER

SUR LES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES

PROJET DE PROCÉDURE ÉLECTORALE UNIFORME POUR L'ÉLECTION DES MEMBRES DE L'ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES EN 1984

Rapporteur : M. Michel MIROUDOT, Sénateur.

- I . — Le système de 1979 : une grande variété de dispositifs reflétant des traditions juridiques et des habitudes politiques très divergentes
- II . — Le projet pour 1984 : un texte d'application souple traduisant un progrès limité vers une procédure électorale réellement uniforme
- III . — La proposition à l'étude et le droit électoral national
- IV . — La « non-décision » du conseil
- V . — Conclusions de la délégation adoptées le 6 avril 1983.

Annexe : Projet d'un Acte portant adoption de certaines dispositions d'une procédure électorale uniforme pour l'élection des membres du Parlement européen.

•
• •

Les secondes élections directes des représentants à l'Assemblée des Communautés se dérouleront en 1984. Cette consultation interviendra-t-elle selon une procédure électorale réellement uniforme comme le voudraient les Traités ? Par ailleurs, les électeurs français cesseront-ils de désigner leurs représentants à la proportionnelle dans le cadre national ?

La question revêtait une actualité certaine en raison de l'adoption assez récente par l'Assemblée des Communautés européennes d'un projet de procédure électorale uniforme pour l'élection des membres du Parlement européen (1).

On se souviendra en effet que pour l'élection de juin 1979 les États membres n'étaient pas parvenus à se mettre d'accord sur un système électoral unique ni même uniforme et que chaque État avait établi son propre système électoral. En principe, cependant cette situation ne devait être que transitoire. En effet, l'acte du 20 septembre 1976 avait prévu, dans son article 7, que l'Assemblée élaborerait, conformément à l'article 138, § 3 du Traité C.E.E., un projet de procédure électorale uniforme.

De fait, l'Assemblée s'est acquittée de cette tâche en mars 1982 en préconisant pour l'essentiel un système proportionnel avec circonscriptions multiples. Mais comme on pouvait le redouter le Conseil n'a pas été en mesure de s'accorder sur ce texte ou sur un autre. Il s'est contenté, le 21 février, de fixer la période des prochaines élections directes (17-20 mai 1984) (2).

(1) Le texte de ce projet figure en annexe.

(2) Cet accord politique doit encore se concrétiser par l'adoption formelle d'une décision (directement applicable) du Conseil statuant à l'unanimité après consultation de l'Assemblée en vertu de l'acte du 20 septembre 1976 (article 10 § 2).

Afin sinon d'excuser du moins d'expliquer les raisons de cet échec politique (définitif ?) il convient de rappeler brièvement la grande diversité des dispositifs retenus par les différents pays pour le scrutin de juin 1979. Cet indispensable rappel sera suivi d'une analyse détaillée du projet de l'Assemblée tel que M. Jean Seitlinger, rapporteur avait pu en préciser la teneur devant des membres de notre Délégation le 9 décembre 1982 au Palais du Luxembourg.

I. — LE SYSTÈME DE 1979 : UNE GRANDE VARIÉTÉ DE DISPOSITIFS REFLÉTANT DES TRADITIONS JURIDIQUES ET DES HABITUDES POLITIQUES TRÈS DIVERGENTES

A. — Le système électoral proprement dit : la singularité britannique

Sur les neuf États membres, huit ont appliqué un système de représentation proportionnelle. Seul le Royaume-Uni a conservé son système traditionnel de scrutin majoritaire à un tour, quelque peu aménagé pour la circonstance (un système proche de la représentation proportionnelle était en vigueur en Irlande du Nord). Le principe de la représentation proportionnelle des listes de candidats a cependant fait l'objet d'applications assez variées selon les États membres.

B. — Le découpage en circonscriptions électorales : la relative originalité française

Quatre États membres (la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Danemark) ont adopté le système de la circonscription électorale unique.

Quatre autres États ont régionalisé les élections qu'elles se déroulent au scrutin majoritaire (Royaume-Uni (1)) ou au scrutin proportionnel (Belgique (2), Irlande (3)).

Enfin, deux autres pays ont adopté un système mixte. La R.F.A. a choisi le système des listes nationales ou régionales et l'Italie (4) celui des listes régionales mais avec décompte national des voix puis répartition entre les circonscriptions au prorata des voix obtenues dans chacune d'elles par les listes.

C. — Les choix offerts aux électeurs : une très large palette

Les modalités de vote étaient très diverses.

Dans deux des États membres (la France et la R.F.A.) le vote s'est effectué selon le système de la liste bloquée.

Dans 4 États (Belgique, Danemark, Italie, Pays-Bas), l'ordre des candidats à l'intérieur de la liste pouvait être modifié (vote préférentiel). En outre, au Luxembourg il était possible de voter pour des candidats appartenant à des différentes (panachage). Enfin, en Irlande et au Royaume-Uni on votait pour les candidats individuellement.

D. — L'électorat : une uniformité toute relative

En schématisant à l'extrême, les systèmes retenus présentaient seulement deux points communs :

- l'âge électoral fixé à 18 ans dans tous les États membres ;
- l'éligibilité réservée aux seuls citoyens de l'État concerné.

Pour le reste, les différences étaient considérables. Certains États membres avaient, à l'occasion de ces élections, élargi les règles qui étaient traditionnellement les leurs en matière

(1) = 78 circonscriptions pour la Grande-Bretagne et 3 pour l'Irlande du Nord.

(2) = 3 circonscriptions.

(3) = 4 circonscriptions.

(4) = 5 circonscriptions.

d'électorat. C'est le cas en République d'Irlande et aux Pays-Bas où étaient admis au vote les nationaux des autres États de la Communauté résidant dans ces deux pays.

Aux Pays-Bas cette faculté n'était offerte qu'aux ressortissants des pays membres ou le vote des non-résidents n'était pas admis. En Irlande, en revanche, aucune condition n'était posée mais les citoyens des autres pays de la Communauté résidant en Irlande et desireux de voter pour les candidats de ce pays devaient s'engager à ne pas voter dans leur État d'origine.

E. — Les méthodes de répartition des sièges : une assez grande diversité

Sur les 8 États qui appliquent le système de la représentation proportionnelle, 5 États emploient la méthode d'Hondt (méthode assez perfectionnée de répartition des « restes » à la « plus forte moyenne ») pour le décompte des voix et l'attribution des mandats (Belgique, Danemark, Allemagne, France, Pays-Bas).

Le Luxembourg applique une variante de la méthode d'Hondt, la méthode « Hagenbach-Bischoff ». En Italie, les sièges sont attribués selon la méthode du quotient et du « plus fort reste » ; en Irlande, ils sont attribués selon le système du scrutin uninominal préférentiel avec report de voix.



Si l'on ajoute à cette liste des divergences les différences notables existant par ailleurs sur des points fondamentaux comme les modalités des candidatures, les règles de la campagne électorale, les dispositions applicables aux « petites listes », l'attribution des sièges vacants et la date de l'élection, on constate que la procédure électorale de 1979 était rien moins qu'uniforme. L'Assemblée était donc fondée non seulement juridiquement mais encore politiquement à proposer une harmonisation du droit électoral applicable au scrutin de 1984. Elle s'est attachée à présenter un projet limitant la variété des systèmes électoraux sans pour autant la supprimer. Toutefois, en dépit de la prudence de la démarche, le projet à l'examen du Conseil apparaît à certains égards bien ambitieux et de surcroît d'une cohérence assez douteuse.

II. — LE PROJET POUR 1984 : UN TEXTE D'APPLICATION SOUPLE TRADUISANT UN PROGRÈS LIMITÉ VERS UNE PROCÉDURE ÉLECTORALE RÉELLEMENT UNIFORME

Le 10 mars 1982, moins de trois ans après sa constitution, la nouvelle Assemblée a adopté à une assez large majorité (cent cinquante-huit voix pour, soixante-dix-sept contre et vingt-sept abstentions) (1) une proposition traduisant un progrès limité vers une procédure réellement uniforme.

Conformément à l'option suggérée par la Commission politique (2), le projet élaboré par l'Assemblée écarte provisoirement, dans un souci de réalisme, de nombreux problèmes délicats tels que les incompatibilités, les conditions d'admission des candidatures, le cautionnement, le contentieux électoral, etc.

Un deuxième rapport suivra ultérieurement sur ces différents points. Le projet adopté se limite pour l'essentiel à deux grandes catégories de dispositions : celles relatives au mode de scrutin proprement dit, et celles concernant le droit de vote (actif et passif) pour lesquelles sont prévues des règles « uniformes » et non pas « identiques ».

(1) Parmi les représentants français 12 ont voté pour, 7 contre et 9 se sont abstenus. Au cours des explications de vote Mme Simone Veil (Lib) a critiqué le manque d'uniformité réelle de la procédure.

(2) Rapport fait au nom de la Commission politique par M. Jean Seitlinger (document I-988/81 en date du 26 février 1982).

A. — Le mode de scrutin : le choix de la proportionnelle dans le cadre de circonscriptions plurinominales assorti de la possibilité de dérogations (article 1 à 4)

1. — LE CHOIX DE LA PROPORTIONNELLE DANS LE CADRE DE CIRCONSCRIPTIONS MULTIPLES

Suivant l'avis de la commission politique (1) exposé par son Rapporteur, M. Jean Seitzinger (P.P.E. F.), l'Assemblée a marqué sa préférence pour un système fondé sur la représentation proportionnelle dans un cadre régional (art. 2 § 1 et 2). Le choix du scrutin proportionnel répond au souci d'assurer la représentation des principales forces politiques dans tous les États membres.

Le choix de circonscriptions plurinominales de trois à quinze sièges a pour objectif de personnaliser les élections en rapprochant l'élu des électeurs. Ainsi, dans un pays comme la France, qui compte quatre-vingt-un représentants, y aurait-il théoriquement la possibilité de dessiner, soit vingt-sept circonscriptions de trois sièges chacune, soit six ou sept circonscriptions avec, entre les deux formules, toutes les variantes possibles.

Il incomberait aux États membres de procéder au découpage de leur territoire en circonscriptions.

Votre Rapporteur marque son approbation avec la volonté du Parlement européen de resserrer les liens entre les citoyens et leurs représentants à l'Assemblée de Strasbourg. Cette remarque vaut en particulier pour la France.

En 1977, le législateur avait estimé que les élus représenteraient d'autant mieux le peuple français dans son ensemble (conformément à l'article 137 du Traité de Rome (2) qu'ils pourraient se prévaloir d'une désignation faite au plan national (3). L'expérience a cependant mis en lumière les inconvénients du mode actuel de désignation des représentants sur des listes nationales. D'un point de vue politique ce système encourt quatre reproches majeurs :

— il tend au choix d'hommes d'appareil plutôt que d'hommes de terrain. Le rôle prépondérant des états-majors parisiens des partis politiques dans la composition des listes a d'ailleurs été dénoncé en 1979 ;

— il alourdit la tâche des élus au point de la rendre quasiment impossible. Comment chacun des 81 représentants pourrait-il établir des liens suivis avec l'ensemble des régions françaises ? L'un de ces « députés européens », M. Maurice René Simonnet souligne la difficulté de la mission qui leur est confiée : « S'ils veulent rendre visite à tous leurs électeurs, il faut qu'ils aillent de Brest à Strasbourg, de Dunkerque à Perpignan, sans compter la Corse, les Antilles, la Réunion, Tahiti, Saint-Pierre et Miquelon, etc. » (4).

— il prive les représentants d'un enracinement qui leur permettrait d'appréhender les actions communautaires dans leur globalité.

De fait, on ne saurait apprécier l'opportunité de propositions européennes sans se soucier de l'incidence que leur adoption aurait sur la vie quotidienne des agents économiques et des citoyens d'un « pays », d'un « terroir ». Seul un dialogue direct, permanent et vivant entre l'électeur et l'élu permet à ce dernier de connaître les réactions profondes et les aspirations véritables de l'opinion publique. Ainsi chaque représentant serait-il mieux à même d'opérer la nécessaire synthèse entre les exigences locales, nationales et communautaires.

(1) La commission politique a finalement écarté un système mixte, combinant scrutin majoritaire et représentation proportionnelle, (comme pour l'élection du Bundestag en R.F.A.), au motif que ce système comportait un risque d'attribution des sièges supplémentaires à un État, incompatibles avec la répartition des sièges opérée entre les États membres par l'acte de 1976.

(2) L'article 137 stipule que l'Assemblée est composée de représentants des peuples des États dans la Communauté.

(3) Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants à l'Assemblée des Communautés européennes.

(4) Voir M. R. Simonnet. Quelle procédure électorale en 1984 ? — Revue Administration N° 117 — Septembre 1982.

— il ne permet pas de remédier à la regrettable « distanciation » entre les Institutions communautaires et les citoyens. Anonyme, voire désincarnée avant le scrutin de 1979, l'Europe n'apparaît-elle pas encore dans la France de 1982 trop lointaine et très technocratique ?

Ces diverses considérations plaident en faveur de la multiplicité des circonscriptions électorales en particulier dans les « grands » États membres. Un tel choix politique doit cependant tenir compte des exigences constitutionnelles propres à chaque pays — ce point est évoqué plus loin — et de contraintes techniques (problème de la taille des circonscriptions).

2° ... NE CONDUISANT PAS POUR AU TANT A UNE « EUROPE DES RÉGIONS »

La répartition des sièges au profit de chaque liste serait effectuée selon la méthode d'Hondt, en prenant en compte le total des voix obtenues par cette liste au niveau national.

Ainsi que M. Seitlinger a tenu à le souligner il n'est pas question de créer des listes régionales ni a fortiori une Europe des régions. Il s'agit d'un scrutin proportionnel avec décompte des voix au plan national, tempéré par une « dose de personnalisation ». Ce système mixte s'apparente donc à celui retenu en R.F.A. et en Italie.

3° LES AUTRES MESURES D'HARMONISATION APPARAISSENT PEU CONTRAIGNANTES

Les autres dispositions prévues dans le projet sont les suivantes (art. 2, § 3 à 5 et art. 3) :

- apparemment au niveau national des listes présentées selon des modalités fixées par les États membres et vote préférentiel facultatif ;
- création d'un « seuil » pour l'attribution des sièges à une liste laissée à l'appréciation de chaque État membre (art. 4, § 1).

Sur de nombreux points, ce dispositif apparaît donc peu contraignant pour les États membres.

4° LE DÉLICAT PROBLÈME DES DÉROGATIONS

Le projet est assorti de ce que l'on pourrait appeler une « clause de souplesse » dont on peut se demander si, dans les faits, elle ne risque pas de vider de son contenu l'effort d'uniformisation entrepris par ailleurs. Le projet dispose, en effet, en son article 4 : « En vue de tenir compte de particularités géographiques ou ethniques reconnues par la Constitution (1) d'un État membre, des mesures dérogatoires aux dispositions des articles 2 et 3 peuvent être prises par cet État membre. » Censée tenir compte de la situation particulière de certains territoires au sein de la C.E.E. (Groenland, Berlin-Ouest, Tyrol du Sud, Val d'Aoste, Frioul, Irlande du Nord), cette disposition ne donne-t-elle pas en fait à chaque État « la possibilité souveraine de se soustraire aux dispositions prévues » ? M. Seitlinger a souligné que l'article 4 n'était pas une « porte ouverte » permettant aux États membres d'échapper aux règles uniformes. Toutefois, le rapporteur pour avis de la commission juridique n'a pas partagé ce bel optimisme, déclarant sans ambages : « Il est bien évident que la dérogation accordée aux États qui le voudront — et on sait de qui je parle — la possibilité d'appliquer non pas le système électoral à la proportionnelle prévu par le projet en examen, mais le système de scrutin majoritaire uninominal. »

En conséquence, votre Rapporteur marque son accord avec l'inclusion de dérogations dans le projet d'Acte mais à la condition expresse qu'une liste restrictive et limitative en soit préalablement dressée. Ainsi serait évité le risque que le Royaume Uni puisse se soustraire au système de la proportionnelle.

B. — Le droit de vote et l'éligibilité : ambitions initiales et paradoxe final

La commission politique entendait promouvoir à cet égard une réforme audacieuse et cohérente. En fait, en se prononçant sur des amendements relatifs au droit de vote — actif et passif — l'Assemblée a introduit une anomalie de taille.

(1) La notion de constitution englobe la constitution écrite ou non écrite ainsi que les lois ayant rang de constitution.

Un amendement présenté par les conservateurs britanniques a éliminé un paragraphe du texte initial qui demandait aux États membres d'accorder le droit de vote aux ressortissants d'un autre État membre résidant sur leur territoire depuis au moins cinq ans.

De manière tout à fait paradoxale, et même contradictoire, ce droit de vote, refusé à titre passif a été accordé par ailleurs à titre actif (éligibilité) à tout citoyen d'un État membre de la Communauté, s'il réside depuis au moins cinq ans dans un pays autre que celui de sa nationalité (article 6 § 2).

L'absence de procédure de seconde délibération dans le règlement de l'Assemblée n'a pas permis de corriger cette erreur.

Par ailleurs, il est prévu que « les États membres accordent le droit de vote à leurs citoyens, indépendamment de leur lieu de résidence si cette résidence se situe dans un État membre de la Communauté européenne » (article 5 § 1).

C. — Les autres dispositions : des progrès mineurs

— date de l'élection : l'élection aurait lieu à la date fixée par chaque État, cette date se situant au cours d'une même période qui serait non plus de quatre mais de deux jours, débutant le dimanche matin et s'achevant le lundi soir (article 7)

— vacances de sièges : les sièges vacants seraient pourvus par le candidat suivant non élu figurant sur la liste (article 3 § 3).

III. — LA PROPOSITION A L'ÉTUDE ET LE DROIT ÉLECTORAL NATIONAL

Sans se livrer à un examen approfondi des conséquences sur le droit électoral français de l'adoption éventuelle par le Conseil du projet de l'Assemblée, il apparaît possible de recenser une série de sujets susceptibles de donner lieu à controverse.

Si l'on écarte la question de l'apparement des listes et celle (fort délicate) de la représentation de l'Outre-Mer (1), trois problèmes majeurs semblent se poser :

— celui de la comptabilité des circonscriptions multiples avec l'indivisibilité de la République ;

— celui de la conformité à la Constitution de l'octroi du droit de vote et de l'éligibilité à des citoyens d'États partenaires résidant sur le territoire national ;

— celui de la suppression implicite du droit de vote des citoyens français résident hors de la Communauté.

A. — La multiplicité des circonscriptions et l'indivisibilité de la République

I. — LES PRINCIPES POSÉS PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Saisi par le Président de la République, en application de l'article 54 de la Constitution, le Conseil constitutionnel avait posé deux grandes catégories de principes à propos de l'Acte du 20 septembre 1976 (2) :

(1) Certains auteurs rappellent que les citoyens français des D.O.M.-T.O.M. ont pu participer à l'élection « globale » de 1979, alors que cette participation aurait été pour le moins discutée si l'élection avait eu lieu dans le cadre de circonscriptions régionales. (les T.O.M. sont associés au Marché commun). Ainsi l'unité de la République était-elle préservée (L. Favoreu et L. Philip. Les grandes décisions du Conseil constitutionnel p. 381). M. Henri Caillavet pour sa part, dans une proposition de loi assez récente (N° 369 — 2^e session extraordinaire de 1980-1981) a suggéré de créer une circonscription propre aux D.O.M.-T.O.M. qui se verrait attribuer deux sièges. Une telle solution impliquerait cependant soit que le seuil de 3 sièges prévu par l'Assemblée soit abaissé soit que la France prenne des mesures dérogatoires en application de l'article 4 du projet d'Acte. M. Seiflinger a indiqué que cette clause s'appliquerait parfaitement au cas particulier des D.O.M.-T.O.M.

(2) Décision N° 76-71 DC, Rec. 15.

Premier principe :

-- L'élection au suffrage universel direct n'a pour effet de créer ni une souveraineté, ni des institutions dont la nature serait incompatible avec le respect de la souveraineté nationale. Après comme avant les élections directes l'Assemblée (qui n'appartient pas à l'ordre institutionnel de la République française) demeure composée de représentants de chacun des peuples des États membres (et nom d'un « peuple européen »).

Deuxième principe :

— Les textes d'application devront respecter le principe d'indivisibilité de la République ainsi que tous autres principes de valeur constitutionnelle (c'est-à-dire l'unité de la République). Par ailleurs, les termes de « procédure électorale uniforme » ne sauraient être interprétés comme pouvant permettre qu'il soit porté atteinte à ce principe d'indivisibilité.

2. — LEUR TRANSCRIPTION PAR LE LÉGISLATEUR

A la suite de cette décision, la loi a écarté le découpage de la France en circonscriptions grandes ou petites et a stipulé que le territoire de la République (y compris les D.O.M.-T.O.M.) formerait une circonscription électorale unique. Pour la doctrine c'est une interprétation strictement conforme à la volonté du Conseil constitutionnel que le Gouvernement avait soumise au Parlement et que ce dernier avait approuvée (1).

3. — LE PROJET DE L'ASSEMBLÉE ET LA LOI FRANÇAISE

La lecture du projet d'Acte incite à présenter des considérations de nature juridique, politique et technique qui font ressortir plusieurs problèmes.

D'un point de vue juridique la décision du Conseil constitutionnel apparaît très claire.

Toutefois, certains s'étaient demandés si la Haute juridiction constitutionnelle n'avait pas seulement visé le problème de la création éventuelle de circonscriptions électorales transfrontalières qui serait manifestement inconstitutionnelle. L'Assemblée ne propose pas une telle novation.

Par ailleurs d'aucuns ont fait valoir qu'à leur avis, l'indivisibilité de la République, concept introduit dans notre droit constitutionnel en 1792, ne concernait que les cessions, échanges ou adjonctions de territoire visés à l'article 53 de la Constitution.

Enfin, on s'est interrogé sur le point de savoir si la proposition de l'Assemblée porterait réellement atteinte à l'indivisibilité du territoire, puisque le décompte des voix serait effectué au plan national.

Notre collègue, Président Spénale, a considéré, à juste titre nous semble-t-il, qu'« on pourrait trouver des arguments contraires dans le fait que la répartition des sièges au profit de chaque liste est d'abord effectuée en prenant en compte le total des voix obtenues par cette liste au niveau national », la répartition des sièges par circonscription n'étant effectuée que dans un stade ultérieur (1).

D'un point de vue politique certains ont pu estimer qu'à l'avenir l'élection des représentants dans un cadre « régional » pourrait s'inscrire de manière harmonieuse dans le cadre de la politique de décentralisation résultant de la loi du 2 mars 1982, modifiée, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

D'un point de vue technique enfin, le régime proposé conduirait à la création de circonscriptions spécifiques (lesquelles ?) se superposant aux circonscriptions actuelles (départements et régions). M. Seitlinger pour sa part, a suggéré la création de circonscriptions ad hoc étendues (par exemple : Lorraine-Champagne-Ardenne ; Alsace-Franche-Comté).

(1) Voir dans ce sens : L. Favoreu et L. Philip, op. cit. C. Franck. Droit constitutionnel. P.U.F. 1978.

(1) Rapport semestriel d'information N° 427 — 25 juin 1982 p. 36 En sens contraire, voir F. Goguel. Le mode d'élection de l'Assemblée européenne devant la Constitution française. « Le Monde » du 16 avril 1982.

En toute hypothèse, la législation actuelle devrait être modifiée, en application même de l'article 1^{er} de la loi du 7 juillet 1977.

4. L'ATTITUDE DU GOUVERNEMENT FRANÇAIS

Le Gouvernement, pour sa part, a rappelé que si le mode de scrutin ayant fait l'objet de la loi de 1977 devait être changé « il serait tenu compte de la décision du Conseil constitutionnel du 30 décembre 1976 (1).

Plus récemment, le Ministre délégué chargé des Affaires européennes a précisé que le Gouvernement n'envisageait pas pour le moment de modifier la loi électorale en vigueur (2).

B. — Le droit de vote et l'éligibilité de citoyens d'États partenaires résidant sur le territoire national

1. — LE DROIT DE VOTE

Prévu dans le rapport de M. Seitlinger, l'octroi du droit de vote aux ressortissants des autres États membres, même sous condition de résidence (5 ans) semble devoir poser un redoutable problème constitutionnel dans la mesure où la Constitution, dans son article 3, quatrième alinéa apparaît réserver la qualité d'électeurs aux seuls nationaux (3).

2. — L'ÉLIGIBILITÉ

La reconnaissance par chaque pays de l'éligibilité des ressortissants des autres États membres de la C.E.E. qui résident sur son territoire depuis au moins cinq ans, soulèverait des problèmes analogues à ceux indiqués ci-dessus.

C. — Le vote des citoyens français résidant hors de la Communauté

En prévoyant que les États membres accordent le droit de vote à leurs citoyens, indépendamment de leur lieu de résidence, à condition que cette résidence se situe dans un État membre de la Communauté européenne, le texte de l'Assemblée européenne dans son interprétation littérale aurait pour effet de priver les ressortissants français résidant hors de la Communauté de la possibilité qu'ils ont actuellement de participer au scrutin européen.

M. Seitlinger a tenu à dissiper tout malentendu à cet égard, indiquant que l'esprit du texte voté n'était nullement de remettre en cause l'acquis pour la France mais au contraire de permettre un progrès dans plusieurs États membres qui présentement n'accordent pas le droit de vote à leurs citoyens résidant à l'étranger. (cas du Royaume-Uni par exemple).

IV. — LA « NON-DÉCISION » DU CONSEIL

En dépit des efforts déployés au sein du Conseil et de la démarche effectuée par le rapporteur de l'Assemblée dans les capitales nationales il s'est avéré impossible de parvenir à un consensus sur le projet du Parlement européen comme sur tout autre texte.

En raison du désaccord sur le mode de scrutin proprement dit, la présidence allemande a proposé d'abandonner purement et simplement ce point litigieux et de travailler à l'élaboration d'un texte qui porterait sur une seule question : celle du vote des étrangers et de leur éligibilité. Cette initiative a connu le même insuccès ; si celui-ci se confirme il ne sera pas exagéré de parler d'un échec politique grave pour la Communauté.

(1) Réponse à la Question écrite N° 9977 de M. Michel Debré. *J.O. A.N.* 29 mars 1982.

(2) *J.O. Débats A.N.* du 28 mai 1982.

(3) L'article 3, alinéa 4 de la Constitution dispose : « Sont électeurs dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs, des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques ».

A. — Le désaccord sur le mode de scrutin

Le projet du Parlement européen s'est heurté à une *double opposition*.

Le Royaume-Uni a maintenu son hostilité au principe de la représentation proportionnelle. Cette attitude n'est pas à vrai dire une surprise ; elle s'explique par des raisons historiques et politiques. On se souviendra d'ailleurs que dans leur grande majorité les représentants britanniques, conservateurs ou travaillistes, avaient voté contre le projet présenté par la commission politique du Parlement européen.

Les États membres qui ont un système de listes nationales (France, Grèce, Pays-Bas, Luxembourg) se sont opposés au découpage de leur territoire en circonscriptions.

L'impasse était donc totale et le Président en exercice du Conseil a dû constater l'impossibilité de définir et de mettre en œuvre un accord à ce sujet pour le scrutin de 1984 (1).

B. — L'absence de compromis sur le droit de vote dans l'État de résidence.

Le Conseil a été saisi par un groupe d'experts de trois propositions successives dont il n'a accepté aucune.

1. *La solution maximaliste* a été proposée par l'Italie. Parce que le vote des Italiens de l'étranger s'était déroulé dans de mauvaises conditions en 1979, le gouvernement italien a demandé que le vote ait lieu désormais dans l'État de résidence, pour les candidats de celui-ci. Appuyée par le Royaume-Uni et l'Irlande, de celui-ci. Appuyée par le Royaume-Uni et l'Irlande, cette suggestion a été déclarée inacceptable par le Danemark, la R.F.A., la France, le Luxembourg et la Belgique, partisans du critère de nationalité.

2. *Une solution médiane* s'efforçant de combiner critère de nationalité et critère de résidence a été présentée alors par la Présidence.

L'économie du texte était la suivante :

— En principe un électeur vote dans son État d'origine.
— Mais chaque État membre peut accorder le droit de vote aux étrangers. L'Italie aurait voulu que soit ajouté : « Les États membres s'efforceront d'accorder ce droit ». Cet ajout est rejeté par cinq États : la France, la R.F.A., le Danemark, la Belgique et le Luxembourg.

— Pour éviter les doubles votes, une coopération entre États membres est prévue qui pourra prendre la forme d'accords bilatéraux.

— Le gouvernement grec, qui souhaite que tous les Grecs de l'étranger, non seulement puissent voter en Grèce, mais n'aient pas d'autres choix, a demandé l'introduction d'un paragraphe prévoyant qu'un État membre peut interdire à ses ressortissants à l'étranger de voter à l'étranger.

Cette proposition s'est heurtée à l'opposition de tous nos partenaires.

Aux yeux du gouvernement français ce texte posait un sérieux problème de constitutionnalité. En effet même si la France n'était pas obligée d'accorder le droit de vote aux étrangers (et le texte proposé ne l'y obligeait pas), le simple fait que le critère de résidence puisse être mis en œuvre dans certains autres États membres aurait abouti à une modification de la composition du corps électoral du Parlement européen, qui ne serait plus composé d'une addition de corps électoraux purement nationaux. L'objectif du texte était de permettre à tout ressortissant d'un État membre de voter là où il réside, indépendamment de son lien national, le texte esquissait en fait une véritable « citoyenneté européenne ». Compte tenu des considérations qu'il a développées dans sa décision du 30 décembre 1976 le Conseil constitutionnel, s'il avait été saisi, aurait pu estimer que la nature même du Parlement européen s'en trouvait modifiée.

3. *La solution minimale* n'a pas trouvé davantage d'écho au sein du Conseil. Proposée par l'Assemblée et approuvée par la France elle tendait à demander aux États membres de prendre les mesures voulues pour faire voter dans leurs pays d'origine leurs nationaux expatriés.

(1) Déclaration de M. H.D. Genscher, Président en exercice du Conseil. Débats du Parlement européen (séance du 8 mars 1983).

Ainsi le projet élaboré par l'Assemblée risque-t-il fort de ne pas pouvoir être appliqué même partiellement (1) en mai 1984.

Toutefois, il a été convenu le 21 février que le Conseil effectuerait une dernière tentative en vue de parvenir à un accord minimal pour régler le problème bien délimité, posé par les citoyens d'États membres résidant à l'étranger qui ne peuvent voter ni dans leur État de nationalité (2), ni dans l'État de résidence. En toute hypothèse l'élaboration d'une procédure électorale uniforme est reportée au scrutin de 1989.

Ainsi qu'on pouvait le prévoir l'Assemblée a réagi vivement à l'annonce de cet échec et stigmatisé l'attitude du Conseil (3). L'ouverture d'une procédure de concertation a été demandée au Conseil. Par ailleurs, les États membres ont été invités à garantir à leurs citoyens l'exercice du droit de vote pour les élections de 1984, conformément à l'article 5 du projet de l'Assemblée. Enfin, il a été souhaité que les États membres (dont plusieurs (4) doivent arrêter une législation nationale pour le scrutin de 1984) adaptent leur législation au projet du Parlement européen, de sorte que les élections de 1984 se déroulent dans le plus grand nombre possible d'États selon des principes communs. Cet appel sera-t-il entendu ?

IV. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 6 AVRIL 1983

Sur la compétence de l'Assemblée en matière de projets de procédure électorale uniforme

La Délégation rappelle que l'Acte du 20 septembre 1976 a chargé l'Assemblée des Communautés, en application de l'article 138 § 3 du Traité de Rome d'élaborer un projet de procédure électorale uniforme dont il appartient au Conseil, statuant à l'unanimité, d'arrêter les dispositions.

Elle constate qu'en adoptant, à une assez large majorité, le 10 mars 1982 un projet d'Acte portant adoption de certaines dispositions d'une procédure électorale uniforme, l'Assemblée a exécuté le mandat qui lui avait été confié.

Sur l'opportunité de l'initiative de l'Assemblée

La Délégation note la très grande variété de dispositifs juridiques retenus dans les différents États membres pour le scrutin de 1979.

Elle juge souhaitable que l'on s'achemine progressivement vers des systèmes et procédures électoraux qui soient moins disparates sans être pour autant identiques.

Sur le système électoral proprement dit applicable aux élections de 1984

La Délégation souligne que toute volonté d'uniformiser le mode de scrutin risquait de se heurter pour un État membre à des traditions électorales anciennes et pour d'autres à des obligations institutionnelles ou constitutionnelles plus ou moins contraignantes.

Elle constate donc sans surprise l'impossibilité dans laquelle s'est trouvé le Conseil de parvenir à un accord unanime pour le scrutin de 1984.

Elle souhaite vivement que les discussions entre partenaires se poursuivent activement afin de parvenir à un compromis acceptable par tous en vue des élections de 1989.

(1) Aucun accord n'a pu se dégager non plus sur la réduction de la durée du scrutin à deux jours.

(2) Les Belges résidant à l'étranger peuvent voter par procuration mais à condition d'avoir leur résidence principale en Belgique ; les citoyens grecs résidant à l'étranger sont électeurs, mais ils doivent revenir en Grèce pour voter ; surtout les Britanniques résidant hors de la Grande Bretagne ne jouissent pas du droit de vote sauf dans certains cas (fonctionnaires et membres des forces armées).

(3) Résolution en date du 9 mars 1983 sur la procédure électorale uniforme.

(4) 6 sur 10.

Sur le droit de vote et l'éligibilité éventuels de citoyens d'un État membre résidant sur le territoire d'un État partenaire.

La Délégation note qu'à ce jour aucun accord n'a pu intervenir au sein du Conseil sur le droit de vote et l'éligibilité de citoyens d'un État membre résidant sur le territoire d'un État partenaire.

Elle reconnaît la réalité et la gravité du problème posé par la situation de certains citoyens qui ne peuvent exercer leur droit de vote ni dans leur État de nationalité ni dans l'État de résidence.

Elle souhaite, en conséquence, que, conformément à la proposition de l'Assemblée, tous les États membres accordent des 1984 le droit de vote à leurs citoyens indépendamment de leur lieu de résidence, en particulier si cette résidence se situe dans un État membre de la Communauté européenne.

•
•

ANNEXE

(J.O.C.E. N° C 87 du 5 avril 1982)

Mercredi 10 mars 1982

RÉSOLUTION

relative à un projet de procédure électorale uniforme pour l'élection des membres du Parlement européen.

Le Parlement européen,

— vu l'article 7 de l'acte du 20 septembre 1976 portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct,

— attendu que les dispositions électorales actuellement en vigueur pour l'élection des membres du Parlement européen sont caractérisées par des différences substantielles, notamment en ce qui concerne le système électoral et le droit de vote,

— attendu que ces différences affectent la composition du Parlement européen et sa représentativité ainsi que l'exercice des droits civiques des citoyens de la Communauté,

— attendu que ces dispositions ont un caractère transitoire,

— attendu qu'il incombe au Parlement européen d'élaborer le projet d'un système définitif,

— vu le rapport de la commission politique et l'avis de la commission juridique (doc. 1-988/81).

1. présente au Conseil le présent projet d'acte ;

2. invite le Conseil à l'adopter sans retard et à le transmettre aux États membres pour qu'ils adoptent les dispositions, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, nécessaires pour les élections prévues pour 1984 ;

3. invite le Conseil à adopter le projet d'acte en conformité avec les procédures établies par l'article 13 de l'acte du 20 septembre 1976 ;

4. charge son président de transmettre la présente résolution, avec le projet d'acte et le rapport de sa commission, au Conseil et à la Commission ainsi qu'aux parlements et gouvernements des États membres.

PROJET D'UN ACTE
portant adoption de certaines dispositions d'une procédure électorale uniforme
pour l'élection des membres du Parlement européen.

PREMIÈRE PARTIE

Le système électoral

Article premier

Les représentants parlementaires des peuples des Etats réunis dans la Communauté sont élus selon le système établi par le présent acte, par l'acte du 20 septembre 1976 et, en l'absence de dispositions communautaires, par des dispositions nationales.

Article 2

1. Dans chaque Etat membre, les représentants sont élus au scrutin proportionnel.
2. Les Etats membres sont divisés en circonscriptions plurinominales, dans lesquelles sont élus au minimum trois représentants et au maximum quinze représentants.
Les Etats membres décident du découpage de leur territoire en circonscriptions.
3. Les Etats membres fixent les modalités de l'appareusement au niveau national des listes présentées dans des circonscriptions différentes.
4. Les Etats membres fixent les conditions pour la présentation des listes.
5. Chaque électeur dispose d'une seule voix. Les Etats membres peuvent prévoir le vote préférentiel à l'intérieur d'une liste.

Article 3

1. La répartition des sièges au profit de chaque liste ou des listes apparentées entre elles est effectuée selon la méthode d'Hondt, en prenant en compte le total des voix obtenues par cette liste ou ces listes apparentées au niveau national.

Les sièges attribués aux listes individuelles ou à des listes apparentées entre elles sont ensuite répartis entre les mandats, dont le nombre est fixé pour chaque circonscription, en fonction du nombre de voix obtenues par les listes de circonscriptions.

2. A l'intérieur d'une liste, les sièges sont attribués en respectant l'ordre de présentation. En cas de vote préférentiel, l'ordre d'attribution des sièges est déterminé par le nombre de voix obtenues par chacun des candidats d'une même liste. En cas d'égalité des voix, les sièges sont attribués en fonction de l'ordre de présentation.

3. En cas de vacance d'un siège, il est pourvu au remplacement de son titulaire par application des dispositions prévues au paragraphe 2. Cette disposition vaut également pour le remplacement des représentants auxquels l'article 6 paragraphe 1 de l'acte du 20 septembre 1976 ainsi que l'article 6 paragraphe 4 du présent acte sont applicables en cours de législature.

Article 4

1. La création d'un seuil en-dessous duquel une liste n'obtient aucun élu est laissée à l'appréciation des Etats membres.

2. En vue de tenir compte de particularités géographiques ou ethniques reconnues par la constitution ⁽¹⁾ d'un Etat membre, des mesures dérogeant aux dispositions des articles 2 et 3 peuvent être prises par cet Etat membre.

(1) La notion de constitution englobe la constitution écrite ou non écrite ainsi que les lois ayant rang de constitution.

DEUXIÈME PARTIE

Autres aspects de la procédure électorale.

Article 5

1. Les Etats membres accordent le droit de vote à leurs citoyens indépendamment de leur lieu de résidence, si cette résidence se situe dans un Etat membre de la Communauté européenne.

2. Les Etats membres prennent toutes les mesures nécessaires pour permettre aux ressortissants résidant à l'extérieur du pays dont ils possèdent la nationalité d'exercer sans difficultés leur droit de vote dans le pays dont ils possèdent la nationalité.

Article 6

1. Les Etats membres accordent l'éligibilité à leurs citoyens, indépendamment du lieu de leur résidence.

2. Les Etats membres accordent l'éligibilité aux citoyens d'un autre Etat membre qui résident sur leur territoire depuis au moins cinq ans.

3. Les citoyens d'un Etat membre ne peuvent être candidats que dans un seul Etat membre.

4. En complément à l'article 6 paragraphe 1 de l'acte du 20 septembre 1976, les Etats membres peuvent fixer des incompatibilités applicables sur le plan national.

Article 7

1. L'élection du Parlement a lieu à la date fixée par chaque Etat membre, cette date se situant au cours d'une même période de deux jours débutant le dimanche matin et s'achevant le lundi soir.

2. Les opérations de dépouillement des bulletins de vote ne peuvent commencer qu'après la clôture du scrutin dans l'Etat membre où les électeurs voteront les derniers au cours de la période visée au paragraphe 1.

Article 8

Le Parlement vérifie les pouvoirs des représentants. A cet effet, il prend acte des résultats proclamés officiellement par les Etats membres et statue sur les contestations qui pourraient être éventuellement soulevées sur la base des dispositions du présent acte ainsi que de l'acte du 20 septembre 1976, à l'exclusion des dispositions nationales auxquelles ceux-ci renvoient.

Article 9

Sont abrogées les dispositions prévues à l'article 6 paragraphes 2 et 3, aux articles 7, 9, 11 et 12 paragraphe 1 de l'acte du 20 septembre 1976.

CHAPITRE II

SUR LES QUESTIONS BUDGÉTAIRES ET FINANCIÈRES

A. — BUDGET SUPPLÉMENTAIRE ET RECTIFICATIF N° 1 POUR 1983

(Financement de la compensation financière en faveur du Royaume-Uni et de la R.F.A. au titre de 1982).

Rapporteur : M. Bernard BARBIER, Sénateur.

- I. — Le rejet du budget rectificatif pour 1982 : un coup d'éclat opportun quoique non dénué d'ambiguïté.
- II. — L'adoption du budget rectificatif pour 1983 : un dénouement rapide, fruit d'un compromis jugé positif par l'assemblée.
- III. — Un accord provisoire n'excluant pas de nouvelles et redoutables tensions.
- IV. — Conclusions de la délégation adoptées le 6 avril 1983.

•
•

En rejetant le 16 décembre 1982, à une très large majorité, le budget rectificatif concernant la compensation financière en faveur du Royaume Uni au titre de 1982, le Parlement européen avait clairement voulu faire entendre à ses partenaires institutionnels qu'il condamnait pour l'avenir le mécanisme des compensations ad hoc, et corrélativement qu'il réclamait une vigoureuse et rapide relance de la réforme communautaire.

Eu égard à l'ampleur de ces exigences il apparaissait douteux qu'un accord intervienne à brève échéance entre le Conseil et l'Assemblée. Contre toute attente, la crise ouverte à la mi-décembre s'est dénouée moins de deux mois après. Ce serait cependant faire preuve d'un bien grand optimisme que de penser que les profondes divergences interinstitutionnelles sur les déséquilibres budgétaires au sein de la Communauté sont aplanies. Tout porte à penser, au contraire, que les véritables difficultés sont, non pas derrière, mais devant nous et que l'année 1983 pourrait marquer un tournant difficile mais décisif dans l'histoire des finances de l'Europe.

I. — LE REJET DU BUDGET RECTIFICATIF POUR 1982 : UN COUP D'ÉCLAT OPPORTUN QUOIQUE NON DÉNUÉ D'AMBIGUÏTÉ.

La décision prise par l'Assemblée de recourir pour la seconde fois depuis son élection directe à la procédure de rejet global du budget (art. 203-8/C.E.E.) a été généralement considérée comme un coup d'éclat comportant deux aspects :

- le refus de l'éclatement financier de la Communauté ;
- l'exigence d'une relance globale de la construction européenne.

A. — Le coup d'arrêt donné à l'éclatement financier de la Communauté

Ainsi que votre Rapporteur avait déjà eu l'occasion de le souligner dans de précédentes conclusions (1), le compromis proposé à l'Assemblée en décembre dernier tendait rien moins qu'à entraîner la Communauté sur la voie périlleuse d'une désintégration financière progressive.

(1) Conclusions n° 95-82 en date du 8 décembre 1982.

En effet, non seulement une nouvelle compensation était prévue en faveur du Royaume-Uni, mais la R.F.A. avait obtenu de ne participer qu'en partie au financement de ces mesures ; en outre, les États membres les moins prospères (l'Italie, l'Irlande, la Grèce) se voyaient promettre à leur tour des interventions supplémentaires en 1983 afin d'éviter toute pénalisation du fait de la mise en œuvre des mesures britanniques. Présentées sous un habillage trompeur, ces aides n'avaient en fait de communautaires que le nom.

On doit se féliciter que l'Assemblée ait refusé d'entériner un compromis aussi attentatoire aux principes fondamentaux de la Communauté et dangereux pour sa cohésion même. Votre Délégation n'avait pas pour autant partagé la volonté du Parlement européen de mettre en œuvre à l'avenir un mécanisme financier général de caractère redistributif.

B. — Le « coup de fouet » donné à la relance de la Communauté

En demandant la garantie politique que les mesures spéciales de compensation pour 1982 soient les dernières et que le problème des situations « inacceptables » qui sont apparues pour certains États membres trouve une solution durable et communautaire, l'Assemblée attendait de la Commission et du Conseil qu'ils donnent — enfin ! — une suite concrète au « mandat du 30 mai 1980 », actuellement dans l'impasse. L'exigence était de taille puisqu'il s'agit, en fait, de résoudre en un an l'ensemble des problèmes des déséquilibres budgétaires au sein de la Communauté, problèmes qui en fait n'ont pas trouvé de solution adéquate depuis l'adhésion de la Grande-Bretagne (1).

La question se posait donc de savoir si la Commission comme le Conseil seraient en mesure de prendre des engagements suffisamment précis et contraignants pour répondre à l'attente du Parlement européen.

II. — L'ADOPTION DU BUDGET RECTIFICATIF POUR 1983 : UN DÉNOUEMENT RAPIDE, FRUIT D'UN COMPROMIS JUGÉ POSITIF PAR L'ASSEMBLÉE.

A. — Une décision intervenue rapidement

Un bref rappel chronologique fait ressortir combien le dénouement de la « crise budgétaire » a été rapide. Le Conseil ayant confirmé le 17 décembre le principe et le montant des compensations, un avant-projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 1 au budget général des Communautés européennes pour 1983 a été présenté par la Commission le 19 janvier 1983. Établi par le Conseil sans modification (fait rarissime), mais non sans certaines difficultés le 1^{er} février, le projet a été approuvé par l'Assemblée le 10 février et publié au *Journal Officiel* des Communautés. (J.O.C.E. n° L 60 du 7 mars 1983).

Cette réelle célérité ne doit pas cependant cacher certaines divergences apparues, tant au sein du Conseil (2) qu'au sein de l'Assemblée, sur le caractère réellement communautaire du nouveau projet.

B. — Un compromis s'efforçant de rencontrer les préoccupations de l'Assemblée

L'Assemblée avait formulé trois requêtes principales : le non-recours ultérieur à des compensations ad hoc ; l'insertion des mesures pour 1982 dans de véritables politiques communautaires ; la classification de ces dépenses dans la catégorie des dépenses non obligatoires. Sur chacun de ces points, le Conseil a cherché, sans toujours y parvenir, à se rapprocher de la position de l'Assemblée.

I. — LE NON RECOURS ULTÉRIEUR A DES MESURES DE COMPENSATION SELON LA PROCÉDURE ACTUELLE

Question essentielle dans le litige opposant l'Assemblée au Conseil, ce point n'a pas fait l'objet d'approches absolument identiques de la part des trois Institutions.

(1) Certains États membres, parmi lesquels le Royaume-Uni et la R.F.A., sont « contributeurs nets » au budget communautaire.

(2) La France a voté contre le projet de budget.

Face au refus catégorique de toute mesure de compensation à partir de 1983, exprimé par l'Assemblée, la Commission a essayé d'exprimer de manière réaliste et nuancée son approbation de cette exigence en annonçant d'une part l'approfondissement et le développement des politiques communautaires, et d'autre part l'introduction d'un système mieux diversifié des ressources propres. Des décisions sur ces propositions devraient être mises en œuvre « de façon à éviter le recours à des mesures de nature transitoire ».

Le Conseil, pour sa part, s'est montré beaucoup plus prudent, s'abstenant de prendre un engagement sur un quelconque calendrier. Il s'est contenté d'indiquer « qu'il partage l'objectif d'une solution communautaire des problèmes budgétaires tel qu'il figure dans la déclaration de la Commission et qu'il espère que les décisions nécessaires seront prises aussi vite que possible par les institutions compétentes de la Communauté. »

Le Président en exercice du Conseil, M. Tietmeyer, s'est refusé à aller au-delà de ce vœu et à exclure formellement de nouvelles formules transitoires à l'avenir (1).

2. — L'INTÉGRATION DES COMPENSATIONS POUR 1982 DANS LES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES

On se souviendra que dans le budget rectificatif pour 1982, les mesures en faveur du Royaume-Uni prenaient la forme, comme pour 1980 et 1981, de mesures supplémentaires d'aides aux investissements en infrastructures dans des régions couvertes par des zones d'aides d'État à finalité régionale. Quant à l'aide en faveur de la R. F. A., elle revêtait la forme d'un programme spécial de développement énergétique.

a) La Commission a proposé, et le Conseil a accepté de modifier la présentation et la teneur du projet. *Pour ce qui concerne le Royaume-Uni, 400 millions d'ÉCU sur les 1 092 millions d'ÉCU prévus seront alloués sous la forme de mesures relevant d'une stratégie énergétique* (recherche et technologie énergétique, production d'énergie, conservation et utilisation plus rationnelle de l'énergie, sécurité d'approvisionnement). Le solde est attribué sous forme de « mesures supplémentaires ». De même les 210 millions d'ÉCU accordés à l'Allemagne sont inscrits en tant que mesures relevant d'une stratégie énergétique. Toutefois, la France au sein du Conseil avait critiqué les crédits prévus en matière de stratégie énergétique, estimant qu'il aurait convenu de définir au préalable une véritable politique énergétique commune.

b) Par ailleurs, le paiement des crédits s'effectuera en deux temps, le versement du solde (10 p. 100) n'intervenant qu'après un contrôle communautaire des dépenses. (L'Assemblée avait demandé que la première tranche de versements ne porte que sur 50 p. 100 des crédits).

c) Enfin, des dispositions prévoient le remboursement, si nécessaire, des fonds communautaires au cas où des concours n'auraient pas été utilisés ou auraient été trop élevés.

3. — LA CLASSIFICATION DES DÉPENSES

En décembre, l'Assemblée avait demandé la classification de toutes les dépenses dans la catégorie des D.N.O.

En dépit de l'hostilité de la France et du Danemark, le Conseil a accepté la classification d'environ 40 p. 100 des crédits — ceux concernant l'énergie — dans les D.N.O.

Toutefois, compte tenu des consultations qu'il a eues à ce sujet avec l'Assemblée, le Conseil considère qu'il ne sera pas tenu compte de ce montant pour le budget pour 1984, lors du calcul de la marge de manœuvre du Parlement européen.

•
• •

(1) « ... le Conseil ne peut pas donner hic et nunc la garantie absolue qu'il n'y aura plus jamais de mesures supplémentaires ad hoc » (traduction officieuse) Débats du Parlement européen. Séance du 9 février 1983.

En dépit de l'absence de garantie politique que les dispositions pour 1982 seront bien les dernières mesures compensatoires spéciales, la Commission des budgets (1) et l'Assemblée à une large majorité (183 voix sur 221 votants) n'ont pas modifié ou amendé le projet du Conseil (2). Toutefois, cette approbation a été assortie de deux échéances contraignantes :

- avant la fin avril 1983 la Commission devra avoir proposé des mesures spécifiques en vue du développement des politiques communes ;

- avant la fin de l'année le Conseil devra avoir arrêté les décisions qui s'imposent à cet égard.

Cette attitude, à la fois conciliante dans l'immédiat et ferme pour le court terme, a été critiquée par une minorité de membres, en particulier les représentants du groupe des Démocrates européens de progrès et par les communistes français. Ainsi, M. Mouchel (DEP, F.) et Mme Le Roux (COM, F.) ont-ils estimé qu'au-delà d'un habillage un peu plus communautaire et de concessions formelles sur des aspects secondaires, ce projet n'était pas fondamentalement différent de celui que l'Assemblée avait repoussé deux mois auparavant. Approuver le nouveau texte reviendrait, selon eux, à se déjuger et à accepter avec fatalisme la poursuite de la politique « du juste retour ».

De fait, si le compromis relatif au budget supplémentaire de 1983 a scellé une trêve (3), il est patent que les vrais problèmes ne sont pas résolus et que de nombreuses incertitudes demeurent pour les mois à venir.

III. — UN ACCORD PROVISOIRE N'EXCLUANT PAS DE NOUVELLES ET REDOUTABLES TENSIONS

L'on peut comprendre et se féliciter que l'Assemblée n'ait pas cherché à ouvrir dès maintenant une crise institutionnelle. Le sursis qu'elle accorde à la Commission et au Conseil apparaît nécessaire. Il est toutefois permis de se demander s'il sera suffisant.

En tout cas, d'ores et déjà, plusieurs causes potentielles de conflit existent.

A. — Les contradictions juridiques : la marge de manœuvre de l'assemblée pour 1984

Le compromis proposé par le Conseil et accepté par l'Assemblée paraît incohérent. Il n'est ni juridiquement satisfaisant, ni politiquement réaliste de classer des dépenses énergétiques dans la catégorie des D.N.O. tout en déclarant par ailleurs que le volume des D.N.O. et, partant, la marge de manœuvre de l'Assemblée, n'en est pas affecté. On ne saurait vouloir une chose et son contraire. A notre sens, la qualification acceptée par le Conseil entraîne *ipso facto* l'accroissement de la marge de manœuvre potentielle de l'Assemblée. Le Conseil a ainsi créé bien inutilement une grave source de conflit.

B. — Les incertitudes financières

Deux questions se posent à cet égard :

- celle du trop-perçu par le Royaume-Uni,
- celle de l'avenir du système des ressources propres.

(1) rapport présenté par M. Jackson (D.E., R.U.) (doc. PE 1-1233/82 du 8 février 1983).

(2) Ce projet s'élève à 1 337 millions d'ÉCU, dont 35 millions d'ÉCU destinés à certaines actions en matière d'énergie dans divers États membres. Il est entièrement financé par les soldes budgétaires des exercices 1981 et 1982. A la suite de la correction des assiettes T.V.A. pour 1983, le taux de T.V.A. dans le budget 83 modifié est fixé à 0,79 p. 100 (contre 0,77 p. 100 dans le budget initial).

(3) Les deux règlements du Conseil, nécessaires à l'exécution des crédits, ont été adoptés le 15 mars 1983 (J.O.C.E. n° 173 du 19 mars 1983).

1. — LE TROP-PERÇU

Les sommes indûment perçues par le Royaume-Uni — environ 1 milliard d'ÉCU en 1980 et 1981 — n'ont toujours pas été prises en compte dans le calcul des compensations futures. Sans doute, pour répondre au souhait de l'Assemblée, une nouvelle ligne budgétaire a-t-elle été créée (article 617-Recettes) dans le budget de 1983 pour accueillir le remboursement de l'excédent des montants provisoires accordés à un État membre dans le cadre des mesures supplémentaires ou de la stratégie énergétique, mais cet article est pour l'instant doté de la mention « pour mémoire ». Le problème demeure donc entier.

On peut se demander à ce sujet s'il n'existe pas une certaine contradiction entre la volonté de l'Assemblée de voir rembourser intégralement le trop-perçu et son refus simultané d'accorder de nouvelles compensations sur lesquelles pourtant seraient imputées les sommes versées en trop. (1).

2. — L'AVENIR DU SYSTÈME DES RESSOURCES PROPRES

L'annonce par la Commission d'une diversification du système des ressources propres a certainement pesé d'un grand poids dans la décision positive de l'Assemblée. C'est d'ailleurs au cours de la session de février que M. Gaston Thorn a présenté le « livre vert » sur le devenir du système de financement communautaire. Se contentant d'indiquer des *options* sans contenir de propositions formelles — celles-ci seront présentées au vu des réactions de l'Assemblée et des États membres au mois de mai — ce document s'articule autour de deux grands principes : l'équilibre contributif et la sécurité financière.

Par *équilibre contributif* il faut entendre « un système de financement équitable, équilibré, qui puisse de nouveau être accepté sans réserve par l'ensemble des pays membres, puisqu'il doit être ratifié, et par les pays candidats ». Deux solutions devraient être retenues à cet égard :

- le relèvement du plafond de 1 p. 100 de la T.V.A. ;
- une meilleure diversification du système de financement de la Communauté.

Ceci pourrait signifier (2) :

— l'introduction éventuelle d'un élément de progressivité dans la participation des États membres aux dépenses communes, les États membres les plus prospères versant à la Communauté leur « contribution T.V.A. » selon un taux supérieur à celui des États les moins riches ;

— la création de recettes liées (à titre transitoire) à des « indicateurs agricoles » de façon à atténuer certains problèmes budgétaires pour ceux des États membres, comme le Royaume-Uni, qui bénéficient le moins des mécanismes du marché commun agricole.

Par *sécurité financière de la Communauté*, la Commission entend la garantie de l'autonomie de financement pour « au moins une décennie ». Les institutions devraient jouir d'un plus large degré d'indépendance en ce qui concerne leurs pouvoirs de levée des recettes.

Votre Rapporteur se réjouit que la Commission ait enfin assumé ses responsabilités politiques en proposant, au risque de déplaire (3), une augmentation des ressources propres rendue inéluctable par l'épuisement progressif des recettes (4), la relance des politiques commu-

(1) Résolution en date du 10 février 1983 (Point 11).

(2) Il ne s'agit à ce stade que d'une série d'hypothèses, d'un éventail d'options. Cependant certaines formes de recettes sont écartées a priori (accises, impôts sur les Sociétés, impôt sur le revenu, imposition des produits pétroliers.)

(3) La R.F.A. estime qu'il n'est pas nécessaire de créer des ressources propres supplémentaires, et le Royaume-Uni considère que la rationalisation des dépenses agricoles peut libérer des ressources pour les autres politiques. Le Conseil attendra pour délibérer plus au fond d'être saisi des propositions opérationnelles de la Commission.

(4) La marge de ressources disponible se limite à 1,4 milliard d'ÉCU (2,9 milliards d'ÉCU en tenant compte des excédents des exercices ultérieurs). Or, présentement, les dépenses du F.E.G.A. (garantie dépassent largement les crédits prévus (volume élevé des exportations ; bas niveau des cours mondiaux) ; les augmentations de prix agricoles pour la campagne 83-84 peseront également sur le budget communautaire.

nes, et le futur élargissement. Pour ce qui est des modalités de la réforme esquissée, on peut noter en première analyse qu'elles ne font que confirmer, en termes au demeurant très flous, des hypothèses déjà avancées et sur lesquelles votre Délégation a récemment porté a priori un jugement négatif (1). Une chose est sûre en tout cas : l'Europe est conduite, sous la pression des faits, à réexaminer la notion de solidarité communautaire. Dans la Communauté des Six, la solidarité européenne reposait sur la complémentarité des productions dans un espace économique relativement homogène. Les élargissements successifs — de 1973 et de 1981 — ont provoqué entre « États riches » et « États pauvres » une fêlure que la crise économique a encore accentuée. D'où l'apparition progressive (dans les esprits, puis dans les faits) d'une nouvelle conception de la solidarité communautaire fondée sur des transferts de ressources des économies les plus dynamiques vers les économies les moins prospères : la politique régionale en est le symbole. *Ce glissement de la solidarité communautaire vers un partage des ressources entre États doit-il être accentué ?* Peut-il l'être exclusivement par le biais des recettes budgétaires ou doit-il l'être également par le truchement des dépenses communes ? Le problème est posé au niveau du Conseil. Ce dernier devra trancher très rapidement s'il veut éviter un affrontement politique majeur avec l'Assemblée.

C. — Les menaces politiques

1. — LA PROBLÉMATIQUE

De fait, le Parlement européen a exprimé de manière brutale mais révélatrice sa réelle impatience, voire sa vive irritation, devant la trop longue indécision de la Commission et les atermoiements répétés du Conseil (2). Cette mise en garde doit être prise au sérieux, tant il est vrai que l'Assemblée n'est pas dépourvue de moyens d'action à l'égard de la Commission (motion de censure) et du Conseil (rejet du budget). Reste qu'il se pose un délicat problème de « timing », de calendrier pour la mise en œuvre des réformes.

Du côté des recettes à supposer que les décisions de principe interviennent au Conseil européen des 6 et 7 juin prochains, il est vraisemblable qu'un nouveau traité sur les ressources propres ne pourra pas être signé avant la fin 1983 ni ratifié avant la fin 1984. Il entrera en vigueur, et partant commencera à produire ses effets, au mieux à compter de 1985.

Du côté des dépenses, dans l'hypothèse favorable où les propositions présentées par la Commission seraient approuvées dans le courant de l'année (3) (c'est-à-dire le doublement en termes réels au cours d'une période de 5 ans des dépenses concernant l'innovation, la recherche et le développement ; une évolution identique pour les dépenses du Fonds régional et du Fonds social ; la maîtrise de la dépense agricole, etc...), elles n'auraient d'impact que graduel.

Il faut donc bien voir les choses en face : *les ressources propres renouvelées comme le développement de politiques ou actions nouvelles conduiront sans doute à réduire l'ampleur du « problème britannique » et des problèmes analogues, mais elles ne le feront que progressivement* (4). Était-il dès lors réaliste de la part de l'Assemblée d'exclure catégoriquement toute nouvelle compensation ad hoc transitoire pour 1983 ? On peut se le demander.

En fait, tout se passe comme si le Parlement européen s'était lancé un défi à lui-même autant qu'à la Commission et au Conseil.

2. — LA SITUATION AU LENDEMAIN DU CONSEIL EUROPEEN DE BRUXELLES

La récente réunion du Conseil européen (21-22 mars 83) a montré que l'éventualité d'une compensation financière en faveur du Royaume-Uni au titre de 1983 n'était nullement à écarter.

(1) Voir conclusions n° 95/82 en date du 8 décembre 1982.

(2) « ... le Parlement... ne tolérera aucun retard, aucune indécision, aucun obstacle, de quelque nature qu'ils soient, ... et ne manquera pas de prendre toutes les mesures qui s'imposent pour condamner ces attitudes et pour faire en sorte qu'il y soit mis un terme. » Résolution du 10 février 1983 (Point 10).

(3) Allocution prononcée le 8 février 1983 devant le Parlement européen par M. Gaston Thorn.

(4) Voir dans ce sens la déclaration de M. Gaston Thorn (Débats du Parlement européen, séance du 8 février 1983).

Ainsi qu'il était prévisible, Mme Thatcher a rappelé à ses partenaires que ceux-ci s'étaient engagés (en octobre 82) à résoudre le problème britannique au titre de 1983. Cet engagement devrait être renouvelé et une décision devrait être prise dans les meilleurs délais, c'est-à-dire dès la prochaine réunion du Conseil européen (6-7 juin).

La plupart des partenaires auraient adopté une attitude ouverte sur le principe, mais non sur les modalités (montant de la compensation).

Le Président de la République française a considéré que le problème britannique est à traiter dans le cadre du problème d'ensemble de la réforme du financement de la C.E.E. L'objectif étant de trouver une solution communautaire et durable aux problèmes budgétaires, en évitant le recours à des mesures de nature transitoire, l'examen d'une solution intermédiaire du problème britannique, sans avoir réglé les problèmes de fond du financement, constituerait un changement de direction et aurait toute chance de conduire à un conflit majeur avec l'Assemblée. D'où la nécessité d'affronter sans délais et sans faux-semblants le problème des ressources propres de la C.E.E. A cet égard, une solution raisonnable et peu coûteuse pourrait être trouvée sur les bases suivantes :

- dégagement d'un supplément modeste et plafonné de ressources budgétaires ;
- réforme du processus d'intervention budgétaire du Parlement européen ;
- auto-financement, hors-budget, de politiques communes nouvelles comme l'énergie, par la création d'agences spécialisées.

Ces réformes financières devraient s'inscrire dans un projet d'ensemble relatif à de nouvelles politiques communes. Toutefois, ce projet ne parviendra pas à être traité dans le cadre des instances classiques communautaires.

Si le Conseil européen a renvoyé à sa prochaine réunion toute décision sur le fond, il a néanmoins renouvelé son engagement de principe en faveur d'une solution intermédiaire en faveur du Royaume-Uni au titre de 1983.

a) Le report de la décision sur le financement futur de la C.E.E.

Prenant acte de l'intention de la Commission de présenter le plus rapidement possible des propositions spécifiques tenant compte de l'évolution des politiques communautaires, des problèmes liés à l'élargissement, des déséquilibres budgétaires, ainsi que de la nécessité de renforcer la discipline budgétaire, le Conseil européen a invité le Conseil à lui soumettre ses conclusions pour la réunion des 6 et 7 juin.

b) L'engagement de principe sur la compensation financière en faveur du Royaume-Uni

Le rapport du Conseil devra contenir également des conclusions sur la « solution ultérieure ». Les chiffres qui en découleront pour 1983 seront inscrits au projet de budget de la Communauté pour 1984.

Ceci constitue, aux yeux de la délégation britannique, un point positif.

Il reste à savoir comment l'Assemblée réagira devant une telle proposition, si elle en est effectivement saisie. Elle risque, en fait, de se trouver placée devant l'alternative suivante :

- ou bien s'accommoder à nouveau de mesures d'aides à tel ou tel partenaire, camouflées sous les atours séduisants mais fallacieux de politiques plus ou moins communautaires ;
- ou bien ouvrir une crise institutionnelle grave avec les États membres, par exemple en censurant la Commission.

A quelques mois des élections directes dont la date vient d'être fixée (17-20 mai 1984), ce choix pourrait bien être le plus délicat de ceux que le Parlement européen élu au suffrage universel direct aura eu à effectuer au cours de sa première législature.

IV. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 6 AVRIL 1983

• Sur le règlement du conflit budgétaire né en 1982

— La Délégation constate que le nouveau conflit budgétaire apparu en décembre a trouvé une solution rapide mais seulement provisoire.

— Elle prend acte des efforts déployés par la Commission et par le Conseil pour tenir compte des exigences formulées par l'Assemblée.

— Elle considère en particulier que la tentative partielle d'insertion des mesures en faveur du Royaume-Uni dans une stratégie énergétique constitue une initiative en apparence louable mais qui ne représente pas pour autant l'amorce d'une politique énergétique réellement commune.

— Elle note par ailleurs que l'accord conclu, non seulement ne règle pas tous les problèmes en suspens — et en particulier celui de la récupération du trop-perçu par le Royaume-Uni au titre de 1980 et 1981 — mais encore porte en germe un nouveau différend concernant la « marge de manœuvre » du Parlement européen en 1984.

• *Sur le devenir du problème des « contributions nettes » de certains États membres*

— La Délégation souligne la persistance d'une divergence fondamentale entre l'Assemblée et le Conseil sur le point essentiel du non-recours ultérieur à des mesures de compensation ad hoc.

— Elle estime pour sa part que la révision éventuelle du système des ressources propres et le développement souhaitable des politiques communes ne porteront leurs fruits que de manière progressive, en sorte que le problème de la contribution britannique risque fort de se poser à nouveau en 1983 sinon en 1984.

— Elle s'inquiète du conflit majeur qui risque d'éclater si l'Assemblée, saisie à nouveau en 1983 d'un projet de compensation financière en faveur d'un ou plusieurs États membres, est à juste titre conduite à rejeter de telles propositions qui demeurent contraires à l'esprit communautaire quels que soient les artifices de présentation utilisés.

— Elle attire enfin l'attention de la Commission des Affaires étrangères et de la Commission des Finances sur l'importance fondamentale des négociations qui vont s'ouvrir très prochainement sur le financement ultérieur d'une Communauté élargie dans laquelle les écarts de richesses entre partenaires iront croissant.

B. — NOUVEL INSTRUMENT COMMUNAUTAIRE D'EMPRUNTS ET DE PRÊTS

Rapporteur : M. Josy MOINET, Sénateur.

- I. — Le « N.I.C. » : un instrument financier à finalité structurelle, de création assez récente mais qui a déjà apporté la preuve de son utilité dans la promotion de l'investissement.
- II. — Le « N.I.C. 3 » : une nouvelle tranche d'emprunts dont le principe est unanimement approuvé mais dont les modalités d'application ont donné lieu à des divergences interinstitutionnelles
- III. — Conclusions de la délégation adoptées le 20 avril 1983.



Les institutions communautaires ont souligné à de multiples reprises que l'amélioration durable de la situation économique passait par un relèvement substantiel du taux d'investissement dans la Communauté. Il est de fait qu'au cours de la dernière décennie les taux d'investissement ont fléchi plus en Europe qu'au Japon et aux États-Unis.

L'insuffisance de l'investissement tient à de multiples facteurs, parmi lesquels l'insuffisance ou l'inadéquation des moyens de financement disponibles joue un rôle non négligeable. Or la Communauté, par le crédit dont elle dispose sur les marchés internationaux des capitaux, est à même de collecter des ressources qui peuvent être consacrées à des investissements dans certains domaines-clés, et viennent ainsi s'ajouter aux autres sources de financement.

C'est en partant de cette analyse que la Commission a proposé au Conseil, en octobre 1982, d'augmenter de 3 nouveaux milliards d'ÉCU le potentiel du nouvel instrument communautaire d'emprunts et de prêts (N.I.C.) mis en place en 1978. Le Conseil européen de Copenhague (3-4 décembre 1982) a chargé le Conseil d'arrêter une décision à cet égard avant la réunion des Chefs d'État ou de Gouvernement des 21 et 22 mars 1983. Conformément au mandat qui lui avait été donné, le Conseil est parvenu dans les délais impartis à définir une « orientation commune » qui a fait cependant l'objet de divergences avec l'Assemblée. Ces divergences ont été aplanies le 18 avril, à la suite d'une concertation positive entre le Conseil et l'Assemblée.

Afin de mesurer tout l'intérêt qui s'attache à une mise en œuvre rapide de cette décision, en particulier en faveur des investissements productifs, il paraît utile de situer le N.I.C. dans la « panoplie » des instruments financiers dont dispose la Communauté et de rappeler l'impact déjà appréciable des interventions qu'il a effectuées au titre des deux premières tranches d'emprunt, même si l'effort a porté jusqu'ici principalement sur les infrastructures de l'énergie.

I. — LE « N.I.C. » : UN INSTRUMENT FINANCIER A FINALITÉ STRUCTURELLE DE CRÉATION RÉCENTE QUI A DÉJÀ APPORTÉ LA PREUVE DE SON UTILITÉ DANS LA PROMOTION DE L'INVESTISSEMENT

A l'origine, la mise en œuvre des politiques communautaires a été financée essentiellement par le budget général de la Communauté et, à titre accessoire par deux mécanismes de prêts, ceux de la Communauté européenne de charbon et de l'acier (C.E.C.A.) et ceux de la Banque européenne d'investissement (B.E.I.).

Un changement important est intervenu à partir de 1975 : plutôt que d'utiliser des recettes budgétaires, la Communauté a eu de plus en plus recours aux emprunts pour financer ses nouvelles activités. Au cours de la période 1975-1981 trois nouveaux mécanismes de prêts ont vu le jour :

1 — Les prêts de soutien des balances des paiements (1975).

2 — Les prêts Euratom destinés à développer la production d'électricité d'origine nucléaire (1977).

3 — Les prêts du nouvel instrument communautaire, plus connu sous le sigle N.I.C. (1978).

Dans le droit fil de ces décisions, le capital de la B.E.I. a été doublé (1981). Ainsi, en 1982, les emprunts des Communautés se sont-ils élevés au total à 4,8 milliards d'ÉCU (environ 31 milliards de francs).

Le troisième instrument de la seconde génération de mécanismes de prêts, dû à l'initiative de M. Ortoli, Vice-Président de la Commission, a connu après une mise en place à titre expérimental un développement assez remarquable et le bilan de son fonctionnement apparaît positif.

A. — Un instrument à finalité structurelle, au champ d'intervention progressivement élargi, mais insuffisamment utilisé en faveur des investissements productifs

Les interventions du N.I.C. de 1978 à 1982 peuvent être classées en deux grandes catégories :

- les actions de portée générale quoique dépourvues de caractère permanent,
- les interventions spécifiques à caractère exceptionnel, voire unique.

Le fait majeur dans cette évolution a été l'utilisation du N.I.C. en faveur des investissements du secteur productif à partir de 1982. Ce changement d'orientation tardif demeure cependant encore trop timide.

1. — LES INTERVENTIONS DE CARACTÈRE GÉNÉRAL (LE « N.I.C. 1 » ET LE « N.I.C. 2 »)

Deux grandes étapes marquent l'évolution du N.I.C. En 1978, le Conseil a autorisé l'ouverture d'une tranche d'emprunts - prêts de 1 000 millions d'ÉCU. Ces prêts étaient censés promouvoir l'investissement à l'intérieur de la Communauté, à la fois dans les secteurs de l'énergie, de l'infrastructure et de l'industrie, en conformité avec les objectifs communautaires, afin d'atténuer les disparités régionales et de réduire le chômage (« N.I.C. 1 »). En fait, les mesures d'application n'ont concerné que les deux premiers secteurs.

En 1982, le Conseil a de nouveau autorisé la Commission à contracter des emprunts pour un montant ne pouvant pas dépasser 1 000 millions d'ÉCU en principal pour le mécanisme du N.I.C. (« N.I.C. 2 »). Une place désormais importante devait être faite au développement des investissements productifs des petites et moyennes entreprises.

2. — LES ACTIONS SPÉCIFIQUES (LE « N.I.C. 1 »)

À la suite de séismes intervenus en Italie en 1980 et en Grèce en 1981, le Conseil a décidé, à titre exceptionnel et unique, d'utiliser le N.I.C. afin de promouvoir l'investissement en faveur de la reconstitution des moyens de production et de la reconstruction d'infrastructures économiques et sociales dans les zones sinistrées (N.I.C. « tremblement de terre »).

Pour ce qui concerne l'Italie, le montant d'emprunt autorisé s'élevait à 1 000 millions d'ÉCU, moins les prêts de la B.E.I. destinés aux mêmes fins.

Pour ce qui est de la Grèce, l'encours des prêts était fixé à 80 millions d'ÉCU, moins les prêts de la B.E.I. ayant le même objet.

B. — Un outil ayant fait les preuves de son utilité dans la promotion de l'investissement, en particulier en matière d'infrastructures

Fonctionnant le plus souvent en coordination étroite avec les instruments communautaires déjà existants, le N.I.C. a connu un succès incontestable et permis d'obtenir des résultats positifs, même s'il apparaît souhaitable, dans la conjoncture actuelle, de mieux l'adapter aux besoins spécifiques de l'investissement productif.

I. — UNE COORDINATION ETROITE AVEC LES INSTRUMENTS FINANCIERS EXISTANTS

La responsabilité de la gestion du N.I.C. incombe à la Commission au plan « politique », et à la Banque Européenne d'Investissement au plan technique, une convention de coopération précisant les relations entre les deux institutions. Des liens existent par ailleurs avec le budget communautaire.

a) La Commission contracte les emprunts et se prononce sur l'éligibilité des projets

Sur la base d'habilitations données par le Conseil, la Commission collecte les ressources sur le marché des capitaux. Elle emprunte aussi bien en monnaies des pays tiers (dollar, franc suisse, yen), qu'en monnaies des pays membres (deutschemerk, florin). En 1981 sur 338,7 millions d'ECU empruntés, 129 l'ont été en dollar, 101 en mark et 98 en florin. La préférence des bénéficiaires des prêts pour l'une ou l'autre monnaie explique en partie cette répartition qui est largement influencée par la plus ou moins grande disponibilité des monnaies et les taux d'intérêt (1). Au cours de cette même année, les 14 emprunts contractés se répartissaient comme suit :

- emprunt public (6)
- placement privé (8)

La durée des emprunts variait de 10 à 20 ans et leur taux d'intérêt nominal de 10 1/8 à 16,75. Une fois empruntés, ces fonds ont été versés à la B.E.I. Toutefois, c'est la Commission qui décide de l'éligibilité des projets, en conformité avec les lignes directrices fixées par le Conseil.

b) La B.E.I. accorde et gère les prêts

En revanche, ce n'est pas la Commission mais c'est la Banque qui prend la décision d'accorder les prêts (2) et qui les gère. Le cumul des prêts N.I.C. et des prêts de la B.E.I. est possible (co-financement) et cette faculté est largement utilisée. Le cumul de ces deux catégories de prêts tend à faciliter, et dans certains cas à accélérer, la réalisation de projets prioritaires par la couverture d'une part additionnelle des coûts d'investissement.

Ainsi, en 1981 les prêts accordés sur les ressources du N.I.C. sont intervenus pour 11 p. 100 en moyenne dans le financement des coûts d'investissement (13 projets représentant 2 534 millions d'ECU), les prêts sur les ressources propres de la B.E.I. s'élevant à 22 p. 100 en moyenne.

c) Le budget communautaire peut bonifier certains des prêts

Il a été décidé en 1979 d'accorder des bonifications d'intérêt à des prêts destinés à renforcer les économies des États les moins prospères qui participent à part entière au système monétaire européen (S.M.E.). Ainsi, les prêts consentis par le N.I.C. (3) à l'Irlande et à l'Italie peuvent faire l'objet d'une bonification d'intérêt de 3 p. 100 jusqu'en 1983. Un plafond a néanmoins été fixé.

(1) Les opérations d'emprunt et de prêt correspondantes sont libellées dans les mêmes unités monétaires.

(2) La Banque se prononce sur l'octroi et les conditions des prêts suivant ses critères habituels.

(3) Comme d'ailleurs ceux octroyés par la B.E.I.

Le même mécanisme s'applique à tous les prêts accordés au titre de la reconstruction des zones sinistrées par les séismes survenus en Italie et en Grèce.

2. — DES EFFETS GLOBALEMENT POSITIFS

La répartition géographique des prêts et leurs incidences économiques semblent satisfaisantes. Toutefois, leur ventilation sectorielle mériterait sans doute un reexamen.

• *Sur le plan géographique*, il apparaît qu'ont bénéficié du N.I.C. depuis sa création des investissements situés dans six États membres sur dix.

PRÊTS N.I.C. ACCORDÉS DE 1979 À 1982

en millions d'ECUS

	1979	1980	1981	1982	Total
Danemark	—	18,1	—	96,0	114,1
Grèce	—	—	—	124,9	124,9
France	—	—	40,3	37,6	77,9
Irlande	86,7	41,7	17,3	83,1	228,9
Italie	85,0	137,8	448,3	449,4	1 120,5
Royaume-Uni	105,3	—	33,9	—	139,2
Total	227,0	197,6	539,8	791,0	1 805,5

	1979	1980	1981	1982
Infrastructures	46	45	82,7	54,3
Energie	54	55	17,3	12,6
Secteur productif	—	—	—	33,1

Le quasi-équilibre entre infrastructures et énergie a été rompu en 1981 en raison de l'octroi de prêts au titre du tremblement de terre en Italie. *On note avec intérêt la part importante réservée au développement des petites et moyennes entreprises en 1982, évolution qui devra être accentuée à l'avenir dans la perspective d'une stratégie fondée sur la recherche en commun d'une reprise européenne et d'une adaptation des économies des Dix aux nouvelles données de la concurrence et aux défis technologiques.*

• *Au plan économique*, il est assez malaisé de quantifier avec précision l'impact du N.I.C. Il apparaît toutefois qu'il vise effectivement à réduire les déséquilibres régionaux, à assurer un meilleur approvisionnement énergétique de la Communauté et à moderniser l'appareil productif. La Commission a estimé qu'en 1981 les projets financés par le N.I.C. (et simultanément par la Banque) devaient assurer directement la création de quelque 2 200 emplois.

3. — UN EXEMPLE CONCRET : LE N.I.C. ET LA FRANCE

La France a bénéficié des prêts du N.I.C. au titre des infrastructures et du développement industriel.

• *En 1981*, 40,3 millions d'ECU (soit 240 millions de francs) ont été prêtés en vue du financement de la section Poitiers-Bordeaux (Poitou-Charentes et Aquitaine) de l'auto-

route A 10. Ce projet a été choisi en raison de son caractère essentiel pour la desserte du Grand Sud-Ouest et comme maillon de l'axe européen Lisbonne-Stockholm. Ces sommes sont destinées à la Société des Autoroutes du Sud de la France par l'intermédiaire de la Caisse nationale des Autoroutes. Elles sont venues s'ajouter au prêt de 10 millions d'ECU (60 millions de francs) consenti par ailleurs par la B.E.I.

• En 1982, un prêt global de 37,6 millions d'ECU (250 millions de francs) a été accordé au « Crédit d'Équipement des petites et moyennes entreprises ». Des dizaines d'investissements sont concernés (investissements productifs, tourisme, services). Il est à remarquer que ces prêts concernent certains projets se situant en dehors des zones bénéficiant d'aides au développement régional. Ainsi, la spécificité du N.I.C. par rapport à la B.E.I. commence-t-elle à s'affirmer, puisque celle-ci, sauf cas très particuliers, n'intervient pas en dehors des régions les moins prospères. Des prêts semblables ont d'ailleurs été accordés à l'Italie et au Royaume-Uni.

II. — LE « N.I.C.-3 » : UNE NOUVELLE TRANCHE D'EMPRUNTS DONT LE PRINCIPE EST UNANIMEMENT APPROUVÉ MAIS DONT LES MODALITÉS D'APPLICATION ONT DONNÉ LIEU A DES DIVERGENCES INTERINSTITUTIONNELLES

A la suite de l'accord de principe intervenu au sein du Conseil le 7 février dernier sur la prorogation du Nouvel instrument communautaire doté de 3 milliards d'ECU, la Commission a proposé dès le 28 février l'ouverture d'une première tranche d'emprunt au titre du « N.I.C.-3 » d'un montant de 1,5 milliard d'ECU (1). Cette hâte légitime de la Commission s'est cependant heurtée à un obstacle prévisible, à savoir les sérieuses réserves de l'Assemblée, non quant au principe du nouvel instrument, mais quant à certaines de ses modalités de fonctionnement.

La concertation engagée entre le Conseil et l'Assemblée a cependant permis d'aplanir ces divergences. On peut se réjouir de cette issue positive qui constitue le premier acte réellement important de la relance de la Communauté, dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler le mandat du 30 mai. L'accord auquel sont parvenues les institutions était d'autant plus attendu que, si le nouvel instrument peut effectivement être encore perfectionné, il comporte d'ores et déjà, par rapport au « N.I.C.-2 », une série d'améliorations qui constituent des concessions parfois importantes aux thèses défendues par l'Assemblée.

A. — Des améliorations certaines....

Outre l'augmentation du plafond du « N.I.C. » (porté de 1 à 3 milliards d'ECU), plusieurs améliorations, le plus souvent proposées par la Commission conformément au souhait de l'Assemblée, ont été approuvées. Les principales, au nombre de trois, sont les suivantes :

1. — ASSOULISSEMENT DES RÈGLES DE DÉCISION AU CONSEIL

Dans le régime antérieur, les différentes tranches du N.I.C. (N.I.C.-1 et N.I.C.-2) étaient appelées sur décision du Conseil statuant à l'unanimité. Il en résultait une lenteur et une lourdeur préjudiciable à l'efficacité de l'instrument. Le Conseil a accepté de substituer la règle de la majorité qualifiée à celle de l'unanimité. A l'évidence, cette modification est de grande importance sur le plan tant institutionnel que pratique.

(1) J.O.C.E. n° C 66 du 11 mars 1983 — Le produit des emprunts serait destiné au financement prioritaire :

- des investissements favorisant l'utilisation rationnelle de l'énergie ;
- des infrastructures liées au développement des activités productives et au développement régional ;
- des investissements industriels, principalement des P.M.E., en vue de contribuer à la création d'emplois, notamment à la diffusion de l'innovation et des techniques nouvelles.

2. — Élargissement du champ d'application de l'instrument

Le N.I.C.-3 financera des projets dans les trois secteurs actuels (infrastructures, énergie, industrie) ; toutefois, la taille de l'investisseur ne sera plus un critère d'exclusion, en sorte que pourront être éligibles des projets émanant de grandes entreprises et non plus seulement des P.M.E. En outre, le produit des emprunts pourra être affecté au renforcement de la compétitivité de l'économie européenne, y compris la diffusion de technologies nouvelles et de l'innovation.

3. — Association plus étroite de l'Assemblée au processus décisionnel

Il a été convenu que l'Assemblée serait consultée sur les différentes tranches du « N.I.C.-3 ».

B. — ...laisant subsister des divergences d'appréciation

Le différend qui portait sur trois points majeurs (le caractère permanent de l'instrument, le renforcement des responsabilités de la Commission et la budgétisation) semblait à certains égards être de nature plus institutionnelle que matérielle. Un compromis a pu être trouvé le 18 avril par l'adoption de trois déclarations communes de la commission de concertation « Conseil-Assemblée ».

I. — LE CARACTÈRE PERMANENT DE L'INSTRUMENT

Comme la Commission l'avait fait en 1980, l'Assemblée a demandé en 1982 la pérennisation du N.I.C. Estimant que, selon toute vraisemblance, la nouvelle tranche du N.I.C. sera en voie d'épuisement d'ici à la fin de 1983, elle considère que l'on ne peut plus se satisfaire de « reconductions plus ou moins improvisées » (1).

La plupart des États membres ont partagé cette appréciation et approuvé la proposition modifiée de la Commission tendant à créer un instrument à durée illimitée et doté d'une première tranche de 3 milliards (moyennant une clause de révision après cinq ans pour tenir compte de l'expérience acquise). La R.F.A. toutefois a maintenu une réserve, estimant qu'il convient de limiter la capacité générale d'emprunt de la Communauté. Cette thèse restrictive a finalement prévalu.

Il convient cependant de ne pas exagérer l'importance du problème posé. Tout au contraire, on peut estimer qu'après la création des trois premières tranches d'1 milliard d'ECU (N.I.C.-1, N.I.C.-2, N.I.C. TT) et celle du N.I.C.-3 (3 milliards d'ECU) l'instrument financier aura *de facto* perdu son caractère expérimental pour revêtir un caractère quasi-permanent.

La déclaration commune du 18 avril reconnaît en substance que l'instrument a désormais acquis *de fait* un caractère permanent.

2. — LA PARTICIPATION DE LA COMMISSION A LA MISE EN ŒUVRE DES PRÊTS

L'Assemblée estime que « les rôles respectifs de la Commission et de la B.E.I. ne sont pas suffisamment clarifiés et que le degré de participation de la Commission est encore insuffisant ». S'appuyant sur les conclusions d'un rapport spécial de la Cour des comptes qui estime préférable que la Commission soit également responsable de la décision d'octroi des prêts (2), l'Assemblée a demandé, sans succès, que dans un premier temps la B.E.I. remette à la Commission son avis motivé sur l'octroi du prêt demandé.

Pour votre Rapporteur, il paraît suffisant de prévoir explicitement que les contrats de financement seront signés par la Commission et par la Banque. Aller plus avant reviendrait à

(1) Déclaration de M. Jacques Moreau, rapporteur de la commission économique et monétaire. Débats du Parlement européen — Séance du 15 décembre 1982.

(2) J.O.C.E. n° C 319 du 6 décembre 1982.

confier progressivement à la Commission, au-delà de sa responsabilité politique en matière d'emprunts et de prêts, une responsabilité technique qu'elle ne revendique d'ailleurs pas et pour laquelle elle ne dispose sans doute ni d'une expérience ni de moyens comparables à ceux de la Banque. Il est intéressant d'ailleurs de souligner qu'en 1982 le mode actuel de gestion n'a pas empêché l'affirmation de la spécificité du N.I.C. par rapport aux prêts de la B.E.I. Sans se livrer à un procès d'intention, on peut donc se demander si la requête de l'Assemblée ne cacherait pas la volonté de renforcer un contrôle sur une politique de prêts qui échappe, en partie, aux investigations parlementaires lorsqu'elle est exécutée par la B.E.I. (organisme autonome), alors qu'elle serait justiciable de ce droit de regard si elle était totalement conduite par la Commission.

3 — LA BUDGETISATION DU N.I.C.

Depuis plusieurs années, l'Assemblée, avec l'appui de la Commission, souhaite l'inclusion des opérations d'emprunts/prêts (hormis celles de la B.E.I.) dans le budget communautaire et leur soumission à la procédure budgétaire normale. Cette requête, qui vise à remédier à une situation paradoxale (1) mais pose de sérieux problèmes juridiques, politiques et pratiques, est examinée dans le cadre de la révision du règlement financier.

Le Gouvernement français, pour sa part, n'est pas favorable à la budgétisation des emprunts-prêts mis en œuvre par la B.E.I. ; il souhaite cependant que l'Assemblée soit à même d'évaluer effectivement dans quelle mesure les opérations de la B.E.I. contribuent à la réalisation des objectifs et priorités de la Communauté, dans le respect toutefois de l'autonomie statutaire de cet organisme.

Dans sa résolution portant avis sur le projet de « N.I.C.-3 », l'Assemblée a formulé deux requêtes :

- la première, tendant à prévoir le caractère provisoire de la procédure d'autorisation des tranches d'emprunt, en attendant que soit résolue la question de la budgétisation des emprunts communautaires ;
- la seconde, visant à la fixation du plafond de la tranche d'emprunt par l'Autorité budgétaire (Assemblée et Conseil) et non par le Conseil.

Cette dernière demande a bien évidemment été rejetée par le Conseil. Il en a été de même pour la première.

La déclaration commune du 18 avril indique que la situation actuelle (non-budgétisation) pourra être réexaminée dans le cadre du débat relatif à la révision du règlement financier.

III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 20 MAI 1983.

• *Sur l'opportunité d'une action communautaire en faveur de l'investissement*

La Délégation rappelle qu'au cours de la dernière décennie les taux d'investissement ont fléchi plus en Europe qu'au Japon ou aux États-Unis.

Elle considère que la relance des investissements productifs dans la Communauté doit être au cœur de la stratégie économique destinée à lutter à la fois contre le chômage et le déclin industriel.

Elle estime, dans cette perspective, que la Communauté peut jouer un rôle non négligeable, notamment en utilisant le crédit dont elle dispose sur les marchés internationaux des capitaux et qui lui permet de cofinancer, par le truchement de divers mécanismes, des projets d'investissement dans des domaines-clés.

Elle juge par ailleurs qu'un recours accru aux possibilités d'emprunt de la Communauté, souhaité dans le memorandum français d'octobre 1981, permettrait de développer des actions diverses sans pour autant obérer le budget communautaire, menacé par l'insuffisance des ressources propres.

(1) Les emprunts que peut lancer la Commission sont garantis par le budget communautaire

• *Sur le bilan du Nouvel Instrument communautaire (N.I.C.) d'emprunts et de prêts*

La Délégation porte un jugement globalement positif sur le fonctionnement du nouvel instrument communautaire d'emprunts et de prêts.

Elle regrette cependant que la Commission ne fournisse pas d'évaluation plus précise de l'impact sur les plans économiques et sociaux des prêts accordés et des investissements financés.

Elle déplore le retard intervenu dans l'extension des interventions aux investissements productifs des petites et moyennes entreprises.

Elle prend note avec intérêt de l'affirmation graduelle de la spécificité du « N.I.C. » par rapport aux opérations de la Banque européenne d'Investissement, mais juge cette originalité encore insuffisante.

• *Sur le projet de « N.I.C.-3 »*

La Délégation se félicite de l'accord intervenu récemment entre le Conseil et l'Assemblée, qui permet la poursuite et le renforcement de l'action entreprise au titre du « N.I.C. »

Elle estime que l'ouverture d'une tranche d'emprunt additionnelle de 3 milliards d'ÉCU constitue le premier acte réellement significatif dans l'exécution du « mandat du 30 mai » et pourrait concourir à la mise en œuvre d'une future politique industrielle de la Communauté, à condition que la priorité soit donnée aux investissements productifs.

Elle considère comme opportun de ne plus exclure a priori le financement d'investissements productifs en dehors des P.M.E., et comme positif de prévoir que le produit des emprunts sera affecté au renforcement de la compétitivité de l'économie communautaire, y compris la diffusion de technologies nouvelles et de l'innovation.

Elle souhaite, de manière générale, que les instances, tant communautaires que nationales, donnent aux activités de prêts communautaires dans les États membres toute la publicité que celles-ci méritent, et ce particulièrement dans la perspective de la campagne en vue des élections directes de mai 1984.

C. — LE FINANCEMENT FUTUR DE LA COMMUNAUTÉ

Rapporteur : M. Bernard BARBIER, Sénateur

- I. — La lente dérive du système financier des communautés.
- II. — L'épuisement imminent des ressources propres et les propositions en vue du financement futur des communautés.
- III. — Conclusions de la délégation adoptées le 22 juin 1983.



Le dernier Conseil réuni le 13 juin 1983 à Luxembourg et le Conseil européen qui s'est tenu à Stuttgart quatre jours plus tard ont une nouvelle fois soulevé le problème vital du financement futur de la Communauté et, plus particulièrement, de ses ressources propres.

Actuel et essentiel, le débat sur les finances de la Communauté est également très délicat, car il est révélateur de ses contradictions internes.

Il met en cause, à un terme qui pourrait être proche, la politique agricole, les autres politiques communes et les perspectives d'actions nouvelles. Il crée, en outre, tant qu'il n'aura pas abouti, de graves obstacles au projet d'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal.

L'équilibre mis en place en 1970, en effet, a subi depuis lors de multiples altérations au point que la solidarité financière est devenue l'objet d'une « renégociation permanente ». Devant l'épuisement imminent des ressources propres de la Communauté, les propositions de la Commission contenues dans son « Livre vert » de février 1983 et son projet de décision du mois de mai, si elles ont été opportunes, n'ont pas permis de régler une question qui devrait occuper les partenaires de la Communauté pendant encore de nombreux mois.

I. — LA LENTE DÉRIVE DU SYSTÈME FINANCIER DES COMMUNAUTÉS

En application des articles 201/C.E.E. et 173/C.E.E.A., les Gouvernements des États membres, alors au nombre de six, avaient décidé le 21 avril 1970 de remplacer les contributions financières des États par des « ressources propres ». Cette décision, prise après de longues et difficiles négociations, avait constitué un pas considérable dans le sens de l'Union et avait également pour but de garantir le financement autonome de la P.A.C. et de préserver les intérêts en présence avant l'ouverture des négociations sur l'adhésion à la Communauté du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Irlande. Elle entraînait en effet dans la logique du fameux tryptique « achèvement, approfondissement, élargissement » qui avait été avancé à cette époque.

Au fil des ans, l'équilibre mis en place en 1970 a subi de multiples altérations. Celles-ci sont révélatrices du recul notoire marqué par l'esprit communautaire par rapport à la volonté qui animait les États membres lorsqu'ils définissaient les règles financières et budgétaires de la Communauté.

A. — L'équilibre défini en 1970

I. — LES SOURCES DE FINANCEMENT DU BUDGET GÉNÉRAL

Les ressources propres du budget général sont au nombre de trois :

— *Les prélèvements agricoles*, perçus sur les échanges de produits agricoles avec les pays tiers ; s'y ajoutent les cotisations à la production de sucre, qui peuvent être assimilées aux recettes provenant des prélèvements agricoles, ainsi que les montants compensatoires monétaires.

— *Les droits du tarif douanier commun*, perçus à l'importation de produits en provenance des pays tiers, à l'exclusion des produits relevant du traité C.E.C.A. ;

— *Le produit de la T.V.A. dans la limite d'au maximum 1 p. 100 d'une assiette* « déterminée d'une manière uniforme pour les États membres selon des règles communautaires ». Constituée de toutes les livraisons de biens et toutes les prestations de services taxables, au stade final, dans la Communauté « l'assiette uniforme » est indépendante du montant de la T.V.A., dont les taux varient encore d'un État membre à l'autre. Mais surtout, la taxe tient compte assez précisément de la capacité économique des États membres du fait qu'elle est perçue au niveau du consommateur.

2. — LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE

La procédure budgétaire mise en place en 1970 présentait l'avantage d'être apparemment claire et harmonieuse. Elle opérait un partage du pouvoir budgétaire entre le Conseil (détenteur du dernier mot sur les dépenses obligatoires, essentiellement agricoles) et l'Assemblée (détentric, dans certaines limites, du dernier mot sur les autres dépenses).

La procédure budgétaire définie en 1970, modifiée par le traité du 22 juillet 1975 qui permet à l'Assemblée de rejeter globalement le projet de budget et de demander la présentation d'un nouveau projet, se voulait harmonieuse en ce qu'elle prévoyait une concertation entre les institutions aux différents stades de l'élaboration du budget. Elle prétendait également à la clarté, car son but était de garantir la prévisibilité et la maîtrise des dépenses annuelles du budget général.

Son objet essentiel était le financement de la politique agricole définie par le Conseil, les autres politiques communes, telle la politique sociale, la politique régionale, etc... étant encore à cette époque-là à l'état de projet.

En outre, le mécanisme se situait dans un espace économique relativement homogène et antérieur au premier choc pétrolier de 1973. Produit d'une période de croissance, de plein emploi, de libération des échanges et de détente, la Communauté n'était pas encore confrontée à la stagnation, au chômage, à la tentation du protectionnisme et à l'insécurité qui apparurent au cours de la décennie.

B. — L'évolution des recettes et des dépenses

Depuis 1970, les moyens de financement de la Communauté se sont diversifiés. Les dépenses, pour leur part, ont connu une véritable envolée, sans que le caractère communautaire des dépenses nouvelles ait toujours été prouvé.

1. — LA DIVERSIFICATION DES MOYENS DE FINANCEMENT

Plusieurs moyens sont venus compléter les sources de financement arrêtées en 1970. C'est ainsi qu'un *prélèvement de coresponsabilité* a été créé en 1977 dans le secteur laitier, imposant une contribution financière aux producteurs de lait.

Parallèlement, les opérations d'emprunts et de prêts ont connu une expansion considérable, représentant environ 1/5^e du budget général.

Un « mécanisme d'emprunts communautaires », créé après le premier choc pétrolier, est destiné à aider les États membres connaissant des déséquilibres de leurs paiements en raison de l'encherissement du pétrole.

Les mécanismes de *soutien du S.M.E.*, mis en œuvre par les Banques centrales en vue de s'apporter une assistance mutuelle, ont pour but de remédier aux difficultés passagères.

Les financements assurés par la *Banque européenne d'investissement*, pour leur part, ont été accrus par la décision prise en février 1981 par les dix ministres des Finances, en leur qualité de membres du Conseil des gouverneurs de la B.E.I., de doubler le capital de la Banque souscrit par les États membres, faisant atteindre l'encours total des prêts et garanties accordés un montant de 36 milliards d'ÉCU.

Enfin, le « *nouvel instrument communautaire* » (le « N.I.C. »), ou « *facilités Ortolani* », apparu en 1978, a pour but de faciliter, par des prêts à taux d'intérêt réduits, le financement de projets d'investissement contribuant à rapprocher les politiques économiques nationales dans les domaines de l'énergie, de l'industrie et des infrastructures, leurs conséquences sur le développement régional et dans la lutte contre le chômage constituant les deux critères de choix principaux.

Très récemment, un accord est intervenu au sein du Conseil sur l'ouverture d'une tranche d'emprunt additionnelle de 3 milliards d'ÉCU, marquant ainsi une volonté significative de relance de la Communauté (1).

Ces moyens extra-budgétaires de financement seront, comme on le verra plus bas, sources de conflits entre les institutions communautaires.

2. — L'ACCROISSEMENT CONSIDÉRABLE DES DÉPENSES

Pendant le même temps, les dépenses se sont considérablement développées alors que le caractère communautaire de certaines d'entre elles était rien moins que contestable.

— *Les dépenses agricoles*, liées à la seule politique réellement communautaire existant à ce jour, se sont révélées coûteuses pour le budget général, surtout depuis une période récente, absorbant près de 70 p. 100 de celui-ci. Fixés à 2 727 millions d'ÉCU en 1971, les crédits du Feoga-Garantie se sont élevés à 12 398,5 millions d'ÉCU en 1981, soit une augmentation annuelle, en unités de compte courantes, de 35,46 p. 100 depuis dix ans. Elles furent rapidement l'objet de vives contestations de la part du Royaume-Uni et de la République fédérale d'Allemagne.

— *Les dépenses dites à finalité structurelle* c'est-à-dire les charges de la politique régionale, de la politique sociale, de la politique de l'énergie, ont connu une véritable « explosion » sous la double pression des États membres les moins prospères et de l'Assemblée. À la vérité, ces dépenses masquent souvent — comme le déclarait M. André Chandernagor, le Ministre délégué chargé des Affaires européennes, le 27 mai dernier — de « simples transferts de crédits des plus riches vers les plus pauvres » au lieu d'être l'instrument privilégié de politiques véritablement communes.

C. — L'affaiblissement de la solidarité financière et la multiplication des conflits interinstitutionnels

En même temps que les sources de financement se diversifiaient et que les dépenses connaissaient un développement considérable, l'esprit communautaire a été contrarié par les préoccupations nationales des États membres. En outre, les différends entre les institutions communautaires se sont multipliés dans la procédure budgétaire.

I. — L'AFFAIBLISSEMENT DE LA SOLIDARITÉ FINANCIÈRE

Depuis le début de la précédente décennie, la solidarité financière des partenaires communautaires s'est éteinte au point de faire l'objet d'une « renégociation permanente ».

La notion de « juste retour », c'est-à-dire les avantages qu'un État membre entend tirer des contributions financières qu'il apporte à la Communauté, fait son apparition, avec la redoutable dialectique des « contributions nettes » introduite par le Royaume-Uni. Au niveau des principes, la solidarité financière, pilier de la construction européenne, est sérieusement ébranlée dès lors que certains États membres font de leur déficit budgétaire vis-à-vis de la Communauté le fil conducteur de leur volonté européenne.

Trois étapes ont marqué cette évolution :

— le Conseil européen de Dublin de mars 1975 arrêta, à partir de 1976, pour une période provisoire de 7 ans, un « *mécanisme correcteur* » susceptible de corriger, dans certaines limites et sous certaines conditions, la participation d'un État membre au budget communautaire

(1) voir les conclusions n° 101.83 adoptées sur le rapport de M. Josy Mounet, le 20 avril 1983

en cas de « situation inacceptable et incompatible avec le bon fonctionnement de la Communauté ». Ce mécanisme, de portée générale, n'a toutefois jamais eu l'occasion de fonctionner et de réduire le solde débiteur net du Royaume-Uni.

— par le « mandat du 30 mai 1980 » le Conseil a chargé la Commission de présenter avant le mois de juin 1981 des solutions structurelles propres à éviter que des « situations inacceptables » se présentent à nouveau pour un État membre. Auparavant, il avait élaboré un compromis aux termes duquel la contribution nette britannique était réduite de 1 175 millions d'ÉCU pour 1980 et de 1 410 millions d'ÉCU pour 1981, soit un allègement de plus de 2,5 milliards d'ÉCU sur deux ans de la contribution nette du Royaume-Uni. Tous les autres États membres contribuent à cet allègement par le versement de montants supplémentaires au titre de la T.V.A. Les mesures structurelles que la Commission est chargée d'élaborer, à savoir la mise en œuvre de politiques communes — telle la politique régionale — qui, à la différence de la P.A.C. offriront des retours supplémentaires pour le Royaume-Uni, constituent en fait un masque trompeur, lesdites mesures ayant en réalité un caractère communautaire très contestable. En contrepartie, le Royaume-Uni acceptait l'accord qui avait été réalisé pour les prix agricoles et le règlement portant organisation de la viande ovine.

— En 1982, ce mécanisme est prorogé en faveur du Royaume-Uni pendant un an pour un montant de 850 millions d'ÉCU et, fait nouveau, il est étendu à la République fédérale d'Allemagne, devenue principal « contributeur net ».

2. — LES CONFLITS INTERINSTITUTIONNELS

La complexité et l'ambiguïté des règles fixées par les traités a conduit à de nombreux conflits entre l'Assemblée et le Conseil. L'accord du 30 juin 1982, déjà analysé par la Délégation (1), apparaît à cet égard positif mais précaire.

II. — L'ÉPUISEMENT IMMINENT DES RESSOURCES PROPRES ET LES PROPOSITIONS FAITES PAR LA COMMISSION DANS SON « LIVRE VERT » DU 4 FÉVRIER 1983 ET DANS SON PROJET DE DÉCISION DU 6 MAI 1983

Soucieuse d'amorcer sans retard le débat capital du financement futur de la Communauté, la Commission a présenté au Conseil et à l'Assemblée le 4 février dernier un « livre vert » qui esquissait les modifications susceptibles d'être apportées au système actuel des ressources propres. Le « livre vert », que la Commission a repris partiellement en la forme d'un projet de décision le 6 mai, prend acte de ce que la Communauté est menacée d'asphyxie par l'accroissement de ses besoins budgétaires, à savoir le développement des politiques communes, les implications financières de l'élargissement, la correction des « déséquilibres budgétaires », c'est-à-dire, en fait, la solution au problème britannique. Il préconise diverses hypothèses qui ont été diversement reçues par les États membres.

A. — L'épuisement prévisible des ressources propres

« La Communauté vit aujourd'hui sous la menace de l'épuisement de ses ressources financières ». Cette constatation faite par la Commission dans son projet de décision traduit une réalité préoccupante que les évolutions les plus récentes n'ont fait que confirmer.

1. — DES APPARENCES TROMPEUSES

A s'en tenir aux seuls documents budgétaires disponibles en février 1983, la situation financière de la Communauté n'apparaissait pas dramatique. En effet, alors que le taux de T.V.A. résultant du budget pour 1982 était de 0,92 p. 100, le budget pour 1983, modifié par le budget rectificatif N° 1, est financé par un taux T.V.A. nettement inférieur (0,79 p. 100), laissant une marge de ressources non utilisées représentant encore 2 990 millions d'ÉCU.

En fait, la situation est plus complexe et ses perspectives d'évolution plus inquiétantes.

(1) voir les conclusions n° 89/82, adoptées sur le rapport de M. Georges Spénale le 3 novembre 1982.

2. — UNE RÉALITÉ PRÉOCCUPANTE

Rien n'indique que les ressources actuelles de la C.E.E. devraient être suffisantes pour 1983. En 1984, des problèmes très sérieux pourraient se poser.

a) En 1983

Les perspectives d'évolution des dépenses agricoles au titre de 1983, bien que difficilement prévisibles, sont globalement défavorables : la hausse constatée des dépenses, consécutive au volume élevé des exportations et au bas niveau des cours mondiaux, s'est élevée à 500 millions d'ÉCU au premier trimestre 1983 par rapport au premier trimestre 1982. La poursuite de cette tendance entraînerait un coût budgétaire en année pleine de 2 milliards d'ÉCU.

En outre, une éventuelle « guerre commerciale » agricole entre l'Europe et les États-Unis aggraverait encore la situation, une réduction des prix mondiaux de 10 p. 100 entraînant, une dépense supplémentaire de 700 millions d'ÉCU.

Dans ces conditions, il paraît très vraisemblable qu'un budget supplémentaire pour 1983 sera nécessaire.

b) En 1984

Pour 1984, et a fortiori pour 1985, le tarissement des ressources paraît certain.

La mise en œuvre des programmes intégrés en faveur des régions méditerranéennes, proposée par la Commission, entraînerait à elle seule une charge budgétaire d'environ 1 milliard d'ÉCU sur une période de 6 ans.

Quant à l'élargissement à l'Espagne et au Portugal, son coût financier s'élèverait au moins à 1,7 milliards d'ÉCU, d'après les estimations les plus récentes. En outre, il faudrait tenir compte éventuellement d'une nouvelle compensation financière en faveur du Royaume-Uni.

B. — Les propositions du « Livre Vert » et le projet de décision du 6 mai 1983

Pour l'essentiel, la réforme esquissée par la Commission envisage les sources de recettes à caractère général. Les recettes liées à des politiques spécifiques, les ressources accessoires, les emprunts-prêts et la péréquation financière ne joueraient qu'un rôle secondaire, et dans certains cas, très limité. Le système serait de la sorte mieux diversifié et serait censé reposer sur un meilleur équilibre contributif.

1. — LES SOURCES DE RECETTES GÉNÉRALES

a) La T.V.A. comme pierre angulaire de l'autonomie financière de la Communauté

Au vu des « nombreux attraits » de la T.V.A., la Commission considère que le développement des actions communautaires dans de nouveaux domaines conduira à dégager des recettes supplémentaires en relevant le plafond de 1 p. 100. Dans son projet de décision du 6 mai, la Commission propose d'éliminer le plafond et d'instituer un système de seuil à partir de 1,4 p. 100 qui permettrait au Conseil et à l'Assemblée de surveiller la croissance des besoins de la Communauté.

b) Les diversifications esquissées par le « Livre vert »

Le relèvement du plafond de T.V.A. devrait être accompagné d'une diversification du système de financement fondée, dans le « livre vert », soit sur la richesse relative des partenaires, soit sur la base d'indicateurs agricoles.

— *La richesse relative des différents membres* : par l'introduction d'un élément de progressivité dans la participation aux dépenses communes, les États-membres les plus prospères verseraient à la Communauté leur contribution T.V.A. selon un taux supérieur à celui des États-Unis les moins riches, suivant deux mécanismes fondés sur le P.I.B.

— *Les indicateurs agricoles* : fondés sur la part des États membres dans la production agricole totale de la Communauté, ils permettraient un rééquilibrage en faveur des États membres auxquels les mécanismes de l'Europe verte s'appliquent le moins (Royaume-Uni) et au détriment de ceux auxquels ils s'appliquent le plus (France, Benelux, Danemark).

c) *La solution préconisée par le projet de décision du 6 mai 1983*

Après avoir proposé d'étendre le système des ressources propres en supprimant le plafond de T.V.A., la Commission suggère de les diversifier en retenant un système assez complexe de modulation présentant les quatre caractéristiques suivantes :

— *un seuil de 33 p. 100* : dès que les dépenses au titre du F.E.O.G.A. — Garantie dépasseront 33 p. 100 du budget total de la Communauté, des taux variables de T.V.A. seront appliqués, l'utilisation d'un taux uniforme étant conservée jusqu'à ce seuil ;

— *des taux variables* : des indicateurs économiques, définissant le niveau de « ruralité » et de richesse des partenaires, détermineront le calcul des taux variables : *la part des États membres dans la production agricole finale* des produits relevant d'organisations communes de marché et *l'excédent net d'exploitation de la Communauté* ; *le P.I.B. des États membres par habitant*, défini par la moyenne des indices calculés sur la base des taux de change du marché et la parité des pouvoirs d'achat ;

— *une absence d'affectation* : les ressources nouvelles ne devraient pas financer la P.A.C. en particulier mais l'ensemble des dépenses communautaires en équilibrant les avantages pour les États membres ;

— *un caractère temporaire* : le système serait appliqué « jusqu'à ce qu'un meilleur équilibre des politiques et donc du budget de la Communauté soit réalisé » : le développement des autres politiques devant assurer par lui-même à long terme l'équilibre des avantages, le mécanisme nouveau diminuerait progressivement, jusqu'à disparaître, au fur et à mesure des rééquilibrages des dépenses communautaires.

2. — LES AUTRES RECETTES

a) *Les recettes liées à des politiques spécifiques* : La Commission estime que, sur le modèle de la C.E.C.A., la Communauté pourrait utilement disposer d'un certain nombre de sources mineures de revenus liées à l'évolution des politiques spécifiques (énergie, industrie, recherche). Dans ce contexte, les droits de douane sur les produits C.E.C.A. devraient être affectés à la C.E.E.

b) *Les ressources accessoires* : ni une taxe sur les produits de substitution des céréales, ni une taxe sur les huiles et les matières grasses d'origine végétale ne se révéleraient appropriées comme source régulière du financement du budget communautaire. Quant aux prélèvements de coresponsabilité agricole, ils sont fondamentalement variables et, de surcroît, appelés à diminuer.

c) *Les emprunts et les prêts* : tout en jouant un rôle important, voire croissant, l'emprunt ne saurait, pour la Commission, se substituer aux ressources propres.

d) *La péréquation financière et le système des transferts* : bien que les structures de la Communauté soient très différentes de celles d'un État fédéral, et bien que sa capacité d'action soit limitée par le faible volume du budget communautaire (1 p. 100 du P.I.B. de la C.E.E.), la Commission pense qu'une certaine péréquation financière pourrait connaître un début d'application :

— du côté des recettes, par l'instauration d'un système mieux diversifié ;

— du côté des dépenses, par la mise en place d'un mécanisme de péréquation comportant des transferts, en plus de ceux qui sont opérés dans le cadre des fonds structurels. Les États membres les moins prospères pourraient alors participer davantage à des programmes économiques reflétant des priorités communautaires. Cet outil financier, bien que modeste en volume, pourrait avoir un impact économique significatif. Son lien avec la mise en œuvre de politiques communautaires devrait être assuré et un contrôle adéquat instauré.

Dans son « livre vert », la Commission entend également garantir à la Communauté sa sécurité financière, c'est-à-dire lui assurer une autonomie de financement, pour « au moins une décennie ». Pour ce faire, les institutions devraient jouir d'un plus large degré d'indépendance dans les pouvoirs qu'elles exercent pour lever les recettes. Le projet de décision du 6 mai procède également de la même recherche d'une solution à long terme au problème du financement de la Communauté.

C. — Les contre-propositions françaises

a) Les premières réponses au « Livre vert »

Lors du Conseil du 14 mars 1983, la France s'est prononcée, avec une nette majorité d'États membres, en faveur de l'augmentation des ressources propres. Par ailleurs, le Ministre français des affaires européennes a tenu à préciser qu'en aucun cas telle ou telle politique ne devait être mise en œuvre dans un simple but de péréquation, le véritable équilibre devant être obtenu par la convergence et non par le gonflement artificiel de certaines dépenses en vue de rechercher des équilibres comptables.

Le Conseil du 13 juin, réuni en vue de la préparation du Sommet de Stuttgart, s'il a enregistré l'acceptation de la République Fédérale d'Allemagne de voir éventuellement s'accroître les ressources propres, n'a pas permis à la France de préciser davantage sa position. Le Royaume-Uni, pour sa part, a maintenu son opposition au principe d'une augmentation des ressources propres dans les circonstances actuelles et a donné la priorité au contrôle des dépenses — principalement des dépenses agricoles — et à la réalisation d'un meilleur équilibre entre les contributions nationales au budget communautaire.

Lors du Conseil européen de Bruxelles des 21 et 22 mars dernier, le Président de la République française a considéré que le problème de la contribution britannique était à traiter dans le cadre du problème d'ensemble de la réforme du financement de la C.E.E., et non isolément, et que l'objectif était de trouver une solution communautaire et durable aux problèmes budgétaires en évitant le recours à des mesures de nature transitoire. A cet égard, une solution raisonnable et peu coûteuse pourrait être trouvée sur les bases suivantes :

— dégageant d'un *supplément modeste et plafonné de ressources budgétaires* par le moyen d'un léger relèvement du plafond de la T.V.A. ;

— *réforme du processus d'intervention budgétaire du Parlement européen* ;

— *autofinancement, hors budget, de politiques communes nouvelles par la création d'agences spécialisées et décentralisées*. Celles-ci regrouperaient les entreprises et les États intéressés, la Communauté en tant que telle par des prises de participation, la B.E.I. et auraient la forme juridique d'un établissement public communautaire ou d'une société d'économie mixte. Pour le gouvernement français, elles constitueraient un appareil adapté et souple pour mener les politiques nouvelles dans le domaine de l'énergie, de la recherche, et dans certains secteurs industriels de pointe comme l'informatique, la chimie fine ou l'électronique. Grâce à elles, des actions communes ayant un intérêt européen pourraient être mises en œuvre pour rendre à la Communauté une position compétitive sur le marché mondial. Brisant l'unité des règles communautaires et s'écartant des procédures habituelles, les agences permettraient d'échapper aux contraintes paralysantes d'une Communauté de 10, et bientôt 12 membres.

La Commission, en définitive, n'a pas pris en compte ces contre-propositions hétérodoxes, certes, mais fort intéressantes dans la perspective d'une Communauté élargie.

b) Le Conseil européen de Stuttgart (17-19 juin 1983)

Le Conseil européen tenu à Stuttgart la semaine dernière a apporté les éléments suivants au dossier du financement futur de la Communauté :

— le principe de la « solidarité financière » entre États membres a subi une nouvelle entorse avec l'attribution d'une compensation financière de 750 millions d'ÉCU au Royaume-Uni au titre de l'exercice 1983. La compensation, qui est éternuée à la République fédérale d'Allemagne pour la seconde année consécutive, sera inscrite dans le projet de budget pour 1984 ;

— si le document final mentionne l'idée d'une augmentation des ressources propres, il met davantage l'accent sur la nécessité d'une plus grande discipline budgétaire ;

— comme cela était prévisible, le Conseil européen ne s'est pas prononcé sur un règlement financier global, les décisions importantes sur le problème des finances communautaires ayant été reportées au prochain sommet qui doit se tenir à Athènes au mois de décembre ;

— d'ici là, une procédure d'urgence particulière est mise en place : des Conseils des ministres des Affaires étrangères et des Finances, et, éventuellement, de l'Agriculture, se réuniront en sessions spéciales pour rechercher un accord sur les principaux dossiers en suspens.

— Le Sommet de Stuttgart a évité à la Communauté un nouveau blocage mais il n'est guère allé au-delà : outre que la question du financement futur reste entièrement posée, celle de la définition de « nouvelles politiques » et de l'élargissement de la Communauté — pour lequel aucune date limite n'a été retenue — sont restées en l'état. Les chefs d'État et de gouvernement ont simplement établi un programme de travail, et il est encore difficile de mesurer la portée de la « déclaration solennelle sur l'union européenne » qu'ils ont signée avant de se séparer.

Quoi qu'il en soit, les positions prises sur la compensation britannique ne manquent pas d'inspirer une certaine inquiétude sur les chances d'aboutissement d'un système financier nouveau, car si, pour le Royaume-Uni, il n'existe aucune relation entre le versement de la compensation et un accord sur le problème à long terme du financement de la Communauté, il s'agit pour la France, d'une « solution conditionnée », tandis que, pour la République fédérale d'Allemagne, il existe simplement « un lien » entre les deux questions.

III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 22 JUIN 1983

— La Délégation constate que des mesures s'imposent d'urgence pour enrayer l'épuisement des ressources propres et éviter que la Communauté se trouve en état de cessation de paiement.

— Elle considère dès lors comme tout à fait opportunes les propositions esquissées par la Commission dans son « Livre Vert » du 4 février 1983 et dans son projet de décision du 6 mai 1983, ainsi que celles qui ont été présentées récemment par le Gouvernement français, et souhaite que le Conseil se prononce sans retard sur la nécessaire adaptation de la pratique communautaire qui fasse la part de la relance des politiques communes et du strict respect de l'esprit qui était celui du traité de Rome.

— Elle estime qu'un relèvement limité du plafond de la T.V.A. constituerait une solution adaptée à l'insuffisance actuelle des recettes et écarterait la menace pesant présentement sur le financement de la politique agricole commune.

— Elle est convaincue qu'un accroissement des ressources propres doit être accompagné d'une remise en ordre des finances communautaires caractérisées par un certain laxisme dans leur conception, leur gestion et leur contrôle.

— Elle considère que cette rationalisation des choix budgétaires européens devrait s'appliquer en particulier aux dépenses dites à finalité structurelle qui constituent trop souvent de simples transferts de crédits des États les plus riches aux États les moins prospères.

— Elle récusé le principe d'une modulation des contributions T.V.A. des États membres fondée essentiellement sur des indicateurs agricoles.

— Elle souligne que toute nouvelle augmentation du plafond de la T.V.A. ne saurait avoir un caractère automatique et devrait, en toute hypothèse, être ratifiée par les Parlements nationaux.

— Elle n'accueille pas avec défaveur le projet formulé par ailleurs de création d'agences spécialisées, dans lesquelles elle voit un instrument souple et adapté pour mener des actions d'intérêt européen qui concernent plus particulièrement certains États membres, étant entendu qu'une telle formule ne saurait être généralisée sans vider de son contenu le concept même de Communauté européenne.

— Elle souligne l'impact que ne manquerait pas d'avoir l'élargissement de la Communauté sur l'équilibre de son budget et demande que des règles financières claires et stables soient arrêtées avant l'achèvement des négociations d'adhésion.

— Elle rappelle l'impératif du respect de la solidarité financière devant les dépenses liées aux politiques communes et estime que le problème des « contributions nettes » de certains États membres ne saurait trouver de solution acceptable que dans le cadre d'un nouveau système de financement de la Communauté.

CHAPITRE III

SUR LES QUESTIONS AGRICOLES

A. — PROPOSITIONS DE LA COMMISSION CONCERNANT LA FIXATION DES PRIX DE CERTAINS PRODUITS AGRICOLES ET CERTAINES MESURES CONNEXES 1983/84

Rapporteur : M. Marcel Daunay, Sénateur.

- I. — Les propositions de la Commission.
- II. — Les réactions aux propositions de la Commission et les prises de position des États membres.
- III. — Conclusions de la Délégation adoptées le 6 avril 1983.



Les négociations pour les prix 83/84 ne se sont pas engagées dans un contexte économique plus favorable que celui de l'an dernier. Le P.I.B. communautaire a amorcé une légère reprise en 1982 (+ 0,3 p. 100) et le taux moyen d'inflation traduit une baisse de 1 p. 100, mais le chômage a continué de progresser (+ de 10 p. 100 de la population active), les divergences économiques ne se sont pas réduites, et l'année 1983 a débuté sous le signe de l'incertitude monétaire sans que l'on puisse espérer de reprise significative de l'activité économique.

Sur le plan strictement agricole cependant, les circonstances climatiques favorables, jointes à l'évolution des prix, ont permis pour la première fois depuis plusieurs années une progression du revenu agricole — mais ont également engendré des problèmes de gestion.

C'est en se fondant sur cette double constatation que la Commission a élaboré des propositions de prix assez restrictives, axées notamment sur un renforcement de la coresponsabilité, et qui ont suscité l'opposition de la profession et des réactions divergentes de la part des États membres.

I. — LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Comme l'année dernière, les propositions de la Commission s'inspirent directement de certaines des recommandations formulées dans l'aide-mémoire « orientations pour l'agriculture » qu'elle avait présentée en octobre 1981 dans le cadre du mandat du 30 mai, et sur lequel le Conseil ne s'est jamais formellement prononcé. Ce sont malheureusement les propositions les plus « malthusiennes » et les plus contestables de cet aide-mémoire — le rapprochement des prix communautaires et des prix mondiaux, la limitation linéaire des garanties — qui reçoivent ainsi un commencement d'exécution, tandis que des orientations plus constructives et plus prometteuses — comme le développement d'une politique d'exportations — demeurent lettre morte (1). Il convient donc de souligner une fois de plus les risques économiques et politiques que ces ajustements partiels et dépourvus de cohérence présentent pour l'avenir de la P.A.C., toujours en mal d'une véritable réforme.

(1) voir les conclusions de la Délégation rendues le 16 décembre 1981 (n° 65/81)

A. -- L'économie générale des propositions de prix et des mesures connexes présentées par la commission

La Commission propose une hausse modulée des prix autour d'un taux de base de 5,5 p. 100, une réduction des M.C.M. positifs et, surtout, de tirer les conséquences du dépassement des « seuils de garantie » fixés en 1982.

1. — LES PRIX

Dans ces commentaires sur les propositions de prix de campagne, le Commissaire chargé de l'agriculture, M. Dalsager, a souligné que pour la Commission des « considérations de marché » auraient pu justifier un gel des prix, et que seul le souci de maintenir le revenu agricole — tempéré toutefois par celui de conserver un rythme de progression des dépenses agricoles inférieur à celui des ressources propres — avait conduit à proposer un relèvement des prix.

Celui-ci demeurerait néanmoins modeste : la Commission propose en effet une hausse modulée autour d'un taux « normal » de 5,5 p. 100.

Des augmentations supérieures (6 à 6,5 p. 100) sont proposées pour certaines productions méditerranéennes ou déficitaires : certains oléagineux, les plants protéagineux, les plants à fibres (+ 7 p. 100 pour le coton), les vers à soie et les variétés les plus commercialisables de tabac.

En revanche, des relèvements moins importants sont proposés pour le sucre (4 p. 100), les tomates (3,5 p. 100) et les céréales, secteur dans lequel la Commission entend poursuivre sa politique *de rapprochement des prix communautaires et des prix mondiaux*. A cette fin, elle préconise un abatement de 2,69 ECU par tonne sur les prix augmentés, conformément à « la ligne directrice retenue dans le cadre général des propositions de prix agricoles ». Mais, surtout, la hausse normale de 5,5 p. 100 devrait subir des abattements pour les productions qui ont dépassé les « seuils de garantie » fixés en 1982 : lait et produits laitiers, céréales (sauf blé dur) et colza. L'augmentation serait donc ramenée à + 4,5 p. 100 pour le colza, + 2,33 p. 100 pour les produits laitiers, et réduite de 1 p. 100 pour les céréales, dont les prix ne seraient augmentés que de 3 p. 100.

Compte tenu de ces correctifs, la hausse moyenne des augmentations nette en ECU serait d'environ 4 p. 100. Même pour les pays — Belgique, Luxembourg et France — qui disposent pour certains produits d'une « réserve » d'augmentation (+ 2,8 p. 100 pour la France) faisant suite aux dévaluations des monnaies vertes d'octobre dernier et qui interviendra, pour la France, au début de chaque campagne, il semble illusoire de penser que cette hausse permette, comme l'affirme la Commission, de maintenir le niveau des revenus agricoles.

Il convient de noter en effet que la hausse réelle moyenne de 5 p. 100 des revenus agricoles enregistrée en 1982 fait suite à 3 années consécutives de baisse en valeur réelle, et qu'elle est pour partie imputable à un niveau de production exceptionnel. La « méthode objective » fait du reste apparaître qu'une hausse de 7 p. 100 des prix serait nécessaire au maintien de la parité des revenus agricoles et de ceux des autres secteurs économiques.

2. — LES MESURES CONNEXES

a) Les mesures agri-monnaïres

La Commission « estime que la fixation des prix 83/84 devrait permettre à la Communauté de franchir un nouveau pas dans la restauration de l'unité du marché ». Cet objectif apparaît effectivement d'autant plus souhaitable que les timides ajustements des monnaies vertes décidés à cette fin en mai 1982 avaient été promptement annulés par le réaménagement des parités de juin 1982. Cependant, la hausse très modérée des prix préconisée par la Commission ne permet guère d'espérer que des ajustements importants seront consentis par les pays à monnaie forte.

Les propositions présentées par la Commission en décembre dernier — antérieurement à la baisse de la Livre, à la dévaluation de la drachme et au réaménagement de mars 1983 — étaient les suivantes :

— réduction de 2,3 points des M.C.M. positifs néerlandais (qui étaient de + 5,4 p. 100) et britanniques — qui ont disparu, un M.C.M. négatif ayant même été instauré à partir du 14 mars.

— réduction de 2,8 p. 100 des M.C.M. allemands (+ 8,4 p. 100)

— pas de changements pour les M.C.M. négatifs.

Aux termes des décisions prises en octobre 1982, les M.C.M. négatifs devaient être supprimés pour la Belgique et le Luxembourg à compter de la fixation des prix, les M.C.M. français devaient passer de - 5,3 p. 100 à - 2,3 p. 100 au début de chaque campagne (cette réduction est déjà effective pour le porc, le vin et l'huile d'olive) et les M.C.M. italiens restent fixés à - 2,3 p. 100. Enfin, la dévaluation de la drachme a eu pour conséquence la création de M.C.M. négatifs très importants en Grèce (- 10,5 p. 100 au 14 mars).

Il convient de souligner que la Commission s'est réservé la possibilité de modifier ces propositions en fonction des mouvements monétaires et « de soumettre d'autres propositions à un stade ultérieur » de la négociation.

b) Coresponsabilité et seuils de garantie

Conformément à une des orientations — du reste parmi les plus contestables — de l'aide-mémoire d'octobre 1981, la Commission avait fait accepter au Conseil, lors de la négociation sur les prix 82/83, le principe de la modulation des garanties par la fixation dans certains secteurs de « seuils » de production dont le dépassement entraînerait des réductions linéaires des prix (céréales, colza) ou la prise de « mesures appropriées » (lait).

La Commission persiste dans cette orientation, puisqu'elle propose cette année des réductions des prix communautaires pour les productions ayant dépassé les seuils de garantie, et la fixation de nouveaux seuils pour les nouvelles campagnes.

• Les conséquences du dépassement des seuils fixés l'an dernier

— Dans le secteur du colza, le Conseil avait accepté le principe d'une réduction de prix si la production moyenne annuelle des trois campagnes les plus récentes dépassait 2,15 M.T. (1 p. 100 de réduction pour 50 000 tonnes de dépassement). Cette moyenne atteint 2,218 M.T. (dont 2,6 M.T. pour 82/83) et la Commission propose de sanctionner le dépassement du seuil de garantie par une réduction de 1 p. 100 de l'augmentation « normale » (5,5 p. 100) des prix indicatif et d'intervention.

— Pour les céréales, le Conseil avait décidé une réduction des prix de 1 p. 100, dans la limite de 5 p. 100, pour chaque million de tonnes de la production annuelle moyenne des 3 dernières années dépassant un seuil de 119,5 M.T., majoré éventuellement d'une quantité équivalente aux importations de produits de substitution excédant 15 M.T., avec une « marge » de 1 M.T. La production moyenne de référence ayant légèrement (126,85 M.T.) dépassé le seuil augmenté de la marge d'1 M.T. (120,5 M.T.), la Commission préconise un abattement de 1 p. 100 du prix d'intervention des céréales.

— En ce qui concerne les produits laitiers, le Conseil avait seulement décidé que des « mesures appropriées » seraient prises en cas d'augmentation des livraisons annuelles supérieure à 0,5 p. 100. La Commission suggère une réduction des prix d'intervention, qu'elle avait fixée à titre provisionnel à 2,2 p. 100 le 4 novembre 1982 et qu'elle préconise de porter à 3 p. 100 au vu de l'accroissement réel de la production en 1982 (+ 3,5 p. 100). L'augmentation des prix des produits laitiers serait en conséquence réduite à 2,33 p. 100 pour la campagne 83/84. Cette réduction de prix s'ajouterait au régime de coresponsabilité qui demeurerait inchangé, la taxe à 2 p. 100 étant maintenue sous réserve des mêmes exemptions, ainsi que la dotation de 120 M.ÉCU en faveur des petits producteurs.

• *La fixation de nouveaux seuils de garantie pour la campagne 83/84*

La Commission préconise, comme l'année dernière, la fixation de seuils de garantie « à la lumière des prévisions et des objectifs de production à long terme » qu'elle a révisés « à l'horizon 1989 ». Il est à noter que la Commission elle-même souligne le « caractère plutôt approximatif que précis des prévisions à long terme relatives à la production et à la consommation de produits agricoles ». Votre Délégation, qui avait déjà souligné ce fait dans ses conclusions sur l'aide-mémoire « orientations pour l'agriculture européenne », s'étonne donc une nouvelle fois que des décisions aussi lourdes de conséquences puissent être fondées sur des prévisions incertaines.

— Dans le secteur des céréales, la Commission, en fonction d'un « objectif de production » de 126 M.T. en 1983, propose de fixer à 120,56 M.T. pour 1983/84 le seuil de garantie pour toutes les céréales, à l'exception du blé dur.

— Pour le lait, la Commission propose de relever de 0,5 p. 100 le seuil de garantie qui avait été retenue en 1982, le portant ainsi à 97,19 M.T., soit chiffre nettement inférieur à la production de 1982 qui a atteint 99,64 M.T. pour l'Europe à Neuf, Grèce non comprise.

— En ce qui concerne le colza, la Commission s'en tient à un objectif de production à long terme de 3,3 M.T. en 1989, et propose de relever à 2,29 M.T. le seuil de garantie pour 1983/84, soit un chiffre inférieur à la production de la dernière campagne (2,66 M.T.).

— Pour les tomates transformées, enfin, le Conseil avait fixé un seuil correspondant à 4,5 M.T. de tomates fraîches transformées. La Commission confirme l'importance qu'elle attache à ce seuil et annonce son intention de proposer des mesures appropriées au Conseil s'il devait être dépassé.

B. — Le détail des propositions de la commission dans les principaux secteurs

1. — CÉRÉALES

a) Prix et aides

La Commission préconise « une politique prudente de prix », l'augmentation correspondant à la « ligne directrice » qu'elle a retenue étant assortie de deux correctifs correspondant :

- à « la réalisation de la deuxième étape de réduction graduelle de l'écart entre les prix communautaires et ceux des principaux pays exportateurs » ;
- au dépassement du « seuil de garantie ».

En conséquence, elle propose les mesures suivantes :

- relèvement de 3 p. 100 du prix d'intervention commun pour le blé, l'orge, le seigle, le maïs et du prix de référence du blé panifiable de qualité moyenne ;
- relèvement de 4,6 p. 100 du prix d'intervention du blé dur et de 5,5 p. 100 de l'aide au blé dur ;
- enfin, la Commission propose de supprimer l'indemnité de fin de campagne pour le maïs, « compte tenu de la situation déficitaire pour ce produit ».

b) Renforcement de la qualité

Le renforcement de la qualité sera recherché par un relèvement des critères de qualité pour l'exportation et un ajustement du prix d'intervention pour le blé panifiable de qualité minimale.

2. — SECTEUR LAITIER

a) Prix et aides

Compte tenu de la réduction résultant du dépassement du seuil de garantie, la hausse « théorique » de 3,5 p. 100 des prix d'intervention serait ramenée à + 2,33 p. 100 en E.C.U.

La Commission propose par ailleurs le maintien des aides à la consommation de beurre prévues par le règlement 1269/79, et le niveau de participation du F.E.O.G.A. (45 ECU par t.). Enfin, la contribution communautaire aux distributions de lait dans les écoles serait prolongée pour 5 ans.

b) *Coresponsabilité*

La Commission préconise le maintien du régime actuel de coresponsabilité, qui s'ajouterait donc aux baisses de prix résultant du dépassement du seuil de garantie. Le taux de prélèvement (2 p. 100), les conditions d'exemption ne seraient pas modifiés, et le montant de la dotation de 120 M. ECU en faveur des petits producteurs laitiers ne sera pas augmenté.

3. — VIANDE

Les prix d'orientation et d'intervention de la viande bovine seraient relevés de 5,5 p. 100, de même que les prix de base de la viande ovine et de la viande porcine.

• *Aides à la production de viande bovine*

La Commission, qui n'a pas achevé d'élaborer les propositions de révision des régimes d'aides et d'instauration « d'une aide directe plus uniforme aux revenus des producteurs » qu'elle avait annoncées lors de la négociation sur les prix 82/83, propose de maintenir, pour la campagne 83/84, les primes à leur niveau actuel.

4. — VIN

Le prix d'orientation serait relevé de 5,5 p. 100. La Commission suggère par ailleurs de faire coïncider la campagne viticole et celle des prix, en avançant le début de celle-ci du 16 décembre au 1^{er} septembre, et propose d'instaurer une participation financière de la Communauté à des campagnes « d'information et de promotion du vin de table sur les marchés intérieur et extérieur ».

5. — FRUITS ET LÉGUMES

a) *Prix*

La Commission propose un relèvement de 5,5 p. 100 des prix de base et d'achat et des primes de commercialisation pour tous les produits actuellement réglementés (Choux-fleurs, pommes, poires, pêches, raisins de table, agrumes, abricots et aubergines) à l'exception des tomates, dont le prix ne serait relevé que de 3,5 p. 100 pour « prévenir le risque d'excédents » et tenir compte de l'existence des aides à la transformation. Il convient à cet égard de rappeler que la Commission préconise le maintien d'un seuil de garantie pour les tomates transformées.

b) *Réforme des aides à la transformation.*

La Commission a transmis au Conseil, au début du mois de mars, des propositions de modification des règlements prévoyant des aides à la transformation des fruits et légumes (tomates et fruits conservés, pruneaux, raisins secs et figues séchées).

La Commission préconiserait notamment de calculer en pourcentage du prix de base le prix minimum payé au producteur par le transformateur, et de calculer l'aide — sur la base de la matière première mise en œuvre — en fonction des prix pratiqués sur le marché communautaire et des possibilités d'écoulement, et non plus en fonction des prix à l'importation lorsque ceux-ci ne sont plus représentatifs (cas des tomates). Cette adaptation devrait aboutir à une réduction de l'aide pour les tomates transformées.

D'autre part, la Commission proposerait de suspendre, pour les raisins secs, le régime de l'intervention et de maintenir le régime des aides moyennant la fixation d'un seuil de garantie pour les quantités aidées (80 000 t. par an).

Enfin, ces réformes seraient accompagnées d'un renforcement des normes et des contrôles de qualité.

6. — HUILE D'OLIVE

La Commission préconise un relèvement de 5,5 p. 100 des prix et aides, en soulignant que le niveau des prix n'est pas susceptible d'influencer le volume de production. Elle réaffirme la nécessité d'améliorer le contrôle et la surveillance de l'aide à la production.

7. — COLZA

Compte tenu du dépassement du seuil de garantie, la hausse des prix des graines de navette et de colza sera ramenée de + 5,5 p. 100 à + 4,5 p. 100 (le seuil de garantie étant porté à 2,29 M.T.), tandis que les prix des autres oléagineux (tournesol, lin, soja) seraient relevés de 6 à 6,5 p. 100.

8. — PROTÉAGINEUX

Les relèvements de prix proposés sont de 6,5 p. 100 pour les pois et fèves, et de 6 p. 100 pour les fourrages séchés.

9. — SUCRE

La situation excédentaire du marché sucrier, tant au niveau de la C.E.E. que sur le marché mondial, conduit la Commission à limiter à 4 p. 100 la hausse proposée pour les prix de base de la betterave et le prix d'intervention du sucre, et à estimer souhaitable que soit poursuivie la réduction des surfaces betteravières.

C. — Incidences financières

La Commission estime à 330 M ÉCU en 1983 et 640 M ÉCU en 1984 l'impact net (dépenses moins ressources propres) de ses propositions sur les finances communautaires, sous réserve de l'absence de détérioration des prix mondiaux (une variation simultanée de 10 p. 100 de l'ensemble des cours mondiaux entraîne une variation des dépenses de l'ordre de 1 Md d'ÉCU par an) et « de l'absence de modification sensible de la situation monétaire actuelle ».

Dans la présentation des conséquences de ses propositions, la Commission insiste sur deux points :

— L'incidence de l'application des seuils de garantie, qui selon elle permettrait de réduire les dépenses du F.E.O.G.A. de 135 M ÉCU en 1983 et 364 M ÉCU en 1984 (seuils 83/84 + hypothèses 84/85).

Il convient à cet égard de noter que la Commission prévoit d'ores et déjà un dépassement des nouveaux seuils de garantie, notamment dans les secteurs du colza et des produits laitiers.

— L'évolution respective des dépenses du F.E.O.G.A. — Garantie et des ressources propres : l'évolution moyenne annuelle des dépenses de garantie entre 1980 et 1983 (compte tenu de l'impact des propositions de prix) serait de + 9,7 p. 100 par an, et celle des ressources propres de 9,9 p. 100 (1).

(1) Le budget 1983 évalue à 14 050 M ÉCU les dépenses du F.E.O.G.A. - Garantie (soit 65 p. 100 des dépenses budgétaires totales : 21 559 M ÉCU).

Ces dépenses seraient portées à 14 394 M ÉCU par les propositions de la Commission.

Les ressources propres, T.V.A. comprises, sont quant à elles évaluées à 24 407 M ÉCU pour 1983.

II. — LES RÉACTIONS AUX PROPOSITIONS DE LA COMMISSION ET LES PRISES DE POSITION DES ÉTATS MEMBRES

A. — Les réactions des organisations professionnelles et des instances consultatives

1. — LES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

Dès la fin du mois de janvier, *le C.O.P.A.* (Comité des organisations professionnelles agricoles de la C.E.E.) et *le C.O.G.E.C.A.* (Comité général de la coopération agricole de la C.E.E.) ont fait connaître leur opposition aux propositions de la Commission, et soulignent les points suivants :

— la hausse des prix est inférieure aux 7 p. 100 de hausse qui résultent du calcul par la « méthode objective » alors que le redressement des revenus agricoles en 1982, dû essentiellement à des conditions climatiques favorables, ne compense pas l'évolution négative des dernières années, pendant lesquelles le revenu agricole a baissé de 20 p. 100 en termes réels par rapport à la moyenne des années 73 à 75 (+ 16 p. 100 dans les autres secteurs).

— Le C.O.P.A. et le C.O.G.E.C.A. restent opposés aux diminutions de prix liées aux seuils de garantie.

— Certaines primes ou aides ne sont pas augmentées, des critères restrictifs à l'intervention ou à l'exportation sont introduits pour certains produits, et les coûts de transformation, de stockage et de commercialisation ne sont pas suffisamment pris en compte.

— La Commission ne retient que les aspects restrictifs de ses « orientations pour l'agriculture européenne » et ne donne aucune suite à des éléments aussi importants que le respect des principes de la P.A.C. (préférence communautaire, solidarité financière et unicité de prix et de marché) et la nécessité de développer une politique active d'exportation.

— Enfin, le C.O.P.A. et le C.O.G.E.C.A. rappellent les possibilités d'emploi et d'investissement que peuvent offrir l'agriculture et l'agro-alimentaire, et la nécessité de maintenir l'activité dans les secteurs en amont et en aval.

Reçus par le groupe Socialiste du Parlement européen, les représentants des travailleurs de l'agriculture et des petits exploitants non membres du C.O.P.A. ont, pour leur part, exprimé leur préférence pour des modulations de prix selon le niveau de production des exploitations, ce qui assurerait le maintien du revenu des petits producteurs sans stimuler la surproduction, dont ils ne sont pas responsables.

En France, la F.N.S.E.A. a considéré comme inacceptables les propositions de la Commission, en dénonçant plus particulièrement les baisses des prix d'intervention au titre des dépassements de seuils de garantie, et le rapprochement des prix communautaires et des prix mondiaux. La F.N.S.E.A. s'élève également contre l'insuffisance des ajustements agri-monnaires proposés et demande un démantèlement plus accentué des M.C.M. positifs ainsi que la suppression des M.C.M. résiduels français.

2. — LES INSTANCES COMMUNAUTAIRES CONSULTATIVES

a) L'avis du CES

Par l'avis rendu le 24 février 1983, le Comité économique et social s'est prononcé en faveur de l'augmentation moyenne de 4,4 p. 100 en ECU proposée par la Commission.

L'avis du 23 février traduit cependant, avant les avis détaillés que le Comité entend consacrer aux différents produits, la préférence du Comité pour une hiérarchie plus marquée des prix, assortie d'un gel des prix des productions excédentaires. Le C.E.S. souhaite par ailleurs que des mesures soient prises pour soutenir les revenus des exploitations les plus faibles et assurer le développement des régions agricoles défavorisées.

En ce qui concerne les mesures agri-monnaires, l'avis souligne que les augmentations proposées sont trop faibles pour permettre la réduction envisagée des M.C.M. positifs. Le C.E.S. serait en revanche favorable à une suppression complète des M.C.M. négatifs actuels.

Cet avis, adopté à la majorité, n'a pas reçu l'adhésion des agriculteurs, qui ont réclamé une augmentation minimale de 7 p. 100 des prix et aides communautaires.

b) L'avis de l'Assemblée des Communautés

L'Assemblée des Communautés a rendu son avis sur les propositions de prix et de mesures connexes le 10 mars 1983. Suivant largement les propositions du rapporteur de la commission de l'agriculture, M. Mouchel (France, D.E.P.), l'Assemblée a adopté une résolution qui rejoint la plupart des préoccupations des milieux agricoles. L'Assemblée préconise en effet :

une hausse moyenne d'au moins 7 p. 100 des prix en ÉCU ;

— le démantèlement complet des M.C.M. négatifs et une réduction des M.C.M. positifs « étroitement liée à l'augmentation des prix effectivement enregistrée dans les pays concernés » ;

— le rejet « des propositions visant à étendre la coresponsabilité à de nouveaux secteurs de production » et des baisses de prix liées au dépassement des seuils de garantie ;

— l'institution d'un prélèvement à l'importation sur les matières grasses, la réduction de la dépendance extérieure de la C.E.E. dans le domaine des P.S.C., et la suppression des importations préférentielles de beurre néo-zélandais. En ce qui concerne le secteur laitier, l'Assemblée demande également l'institution d'un super prélèvement sur la production « hors sol ».

Toutefois, à l'issue du débat, le représentant de la Commission a clairement manifesté son intention de ne pas modifier ses propositions en fonction de la résolution de l'Assemblée, adoptée par 147 voix — dont celles des représentants français — contre 125 et 8 abstentions.

B. — Les positions des États membres et les discussions au Conseil

1. — LES POSITIONS DES ÉTATS MEMBRES

a) La position du gouvernement français

Le Gouvernement français estime que les propositions de la Commission doivent être examinées à la lumière d'un certain nombre d'objectifs fondamentaux :

- sauvegarde du revenu des agriculteurs et réduction des disparités entre agriculteurs et entre régions de la Communauté,
- suppression des distorsions de concurrence les plus flagrantes,
- rétablissement de l'unité de marché,
- maintien du coût de la P.A.C. dans les limites acceptables.

Lors des premiers « tours de table », le ministre français de l'agriculture a, en fonction de ces objectifs, plus particulièrement soulevé les points suivants :

• Secteur laitier

La baisse du prix d'intervention du lait est inacceptable, et mettrait en péril des centaines de milliers d'exploitations qui ne sont en rien responsables des excédents. La « coresponsabilité » et les frais d'écoulement des excédents devraient être supportés par les producteurs des « usines à lait » qui « transforment » des produits de substitution importés sans prélèvement.

• Céréales et colza

La France émet les mêmes critiques à l'égard des propositions de baisse des prix de la Commission motivées par le dépassement du seuil de garantie, et s'élève d'autre part contre le rapprochement des prix communautaires et des prix des pays concurrents, qui ne répond à aucune réalité économique et risque de menacer le potentiel de production européen. Pour les mêmes raisons, la France s'oppose à la baisse des prix du colza.

• Mesures agri-monnaïres

La France souligne que les propositions faites en décembre par la Commission ne sont pas conformes à l'accord de mars 1979 sur le démantèlement des M.C.M., qui requerrait en

particulier une diminution nettement plus importante des M.C.M. allemands. Le gouvernement français fait observer à cet égard qu'une « pénalisation » moindre de certains produits permettrait une démobilisation plus importante des M.C.M. De surcroît, la France rappelle ses positions sur le mode de calcul de certains M.C.M.

• *Productions méditerranéennes*

La France marque son accord sur le principe de la révision de la hiérarchie des prix au profit des productions de l'Europe du Sud.

b) *Les positions des autres États membres*

Au cours du premier examen des propositions, les 17 et 18 janvier, les réactions des délégations ont fait apparaître les clivages traditionnels entre « Europe du Nord » et « Europe du Sud ».

• *Les pays méridionaux*

— L'Italie, qui dispose encore d'une marge de dévaluation de la lire verte, a estimé que les propositions de la Commission ne vont pas assez loin dans la différenciation en faveur des produits méditerranéens, mais n'a pas formulé d'opposition au niveau général des relèvements de prix. Elle a par ailleurs réclamé des aides tenant compte du taux d'inflation, et permettant de réduire les coûts du crédit agricole. Elle demande en outre à être exemptée du prélèvement de corresponsabilité laitier, étant déficitaire pour le lait.

— La Grèce a également soulevé le problème des pays connaissant une inflation élevée et de quand des relèvements de prix plus importants, ainsi que des mesures de sauvegarde sélective pour certains produits.

• *Les pays continentaux*

— La Grande-Bretagne a estimé souhaitable un « gel » des prix des productions excédentaires.

— La R.F.A. a concentré ses critiques sur la réduction proposée de ses M.C.M., considérée comme « inacceptable ».

— Les Pays-Bas estiment que la Commission a été trop généreuse pour le vin et les fruits et légumes, mais soulignent les dangers commerciaux d'augmentations trop importantes des produits excédentaires.

— Le Luxembourg demande l'application de la méthode objective pour le calcul des augmentations de prix (+ 7 p. 100).

— La Belgique met l'accent sur une politique active d'exportation vers les pays tiers et refuse de pénaliser les producteurs par des réductions de prix garantis.

— Le Danemark demande que tout soit mis en œuvre pour éviter les mesures nationales qui fausseraient la concurrence.

L'Irlande enfin juge inacceptables les propositions de la Commission pour le lait et la viande.

2. — LES DÉLIBÉRATIONS DU CONSEIL

L'incertitude monétaire, les échéances politiques et les discussions du Conseil agricole sur la réforme de l'acquis communautaire ont retardé la discussion de fond sur les propositions de la Commission. Les réunions des 7 et 8 février, et ce qui devrait être le premier « marathon » des 16 et 17 mars, n'ont guère permis que de préciser les positions en présence, d'autant que la Commission a modifié, peu avant la réunion de mars, ses propositions dans le secteur laitier. Les véritables négociations ont donc été reportées au mois d'avril.

a) Les réunions du Conseil antérieures au réajustement monétaire du 21 mars 1983

Au terme des premiers débats de février et de la mi-mars, les positions sur les « points clé » de la négociation n'avaient guère évolué :

• **Produits laitiers**

Si toutes les délégations ont reconnu la nécessité de maîtriser la production, les positions nationales sur les propositions modifiées de la Commission demeurent irréconciliables. Cinq États membres sont favorables à une hausse des prix limitée à 2,3 p. 100 (R.F.A., Grande-Bretagne, Pays-Bas, Italie et Grèce), tandis que les cinq autres s'y opposent ou émettent des réserves. La France met en doute l'efficacité d'une telle mesure, insiste en revanche sur ses dangers pour les petits producteurs et préconise, comme la Belgique, l'Irlande et le Luxembourg, une modulation du prélèvement de corresponsabilité pénalisant la production intensive. Le Danemark et les Pays-Bas approuvent le principe d'un prélèvement linéaire, mais assorti d'un « super-prélèvement » sur l'accroissement de la production. Toutes les délégations acceptent en revanche la reconduction de l'aide de 120 M ECU aux petits producteurs, sous réserve, pour certains, d'une révision des modalités de répartition.

• **Céréales**

Les États membres ne s'opposent pas au principe d'un relèvement des céréales moindre que celui des autres produits, mais certains, comme la France, estiment injustifié et dangereux le rapprochement des prix communautaires et des prix des autres pays producteurs.

Le système de seuil de garantie suscite également des divergences quant au mode de calcul, aux produits concernés, à l'application de la réduction des prix et au relèvement du seuil pour 1983.

• **Autres produits**

Les augmentations proposées pour la viande bovine sont jugées excessives par la R.F.A., la Grande-Bretagne et les Pays-Bas. La France, ainsi que l'Italie, l'Irlande et la Grèce demandent le relèvement des primes — dont le remplacement par une prime unique n'apparaît pas envisageable pour 1983/1984. La France demande cependant la suppression des primes d'abattage britanniques dans les secteurs de la viande ovine et bovine. Pour le vin, la France demande une augmentation de 6 p. 100 pour le vin blanc et l'Italie réclame aussi des relèvements de prix plus importants.

• **Mesures agri-monnaïres**

Avant même l'ajustement du 20 mars, les délégations se sont fortement opposées sur le principe des réductions de M.C.M. positifs, la R.F.A. ne pouvant consentir qu'à une baisse de 1 point, et la France demandant une réduction de 3 points au minimum. R.F.A. et Pays-Bas ont notamment fait valoir que les baisses de M.C.M. proposées par la Commission provoqueraient une baisse des prix en monnaie nationale du blé et du lait.

b) Les conséquences du réajustement monétaire du 21 mars et la réunion du Conseil agricole du 28 mars

• **Les conséquences du réajustement des parités et la fixation de nouveaux M.C.M.**

— L'accord auquel sont parvenus le 21 mars les ministres des finances des Dix a porté sur les modifications suivantes des cours pivots :

D.M.	+ 5,5 p. 100
Florin	+ 3,5 p. 100
Couronne D.	+ 2,5 p. 100
F.B.	+ 1,5 p. 100
F.F.	2,5 p. 100
Lire	2,5 p. 100
Livre irlandaise	3,5 p. 100

Le communiqué publié à l'issue du Conseil précisait que « les États membres pour lesquels, suite au présent réajustement, des M.C.M. sont introduits ou changés, ne demanderont pas la modification des M.C.M. ainsi introduits avant la clôture de la procédure en cours pour la fixation des prix agricoles ; la Commission, de même, ne présentera pas de telles propositions ». Cette rédaction excluait donc la réduction des nouveaux M.C.M. avant l'intervention de l'accord sur les prix 83/84.

— Sur ces bases, et en fonction des franchises de 1 point pour les M.C.M. positifs et de 1,5 point pour les M.C.M. négatifs, la Commission a fixé, le 24 mars, les nouveaux M.C.M. qui s'établissent comme suit :

Etats membres	avant réaligement		après réaligement	
R.F.A.		+ 8,4		+ 13
Pays-Bas		+ 5,4		+ 8,4
Danemark		0		+ 1,3
Belgique et Luxembourg	porc, vin	0	porc, vin	+ 1
	autres produits	3,1	autres produits	1,7
France	vin, porc, huile d'olive	2,3	vin (2)	2,5
	autres produits	5,3	porc, huile d'olive	5,1
Italie	(1) 5		autres produits	8,1
			vin (2)	0
Irlande		0	autres prod. (1)	2,5
Grande-Bretagne	(1) - 1,1			2,3
Grèce	(1) - 10,5		(1) 1	
			vin (2)	4,8
			autres prod. (1)	7,4

(1) Les M.C.M. peuvent changer chaque semaine pour la lire italienne (dont la marge de flottaison est de 6 %) et pour la livre anglaise et la drachme dont le taux varie en fonction du marché des changes.

(2) Les M.C.M. vin avaient été calculés suivant la « règle de la contraction » qui s'applique aux pays producteurs à monnaie dépréciée : le M.C.M. négatif le plus bas est supprimé (en l'espèce le M.C.M. italien) et ceux des autres Etats membres concernés sont diminués d'un montant équivalent.

Ces modifications donnent bien évidemment une ampleur nouvelle au problème du démantèlement des M.C.M. et ne pourront que compliquer les négociations sur les prix. Plusieurs États membres ont déjà souligné le niveau « intolérable » des nouveaux M.C.M. positifs qui, se combinant avec les M.C.M. négatifs d'autres États membres, équivalent à de substantielles subventions à l'importation des produits allemands et néerlandais. L'Italie a ainsi fait valoir que le lait allemand bénéficierait, en Italie d'une « subvention » de 70 litres au litre, et la viande de 500 litres au kg.

En conséquence, l'Italie, l'Irlande, la Belgique et le Luxembourg ont immédiatement demandé la suppression de leurs M.C.M., et la France a réclamé, en application de l'accord de 1979, une baisse de 3,5 points des M.C.M. allemands.

• *Le Conseil agricole du 28 mars*

Comme il était prévisible, les ministres de l'agriculture sont convenus de repousser la date du « marathon » sur les prix, fixée aux 18 et 19 avril. En attendant, les campagnes en cours pour les produits laitiers, la viande bovine, ovine et caprine ont été prorogées jusqu'au 24 avril. Cette décision a été critiquée par la C.O.P.A. et la C.O.G.E.C.A. qui y voient une justification supplémentaire à un relèvement plus substantiel des prix.

En ce qui concerne les questions agri-morétaires, le Conseil, conformément aux orientations des ministres des finances, a renvoyé à la négociation sur ces prix l'examen des demandes d'ajustement des M.C.M., se bornant à des aménagements tenant compte notamment de la prorogation des campagnes « lait » et « viande » :

— pour la Belgique et le Luxembourg, le Conseil a accepté la suppression, respectivement à compter du 1^{er} et du 4 avril, des M.C.M. négatifs « lait » et « viande », mais la date

de prise d'effet du démantèlement des autres M.C.M. positifs et négatifs sera négociée en même temps que les prix de campagne ;

— en ce qui concerne la France, le Conseil a confirmé la décision d'octobre 1982 en réduisant de trois points, à compter du 1^{er} et du 4 avril, les nouveaux M.C.M. négatifs s'appliquant au lait et à la viande.

III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 6 AVRIL 1983

• *Sur les propositions de la Commission relatives à la fixation des prix agricoles et des mesures connexes 1983/1984*

La Délégation,

— relève que, comme l'année dernière, les propositions de la Commission constituent la traduction partielle d'orientations relatives à la réforme de la P.A.C. développées dans son rapport sur le mandat du 30 mai et dans la communication « orientations pour l'agriculture européenne », qui n'ont pas à ce jour fait l'objet d'une discussion d'ensemble ni d'une approbation explicite par le Conseil ;

— déplore à nouveau la confusion ainsi réalisée entre la négociation sur les prix agricoles et le débat sur la révision de la P.A.C. et l'avenir de l'agriculture européenne, ce qui conduit à privilégier les aspects strictement budgétaires et la gestion à court terme de l'agriculture communautaire ;

— rappelle les conclusions (n^{os} 28/81 et 65/81) qu'elle avait adoptées à l'issue de son examen des propositions de réforme de la P.A.C. et renouvelle les réserves qu'elle avait émises sur les orientations retenues par la Commission. Elle insiste, en particulier, sur la nécessité de mettre en œuvre une politique communautaire active d'exportations agricoles.

• *Sur le niveau des prix agricoles*

La Délégation,

— juge que l'augmentation moyenne réelle (4,4 p. 100 en ECU) proposée est insuffisante pour compenser les effets de l'inflation et de l'évolution des coûts de production, comme pour assurer le maintien de l'activité et du revenu agricoles ;

— souligne en effet que l'évolution favorable du revenu agricole communautaire enregistrée en 1982 est due pour une part non négligeable à des circonstances climatiques exceptionnelles, qu'elle a inégalement bénéficié aux États membres, et qu'elle ne suffit pas à compenser la baisse moyenne en termes réels des revenus agricoles depuis 1973 et le retard pris par rapport aux autres catégories de revenus ;

— relève qu'une augmentation trop limitée des prix ne permettra pas un démantèlement suffisant des montants compensatoires monétaires, et serait susceptible, en suscitant la multiplication d'aides nationales de nature diverse, de provoquer des atteintes supplémentaires à l'unité de marché et à l'égalité de concurrence ;

— renouvelle ses objections au principe de l'alignement de certains prix communautaires sur les prix pratiqués dans des pays concurrents dont les structures de production et les mécanismes de soutien du revenu agricole sont très différents ;

— considère en conséquence qu'une hausse moyenne de 7 p. 100 des prix en ECU apparaît indispensable pour prévenir une nouvelle dégradation du revenu agricole, préserver le potentiel de production communautaire, et permettre une réduction suffisante des montants compensatoires monétaires.

• *Sur l'unité des prix agricoles*

La Délégation,

— rappelle la nécessité de rétablir l'unité des prix agricoles, condition de l'élimination des distorsions de concurrence et de la spécialisation au sein du marché commun ;

— souligne que les réductions, limitées des M.C.M. consenties en mai 1982 et en octobre 1982 sont sans commune mesure avec les créations de nouveaux M.C.M. résultant des ajustements monétaires d'octobre 1981, juin 1982 et mars 1983 ;

— se prononce en conséquence pour la réduction substantielle ou la suppression des M.C.M. positifs et négatifs actuels, et pour l'application rigoureuse de l'accord de 1979.

• *Sur la limitation des garanties*

La Délégation,

— réaffirme que la limitation des garanties pour certaines productions excédentaires ne peut être acceptable qu'à condition d'être modulée en fonction de l'importance des exploitations et des conditions régionales de production, et de permettre une participation effective des producteurs à la prise des décisions relatives à la gestion des marchés et à la résorption des excédents ;

— relève que les nouvelles propositions de la Commission en matière de seuils de garantie et de coresponsabilité des producteurs tendent principalement à limiter, en fonction de préoccupations purement budgétaires, la production communautaire ;

— considère que les réductions linéaires des prix et les nouveaux seuils de garantie proposée dans les secteurs les plus importants de la production communautaire menacent la survie de nombreuses exploitations qui ne peuvent être tenues responsables des excédents et risquent d'avoir à terme des conséquences irréparables sur le potentiel de production et d'exportation communautaire comme sur l'emploi agricole ;

— souligne que, dans le secteur des céréales,

• la fixation des seuils de garantie ne repose sur aucune évaluation sérieuse de la demande interne et externe et ne tient pas compte de l'importance des besoins mondiaux ;

• que les réductions linéaires de prix proposées apparaissent profondément inéquitables et seront économiquement insupportables pour les petits producteurs ;

• qu'en tout état de cause, aucune limitation de la production céréalière communautaire ne saurait être admise tant que n'est pas assuré dans ce secteur le respect de la préférence communautaire, et en premier lieu la stabilisation des importations de produits de substitution des céréales ;

— en ce qui concerne le secteur laitier, la Délégation

• s'élève avec force contre la limitation à + 2,33 p. 100 du relevement des prix d'intervention proposé par la Commission, et la fixation pour la prochaine campagne d'un seuil de garantie qui conduira à de nouvelles baisses de prix et de revenu ;

• juge inacceptable toute limitation indifférenciée de la garantie ;

• note que la politique préconisée par la Commission se fonde uniquement sur une réduction aveugle des prix et de la production et ignore toute politique dynamique de promotion des exportations ;

• se prononce en faveur d'une révision du système de coresponsabilité qui tienne compte de l'origine réelle des excédents, permette de taxer la production hors sol tout en préservant la rentabilité des petites exploitations, et associe véritablement les producteurs à la gestion du marché ;

• souligne que la solution véritable du problème des excédents laitiers passe par le respect de la préférence communautaire et la définition d'une politique globale dans le secteur des matières grasses ;

— en ce qui concerne la production de colza, la Délégation

• juge inacceptables les propositions de la Commission, qui sont incompatibles avec la nécessité de réduire le déficit communautaire des productions protéagineuses et qui ne s'accompagnent d'aucune proposition tendant à améliorer le respect de la préférence communautaire dans ce secteur ;

— en ce qui concerne les fruits et légumes et les productions de l'agriculture du sud de l'Eurone, la Délégation

• approuve le principe d'un aménagement de la hiérarchie des prix favorisant ces produits, mais tient à rappeler que le réequilibrage de la P.A.C. passe par la révision des organisations de marché et l'amélioration des garanties données aux producteurs, qui constituent par ailleurs un préalable à un nouvel élargissement méridional de la Communauté

B. — LE CONTENTIEUX AGRICOLE C.E.E. — ÉTATS-UNIS

Rapporteur : M. Adrien Gouteyron, Sénateur.

- I. — L'offensive américaine contre la P.A.C.
- II. — Les réactions de la Communauté
- III. — Conclusions de la Délégation adoptées le 11 mai 1983

*
*
*

Depuis la mise en place de la politique agricole commune, qui a du reste coïncidé avec le développement sous l'administration Kennedy des exportations agricoles américaines, les États-Unis n'ont pas ménagé leurs attaques contre l'organisation de l'agriculture européenne, dont ils estimaient qu'elle restreignait abusivement leur accès au marché communautaire et permettait à la C.E.E. d'exercer une concurrence « déloyale » sur les marchés mondiaux. Ce conflit latent a été marqué par plusieurs crises ouvertes (« guerre du poulet » en 1963, embargo sur le soja en 1973, « guerre de la dinde » en 1976), et par d'importantes concessions commerciales de la C.E.E. A l'issue des négociations commerciales multilatérales du Tokyo Round, la C.E.E. avait cependant pu faire admettre — au prix de nouvelles concessions — la reconnaissance de la P.A.C., et notamment la licéité du système des prélèvements et des restitutions (échange de lettres Strauss — Gundelach de 1979).

Cet acquis est aujourd'hui menacé. Depuis l'arrivée au pouvoir de la nouvelle administration républicaine, et le début d'une période difficile pour l'agriculture américaine, on assiste à une nouvelle et vigoureuse offensive contre la P.A.C., qui ne semble pas devoir aisément déboucher sur un compromis acceptable par les deux parties.

Ces attaques, contre lesquelles la C.E.E. ne paraît pas actuellement capable de réagir avec toute la détermination souhaitable, font peser une incertitude supplémentaire sur l'économie européenne et sur l'avenir de la P.A.C.

I. — L'OFFENSIVE AMÉRICAINE CONTRE LA P.A.C.

Confrontés à la crise de l'agriculture, au gonflement des excédents et au tassement des exportations agricoles, le Gouvernement américain cherche à la fois à remettre en cause l'acquis du Tokyo Round et à évincer la C.E.E. de ses marchés traditionnels.

A. — Les motivations de l'attitude du Gouvernement américain

Après vingt années de prospérité marquées par l'augmentation de la production (2 p. 100 par an) la croissance de la productivité (+ 50 p. 100 depuis 1960) et le développement constant des exportations (44 Milliards de dollars en 1980) l'agriculture américaine subit aujourd'hui les effets internes et externes de la crise mondiale et des mouvements monétaires :

- baisse continue depuis trois ans des revenus agricoles, due à la hausse des coûts de production et au tassement des cours ;
- flambée des taux d'intérêts ;
- contraction de la demande interne ;
- tassement des exportations (1) qui s'explique par des raisons économiques (hausse du dollar, rétrécissement de la demande solvable et dépression des cours), mais aussi par des facteurs politiques (la politique d'embargo a nuí à la crédibilité des fournisseurs américains).

(1) 44 milliards de dollars en 80/81 - 39 milliards en 81/82, et probablement 37,5 milliards de dollars en 82/83

Cette conjoncture éminemment défavorable coïncide de surcroît avec la volonté du Gouvernement américain de pratiquer à la fois une politique de désengagement budgétaire — notamment dans le secteur laitier — et de réduction des surfaces cultivées et une politique commerciale agricole agressive, afin de maintenir la contribution des échanges agricoles (+ 26 milliards de dollars) à l'équilibre de la balance commerciale.

Dans ces conditions, la mise en accusation de la C.E.E. et de sa politique de « subventions » ne présente évidemment que des avantages :

— elle rejette sur la C.E.E. une part de responsabilité dans la situation des agriculteurs américains ;

— elle justifie, à défaut d'obtenir la suppression des restitutions, une politique commerciale agressive et une « guerre de subventions » destinée à développer les débouchés américains ;

— une éventuelle diminution des aides communautaires serait de nature à faire mieux accepter aux États-Unis une politique de relative austérité budgétaire dans le secteur agricole.

D'autre part, l'attitude offensive des États-Unis est aussi destinée, en mettant la C.E.E. en position d'accusée, à prévenir les tentatives européennes de limitation des importations de P.S.C. (1), ainsi que les conséquences possibles du nouvel élargissement de la Communauté (taxation des matières grasses, négociation au G.A.T.T. du « crédit » tarifaire résultant de l'abaissement des barrières douanières des nouveaux États membres).

B. — La remise en cause de l'acquis du Tokyo Round et les procédures ouvertes au G.A.T.T. contre la P.A.C.

À l'issue des négociations du Tokyo Round, un échange de lettres entre les représentants de l'administration américaine et de la Commission (lettres « Strauss — Gundelach ») avait concrétisé la reconnaissance par les États-Unis des principes de la P.A.C. — y compris les restitutions — et consacré, à l'exclusion de tout « gel » des positions sur les marchés internationaux, le droit des exportateurs de développer leurs exportations dans le respect des règles internationales (2).

Depuis 1981, l'administration américaine, qui tend à remettre en cause, de manière systématique, les concessions commerciales de l'administration Carter, a cherché à revenir sur la reconnaissance de la P.A.C. aussi bien à travers l'offensive menée à l'occasion de la conférence ministérielle du G.A.T.T. de novembre 1982 qu'au moyen d'une tactique de harcèlement visant à obtenir la condamnation par le G.A.T.T. des mécanismes de la P.A.C.

1. — L'OFFENSIVE AMÉRICAINE LORS DE LA CONFÉRENCE DU G.A.T.T. DE NOVEMBRE 1982

Les parties contractantes du G.A.T.T. avaient décidé, lors de la session de novembre 81, de convoquer une réunion ministérielle destinée à engager un programme de travail pour la décennie 1980 et à tracer des lignes de conduite pour le règlement des dossiers en instance. Lors de la préparation de la conférence les États-Unis, qui sont pourtant les principaux bénéficiaires du traitement spécial réservé à l'agriculture par les règles du G.A.T.T., ont insisté sur « la nécessité d'une plus grande libéralisation des règles commerciales pour les produits agricoles », dans le but avoué de remettre en cause les « subventions » européennes.

Pour sa part, la Communauté estimait qu'il n'y avait pas lieu d'entamer de nouvelles négociations sur le secteur agricole. Elle s'était néanmoins déclarée prête à examiner « dans les enceintes appropriées » l'ensemble des règles applicables au secteur agricole « — y compris le « waiver » dont bénéficie les États-Unis, tout en soulignant qu'il convenait de tenir compte de toutes les formes directes et indirectes de protection et de soutien de l'agriculture,

(1) Produits de substitution des céréales.

(2) Il convient de rappeler que la reconnaissance de la P.A.C. avait eu pour contrepartie de non négligeables concessions commerciales de la part de la C.E.E. : octroi d'un contingent de 10 000 tonnes de « Hilton beef », baisse des droits sur le tabac, les pruneaux, les conserves de fruits et de légumes ainsi que des prix de seuil du riz et des prélèvements sur la viande de dinde.

et d'améliorer la transparence des mesures prises par les parties contractantes dans ce domaine. La Communauté faisait valoir sur ce point que les mesures communautaires font l'objet d'une publicité régulière et qu'elles respectent les règles du G.A.T.T., ce qui n'est pas le cas de toutes les mesures nationales d'effet équivalent.

La cohésion dont a fait preuve la C.E.E. au cours des travaux de la conférence du G.A.T.T. a permis de faire échec à l'offensive frontale déclenchée par les États-Unis. La C.E.E. s'est unanimement opposée à toute mention, dans des conclusions de la conférence, des subventions européennes à l'exportation et de l'« amélioration des règles et des dispositions du G.A.T.T. » et a émis une réserve globale à l'encontre de l'ensemble du chapitre agricole.

En fin de compte, la Conférence a simplement décidé la création d'un Comité des échanges agricoles chargé d'étudier les différentes formes d'aides et de présenter des recommandations tendant à en améliorer la transparence, objectifs qui sont loin de correspondre aux attentes de la délégation américaine.

2. — LES PROCÉDURES OUVERTES AU G.A.T.T. CONTRE LA C.E.E.

A l'appui de leur dénonciation du « protectionnisme » et de la « concurrence déloyale » communautaires, les États-Unis ont engagé devant le G.A.T.T. toute une série de procédures visant à remettre en cause, dans différents secteurs, les principes des aides à la production et des restitutions à l'exportation.

a) Dans les secteurs de la farine de blé, du sucre et des volailles, la C.E.E. est accusée de causer un préjudice sérieux aux intérêts des autres parties contractantes, et de s'être assurée une « part plus qu'équitable » du commerce mondial par le jeu de subventions à l'exportation. Les États-Unis ont en outre contesté la licéité des restitutions aux exportations de farine, au motif que le code des subventions du G.A.T.T. ne les autorise que pour les produits agricoles primaires, bien que la farine ait toujours été considérée comme un produit primaire.

Il semble, en tout cas, que le rapport du « panel » d'experts qui a examiné la plainte des États-Unis n'ait pas accueilli les arguments américains touchant la « part plus qu'équitable » détenue par la C.E.E. dans le commerce de la farine ni constaté de dépression des cours provoquée par le système des restitutions.

En ce qui concerne le sucre, les plaintes des États-Unis se sont faites moins véhémentes depuis l'application, à partir de 1982, du système du « draw back » qui permet de subventionner les exportateurs américains. Mais les critiques américaines ont été reprises par d'autres pays producteurs, dont l'Australie et le Brésil qui contestent depuis 1978 la politique sucrière de la C.E.E., jugée responsable de la dépression des cours du sucre.

b) Dans les secteurs des fruits en conserve et des raisins secs, les États-Unis contestent les aides à la production communautaire, qui réduiraient artificiellement les importations et compromettraient les effets des concessions tarifaires consenties par la C.E.E. sur les conserves de fruits et ce légumes.

c) Le contentieux sur les pâtes alimentaires porte également sur le caractère de « produit transformé » de ce produit, qui devrait exclure toute restitution à l'exportation. La Communauté s'oppose à cette interprétation, qui créerait un danger précédent, alors que les restitutions ne sont accordées que pour les produits primaires incorporés au produit transformé, afin de compenser l'écart entre les prix communautaires et mondiaux pour ces produits : il n'y a donc pas de subvention à l'industrie de transformation.

d) Les États-Unis ont enfin formulé une plainte contre le préjudice que leur occasionneraient les préférences tarifaires consenties aux importations d'agrumes en provenance des pays méditerranéens... Cette plainte, soumise depuis novembre dernier à l'examen d'un groupe spécial du G.A.T.T., constitue en fait une remise en cause unilatérale de l'accord dit « Casey-Soames » de 1973, en vertu duquel les États-Unis avaient reconnu la licéité des accords préférentiels conclus par la C.E.E. et certains pays tiers. Ces accords ont du reste été régulièrement notifiés au G.A.T.T., et ils rentrent dans le cadre des traitements préférentiels qui peuvent être octroyés aux pays en voie de développement.

C. — L'offensive commerciale

L'organisation après la conférence du G.A.T.T., d'entretiens bilatéraux destinés à apaiser les différends C.E.E. — U.S.A. n'a pas désarmé l'offensive américaine contre la P.A.C. Tout se passe au contraire comme si les États-Unis avaient choisi de faire de l'intimidation un mode de négociation en pratiquant une politique de soutien massif des exportations et en concurrençant systématiquement la C.E.E. sur ses marchés traditionnels. Présentée comme une riposte légitime aux « subventions » et à la « concurrence déloyale » de la C.E.E., cette offensive s'est déjà concrétisée par des prises de marche qui auront de graves répercussions sur les positions commerciales communautaires, et en particulier sur les débouchés des exportateurs français.

1. — LE RENFORCEMENT DES AIDES AMÉRICAINES À L'EXPORTATION

a) Le développement du crédit à l'exportation

Au début de novembre 1982, le Gouvernement américain a mis en place une première enveloppe de 500 millions de dollars de « blended credits » destinés à promouvoir les exportations agricoles (céréales, coton, huile, soja). Ces crédits « mixtes » regroupent 400 millions de crédits privés à 3 ans garantis par la Commodity Credit Corporation et 100 millions de crédits publics à taux nul prélevés sur l'enveloppe de promotion des exportations (190 millions de dollars) votée par le Congrès.

Le 11 janvier 1983, au moment même où se déroulaient les premiers entretiens bilatéraux entre la Commission et l'administration des États-Unis, le Président Reagan a annoncé que le montant de l'enveloppe des crédits mixtes était porté à 1 750 millions de dollars.

Pour « dégonfler » les stocks, la Commodity Credit Corporation pourrait en outre intensifier les livraisons subventionnées des excédents publics de céréales aux industries de transformation (farine, volaille) et procéder à de nouvelles ventes subventionnées de produits laitiers, solution qui a déjà été mise en pratique (ventes au Mexique) et qui a la faveur du Département américain de l'Agriculture comme de la Commission agricole du Sénat.

Enfin, on doit s'attendre également à un recours accru à la Public Law 480 (« Agricultural Trade and Development and Assistance Act » de 1954) qui permet des exportations à des conditions spéciales de crédits au titre de l'aide au développement, et qui s'est avérée un utile instrument de pénétration des marchés : au cours du 1^{er} trimestre de l'année fiscale 1983, les contrats passés au titre de la Public Law 480 représentent un total de 391 millions de dollars, soit la moitié de l'allocation prévue pour l'année entière.

b) Les propositions de la commission du Sénat

Jugeant ces moyens encore insuffisants — et souhaitant soutenir les fermiers américains — la Commission agricole du Sénat a réclamé le 3 mars dernier des aides supplémentaires à l'exportation en adoptant des propositions concernant :

- la vente à l'étranger à des prix subventionnés d'au moins 150 000 tonnes de produits laitiers par an jusqu'en 1985 ;

- l'attribution de plusieurs centaines de millions de dollars de fonds fédéraux pour augmenter les exportations de produits bruts ou transformés par le biais de subventions de prix ou de crédits plus avantageux ;

- la possibilité de distribution des stocks de la C.C.C. (Commodity Credit Corporation) aux transformateurs nationaux et aux pays clients, ou de troc de produits agricoles contre des produits pétroliers ;

- la possibilité pour le Président d'augmenter les programmes de dons internationaux de produits agricoles.

Pour excessives qu'elles soient, ces propositions ont le mérite de mettre en évidence la détermination de poursuivre dans la voie de l'affrontement que manifestent les milieux agricoles et le Congrès, et la pression qu'ils exercent en ce sens sur le Gouvernement américain.

2. — L'OFFENSIVE SUR LES MARCHÉS TRADITIONNELS DE LA C.E.E.

Les moyens accrus de soutien des exportations ont été prioritairement consacrés à la conquête des marchés détenus par la C.E.E. L'effort s'est jusqu'à présent principalement porté sur le secteur céréalier, et la France qui réalise 80 p. 100 des exportations céréalières communautaires a par conséquent été la principale victime de l'offensive américaine, qui pourrait ultérieurement s'étendre aux marchés laitiers.

a) *La répartition des « blended credits »*

L'un des premiers bénéficiaires de l'enveloppe de crédits mixtes mis en place en novembre dernier a été le Maroc, débouché céréalier traditionnel de la France, qui a bénéficié de conditions très favorables (crédit à 3 ans à 0,4 p. 100 sans acompte) pour l'achat d'un million de tonnes de blé américain. (Il convient de noter à cet égard que pour la France la vente d'un million de tonnes de blé représente approximativement 1 milliard de francs de recettes en devises).

L'Égypte et la République Arabe du Yémen ont également bénéficié de crédits importants pour des achats céréaliers.

L'emploi de l'enveloppe supplémentaire décidée en janvier n'est pas encore connu, mais les États-Unis envisageraient de conclure des contrats d'exportation avec plusieurs pays clients de la C.E.E., dont l'Irak, la Tunisie et l'Algérie. A l'issue de son voyage récent au Moyen-Orient, le Secrétaire d'État à l'agriculture a en tout cas annoncé l'offre d'un paquet de « crédits mixtes » pour l'achat de produits agricoles à la Tunisie, autre marché traditionnel français.

b) *Le contrat de vente de farine à l'Égypte*

La vente à l'Égypte, le 17 janvier 1983, d'un million de tonnes de farine a constitué un degré supplémentaire dans l'escalade à laquelle se livrent les États-Unis. Le contrat se situe en effet délibérément en dehors des règles du G.A.T.T. : le prix pratiqué (155 dollars la tonne) est inférieur de 25 dollars aux offres communautaires et la subvention par tonne exportée est évaluée à 130 dollars. Les conditions de crédit à trois ans sont également très favorables. Cette opération constitue en outre une atteinte délibérée aux intérêts commerciaux communautaires français, puisque la meunerie française assurait précédemment les 2/3 des besoins du marché égyptien.

Le Gouvernement américain n'a pas caché son intention de recourir à d'autres ventes de ce type, tout en affirmant « vouloir donner aux Européens un nouveau délai pour voir si les négociations peuvent avancer ». (Déclarations du Secrétaire d'État américain à l'agriculture le 27 mars 1983).

II. — LES RÉACTIONS DE LA COMMUNAUTÉ

Dès avant la réunion du G.A.T.T., la C.E.E. a fait valoir un certain nombre d'arguments en réponse aux accusations américaines contre la politique agricole commune et a accepté de s'engager dans les « conversations agricoles » organisées après le semi-échec de la conférence du G.A.T.T. Mais, alors que la voie de la négociation apparaît assez peu prometteuse, la C.E.E. a réagi avec une grande modération à l'offensive commerciale déclenchée par les États-Unis : elle apparaît en effet mal armée pour s'opposer avec toute la détermination et la cohésion souhaitables aux menées américaines.

A. — Les arguments soutenus par la Communauté et le déroulement des conversations bilatérales C.E.E./États-Unis

La C.E.E. ne manque pas d'arguments à opposer aux critiques contre la P.A.C. Pour autant, il ne semble pas que les négociations engagées en janvier dernier et qui n'ont nullement freiné l'agressivité commerciale des États-Unis suffisent à aplanner le contentieux agricole en cours et à préserver les intérêts communautaires.

I — LES RÉPONSES DE LA C.E.E. AUX CRITIQUES AMÉRICAINES CONTRE LA P.A.C.

La Communauté a répondu point par point aux attaques dénonçant le caractère protectionniste de la P.A.C., le niveau des aides et des prix communautaires et la part de la C.E.E. dans le commerce agricole mondial. Ces réfutations ne semblent cependant pas avoir modifié la position américaine officielle.

a) *Le caractère protectionniste de la P.A.C.*

La C.E.E. reste en dépit du système des prélèvements à l'importation (incrimine par les États-Unis, le premier importateur mondial de produits agricoles (24 p. 100 des importations mondiales). Elle représente notamment le premier débouché des exportations agricoles américaines (20 p. 100 du total) et sa balance commerciale avec les États-Unis accuse pour ce poste un déficit croissant : 5,2 milliards de dollars en 1976, 7 milliards en 1980. La C.E.E. absorbe en particulier 50 p. 100 des exportations américaines de soja et 100 p. 100 des exportations des sous-produits de l'isoglucose (corn gluten feed).

En revanche, le marché américain apparaît nettement plus protégé. Les autorités américaines disposent en effet d'un arsenal de dispositions restreignant efficacement l'accès des denrées agricoles et alimentaires et notamment de celles pour lesquelles les États-Unis ne disposent pas d'un avantage de compétitivité.

— Au G.A.T.T., les États-Unis bénéficient depuis 1955 du « waiver » qui leur a permis d'introduire des restrictions quantitatives à l'importation pour toute une série de produits. Cette possibilité a en particulier été récemment utilisée dans le secteur du sucre, où des quotas discriminatoires par pays ont été introduits en décembre 1981.

— Les États-Unis ont également conservé la possibilité de restrictions aux importations contraires aux règles du G.A.T.T., prévues par les « Trade Acts » et notamment le Trade Act de 1975 qui « oblige » l'exécutif à appliquer des mesures de restrictions ou des droits compensateurs sur les importations causant un « préjudice » aux producteurs américains.

— Les normes sanitaires, vétérinaires, etc... constituent enfin un barrage efficace aux importations de produits laitiers, de viande, de volailles, d'animaux reproducteurs et de produits alimentaires divers.

En fin de compte, l'ensemble de ces possibilités a permis aux États-Unis de limiter les importations dans des secteurs importants : tabac, coton, sucre, arachides, produits laitiers. Dans ce dernier secteur, en particulier, les États-Unis ont réussi à limiter leurs importations à 1,5 p. 100 de leur consommation, en utilisant conjointement des quotas à l'importation et la réglementation sanitaire.

b) *les aides et les prix.*

Les États-Unis reprochent à la C.E.E. de favoriser la constitution d'excédents (qui doivent ensuite être « bradés » sur le marché international) par une politique d'aides massives à la production et de prix élevés : le soutien public communautaire à l'agriculture serait dans la Communauté supérieur de 40 p. 100 à celui consenti par l'administration américaine.

En fait, si les mécanismes d'aides et les structures de prix sont différents, le coût final du soutien à l'agriculture reste assez comparable des deux côtés de l'Atlantique : de 76 à 78 inclus, il représentait 39,2 p. 100 de la valeur ajoutée de l'agriculture dans la Communauté, 37,6 p. 100 aux États-Unis pour les seules dépenses fédérales. De plus les dépenses budgétaires par agriculteur sont beaucoup plus élevées aux États-Unis, compte tenu de la moindre importance de la population agricole : 7 330 dollars en 1980 aux États-Unis, 4 780 dollars dans la Communauté.

On ne peut guère soutenir non plus que l'aide communautaire vise à maintenir en survie artificielle des exploitations non rentables, alors que la population agricole de la Communauté a diminué de plus de moitié en 25 ans (tandis que celle des États-Unis demeurerait à peu près stable) ni qu'elle a abouti à une surproduction généralisée, alors que la C.E.E. reste déficitaire pour des produits importants.

Il convient d'ajouter que la politique agricole américaine recourt également, dans des secteurs importants, — et excédentaires — au soutien des revenus par les prix : ainsi les prix intérieurs américains du lait et du sucre sont actuellement supérieurs aux prix communautaires.

Enfin, les « distorsions » reprochées à la P.A.C. ont largement bénéficié aux exportations américaines de produits de substitution de céréales, qui elles-mêmes ont gonflé les excédents exportables de céréales communautaires et contribué au développement des productions animales hors sol (lait, volaille, œufs).

c) les aides à l'exportation et la place de la C.E.E. dans le commerce international de produits agricoles.

Les « crédits mixtes » et les ventes à crédit à très long terme dans le cadre de la P.L. 480 ne sont pas les seules aides américaines aux exportations agricoles et agro-alimentaires. On doit y ajouter tout un ensemble de facilités, parmi lesquelles :

- les effets indirects des deficiency payments, versés en particulier aux producteurs de blé,
- les aides à l'acheminement vers les ports d'exportation,
- l'aide aux exportateurs de sucre raffiné financée par des taxes sur les importations (« draw back »),
- les ventes à perte de produits excédentaires,
- les exemptions fiscales accordées dans le cadre du système D.I.S.C. (Domestic International Sales Corporation) qui équivalent à des subventions aux exportations.

C'est au vu de l'ensemble de ces aides, dont certaines — en particulier le « draw back » et le système D.I.S.C. — sont contraires aux règles du G.A.T.T., que doit être appréciée l'importance des « subventions » communautaires, autrement dit les restitutions à l'exportation, qui sont quant à elles autorisées par le G.A.T.T., sous réserve qu'elles ne servent pas à acquérir une part « plus qu'équitable du commerce mondial.

Or, l'évolution du commerce international de produits agricoles ne révèle pas de réaction anormale de la C.E.E. Cette dernière a certes développé ses exportations (9,7 milliards de dollars en 1973, 28,1 milliards de dollars en 1980) mais à un rythme inférieur à celui de la croissance des exportations américaines, qui ont augmenté de 536 p. 100 entre 1973 et 1980 tandis que les ventes communautaires progressaient pendant la même période de 513 p. 100. En conséquence, la C.E.E. a maintenu à valeur à peu près constante sa part du marché mondial pendant les dix dernières années (10 à 11 p. 100) alors que celle des États-Unis a progressé de 3 p. 100 (de 14 à 17 p. 100).

En fait, dans le principal secteur où une concurrence « déloyale » pourrait être préjudiciable aux États-Unis, les céréales, la part de la C.E.E. a régressé (de 10,6 à 14,4 p. 100) alors que celle des États-Unis passait de 38,4 p. 100 à 44 p. 100. Dans un autre secteur où la C.E.E. est accusée de « dumping », la volaille les parts du marché sont restées stables depuis 1978 (54 p. 100 pour la C.E.E. et 45 p. 100 pour les États-Unis).

2. — LES « CONVERSATIONS AGRICOLES » C.E.E. — ÉTATS UNIS

Au lendemain de la Conférence ministérielle du G.A.T.T., une certaine détente semblait s'être manifestée. Les États-Unis avaient marqué leur intention, lors de la réunion du Comité de l'Agriculture de l'O.C.D.E., au début de décembre, d'ouvrir des discussions avec la C.E.E. sur les points de divergence au lieu de passer directement à des mesures de « guerre commerciale » comme ils l'avaient annoncé à l'issue de la conférence du G.A.T.T. La Commission avait, de son côté, souligné que, si les mécanismes de la P.A.C. n'étaient pas négociables, la Communauté entendait s'efforcer de rapprocher ses prix des prix mondiaux et ne plus pratiquer de garantie illimitée des prix. Ce climat d'apaisement avait permis, lors de la rencontre qui s'est tenue le 10 décembre à Bruxelles au niveau ministériel entre la Commission et les représentants du Gouvernement américain, d'organiser des « conversations » bilatérales au niveau des experts, destinées à examiner les points litigieux et à rechercher des solutions, les deux parties devant ensuite en tirer les conclusions au niveau politique.

Conformément à ce schéma, des réunions d'experts se sont tenues du 11 au 13 janvier à Washington et les 9 et 10 février à Bruxelles. Elles ont été suivies d'un nouvel entretien au niveau ministériel les 17 et 18 mars à Washington, la prochaine rencontre technique devant se tenir en mai.

Ces conversations agricoles n'ont donné jusqu'à présent aucun résultat. Elles ont été essentiellement consacrées — semble-t-il — à des échanges de données sur l'évolution du commerce international, les Américains affirmant, et la C.E.E. niant, que la Communauté se soit acquise une « part plus qu'équitable » des marchés d'exportation.

Sur-tout, tandis que la Commission se montrait disposée à des concessions — lors de la réunion du Comité consultatif des céréales du 21 janvier, le Commissaire chargé des questions agricoles a laissé entendre qu'elle pourrait proposer une autre limitation des exportations céréalières et une augmentation des stocks afin d'ajuster le volume des exportations au tassement des échanges internationaux — les États-Unis ont, au contraire, adopté une attitude délibérément agressive, en rompant avec éclat la trêve commerciale qui devait être observée pendant le déroulement des « conversations agricoles bilatérales », en poursuivant leur campagne d'attaques contre la P.A.C. et en menaçant de multiplier les contrats de type « égyptien » et de les étendre à de nouveaux secteurs de production. Il s'ensuit un déséquilibre certain entre les États-Unis, qui ont adopté une position de force, et leurs partenaires européens, dont la cohésion n'est apparemment pas assez forte pour leur permettre une réaction énergique aux « coups de force » américains.

B. — La réaction modérée de la Communauté

Si elle a pu maintenir un front uni lors de la conférence du G.A.T.T., la C.E.E. est à l'évidence moins unanime sur l'attitude à adopter face à l'offensive américaine contre la P.A.C. Les États membres n'ont pas en effet les mêmes raisons de défendre les positions exportatrices de la C.E.E., ni la même opinion sur la nécessité de mettre en œuvre une politique dynamique d'exportations agricoles. D'autre part, la conjoncture financière difficile dans laquelle se trouve actuellement la Communauté, et la montée prévisible des dépenses agricoles, fournissent des arguments de poids aux partisans de la modération. Il n'en reste pas moins que le « profil bas » adopté pour l'instant par la Communauté risque d'inciter les États-Unis à pousser plus avant leur avantage, et fait peser une menace sérieuse sur l'avenir des exportations agricoles communautaires.

I. — LA RÉACTION COMMUNAUTAIRE À L'OFFENSIVE COMMERCIALE AMÉRICAINE

La réaction communautaire à l'annonce des nouvelles mesures d'aide aux exportations puis du contrat de vente à l'Égypte apparaît très modérée. La Commission n'a pas considéré, tout d'abord, que la rupture de la trêve commerciale remettait en cause la poursuite des « conversations agricoles » amorcées en janvier, et ce n'est que dix jours plus tard, le 27 janvier, qu'elle a publié un communiqué exposant ainsi sa position sur la signature du contrat égyptien :

« La Commission a déjà exprimé aux autorités américaines sa profonde inquiétude au sujet de la vente inter-gouvernementale de 1 million de tonnes de farine de blé à l'Égypte. À la lumière des informations qui lui ont été fournies par les autorités américaines, la Commission a pris les décisions suivantes :

— dans la série actuelle de discussions bilatérales qui s'engagent au niveau des services avec les États-Unis au sujet des problèmes commerciaux agricoles et qui reprendront à Bruxelles le 10 février, la Commission ne voit pas pourquoi elle poursuivrait la discussion sur les plaintes introduites par les États-Unis au sujet des exportations communautaires de farine de blé.

— La Commission réitère la proposition qu'elle a déjà faite lors de discussions avec les États-Unis, de tenir une réunion des 5 principaux exportateurs de blé.

— La Commission profitera de la réunion bilatérale du 10 février pour tenter de prévenir l'escalade de ce genre d'actions de la part de l'une ou l'autre partie. »

Le 3 février, à l'occasion de la visite à Bruxelles du vice-Président des États Unis, le Président de la Commission a précisé que la Commission « se réservait le droit de prendre des contre-mesures » en cas de nouvelle opération similaire au contrat égyptien, et il a annoncé que la vente de farine à l'Égypte serait portée devant le G.A.T.T., où une demande de consultation au titre de l'article 12 du code des subventions a effectivement été introduite. Les premières consultations sur cette plainte se sont déroulées le 3 mars à Genève. Elles se sont soldées par un échec total : la délégation américaine a jugé « irréaliste » la demande communautaire de remboursement du préjudice de 30 millions de dollars causé aux producteurs et aux exportateurs européens, et a refusé de s'engager à ne plus effectuer de ventes subventionnées.

La réaction de la Commission a été jugée très insuffisante par les organisations agricoles européennes : le C.O.P.A. a demandé à la Commission de prendre des mesures de représailles — par exemple la limitation des importations de produits de substitution des céréales. Le Groupement de la meunerie de la C.E.E. a pour sa part mis en cause l'orientation restrictive de la politique de restitutions dans le secteur de la farine et a souligné la baisse des engagements à l'exportation. La meunerie communautaire a demandé en conclusion que la Communauté pratique elle aussi une politique d'exportation agressive et rappelé que la Commission avait relevé, dans son rapport sur le mandat du 30 mai, la nécessité d'une « politique d'exportation plus active ».

2. — LES DIVERGENCES DES ÉTATS MEMBRES ET LES PROBLÈMES FINANCIERS

La réaction de la Communauté s'explique pour une part par sa volonté de ne pas recourir à des actions contraires aux règles du G.A.T.T. Mais elle est aussi largement motivée par les divergences entre les États membres, qui ne manifestent pas le même souci de défendre les positions exportatrices de la Communauté, ainsi que par les inquiétudes que suscite l'évolution des dépenses communautaires.

a) *Les divergences entre les États membres*

La France est à l'évidence la principale victime des pertes de marchés subies par la C.E.E. Elle est aussi favorable à la définition d'une véritable politique communautaire d'exportations agricoles. Mais d'autres États membres qui, comme la Grande-Bretagne et la R.F.A., sont particulièrement sensibles aux « arguments budgétaires » et peu concernés par les exportations de produits agricoles, n'auraient pas les mêmes raisons d'appuyer une position plus « dure » de la Communauté.

Ces divergences d'intérêt sont apparues lors du Conseil agricole de février, au cours duquel le Commissaire chargé des questions agricoles a exposé la position de la Commission. La délégation française a en effet été la seule à s'interroger sur l'utilité de poursuivre les « conversations agricoles » et à insister pour que la C.E.E. « fasse preuve de fermeté, de solidarité et de responsabilité » face à l'attitude américaine. Les autres États membres, tout en exprimant leur inquiétude — comme l'Italie — et la nécessité de faire preuve de « fermeté », ont dans l'ensemble paru plus préoccupés d'éviter avant tout une « guerre commerciale » et de poursuivre le dialogue. Il apparaît probable que le Conseil ne discutera pas à nouveau de cette question avant l'issue de la négociation sur les prix. Le Gouvernement français semble décidé à demander à tout le moins que le mandat de négociation donné à la Commission soit défini avec clarté, et que, si la situation actuelle du commerce international exige des concessions, celles-ci soient réparties de manière équilibrée entre les partenaires.

Pour le moment, en tout cas, la Communauté ne paraît pas prête à recourir à des mesures de rétorsion, et on peut se demander si elle accepterait de donner à la Commission les moyens de riposter à une nouvelle offensive sur les marchés d'exportations communautaires, et de s'orienter, par exemple, vers une politique plus active de restitutions, la prospection de nouveaux marchés ou la limitation des importations de P.S.C.

b) *L'absence de politique communautaire des exportations agricoles.*

L'opposition marquée par la majorité des États membres à la définition d'une politique d'exportations agricoles constitue un handicap supplémentaire dans la capacité de riposte de la Communauté, d'une part parce qu'elle révèle le refus persistant de la C.E.E. de considérer

les exportations agricoles autrement que comme un moyen coûteux et subsidiaire de se débarrasser au coup par coup d'excédents encombrants et, d'autre part, parce que la Communauté reste dépourvue des moyens — contrats à long terme, politique de crédit... — indispensables au maintien de ses débouchés et à la recherche de nouveaux marchés.

c) Les problèmes budgétaires.

Enfin, la tendance actuelle à la hausse des dépenses agricoles et le coût qui résulterait d'une « guerre des subventions » avec les États-Unis diminuent également la marge de manœuvre de la Communauté.

Dans une lettre adressée au Président de la Commission, M. Tugendhat, Commissaire chargé des questions budgétaires, souligne en effet que, pour des raisons financières, la Communauté devrait se montrer « extrêmement prudente » vis-à-vis des États-Unis. M. Tugendhat précise que selon les tendances actuelles, le financement de la P.A.C. devrait requérir au minimum 1 milliard d'ECU de dépenses supplémentaires. En cas d'effondrement des cours consécutif à une guerre commerciale, les dépenses de soutien des exportations augmenteraient de façon très importante, comme il ressort des calculs effectués par la Commission :

ÉVALUATION DE L'INCIDENCE D'UNE BAISSÉ DES COURS MONDIAUX

(en millions d'Écus)	Dépenses de restitutions à l'exportation prévues pour 1983	Suppléments en cas de baisse des prix mondiaux de		
		5 %	10 %	20 %
Céréales	1 565	38	276	552
Lait	2 097	180	361	722
Viande bovine	753	3,7	75	150
Volaille	125	7	13	26

III — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 11 MAI 1983

I. — SUR LES CRITIQUES DES ÉTATS-UNIS DIRIGÉES CONTRE LE FONCTIONNEMENT DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

— La Délégation relève que les critiques américaines contre la P.A.C. ne résistent pas à l'examen des faits, dont il ressort :

- que les aides publiques à l'agriculture aux États-Unis et dans la C.E.E. représentent des fractions comparables de la valeur ajoutée de ce secteur et du P.N.B., et que le montant des aides par actif agricole est nettement plus élevé aux États-Unis ;

- que les exportations agricoles de la Communauté ont progressé moins rapidement que celles des États-Unis, et que les statistiques du commerce international contredisent l'affirmation américaine selon laquelle la Communauté aurait conquis « une part plus qu'équitable » des marchés mondiaux ;

- que la Communauté reste le premier importateur mondial de denrées agricoles, et que, en particulier, ses échanges commerciaux avec les États-Unis sont lourdement déficitaires dans le secteur agricole (1).

— La Délégation constate que l'existence et le fonctionnement de la politique agricole commune n'ont aucune influence sur les difficultés de l'agriculture américaine qui résultent à l'évidence de la crise économique, du retrecissement de la demande américaine solvable et de la politique monétaire américaine axée sur la hausse des taux d'intérêt et du cours du dollar.

(1) Le déficit était de 7 milliards de dollars en 1980.

2. — SUR LA REMISE EN CAUSE PAR LES ÉTATS UNIS DES PRINCIPES DE LA P.A.C. ET DE L'ORGANISATION DU COMMERCE AGRICOLE INTERNATIONAL

— La Délégation estime que l'attitude des États-Unis constitue une remise en cause unilatérale des règles applicables aux échanges commerciaux agricoles et, en particulier, des accords conclus à l'issue des négociations commerciales multilatérales du Tokyo Round.

— La Délégation rappelle l'importance des concessions commerciales consenties aux États-Unis par la Communauté dans le cadre du G.A.T.T., et les conséquences dommageables qu'elles ont eu sur l'équilibre des productions céréalières et animales communautaires.

— La Délégation souligne que, pour sa part, la Communauté s'est toujours strictement conformée aux règles du G.A.T.T. applicables au commerce international de produits agricoles, ainsi qu'aux obligations résultant de ses engagements bilatéraux dans ce domaine.

— La Délégation émet en revanche de sérieuses réserves sur la conformité à la réglementation internationale de certaines des dispositions législatives américaines régissant les aides aux exportations et les possibilités de limitation des importations de produits agricoles.

— La Délégation s'interroge d'autre part sur les conséquences pour la concurrence internationale et la liberté des échanges du maintien depuis 1955, au bénéfice exclusif des États-Unis, d'une clause dérogatoire aux règles du G.A.T.T. prohibant les restrictions quantitatives aux importations agricoles.

3. — SUR L'OFFENSIVE COMMERCIALE DÉCLANCHÉE PAR LES ÉTATS UNIS CONTRE LA COMMUNAUTÉ

La Délégation ne peut que constater que l'attitude de l'administration américaine constitue une atteinte délibérée et injustifiée aux positions commerciales de la C.E.E., ainsi qu'une violation flagrante des règles applicables au commerce international des produits agricoles, et qu'elle peut conduire à s'interroger sur la volonté réelle des États-Unis de parvenir à une solution négociée du différend actuel.

4. — SUR LE RÉGLEMENT DU CONFLIT AGRICOLE CEE-ÉTATS UNIS

La Délégation considère qu'un règlement négocié du conflit qui oppose la C.E.E. et les États-Unis apparaît préférable à une guerre commerciale ouverte qui ne bénéficierait en fin de compte à aucune des deux parties.

La Délégation estime cependant que, compte tenu des événements récents, la poursuite d'une négociation constructive en vue d'un règlement équilibré suppose la réparation du préjudice causé à la Communauté par la vente américaine de farine à l'Égypte et l'engagement des deux parties à renoncer à toute offensive commerciale pendant la durée des conversations agricoles qui ont débuté en janvier dernier.

— La Délégation juge que les chances de parvenir à un règlement équitable dépendent également de la cohésion et de la fermeté dont la Communauté fera preuve dans la défense de ses intérêts, et elle souhaite, de ce point de vue, que le Conseil définisse aussi rapidement et aussi clairement que possible la position que la Communauté entend adopter au cours de la négociation.

— La Délégation rappelle l'importance et la persistance du déficit des échanges agricoles communautaires et souligne que le maintien de ses positions commerciales et le développement d'une politique volontariste et cohérente des exportations agricoles constituent un intérêt vital pour l'ensemble de la Communauté et non pour les seuls États membres exportateurs.

— En conséquence, regrettant une fois de plus que la Communauté ait négligé jusqu'à présent de se doter des instruments nécessaires à une politique commerciale agricole active, la Délégation juge indispensable que la Communauté fasse preuve de solidarité et consente les efforts nécessaires à la sauvegarde de l'avenir de ses exportations agricoles.

CHAPITRE IV

SUR LES PROBLÈMES POSÉS PAR L'ÉLARGISSEMENT DE LA COMMUNAUTÉ

A. — PROGRAMMES INTÉGRÉS MÉDITERRANÉENS

(Propositions de la Commission)

Rapporteur : M. Josy Moinet, Sénateur.

- I. — Les régions méditerranéennes, « parents pauvres » de l'intégration européenne
- II. — Les programmes intégrés méditerranéens proposés par la commission
- III. — Conclusions de la délégation adoptées le 11 mai 1983



Les déséquilibres croissants entre le Nord et le Sud de la Communauté menacent depuis plusieurs années la cohésion de l'Europe communautaire. Avec la persistance de la crise économique et sociale et à l'approche d'un nouvel élargissement méridional l'Europe des Dix ris que ainsi de devenir une organisation internationale économiquement « éclatée ». Afin d'enrayer ce lent processus de désagrégation de nombreuses et convergentes suggestions ont été formulées : ainsi dès 1977 — c'est-à-dire avant même l'adhésion de la Grèce — un rapport d'information présenté au Sénat (1) estimait-il indispensable et urgente une retonte des règlements d'organisation des marchés des produits méditerranéens et la mise en œuvre d'un plan global de développement appliqué aux régions méditerranéennes. Force est de constater, six ans plus tard, que les mesures spécifiques arrêtées tant en matière d'organisation des marchés (vin) qu'en matière de développement rural restent fragmentaires et ne sauraient tenir lieu de stratégie communautaire en faveur des régions méditerranéennes.

Consciente que les régions méridionales de la Communauté, très dépendantes des productions agricoles méditerranéennes (fruits et légumes, vin, huile d'olive), sont les plus exposées au choc que représenteront l'adhésion de l'Espagne et du Portugal et la rédefinition des relations commerciales entre l'Europe et les pays du Bassin méditerranéen, la Commission vient de proposer un ensemble de mesures destinées à préparer les régions méditerranéennes à cette échéance (2).

Le débat qui va s'ouvrir sur ces « programmes intégrés méditerranéens » promet d'être long et difficile ; il n'en est pas moins nécessaire. En tout cas, le document de la Commission constitue une base de discussion très ambitieuse certes mais a priori intéressante ; aussi votre Rapporteur a-t-il jugé souhaitable de présenter des conclusions intermédiaires en se réservant la possibilité de présenter des conclusions complémentaires lorsque seront connus l'avis détaillé du Parlement européen et les positions des États membres au sein du Conseil.

(1) Rapport d'information présenté par MM. Pisani et Sordel sur les repercussions agricoles de la politique méditerranéenne de la C.E.E. pour les régions du Sud de la France (N° 259 — 2e session 1976-1977).

(2) COM (83) 24 final — 17 mars 1983.

Une première analyse fait ressortir que si les propositions de la Commission vont manifestement dans la bonne direction, leur adoption comme leur mise en œuvre risquent néanmoins de se heurter à de sérieux obstacles financiers, économiques et administratifs.

Dans un souci d'efficacité, il conviendra en particulier de veiller à ce que les futurs programmes aient pour objectif principal de régler les problèmes spécifiques posés aux régions méditerranéennes par le nouvel élargissement méridional.

I. — LES RÉGIONS MÉDITERRANÉENNES, « PARENTS PAUVRES » DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

Souffrant de handicaps spécifiques, les régions méditerranéennes n'ont bénéficié que d'interventions insuffisantes de la part de la Communauté en sorte qu'existe un écart de développement, en soi considérable et qui menace de s'accroître en raison des conséquences directes et indirectes de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal.

A. — Des handicaps spécifiques

Les régions méditerranéennes lato sensu ne sont pas des régions comme les autres au sein de l'espace économique européen. Sans qu'il soit besoin de s'appesantir sur cette originalité il apparaît malgré tout opportun de rappeler les traits saillants de ces régions périphériques (grecques, italiennes, françaises) qui comptent parmi les moins développées et dans la plupart des cas parmi les plus pauvres de la Communauté.

Secteur, important sinon dominant en termes d'emplois (1), l'*agriculture* y souffre de handicaps importants qui résultent non seulement des conditions naturelles mais aussi du retard structurel de l'appareil de production (2), de commercialisation et de transformation, de la nature des produits (3), ainsi que de leurs conditions d'écoulement sur le marché qui s'avèrent difficiles à maîtriser.

La *pêche* connaît des difficultés assez comparables (obsolescence d'une grande partie de la flotte, manque d'efficacité des circuits de transformation et de commercialisation).

Le *tissu industriel* est faible — les P.M.E. et les entreprises artisanales, surtout actives dans les secteurs traditionnels manquent, pour se développer, des services essentiels.

Le *secteur tertiaire* (services) est souvent affecté par le caractère saisonnier des activités — notamment liées aux flux touristiques. De manière générale, on note souvent des carences des structures administratives.

En dépit de ces traits communs, l'intensité des problèmes varie d'une région à l'autre, le cas de la Grèce et du « Mezzogiorno » italien étant aux yeux de la Commission particulièrement grave à cet égard.

B. — Des interventions communautaires insuffisantes

1. — D'UN POINT DE VUE QUANTITATIF

De 1972 (date d'adoption des directives agricoles dites socio-structurelles) à 1977 n'ont été prises que des mesures ne tenant pas suffisamment compte des particularités de l'agriculture méditerranéenne, et ce malgré la directive de 1975 relative à l'agriculture de montagne et à l'agriculture de certaines régions défavorisées.

Les actions spécifiques engagées depuis lors dans le cadre soit du F.E.O.G.A. Orientation (reboisement, irrigation, infrastructures, reconversion et restructuration de certains vignobles dans le Languedoc Roussillon, amélioration des structures de production de la

(1) La part de la population active employée dans l'agriculture oscille entre 20 et 60 p. 100 selon les régions (moyenne communautaire 8 p. 100).

(2) En Grèce 93 p. 100 des exploitations ont moins de 10 hectares.

(3) Ces produits ont souvent un caractère périssable.

viande bovine ovine et caprine en Italie) soit du Fonds régional (notamment une action quinquennale de développement en faveur des P.M.E., du tourisme rural, de l'innovation et de l'artisanat dans les régions rurales méditerranéennes affectées par l'élargissement) ont atteint une ampleur non négligeable. Ainsi, en 1982, pour les régions italiennes, le total des aides budgétaires (F.E.O.G.A.-Orientation, F.E.D.E.R., F.S.E., aides C.E.C.A., Energie, Bonifications S.M.E.) a atteint 1 198 M ÉCU et celui des prêts 1 327 M ÉCU ; pour la Grèce, ces chiffres ont été respectivement de 302 M ÉCU et pour les cinq régions françaises présentant des caractéristiques méditerranéennes 138 et 111 M ÉCU.

Ces moyens restent cependant modestes par rapport au montant du budget communautaire (1) et plus encore si l'on prend en compte l'importance du problème posé.

2. — D'UN POINT DE VUE QUALITATIF

L'action communautaire est apparue, souvent fractionnée en mesures conçues séparément les unes après les autres et souffrant de l'absence d'une approche d'ensemble clairement définie. Dans de nombreux cas elle n'a pas tenu suffisamment compte des réalités socio-économiques des régions bénéficiaires ni des difficultés budgétaires des États membres concernés.

C. — Des écarts de développement difficilement tolérables

Un classement effectué par la Commission sur la base d'un indice synthétique brut composé du produit intérieur brut par habitant et du taux de chômage structurel fait apparaître le retard considérable en premier lieu des régions du Mezzogiorno, et dans une moindre mesure du Sud de la France, ainsi que de la Grèce bien que des statistiques comparables n'aient pas pu être réunies par ce dernier État membre (1).

Sur la base d'une moyenne de 100 pour l'Europe des 9 il apparaît que les régions du Sud de l'Italie se situent à un niveau extrêmement bas entre 18,32 (Calabre) et 48,94 (Ombrie). Bien que plus favorisées les régions méditerranéennes françaises se situent en-dessous de la moyenne communautaire (2).

Des statistiques plus fines feraient ressortir que dans ces régions les zones rurales présentent le degré de développement le plus bas, qu'il s'agisse des zones de plaine et plus encore des zones internes (de colline ou de montagne).

Ayant souffert de l'insuffisance de la réglementation communautaire pour les produits méditerranéens (garanties, prévention des crises, préférence communautaire), les zones rurales des régions méditerranéennes vont devoir dans la double perspective de l'élargissement à l'Espagne et au Portugal et de la redéfinition des relations avec les pays du Bassin méditerranéen restructurer partiellement leur agriculture et créer des emplois de remplacement extra-agricoles. Ces adaptations nécessaires ne sont pas concevables sans un énorme effort de développement du potentiel économique de ces régions : le coût financier des actions à entreprendre implique la mise en jeu de la solidarité communautaire, en étroite symbiose avec les efforts entrepris par les États membres.

C'est dans cette perspective globale que se situent les programmes intégrés méditerranéens proposés par la Commission au nom de l'équité en mars 1983, conformément à l'engagement pris lors du rapprochement en exécution du mandat du 30 mai 1980.

(1) De 1973 à 1982 : 31 p. 100 de la dotation globale des fonds structurels et 6 p. 100 du budget total.

(1) Réponse de la Commission à la question écrite de M. Gendebien. *J.O.C.E.* N° C 126 du 11 mai 1982.

(2) Les indices sont les suivants :

Languedoc-Roussillon	76,41
Midi-Pyrénées	81,63
Provence-Alpes-Cotes-d'Azur	87,70
Aquitaine	91,53

II. — LES PROGRAMMES INTÉGRÉS MÉDITERRANÉENS PROPOSÉS PAR LA COMMISSION

Tendant à une approche globale des problèmes des zones rurales méditerranéennes, les programmes intégrés seraient définis par le Conseil et leur mise en œuvre, réalisée sur une période de six ans (1985-1990), entraînerait une dépense publique totale considérable de quel que 11 milliards d'ÉCU (environ 73 milliards de francs) répartie entre les États membres et la Communauté. La Commission veillerait à ce que les mesures arrêtées créent un effet d'intégration et donc de « synergie » de tous les moyens nationaux et communautaires mis en œuvre. Tel est le but fixé ; il reste à savoir si les moyens existant ou prévus sont à la hauteur de cette ambition.

A. — Des objectifs apparemment très ambitieux

1. — LES OBJECTIFS PROPREMENT DITS

La Commission propose la mise en œuvre de programmes visant le développement des zones rurales des régions méditerranéennes. Ils concernent à la fois le secteur agricole (qui doit acquérir une meilleure position concurrentielle dans le cadre de la Communauté élargie) et d'autres secteurs dans lesquels pourraient être créés des emplois destinés à absorber la main d'œuvre excédentaire du secteur agricole. *L'objectif est double :*

- augmenter le revenu ;
- améliorer la situation de l'emploi.

Les programmes ne se substitueraient pas aux politiques sectorielles et régionales qui continueraient à s'appliquer dans les régions concernées. Ils visent à les compléter en assurant une articulation d'ensemble.

2. — DES MÉCANISMES DITS INTÉGRÉS

La terminologie employés par la Commission ne doit pas faire illusion : intégration ne signifie pas ici transfert de responsabilité des États membres à la Communauté mais plutôt coordination dans la mise en œuvre des programmes, complémentarité des différentes actions visant le développement des zones rurales (approche plurisectorielle), programmation pluriannuelle, cofinancement par la Communauté et les États membres.

3. — DES PRINCIPES ORIGINAUX

Une modulation des interventions est proposée en fonction d'une part des problèmes propres à chaque région et d'autre part de la capacité contributive de l'État membre qui participe financièrement à l'action commune : ainsi par exemple la contribution nationale serait-elle limitée dans le cas de la Grèce, mais plus consistante pour l'Italie et plus encore dans le cas de la France.

B. — Un champ d'application géographique très large

Les régions concernées seraient :

en France : le Languedoc-Roussillon, la Corse, la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, l'Aquitaine et la région Midi-Pyrénées ;

— en Grèce, il s'agit de l'ensemble du territoire ;

— en Italie ont été retenus le « Mezzogiorno », le Latium, la Toscane, l'Ombrie, les Marches et la Ligurie.

Dans toutes ces régions sont cependant exclues les grandes villes ainsi qu'en France et en Italie centrale et septentrionale, les zones côtières fortement urbanisées et où les activités touristiques sont permanentes. Des exceptions pourraient néanmoins être prévues.

C. — Des implications financières considérables

L'effort financier auquel la Commission invite les trois États concernés et leurs partenaires est tout à fait considérable.

La Grèce, l'Italie et la France devraient s'engager à financer sur leur budget national 40 p. 100 du coût total des programmes sur six ans. Le budget communautaire prendrait à sa charge 60 p. 100 de la dépense publique totale. Pour votre Rapporteur l'importance des sommes en jeu devrait justifier la mise en place d'un rigoureux contrôle de l'utilisation qui sera faite des deniers publics communautaires.

Le tableau ci-dessous donne la répartition de la charge budgétaire entre budgets nationaux et budget communautaire

	en millions d'ECUS				
	Grèce	Italie	France	Total	%
Total (6 ans) à la charge de l'Etat membre	1 300	2 050	995	4 345	40
%	29,9	47,2	22,9	100,0	
Dépense communautaire	2 545	2 951	1 132	6 628	60
%	38,4	44,5	17,1	100,0	
Total participation publique	3 845	5 001	2 127	10 973	100
%	35,0	45,6	19,4	100,0	

Votre Rapporteur souligne qu'au plan communautaire le financement d'un tel projet impliquerait le dépassement du plafond actuel des ressources propres. On peut d'ailleurs douter que les États du Nord de la Communauté soient actuellement disposés à s'engager dans un programme aussi onéreux.

Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue que l'acceptation par les trois pays méditerranéens des programmes aura des conséquences budgétaires nationales durables dont il conviendrait de ne pas sous-estimer l'importance.

D. — Un contenu adapté à la situation des différentes régions

I. — L'APPROCHE GÉNÉRALE

Le tableau synthétique ci-dessous donne un aperçu des coûts globaux des différentes mesures par État membre. Il montre clairement que si les crédits seraient principalement destinés à l'agriculture de multiples autres mesures seraient retenues. D'où le risque évident d'un certain saupoudrage des crédits sinon au plan communautaire du moins au plan national.

	en millions d'ECUS				
	Grèce	Italie	France	Total	%
Agriculture	1 235	941	481	2 657	40
Forêts	120	190	75	385	6
Pêche	139	153	60	352	5
Valorisation des productions	172	235	63	470	7
Développement hors du secteur agricole	330	740	336	1 406	21
Infrastructures	283	376	50	709	11
Mesures d'accompagnement	263	316	70	649	10
Total	2 542	2 951	1 135	6 628	100
Moyenne mensuelle	424	492	189	1 105	

a) *Les programmes agricoles* occupent une position centrale dans le projet de la Commission en raison de l'importance de l'agriculture dans l'économie des régions méditerranéennes. Ils visent à améliorer les conditions générales de l'activité agricole (infrastructures et valorisation des produits) et à intervenir sur le plan technique et socio-culturel au niveau de l'exploitation. Des actions d'accompagnement (foret, recherche, formation professionnelle) sont également prévues. L'amélioration des conditions générales et les actions d'accompagnement concernent plus spécialement les zones internes (de colline et de montagne) où les difficultés sont plus grandes que dans les zones de plaines.

Votre Rapporteur souhaite que les futurs programmes mettent l'accent sur le développement des groupements de producteurs et le renforcement des structures professionnelles sans lequel les autres objectifs risquent de rester hors d'atteinte. Il estime par ailleurs indispensable une politique de label attestant la qualité et l'origine, étayé par des circuits de commercialisation modernes.

b) *Les secteurs extra-agricoles*

Dans le domaine de la *pêche*, les actions envisagées visent à aménager le milieu, à améliorer les conditions générales d'exploitation, et l'outil de production souvent vétuste et à développer la recherche et l'assistance technique auprès des professionnels.

En matière de *tourisme rural* : la Commission prévoit des aides aux investissements en capacité d'hébergement, des actions pour aider des organismes chargés de la promotion touristique dans la mise en place d'équipements et d'infrastructures liées au développement du tourisme.

Pour ce qui est de l'*énergie* des actions en matière d'énergies renouvelables visant à tirer parti des ressources locales tout en favorisant le développement de l'emploi sont envisagées. Seront financées en particulier des installations relatives aux sources hydro-électriques mineures ou permettant la valorisation de l'énergie éolienne, de la biomasse, de l'énergie solaire ou géothermique, ainsi que la diffusion d'informations sur les potentialités de ces sources d'énergie.

2. — LE PROGRAMME APPLICABLE A LA GRÈCE

Par son enveloppe financière (2,5 milliards d'ÉCU à la charge du budget communautaire) le programme destiné à la République hellénique est important (38,4 p. 100 du total). Sa signification politique n'est pas moindre : la Commission considère en effet que le P.L.M. représente un élément essentiel de la réponse de la Communauté au memorandum de mars 1982, dans lequel le Gouvernement hellénique, peu de mois après son adhésion, demandait un réexamen de certains aspects de sa participation à la Communauté.

De fait, le projet de la Commission peut constituer une contribution très positive de la Communauté à la solution des problèmes helléniques de développement régional et rural. Il conviendra cependant de veiller à ce que les actions envisagées visent en priorité à résoudre les problèmes spécifiques que posera à la Grèce l'adhésion de l'Espagne et du Portugal.

Appliquées à presque tout le territoire hellénique avec un *taux de participation financière de la Communauté très élevé* (allant jusqu'à 75 p. 100 de la dépense totale) les aides seraient affectées principalement à la modernisation des activités agricoles (remembrement ; irrigation ; accélération du départ des agriculteurs âgés). Dans les zones internes l'effort porterait essentiellement sur un développement des différentes formes d'élevage (ovin et caprin) ; les productions végétales traditionnelles (vigne, olivier...) bénéficieraient de mesures de restructuration et de reconversion (vers les vins de qualités, les fruits secs). Dans les zones côtières et de plaine, l'accent serait mis sur le développement des cultures protéagineuses et fourragères et sur des actions de restructuration et de reconversion variétale pour les cultures permanentes traditionnelles (pêches, pommes, poires, raisins de table) afin de mieux répondre aux exigences du marché. Par ailleurs, afin de développer la valorisation des produits un renforcement du financement des industries de conservateur, de transformation et de commercialisation serait décidée. De même la constitution de groupements de producteurs devrait être favorisée. Pour ce qui concerne les actions en dehors de l'agriculture plus de 10 p. 100 des moyens prévus à ce titre seraient consacrés à des investissements productifs les autres moyens se partageant entre actions d'accompagnements du développement des entreprises (recherche de débouchés, conseils en gestion, innovation) et actions d'amélioration des infrastructures liées aux créations d'emploi ou à la viabilité des zones rurales.

3. — LE P.M.E. POUR L'ITALIE

Venant en tête par son volume financier (2,9 milliards d'ÉCU) le plan applicable aux régions italiennes mettrait particulièrement l'accent sur le développement hors du secteur agricole (P.M.E. et artisanat, tourisme rural) qui se verrait allouer 740 millions d'ÉCU.

Pour ce qui concerne l'agriculture des aides au revenus suffisantes seraient accordées dans les zones internes et de montagne, pour lesquelles serait prévue par ailleurs une intensification des productions spécifiques non excédentaires (élevage ovo-caprin, arboriculture traditionnelle...). Dans les zones côtières et de plaines l'accent serait mis sur la rationalisation et la reconversion des productions, à savoir selon les cas : introduction de cultures fourragères intensives (maïs, sorgho...) ou protéagineuses (tournesol), réorientation variétale fruitière et légumière, production de vin de table, cultures de fruits à coque, production d'olives de table. La mise en valeur des productions ferait également l'objet d'aides.

Pour accroître l'emploi le programme mise sur le développement des P.M.E. et de l'artisanat (agro-alimentaire, tourisme rural, énergies renouvelables). Cette action amplifie celle décidée en 1980 par le Conseil dans le cadre du F.E.D.E.R., section hors quotas nationaux.

4. — LE P.M.E. POUR LA FRANCE

Concernant les 5 régions mentionnées plus haut à l'exception des agglomérations de Marseille, Bordeaux, Toulouse ainsi que de la zone côtière à urbanisation continue et d'activité touristique permanente, le programme pour la France est doté de crédits d'un montant de 1 135 milliards d'ÉCU, à quoi s'ajoutent 995 millions d'ÉCU à la charge de l'État.

a) A la différence des autres P.L.M., le P.L.M. France prévoit des *mesures agricoles différenciées selon les régions*, classées en deux grandes catégories.

Dans les trois régions présentant les caractères méditerranéens les plus affirmés (Corse, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Languedoc-Roussillon) deux grands axes d'intervention sont définis en partant de la distinction entre zones internes et de montagne et zones côtières et de plaine. Les mesures agricoles sont concentrées dans les zones internes et de montagne ou il importe d'assurer le maintien d'une activité agricole. Ce maintien sera obtenu notamment grâce à l'octroi d'une indemnité compensatoire suffisante et à des mesures structurelles permettant une intensification des productions spécifiques : élevage, arboriculture traditionnelle, plantes médicinales et à parfum. En plaine, par contre, l'objectif de maintien du revenu sera poursuivi essentiellement par des actions de reconversion... de réorientation des cultures vers des productions qui présentent des débouchés commerciaux valables (cultures fourragères et protéagineuses, riz, vins de qualité...).

Le programme propose une intervention plus sélective dans le domaine agricole pour les deux régions qui présentent à un degré moindre un caractère méditerranéen sur le plan des productions agricoles : Midi-Pyrénées et Aquitaine. Les mesures prévues visent à créer, dans le contexte d'un futur élargissement de la Communauté, les conditions d'une large diversification des productions agricoles en limitant leur champ d'application aux productions pour lesquelles la Communauté est déficitaire (par exemple cultures protéagineuses).

Par ailleurs des actions sont prévues en faveur de la forêt (conservation et développement du patrimoine forestier ; meilleure exploitation de ses ressources). De même en matière de pêche et d'aquaculture une action sera entreprise en vue d'augmenter la productivité globale du secteur (infrastructures et installations portuaires, restructuration de la flotte, organisation des productions) principalement dans les trois régions les plus méditerranéennes.

b) En revanche, les mesures de *développement hors du secteur agricole* s'appliquent à toutes les régions du programme. La Commission se propose d'instituer une action analogue à celle entreprise en 1980 dans le cadre de la section dite hors quota du F.E.D.E.R., mais assortie de moyens financiers plus importants, l'effort portant principalement sur les P.M.E. et l'artisanat (261 Mio ÉCU).

Plus de 60 p. 100 des moyens financiers prévus pour des actions en dehors de l'agriculture devront être consacrés à des investissements productifs, les autres moyens se partagent entre actions d'accompagnement du développement des entreprises (recherche de débouchés, conseils en gestion, innovation, etc.) et actions d'amélioration des infrastructures liées aux

créations d'emploi. Tenant compte de la différence dans les degrés de développement qui existe entre les régions couvertes par le programme, les actions relatives aux infrastructures ne concerneront, pour les zones de la région Provence Alpes Côte d'Azur non actuellement couvertes par le F.E.D.E.R., que l'aménagement de petites zones industrielles.

E. Une mise en œuvre reposant sur la coopération entre les instances communautaires et les États membres

Les projets seraient transmis au Conseil sous forme d'une proposition de règlement du Conseil, donnant une description aussi précise que possible du contenu des programmes.

En cas de décision positive du Conseil les États membres concernés s'engagent à assurer, dans un délai d'un an, la mise en place des dispositifs opérationnels correspondant.

Au niveau communautaire la mise en œuvre sera assurée par la Commission, l'ensemble des États étant associé à cette tâche dans le cadre des Comités des Fonds existants.

Avec chaque État membre concerné serait mise en place une structure de concertation et de coordination. Il s'agirait d'un comité d'organisation au niveau politique ainsi que d'un groupe de travail technique au sein duquel seraient représentées les administrations nationales (et régionales) responsables de l'application des programmes ainsi que la Commission. Ils permettraient de détecter — et de résoudre — à temps tout problème éventuel. La réalisation des programmes doit être progressive. Au cours de la première année suivant l'entrée en vigueur, le volume des dépenses ne serait pas très important. Ce n'est qu'à partir de la deuxième et sur tout de la troisième année de la mise en œuvre que les dépenses atteindraient leur « régime de croisière ».

III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 11 MAI 1983

Sur l'opportunité d'un plan global de développement appliqué aux régions méditerranéennes

La Délégation note que les déséquilibres entre le Nord et le Sud de la Communauté, maintes fois dénoncés, n'ont fait que s'accroître ces dernières années ;

Elle constate en outre que les régions méditerranéennes de la Communauté sont plus exposées que les autres aux conséquences de l'élargissement à l'Espagne et au Portugal et de la politique méditerranéenne externe de la Communauté.

Elle estime, en conséquence, indispensable que ces régions économiquement fragiles soient préparées à cette double échéance, par la mise en œuvre d'un plan global de développement rural, expression de la solidarité communautaire.

Elle considère qu'un tel programme pluriannuel devrait être arrêté préalablement à la conclusion des négociations d'adhésion avec l'Espagne et le Portugal et devrait s'accompagner d'une refonte des règlements d'organisation des marchés des produits méditerranéens (fruits et légumes, huile d'olive) auxquels la politique agricole commune devrait désormais s'appliquer sans discrimination.

Sur les orientations générales des programmes intégrés méditerranéens

La Délégation accueille avec intérêt la présentation par la Commission de projets de programmes intégrés visant, dans les régions méditerranéennes à doter le secteur agricole d'une meilleure position concurrentielle dans le cadre de la Communauté élargie et à créer des emplois alternatifs dans les secteurs extra-agricoles.

Elle considère a priori comme positives les options principales opérées par la Commission mais estime que toute décision à cet égard devrait être précédée d'une intense concertation au niveau des régions concernées, conduisant à une mobilisation de tous les acteurs du développement économique.

Elle tient à attirer l'attention sur le fait que la réforme proposée impliquera l'allocation de nouvelles ressources propres à la Communauté.

Elle considère comme indispensable que les États du Nord de la Communauté participent solidairement au financement des programmes mais elle tient à souligner l'effort budgétaire national considérable qui resterait en toute hypothèse à accomplir par les trois États bénéficiaires.

Elle estime par ailleurs que compte tenu de l'ampleur considérable des transferts financiers envisagés et eu égard à certaines carences administratives nationales ou locales, les instances communautaires compétentes devraient veiller à assurer un rigoureux contrôle *a priori* et *a posteriori* des opérations projetées afin d'éviter tout gaspillage des deniers publics communautaires et de garantir l'additionnalité de l'aide communautaire par rapport à l'effort national.

Sur les différents volets des programmes intégrés

La Délégation souhaite que les futurs programmes mettent l'accent sur le volet agricole du développement rural et en particulier sur la généralisation des groupements de producteurs et le renforcement des structures professionnelles sans lesquels les autres objectifs (valorisation des produits, diversification des productions...) risquent de rester hors d'atteinte.

Elle tient également à souligner l'importance d'un vigoureux effort en faveur de la formation des hommes dans l'agriculture comme en dehors de ce secteur.

Elle prend acte des multiples actions projetées en faveur de la pêche, de la forêt et des activités extra-agricoles et tout en approuvant la globalité de cette approche elle souhaite que soit évité le saupoudrage des crédits en particulier nationaux au plan tant sectoriel que géographique.

Elle souhaite enfin qu'une attention particulière soit portée à la nécessité de mettre en place dans toutes les régions méditerranéennes une administration locale efficace et compétente, relais indispensable de l'action aussi bien nationale que communautaire.

Elle se réserve de présenter des conclusions complémentaires lorsqu'auront été transmises les propositions de règlement du Conseil et après que l'Assemblée aura émis son avis sur ces propositions formelles.

B. — LA POLITIQUE MÉDITERRANÉENNE DE LA COMMUNAUTÉ FACE A L'ÉLARGISSEMENT

Rapporteur : M. Marcel Daunay, Sénateur

- I. — Les données régissant les relations actuelles de la Communauté avec les pays du bassin méditerranéen : l'approche globale de 1972
- II. — Les conséquences de l'élargissement. Les orientations de la Commission européenne pour la nouvelle politique de la C.E.E. à l'égard des pays méditerranéens (juin 1982)
- III. — Les développements consécutifs à la communication de la Commission
- IV. — Conclusions de la Délégation adoptées le 26 juin 1983



Les problèmes posés par le troisième élargissement de la Communauté ont été principalement examinés jusqu'ici sous l'angle de ses implications internes pour la Communauté des Dix et des deux pays candidats.

Il est clair cependant que l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, venant après l'entrée de la Grèce, aura également pour effet de modifier sensiblement le contexte de la politique méditerranéenne de la Communauté et devra conduire celle-ci à réviser les modalités de ses relations avec les pays riverains du bassin méditerranéen auxquels elle est liée par des accords de coopération ou d'association.

Ayant analysé les conséquences prévisibles de l'élargissement, la Commission européenne a demandé aux Dix d'élaborer une nouvelle politique de coopération avec les pays méditerranéens (1). Elle souhaitait recevoir du Conseil l'autorisation d'engager des conversations avec les gouvernements concernés ce qui donna lieu à une décision du Conseil du 25 janvier 1983.

Il convient donc d'être attentif à ce problème en marge de l'élargissement, car il concerne notamment les régions méridionales de notre pays et sa position méditerranéenne.

Sur le plan économique les pays de l'aire méditerranéenne en absorbant plus de 10 p. 100 des exportations de la C.E.E., se situent parmi ses premiers clients et cette tendance devrait se poursuivre au fur et à mesure de leur développement. De son côté, la Communauté qui constitue le principal débouché pour les exportations agricoles et de quelques produits industriels de ces pays, aura tendance à vouloir atténuer les pressions qu'ils exercent sur son marché de façon à préserver les intérêts de ses propres régions méridionales.

Un nouvel équilibre des échanges trans-méditerranéens devra donc être recherché dans des conditions qui s'avèrent difficiles.

Quoi qu'il en soit, la Méditerranée représente une zone essentielle pour l'équilibre mondial et l'Europe a, dans cette zone, une responsabilité particulière et des intérêts vitaux à préserver. Pour des raisons historiques, politiques et stratégiques, elle ne peut songer à s'en désengager.

Avec le troisième élargissement, la Communauté devra donc élaborer un nouveau type de coopération méditerranéenne.

Partant de l'analyse des données qui régissent les relations actuelles entre la Communauté et ces pays, on tentera, à partir de réflexions de la Commission, de passer en revue les diverses implications de l'élargissement et les solutions qu'elles appellent.

(1) Communication de la Commission au Conseil du 24 juin 1982 relative à la mise en œuvre d'une politique en Méditerranée de la Communauté élargie

La Commission ne dissimule pas l'ampleur des obstacles à surmonter pour maintenir et renforcer la coopération avec les pays méditerranéens. Mais l'importance des enjeux politiques et économiques la conduit à penser qu'il s'agit pour la Communauté d'une tâche inéluctable à laquelle elle ne peut se soustraire.

I — LES DONNÉES RÉGISSANT LES RELATIONS ACTUELLES DE LA COMMUNAUTÉ AVEC LES PAYS DU BASSIN MÉDITERRANÉEN : L'APPROCHE GLOBALE DE 1972

En 1972, à la veille du premier élargissement, la Communauté se trouvait confrontée dans ses relations avec les pays du bassin méditerranéen avec une série de problèmes qui ne pouvaient être traités isolément et impliquaient la définition d'une doctrine d'ensemble.

Le Sommet de Paris d'octobre 1972 devait affirmer solennellement sa volonté de voir mettre en œuvre par la Communauté une approche d'ensemble de sa politique méditerranéenne.

Sur la base des propositions de la Commission qui introduisent la notion d'une coopération contractuelle entre partenaires égaux, le Conseil adoptait, en juin 1973, un mandat de négociation avec six pays désignés comme prioritaires : d'une part les trois pays du Maghreb (Maroc, Algérie, Tunisie), d'autre part Israël, l'Espagne et Malte. Les négociations avec ces pays ont abouti en 1975-1976 à la signature soit d'accords de coopération, soit d'accords commerciaux préférentiels.

Dans un second temps, des négociations ont été engagées avec les pays dits de la deuxième génération, constituant le Machrak, c'est-à-dire l'Égypte, la Syrie, la Jordanie et le Liban. Elles ont abouti, fin 1976, à la signature d'une nouvelle série d'accords de coopération avec ces pays.

A. — Les Accords de Coopération

Les accords de coopération signés par la C.E.E. avec les trois États du Maghreb et les quatre États du Machrak sont construits sur le même modèle. Ils comportent essentiellement :

— *un chapitre ayant trait aux échanges commerciaux* qui garantissent à ces pays un accès en franchise du marché communautaire pour leurs produits industriels et un accès préférentiel pour leurs productions agricoles dans les limites de contingents adaptés aux caractéristiques de chacun de ces pays.

Les exportations communautaires bénéficient quant à elles de la clause de la nation la plus favorisée.

— *Un chapitre établissant une étroite coopération économique et technique* en vue de développer la production et les infrastructures économiques de ces pays.

— *Un chapitre sur l'aide financière* prévoyant un accès aux dons et prêts destinés à promouvoir le développement économique.

— Enfin, *un chapitre social* ayant trait principalement aux conditions de travail de la main-d'œuvre immigrée dans la Communauté.

1° Ce sont surtout les aspects agricoles des accords conclus avec les pays du Maghreb qui retiendront l'attention en raison de leur importance spécifique.

Par rapport à leurs exportations totales vers la C.E.E. les exportations agricoles ont un poids relatif inégal pour chacun des trois pays.

Elles varient :

— entre 6 et 8 p. 100 pour l'Algérie qui exporte vers la Communauté surtout des agrumes ;

— autour de 35 p. 100 pour la Tunisie qui exporte de l'huile d'olive et des agrumes ;

— entre 56 et 58 p. 100 pour le Maroc qui exporte des fruits et légumes, des conserves de poisson, de l'huile d'olive et des agrumes.

Les concessions tarifaires, qui varient entre 30 et 100 p. 100 des exportations agricoles, portent sur une centaine de positions douanières. Bien que les importations agricoles en provenance du Maghreb ne représentent qu'une part minime des importations agricoles totales de la Communauté, elles portent sur un certain nombre de produits tels que le vin, les fruits et légumes, l'huile d'olive et les agrumes qui concurrencent directement les productions communautaires méditerranéennes déjà sensibles. Les concessions tarifaires s'accompagnent donc d'un certain nombre de dispositions (contingent, calendriers d'importation, respect des règles prévues par les organisations communes de marché, clauses de sauvegarde) destinées à préserver les intérêts des producteurs communautaires en cas de perturbations du marché.

A ce jour, ce sont principalement les importations de fruits et légumes, et notamment des tomates, en provenance du Maroc, qui semblent donner lieu à des difficultés dans les régions méridionales françaises. Un respect plus rigoureux des calendriers d'importation des produits sensibles devrait le plus souvent permettre de les éviter.

2° Les exportations agricoles des pays du *Machrek* sont proportionnellement moins importantes. Les conditions géographiques et climatiques de ces pays ne leur permettent pas d'offrir, à la différence des pays du Maghreb, une large gamme de produits agricoles tels que les agrumes, le vin, l'huile d'olive, les fruits et légumes. Les concessions tarifaires sont, de ce fait, d'importance très limitée. Elles varient entre 40 et 80 p. 100, couvrent l'essentiel des exportations agricoles et sont assorties de certaines clauses destinées à sauvegarder les intérêts des producteurs communautaires.

Ces pays accordent également à la C.E.E. le régime de la nation la plus favorisée.

B. Les autres accords entre la C.E.E. et les pays méditerranéens

Parallèlement à ces accords de coopération, la Communauté a été conduite à renouveler certains accords avec d'autres pays méditerranéens, qu'il s'agisse d'accords d'association (Chypre, Malte), d'accords commerciaux préférentiels (Israël) ou non préférentiels (Yougoslavie).

•
• •

On retiendra, en définitive, qu'en traitant avec l'ensemble des pays méditerranéens, en accentuant les concessions commerciales, en étendant sa politique d'aide au développement, la Communauté s'est engagée délibérément, à partir de 1972, dans la voie ambitieuse d'une transformation profonde de ses relations avec les pays de cette région.

Avec l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, l'équilibre ainsi établi entre la Communauté et ses partenaires méditerranéens se trouvera modifié à un moment où déjà le désenchantement ressenti par les pays du Sud de la Méditerranée à propos de la valeur réelle de leurs relations privilégiées avec la C.E.E. ne cesse de croître.

II. — LES CONSÉQUENCES DE L'ÉLARGISSEMENT. LES ORIENTATIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA NOUVELLE POLITIQUE DE LA C.E.E. À L'ÉGARD DES PAYS MÉDITERRANÉENS (juin 1982)

Le document établi par les services de la Commission européenne sous la responsabilité de M. Catali, Vice-Président, établit tout d'abord un bilan de la politique suivie jusqu'à présent par la Communauté vis-à-vis des pays du bassin méditerranéen. Il analyse ensuite l'impact de l'élargissement tant pour ces pays que pour la Communauté. Il énonce enfin les composantes essentielles d'une nouvelle politique méditerranéenne pour la Communauté des Douze.

A. — Les limites de la politique globale méditerranéenne définie en 1972

Constatant que la politique d'approche globale méditerranéenne définie en 1972 n'a pas donné les résultats escomptés par nos partenaires méditerranéens, la Commission recherche les raisons qui sont à l'origine des difficultés actuelles — la crise économique internationale

tout d'abord mais aussi, par contrecoup, la crise interne de la Communauté qui a largement contribué à bloquer la mise en œuvre des accords méditerranéens et a fortiori leur développement.

Dans ces conditions, les concessions accordées par la C.E.E. dans le secteur industriel n'ont pas donné les résultats escomptés. Les secteurs des produits manufacturés dans lesquels les pays méditerranéens pouvaient espérer développer leurs ventes (en particulier textiles) sont tombés en crise dans la C.E.E. qui a introduit des mesures de protection.

Dans le secteur agricole, les clauses de réexamen pour les concessions agricoles n'ont pratiquement pas joué car la C.E.E. n'a pas réglé les problèmes de ses propres régions méditerranéennes.

Sur le marché de l'emploi, la situation de la C.E.E. a amincisé les possibilités d'émigration pour les ressortissants des pays méditerranéens qui ont ainsi perdu un élément important pour réduire le déficit de leurs balances des paiements.

Il en est résulté que le déficit commercial de l'ensemble de nos partenaires vis à vis de la Communauté, loin de se réduire a plus que doublé entre 1973 et 1980 passant de 4 milliards d'É.C.U. à plus de 9 milliards, ce qui a conduit certains de ces pays à prendre des mesures de limitation de leurs importations.

Aucun de ces problèmes, note la Commission, n'a été créé par l'élargissement. Les difficultés préexistent. Mais l'élargissement pourrait en ajouter de nouveaux.

B. — Les conséquences de l'élargissement

En supprimant progressivement, au cours de la période de transition, les entraves actuellement existantes à la liberté de circulation des marchandises entre les deux pays candidats et les pays membres actuels, l'élargissement risque d'accroître la concurrence à laquelle doivent faire face les pays méditerranéens sur le marché de la Communauté, notamment pour les secteurs sensibles de l'industrie et de l'agriculture, qui revêtent une importance primordiale pour l'exportation.

En outre, les possibilités d'exportations offertes aux partenaires méditerranéens par l'ouverture des marchés portugais et espagnol resteront très marginales alors que, dès leur adhésion, les nouveaux États membres bénéficieront sur le marché communautaire d'un avantage concurrentiel réel.

Enfin, l'adhésion de l'Espagne et du Portugal portera le degré d'autoapprovisionnement communautaire de nombreux produits agricoles méditerranéens (huile d'olive, certains fruits et légumes, œufs, agrumes) au niveau de l'autosuffisance voire de l'excédent. On est dès lors conduit à se demander comment la future Communauté à Douze pourra continuer à importer des produits des pays tiers méditerranéens auxquels elle est liée par des accords commerciaux préférentiels, alors que pour ces produits elle aura dépassé le seuil d'autosuffisance ou qu'elle s'en sera fortement rapproché.

Selon les analyses de la Commission, les pays les plus exposés aux conséquences de l'élargissement seraient : Chypre, Malte, le Maroc, la Tunisie et Israël en raison de l'importance que représente pour eux l'exportation vers la Communauté d'un certain nombre de produits sensibles : huile d'olive, fruits et légumes méditerranéens, agrumes, conserves alimentaires et textiles. Les autres partenaires méditerranéens notamment l'Algérie et les pays du Maghreb sont moins dépendants des exportations de produits sensibles, l'essentiel des exportations algériennes étant constitué de produits pétroliers.

L'importance de l'aire méditerranéenne pour la Communauté

L'importance de l'aire méditerranéenne pour la Communauté n'a fait que croître depuis 1972. Elle reste, observe la Commission, un lieu de passage important pour son approvisionnement en énergie et en matières premières. Elle est essentielle pour ses rapports avec le monde arabe. Elle est un partenaire commercial d'une extrême importance pour la Communauté qui représente pour ces pays le principal marché d'exportation.

Celle-ci doit donc veiller à ce que l'équilibre fragile qui caractérise actuellement ses relations avec les pays méditerranéens, ne soit pas définitivement compromis par l'amenuisement de son marché, car ces pays seraient alors contraints à une réorientation de leur commerce extérieur vers le seul marché qui soit capable de combler les lacunes de la Communauté, celui des pays de l'Est.

Il en résulterait inévitablement un resserrement de leurs liens politiques vis-à-vis de leur nouveau marché avec des conséquences sensibles à la fois au point de vue économique et au point de vue politique.

Cette analyse conduit la Commission à affirmer : « La Communauté reste le débouché indispensable des pays méditerranéens dont elle est le partenaire naturel du développement. Elle a un intérêt vital à éviter d'aggraver leurs difficultés économiques et sociales qui pourraient favoriser la destabilisation de la région. Elle doit donc se présenter aux pays en question comme le partenaire sur lequel ils peuvent compter, grâce à une politique commerciale et à une politique d'aide à leur développement, fiable et prévisible à long terme. Cela suppose qu'elle se donne davantage que par le passé les moyens de tenir ses engagements, malgré les difficultés persistantes dues à la crise et au risque d'affaiblissement de la cohésion interne ».

Pour la Commission, le bon fonctionnement du volet commercial des accords reste la condition du succès de la politique méditerranéenne de la Communauté. Ceci ne signifie pas qu'il ne faille pas rechercher les moyens de limiter, dans toute la mesure du possible, les heurts provoqués par les importations dans les secteurs sensibles. Mais ce résultat ne peut être atteint par une diminution de nos échanges, donc de nos importations, mais par la recherche d'une meilleure complémentarité de ces échanges.

C Les composants essentielles d'une politique méditerranéenne pour la Communauté élargie

Le secteur agricole

Le document de la Commission laisse clairement comprendre que les produits méditerranéens ne disposent que d'un marché intérieur limité. La seule voie pour réaliser l'équilibre consiste donc à éviter, à l'échelle du bassin méditerranéen, la formation d'excédents structurels qui seraient dans une large mesure voués à la destruction.

Il est donc indispensable de maintenir pour les pays riverains les débouchés traditionnels dans le Marché commun en évitant que la Communauté développe excessivement sa propre production. La Communauté devrait donc s'engager à consolider les courants d'exportation de ces pays de manière à permettre aux produits couverts par les accords de conserver leur accès au marché communautaire. Une concertation devrait être engagée entre la C. E. E. et les autres pays producteurs en vue de maintenir un équilibre satisfaisant entre l'offre et la demande dans l'aire méditerranéenne.

La Communauté devrait en particulier :

- orienter sa P.A.C. en vue de développer les productions qui ne nuisent pas aux intérêts des partenaires méditerranéens ;
- promouvoir la complémentarité de son agriculture avec celle des pays méditerranéens, même pour les produits analogues, en jouant sur les calendriers de production ;
- amener les pays méditerranéens à développer leur agriculture en vue de réduire leurs importations plutôt que d'augmenter leurs exportations. Cette politique a toutefois des limites naturelles (conditions de sol et de climat) et sociales (un hectare de culture de légumes en plein air équivaut en termes de revenus et d'emplois, à environ 15 hectares de céréales).

Le secteur industriel

La Communauté devra accepter de pratiquer le libre accès pour les produits des pays méditerranéens même dans les secteurs « sensibles ou en crise ».

Le développement harmonieux des échanges n'est pensable, affirme la Commission, que si « des possibilités réelles d'expansion de leurs exportations sont offertes aux pays partenaires dans les secteurs où ils sont capables de produire » (textiles, chaussures, produits agro-alimentaires, produits pétroliers raffinés, pétrochimie, sidérurgie).

La C.E.E. devrait admettre des mécanismes de consultations mutuelles de manière à arriver à une véritable concertation chaque fois qu'il est nécessaire.

La Coopération et les moyens financiers indispensables

Le volet de la Coopération doit couvrir la concertation déjà citée en matière commerciale mais elle implique aussi « un effort financier important de la part de l'Europe ». Ce qui exigera la mobilisation de moyens qui dépasseront largement les possibilités des actuels protocoles financiers.

Il conviendrait donc de rechercher tous les moyens que la Communauté pourrait mettre en œuvre pour accroître les flux financiers vers ses partenaires méditerranéens, soit par l'intermédiaire de ses propres instruments, soit en s'attachant à promouvoir la mobilisation de fonds sur le marché international des capitaux.

Dans le secteur social

Il serait illusoire de penser que le flux migratoire des pays méditerranéens vers les Dix puisse reprendre dans un avenir prévisible.

Dans ces conditions, le devoir de la Communauté est d'améliorer l'intégration des ressortissants des pays méditerranéens qui résident déjà dans le Marché commun et de leur accorder une véritable égalité de traitement et en même temps de contribuer à la formation professionnelle de ceux qui devront rentrer dans leur pays d'origine.

•
• •

En conclusion, la Commission insiste pour que la Communauté *dégage rapidement sa position sur les grandes orientations et les grands axes de la politique méditerranéenne qu'elle estime devoir promouvoir pour le futur.*

Ces orientations devront être présentées aux candidats car leur engagement de les appliquer est essentiel pour nos partenaires méditerranéens qui craignent que ces pays candidats qui auront déjà à supporter le choc de leur adhésion ne s'opposent à la mise en œuvre d'une politique sur laquelle ils n'auraient pas été amenés à se prononcer.

Une telle procédure permettrait, selon la Commission, d'aborder ensuite la formulation des mandats de négociation et de conduire lesdites négociations de façon à doter la Communauté élargie d'une politique méditerranéenne à la mesure des objectifs politiques, économiques et sociaux que lui impose son rôle accru dans cette région importante, en pleine effervescence et aux équilibres précaires lourds d'incertitude.

III. — LES DÉVELOPPEMENTS CONSÉCUTIFS A LA COMMUNICATION DE LA COMMISSION

A. — La position du Gouvernement français

1. Dès juin 1982, M. Chandernagor, Ministre chargé des Affaires européennes, soulignait la nécessité de réfléchir aux conséquences de l'élargissement à l'égard des pays riverains du bassin méditerranéen.

« Il faut veiller, disait-il, à ne pas déstabiliser économiquement et politiquement nos voisins du pourtour de la Méditerranée. Les conséquences en seraient désastreuses ». Évoquant les mesures d'accompagnement nécessaires, le Ministre estimait alors qu'elles concernent

— les pays riches d'Europe du Nord qui devront contribuer davantage au budget de la Communauté élargie et renoncer à certaines cultures artificielles (productions sous serres).

— *les pays candidats à l'adhésion* qui devront faire une place aux produits des pays tiers méditerranéens, accepter aussi que l'on discute avec ces pays avant la signature des accords d'adhésion des modalités nouvelles de leur association avec la Communauté élargie.

— *les pays tiers méditerranéens* qui devront tenter de diversifier, chaque fois que cela sera possible, leurs productions et leurs exportations et rechercher avec les États membres les conditions d'une mutuelle complémentarité de leurs productions.

— *les pays les plus lointains*, industrialisés ou en voie de développement, dont les exportations vers l'Europe concurrencent celles des pays méditerranéens.

2. *Le Mémoire du Gouvernement français de septembre 1982 sur l'élargissement* évoque les relations de la Communauté avec les pays du bassin méditerranéen.

Considérant que la Communication de la Commission du 24 juin 1982 fait une bonne analyse des conséquences très sérieuses que l'élargissement aura sur les relations de la C.E.E. avec les pays du bassin méditerranéen, il souligne que 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 recherché ce qui conduira à s'interroger sur les localisations dans certaines régions de la C.E.E. de productions qui se font dans des conditions de plus en plus coûteuses.

L'ensemble de ces questions, est-il souligné, devra donc être approfondi car la C.E.E. ne peut se permettre, pour d'évidentes raisons politiques et économiques, de relâcher ses liens avec ses partenaires du bassin méditerranéen.

Fin janvier 1983, le Président de la République, en visite au Maroc, lançait l'idée d'une Conférence, à un niveau politique significatif, réunissant les représentants des pays de la Méditerranée occidentale, afin de discuter en commun les problèmes pouvant résulter de l'élargissement.

B. — La décision du Conseil du 25 janvier 1983

Le 25 janvier 1983, le Conseil des Ministres de la Communauté arrêtait, à la demande de la France, le principe d'une consultation des pays méditerranéens liés à la Communauté par des accords préférentiels.

La décision du Conseil est la suivante : « En ce qui concerne les accords de coopération ou d'association que la Communauté a conclus avec certains pays méditerranéens, les conversations exploratoires devront être intensifiées en vue d'examiner les difficultés qui pourraient résulter pour eux de l'élargissement et de recueillir les éléments d'analyse et d'appréciation qu'ils pourraient faire valoir. Les conversations se dérouleront parallèlement aux négociations de l'élargissement, de telle sorte que le Conseil puisse disposer, avant la conclusion de celles-ci, sur la base de propositions concrètes et en consultation avec les candidats, d'une vue d'ensemble des problèmes rencontrés et des mesures qui pourraient être envisagées pour y remédier, en vue de définir les orientations politiques et les décisions éventuelles d'adaptation des accords de coopération ou d'association qui apparaîtraient nécessaires ».

En adoptant cette procédure le Conseil a précisé qu'elle n'implique aucun préalable à la conclusion des négociations d'adhésion.

IV. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 22 JUIN 1983

La Délégation :

— rappelle que dans le cadre de l'approche globale méditerranéenne définie en 1972 la Communauté s'est engagée par une série d'accords de coopération, d'association et de commerce dans la voie de relations privilégiées avec l'ensemble des pays du bassin méditerranéen.

— observe que l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la C.E.E., venant après l'entrée de la Grèce, aura pour effet de modifier sensiblement les conditions de cette politique méditerranéenne. Elle risque, à des degrés divers, de détériorer les avantages commerciaux qu'en retireraient les pays tiers de la région et, par voie de conséquence d'entraîner, au plan économique et politique, une dégradation de leurs relations avec la Communauté.

— estime qu'en raison de l'importance politique, stratégique et économique que représente la zone méditerranéenne pour l'Europe, il est essentiel pour la Communauté élargie de se doter d'une politique méditerranéenne reposant sur des rapports de confiance mutuelle avec ses différents partenaires.

— souligne en conséquence la nécessité de prendre en compte, préalablement à la conclusion des négociations sur l'élargissement, les répercussions de la politique de la Communauté vis-à-vis des pays tiers du bassin méditerranéen et d'engager à cet effet une étroite concertation avec ces pays.

Sur les conséquences de l'élargissement méridional de la Communauté pour les pays du bassin méditerranéen

La Délégation :

— approuve, d'une façon générale, l'analyse de la Commission sur les répercussions de l'élargissement et les difficultés qui pourraient en résulter tant pour la Communauté que pour les autres pays de l'aire méditerranéenne, notamment pour le Maroc, la Tunisie et Israël.

— observe que l'élargissement tendra à réduire les possibilités d'exportations agricoles et industrielles des pays tiers du bassin méditerranéen vers la Communauté et risque de poser à ces pays de sérieux problèmes d'équilibre de leurs balances des paiements, ce qui aurait pour effet de limiter les débouchés de la Communauté vers ces pays.

Sur les orientations d'une nouvelle approche de la politique méditerranéenne de la Communauté

La Délégation

— consciente de l'ampleur et de l'extrême difficulté des problèmes posés par cette nouvelle approche et de la nécessité de parvenir à des solutions conformes aux intérêts des différents partenaires,

— considère que les solutions volontaristes esquissées par la Commission ne s'inscrivent pas dans une vue d'ensemble suffisamment réaliste de l'état de la Communauté et de sa détermination de résoudre les problèmes auxquels elle est confrontée.

— observe notamment :

• que le maintien voire l'extension des concessions envisagées dans le secteur des produits agricoles méditerranéens « sensibles » risque, en l'état actuel, de peser lourdement sur l'équilibre rendu plus fragile des marchés de la Communauté et sur le revenu de ces producteurs ;

• que l'élargissement ne manquera pas d'accentuer la concurrence à laquelle doivent faire face les pays méditerranéens sur le marché de la Communauté dans les secteurs industriels les plus sensibles (textiles, chaussures, industries agro-alimentaires, chantiers navals...) dont certains appellent déjà de sa part des mesures de protection ;

• que les actions préconisées tendant à promouvoir les possibilités de complémentarité et de reconversion de l'agriculture de la Communauté et celle de ses partenaires rencontrent des limites physiques (sol, climat), humaines, sociales et économiques (structures de marché) telles qu'elles apparaissent très difficilement réalisables et que leurs effets ne seraient, en tout état de cause, perceptibles qu'à très long terme.

• que l'accroissement de l'effort financier consenti au titre de la coopération, pour indispensable qu'il soit, ne saurait être envisagé que dans l'hypothèse où la Communauté serait dotée de nouvelles ressources ;

— redoute que la Communauté, si elle devait s'engager dans une voie irréaliste, ne soit en mesure de respecter les engagements contractés ;

— demande en conséquence que les négociations entre la Communauté et les pays méditerranéens d'une part et entre la Communauté et les pays candidats d'autre part soient conduites de façon prudente et cohérente en tenant compte qu'il existe pour les produits sensibles des divergences réelles d'intérêts entre ces pays et les régions méditerranéennes de la Communauté actuelle.

— préconise que les accords à passer par la Communauté élargie avec ses partenaires méditerranéens s'inscrivent dans le cadre d'une approche transitoire et progressive susceptible d'être adaptée en fonction de l'expérience et de la sortie de la crise économique.

CHAPITRE V

SUR LE MARCHÉ INTÉRIEUR ET LA POLITIQUE COMMERCIALE COMMUNE

A. — LE RENFORCEMENT DU MARCHÉ INTÉRIEUR COMMUNAUTAIRE

Conclusions complémentaires

Rapporteur : M. Jacques Genton, Sénateur

- I. — La nouvelle impulsion donnée à l'approfondissement du marché intérieur communautaire.
- II. — Les résultats obtenus
- III. — Conclusions de la Délégation adoptées le 1^{er} juin 1983

•
•

En novembre dernier, la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes avait dressé un bilan assez sombre de l'intégration du marché communautaire, qui ne dépend pas seulement de la suppression des entraves administratives et techniques aux échanges. Elle avait souligné en particulier que la crise et la divergence des politiques nationales multipliaient les obstacles où l'intégration des économies serait susceptible de stimuler la relance de l'activité économique et de renforcer la compétitivité de l'appareil productif européen.

L'avis de votre Délégation s'est révélé bien partagé puisque, quelques semaines plus tard la R.F.A., qui assume la présidence du Conseil pour le semestre en cours, a fait de l'approfondissement du marché intérieur une des priorités de son programme. Cette position a été soutenue par les Chefs d'Etat et de gouvernement lors des sommets de Copenhague et de Bruxelles, et elle a également reçu l'appui du Comité économique et social et de l'Union des industries de la Communauté.

Si elle n'a pas levé tous les obstacles à l'approfondissement du marché intérieur, cette convergence a néanmoins permis l'adoption de certaines des mesures tendant à favoriser la libre circulation des marchandises proposées par la Commission, et aussi de relancer les négociations dans des domaines qui dépassent les aspects techniques et administratifs de l'ouverture des frontières, mais qui conditionnent néanmoins la réalisation d'un véritable marché intégré.

I. — LA NOUVELLE IMPULSION DONNÉE A L'APPROFONDISSEMENT DU MARCHÉ INTÉRIEUR COMMUNAUTAIRE

Au début du premier semestre 1983, la présidence allemande a élaboré un programme ambitieux, étayé et complété par les conclusions des Conseils européens de Copenhague (décembre 1982) et de Bruxelles (mars 1983). Ce programme a suscité quelques réticences de la part des États membres, mais il a en revanche reçu l'appui du Comité économique et social comme des chefs d'entreprises de la Communauté.

A. — Le programme de la présidence allemande et les prises de position du Conseil européen

Le programme de la présidence allemande, qui s'inspirait des travaux du Conseil Jumbo de novembre 1982 et intégrait le programme défini par le Conseil européen de Copenhague (décembre 1982) a été confirmé et complété par le Conseil européen de Bruxelles (21 et 22 mars 1983).

1. — LES TRAVAUX DU CONSEIL JUMBO ET LE « PROGRAMME DE COPENHAGUE »

En novembre 1982, le « Conseil Jumbo » réunissant les ministres chargés des finances et des affaires sociales avait souligné, dans ses conclusions économiques, la nécessité d'approfondir l'intégration du marché communautaire, et d'établir un programme pour accélérer les progrès dans les domaines de l'harmonisation des normes, du droit des sociétés, des services et de l'allègement des formalités aux frontières. La Commission était en outre chargée d'établir « d'urgence » une évaluation du fonctionnement du marché intérieur communautaire.

Ces conclusions marquaient un progrès vis-à-vis des propositions antérieures de la Commission, trop exclusivement axées sur les « signes extérieurs » du protectionnisme (1), en tant qu'elles établissaient un lien entre la réalisation de « l'espace juridique européen » et la suppression des entraves à la libre circulation.

Pour sa part, le Conseil européen des 3 et 4 décembre a placé 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 concurrence » et a chargé 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 », à savoir :

- le régime d'octroi de la certification communautaire aux produits des pays tiers ;
- la réforme de la procédure d'information communautaire dans le domaine des normes techniques ;
- l'élargissement des franchises fiscales pour certaines importations ;
- le « document unique » pour les échanges intra-communautaires et l'assouplissement des formalités et des contrôles aux frontières ;
- le report du paiement de la T.V.A. due à l'importation (14^e directive).

2. — LE PROGRAMME DE LA PRÉSIDENTIE ALLEMANDE

Allant bien au-delà des aspects concrets et formels de l'ouverture des frontières intra-communautaires, le programme défini au début de l'année par la présidence allemande, traduisait une conception très large de la notion de marché intérieur, étendue en particulier à l'harmonisation du contexte juridique dans lequel fonctionnent les marchés nationaux. Ce programme ajoutait en effet aux priorités retenues par le Conseil de Copenhague des projets relatifs :

à l'amélioration de la libre circulation des biens : modification de la directive « dénominations textiles », adoption ou modification de directives dans le secteur des produits alimentaires (emballages, conservateurs et laits en conserve), modification de la réglementation applicable aux spécialités pharmaceutiques ;

— au droit des sociétés : adoption de la « septième » et de la « huitième » directive (comptes consolidés et agrément des personnes chargées d'effectuer le contrôle légal des documents comptables) ;

— à la libre prestation des services d'assurance : relance des projets relatifs à la prestation de services d'assurance dommages, à la responsabilité civile automobile et à l'assurance touristique.

Afin de faire progresser ces dossiers, la présidence allemande avait prévu la tenue de réunions ad hoc du Conseil : trois sessions du Conseil exclusivement consacrées au renforcement du marché intérieur, ont ainsi été organisées les 1^{er} février, 1^{er} mars et 26 mai 1983.

3. — LE CONSEIL EUROPÉEN DE BRUXELLES

Tenant compte des progrès déjà réalisés lors des premières sessions du Conseil « marché intérieur » et rappelant le « programme de Copenhague », le Conseil européen des 21 et

(1) Voir Conclusions N° 93/82 du 24 novembre 1982.

22 mars a également fait sienne une conception « élargie » du marché intérieur. Surtout, faisant droit à une demande française exprimée de longue date, il a établi un lien entre marché intérieur et politique commerciale commune, ajoutant ainsi un point supplémentaire au programme de la présidence, comme le font apparaître les conclusions du Conseil : « En ce qui concerne le marché intérieur, le Conseil prend acte des progrès accomplis. Il souligne la nécessité de prendre des décisions d'ici le mois de juin dans tous les domaines prioritaires tels qu'ils ont été définis à Copenhague. *Le Conseil européen note avec satisfaction que le programme de travail du Conseil comporte les domaines de l'assurance et autres services.*

« Il demande que le Conseil se prononce avec le même degré de priorité sur les propositions de la Commission concernant la politique commerciale commune »

B. — Les réactions au programme de renforcement du marché intérieur

Si le programme de renforcement du marché intérieur a suscité, au moins dans un premier temps, les réticences des États membres qui craignaient, en particulier, les effets pervers d'une conception trop étroite ou incomplète de la libéralisation des échanges, il a remporté, en revanche, une adhésion sans réserve du Comité économique et social et de l'Union des industriels de la Communauté (U.N.I.C.E.).

1. — LES RÉTICENCES DES ÉTATS MEMBRES

On pourrait sans doute longuement épiloguer sur les résistances mavouées ou mavouables de nombreux États membres — qui se sont du reste longtemps tacitement entendus pour bloquer tout progrès dans l'intégration du marché communautaire — ou sur la divergence entre professions de foi libérales et pratiques nationales restrictives. Pour s'en tenir aux positions officielles — et aux comportements rationnels — deux États membres principalement, la France et l'Italie, avaient manifesté quelque scepticisme devant le « programme de Copenhague » et s'étaient opposés à la mise en place, par la présidence danoise, des décembre dernier, d'un « programme accéléré » d'adoption des mesures retenues par le Conseil de Copenhague.

La France craignait — non sans motif du reste — que ces mesures n'aboissent, en l'absence de politique commerciale commune, à ouvrir sans contrepartie le marché communautaire aux pays tiers et à favoriser les pratiques commerciales déloyales et les détournements de trafic. Elle demandait donc qu'un lien soit établi entre la suppression des entraves aux échanges et l'approfondissement de la politique commerciale commune. Elle soulignait aussi la nécessité de s'attaquer à l'ensemble des entraves à la libre circulation, et non aux seules formalités aux frontières — entraves déguisées, politiques sanitaires, fiscalité, marchés publics, etc...

L'Italie plaidait également pour une conception élargie du renforcement du marché intérieur, en soulignant que la C.E.E. ne doit pas être une simple zone de libre échange et qu'il faut également accorder une priorité à la politique industrielle et à l'augmentation des ressources du N.I.C. et du Fonds social.

2. — LES PRISES DE POSITION DU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL ET DE L'U.N.I.C.E.

Comme votre Délégation l'avait rappelé dans ses précédentes conclusions, la Commission a depuis 1981 demandé à plusieurs reprises au Conseil d'engager des actions spécifiques de renforcement du marché intérieur, et ses initiatives ont reçu un appui sans réserve du Parlement européen.

À l'occasion de son examen en février dernier des propositions de la Commission le Comité économique et social a lui aussi apporté tout son soutien à la relance du marché intérieur. De même, les industriels de la Communauté qui ont fait connaître officiellement le 1^{er} mars 1983 leur position sur le programme de renforcement du marché intérieur, se sont montrés très favorables à l'ensemble des actions proposées, dont ils ont par ailleurs souhaité qu'elles soient étendues à d'autres secteurs.

a) *L'avis du C.E.S.*

Le C.E.S. a débattu le 24 février 1983, en présence du Commissaire compétent, M. Narjes, du renforcement du marché intérieur et des propositions de la Commission relatives à l'allègement du contrôle des voyageurs et à la simplification des formalités et du transit communautaire. L'avis qu'il a adopté à une très large majorité (2 voix contre et 2 abstentions) approuve l'ensemble de ces propositions. Le C.E.S. note que les efforts de la Commission et de l'Assemblée des Communautés en vue de la suppression des barrières qui continuent d'entraver la libre circulation des hommes et des marchandises, objectif essentiel du Traité, ont été réduits à néant du fait de l'inaction du Conseil. Il en résulte que, 25 ans après la création de la Communauté, ces entraves dressent « un obstacle important et coûteux » au développement économique et social et empêchent de tirer profit des avantages d'échelle et de spécialisation que présenterait un véritable marché commun. En conséquence, le Comité impute, pour une large part, la faiblesse de certains secteurs industriels européens à l'inachèvement du marché intérieur et au défaut de politiques communes appropriées. Il note que le coût et la complexité des formalités qui en résultent, « qui constitue un handicap majeur pour de nombreuses firmes », pèsent en particulier sur les P.M.E., les empêchant d'exploiter pleinement leur potentiel, « et d'utiliser les possibilités d'une plus grande spécialisation internationale par le biais d'une expansion au delà des frontières du pays d'origine ».

Il est à noter que dans son avis, le C.E.S. se montre notamment favorable à l'institution d'un document unique pour les échanges intra-communautaires, dont il estime qu'il pourra conduire « à une diminution du coût des formalités et, partant, à une amélioration de la compétitivité des produits ». Il souligne toutefois qu'il reste à éliminer certaines imprécisions, « par exemple en matière de renseignements statistiques », et se réserve de donner un avis plus détaillé au vu d'un document type.

b) *La prise de position des industriels de la C.E.E.*

L'Union des industries de la Communauté (U.N.I.C.E.) a pris une position très favorable au renforcement du marché, tant au niveau des principes qu'à celui des mesures soumises au Conseil qu'elle souhaiterait voir compléter par des actions dans d'autres secteurs.

- Au niveau des principes, les industriels européens estiment qu'un marché unifié et la suppression des entraves administratives et techniques sont essentiels pour garantir aux chefs d'entreprises la fiabilité de leurs prévisions et la compétitivité de leurs productions. Les progrès requis en ces matières sont d'autant plus urgents que les tendances protectionnistes nationales ressurgissent sous la pression de la crise. Il est à noter que l'U.N.I.C.E. se montre partisans d'un développement conjoint du marché intérieur et d'une politique commerciale commune « efficace et dynamique », ainsi que « d'une stratégie industrielle au plan européen », partageant ainsi les préoccupations exprimées par les gouvernements français et italien.

- En revanche, quant aux propositions soumises au Conseil, l'U.N.I.C.E. ne marque aucune des réserves exprimées par les États membres, puisqu'elle appuie l'ensemble des mesures proposées, en les complétant, et se montre notamment favorable à

- l'information préalable dans le domaine des normes et réglementations techniques ;
- la certification communautaire pour les produits en provenance des pays tiers ;

- l'institution d'un document unique pour les échanges intra-communautaire — sous réserve toutefois que ce document corresponde à une réelle simplification et qu'il ne remette pas en cause les procédures simplifiées existantes ;

- la quatorzième directive T.V.A. (report de paiement de T.V.A. à l'importation) à condition qu'elle ne puisse avoir pour conséquence une « évasion » fiscale préjudiciable aux conditions de concurrence, et que les États membres ne compensent pas les retards dans la perception de la T.V.A. par de nouvelles charges fiscales ;

- la simplification des contrôles aux frontières, qui devrait selon l'U.N.I.C.E. être étendue aux postes de douane des zones portuaires.

- L'U.N.I.C.E. mentionne enfin d'autres mesures de renforcement du marché intérieur, qui devraient selon elle bénéficier de la même priorité. Ce sont celles qui ont trait aux assurances (libre prestation des services), au droit des sociétés (7^e et 8^e directives) mais aussi à l'élimination des cas de double imposition des sociétés, aux règles applicables à la publicité mensongère, et à des mesures relatives aux transports routiers.

II. — LES RÉSULTATS OBTENUS

Comme l'a mis en évidence — s'il en était besoin — l'évaluation du fonctionnement du marché intérieur établie par la Commission à la suite du Conseil Jumbo, les tendances au néo-protectionnisme l'emportent actuellement largement dans les États membres sur l'attrait de la dimension européenne. Au regard de ce contexte éminemment défavorable, les progrès qui ont pu être réalisés au cours des trois réunions du Conseil « Marché intérieur » apparaissent encourageants, même s'ils restent trop étroitement centrés sur l'aspect formel des entraves aux échanges. On doit donc considérer comme peut être plus positive encore la relance des négociations dans un certain nombre de domaines — droit des sociétés, assurances, harmonisation des législations — bien qu'il apparaisse peu probable que l'ambitieux programme de la présidence allemande puisse être mené à bien avant la fin de ce mois.

A. — Un contexte peu favorable : l'« évaluation du fonctionnement du marché intérieur » réalisée par la Commission

L'analyse du marché intérieur à laquelle a procédé la Commission, à la demande du « Conseil Jumbo », et qui a été soumise au Conseil au début de cette année, représente la première tentative d'appréciation du fonctionnement concret du marché intérieur, envisagé essentiellement du point de vue — sans doute trop limité — de la libre circulation des biens, des services, des hommes et des capitaux. Pour partiel qu'il soit, ce bilan n'est guère encourageant, et la liste des pratiques restrictives qui y est annexée est plus inquiétante encore.

I. — L'ANALYSE DE LA SITUATION

a) *Le consiat*

D'entrée, la Commission constate que le « marché intérieur » n'a guère d'existence réelle. A l'intérieur de la Communauté le commerce intra-communautaire « demeure largement une blanche du commerce extérieur, avec tous les réflexes que cette situation détermine dans l'opinion publique, dans les administrations et chez les gouvernements ». Vis-à-vis de l'extérieur, la Communauté n'a pas encore conquis l'identité que suppose la notion de marché intérieur, qui se définit aussi par une différenciation vis-à-vis des pays non membres de la C.E.E. : il est à noter que sur ce point l'analyse de la Commission rejoint celle du Gouvernement français, bien que la Commission juge « inacceptable » qu'un accord sur les aspects extérieurs soit considéré comme un préalable à des progrès intérieurs.

Analysant l'impact économique du marché intérieur, la Commission constate que les échanges de marchandises se sont développés beaucoup plus rapidement que la libre circulation des services ou que celles des travailleurs — la Communauté n'étant du reste pas destinée « à provoquer d'amples mouvements migratoires » mais seulement à permettre à chacun d'exercer son activité au mieux de ses avantages.

La crise a cependant marqué des 1975, puis à nouveau en 1980, un temps d'arrêt, et même une régression passagère des exportations intra-communautaires, phénomène que la Commission impute pour partie aux coûts et aux lourdeurs des formalités aux frontières, qui placeraient le marché communautaire « dans une position d'infériorité par rapport à certains marchés tiers de grande dimension ». Cette explication peut d'ailleurs n'apparaître pas absolument convaincante, les « marchés tiers de grande dimension » bénéficiant souvent de protections tarifaires ou autres plus importantes que le coût estimé (5 à 10 p. 100 de la valeur des marchandises) des tracasseries intra-communautaires. La Commission en tire cependant argument pour inviter la Communauté à redonner aux débouchés intérieurs un avantage par rapport à ceux des pays tiers, ce qui devrait permettre du même coup un accroissement de la compétitivité de l'appareil productif.

Dans le secteur des services, la Commission note que les progrès dans l'élimination des obstacles législatifs et réglementaires à la liberté de prestation ont été « modestes ». Enfin, en ce qui concerne les mouvements de capitaux il semble que « la diminution de l'attractivité du marché communautaire est accompagnée par une réorientation des investissements de la Communauté vers d'autres marchés ». D'autre part, « la libéralisation des mouvements de

capitaux, actuellement presque au point mort, ne pourra reprendre que progressivement avec les progrès qui seront réalisés dans d'autres domaines sur la voie de l'union économique et monétaire » — autrement dit, elle dépend du développement de l'introuvable « convergence », ce qui ne lui ouvre pour l'instant que d'assez sombres perspectives.

b) *Les causes*

Après avoir noté, comme pour mémoire, les obstacles à l'intégration qui résultent des difficultés de gestion et d'adaptation des entreprises ou de facteurs socio-culturels (obstacles linguistiques, habitudes de consommation, « nationalismes » économiques), la Commission dénonce vigoureusement la responsabilité des pouvoirs publics, et note que, parallèlement à la lenteur des progrès de la législation communautaire, « l'acquis communautaire est mis en cause avec une fréquence accrue par l'intervention de plus en plus étendue des autorités publiques ». La Commission incrimine également d'autres manifestations de la résistance des pouvoirs publics :

— les inerties bureaucratiques, qui se manifestent dans des domaines ponctuels, voire anecdotiques, mais qui conduisent aussi les administrations à négliger l'existence du droit communautaire dans leur activité de réglementation et à résister systématiquement à toute inflexion des traditions et systèmes nationaux ;

— le souci du court terme, inspirateur de mesures protectionnistes ;

— les divergences des situations et des méthodes nationales, qui s'opposent à l'harmonisation des normes.

2. — L'ANNEXE A LA COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Dans une annexe presque plus instructive que le corps de l'exposé lui-même, la Commission illustre son propos en récapitulant le « catalogue » des mesures nationales qui, des législations fiscales à la mise en quarantaine des huîtres importées en passant par la réglementation des marchés publics, s'opposent à la liberté des échanges. Afin de ne pas alourdir ce rapport, votre Délégation reproduit à son tour en annexe ce document éditant, complété par des tableaux statistiques qui font ressortir, entre autres, le ralentissement de l'activité législative communautaire et la multiplication des procédures d'infraction aux règles communautaires.

B. — *Les travaux du Conseil « ad hoc » et les résultats obtenus dans la suppression des entraves techniques aux échanges visées par le « programme de Copenhague ».*

Deux réunions du Conseil spécialement consacrées à l'approfondissement du marché intérieur avaient été prévues les 1^{er} février et 1^{er} mars. Une troisième réunion a dû être organisée, le 26 mai, pour tenter de parvenir à un accord sur les points restant en discussion du « programme de Copenhague ».

1. — LES REUNIONS DES 1^{ER} FEVRIER ET 1^{ER} MARS

Les deux premières réunions du Conseil « marché intérieur » ont incontestablement été positives, puisqu'elles ont permis de réaliser à peu près la moitié du programme que lui avait assigné le Conseil Européen de Copenhague, à savoir la procédure communautaire d'information dans le domaine des normes techniques, les franchises fiscales accordées dans certains cas d'importation temporaire ou définitive de biens personnels, et la franchise pour le carburant contenu dans le réservoir des véhicules de transports.

Il convient toutefois de noter que, quel que soit leur intérêt, ces mesures ont une portée moins ambitieuse que celles qui sont restées en discussion : « document unique » pour les échanges, certificat communautaire et report de T.V.A. à l'importation.

a) *La procédure communautaire d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques.*

La directive du 28 mars 1983 (83/189 C.E.E.) prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et des réglementations techniques a pour but de compléter l'accord du 28 mai 1969 sur l'information de la Commission en ce domaine, en assurant

l'information de la Commission sur les *projets* de normes et de réglementations, que celles-ci émanent d'organismes publics ou privés. Cette procédure d'information régulière (tous les ans avec mise à jour trimestrielle) devrait permettre notamment de « discipliner » l'activité normative nationale, d'en améliorer la transparence et la stabilité, d'amender les projets nationaux avant leur entrée en vigueur, et aussi de susciter échanges d'information et coopération entre les instances nationales et communautaires. Un comité permanent formé de membres désignés par les États membres sera chargé d'apporter des solutions aux entraves qui pourraient résulter de certaines normes nationales. Il est également prévu que les projets nationaux pourront être retardés au cas où une réglementation communautaire ayant le même objet serait en préparation. Cette directive doit entrer en vigueur dans un délai de 12 mois.

b) *Les franchises douanières et fiscales*

Comme votre Délégation l'avait rappelé dans ses précédentes conclusions, certains des textes adoptés en mars dernier étaient soumis au Conseil depuis 1975, bien que leur objectif apparaisse limité. Il s'agit en effet :

— du régime communautaire des franchises douanières applicables, entre autres, aux biens personnels en cas de déménagement, succession, aux biens d'investissements ou d'équipements importés en cas de transfert d'activité, aux envois de caractère non commercial, aux objets « à un caractère scientifique et éducatif ou culturel », ou au matériel de prospection commerciale. Ce règlement (n° 918/83) daté du 28 mars 1983, sera applicable à compter du 1^{er} juillet 1984 ;

— des exonérations de T.V.A. consenties pour les importations définitives de certains biens — les mêmes, pour l'essentiel, que ceux qui bénéficient des franchises douanières (directive 83/181 C.E.E. applicable au 1^{er} juillet 1984). Ce texte, comme le précédent, prévoit l'harmonisation des conditions d'octroi de franchises déjà consenties au niveau national. Mais il élargit aussi les franchises actuelles à de nouvelles catégories de biens : biens d'investissement en cas de transfert d'activité, importations de matériel de prospection, importations de carburant contenu dans le réservoir des véhicules ;

— des franchises fiscales applicables aux importations définitives de biens personnels des particuliers en provenance d'un État membre (directive 83/183 applicable au 1^{er} janvier 1984) ;

— enfin, le Conseil a porté à 200 litres, à compter du 1^{er} juillet 1984, la franchise fiscale pour le carburant contenu dans les réservoirs des camions et autobus, qui était limitée à 50 litres depuis 1969. La R.F.A. s'était longtemps opposée à cette augmentation, qui aurait pour elle des répercussions fiscales sensibles.

2. LE CONSEIL « MARCHÉ INTÉRIEUR » DU 26 MARS ET LA POURSUITE DU PROGRAMME DE COPENHAGUE

a) *L'état des discussions à l'issue des deux premiers Conseils « marché intérieur »*

La « percée politique » réalisée lors des deux premiers Conseils ad hoc n'a pas été assez forte pour permettre de surmonter les réticences soulevées par les trois points les plus importants du programme de Copenhague : la certification communautaire, le document unique pour les échanges intracommunautaires et l'assouplissement des contrôles, et le report du paiement de la T.V.A. due à l'importation. Certains progrès ont néanmoins été réalisés sur ces trois dossiers :

— *la certification communautaire* : l'objectif de cette proposition est de définir les conditions d'octroi par les États membres aux produits originaires des pays tiers de « certificats » garantissant leur conformité aux normes communautaires et permettant, en conséquence, leur mise en libre pratique dans l'ensemble de la Communauté. Ce projet est important à un double point de vue : son adoption conditionne celle d'une vingtaine de directives d'harmonisation techniques (normes C.E.E.) bloquées en raison du désaccord sur le traitement à réserver aux produits des pays tiers, elle permettrait d'autre part d'éviter le risque de discriminations contraire aux règles du G.A.T.T. et de réclamer aux pays tiers la réciprocité du traitement qui leur sera consenti.

Les discussions — déjà anciennes — sur le texte proposé achoppent encore sur plusieurs points, et notamment sur la définition des conditions dans lesquelles pourrait jouer la « clause de sauvegarde » qui permettrait à un État membre de ne pas reconnaître le « certificat C.E.E. » octroyé par un autre État membre. De plus, la France considère que l'adoption de la directive « certification communautaire » ne peut être dissociée de celle de la proposition de la Commission relative à un nouvel instrument de politique commerciale protégeant la C.E.E. contre les pratiques déloyales des pays tiers (1).

— *Le « document douanier unique »* : Votre Délégation a déjà examiné la portée de cette proposition (1) et les critiques qu'elle suscite de la part des États membres qui doutent que le « document unique » corresponde à une simplification réelle, et soulignent qu'il remettrait en question les procédures simplifiées d'accomplissement des formalités douanières déjà en usage au niveau national. La Commission estime cependant que des réponses peuvent être apportées aux objections soulevées, et qu'une mise au point technique — notamment la possibilité d'utiliser des procédures informatisées et d'intégrer les procédures simplifiées ou informatisées existantes — devrait permettre l'adoption du texte.

Ce ne seraient également, selon la Commission, que des obstacles purement techniques qui s'opposeraient à l'adoption du projet lors des transports de marchandises entre États membres. Cette proposition soulève cependant des difficultés sérieuses, d'une part parce qu'elle a été plusieurs fois modifiée par la Commission, d'autre part parce que la France estime qu'elle devrait prendre la forme d'une recommandation plutôt que d'une directive.

— *Le report de paiement de la T.V.A. due à l'importation* (2) : la « quatorzième directive T.V.A. » suscite toujours des résistances motivées par les risques de fraude et les retards qu'elle entraînerait dans la perception des recettes.

b) Le Conseil du 26 mai

Sur les mesures de simplification des formalités fiscale et douanière aux frontières comme sur les autres points à l'ordre du jour (*cf. infra*), le Conseil du 26 mai n'a marqué aucun nouveau progrès spectaculaire. La Présidence considère cependant que certaines décisions pourraient être prochainement débloquées, et elle a convoqué une nouvelle session du Conseil marché intérieur pour le 21 juin. L'optimisme de la Présidence peut paraître exagéré dans la mesure où la discussion sur les deux dossiers principaux — la certification communautaire et le nouvel instrument de politique commerciale — n'a en fait pas progressé. Pour ce qui est du « document unique », le Conseil a certes donné son accord de principe sur l'objectif de simplification, mais l'essentiel reste à faire, à savoir déterminer et harmoniser les données qui devront figurer sur le document unique. Les réserves au report de paiement de la T.V.A. à l'importation n'ont pas été levées, et la simplification des contrôles et formalités aux frontières a été renvoyée à l'étude du Comité des Représentants Permanents. Il en a été de même pour la proposition de règlement « utilisation temporaire », destinée à faciliter la circulation des marchandises importées temporairement dans un État membre (3), que la Commission avait tenu à ajouter à l'ordre du jour de la réunion du 26 mai.

c) La réalisation des autres aspects du programme de la présidence allemande.

En dehors de la question de la définition de la politique commerciale commune, ajoutée au programme du semestre par le Conseil de Bruxelles et qui est analysée dans le rapport de notre collègue M. Matraja, certains progrès ont été réalisés dans les autres secteurs inclus dans le programme de la présidence allemande. Les résultats les plus tangibles ont été obtenus en matière de droit des sociétés, puisque le Conseil a enfin adopté la septième directive sur les comptes consolidés des groupes de sociétés. Dans les autres secteurs, s'il faut considérer la reprise des discussions comme un fait positif, il n'est pas certain que les progrès réalisés permettent, comme le souhaite la Commission, de jeter dès 1984 les bases d'un « espace juridique européen ».

(1) voir les conclusions de la Délégation adoptées sur le rapport de M. Matraja (n. 105/83).

(2) voir les conclusions de la Délégation adoptées sur le rapport de M. Gionton (n. 93/82).

(3) voir l'analyse de ce texte et les difficultés qu'il soulève dans le rapport précédant des conclusions n. 93/82 de la Délégation.

1. — LE DROIT DES SOCIÉTÉS

Dès décembre 1982, le Conseil avait réalisé une première avancée sur le terrain, depuis longtemps en jachère, de l'harmonisation du droit des sociétés, en adoptant la « sixième » directive concernant les opérations de scission des sociétés anonymes, qui complète la « troisième directive » de 1978 relative aux opérations de fusion.

La nouvelle directive a notamment pour objet de faciliter les opérations de restructuration et de rationalisation des entreprises, en permettant à une société de transférer la totalité de son patrimoine à une pluralité de sociétés déjà existantes ou nouvellement constituées sans devoir se soumettre aux procédures de liquidation. Cette réglementation ne s'applique qu'aux opérations effectuées par des sociétés anonymes relevant de la législation du même Etat membre ; mais elle unifie la protection assurée dans toute la Communauté aux personnes visées par une telle opération, et contribue aussi à l'établissement d'un marché des capitaux à l'échelon communautaire.

Un nouveau pas a été franchi avec l'adoption par le Conseil Économie et finances du 16 mai, après plusieurs années de travaux préparatoires, de la « septième directive » applicable aux comptes consolidés des groupes de sociétés, qui complètera l'harmonisation déjà réalisée pour les comptes des sociétés individuelles (« quatrième directive »). Cette directive, essentielle à la création d'un véritable espace économique européen, impose en particulier la transparence des bilans des sociétés multinationales. Elle comporte toutefois des délais d'application assez longs : les États membres disposent d'un délai de 5 ans (jusqu'en 1988) pour transposer la directive, et son application par les sociétés pourra ne débuter qu'en 1990. En outre, des dérogations en faveur des entreprises moyennes seront possibles jusqu'en l'an 2000.

2. — LES AUTRES POINTS DU PROGRAMME DE LA PRÉSIDENTIE ALLEMANDE

Le Conseil Marché intérieur du 26 mai a réexaminé la plupart des points inscrits au programme de la présidence allemande (assurance, produits pharmaceutiques, textile, modification de la directive de 1979 sur l'emploi de substances dangereuses, ...), ainsi que d'autres dossiers, en particulier la proposition — déjà ancienne — de directive relative à la responsabilité des producteurs du fait des produits defectueux (1), ajoutés à l'ordre du jour à la demande de la Commission. Il est à craindre que cet ordre du jour très chargé et diversifié — pour ne pas dire disparate — n'ait pas facilité les discussions au sein du Conseil, qui n'est parvenu à aucune décision. Si quelques progrès ont été réalisés, ils concernent les dossiers les plus « techniques » et les plus ponctuels. Ces résultats laissent craindre que l'impulsion politique donnée au début de l'année au renforcement du marché intérieur se soit rapidement affaiblie.

a) Les dossiers techniques

la modification de la directive 71/307 sur les dénominations textiles — les modifications proposées au Conseil intéressent notamment l'étiquetage de certains produits et les procédures employées pour adapter les dénominations au progrès technique. Un accord technique a pu être trouvé sur les points restant en discussion, mais la Grèce maintient une réserve à l'adoption du texte ;

la modification de la directive sur l'emploi de substances dangereuses — la directive proposée concerne l'interdiction de l'emploi de l'amiante bleue (« crocidolite ») et l'étiquetage des produits contenant de l'amiante. L'adoption formelle de ce texte pourrait intervenir à une prochaine session ;

les spécialités pharmaceutiques : les propositions soumises au Conseil — depuis 1980 — tendent à permettre la reconnaissance mutuelle des autorisations de mise sur le marché (modification des directives de 1965 et de 1975). Les progrès réalisés en ce sens au cours du semestre se heurtent toujours à une réserve de principe du Danemark. De plus, des divergences subsistent quant aux modalités techniques de la reconnaissance mutuelle des autorisations nationales.

(1) Voir les conclusions de la Délégation n° 18/80 du 22 mai 1980, adoptées sur le rapport de M. Lacomme.

b) Quelques incomplets que paraissent les résultats obtenus sur les « dossiers techniques », les « grands projets » — assurance, protection des consommateurs, développement de l'innovation — ont encore moins progressé :

en ce qui concerne la libre prestation des services dans le domaine de l'assurance dommages, le Royaume-Uni a insisté pour qu'une décision intervienne rapidement, mais l'état des travaux ne le laisse guère espérer, bien que le Conseil Economie et Finance soit convenu en avril dernier de tenir prochainement « un débat substantiel » sur le sujet ;

— la reprise quelque peu précipitée et improvisée des travaux sur la responsabilité du fait des produits défectueux ne permettait guère de s'attendre à un accord, et le projet fait encore l'objet de divergences fondamentales ;

— enfin, le Conseil a discuté de la communication de la Commission de juin 1982 relative à un plan de développement transnational de l'infrastructure, de l'innovation et des transferts et de technologie. Les Etats approuvent les objectifs de ce plan, mais des divergences sérieuses subsistent sur les compétences qui seraient confiées à la Commission en ce domaine comme sur la dotation financière de ce plan.

III — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 1^{er} JUIN 1983

• *Sur le contexte dans lequel se situe l'action entreprise par les instances communautaires*

La Délégation,

— rappelle les positions qu'elle a déjà prises sur la nécessité d'une relance de l'intégration du marché communautaire, et sur les conditions nécessaires à l'élimination des entraves aux échanges et à l'approfondissement de l'union économique et douanière (conclusions n° 93/82 du 24 novembre 1982) ;

— constate que l'évaluation du fonctionnement du marché intérieur à laquelle a procédé la Commission met en évidence le caractère limité des progrès réalisés dans la libre circulation des biens, des personnes et des capitaux, et les manifestations multiples des tendances au protectionnisme national que la crise suscite chez les États membres ;

— note par ailleurs la persistance des divergences dans les politiques économiques et monétaires des États membres, qui entretiennent des distorsions de concurrence, et se sont récemment encore traduites par des ajustements monétaires préjudiciables, en particulier, à l'unité des prix et du marché agricoles.

• *Sur les mesures incluses dans le programme de la présidence du Conseil pour le premier semestre 1983*

La Délégation,

— relève avec intérêt que, à la suite des travaux du Conseil conjoint des ministres de l'économie et des finances, et des réunions de Copenhague et de Bruxelles du Conseil européen, la politique de renforcement du marché intérieur fait désormais place à un effort accru d'harmonisation de l'environnement juridique des entreprises et d'approfondissement de la politique commerciale commune ;

— estime que cette conception élargie du marché intérieur est de nature à lever certaines réticences à la suppression des entraves aux échanges, et à améliorer l'efficacité des mesures tendant à l'unification du marché.

• *Sur les mesures adoptées dans le cadre du programme de renforcement du marché intérieur*

— La Délégation note qu'au vu des résultats des trois premières réunions du Conseil « Marché intérieur », l'impulsion politique donnée au début de l'année en faveur du renforcement du marché intérieur s'est, à la veille du Conseil Européen de Stuttgart, quelque peu affaiblie.

— En ce qui concerne les mesures proposées pour aplanir les obstacles techniques, administratifs et fiscaux à la circulation des marchandises,

• la Délégation estime que l'adoption d'une nouvelle procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques constitue un notable progrès, en tant qu'elle permettra d'améliorer la transparence des réglementations nationales et d'exercer une action préventive contre les entraves techniques aux échanges ;

• en revanche, en ce qui concerne les entraves administratives et fiscales à la libre-circulation, la Délégation prend acte des progrès accomplis, en particulier dans le domaine des franchises fiscales, mais relève que leur portée demeure très limitée.

La Délégation estime donc souhaitable, tout en rappelant que l'élimination des entraves aux échanges doit aller de pair avec l'harmonisation de l'environnement juridique des entreprises et le renforcement de la politique commerciale commune, que le Conseil puisse parvenir à des décisions plus significatives, aboutissant à une libération réelle des échanges et à la réduction des coûts du transit communautaire.

— Sur les mesures destinées à améliorer la libre circulation de certains produits,

La Délégation note que les discussions du Conseil continuent d'achopper, tant sur des réserves de principe que sur des objections techniques, ce qui la conduit à s'interroger sur la détermination politique dont font preuve les États membres.

— Sur les mesures destinées à harmoniser l'environnement juridique des entreprises,

La Délégation se félicite de la relance des négociations communautaires dans les domaines du droit des sociétés, du droit des assurances et de la protection des consommateurs, qui sont, tout comme la politique commerciale commune, indispensables à la définition du marché intérieur communautaire.

Elle souligne toutefois avec regret qu'à ce jour cette relance n'a abouti à des résultats concrets que dans le secteur du droit des sociétés.

ANNEXE

OBSTACLES ET ENTRAVES AUX ÉCHANGES

(annexe à la Communication de la Commission de mars 1983 sur l'évaluation du fonctionnement du marché intérieur)

Obstacles et entraves d'ordre général

Préférences nationales

• Campagnes visant à inciter à l'achat des produits nationaux ; marquage d'origine ; activités des organismes chargés de la promotion des produits nationaux ;

• Préférences accordées dans le cadre de la fiscalité, des aides et de l'accroissement de crédit ;

• Réservations ou préférences accordées aux produits nationaux dans les marchés publics ; (spécifications techniques discriminatoires ; adjudication aux soumissionnaires locaux ou aux soumissionnaires utilisant des produits nationaux) ; fractionnement des marchés pour éviter les procédures ouvertes ; utilisation des procédures urgentes ou des procédures restreintes ; application mauvaise ou transposition tardive de la réglementation communautaire ; exemptions prévues par la réglementation communautaire (transports, eau, énergie, télécommunications, seuils de valeur) ;

• Contrôle des commandes des entreprises pétrolières et gazières ;

— Insécurité juridique résultant

• de la réclamation d'une compétence générale de contrôler les frontières intracommunautaires ;

• de la multitude des réglementations et du manque de transparence ;

• de la modification des réglementations sans délais de transition suffisants ;

- de l'application incorrecte ou tardive du droit communautaire ; de la stagnation des activités de la Communauté ;
- de listes noires de plaignants ;
- de la rédaction ambiguë de dispositions dont le texte vise les produits de toute provenance, mais qui, en pratique, sont appliquées aux seuls produits provenant des pays tiers ;

Obstacles aux frontières

— Formalités et contrôles

- Nombre et complexité des formalités douanières, fiscales et statistiques ;
- Exigence non motivée de certificats et licences (p. ex. dans le cadre du transit intracommunautaire) ;
- Certificats d'origine ; contrôles d'origine qu'ils soient ou non justifiés dans le cadre de l'art. 113 C.E.E. ;
- Déclarations d'importation utilisées comme des licences ;
- Suppression des procédures simplifiées pour les produits sidérurgiques ;
- Contrôle des personnes ; contrôle de carburants ;

— Restrictions à l'importation

- Calendriers d'importation ;
- Subordination des importations à l'avis d'une commission dans laquelle siègent des fabricants nationaux (p.ex. matériels anti-incendie, capteurs solaires) ;

— Problèmes administratifs

- Limitation du nombre de points de passage agréés (p.ex. magnétoscopes, textile, habillement, sidérurgie, animaux, fruits) ; concentration des bureaux de douane dans les ports et aéroports ;
- Manques d'équipement des bureaux de douane en personnel et en matériel ; retards multiples ; infrastructures non adaptées aux besoins du trafic ;
- Responsabilité des fonctionnaires relative aux sommes non perçues ;

— Autres

- Obligation de passer par un agent en douane ou un répondant ;
- Modes de calcul augmentant la valeur en douane ;
- Caractère excessif du droit douanier pénal ;

Règles relatives à la sécurité technique et à la santé publique

— Élaboration de règles

- Multitude, manque de transparence, modifications fréquentes, délais de transition insuffisants ; complexité ;
- Influence des producteurs nationaux ;
- Spécifications relatives au produit au lieu de spécifications relatives à la performance ;
- Non reconnaissance des règles des autres États membres ; conditions dissuasives d'accès aux labels de qualité ;

— Contenu des règles

- Effets discriminatoires ; normes professionnelles pénalisant les importations ;
- Complexité des règles (p.ex. jus de fruits) ;
- Dispositions exigeant que les produits à base de viande aient subi une cuisson à 70 degrés (ce qui exclut l'importation de saucisson et de jambon séché) ;
- Sévérité des règles (p.ex. matériaux de construction, appareils sanitaires, emploi d'additifs) ;
- Incompatibilité avec réglementation communautaire (p.ex. législation sur les additifs alimentaires aux vins et leur désignation) ;

- Interdiction d'importation de viande de porc en raison de foyers de peste porcine dans certaines régions de l'État exportateur ;

- Obligation d'emballage perdu (p.ex. pour les pommes et poires) ; obligation de ne commercialiser les bières et boissons rafraîchissantes qu'en emballages récupérables et approuvés par les autorités de l'État importateur ; réglementation sur l'étiquetage de la poudre de lait ;

- Obligation d'utiliser la langue de l'État importateur (p.ex. produits alimentaires, conserves) ;

- Loi de pureté sur la bière ;

- Réglementation du lait UHT ;

- Application des règles

- Limitation du nombre de postes de contrôle ;

- Longueur et coûts des contrôles (p.ex. contrôle bactériologique des pâtes) ;

- Difficultés d'obtenir une homologation (p.ex. importation de voitures par des particuliers) ;

- Méthodes d'analyses particulières ;

- Longueur et coûts des procédures d'homologation (p.ex. produits pharmaceutiques, matériel électrique) ;

- Longueur des analyses (p.ex. denrées alimentaires périssables) ;

- Contrôles approfondis à l'importation de production saisonnières (p.ex. cerises, pommes) ; obstacles à l'importation de produits agricoles ; application intransigeante des réglementations et codes (p.ex. viande, charcuterie, viande de volaille, lait, produits laitiers, fromage, œufs) ; mise en quarantaine des lots d'huîtres importées ;

- Non reconnaissance des attestations de conformité à des normes ou prescriptions techniques (p. ex. appareils à pression, panneaux de particules, caravanes ; matériel médical ; réfrigérateurs ; TV ; matériel /outillage électrique) ;

- Exigence de documents difficiles ou impossibles à fournir (p. ex. certificats de conformité ou certificats de vieillissement pour certains spiritueux) ;

Autres obstacles et entraves

- Conditions de transport

- Obligation de transport du lait U.H.T. en réfrigérés ; réglementation sur les transports de produits laitiers en camions citernes ;

- Exemption de l'obligation d'utilisation du tachygraphe ; contrôle des temps de conduite ;

- Contrôle des poids et dimension des véhicules ;

- Fiscalité

- Régimes des impôts et taxes (p. ex. boissons alcoolisées ; véhicules de tourisme, pneus ; dégrèvements en faveur des eaux minérales embouteillées localement ; normes de dénaturation des alcools pouvant entraîner une assimilation des parfums et eaux de toilette aux alcools de consommation ; autres régimes favorisant les producteurs locaux) ;

- Taxe sur la valeur ajoutée (p. ex. différences des taux ; procédures de perception ; taux de remboursement forfaitaires en agriculture) ;

- Aides

- Effets de distorsion de concurrence ; manque de transparence

- Aides subordonnées à l'achat de produits nationaux ;

- Réglementation des prix

- Prix minima ou maxima (p. ex. produits pharmaceutiques ; fixation du prix du gaz) ; fixation de marges de profit ;

- Services

- Banques ; assurances ;

• Services de transport aerien (autorisations ; diplômes professionnels ; regime des prix) ; transport par route (contingents ; temps de conduite ; contrôle des poids et dimensions de véhicules ; taxation).

Tableau 1

COMMERCE INTRACOMMUNAUTAIRE PAR RAPPORT AU COMMERCE TOTAL
(en %))

	1958		1973		1981	
	I	E	I	E	I	E
D	34,3	35,8	53,0	48,2	48,2	46,9
F	26,7	28,6	55,8	57,0	48,2	48,2
I	29,5	33,1	49,4	51,8	40,7	43,2
NL	50,1	57,1	61,3	73,2	52,4	71,3
UEBL	54,7	53,6	70,9	73,8	59,3	70,0
UK	20,4	20,3	33,1	33,1	39,4	41,2
IRL	68,2	81,5	71,8	76,3	74,7	69,9
DK	59,0	58,2	45,9	46,4	47,9	46,7
GR	53,3	50,4	50,0	55,0	50,0	43,3
EUR	33,8	35,3	52,1	53,7	47,6	50,7

I = Importations.
E = Exportations.

Remarque : Le developpement de ces chiffres est influence, en partie, par le rencherissement du prix de petrole ainsi que par une certaine reorientation des echanges provoquee par la demande supplementaire dans les pays producteurs de petrole.

Tableau 2

COMMERCE INTRACOMMUNAUTAIRE PAR RAPPORT AU PNB
(en %))

	1958		1973		1981	
	I	E	I	E	I	E
D	4,7	5,9	8,3	9,3	11,5	12,0
F	2,8	2,8	8,2	8,1	10,3	8,6
I	3,2	2,9	8,9	7,5	10,7	9,4
NL	21,6	21,9	24,8	29,1	24,8	35,0
UEBL	17,9	17,0	33,1	35,1	27,2	39,4
UK	3,7	3,2	7,2	5,7	8,4	8,1
IRL	27,1	21,4	30,3	24,5	47,4	32,8
DK	17,2	15,8	12,5	10,1	14,8	13,2
GR	10,4	4,0	10,6	4,9	12,1	5,0
EUR	5,5	5,4	10,5	10,4	12,6	12,5

I = Importations.
E = Exportations.

Tableau 3

INFRACTIONS AU TRAITE CEE
 Nombre des procédures ex art. 169

Année	Mises en demeure	Avis motivé	Saisines de la Cour	Arrêts de la Cour
1959	2	1	—	—
1960	10	3	—	—
1961	22	6	3	1
1962	8	5	2	2
1963	8	4	3	—
1964	17	7	1	1
1965	28	5	1	1
1966	25	3	—	—
1967	18	5	—	—
1968	20	12	3	1
1969	46	21	11	4
1970	50	16	2	8
1971	42	4	2	1
1972	40	18	4	1
1973	30	7	4	4
1974	30	11	1	1
1975	60	23	2	1
1976	90	38	6	2
1977	68	28	8	2
1978	100	46	15	5
1979	200	79	18	8
1980	240	82	28	20
1981	243	150	50	17
1982	332	166	46	23

Remarque : L'augmentation du nombre des procédures d'infraction à la fin des années 70 s'explique, en partie, par l'accroissement du volume du droit communautaire et par le fait qu'en 1977 la Commission a renforcé et rationalisé ses procédures internes. EN 1982, 37 % des affaires portées devant la Cour concernaient la mauvaise transposition, ou l'absence de toute transposition, des directives en droit national ; au début des années 80, il s'agissait même des trois quarts des procédures d'infraction.

Tableau 4

HARMONISATION TECHNIQUE
 (Produits industriels)

	Directives adoptées par la Commission	Propositions de la Commission	Directives adoptées par le Conseil	Propositions pendantes au 31.12
69-72	0		35	
1973	1	12	11	34
1974	2	33	14	59
1975	1	15	12	65
1976	4	13	22	55
1977	1	6	17	51
1978	5	11	11	46
1979	7	7	11	42
1980	1	25	10	58
1981	5	6	6	57
1982	14	4	7	58
Total	43		150	

II — LE RENFORCEMENT DE LA POLITIQUE COMMERCIALE COMMUNE

Rapporteur : M. Pierre Matraja, Sénateur.

- I. — La nécessité d'un renforcement des instruments communautaires de défense commerciale
- II. — Les propositions de la Commission
- III. — Conclusions de la Délégation adoptées le 1^{er} juin 1983

•
•

La proposition de règlement relatif au renforcement de la politique commerciale commune, notamment en matière de défense contre les pratiques commerciales déloyales, présentée par la Commission au Conseil, le 1^{er} mars 1983, s'inscrit, à l'évidence, dans le contexte de crise que traverse actuellement le commerce international.

Crise des échanges internationaux, d'abord, avec la stagnation en 1981 et la régression — de 2 p. 100 — en 1982 du commerce mondial en volume et cela pour la première fois depuis la fin de la seconde guerre mondiale, à la seule exception de 1975, année où le commerce international subissait le contrecoup des politiques déflationnistes menées par les pays industrialisés pour tenter d'absorber le premier choc pétrolier.

Crise des pratiques commerciales, ensuite, avec la multiplication, ouverte ou larvée, des atteintes au principe du libre échange qu'elles sont censées respecter. On assiste en effet à la montée du protectionnisme, tentation d'autant plus pressante que la crise a exacerbé la concurrence sur les marchés internationaux et que les déséquilibres des balances de paiements conduisent certains pays à chercher à réduire par tous les moyens leurs importations.

Face à une multiplication des pratiques protectionnistes, la Communauté est apparue comme une *puissance commerciale plus vulnérable*, à la fois parce qu'elle est un ensemble économique sensiblement plus ouvert que les autres et parce qu'à la perméabilité et à l'homogénéité relative de son espace commercial, ne correspond pas une politique commerciale suffisamment cohérente vis à vis de l'extérieur. On commence à se rendre compte que la Communauté n'a pas les moyens de ses compétences en matière commerciale et, en particulier, pas moyens de faire face aux diverses agressions commerciales que la crise actuelle des échanges internationaux a tendance à multiplier.

De fait, c'est à l'occasion de ses contentieux avec les États Unis, que cette faiblesse s'est manifestée de la façon la plus éclatante et, en particulier, que sont apparus particulièrement insuffisants les instruments de défense commerciale dont elle dispose actuellement.

C'est ainsi que tirant, lors du Conseil européen de Bruxelles de juin 1982, certaines leçons générales des conflits les opposant aux États Unis, qu'il s'agisse de ceux concernant l'acier, les produits agricoles ou le gazoduc eurosibérien, les Dix avaient estimé qu'il était de la plus haute importance pour la Communauté, non seulement de défendre vigoureusement ses intérêts dans les enceintes appropriées, notamment au G.A.T.T., mais encore d'« *agir en matière de défense commerciale avec autant de rapidité et d'efficacité que ses partenaires commerciaux.* »

La proposition de règlement qui tend à satisfaire à cette dernière préoccupation du Conseil, ne doit, en aucune façon, être considérée comme la remise en cause de l'adhésion que la Communauté a maintes fois réitéré en faveur d'un système commercial international ouvert. Il témoigne simplement de la volonté de celle-ci de se doter des *moyens de légitime défense commerciale* qui lui sont nécessaires pour lutter contre certaines pratiques déloyales qui ne sont pas traitées efficacement dans le cadre du G.A.T.T., dans la mesure où, sans être contraire à la lettre même de cet accord, elles se contentent d'en contredire l'esprit.

Un tel renforcement est d'ailleurs d'autant plus légitime que, comme on l'a déjà souligné, la Communauté est l'espace économique le plus ouvert sur l'extérieur. Dans ces conditions, les initiatives françaises en cette matière ne doivent pas être interprétées comme des incitations à un protectionnisme étroit et régressif, mais, au contraire, comme la manifestation d'une *volonté de voir se développer conjointement les deux volets, internes et externes, d'une politique de renforcement de l'espace commercial européen*. Tel est le sens à donner au parallélisme que la France entend faire garantir entre l'approfondissement du marché intérieur communautaire et le renforcement de la politique commerciale commune. Le Conseil européen des 21-22 mars 1983 a d'ailleurs reconnu la nécessité d'un tel parallélisme en demandant au Conseil des « affaires générales » de se prononcer sur les deux volets « avec le même degré de priorité ».



C'est dans cette perspective, plus dissuasive qu'agressive, qu'il convient d'expliciter la portée de la proposition de règlement en précisant le contenu et les insuffisances après avoir souligné la nécessité d'un renforcement des instruments communautaires de défense commerciale.

I. — LA NÉCESSITÉ D'UN RENFORCEMENT DES INSTRUMENTS COMMUNAUTAIRES DE DÉFENSE COMMERCIALE.

La Délégation a déjà eu, à maintes reprises, l'occasion d'examiner en détail les différents contentieux qui ont envenimé et enveniment encore les relations commerciales entre la Communauté et les États-Unis. Quel qu'en soit l'objet — les produits agricoles, l'acier, les crédits à l'exportation ou les exportations de produits de haute technologie à destination de l'Union soviétique —, ces contentieux témoignent de la relative faiblesse de la Communauté, malgré la cohésion parfois remarquable dont elle a pu faire preuve sur ces différents dossiers. Cette faiblesse tient sans doute d'abord à un certain manque de détermination des Européens lorsqu'il s'agit de s'opposer à la politique commerciale délibérément agressive menée par l'Administration de M. R. Reagan (1). Mais il est clair que cette véritable *guerrilla commerciale américaine* ne serait pas aussi efficace, si elle ne pouvait s'appuyer sur des procédures de défense commerciales internes à la législation américaine qui, sous couvert d'un respect intransigeant des principes du libre échange et des règles édictées par le G.A.T.T., se révèlent de véritables machines de guerre contre les exportations européennes.

Face à des pays qui comme les États-Unis dénaturent l'esprit et la lettre des règles du G.A.T.T., la Communauté apparaît désarmée. C'est une telle constatation qui a conduit le gouvernement français à prendre, sur un plan plus général, des initiatives en vue d'amener la Communauté à renforcer les instruments communautaires de défense commerciale pour lutter notamment contre certaines politiques déloyales.

A. — La dénaturation des règles du G.A.T.T. par les législations nationales : l'exemple américain.

Depuis la signature en 1947 de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, plus connu sous ses initiales anglaises G.A.T.T., les principales puissances commerciales mondiales n'ont pas ménagé leurs efforts pour réaliser le système ouvert d'échanges mondiaux dont est censé découler « l'amélioration du niveau de vie, et le bien-être des peuples du

(1) Les déclarations de M. Brock, représentant spécial de M. Reagan pour les négociations commerciales est significatif des prétentions américaines : « Une économie américaine forte est notre objectif... l'une des principales nécessités pour une économie américaine forte est le maintien des marchés ouverts ici et à l'étranger... »

« Les États-Unis sont de plus en plus concernés par la capacité des autres pays à produire des biens hautement compétitifs mais aussi par l'intervention croissante des gouvernements de nombreux pays. Nous devons être prêts à accepter les défis de la concurrence, mais aussi à nous opposer aux interventions gouvernementales qui la dénaturent. »

monde ». Mais paradoxalement, avant même que n'éclate la crise économique mondiale et que la croissance ralentie du commerce mondial — voire sa régression — ne réveillent des tentations protectionnistes toujours latentes, on n'avait pas conscience que les progrès réalisés ne rapprochaient guère l'économie mondiale de l'état de libre échange dont le G.A.T.T. avait fait son objectif ultime : en effet à mesure que les négociations commerciales multilatérales, accomplies sous l'égide du G.A.T.T., parvenaient à réduire les droits de douanes à des niveaux modiques (1), d'autres obstacles aux échanges prenaient une importance d'autant plus grande qu'ils ne sont pas quantifiables.

Tandis que le droit de douane est un élément simple permettant d'échanger des concessions aisément ajustables, il existe d'autres mesures de protection de type non tarifaire dont les formes variées, le caractère non mesurable et parfois impalpable rendent difficile toute négociation commerciale car l'importance de l'obstacle comme celle du préjudice est une question de fait pouvant difficilement être appréciée in abstracto.

La dernière négociation commerciale dite Tokyo Round s'est efforcée de mettre au point des codes destinés à réglementer les pratiques protectionnistes autres que les tarifs. C'est ainsi qu'ont été élaborés des accords portant sur l'établissement de la valeur en douane, les réglementations techniques, les marchés publics, les subventions et droits compensateurs, l'aéronautique, la contrefaçon.

Sans entrer dans le détail de chacun de ces accords, on peut dire que l'adoption de ces codes de bonne conduite n'ont pas mis fin aux abus ni réglé tous les problèmes d'application. Nombreuses sont les dispositions de ces codes autorisant des interprétations divergentes et sur lesquelles les parties contractantes du G.A.T.T. ne peuvent se mettre d'accord comme en témoigne l'échec de la dernière conférence ministérielle de cette organisation qui s'est tenue à Genève en 1982. Mais, surtout, il y a souvent un large décalage entre le contenu de ces codes et celui des lois nationales qui en assurent la transposition en droit interne. Il y a là matière à nombre de pratiques déloyales contre lesquelles la Communauté ne peut faire face dans le cadre des procédures normales de conciliation du G.A.T.T., éminemment peu contraignantes.

Cette dénaturation des règles du G.A.T.T., notamment en ce qui concerne les procédures régulières de défense commerciale, n'est jamais aussi caractéristique que dans le cas de la législation américaine.

Un avis du Conseil économique et social, adopté en juin 1982, sur le rapport de M. François Ceyrac, dresse un tableau de la législation américaine particulièrement instructif à cet égard. Celle-ci constitue, selon lui, à la fois un modèle d'efficacité que l'on peut s'efforcer d'imiter et un exemple de réglementation permettant de multiples abus face auxquels il faut précisément se donner les moyens de riposter.

En ce qui concerne les abus, on peut citer un certain nombre d'interprétations tendancieuses des notions du G.A.T.T. :

— si le critère principal du dumping retenu par la législation américaine continue à être la comparaison du prix à l'exportation au prix proposé sur le marché intérieur, des décisions prennent de plus en plus souvent pour base la valeur reconstituée (1), alors même que le principe du G.A.T.T. est de ne recourir à ce type de critère qu'en l'absence de transactions permettant d'établir une comparaison de prix valable ;

(1) Les dernières négociations multilatérales, dites Tokyo Round, achevées en 1978, ont ainsi prévu la réduction progressive, de 1980 à 1988, des tarifs d'environ un tiers, faisant passer le niveau moyen du tarif communautaire de 9,8 p. 100 à 7,5 p. 100, les droits américains passant, dans le même temps, de 7,9 p. 100 à 5,6 p. 100 et les droits japonais de 7,5 p. 100 à 5,5 p. 100.

(1) Le prix de revient reconstitué est la somme des coûts de production, matières premières, opérations de fabrication ou transformation et d'un montant pour les frais généraux et les bénéfices qui ne peut être pour le premier inférieur à 10 p. 100 des coûts et pour le second à 8 p. 100. Dans les secteurs où les taux de profit sont faibles, de telles majorations forfaitaires ont pour conséquence d'accroître la « fair value » et donc de faciliter les accusations de dumping et d'accroître le montant des droits compensateurs exigés.

(1) En fait, les États-Unis ont été amenés à fixer dans certains cas des seuils de préjudice extrêmement bas, de l'ordre de 1 p. 100 d'accroissement de la pénétration sur le marché américain pour l'acier par exemple.

— en ce qui concerne le *préjudice* subi par un secteur économique dont l'existence conditionne la légitimité, au regard du G.A.T.T., de l'imposition de droits compensateurs ou de droits antidumping, la Communauté avait obtenu, à la suite du Tokyo Round, que les États-Unis appliquent les règles du G.A.T.T. et qu'en conséquence l'imposition des droits soit subordonnée à la constatation d'un préjudice important. Or la législation américaine minimise la portée d'une telle concession puisque est qualifié d'important le préjudice qui n'est pas « sans conséquence immatérielle ou sans importance » (sic) (1). De même dans le cadre des procédures de sauvegarde pour l'établissement du lien de causalité entre le préjudice et l'accroissement des importations il suffit de montrer que celui-ci en est une « cause substantielle », c'est à dire une « cause importante qui n'est pas moins importante que toute autre cause » ;

— Enfin, il faut souligner que les États-Unis se réservent d'appliquer les mesures correctives consécutives à la mise en œuvre de clauses de sauvegarde, de façon sélective, c'est-à-dire à l'encontre des seuls pays dont l'accroissement des exportations est jugé cause de la « désorganisation des marchés ». L'article XIX du G.A.T.T. pourtant n'autorise pas une telle discrimination. Cette épineuse question de la *sélectivité des clauses de sauvegarde*, déjà éludée par le Tokyo Round, n'a pas pu être réglée lors de la Conférence ministérielle de novembre dernier.

En revanche, le Conseil économique et social proposait de modeler les procédures européennes sur la législation américaine, notamment ce qui concerne :

- les *délais très stricts* dans lesquels sont insérées les procédures américaines ;
- la *distinction effective entre l'enquête sur l'existence du préjudice et l'imposition des droits* qui, en particulier, devraient relever des autorités différentes.

On citera volontiers, en complément, certaines autres dispositions de la législation américaine qui apparaissent particulièrement menaçantes, telle la section 301 du Trade Act de 1979, qui autorise le Président des États-Unis :

« à porter remède à des actions politiques ou pratiques de gouvernements étrangers qui sont incompatibles avec les accords commerciaux internationaux ou sont déraisonnables, injustifiables ou discriminatoires et sont une charge ou une restriction au commerce américain, ou à porter remède au manquement par un gouvernement étranger d'accorder aux États-Unis des droits en vertu d'un accord commercial. »

Les plaignants peuvent être une seule entreprise (ou un groupe de firmes) qui s'estiment lésés par une pratique d'un État étranger incompatible avec un accord international.

Dans les 45 jours de la réception de la plainte, le Special Trade Representative (S.T.R.) détermine si une enquête doit être ouverte. Un rejet de la plainte de la part du Special Trade Representative doit être motivé et publié (1). Cette publicité dans la procédure permet toutes les pressions et aboutit en fait à donner aux industriels américains la possibilité de porter leur plainte devant le G.A.T.T.

En définitive, il apparaît que les États-Unis disposent, du fait de leur législation interne, de tout un arsenal de procédures d'autant plus efficaces que la simple *menace de leur utilisation* suffit à paralyser les exportateurs et qu'elle crée un *climat d'insécurité commerciale* particulièrement préjudiciable au développement des exportations européennes.

B. — Les initiatives du gouvernement français.

Particulièrement conscient des faiblesses de la Communauté en cette matière, le gouvernement français a d'abord présenté, en avril 1982, un memorandum sur le renforcement des instruments de la politique commerciale commune.

(1) En cas d'ouverture de l'enquête le S.T.R. doit immédiatement engager des consultations avec les gouvernements étrangers concernés en vue d'obtenir la suppression des pratiques mises en cause dans la plainte. Si les consultations n'aboutissent pas, le S.T.R. doit faire des recommandations au Président (dans la pratique, dans un délai de 7 à 12 mois après l'ouverture de l'enquête).

La procédure en tant que telle n'a pas d'effet suspensif ; c'est le Président qui décide des mesures nécessaires pour pallier les conséquences des pratiques incriminées : suspension ou retraits de droits, restrictions aux importations, mesures sur une base générale ou sélective.

En mars 1983, il a jugé utile de compléter cette initiative en proposant un second memorandum concernant plus spécifiquement le renforcement de la réglementation communautaire sur le dumping.

Déjà en automne 1981, le gouvernement français avait soumis à ses partenaires et à la Commission un ensemble de propositions tendant à une relance de la construction européenne dans tous les domaines de l'activité économique et sociale.

Ce premier memorandum à caractère très général insistait sur la nécessité d'une meilleure organisation de l'espace intérieur européen en vue de son utilisation économique optimale par tous les États membres.

Dans l'esprit du gouvernement français, le memorandum d'avril 1982 doit contribuer à dissiper les doutes qui se sont installés dans l'opinion publique nationale sur l'utilité et l'efficacité de la Communauté, en l'incitant à se doter des instruments de politique commerciale qui lui font actuellement défaut.

Selon lui, tandis que certains partenaires commerciaux de la Communauté se sont dotés d'un arsenal impressionnant de lutte contre les agissements déloyaux — comme on l'a vu pour les États-Unis — d'autres ont des pratiques commerciales telles qu'elles constituent de véritables obstacles aux échanges — on pense volontiers dans ce cas au Japon —. Ceci contraste avec la transparence des procédures communautaires. Ainsi le gouvernement français a-t-il proposé, outre un meilleur contrôle statistique des importations, de doter la Communauté d'un nouvel instrument lui permettant de faire échec aux pratiques commerciales déloyales des pays tiers.

On a vu en effet dans le cas américain — mais également en examinant dans le cadre d'un autre rapport de la Délégation sur les relations commerciales C.E.E. — Japon — que certaines réglementations ou pratiques déloyales portent atteinte au libre échange, alors même qu'elles ne sont pas clairement prohibées par des dispositions précises du G.A.T.T. ou des codes qui en émanent. Le memorandum estime nécessaire de remédier aux lacunes des procédures communautaires en évoquant précisément l'exemple de la section 301 du Trade Agreement Act de 1979 déjà cité.

Le memorandum portant plus spécifiquement sur le renforcement de la réglementation C.E.E. sur le dumping, déposé le 15 mars 1983, tend à compléter ces premières propositions. Dans ce document, le gouvernement français suggère d'adapter le règlement n° 3017/79 du 20 décembre 1979 pour tenir compte de l'expérience acquise en matière de lutte contre le dumping. Il est d'abord favorable à l'adoption des délais impératifs pour les différentes étapes de la procédure, à l'image de ce qui existe aux États-Unis, ce qui présente le double avantage de mieux garantir les droits des parties et de permettre d'abréger une procédure dont il ne faut pas qu'elle aboutisse trop tardivement, c'est à dire lorsque des dommages irréparables ont été causés au secteur concerné.

Ensuite le memorandum estime que si le règlement actuel donne le choix à la Commission en vue de parer aux conséquences du dumping entre l'acceptation d'engagements de prix des entreprises incriminées et l'imposition de droits antidumping, il convient d'avoir plutôt recours à ce dernier type de mesure où le respect effectif des engagements de prix n'est pas aisément vérifiable et qu'ils peuvent être rendus sans portée par les fluctuations des changes.

Le gouvernement propose également qu'à l'instar des États-Unis, les dispositions relatives à la rétroactivité des droits existant dans le règlement soient à la fois renforcées et utilisées plus fréquemment.

Enfin, il souhaite qu'il soit fait un usage plus large de la notion de menace de préjudice pour justifier l'imposition de droits provisoires en cas d'urgence et que, dans les cas les plus sérieux, les mesures contre le dumping ne soient pas exclusives d'autres mesures telles l'application de limitations quantitatives ou la suspension d'avantages tarifaires.

En définitive, ces propositions tant initiales que complémentaires, constituent une nouvelle manifestation d'un engagement français en fait assez ancien en faveur d'un libre échange organisé pour lequel il est primordial d'assurer la sécurité juridique et économique des échanges internationaux. Mais telle n'est pas non plus la position traditionnelle d'un certain nombre de nos partenaires de la Communauté et c'est ce qui explique à la fois la relative timidité de la proposition de règlement et les débats auxquels donne lieu sa discussion au sein du Conseil.

II. — LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Si elle a su faire preuve de cohésion à l'occasion de certains contentieux particuliers comme au cours de la Conférence ministérielle du G.A.T.T. de novembre 1982, la Communauté n'en reste pas moins quelque peu divisée sur certains principes de la politique commerciale commune et, en particulier, sur l'opportunité d'un renforcement des instruments de défense commerciale, pourtant modeste, que propose la Commission.

A. — Le projet de règlement

Ce projet, présenté par la Commission au Conseil le 1^{er} mars 1983 (1) sur la base de l'article 113 du Traité C.E.E., a d'abord pour objet de donner à la Communauté les moyens de répondre à un ensemble de pratiques préjudiciables émanant de pays tiers qui, de par leur diversité, n'étaient pas nécessairement soumises aux procédures existantes. Il s'agit :

- de pratiques administratives restrictives en contradiction avec les règles du G.A.T.T. ;
- de restrictions à l'exportation de matières premières ;
- de restrictions à l'importation.

Ce faisant, la Commission a souhaité emprunter une *voie médiane* entre deux options extrêmes :

- la première qui aurait consisté à ne retenir qu'une liste *limitativement énumérée* de pratiques déloyales, n'aurait eu qu'une efficacité limitée dans la mesure où il est quasiment impossible de dresser a priori une liste exhaustive de ce type d'obstacles non tarifaires.
- la seconde option, qui aurait été, à l'instar des États-Unis, de s'en prendre à n'importe quelle pratique jugée « injustifiable, déraisonnable ou discriminatoire », eût été critiquable étant donné qu'elle consistait précisément à prendre modèle sur une législation que la Communauté a toujours condamnée et qu'elle aurait encouragé de plaintes de la part des industriels auxquelles la Communauté soucieuse de respecter les règles du G.A.T.T. n'aurait pas donné de suites effectives.

Ensuite le nouveau règlement vise à *faciliter le plein exercice des droits de la Communauté*, notamment par le recours, sur initiative directe de la Commission, à des procédures internationales de règlement des différends, en particulier au sein du G.A.T.T.

Enfin, à la différence des instruments existants, la procédure proposée par la Commission permettra d'identifier et d'*éliminer le préjudice* éventuellement subi par les entreprises communautaires sur *leurs marchés d'exportations dans les pays tiers*.

La procédure prévue est également relativement novatrice, tant en ce qui concerne l'initiative de l'action, la procédure d'examen, la nature des contre-mesures que le mécanisme décisionnel.

Sur le plan de l'initiative de la procédure il est d'abord prévu que les États membres ont la faculté de saisir la Commission aussi bien pour lutter contre des pratiques déloyales que pour assurer le plein exercice des droits de la Communauté : concrètement il s'agit de susciter le recours à des procédures telles que celles de l'article XXIII du G.A.T.T. permettant le retrait de certaines concessions commerciales, ou d'initier des demandes de compensation pour répondre à l'application par un pays tiers de clauses de sauvegarde fondées sur l'article XIX du G.A.T.T.

Ensuite, la Commission a estimé que — à l'image de ce qui existe pour les procédures antidumping et subvention, les industriels devraient avoir la possibilité de saisir *directement* la Commission des pratiques déloyales.

En ce qui concerne la procédure d'examen, elle est calquée sur celle prévue par les règlements 3017/79 sur le dumping et 288/82 sur le régime des importations. Elle consiste en un *examen de recevabilité de la plainte* par la Commission et en des règles garantissant par leur *transparence* les droits des parties pour l'application d'éventuelles contre-mesures.

(1) COM (83) 87 final.

Les *délais prévus* s'inspirent de ceux en usage chez les principaux concurrents commerciaux de l'Europe :

- 45 jours pour l'examen de recevabilité,
- 5 mois pour la soumission du rapport d'examen, à l'exception des cas particulièrement complexes (7 mois),
- décision finale prise dans les 5 mois suivant la soumission du rapport d'examen, sauf dans les cas de recours à des procédures internationales de règlement des différends, où les décisions correspondantes devraient alors intervenir dans les trois mois suivant la conclusion de ces procédures.

Au total une durée de 12 mois et demi et 14 mois et demi dans les cas les plus complexes.

Les contre-mesures prévues seraient notamment les suivantes :

- la suspension ou le retrait de concessions issues de négociations de politique commerciale ;
- le relèvement de droits existants ou l'institution de toute autre imposition à l'importation ;
- l'instauration de restrictions quantitatives ;
- ou l'instauration de toute autre mesure modifiant les conditions d'importation ou d'exportation, ou affectant autrement les échanges avec les pays tiers concernés.

Quelle que soit la rigueur des délais ou l'ampleur des contre-mesures prévues, un tel dispositif serait privé d'effet sans un mécanisme favorisant des prises de décisions rapides.

Juridiquement l'article 113 du Traité permet déjà à la Commission de prendre toutes les mesures qui s'imposent, mais cela sous le contrôle du Conseil statuant à la majorité qualifiée. Mais il a paru plus efficace, pour éviter certaines carences du mécanisme de décision actuel de recourir à une procédure aboutissant en cas de contestation par l'État à l'exigence d'une majorité renversée. Ainsi dans les cas où, à la suite de la procédure d'examen, la Commission estime qu'une action est nécessaire dans l'intérêt de la Communauté, elle prend une décision après consultation des États membres dans le cadre d'un comité consultatif composé de représentants des États membres et présidé par un représentant de la Commission.

Tout État membre qui s'est prononcé, lors de la consultation contre la mesure proposée par la Commission, peut déférer, dans un délai de cinq jours, cette décision au Conseil si, dans un délai de 30 jours, le conseil statuant à la majorité qualifiée ne s'est pas prononcé contre la décision de la Commission, la décision de la Commission est réputée adoptée.

En définitive, si la proposition de règlement apparaît prudente au regard notamment ses possibilités offertes par la législation américaine, il faut rappeler que celle-ci joue plus un rôle *dissuasif* que *coercitif* dans la mesure où rares sont les cas où elle est appliquée dans des cas manifestement contraires à ce qui est autorisé dans le cadre du G.A.T.T.

En outre, force est de faire deux observations : au delà de la rigueur des procédures, l'efficacité de tels instruments est fondamentalement conditionnée par deux éléments essentiels :

— *l'importance des moyens administratifs* consacrés à la gestion des instruments de défense commerciale : à cet égard, le déséquilibre est flagrant entre l'importance des moyens américains — plus de mille personnes — et la faiblesse de ceux de la Commission qui ne peut consacrer à cette tâche qu'une trentaine de personnes.

— la détermination des États à utiliser les instruments dont ils disposent. Ce point de vue, on peut douter de la volonté réelle de certains États membres de voir la Communauté faire usage des nouvelles prérogatives prévues par le projet de règlement comme le laissent craindre les premières délibérations du Conseil.

B. — Les débats au sein du Conseil

Ce projet de règlement donne lieu, comme cela était d'ailleurs prévisible, à certaines dissensions entre les Dix. En l'occurrence, on peut se demander si la division désormais classique entre les États libéraux et les États interventionnistes ne se double pas d'un clivage plus politique entre ceux qui sont partisans d'une politique plus indépendante vis à vis des États Unis et ceux qui sont désireux de *ménager l'allié américain*.

D'un côté, on trouve l'Allemagne, les Pays Bas et le Danemark qui s'interrogent sur l'opportunité même du règlement et qui vont jusqu'à douter de ce que celui-ci procède d'une interprétation exacte des orientations générales définies par le Conseil européen de juin 1982. Ces pays estiment que l'arsenal offert par les instruments actuels de défense commerciale suffit à la Communauté pour défendre ses intérêts légitimes. Un nouvel instrument, qui n'augmente en aucune façon les droits de la Communauté vis-à-vis des pays tiers au regard des règles du G.A.T.T. pourrait, selon eux, au contraire, en affaiblir la position sur le plan international et cela d'un double point de vue :

- il offrirait des arguments supplémentaires aux pays qui accusent la Communauté de pratiquer une politique protectionniste.
- il rendrait moins légitimes les critiques que la Communauté fait elle-même à l'encontre des pratiques abusives de certains de ses partenaires commerciaux et notamment des États-Unis.

En revanche, la France, le Royaume-Uni, l'Italie et la Grèce considèrent, au contraire, que le projet de règlement se situe dans la droite ligne des orientations définies par le Conseil Européen. Reconnaissant qu'un tel instrument *n'accroît pas les droits de la Communauté vis à vis des Pays tiers*, ces pays estiment cependant qu'il est de nature à renforcer la crédibilité des réactions de la Communauté face à des pratiques abusives émanant de ses partenaires commerciaux. Tandis que la France est globalement favorable au dispositif proposé, le Royaume Uni réserve son attitude en ce qui concerne le mécanisme de décision.

Enfin, la Belgique et l'Irlande se sont montrées plutôt favorables au projet sous réserve qu'il ne prenne pas un caractère protectionniste.

•
•

En définitive, l'aboutissement de ce projet dépend de l'issue d'un double débat, débat spécifique sur l'opportunité d'un réarmement commercial, débat, plus général, sur l'articulation, voulue par la France, entre les deux volets, interne et externe, de la politique commerciale commune.

A ce sujet, la Délégation souhaite faire deux séries d'observations. Sur le fond, il convient de ne pas confondre réarmement commercial et protectionnisme car celui-ci doit présenter un caractère *fondamentalement dissuasif* : il s'agit non de préparer une agression à l'encontre des exportations des pays tiers mais de mettre en place des instruments de *légitime défense commerciale* qui feront réfléchir ceux qui seraient tentés de spéculer sur une certaine inefficacité des procédures communautaires pour laisser se développer des pratiques déloyales.

Quant au *parallélisme* souhaité par la France, il apparaît comme la préoccupation légitime de ceux pour qui le dépérissement des frontières intracommunautaires doit avoir pour contrepartie une *vigilance accrue* aux frontières extérieures de la Communauté et cela dans le strict respect de nos obligations issues du G.A.T.T., garantissant une *sécurité commerciale effective* aussi bien pour les producteurs communautaires que pour les exportateurs des pays tiers.

III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 1^{er} JUIN 1983

- inquiète de la montée du protectionnisme consécutive à la persistance de la crise économique mondiale,
- convaincue que le maintien d'un système ouvert d'échanges internationaux est la condition du rétablissement de la prospérité pour tous les pays à économie de marché, qu'ils soient industrialisés ou en voie de développement,
- consciente, cependant, de ce que les procédures actuelles du G.A.T.T. ne permettent pas de lutter efficacement contre des pratiques déloyales aux formes de plus en plus diverses,
- estimant notamment qu'il importe que la Communauté ait les moyens de riposter aux mesures de défense commerciale qui lui seraient abusivement appliquées, et rappelant à cet

égard, les préjudices subis par les exportateurs de la Communauté à la suite de la mise en œuvre par les États-Unis de procédures de défense commerciale qui dénaturent ou méconnaissent les principes du G.A.T.T.,

La Délégation

— juge indispensable le renforcement des procédures communautaires de défense commerciale tant par la création d'un nouvel instrument mieux adapté à des pratiques déloyales de plus en plus diversifiées que par l'adaptation du règlement du 20 décembre 1979 relatif au dumping ;

— affirme qu'un tel renforcement ne présente pas un caractère protectionniste, dès lors que son objet est simplement d'assurer la légitime défense commerciale de l'espace économique communautaire et que le nouvel instrument s'inscrit dans une stratégie globale fondamentalement dissuasive ;

— considère que le nouvel instrument dont la Commission préconise l'adoption, apporterait des améliorations substantielles au dispositif existant en particulier en ce qu'il permet de faire face aux préjudices subis par les entreprises communautaires sur les marchés des pays tiers et qu'il prévoit un mécanisme de décision tendant à parer d'éventuelles carences du Conseil ;

— ne méconnaît ni les insuffisances du dispositif du projet de règlement qui ne permet pas explicitement la prise en compte des troubles subis au seul niveau national ni les limites, plus générales, de nature administrative et politique d'une telle initiative dans la mesure où l'utilisation du nouvel instrument pourrait se trouver en fait réduite à cause de la faiblesse des moyens administratifs affectés par la Commission aux questions de défense commerciale et du manque de détermination de certains États membres peu désireux d'utiliser des instruments qui risqueraient d'envenimer les relations de l'Europe avec certains de leurs partenaires commerciaux importants ;

— souhaite toutefois une adoption rapide du projet de règlement qui constitue une étape d'autant plus importante dans le renforcement de la politique commerciale qu'elle apparaît comme le complément nécessaire de la politique d'approfondissement du marché intérieur communautaire qu'il convient de poursuivre en parallèle.

CHAPITRE VI

SUR LA COOPÉRATION ET L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

MÉMORANDUM DE LA COMMISSION SUR LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DE DÉVELOPPEMENT

Rapporteur : M. Robert Pontillon, Sénateur.

- I. — La reformulation des priorités de l'action de la Communauté sur la base d'un bilan des politiques de développement
- II. — L'adaptation des moyens financiers et du cadre institutionnel
- III. — La confirmation de la volonté européenne de favoriser un rééquilibrage des relations Nord-Sud
- IV. — Les réactions des États
- V. — Conclusions de la délégation adoptées le 20 mai 1983.



L'Europe s'est efforcée d'être à l'avant-garde en matière de coopération pour le développement. A cet égard, le memorandum, adopté par la Commission à l'initiative de M. Edgard Pisani et transmis au Conseil le 4 octobre 1982, est une étape importante dans l'évolution d'une politique qui constitue un aspect essentiel de la construction européenne.

La réflexion qu'il constitue, intervient en effet à une période cruciale des relations entre l'Europe et le Tiers-Monde. D'une part, malgré l'aggravation parfois dramatique de la situation économique de la plupart des pays en voie de développement sous l'effet de la crise économique mondiale, on assiste à un essoufflement du dialogue Nord-Sud qui oblige la Communauté à reconsidérer les objectifs (1) qu'elle se proposait il y a seulement deux ans, alors que la perspective du sommet de Cancun suscitait légitimement l'espoir d'un déblocage.

D'autre part, c'est au cours du premier semestre 1983 que devront être fixés les mandats de la négociation qui s'ouvrira en septembre en vue du renouvellement de la Convention de Lomé. En outre, la poursuite du processus d'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal conduit non seulement à s'interroger sur l'avenir de la politique méditerranéenne de la Communauté — ainsi que sur sa politique latino-américaine — mais encore à réfléchir sur la possibilité pour l'Europe de concilier une politique de soutien de ses régions périphériques méridionales et une aide au développement des pays méditerranéens.



De ce point de vue, le memorandum se veut à la fois : reformulation des priorités de la politique communautaire pour répondre aux problèmes actuels des pays en voie de développement, adaptation en conséquence de ses moyens financiers et de son cadre institutionnel et confirmation de la volonté européenne de rééquilibrage des relations Nord-Sud. Cette analyse sera complétée par le rappel des premières réactions des États concernés, membres de la C.E.E. ou appartenant au groupe des A.C.P. — Afrique, Caraïbes, Pacifique.

(1) « Politique de la Communauté dans le dialogue Nord-Sud », premier rapport adopté par le Conseil Européen en juin 1981 et deuxième rapport par le Conseil lors de sa session des 7 et 8 décembre 1981.

I — LA REFORMULATION DES PRIORITÉS DE L'ACTION DE LA COMMUNAUTÉ SUR LA BASE D'UN BILAN DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT

La réflexion du Memorandum sur les lignes de forces d'une politique communautaire pour les années 1980 s'appuie sur une évaluation sans complaisance des résultats obtenus dans la lutte contre le sous-développement.

A. — Le bilan des politiques de développement

Sur le plan mondial, la Commission souligne, au-delà de certains faits encourageants, le caractère dramatique de la situation des pays en voie de développement et, notamment, des plus pauvres d'entre eux. C'est ainsi que, si pour un milliard d'hommes du Tiers-Monde, le revenu moyen par personne a presque doublé en termes réels en vingt ans, on constate en revanche pour certains pays un appauvrissement absolu : au cours de la dernière décennie, les pays pauvres d'Afrique ont connu une régression du revenu per capita de 0,4 p. 100 par an, tandis que le nombre de personnes sous-alimentées a tendance à augmenter.

Pour la Commission, il s'agit là d'un phénomène structurel posant à l'Europe un problème d'autant plus grave que c'est précisément avec la moitié la plus pauvre de l'humanité qu'elle entretient des relations privilégiées : « *qu'elle l'ait choisi ou non sa responsabilité est engagée* », affirme le Memorandum.

Face à ce défi, la Commission dénonce l'insuffisance des efforts des pays riches. L'augmentation des flux d'aide a été réelle mais trop faible pour pallier les effets sur ces pays de la détérioration du contexte économique international : en vingt ans, la croissance réelle des flux d'aide publique au développement (2,7 p. 100 par an) a été à peine supérieure au taux d'accroissement démographique ; en outre, l'aide n'est pas dirigée vers ceux qui en ont le plus besoin : en 1979, l'aide bilatérale aux pays à revenu moyen s'élevait à douze dollars par personne contre cinq pour les pays pauvres.

Les critiques de la Commission se font même plus radicales : *« L'aide se passe comme si l'aide n'avait pas pour objet de mettre un terme aux situations les plus inacceptables, mais au contraire de réaliser les investissements les plus sûrs et les plus rentables... »* notamment parce que l'aide est plus facilement absorbée par les pays développés de par leur structure économique. Faute de ces investissements élémentaires, ajoute la Commission, l'aide consentie n'aboutit qu'à entretenir une perpétuelle misère : *«... au-dessous d'un certain seuil d'efficacité, l'aide devient pernicieuse car elle entretient l'aubaine et disperse l'effort... »*

Enfin, même si l'on peut noter certains progrès partiels dans l'adaptation des règles du jeu commercial et financier international, qu'il s'agisse de l'amélioration des mécanismes du Fonds monétaire international — financement compensatoire, facilité élargie... — de l'augmentation des moyens de la Banque mondiale, de la mise en place de préférences commerciales généralisées ou de l'annulation ou du rééchelonnement de dettes — force est de constater l'impasse des négociations globales qu'illustre le « quasi-échec » du Sommet de Cancun.

Sur le plan communautaire, la Commission se livre à un examen critique des résultats obtenus par les différents instruments de la politique européenne de développement. Suite à l'impulsion donnée par le Sommet de Paris, la gamme de ces instruments s'est considérablement enrichie mais, observe la Commission, « on peut se demander, aujourd'hui encore, si l'action communautaire en matière de développement, riche d'instruments et de possibilités multiples, a réellement acquis la cohérence et la consistance d'une politique.

Le Memorandum n'est pas plus indulgent à l'égard des pays en voie de développement eux-mêmes qui « *ont aussi leur part dans ce bilan décevant : difficultés dans la gestion, priorité donnée à l'appareil d'Etat, à la ville, aux grands projets, aux élites formées au Nord ; priorités du court terme, rares sont les gouvernements qui ont réussi à définir une politique et à s'y tenir... »*

Cela dit, à ces doutes et critiques préliminaires font suite des bilans particulièrement optimistes, qu'il s'agisse de la politique de Lomé, des préférences généralisées ou des aides essentiellement alimentaires ; seule la politique méditerranéenne fait l'objet de considérations prudentes, eu égard aux incertitudes qui touchent à l'avenir des relations entre la C.E.E. et les pays concernés.

Le bilan d'ensemble de la politique communautaire est présenté comme impressionnant.

Sur le plan commercial, la Communauté est le principal partenaire des pays en voie de développement : les importations de produits manufacturés en provenance des pays en voie de développement représentent 1,35 p. 100 du P.N.B. communautaire en 1980, contre 1,13 p. 100 pour les États-Unis et 0,58 p. 100 pour le Japon. Son tarif douanier moyen est l'un des plus bas du monde, tandis que ceux des droits concernant particulièrement les pays en développement ont connu depuis vingt ans une tendance à la baisse bien plus forte que les autres.

Sur le plan financier, la politique communautaire de développement représente 10 p. 100 de l'aide publique des États membres, qui eux-mêmes versent 50 p. 100 de celle du total des pays de l'O.C.D.E. Cette aide s'est accrue de 7 p. 100 par an en termes réels au cours des années soixante dix, pour atteindre 1,5 milliards d'ÉCU en 1981. En outre, on a assisté à une diversification des instruments : aux conventions ACP-C.E.E., se sont ajoutées l'aide alimentaire, pour 30 p. 100 du total, l'aide financière et technique, l'aide passant par les organisations non gouvernementales, l'aide d'urgence et l'aide à la promotion commerciale et à la coopération régionale. D'où une certaine diversification géographique de l'effort : concentrée quasi exclusivement sur l'Afrique au début des années soixante, l'aide se partage aujourd'hui (65 p. 100 — 35 p. 100) entre l'Afrique et le reste du monde. D'une façon générale, l'aide communautaire concerne plus les pays les moins avancés que celle des États membres.

En définitive, la Commission exprime nettement certains principes : *la Communauté n'est pas une institution multilatérale de développement ; expression de l'identité européenne, la politique communautaire comporte des préférences géographiques ; manifestation de solidarité avec certains pays en voie de développement, elle reflète également certains intérêts économiques dans l'organisation de ses relations avec des pays dont elle dépend pour la sécurité de ses approvisionnements et de ses débouchés.* »

Cette politique veut également se distinguer des politiques bilatérales des États membres, ne pas être une onzième politique qui s'ajouterait aux dix premières. Elle veut être perçue comme l'émanation d'une Communauté qui n'a ni les attributs ni les ambitions d'un État mais est l'acteur responsable capable d'assurer la concertation et la coordination des politiques et des positions nationales. Elle tend enfin à devenir l'expression des objectifs que l'opinion publique européenne lui assigne et, à ce titre, elle cherche à refléter les priorités exprimées par l'Assemblée des Communautés, notamment en ce qui concerne l'aide alimentaire.

De fait, les nouvelles priorités exposées dans le Memorandum font une large place aux problèmes agro-alimentaires.

B. — Les nouvelles priorités

La redéfinition des objectifs de la politique communautaire de développement pour les années quatre-vingts s'effectue à deux niveaux. Il s'agit :

— d'agir en faveur d'un *développement autonome* (self reliant) et durable (sustainable) des pays du Tiers-Monde, notamment des plus pauvres d'entre eux ;

— d'œuvrer pour la promotion de formes originales de coopération économique internationale, tant au niveau des relations directes entre l'Europe et certains groupes de pays en voie de développement, qu'au niveau Nord-Sud.

S'agissant de la politique générale de développement, on met donc l'accent sur la recherche de l'autonomie, en particulier alimentaire, et, du point de vue des méthodes, sur le soutien aux politiques plutôt que sur l'aide aux projets.

En effet, constate la Commission, à l'insuffisance quantitative des transferts s'ajoute leur trop fréquente inadéquation ; les pays donateurs, notamment, sont tentés de préférer le financement de projets bien identifiables, mais pas nécessairement adaptés aux besoins des pays en voie de développement bénéficiaires ni susceptibles d'être intégrés à son tissu économique et social.

Pour la Commission, *« la solution n'est pas dans une plus stricte conditionnalité de l'aide... Elle n'est pas non plus à chercher dans la voie d'un transfert aux gouvernements des*

pays bénéficiaires, de la responsabilité exclusive de la mise en œuvre et de la gestion de l'aide qui leur est apportée. » « *Entre la rigide conditionnalité des financiers et l'irresponsable incondicionalité, il nous faut absolument trouver les voies d'un dialogue politique entre les apporteurs de ressources extérieures et les décideurs locaux et que ce dialogue dépasse le simple marchandage ou le simple débat technique sur les projets à financer.* »

Cela dit, il n'est pas question pour la Communauté d'imposer à ses partenaires de quelconques priorités définies de l'extérieur. En somme, l'esprit du Memorandum est, pour reprendre une formule d'Edgard Pisani, de dire aux pays concernés : « *Définissez une politique et la Communauté vous aidera à la réussir et à la continuer.* »

De fait, 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, valorisation de potentiels locaux en ressources naturelles et, notamment, énergétiques.

La priorité des priorités est bien sûr de faire cesser le scandale de la faim et, pour ce faire, de renforcer l'autonomie agro-alimentaire. 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 p. 100, ne le sera plus qu'à 70 p. 100. 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.

II. — L'ADAPTATION DES MOYENS FINANCIERS ET DU CADRE INSTITUTIONNEL. —

Cette réflexion sur l'acquis débouche sur une adaptation du système institutionnel de coopération et sur la nécessité d'une augmentation des moyens financiers.

A. — Un cadre institutionnel renouvelé —

Sur le plan institutionnel, le Memorandum comporte un certain nombre de propositions concernant tant les pays A.C.P. que les pays méditerranéens et les pays en voie de développement dits non associés.

En premier lieu, le Memorandum propose pour les pays A.C.P., de définir l'instar de ce qui existe pour ceux du Maghreb et du Machrek, un *contrat à durée indéterminée*, sur lequel viendrait se greffer des protocoles financiers. La Convention de Lomé se présenterait toujours comme un accord contractuel négocié sur un pied d'égalité géré paritairement couvrant tous les aspects des relations de la C.E.E. avec les pays concernés, qu'elles soient commercia-

les, économiques ou financières ; mais elle 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 que la plupart des cas. Ainsi serait assurée l'unité du système 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.

Pour la Commission, 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* que le Memorandum présente comme un « acte de foi eu égard à la difficulté de l'entreprise » procède de la même démarche : cette région ne saurait à la longue s'accommoder de division ou de fragmentations qui méconnaissent l'unité fondamentale d'une zone 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.

Enfin, la Commission estime nécessaire de repenser ses relations avec les pays en voie de développement qu'il est convenu de qualifier de non associés, regrettant d'ailleurs que l'on ait pris l'habitude d'appliquer à ces pays une expression négative. Dans cette perspective, elle propose de prendre en considération la possibilité de donner un contenu financier aux accords de coopération gérés sur une base paritaire. Sur le plan des principes, elle affirme même que « la Communauté manifesterait clairement qu'elle refuse d'inscrire sa politique de coopération bilatérale avec les P.V.D. dans une division dépassée entre pays associés et pays non associés »

B. — L'augmentation des besoins financiers

Sur le plan financier, le Memorandum se fixe un objectif dont la simplicité devrait 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 à atteindre par étapes au cours des dix prochaines années constitue un doublement des sommes actuellement affectées à cette aide : celle-ci représente en effet approximativement 10 p. 100 de l'aide des États, soit donc 0,5 pour mille de leur produit combiné.

Mais par cet objectif, présenté comme « ambitieux mais pas irréaliste », la Commission 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 *budgetisation du Fonds européen de développement*. En outre, il faut souligner que la Commission s'est déclarée favorable à une interprétation ouverte de l'article 18 des statuts de la Banque européenne d'investissement qui permettrait à cet organisme d'intervenir, au-delà de la zone A.C.P. Méditerranée, dans les autres P.V.D. liés à la Communauté par des accords de coopération.

III. — LA CONFIRMATION DE LA VOLONTÉ EUROPÉENNE DE FAVORISER UN RÉÉQUILIBRAGE DES RELATIONS NORD-SUD

Les difficultés rencontrées aujourd'hui par la Communauté pour réaliser les objectifs qu'elle s'était fixés en 1981 pour le dialogue Nord-Sud conduit le Memorandum à s'interroger sur la crise du système multilatéral de coopération. Malgré ce constat désabusé, la Commission continue d'afficher son intention de modifier les règles du jeu commercial et financier international en faveur des P.V.D.

A. — La 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 Memorandum, 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 ou éclatèrent 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 États-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 États-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. »*

B. — L'engagement en faveur de nouvelles règles du jeu économiques internationales

Favorable à « l'instauration par le dialogue Nord-Sud d'un nouveau système de relations économiques internationales basé sur les principes de l'égalité et de l'avantage mutuel, promouvant l'intérêt commun de tous les pays » suivant les formules mêmes de la Résolution 34/138 de l'Assemblée Générale des Nations-Unies, la Commission estime que la Communauté assume *les responsabilités que lui confère sa position de principal débouché pour les exportations des pays en voie de développement*, tant en ce qui concerne les prix des produits de base que l'accès au marché communautaire.

La Communauté doit rester le protagoniste actif de la recherche de moyens propres à limiter l'instabilité des cours des produits de base, soit sur le plan international, en participant à la négociation d'accords de produits, soit au plan régional, en s'efforçant de trouver avec les pays consommateurs et producteurs directement concernés, des solutions appropriées. Elle souligne en outre le rôle que peuvent jouer les accords d'approvisionnement à long terme de céréales dans la sécurité alimentaire des P.V.D.

Enfin, la Commission s'est prononcée non seulement pour le maintien des systèmes S.T.A.B.E.X. et S.Y.S.M.I.N. au bénéfice des pays A.C.P. mais encore de son extension à l'ensemble des pays les moins avancés.

Par ailleurs, selon le Memorandum, les relations commerciales devraient être organisées sur la base des principes suivants :

- maintien pour une longue durée du régime préférentiel A.C.P. à l'instar du régime des pays méditerranéens, assorti d'une concertation accrue pour éviter l'apparition de situation de crise ;

- effort d'ouverture en direction des autres pays du Tiers Monde que ce soit par le biais du système des préférences généralisées que par celui des accords de coopération.

- enfin, pour les pays les plus avancés des pays en voie de développement d'Asie ou d'Amérique latine, l'évolution future du régime des échanges s'effectuera de plus en plus sur la base d'une *réciprocité graduée*.

Dans tous les cas, il s'agit de garantir plus la *sécurité et la prévisibilité des courants d'échanges* que de réaliser des progrès nécessairement limités dans la voie de la libéralisation.

Enfin, il est offert aux P.V.D. qui le souhaiteraient de prendre l'É.C.U. comme référence de change voire de leur offrir l'É.C.U. comme moyen de diversification de leurs actifs monétaires.

IV. — LES RÉACTIONS DES ÉTATS

Qu'elles émanent des États membres de la Communauté ou des pays A.C.P., les réactions gouvernementales restent marquées par une certaine prudence, réserve normale lorsqu'il s'agit d'attendre la définition d'une position de négociation pour Lomé III, mais aussi peut-être point de méfiance chez ceux qui, par pragmatisme se sentent naturellement peu portés à adhérer à des formules nouvelles, dont le contenu et les conséquences ne sont pas toujours faciles à discerner de prime abord.

A. — Les États membres de la Communauté

Dès le 8 novembre 1982 lors d'un Conseil Développement, les États membres ont procédé à un large échange de vues sur le Memorandum.

Les conclusions tirées par la présidence du Conseil indiquent que le Conseil :

- partage les objectifs généraux fixés pour le Memorandum 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 inter-cases plutôt qu'à l'approche par produit ;

- 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. 1000 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 budgetiser 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.

C'est tenant compte de ces réactions que la Commission a adopté le 24 mars 1983 des orientations en vue de la définition d'un mandat de négociation de la Communauté pour le renouvellement de la Convention de Lomé II. Ces orientations reprennent l'essentiel des propositions du Memorandum relatives aux relations entre les pays A.C.P. et la Communauté.

Ces nouvelles propositions tout comme celles du Memorandum vont susciter un certain nombre de divergences entre États membres de la Communauté.

D'une façon générale, la France très ouverte à l'analyse et aux suggestions contenues dans le Memorandum reste cependant très attachée à l'aquis résultant de l'actuelle Convention de Lomé.

Aussi s'oppose-t-elle à certaines *tendance centrifuges* qui se manifestent par delà l'accord très général des États membres sur les grandes lignes du Memorandum.

Ces tendances centrifuges résultent soit de *préoccupations mondialistes* comme celles dont témoignent les Pays-Bas, soit de la combinaison d'*intérêts géographiques spécifiques* que certains États membres expriment pour telle ou telle catégorie de pays : les Danois pour les pays les moins avancés, les Grecs et dans une moindre mesure les Italiens pour les pays du pourtour méditerranéen. Le même type de clivage apparaît en ce qui concerne la négociation d'accords pluriannuels régionaux avec les pays en voie de développement non associés d'Asie et d'Amérique latine : tandis que la France semble plutôt réservée sur ce projet estimant qu'en la matière priorité ne doit être donnée qu'aux seuls pays les moins avancés, d'autres comme le Danemark, les Pays-Bas ou la Grande-Bretagne y sont favorables.

D'autres divergences assez sensibles se font jour en ce qui concerne les problèmes commerciaux et ceux des produits de base. La République fédérale voudrait accélérer l'intégration des pays en voie de développement au commerce mondial et s'inquiète des propositions, à son avis restrictives, contenues dans le Memorandum ; la Grande-Bretagne de son côté estime souhaitable de favoriser l'élargissement des conditions d'accès au marché communautaire. La France, quant à elle, a fait savoir qu'en la matière il y avait peu à attendre de nouvelles conventions commerciales communautaires et que ce qui leur paraissait important était de *maintenir l'avantage comparatif des pays A.C.P.* par rapport à la situation des pays bénéficiaires des préférences généralisées.

Au sujet du système juridique de coopération et, notamment, de l'opportunité d'articuler des protocoles spécifiques sur une convention à durée indéterminée, il semble que seules la Grèce et l'Italie y soient nettement favorables.

D'autres États et notamment la R.F.A. préféreraient que l'on reconduise purement et simplement la convention actuelle. La France de son côté est sensible au rôle positif de négociations périodiques qui, au-delà d'une dramatisation peut être excessive, constituent une bonne occasion de faire le point des rapports de la Communauté avec les pays A.C.P.

Il est clair que *l'objectif financier proposé par le Memorandum* — consacrer 1 p. 1000 du Produit national à l'aide communautaire au développement — *n'a pas recueilli l'adhésion des États* comme cela ressortait déjà clairement du Conseil Développement du 8 novembre. Certains comme les Pays-Bas estiment que cet objectif n'a d'intérêt que s'il y a accroissement du volume global de l'aide des pays européens. D'autres comme la Grande-Bretagne craignent qu'on fasse ainsi entrer en concurrence l'aide communautaire avec l'aide nationale jugée prioritaire. La France, pour sa part, privilégie les engagements pris au niveau national de porter son aide publique au développement au niveau de 0,7 p. 100 du P.N.B. et de 0,15 p. 100 en ce qui concerne les pays les moins avancés.

En revanche, l'approche, consistant à soutenir plus les politiques globales que les projets a rencontré un large accord des États membres même si certains d'entre eux ont fait valoir que cette méthode pourrait susciter des accusations d'ingérence.

En définitive, il appert qu'au-delà d'un très large soutien aux orientations générales du Memorandum les pays membres se diviseraient en deux groupes : ceux plutôt favorables au Memorandum comme l'Italie, les Pays-Bas, le Danemark, le Luxembourg, l'Irlande et la Grèce et ceux comme les Belges, les Britanniques et les Allemands que leurs réticences plus ou moins marquées conduisent à souhaiter la reconduction pure et simple de la Convention.

B. — La réaction des pays A.C.P.

Le groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique est resté jusqu'à présent sur une position de prudente réserve sur le contenu même du Memorandum ; ils sont moins préoccupés par la redéfinition de leurs relations avec la Communauté que par certaines difficultés apparues dans la gestion de l'actuelle Convention de Lomé.

Ainsi S.E. Martin Rekangalt, président gabonais du Comité des Ambassadeurs A.C.P. a-t-il déclaré lors de la présentation par M. Pisani du Memorandum au Comité en septembre 1982, : « *Nous voulons être assurés que l'attention soutenue qui est portée sur les perspectives de l'après Lomé II ne relègue pas au second plan nos préoccupations immédiates, lesquelles, du reste, déterminent notre appréciation des relations futures avec la C.E.E.* ».

Elle est également la position très généralement prise par les représentants des pays qui ont participé à la dernière session de l'Assemblée consultative qui s'est tenue à Rome en novembre 1982. Il s'agit en priorité de demander à la Communauté de permettre le bon fonctionnement des instruments actuels de la coopération et en particulier du STABEX, du SYSMIN et du Protocole sucre.

En fait, dans cette attitude pragmatique qui les conduit à différer toute prise de position officielle, il faut voir aussi la marque de prudence de la part de pays en voie de développement auxquels leur expérience des relations internationales a appris à se méfier des discours par trop généraux, quitte à les inciter parfois à se livrer à des procès d'intention très largement injustifiés.

Très significatives à cet égard sont certaines réactions officielles au sein du milieu A.C.P. en ce qui concerne l'idée d'une convention à durée indéterminée. Il se pourrait que certains pays A.C.P. n'estiment pas inutile des négociations régulières de la Convention dans la mesure où il s'agit d'un processus par lequel ils ont la possibilité de jouer de leur influence politique pour tenter de modifier à leur avantage la nature de leurs relations avec la Communauté.

Soucieux de préserver ce moyen de pression, les pays A.C.P. seraient sans doute plus enclins à accepter une Convention plus longue qu'une convention à durée indéterminée ; celle-ci aurait même pour inconvénient aux yeux de certains de les faire passer devant l'opinion internationale pour politiquement captifs de la C.E.E.

Certaines idées du Memorandum aussi justifiées soient-elles sur le fond et prudemment présentées dans la forme comme celle de la régionalisation de la Convention pourraient susciter une certaine méfiance : souhaiter que l'Europe communautaire favorise la coopération régionale pourrait faire craindre à certains A.C.P. que l'on aboutisse à la création d'arrangements régionaux artificiels ou que l'on provoque ainsi involontairement l'éclatement du groupe des A.C.P. en régions distinctes susceptibles de tomber chacune dans l'orbite d'une grande puissance politique et économique dominante au niveau régional.

Enfin, d'une façon générale, d'autres propositions du Memorandum ne devraient pas susciter une adhésion sans réserve des pays A.C.P. L'idée de développement auto-centré comme succédané d'une politique de croissance tirée par les exportations leur apparaît toujours suspecte de protectionnisme dans la mesure où elle est perçue comme traduisant la volonté à peine dissimulée des Européens d'écartier une concurrence industrielle gênante. De même l'accent mis sur l'autonomie alimentaire leur paraît un conseil facile de ceux qui n'ont pas à faire face aux coûts sociaux d'une stratégie qui s'accompagne toujours peu ou prou d'une politique de prix élevés, seule susceptible d'assurer une rémunération incitative pour les agriculteurs.

Bref, les pays A.C.P. sont inquiets et parfois à juste titre quand il s'agit d'un risque de mondialisation de la politique communautaire. Il convient à cet égard que la Commission par ses contacts et le Conseil dans ses prises de position rassurent pleinement les pays A.C.P. sur la permanence de l'engagement de la Communauté à leur endroit et sur la volonté de celle-ci de résoudre durablement les problèmes concrets qui les préoccupent dans l'application de l'actuelle convention de Lomé et en tout premier lieu, les difficultés du STABEX.

V — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 20 AVRIL 1983

LA DÉLÉGATION,

— constatant que la situation, bien souvent dramatique, dans laquelle se trouvaient déjà la plupart des pays en voie de développement, a été considérablement aggravée par la crise économique et financière mondiale,

— consciente de ce qu'un nombre croissant de ces pays, notamment en Afrique, sont dans un état, sinon de sous-alimentation absolue, du moins d'insécurité alimentaire chronique,

— convaincue de la nécessité pour les pays développés de relever le défi du sous-développement, tout à la fois pour satisfaire à l'obligation morale de faire cesser le scandale de la faim dans le monde et pour répondre à leur intérêt économique bien compris, qui est de favoriser le développement de marchés potentiels considérables pour leurs exportations,

— persuadée qu'il y a place, entre la coopération multilatérale au niveau mondial et les efforts accomplis au niveau national, pour une action au niveau régional, lorsqu'une telle action permet d'allier les avantages de l'efficacité, consécutifs à la coordination des interventions nationales, à ceux qui résultent de l'existence de liens politiques et économiques privilégiés, hérités de l'Histoire,

— rappelant à cet égard, le caractère exemplaire de la politique communautaire de développement, ainsi que l'importance des Conventions de Lomé II en tant que manifestation d'une solidarité profonde entre deux régions associées dans un cadre contractuel librement consenti,

— soucieuse, au premier chef, de préserver l'acquis que constitue la Convention de Lomé

• qu'il s'agisse du bon fonctionnement d'instruments spécifiques, uniques en leur genre, tels le Stabex ou le Sysmin,

• ou de l'existence d'un dialogue global et permanent entre pays développés et en voie de développement, préfigurant ainsi ce dialogue Nord-Sud qui, malgré les promesses de Cancun, tarde à se concrétiser au niveau mondial,

— accueillie avec beaucoup d'intérêt et de sympathie un memorandum qui, au-delà des questions, voire des réserves qu'il peut susciter, est incontestablement une réflexion enrichissante et novatrice sur une politique ayant fortement contribué à forger l'identité européenne,

— et en souligne toute l'importance dans la mesure où, précisément, il précède le renouvellement de la Convention de Lomé II ainsi que la nécessaire redefinition, dans la perspective de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, des rapports que l'Europe entretient avec les pays du Sud de la Méditerranée.

Sur les objectifs généraux de la politique de développement

LA DÉLÉGATION

— apprécie la lucidité et l'objectivité avec lesquelles a été tirée la leçon des expériences internationales et communautaires en la matière sans que soit éludée l'existence de gaspillages ou d'effets pervers consécutifs à l'aide au développement et, en particulier, à l'aide alimentaire ;

— approuve pleinement les orientations générales du Memorandum en ce que, axes sur l'idée fondamentale de développement autonome, elles mettent à juste titre l'accent sur l'autosuffisance alimentaire, l'indépendance énergétique et le développement prioritaire du potentiel local en hommes et en ressources naturelles ;

— se félicite de la place faite par le Memorandum aux principes de l'égalité et de l'avantage mutuel, notamment, en matière d'énergie et de développement minier ;

— s'interroge sur l'opportunité pour la Communauté de s'engager à consacrer, progressivement au cours des dix prochaines années, un pour mille de son P.N.B. à l'aide communautaire au développement en soulignant les inconvénients d'un tel objectif financier :

- qui, comme beaucoup d'indicateurs chiffrés, correspond à des actions hétérogènes,
- qui risque, en se superposant à eux, d'entrer en concurrence avec des engagements préalablement pris au niveau national comme ceux de consacrer 0,7 p. 100 du P.N.B. à l'aide publique au développement, dont 0,15 p. 100 à l'aide aux pays les moins avancés,
- et qui, bien que présentant de par son ambition, une force de mobilisation non négligeable, risquerait d'engendrer, s'il n'était pas atteint, une légitime déception chez les pays concernés,
- En résumé, qui doit se révéler moins un objectif *a priori* que la conséquence des engagements négociés, politique par politique par la Communauté et les pays concernés.

Sur le cadre juridique des relations contractuelles avec les pays en voie de développement,

LA DÉLÉGATION,

— estime que la conclusion d'une Convention à durée indéterminée avec les pays A.C.P., sur laquelle s'articuleraient des protocoles d'application à durée limitée, aurait sans doute le mérite de témoigner sans ambiguïté de la permanence des relations privilégiées entre la Communauté et ces pays et d'éviter une dramatisation excessive du processus de renégociation ;

— ne méconnaît pas cependant qu'un tel système juridique pourrait susciter des malentendus, voire des blocages, dès lors

- que l'existence de protocoles spécifiques aux durées par trop disparates tendrait à créer une situation de négociation permanente,
- qu'il ne serait pas possible de parvenir à une répartition suffisamment claire entre ce qui relève de la Convention et des protocoles,
- ou que l'évolution profonde de la situation économique mondiale, rendrait indispensable l'adaptation, c'est-à-dire la dénonciation, de la Convention cadre ;

— juge souhaitable, à cet égard, qu'il soit tenu compte de ces risques et qu'en tout état de cause, ce nouveau système juridique ne soit mis en place que s'il répond effectivement aux aspirations des pays A.C.P. ;

— considère que la budgétisation du Fonds européen de développement n'est pas envisageable indépendamment d'une réforme d'ensemble du mode de financement communautaire et, en particulier, d'un accroissement des ressources propres de la Communauté ;

— attire également l'attention sur les risques de dilution de l'effort communautaire de développement que comportent certaines propositions de Memorandum et tout spécialement celles qui tendraient à estomper la différence de situation existant actuellement entre pays associés et pays en voie de développement non associés pour établir avec ces derniers des relations basées sur des accords globaux comportant des protocoles financiers, alimentant ainsi les craintes que pourraient éprouver les pays A.C.P. ;

— envisage, enfin, avec circonspection, la possibilité, prudemment évoquée par le Memorandum, d'aboutir à la signature d'une convention globale unique avec les pays associés du Sud de la Méditerranée, même si, comme lui, elle refuse la fatalité qui fait, depuis quarante ans, de cette région, une zone de crise.

Sur les méthodes et les mécanismes de la coopération économique

— accepte le principe suivant lequel la coopération doit plus se traduire par un soutien aux politiques que par une simple aide aux projets,

— souhaite, à cet égard, que cette nouvelle politique tende également à favoriser la coordination des efforts de développement au niveau régional dans le strict respect de l'indépendance des pays en voie de développement concernés ;

— n'ignore pas cependant les difficultés que pourrait susciter une application trop rigoureuse de ce principe, et notamment :

- qu'elle risque de susciter des accusations d'ingérence de la part des États bénéficiaires,
- qu'elle pourrait avantager les États les plus aptes à mettre au point leurs politiques et donc à en faire valoir la cohérence, au détriment des pays les plus démunis,
- et qu'elle ne doit pas conduire à négliger les microprojets de développement notamment dans le domaine rural qui se sont révélés particulièrement fructueux pour les économies locales.

— note avec intérêt que le Memorandum évoque la possibilité de faire de l'ÉCU un moyen de diversification des actifs monétaires des pays en voie de développement ;

— n'est pas insensible aux préoccupations des pays A.C.P. moins soucieux d'une modification du système juridique de la coopération que de l'amélioration de ses mécanismes et, notamment, de celui du Stabex, dont la crise actuelle, si elle n'était résolue de façon satisfaisante, dans les meilleurs délais, serait de nature à affecter gravement la crédibilité de l'engagement européen ;

— s'interroge sur l'opportunité d'ouvrir une discussion sur de nouvelles concessions dans le domaine commercial, dans la mesure :

- où 99,5 p. 100 des exportations des pays A.C.P. rentrent en franchise et sans restrictions quantitatives sur le territoire de la Communauté,
- et où il paraît plus important de sauvegarder l'avantage relatif dont bénéficient ces pays sur les autres pays en voie de développement bénéficiaires du système de préférences généralisées ;

— se demande, à cet égard, s'il ne conviendrait pas de favoriser une prise en compte accrue par les régimes commerciaux et les mécanismes d'aide des différences dans le niveau de développement des bénéficiaires afin d'accroître encore l'aide dont bénéficient les pays les moins avancés et, au contraire, réduire les avantages accordés aux pays ayant déjà largement amorcé leur décollage économique.

En conclusion,

LA DÉLÉGATION

— prenant acte des orientations adoptées le 22 mars 1983 en vue de la définition d'une position de négociation communautaire pour le renouvellement de la Convention de Lomé II,

— souhaite instamment que, pour tenir compte de la volonté des pays A.C.P. eux-mêmes, soit préservé l'acquis résultant de la Convention de Lomé II, et, en particulier, que soit évitée une double tentation :

- tentation mondialiste, qui méconnaîtrait la spécificité de la politique communautaire et la vocation éminemment africaine de l'Europe ;
- tentation libre échangiste, qui ignorerait l'échec de ce mode de développement, tout spécialement en ce qui concerne les pays les plus pauvres pour lesquels l'expérience a prouvé que le libre échange ne constituait pas une option efficace.

— souligne que ces relations privilégiées ne font pas obstacle à l'ouverture de la Communauté aux problèmes généraux des pays du Tiers Monde et note, à ce titre, que la Communauté envisage de proposer en juin prochain à Belgrade, lors de la Conférence des Nations Unies sur le développement, l'extension du Stabex à l'ensemble des pays les moins avancés.

— Enfin, rappelant les positions adoptées au sein de l'Assemblée des Communautés en la matière, elle demande également qu'il soit davantage tenu compte, pour l'application de la politique communautaire d'aide au développement, du respect des droits de l'Homme par les pays qui en bénéficient.

CHAPITRE VII

SUR LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT

LA SURVEILLANCE ET LE CONTRÔLE DES TRANSFERTS TRANSFRONTALIERS DE DÉCHETS DANGEREUX DANS LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

*(proposition de directive présentée par la Commission au Conseil le
17 janvier 1983).*

Rapporteur : M. Adrien Gouteyron, Sénateur.

- I. — Une affaire tristement exemplaire de l'inefficacité des réglementations communautaires
- II. — Des propositions de la commission encore insuffisantes
- III. — Conclusions de la délégation adoptées le 11 mai 1983.



Il n'est guère, actuellement, dans la Communauté, de frontières pour les déchets, en particulier lorsqu'ils sont dangereux. Telle est l'inquiétante réflexion préliminaire qui suggère la disparition de quarante et un fûts en provenance de Seveso en Italie et contenant un produit hautement toxique, la dioxine. Il s'agit, on le sait, des débris du réacteur de l'usine ICMESA, filiale italienne du groupe suisse Hoffmann-La Roche, à partir duquel s'étaient produites, en 1976, des émanations de dioxine qui avaient causé de si graves dommages à la population et à l'environnement de Seveso.

Mais si les obstacles, qui bien souvent entravent la libre circulation des produits à l'intérieur de la Communauté, paraissent ne pas concerner les déchets, c'est bien parce que, comme en témoigne cette affaire, à bien des égards invraisemblable, cette Europe des déchets est une Europe semi-clandestine. De fait, le remue-ménage suscité par la disparition des fûts de dioxine dans la plupart des pays de la Communauté, a mis en lumière l'existence de circuits d'élimination largement occultés, jusqu'à présent plus ou moins tolérés par les États. L'incapacité actuelle des Gouvernements des pays de la Communauté à retrouver la trace des fûts de dioxine n'est alors que la conséquence inéluctable d'une tolérance sans nul doute excessive.

L'émotion soulevée par cette affaire parmi les populations de tous les pays de la Communauté vient que l'on prend brusquement conscience de ce que les risques qui résultent de l'attitude souvent négligente des États en matière de déchets industriels, sont considérablement amplifiés par le fonctionnement actuel du Marché commun. La Communauté devient alors, dans une certaine mesure, responsable de n'avoir pas su empêcher l'apparition d'une situation d'anarchie préjudiciable à la sécurité des populations et, pour le moins, de ne pas avoir incité les administrations nationales à se préparer à faire face à la nouvelle dimension du problème des déchets industriels, créée par la perméabilité des frontières intracommunautaires. La disparition des quarante et un fûts de dioxine souligne en effet le dramatique décalage entre une réglementation communautaire qui n'existe, bien souvent, que sur le papier et la réalité d'un marché commun des déchets.

Dans la Communauté, l'industrie produit chaque année 150 millions de tonnes de déchets, dont 20 à 30 millions de tonnes peuvent être considérées comme des substances dangereuses : 10 p. 100 de celles-ci, soit entre 2 et 3 millions de tonnes, circulent entre les États membres. Face à une telle circulation de substances dangereuses, la réglementation communautaire apparaît largement inefficace : à supposer même qu'elle soit appliquée, la directive du Conseil du 20 mars 1978, relative aux déchets toxiques et dangereux, est apparue suffisamment inadaptée à l'ampleur du problème pour que, avant même que n'éclate l'affaire, la Commission prenne l'initiative de proposer au Conseil l'adoption d'une directive sur la surveillance et le contrôle des transferts transfrontaliers de déchets dangereux dans la Communauté européenne (1).

(1) présentée par la Commission au Conseil le 17 janvier 1983. *J.O.C.F.* n. C. 53/83

Pour la délégation, une telle initiative, aussi appreciable soit-elle, n'est pas à la mesure des problemes que pose actuellement la circulation de dechets hautement toxiques et, notamment, des risques exceptionnellement graves encourus par la population, tels qu'ils sont mis en evidence par la disparition des fûts de dioxine.



Tristement exemplaire de l'inefficacite actuelle de la réglementation communautaire, cette affaire permet de mettre l'accent sur les insuffisances de la proposition de directive présentée par la Commission.

I. — UNE AFFAIRE TRISTEMENT EXEMPLAIRE DE L'INEFFICACITÉ DES RÉGLEMENTATIONS COMMUNAUTAIRES

Le bref rappel des faits auquel il a paru nécessaire de proceder n'est pas l'occasion pour la Délégation de faire la part des responsabilités des uns et des autres, tâche qui incombe à la Justice. Il s'agit simplement de souligner l'inadaptation d'une réglementation communautaire qui, parce qu'elle est inappliquée et incomplète, a permis aux principaux acteurs de se débarasser, non seulement des dechets eux-mêmes, mais de leurs responsabilités juridiques.

A. — Les faits : imbroglio juridique, impuissances gouvernementales (1)

Le mystère et la confusion caractérisent une affaire fertile en rebondissements. Au-delà de l'incapacité des autorités nationales compétentes à retrouver les fûts disparus, il faut dénoncer un imbroglio juridique qui permet aux entreprises comme aux gouvernements de se croire dégagés de leurs responsabilités et de protester de leur bonne foi.

Le 10 septembre 1982, un camion franchissait la frontière franco-italienne à Vintimille. Apparemment, rien ne distinguait ce camion, déclaré comme transportant des « dérivés halogènes d'hydrocarbures aromatiques », des centaines d'autres qui passent chaque jour la frontière à cet endroit. Rien d'exceptionnel dans ce convoi, si ce n'est que ce camion était escorté de motards de la police italienne et suivi en voiture par M. Luigi Noè, Sénateur, responsable du bureau spécial de la région lombarde pour Seveso.

Le camion, appartenant à un transporteur français, passe le week-end au siège de l'entreprise à St-Martin du Fresne dans l'Ain, avant de repartir pour St-Quentin, traversant ainsi le territoire sans aucune précaution particulière.

À St-Quentin, les fûts sont déchargés pour le compte de la société destinataire, la SPEDII-EC, après autorisation verbale des douanes. Le dédouanement écrit, daté du 17 septembre, est enregistré le 20 septembre. Après, on perd la trace des quarante et un fûts. Le silence obstiné du gerant de la SPEDII-EC, poursuivi pour infraction aux lois du 15 juillet 1975 relative aux déchets et du 19 juillet 1976 sur les installations classées, sur la destination des fûts a donné lieu à un inextricable imbroglio juridique ainsi qu'à un étonnant jeu de fausses pistes.

À l'heure actuelle, les principales parties prenantes à l'élimination des déchets de Seveso, profitant de la confusion juridique qu'ils ont eux-mêmes créée, prétendent avoir dégagé leurs responsabilités.

Ainsi, la Société Hoffmann-La Roche, propriétaire de ICMESA, peut exciper d'un contrat passé avec Mannesmann le 20 juillet 1982 prévoyant, notamment, que « l'entreposage est prévu dans un entrepôt autorisé et contrôlé d'un pays européen, à l'exception de la Suisse et de l'Autriche, conformément à l'autorisation délivrée spécialement pour l'entreposage de ce type de matériel ».

Le transport et le stockage à l'étranger seront assurés... dans le respect de toutes les autorisations nécessaires, italiennes et étrangères.

(1) reconstituées, pour l'essentiel, sur la base d'informations parues dans la presse

L'entreposage de ce matériel dans un dépôt d'un pays étranger sera certifié... par acte notarié, assurant que nous (Mannesmann) sommes en possession d'une attestation selon laquelle l'entreposage a été effectué conformément aux autorisations locales... au cas où une procédure pénale administrative serait engagée en rapport avec le transport et l'entreposage des fûts, aussi bien l'avocat de votre société (Hoffmann-La Roche) que celui de Givaudan et Cie à Genève auront le droit de nous (Mannesmann) demander l'original des différents documents précités faisant l'objet de la déclaration notariée, à savoir l'attestation d'entreposage ainsi que les documents douaniers concernant l'exportation d'Italie. .

Nous (Mannesmann) veillerons à ce que toutes les autorités italiennes et étrangères qui nous en feront la demande reçoivent des informations véridiques quant à la provenance et à la composition exacte du matériel contenu dans les fûts ».

Ce dispositif compliqué tiendrait, selon Hoffmann-La Roche, à ce que la société Mannesmann Italiana a posé comme condition sine qua non à son acceptation la confidentialité de l'opération, c'est-à-dire que ni les autorités italiennes, ni Hoffmann-La Roche, n'auraient connaissance du lieu de dépôt.

En fait, quand les fûts contenant les déchets contaminés quittent Seveso le 10 septembre, Hoffmann-La Roche n'a pas encore reçu l'acte notarié certifiant leur prise en charge par une société étrangère. Elle ne recevra que le 13 décembre 1982 un acte notarié établissant cette prise en charge à partir du 4 novembre et garantissant que les déchets ont été enveloppés de polyuréthane et stockés dans une décharge contrôlée sur une couche de trois à cinq mètres d'argile. En fait, selon certaines informations, cet acte notarié ne permettrait pas de vérifier la matérialité du stockage, mais simplement l'existence d'un accord de principe entre la Société SPEDIEC et une société allemande susceptible de prendre en charge les déchets. Dans une lettre en date du 30 novembre 1981, la société Badische Ruckstandsbeseitigung GmbH faisait savoir à la SPEDIEC qu'il lui « est possible d'entreposer les déchets... après obtention des autorisations officielles ».

De son côté Mannesmann a fait savoir à la télévision allemande, par la voix d'un de ses représentants, que « Mannesmann Italiana a confié l'affaire à la société française SPEDIEC qui, sous le couvert du secret, s'est engagée à stocker la dioxine dans un dépôt légalement agréé et sûr... ni la maison mère de Dusseldorf, ni la filiale de Milan ne savent où sont les fûts ».

Sur la base de ces indices, gouvernements, parlementaires et journalistes ont, à leurs niveaux respectifs, évoqué de multiples hypothèses pour les lieux de stockage : Roumazieres et Bellegarde en France, Munchehagen, Neckarsteinach, Hoheneggeisen en R.F.A., Shoenberg en R.D.A. On a envisagé également la possibilité de l'incinération dans diverses installations : le navire incinérateur Mathias II — au cours d'un trajet Belgique - Hollande —, des usines au Danemark, et même en Grande-Bretagne. Ainsi, la piste de la dioxine passe-t-elle par presque tous les pays de la Communauté.

L'impuissance des gouvernements nationaux dans cette affaire et, notamment, celle des gouvernements français et allemand est tout à fait étonnante.

Dès le mois d'octobre, lorsque les premières informations ont été connues, les services de l'environnement ont, selon le Secrétaire d'Etat français à l'environnement, lancé une quadruple enquête : ils ont fait demander des explications aux autorités italiennes, interrogé le groupe Hoffmann-La Roche, demandé aux douanes de vérifier les informations, et lancé des vérifications dans les entreprises d'élimination des déchets françaises.

Après avoir affirmé, fin mars, sur la base d'assurances données par Hoffmann-La Roche que la dioxine ne pouvait se trouver en France dans la mesure où elle devait être entouée avec l'accord du gouvernement concerné, le Secrétaire d'Etat français à l'environnement se tient désormais sur une prudente réserve depuis que l'on s'est rendu compte que la firme suisse pouvait avoir été trompée et donc que sa déclaration ne donnait pas toutes garanties.

Quant au ministère de l'intérieur de la République Fédérale d'Allemagne, il affirme qu'il n'existe « aucun indice laissant supposer que les quarante et un fûts aient été introduits en R.F.A. », mais en spécifiant prudemment qu'« on ne peut exclure complètement que les fûts aient été introduits ou aient transités en R.F.A. sous des étiquettes falsifiées ». Bref, selon les déclarations du Secrétaire d'Etat allemand à l'intérieur, « toutes les pistes mènent à la France ».

Alors qu'associations de consommateurs ou de protection de l'environnement françaises ou allemandes, et notamment le Bureau européen des Unions de consommateurs, portent plainte ou appellent au boycott des produits de Hoffmann-La Roche, cette entreprise, ainsi que Mannesmann, s'efforcent de prouver leur bonne foi. Tandis que la première a annoncé dans un communiqué du 24 avril 1983 qu'elle était prête à reprendre les fûts de dioxine, la seconde, Mannesmann, s'est engagée à fournir tous les documents qu'elle avait en sa possession concernant les déchets de Seveso.

En définitive, indépendamment de toute recherche de responsabilités qui est l'affaire de la Justice, force est de constater que l'incroyable jeu de fausses-pistes auquel on s'est livré depuis un mois révèle toute une partie immergée de nos appareils industriels fonctionnant, sinon dans l'illégalité, du moins dans une clandestinité préjudiciable à la sécurité publique et, en particulier, que les plus beaux fleurons de l'industrie chimique européenne ne sauraient fonctionner sans le concours de toute une série d'intermédiaires. Ces courtiers tirent manifestement leur utilité de ce qu'ils savent jouer de façon aussi discrète qu'efficace des possibilités offertes par les disparités de réglementations ou de pratiques entre les pays membres de la Communauté.

Dans ces conditions, une remarque s'impose : dès lors que la réglementation européenne existante est par trop laxiste ou mal appliquée, ces disparités entre les pays engendrent nécessairement des trafics anormaux qui interdisent la libre circulation des déchets dans la Communauté.

B. — La réglementation communautaire : peu contraignante et mal appliquée

La réponse donnée, le 24 janvier 1983, par M. Narjes est significative des limites d'une réglementation communautaire ainsi que celles des pouvoirs de la Commission :

La Commission a appris par la presse le transport des résidus contaminés par le dioxine provenant du réacteur de la société ICMESA dont l'avarie avait causé l'accident de Seveso en 1976.

« La législation communautaire applicable en la matière est la directive 78/319 C.E.E. relative aux déchets toxiques et dangereux, entrée en vigueur le 22 mars 1980, et en cours d'application en Italie. La dioxine étant un composé organo-halogène, elle figure sur la liste des substances toxiques et dangereuses annexée à la directive.

Selon les dispositions de la directive sur les déchets toxiques et dangereux, les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer que ces déchets sont éliminés sans danger pour la santé de l'homme et pour l'environnement. Les États membres, par le biais des autorités compétentes, autorisent et contrôlent le transport, le traitement et le stockage des déchets toxiques et dangereux.

La Commission n'a aucune raison de penser que le transport et l'élimination des matières contaminées par la dioxine provenant de Seveso n'ont pas été effectués conformément aux dispositions de la directive susmentionnée. Cette directive ne prévoit pas que les États membres tiennent la Commission informée sur les diverses opérations de transport et d'élimination des déchets toxiques et dangereux. Par conséquent, la Commission ne dispose pas des informations demandées par l'honorable parlementaire ; elle lui suggère de s'adresser aux autorités italiennes compétentes, seules en mesure de lui fournir des informations sur le transport et l'élimination des matières en question.

Pour sa part, la Commission a déjà demandé officiellement au gouvernement italien de confirmer que les opérations de transport et d'élimination des matières contaminées par la dioxine provenant de Seveso ont été effectuées conformément aux dispositions de la directive susmentionnée. »

Lors du débat d'urgence qui a eu lieu le 14 avril 1983 à l'Assemblée des Communautés, M. Narjes a complété cette réponse en indiquant que la Commission avait reçu confirmation du stockage régulier des déchets de dioxine par une lettre du gouvernement italien du 31 janvier 1983, qui ne précisait pas toutefois le lieu dans lequel ce stockage était réalisé. Il a ajouté : « Nous nous sommes reposés sur l'idée qu'un gouvernement d'un pays membre remplit pleinement les devoirs qu'il a lui-même contribué à définir ». Cette déclaration nuancée sur l'attitude du gouvernement italien avait été précédée d'une affirmation de principe selon

laquelle « personne ne peut exciper de son ignorance pour dégager sa responsabilité, en particulier lorsqu'il est à l'origine de la situation ». A cet égard, le commissaire a dénoncé le « rideau de fumée » constitué par les actes notariés.

De fait, ce qui est en cause c'est l'adéquation de la directive du 20 mars 1978 relative aux déchets toxiques et dangereux qui apparaît à l'occasion de l'affaire des 41 fûts de dioxine perdus, comme incomplète et mal appliquée.

En particulier, il est loisible de se demander si l'article 14 de cette directive est suffisamment contraignant pour assurer un suivi efficace des matières toxiques, notamment dans ses points deux et trois :

1. Toute installation, tout établissement ou toute entreprise qui produit, détient et/ou élimine des déchets toxiques et dangereux doit :

- tenir un registre indiquant la quantité, la nature, les caractéristiques physiques et chimiques, l'origine, les méthodes et sites d'élimination et les dates de réception et de cession des déchets.
- et/ou fournir ces indications aux autorités compétentes à la demande de ces dernières.

2. Si des déchets toxiques ou dangereux sont transportés au cours des opérations d'élimination, ils doivent être accompagnés d'un formulaire d'identification comportant au moins les indications suivantes :

- nature,
- composition,
- volume ou masse des déchets,
- nom et adresse du producteur ou du/des détenteur(s) antérieur(s),
- nom et adresse du détenteur suivant ou de l'éliminateur final,
- lieu du site d'élimination finale si ce dernier est connu.

3. Les pièces justificatives de l'exécution des opérations d'élimination doivent être conservées aussi longtemps que les États membres l'estiment nécessaire.

Ces pièces doivent, si nécessaire, être adressées aux autorités compétentes des États membres intéressés.

On remarque que la mention du détenteur suivant peut valablement remplacer celle de l'éliminateur final et que la mention du site d'élimination final n'est obligatoire que « si ce dernier est connu » (sic).

Quant au point trois, il stipule que les pièces justificatives de l'opération d'élimination doivent « si nécessaire » (sic) être adressées aux autorités compétentes des États membres intéressés. De quelles pièces justificatives s'agit-il ? Qui apprécie la nécessité de leur transmission ? Il y a là des ambiguïtés dont il est facile de se prévaloir pour ne pas appliquer une directive qui aurait dû, normalement, être transposée en droit national avant le 20 mars 1980. L'Italie vient seulement d'effectuer cette transposition le 25 décembre 1982.

Par ailleurs, seuls le Royaume-Uni et la R.F.A. ont satisfait à l'obligation générale de l'article 16 de transmettre tous les trois ans à la Commission un rapport sur l'élimination des déchets dans leur pays respectif.

Bref, la directive de 1978 ne permet pas d'assurer sans contestation possible le suivi de la circulation des déchets toxiques ainsi que le caractère indissolublement solidaire des responsabilités juridiques des parties prenantes au processus de production et d'élimination des déchets toxiques.

De fait, le renforcement des contrôles aux frontières, que tend à instaurer le projet de directive, ne répond que très imparfaitement à ces deux préoccupations essentielles.

II. -- DES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION ENCORE INSUFFISANTES

Il est plutôt inattendu de voir la Commission proposer de renforcer le contrôle de la circulation de produits aux frontières intracommunautaires. Ce paradoxe résulte à l'évidence de la prise de conscience par la Commission de l'impossibilité de parvenir à une véritable harmonisation des politiques nationales d'élimination et, en particulier, d'obtenir une application stricte des contrôles prévus par la directive de 1978.

A. — Le contenu du projet

Avant d'évoquer le contenu de la proposition de directive présentée par la Commission au Conseil le 17 janvier 1983 (1), on peut souligner qu'elle n'est fondée que sur l'article 100 du Traité C.E.E. relatif au rapprochement des législations nationales et qu'à la différence de la directive de 1978 précitée, il n'est fait aucune référence à l'article 235 du Traité.

La proposition de directive crée un certain nombre d'obligations pour le producteur ou le chargeur des « déchets dangereux », c'est-à-dire des déchets visés par les directives n° 78/314 et 76/403 C.E.E. ainsi que les huiles usagées :

1. envoyer un avis aux autorités compétentes des pays de destination, du pays d'expédition et, le cas échéant, du pays de transit ;
2. notifier la preuve aux autorités compétentes du traitement ou de la mise en décharge des déchets dans des conditions satisfaisantes, sous la forme d'une attestation de l'éliminateur ou d'une copie des accords contractuels ;
3. ne pas effectuer le transfert frontalier avant d'avoir, dans un délai maximum d'un mois, reçu accusé de réception de la notification des informations visées ci-dessus ;
4. utiliser un document permettant de suivre les déplacements des déchets entreprise par entreprise, et de vérifier la réalité du transfert frontalier ou, le cas échéant, la sortie du territoire communautaire ;
5. la couverture par une assurance suffisante en ce qui concerne les dommages susceptibles d'être causés au cours de l'opération ;
6. veiller à ce que les déchets soient « convenablement emballés » et à ce que les emballages comportent des étiquettes indiquant, notamment, la nature des déchets et des instructions à suivre en cas de danger ou d'accident ;
7. l'obtention d'une licence pour les personnes ou les entreprises assurant les transferts transfrontaliers de déchets dangereux.

La proposition de directive comporte également un certain nombre de droits et d'obligations pour les États membres :

1. possibilité pour le pays de destination de formuler, dans le délai d'un mois à compter de la notification, des objections — motivées — sur la demande de traitement ou de stockage des déchets ;
2. obligation d'indiquer, chaque année, la quantité de déchets dangereux sortie de, ou entrée dans, leur territoire ;
3. obligation d'établir, tous les trois ans, un rapport sur la mise en œuvre de cette directive et sur la situation en matière de transferts frontaliers ;
4. obligation générale enfin d'adapter leur législation interne, dans un délai de douze mois à compter de la notification de la directive.

B. — Des Garanties insuffisantes

Ainsi, un certain nombre de garanties sont-elles données en ce qui concerne le suivi des déchets et, notamment, l'information préalable du pays de destination sur les conditions de traitement ou de stockage. A cet égard, il y aurait peut-être lieu d'imposer la mention de la destination finale de façon plus explicite que dans le texte de la proposition de directive. On

(1) J.O.C.E. n° C 53/3 du 25 février 1983

peut souligner en outre que le pays de destination peut « faire des objections », c'est-à-dire, semble-t-il, non seulement imposer certaines prescriptions dans le traitement ou le stockage des déchets, mais encore — bien que cela ne soit pas dit explicitement — en interdire purement et simplement l'entrée sur son territoire, sans autre obligation que de motiver son attitude.

On peut remarquer qu'une telle possibilité n'est pas prévue pour l'État de transit, ce qui est d'autant plus anormal qu'il serait souhaitable de permettre aux États de destination ou de transit d'imposer des parcours obligatoires, compatibles avec la protection des populations, interdisant notamment la traversée des agglomérations.

En revanche, il ne semble pas explicitement prévu d'autoriser les États membres à limiter de façon drastique les centres de dédouanement : il s'agit là en effet de la seule mesure permettant un contrôle effectif des déclarations des entreprises concernées.

Par ailleurs, la nécessité d'une licence pour l'exercice du métier de transporteur de déchets toxiques, ainsi que celle d'une assurance suffisante, constituent des garanties appréciables dans la perspective de l'assainissement d'une profession dont l'affaire actuelle démontre la nécessité, même si ces règles ne sont pas dépourvues d'ambiguïtés. Qu'est-ce qu'une assurance suffisante et, surtout, qui est chargé d'en juger ? Probablement, les pays de destination ou de transit, mais cela n'est pas précisé. De même, on peut s'interroger sur l'autorité habilitée à délivrer des licences de transporteurs et sur d'éventuelles disparités de régimes entre les États membres, tant en ce qui concerne l'importance des garanties demandées, que sur le caractère discrétionnaire ou non de l'octroi de la licence. Quant au territoire de validité de cette licence, estimer que la licence nationale est valable sur l'ensemble du territoire communautaire c'est risquer de pâtir du laxisme éventuel de certains États européens ; admettre leur validité nationale c'est autoriser en fait une fragmentation de l'espace économique européen. Des critères européens, sans doute utiles, ne recueilleraient pas facilement l'adhésion des États (1).

Mais une telle proposition de directive, quels que soient ses mérites, ne règle pas tous les problèmes apparus à l'occasion de la disparition des fûts de dioxine, et en particulier celui de la responsabilité éminemment solidaire des parties concernées : producteurs, transporteurs, éliminateurs. A cet égard, on ne saurait esquiver une modification de la directive de 1978 afin que la multiplication des intermédiaires ne puisse aboutir à créer ce « rideau de fumée » permettant aux entreprises concernées en amont de tenter de dégager leurs responsabilités. Bref, que les conventions privées puissent empêcher l'application des prescriptions d'ordre public.

En définitive, la Délégation peut compléter cette analyse de la proposition de directive sur la surveillance et le contrôle des transferts transfrontaliers de déchets dangereux dans la Communauté européenne par deux séries d'observations.

D'une part, à court terme, il conviendrait de parvenir à l'adoption rapide, des les 16 et 17 juin prochains, de la proposition de directive sous une forme sans doute plus explicite pour tenir compte des critiques ou des observations faites au Comité économique et social, à l'Assemblée des Communautés ou dans le cadre de ce rapport. A ce propos, la Délégation ne serait pas hostile à un raccourcissement du délai d'application de la directive de 12 à 6 mois. Il faut noter qu'au cas où cette nouvelle réglementation ne sera t appliquée par tous les États membres que trop tardivement, la France aurait toujours la possibilité d'en contrôler l'entrée sur son territoire, et donc de déroger au principe de la libre circulation des produits, en application de l'article 36 du Traité C.E.E. (1).

(1) A noter que le premier alinéa de l'article 9 de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux prévoit que : « pour certaines catégories de déchets visées à l'article 8 et précisées par décret, l'administration fixe, sur tout ou partie du territoire national, les conditions d'exercice de l'activité d'élimination telle qu'elle est définie à l'article 2, et, en particulier, celles de transporteur de déchets. »

Aucun décret d'application relatif à l'agrément des transporteurs de déchets dangereux n'est encore intervenu.

(1) « Les dispositions des articles 30 à 34 inclus ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation ou de transit, justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ou de protection de la propriété industrielle et commerciale. Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination à l'arbitraire, ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres. »

D'autre part, à moins brève échéance, il conviendrait d'envisager un aménagement de la directive de 1978 sur les déchets toxiques, à la fois pour renforcer la solidarité juridique entre industriels, transporteurs et éliminateurs et pour, d'une façon plus générale, assurer une meilleure prise en compte du principe défendu par le Comité économique et social dans son avis du 28 avril 1983, à savoir que l'élimination des déchets dangereux devrait s'effectuer dans le pays où ils ont été produits. Si ce principe peut être discuté en ce qui concerne le traitement qui est une opération industrielle, en principe, facturée à son coût et créatrice d'emplois, il est indiscutable en ce qui concerne le stockage des déchets toxiques : il serait anormal, en effet, que la liberté de circulation des produits et donc des déchets à l'intérieur du marché commun, aboutisse à concentrer ceux-ci dans les pays qui ont fait les sacrifices nécessaires pour se doter des installations de stockage adéquates. Bref, une telle règle n'est que l'application au niveau des États du principe « pollueur-payeur » sur lequel repose toute politique efficace de protection de l'environnement. On ne devrait y déroger qu'en cas d'impossibilité matérielle pour un pays membre d'éliminer certains déchets, mutuellement reconnue au niveau européen.

III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 11 MAI 1983

La Délégation,

— constatant avec étonnement l'incapacité des gouvernements des États membres de la Communauté à retrouver la trace, depuis leur passage à la frontière franco-italienne de Vintimille, le 10 septembre 1982, des quarante et un fûts contenant de la dioxine, un poison dont les événements de Seveso de 1976 ont démontré l'extrême toxicité,

— dénonçant la façon dont les principales parties intéressées ont délibérément cherché à tirer parti d'un certain flou juridique pour échapper aux responsabilités qui sont les leurs dans l'élimination des déchets résultant de la destruction du réacteur défectueux de l'usine I.C.M.E.S.A. de Seveso,

— émue par les risques particulièrement graves qu'une telle disparition fait courir aux populations, mais consciente qu'il ne s'agit que d'un cas extrême révélant brusquement la gravité du problème, plus général, posé par la circulation d'une quantité croissante de déchets dangereux à travers la Communauté en dehors de tout contrôle véritable des administrations nationales et, en particulier, des services des douanes,

— préoccupée, enfin, de ce qu'une réglementation communautaire inefficace ait permis le développement de réseaux d'élimination des déchets toxiques, dont le caractère quasi-clandestin est incompatible avec la sécurité publique,

— estime que la disparition des quarante et un fûts contenant de la dioxine est tristement significative de l'inefficacité de l'action de la Communauté en matière d'élimination des déchets industriels, en particulier lorsqu'ils sont toxiques :

— regrette, à ce titre, l'insuffisance qui caractérise la directive de 1978, relative aux déchets toxiques et dangereux, imprécise dans les obligations qu'elle édicte, et incomplètement appliquée par les États, en notant, par exemple, que ce n'est que depuis le 25 décembre 1982 que cette directive a été transposée dans le droit interne italien, soit près de trois ans après le délai initialement fixé ;

— considère donc, dans la perspective du renforcement de la réglementation communautaire, comme opportune la proposition de directive de la Commission relative aux transferts transfrontaliers de déchets dangereux, notamment en ce qu'elle prévoit :

- le suivi des déchets, entreprise par entreprise, du producteur à l'éliminateur,
- la notification préalable au pays de destination et la possibilité pour celui-ci de formuler des objections,
- un régime de licence pour l'accès à la profession de transporteur de déchets dangereux,
- ainsi qu'une surveillance statistique de la circulation transfrontalière de ces déchets toxiques ;

— en souligne cependant, d'une part, des défauts techniques et, notamment, le flou qui entoure certaines procédures comme :

- celle de l'octroi de la licence de transporteur, dont on ne sait par quelles autorités — nationales ou communautaires — elles seront délivrées et sur quel territoire elles seront valables,

- celle de la « notification » de l'importation — qui n'est pas à proprement parler une demande d'autorisation préalable —,

- celle des objections de l'État de destination, dont il n'est pas clairement dit si elles sont suspensives et si elles peuvent aller jusqu'à l'interdiction d'entrée sur le territoire national,

d'autre part, des lacunes importantes :

- rien n'est dit sur la possibilité pour les États de limiter les points de passage aux frontières, seule mesure susceptible de permettre aux douanes de faire vérifier efficacement par des spécialistes la véracité des déclarations des transporteurs,

- aucune mention n'est faite de la faculté qui pourrait être laissée aux États d'imposer certains itinéraires moins dangereux pour la sécurité des populations,

- il n'est prévu, enfin, aucun mécanisme de coopération judiciaire permettant de poursuivre et de sanctionner efficacement les personnes responsables ressortissant d'un autre État membre ;

— croit nécessaire de compléter cette directive — dont le délai de transposition en droit interne pourrait être utilement raccourci à 6 mois — par d'autres mesures communautaires tendant à créer une présomption de responsabilité pour le producteur des déchets toxiques, qui deviendrait donc garant, en tout état de cause, de leur élimination dans des conditions conformes aux réglementations nationales et communautaires.

En définitive, la Délégation considère qu'en l'état actuel des choses, étant donné les différences existant entre les États membres tant dans la rigueur des réglementations elles-mêmes que dans l'intensité des efforts accomplis en matière d'élimination des déchets toxiques, il convient de limiter la circulation de ce type de déchet et, en particulier, de faire sien le principe affirmé par le Comité économique et social suivant lequel les déchets toxiques doivent être traités et éliminés dans les pays dans lesquels ils ont été produits, et cela, sous réserve d'une impossibilité matérielle mutuellement reconnue au niveau européen.

