

# N° 94

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1985.

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes (1), sur les activités des institutions des Communautés européennes entre le 1<sup>er</sup> mai 1985 et le 31 octobre 1985 en application de la loi n° 79-564 du 6 juillet 1979 portant création de délégations parlementaires pour les Communautés européennes.*

Par M. Jacques GENTON,

*Président de la Délégation,*

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

Membres du bureau,  
Sénateurs.

TOME I

### LA VIE DE LA COMMUNAUTÉ

---

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

---

**Communautés européennes.** — *Budget - Commerce international - Conseil européen de Milan - Consommateurs - Contribution britannique - Coopération au développement - Culture - Droit communautaire - Elargissement - Environnement - Industrie - Marché intérieur communautaire - Politique agricole commune - Politique économique - Politiques nouvelles - Politique sociale - Rapports d'information - Réforme institutionnelle - Relance européenne - Ressources propres communautaires - Sidérurgie - Système monétaire européen - Transports - Union européenne.*

## SOMMAIRE

|   | Pages. |
|---|--------|
| <b>PRÉAMBULE</b> .....  | 7      |
| <b>INTRODUCTION GÉNÉRALE</b> .....  | 8      |
| <b>PREMIÈRE PARTIE : QUELLE EUROPE A 12 ?</b> .....   | 11     |
| Section I : <b>Le passage à l'Europe à 12</b> .....   | 11     |
| I. — La conclusion des négociations et le démarrage du processus de ratification ...  | 12     |
| II. — Les retombées de l'élargissement .....  | 14     |
| A. — <i>Les relations avec les pays méditerranéens</i> .....  | 15     |
| B. — <i>Les programmes intégrés méditerranéens</i> .....  | 20     |
| Section II : <b>Le Conseil de Milan et la « réforme institutionnelle »</b> .....  | 22     |
| I. — Milan : un événement, mais pas une surprise .....  | 23     |
| A. — <i>Le projet de la présidence italienne</i> .....  | 24     |
| B. — <i>Le mandat de la Conférence intergouvernementale</i> .....   | 25     |
| C. — <i>Un bilan controversé</i> .....  | 26     |
| II. — Les multiples propositions en présence .....  | 27     |
| A. — <i>Le projet franco-allemand de coopération politique</i> .....  | 27     |
| B. — <i>Le mémorandum français sur le « progrès de la construction européenne »</i> .....                                       | 28     |
| C. — <i>La proposition britannique</i> .....  | 29     |
| D. — <i>Les propositions de la Commission</i> .....   | 29     |
| 1. — L'approfondissement de certaines politiques .....  | 29     |
| 2. — Les pouvoirs du Parlement européen .....   | 30     |
| III. — Les premiers travaux de la Conférence intergouvernementale .....   | 31     |
| A. — <i>Les préparatifs</i> .....   | 32     |
| 1. — Une seule conférence .....   | 32     |
| 2. — Les deux comités .....   | 32     |
| 3. — Le calendrier .....  | 32     |
| B. — <i>Les premières sessions</i> .....  | 33     |
| 1. — La méthode .....   | 33     |
| 2. — L'association du Parlement européen .....  | 34     |
| 3. — Les thèmes débattus .....  | 35     |
| Section III : <b>Vers la renaissance technologique de l'Europe ?</b> .....  | 36     |
| I. — IDS et EUREKA : l'indépendance dans l'interdépendance ? .....  | 38     |
| II. — EUREKA et Communauté européenne de la technologie : deux initiatives en quête de structures et de moyens financiers ..... | 40     |
| Section IV : <b>La remise en chantier de la politique d'unification du marché</b> .....   | 49     |
| I. — Le Livre Blanc sur l'achèvement du marché intérieur et le second rapport du comité ad hoc Europe des citoyens .....        | 49     |

|  |    |
|--|----|
| A. — <i>Le Livre Blanc de la Commission sur l'achèvement du marché intérieur</i> .....                                   | 50 |
| 1. — Le contenu du programme présenté par la Commission .....  | 50 |
| a) Un programme ambitieux mais cependant peut-être trop sélectif .....   | 50 |
| b) Les principales mesures préconisées .....   | 51 |
| 2. — La méthode .....  | 53 |
| a) Les méthodes de travail et de décision .....  | 54 |
| b) Le calendrier .....   | 55 |
| B. — <i>Le deuxième rapport du « Comité ad hoc pour l'Europe des citoyens »</i> .....                                    | 55 |
| 1. — Droits des citoyens .....   | 56 |
| 2. — Culture et communication .....  | 56 |
| 3. — Information .....   | 57 |
| 4. — Jeunesse, éducation et sports .....   | 57 |
| 5. — Volontariat pour l'aide au Tiers Monde .....  | 57 |
| 6. — Santé, sécurité, lutte contre la drogue .....   | 58 |
| 7. — Jumelage .....  | 58 |
| 8. — Renforcement de l'identité et de l'image européenne .....   | 58 |
| II. — L'avenir des propositions présentées pour l'achèvement du marché intérieur et pour l'Europe des citoyens .....     | 58 |
| A. — <i>Les conclusions du Conseil européen et les nouvelles propositions de la Commission</i> .....                     | 59 |
| 1. — Les conclusions du Conseil de Milan .....   | 59 |
| 2. — Les nouvelles propositions de la Commission .....   | 60 |
| B. — <i>Les travaux du Conseil des ministres</i> .....   | 62 |
| 1. — Les décisions intervenues lors des derniers Conseils « Marché intérieur » .....                                     | 63 |
| 2. — L'échec des propositions relatives à la liberté de circulation des personnes .....                                  | 64 |
| 3. — Les réactions des Etats membres au Livre Blanc et le programme de travail du Conseil .....                          | 65 |
| a) Les réactions des Etats membres .....   | 65 |
| b) Le programme de travail du Conseil .....  | 66 |
| Section V : <i>La nouvelle tentative de redéfinition de la P.A.C.</i> .....  | 68 |
| I. — Le Livre vert : un nouvel habillage des nécessités ? .....  | 69 |
| A. — <i>Des perspectives restreintes</i> .....   | 69 |
| 1. — L'impératif de la baisse des prix .....   | 70 |
| 2. — Des palliatifs peu convaincants .....   | 70 |
| a) Le développement de cultures alternatives .....   | 71 |
| b) La reconversion et la diversification des activités .....   | 71 |
| c) La politique des débouchés .....  | 72 |
| 3. — La nécessité d'aides au revenu .....  | 74 |
| B. — <i>Les contradictions du Livre vert</i> .....   | 76 |
| 1. — Les contradictions entre les options du Livre vert et les principes fondamentaux de la P.A.C. ....                  | 77 |
| 2. — Les contradictions avec les « nouvelles préoccupations » de la P.A.C. ....  | 77 |
| II. — Les suites données au Livre vert : les propositions sectorielles de la Commission et les premières réactions ..... | 79 |
| A. — <i>Les propositions sectorielles</i> .....  | 79 |
| 1. — Les propositions soumises au Conseil .....  | 80 |
| a) La proposition de réforme de l'organisation du marché du sucre .....  | 80 |
| b) La proposition relative à la modification du régime de restitution à la production d'amidon .....                     | 80 |
| 2. — Les autres propositions sectorielles .....  | 82 |
| B. — <i>L'amorce du nouveau débat sur la réforme de la P.A.C.</i> .....  | 83 |
| 1. — La réaction des organisations professionnelles européennes ....   | 83 |

|   |           |
|---|-----------|
| 2. — Les instances consultatives .....  | 84        |
| a) Le comité économique et social .....   | 84        |
| b) Le Parlement européen .....  | 84        |
| 3. — Les réactions des États membres .....  | 85        |
| <b>DEUXIÈME PARTIE : LA VIE QUOTIDIENNE DE LA COMMUNAUTÉ .....</b>                                    | <b>88</b> |
| Chapitre introductif : Le contexte économique et financier .....                                      | 88        |
| I. — Situation et perspectives conjoncturelles .....  | 88        |
| II. — Les dévaluations de la lire et de la drachme .....  | 89        |
| III. — La déclaration des ministres des finances des Cinq à New York en septembre 1985 .....          | 91        |
| IV. — Les orientations de la Commission en matière de convergence .....                               | 92        |
| <b>Section I : Les politiques internes .....</b>  | <b>93</b> |
| Chapitre I : LES FINANCES COMMUNAUTAIRES .....  | 93        |
| I. — La fin du régime des douzièmes provisoires en juin 1985 .....                                    | 93        |
| A. — <i>L'accord de l'Assemblée en première lecture</i> .....   | 94        |
| 1. — Le remboursement au Royaume-Uni .....  | 94        |
| 2. — L'annualité budgétaire .....   | 94        |
| 3. — Les recettes .....   | 95        |
| 4. — Les dépenses .....   | 95        |
| B. — <i>L'accord final entre le Conseil et l'Assemblée</i> .....                                      | 95        |
| 1. — L'acceptation par le Conseil, en deuxième lecture, des principales demandes de l'Assemblée ..... | 96        |
| 2. — La ratification par l'Assemblée .....  | 96        |
| II. — La difficile préparation de l'exercice budgétaire de 1986 .....                                 | 98        |
| A. — <i>La « nouvelle donne » du prochain exercice budgétaire</i> .....                               | 99        |
| 1. — Les ressources propres .....   | 99        |
| 2. — L'élargissement .....  | 100       |
| 3. — La discipline budgétaire .....   | 100       |
| 4. — La compensation britannique .....  | 101       |
| B. — <i>Le conflit latent entre les deux branches de l'autorité budgétaire</i> .....                  | 101       |
| 1. — Les options prises par la Commission dans son avant-projet . . .                                 | 101       |
| a) Les recettes .....   | 102       |
| b) Les dépenses .....   | 103       |
| c) Les prévisions financières triennales .....  | 105       |
| 2. — Les réductions drastiques opérées par le Conseil en première lecture .....                       | 105       |
| a) Les principaux chiffres .....  | 106       |
| b) L'attitude attentiste du Conseil .....   | 108       |
| Chapitre II : LES QUESTIONS AGRICOLES .....   | 111       |
| I. — La négociation inachevée sur les prix de campagne 1985/1986 .....                                | 111       |
| A. — <i>Les décisions incluses dans l'accord partiel du 17 mai 1985</i> .....                         | 112       |
| 1. — Les prix en Ecus .....   | 112       |
| 2. — Les mesures connexes dans les principaux secteurs de production .....                            | 114       |
| a) Le secteur laitier .....   | 114       |
| b) Viandes .....  | 116       |
| c) Vin .....  | 117       |
| d) Fruits et légumes .....  | 118       |
| 3. — Les mesures agri-monétaires .....  | 119       |
| a) Les décisions du 16 mai 1985 .....   | 119       |
| b) Les nouveaux M.C.M. créés à la suite du réaménagement des parités du 20 juillet 1985 .....         | 120       |
| c) Les conséquences de la dévaluation de la drachme .....   | 121       |

|  |     |
|--|-----|
| B. — <i>Le veto allemand sur les prix des céréales et les « mesures provisoires » prises par la Commission</i> ..... | 121 |
| 1. — Le blocage de la négociation .....  | 121 |
| a) Les propositions de la Commission dans le secteur des céréales .....  | 121 |
| b) Le blocage des négociations et le veto allemand .....   | 122 |
| 2. — Les « mesures conservatoires » prises par la Commission .....   | 124 |
| II. — Les problèmes de gestion des marchés .....   | 129 |
| A. — <i>Le secteur laitier</i> .....   | 129 |
| 1. — Les quotas de l'an II .....   | 129 |
| a) L'évolution de la collecte .....  | 129 |
| b) Les aléas du passage à la seconde étape .....   | 130 |
| c) Les premiers plans nationaux pour la seconde campagne des quotas .....  | 132 |
| 2. — L'écoulement des excédents .....  | 135 |
| a) L'évolution des stocks .....  | 135 |
| b) Les mesures envisagées par la Commission pour l'écoulement des stocks de beurre .....                             | 136 |
| B. — <i>Le marché de la viande bovine</i> .....  | 137 |
| 1. — La situation du marché .....  | 137 |
| 2. — Les mesures d'assainissement du marché et la politique d'exportation .....                                      | 137 |
| a) Les mesures internes .....  | 138 |
| b) La politique d'exportation .....  | 139 |
| C. — <i>L'avenir incertain du marché viti-vinicole</i> .....   | 140 |
| 1. — Les distillations ouvertes en septembre .....   | 140 |
| a) La distillation de garantie de bonne fin .....  | 141 |
| b) La distillation préventive .....  | 141 |
| 2. — Le problème du casier viticole communautaire et la convention franco-italienne .....                            | 141 |
| III. — L'évolution des dépenses agricoles et la mise en œuvre de la discipline budgétaire .....                      | 142 |
| 1. — Le financement de l'agriculture communautaire en 1985 .....   | 143 |
| 2. — L'application de la discipline budgétaire aux crédits de l'agriculture pour 1986 .....                          | 143 |
| Chapitre III : LES POLITIQUES COMMUNES DE L'INDUSTRIE, DE LA RECHERCHE ET DES TRANSPORTS .....                       | 145 |
| I. — Aéronautique et espace .....  | 145 |
| II. — Les nouvelles technologies de l'information .....  | 147 |
| III. — Les chantiers navals .....  | 150 |
| IV. — La sidérurgie .....  | 153 |
| A. — <i>Les premières approches (juin-juillet 1985)</i> .....  | 153 |
| 1. — Les résultats obtenus .....   | 154 |
| 2. — Les mesures préconisées .....   | 154 |
| a) La libération progressive du marché .....   | 154 |
| b) Les aides .....   | 155 |
| c) La reconversion des bassins touchés par la restructuration .....  | 156 |
| 3. — Les débats préliminaires .....  | 156 |
| a) L'organisation du marché .....  | 157 |
| b) La nouvelle discipline en matière d'aides .....   | 157 |
| B. — <i>Les précisions de la Commission et l'accord du Conseil (septembre-octobre 1985)</i> .....                    | 158 |
| 1. — Les précisions de la Commission .....   | 158 |
| a) Les quotas .....  | 158 |
| b) Les aides .....   | 159 |
| 2. — Le régime « post 85 » défini par le Conseil .....   | 160 |

|  |     |
|--|-----|
| V. — Les transports .....  | 162 |
| A. — <i>La portée de l'arrêt de la Cour sur le recours en carence</i> .....  | 162 |
| 1. — Le sens de l'arrêt du 22 mai 1985 .....   | 163 |
| 2. — La réaction du Conseil .....  | 164 |
| B. — <i>La nouvelle réglementation sociale des transports par route</i> .....  | 165 |
| C. — <i>La concurrence dans les transports aériens</i> .....   | 166 |
| 1. — L'instance ouverte devant la C.J.C.E. ....  | 166 |
| 2. — L'avis de l'association des compagnies aériennes européennes (A.E.A.) .....   | 167 |
| 3. — La position du Parlement européen .....   | 168 |
| Chapitre IV : ENVIRONNEMENT ET CONSOMMATION .....  | 170 |
| I. — La protection des consommateurs .....   | 170 |
| A. — <i>Le Conseil « Consommateurs » du 23 mai</i> .....   | 170 |
| B. — <i>Les nouvelles orientations de la Commission</i> .....  | 172 |
| 1. — Des normes de sécurité et de santé acceptables .....  | 172 |
| 2. — Mieux profiter du marché commun .....   | 173 |
| 3. — La prise en considération des intérêts des consommateurs au niveau communautaire .....  | 173 |
| II. — La protection de l'environnement .....   | 176 |
| A. — <i>Le compromis « voiture propre » compromis...</i> .....   | 176 |
| B. — <i>Les autres dossiers en discussion</i> .....  | 177 |
| Chapitre V : LA POLITIQUE SOCIALE .....  | 179 |
| I. — Les réactions à la procédure d'information et de consultation sur les politiques migratoires à l'égard des pays tiers .....   | 180 |
| II. — Le nouveau refus opposé à « l'espace social européen » .....   | 181 |
| Chapitre VI : VERS UNE EUROPE DE LA CULTURE ? .....  | 183 |
| I. — Un patrimoine commun mais des éléments contradictoires .....  | 183 |
| A. — <i>Des forces antagonistes</i> .....  | 183 |
| 1. — Des problèmes de principe .....   | 183 |
| 2. — Des forces politiques contradictoires .....   | 184 |
| B. — <i>Des éléments intégrateurs</i> .....  | 185 |
| 1. — Les conséquences de Stuttgart .....   | 185 |
| 2. — Un début de concertation .....  | 185 |
| 3. — L'aiguillon du développement des moyens audiovisuels .....  | 186 |
| II. — Une volonté politique incertaine, mais des progrès ponctuels sous la pression d'éléments économiques et techniques .....   | 186 |
| A. — <i>Une volonté politique incertaine</i> .....   | 186 |
| 1. — Les trois premiers conseils des ministres chargés des affaires culturelles .....  | 186 |
| 2. — Le congrès de Madrid (octobre 1985) .....   | 191 |
| B. — <i>Des causes techniques et économiques de rapprochement</i> .....  | 191 |
| 1. — L'Europe des médias .....   | 191 |
| 2. — L'arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes sur la chronologie de diffusion des films (loi française du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle) ..... | 193 |
| Section II : Les relations économiques extérieures .....   | 197 |
| Chapitre I : LA PRÉPARATION DE NOUVELLES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES MULTILATÉRALES .....  | 198 |
| Chapitre II : PAYS INDUSTRIALISÉS .....  | 201 |
| I. — L'impossible ouverture du marché japonais .....   | 201 |

|  |            |
|--|------------|
| II. — La nouvelle offensive commerciale américaine .....   | 204        |
| A. — <i>Les exigences américaines en matière sidérurgique</i> .....                                | 205        |
| B. — <i>La nouvelle flambée des contentieux agricoles</i> .....                                    | 206        |
| 1. — La protection du marché américain .....   | 206        |
| 2. — La défense des débouchés de l'agriculture américaine sur le marché européen .....             | 207        |
| a) Les négociations tendant à la limitation des exportations américaines de corn gluten feed ..... | 208        |
| b) De la guerre des agrumes à celle des spaghettis .....   | 208        |
| c) La nouvelle offensive contre les aides communautaires aux fruits en boîte .....                 | 210        |
| 3. — L'offensive sur les marchés d'exportation : la guerre des céréales .....                      | 211        |
| a) Le programme B.I.C.E.P. ....  | 211        |
| b) Les réactions de la C.E.E. ....   | 213        |
| c) La plainte américaine contre les subventions européennes à l'exportation des céréales .....     | 213        |
| Chapitre III : PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT .....   | 215        |
| I. — Le renouvellement de l'accord multifibres III .....   | 215        |
| II. — Le nouveau schéma des préférences généralisées .....   | 217        |
| III. — L'élargissement du stabex aux pays les moins avancés .....                                  | 218        |
| IV. — La lutte contre la famine .....  | 218        |
| <b>CONCLUSION GÉNÉRALE</b> .....   | <b>221</b> |

## **PRÉAMBULE**

Mesdames, Messieurs,

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

Conformément à la décision prise par la Délégation lors de sa réunion du 16 novembre 1983, le rapport est présenté par le Président et les membres du Bureau, qui en ont arrêté le texte à la majorité. Il a été adopté par la Délégation lors de sa réunion du 21 novembre 1985.

Le tome I du présent rapport relate les principaux aspects de la vie de la Communauté au cours du semestre écoulé. Le tome II reproduit l'exposé des motifs et les conclusions adoptées par la Délégation du cours des réunions qu'elle a tenues depuis le 1<sup>er</sup> mai 1985.

Pendant cette période, la Délégation a également entendu, le 24 octobre 1985, M. Claude Cheysson, membre de la Commission des Communautés européennes, chargé de la politique méditerranéenne, des relations Nord-Sud et des relations avec la C N U C E D, sur l'évolution et les perspectives de coopération entre la Communauté européenne et les pays d'Amérique latine.



## INTRODUCTION GÉNÉRALE

Après la signature des Traités d'adhésion, la tenue d'un Conseil Européen consacré à la relance politique et institutionnelle semblait se situer dans une logique retrouvée : après des années passées à masquer ses contradictions, à esquiver les obstacles et à repousser les échéances, la Communauté se déciderait-elle enfin à se donner les moyens d'agir ?

Et certes il ne serait que temps pour l'Europe — au moment où elle va accueillir, non sans alarmes, deux nouveaux membres, et où elle s'avise que la rallonge financière liée à l'élargissement ne lui assure qu'un très bref répit — de se préoccuper d'achever tout ce qui n'est qu'esquissé et de rebâtir tout ce qui s'est déjà effrité.

Mais l'entreprise s'annonce périlleuse, et débute dans une certaine confusion. Au fil des années, chaque État membre a pu développer et tenter de faire prévaloir sa propre conception de la Communauté, et, entre les adversaires résolus de la géométrie variable et les partisans honteux du sous-ensemble flou, l'identité européenne n'est plus l'idéal partagé et rassembleur de l'Europe « de la première génération ».

Du reste, l'effervescence qui a précédé la tenue du Conseil de Milan est à bien des égards aussi inquiétante que l'atonie de naguère : l'avalanche de propositions et d'« initiatives » présentées par les uns et les autres recèle nombre de « projets communautaires » taillés à la seule mesure de leurs auteurs, et qui n'apparaissent que comme un nouvel habillage des intérêts nationaux jusqu'ici protégés par l'immobilisme et les compromis qui ont conduit la Communauté au bord de la faillite financière et de la déliquescence institutionnelle.

Et le déroulement du Conseil de Milan, où la décision de convoquer une conférence intergouvernementale chargée de réviser les Traités n'a pu être prise qu'à la majorité, rend malaisé de prévoir les suites de l'entreprise, pourtant « incontournable » si l'on veut rétablir la capacité de décision de la Communauté, gérer un acquis en jachère et combler les retards qui compromettent l'avenir économique et politique de l'Europe.

\*

\*   \*   \*

A l'heure actuelle, bien que l'entrée de l'Espagne et du Portugal continue, après huit ans de négociations et la signature en juin dernier des traités d'adhésion, de faire l'objet de controverses qu'alimentent les procédures de ratification — qu'au demeurant les Dix ne se hâtent pas de conclure —, bien que le Conseil se préoccupe toujours de maîtriser les retombées internes et externes de l'élargissement, qui n'inquiète pas que les États membres, le passage prochain de la Communauté de 10 à 12 membres est sans doute la donnée la plus certaine de son avenir.

Mais l'identité de l'Europe unie ne se réduit pas à son expression géographique, et la dimension véritable de la Communauté, comme d'ailleurs la réussite du nouvel élargissement, dépendront surtout de l'issue du débat qu'elle vient d'ouvrir sur ses institutions, la relance de son intégration économique, le devenir de la politique agricole commune, et la toujours incertaine « Europe technologique ».

La « réforme institutionnelle » qu'a voulu initier le Conseil européen de Milan est à l'évidence l'élément central de l'avenir de la Communauté, puisqu'en dépendent son degré futur d'intégration mais aussi et surtout la restauration de la capacité de décision sans laquelle l'Europe à Douze ne peut espérer survivre. Mais, à un mois du Conseil européen de Luxembourg, qui devrait se voir soumettre « pour décision » les conclusions de la conférence intergouvernementale, on ne voit guère se dessiner d'accord sur les deux termes du « mandat de Milan », à savoir la réforme du Traité et l'élaboration d'un nouveau Traité consacré à la coopération politique.

En ce qui concerne l'avenir de l'Europe technologique, il pose aussi, à sa manière, le problème institutionnel et celui de l'Europe à deux vitesses, puisque, après l'approbation donnée conjointement par le Conseil Européen à l'initiative française d'une coopération intergouvernementale ouverte aux États tiers et de la « Communauté européenne de la technologie » proposée par la Commission, les structures et le financement de « l'Europe technologique » demeurent assez flous, ainsi d'ailleurs que les attentes des États membres, et que l'on peut se demander si la future politique technologique de l'Europe ne risque pas d'échapper largement à la Communauté en tant que telle.

Également remise en chantier par le Conseil Européen de Milan, la politique d'unification du marché intérieur communautaire dépendra pour l'essentiel d'une réforme du processus décisionnel de la Communauté : on peut discuter les termes du pari que représente l'achèvement d'ici à 1992 du marché commun, et souhaiter compléter ou allé-

ger sur tel ou tel point le programme d'action établi à cette fin, mais on ne peut pas en tout cas espérer que ce pari puisse être tenu sous l'empire de la règle de l'unanimité.

Le sauvetage de la politique agricole commune reste quant à lui toujours en question : laminée par la pénurie financière et par l'absence d'un projet commun à la mesure du potentiel agricole européen, la P.A.C. reste dans l'attente d'une « réforme » toujours annoncée et toujours différée. A l'heure où l'élargissement et l'annonce de négociations commerciales multilatérales font peser de nouvelles menaces sur les équilibres internes et externes de la P.A.C., le « Livre vert » élaboré par la Commission pour servir de base à sa redéfinition n'offre guère de raisons d'espérer au seul secteur de l'économie qui soit encore — mais pour combien de temps ? — soumis à une règle communautaire.

\*

\*      \*

Par-delà le débat toujours recommencé sur son avenir, la vie quotidienne de la Communauté remet à l'honneur les problèmes financiers, puisque le projet de budget 1986 fait d'ores et déjà apparaître que le nouveau plafond des ressources propres sera atteint dès l'année prochaine, et que la disparité entre les contributions nationales, le poids financier incertain de l'élargissement, risquent de rallumer à brève échéance les conflits institutionnels et politiques sur le financement de la Communauté. L'actualité agricole des derniers mois a quant à elle été marquée par les péripéties de la fixation inachevée des prix et leurs fâcheuses retombées institutionnelles, mais aussi par le problème récurrent de la gestion des secteurs excédentaires et par la perspective peu réjouissante de l'application de la discipline budgétaire. Les autres politiques internes de la Communauté — transports, industrie, environnement — continuent à ne connaître que des progrès limités et précaires. On notera cependant qu'un consensus semble se dessiner quant à la nécessité d'une stratégie et de réglementations communes dans certains secteurs de la politique culturelle, tandis qu'en revanche « l'espace social européen » reste obstinément désertique.

Enfin, dans le secteur des relations extérieures, le principal problème auquel se trouve confrontée la Communauté est celui de sa capacité de résistance aux offensives commerciales américaines qui risquent d'ébranler sérieusement sa fragile cohésion.

## PREMIÈRE PARTIE :

### QUELLE EUROPE A 12 ?

Pour votre Délégation, l'élargissement de la Communauté se présente comme un **pari économique risqué** mais politiquement nécessaire : cet **acte de volonté** — et presque de foi — **politique** comporte, en effet, toute une série *d'impasses, économiques* bien sûr, mais aussi *financières et institutionnelles*.

Avec la conclusion des traités d'adhésion eux-mêmes, une étape est franchie dans la construction communautaire. Mais ce succès constitue une source potentielle d'aggravation des difficultés actuelles de la Communauté. Celle-ci se trouve désormais confrontée de façon plus aiguë encore à la nécessité de réformes de structures et d'une relance des politiques communes : réforme institutionnelle, construction de l'Europe technologique, approfondissement du marché intérieur et redéfinition de la politique agricole commune sont désormais autant de questions que, par suite du passage à 12, il n'est plus possible d'esquiver plus longtemps.

## SECTION I

### LE PASSAGE A L'EUROPE A DOUZE

Après le compromis politique du 28 mars, il a fallu non seulement mettre au point les traités d'adhésion mais encore que se poursuivent les négociations intracommunautaires par lesquelles les Dix s'efforcent de maîtriser les retombées internes et externes de l'élargissement : du tryptique « élargissement, P.I.M., politique méditerranéenne », c'est curieusement le troisième volet qui a soulevé en cette fin de période sous revue les difficultés les plus sérieuses.

## I. — LA CONCLUSION DES NÉGOCIATIONS ET LE DÉMARRAGE DU PROCESSUS DE RATIFICATION

L'accord du 28 mars, devait encore être précisé et complété pour que les traités puissent effectivement être signés pour le début du mois de juin. L'incertitude dura d'ailleurs jusqu'au bout, puisque ce n'est qu'au dernier moment que les problèmes en suspens purent être réglés (1) et que l'on a su que la signature des traités pourrait effectivement avoir lieu comme prévu le 12 juin (2).

Ces signatures n'ont pas pour autant mis fin à un débat politique qu'alimente encore le déroulement des procédures de ratification (3).

Même s'il se caractérise — comme l'a admis votre Délégation dans ses nouvelles conclusions adoptées sur le rapport de M. Moinet (cf. Tome II du présent rapport — par un certain équilibre des concessions, l'accord final reste particulièrement critiquable à cause du flou de ses conditions financières et des lacunes de son dispositif technique : certains problèmes ont été mis entre parenthèses, tel celui de l'huile d'olive, voire tout simplement escamotés comme celui de la concurrence des vins doux naturels français par les vins de Porto ; d'autres problèmes résultent de l'insuffisance des garde-fous mis en place en matière de fruits et légumes — notamment en ce qui concerne les calendriers — et de l'absence de garanties véritables d'ouverture du marché espagnol aux produits agricoles français.

A l'heure actuelle, tandis que certaines organisations professionnelles, et notamment la F.N.S.E.A., continuent de mettre en garde contre les faux espoirs du marché espagnol (4), de dénoncer une négociation qu'elles jugent bâclée et de réclamer l'organisation d'un réfé-

---

(1) Le principal problème qui restait à régler était celui de l'application des quotas laitiers à l'Espagne. Finalement l'accord s'est fait de la manière suivante : sur la base de la production de 81 + 1 %, la quantité garantie espagnole est fixée à 4,65 millions de tonnes et les ventes directes à 750 000 tonnes, ce qui donne un quota total de 5,4 millions de tonnes.

On note également qu'une solution a été trouvée pour les importations espagnoles en provenance d'Amérique latine : l'Espagne importera pendant trois ans à droits nuls 10 000 tonnes de cacao, 40 000 tonnes de café, tandis qu'elle devra imposer progressivement dès l'adhésion des droits de douane sur ses importations de tabac.

(2) L'entrée de l'Espagne et du Portugal dans le marché commun sera effective après ratification par les parlements nationaux en principe le 1<sup>er</sup> janvier 1986. Toutefois, un délai de deux mois étant nécessaire pour la publication des différents règlements, l'adhésion commerciale ne prendra effet qu'au 1<sup>er</sup> mars 1986.

(3) Le Parlement européen a, de son côté, estimé qu'il lui fallait, comme cela avait été le cas pour la Grèce, procéder — bien que les traités ne lui en reconnaissent pas le droit — à un débat de ratification. C'est ce qu'il a fait le 11 septembre dernier sur le rapport de M. Klaus Hänsch (Soc. R.F.A.).

(4) Compte tenu de la volonté des Espagnols de maintenir des courants d'échanges importants avec leurs fournisseurs privilégiés que sont l'Amérique latine et les Etats-Unis.

rendum sur l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, les pouvoirs publics s'efforcent de calmer le jeu. C'est ainsi que l'on peut noter, outre la publication d'un livre blanc, que le Président de la République a réaffirmé que l'élargissement de la Communauté était une chance à saisir pour la France.

S'adressant aux responsables de la chambre d'agriculture du Languedoc-Roussillon au Vigan (Gard), le Chef de l'État a tout d'abord revendiqué la responsabilité d'avoir engagé pour la France le processus d'adhésion de l'Espagne et du Portugal dans le marché commun : « Cet élargissement, dès lors que des garanties préalables ont été obtenues, je l'ai voulu et j'en suis le premier responsable ». « Avec l'entrée de la péninsule ibérique dans l'Europe communautaire, a-t-il ajouté, la France est devenue le centre de l'Europe » pour conclure : « L'élargissement c'est surtout une chance pour la France. Mais connaissez-vous une grande chance sans grand risque ? »

En définitive, et alors même qu'il reste encore à ratifier les traités, la délégation, confirmant les analyses développées dans ses conclusions du 10 octobre 1984, reste dans sa majorité convaincue que le point de non retour est désormais largement dépassé. Par suite du lien établi sous la pression allemande entre élargissement et augmentation des ressources, la Communauté semble *condamnée à la fuite en avant* car seul le mouvement lui permet d'échapper à l'asphyxie financière : que la Communauté renonce soudain à s'élargir, qu'une pièce vienne à bloquer et ce ne sera pas seulement le moteur communautaire qui calera mais l'ensemble de la machine qui se décomposera tant il semble vrai que la *Communauté ne tient sa cohésion que de la force du mouvement*.

Tel ou tel pays comme la Grèce (1), dont l'économie n'est pas véritablement intégrée à celle de la C.E.E., peut prendre le risque d'entraver le fonctionnement de la machine communautaire. Mais pour la France les enjeux sont d'une tout autre nature. Si l'élargissement a toutes les chances d'être à l'origine de difficultés accrues pour la politique agricole commune, son refus ne ferait sans doute que précipiter, si ce n'est l'effondrement financier, du moins la renationalisation des mécanismes d'intervention.

Ainsi et, indépendamment même de toute considération politique tendant à prendre en compte les conséquences d'un refus sur l'image de l'Europe et de la France en particulier sur la scène internationale, il

---

(1) M. Pangalos en a explicitement menacé les autres partenaires de la Communauté le 27 juin dernier.

faut bien reconnaître que l'on se trouve confronté à une sorte de « squeeze » : qu'elle joue ou non la carte de l'élargissement, la France va devoir faire face à la même menace, la remise en cause de la politique agricole commune. Il n'est même pas sûr qu'il serve à quelque chose de gagner du temps étant donné que cela aurait sans doute les mêmes inconvénients politiques qu'un refus pour un gain de temps sans doute insuffisant pour constituer une protection supplémentaire pour l'agriculture française. S'il faut agir, c'est sans doute *à l'intérieur des traités* : à la fois pour *protéger efficacement notre agriculture en cas de concurrence sauvage et pour s'assurer de ce que les Dix se dotent effectivement des moyens financiers de leur politique d'élargissement*. Les garde-fous prévus par les traités d'adhésion — tel le mécanisme complémentaire dont les modalités ont été explicitées dans le précédent rapport semestriel — offrent des possibilités d'actions non négligeables pendant la période de transition. En outre, à l'issue de celle-ci, il devrait toujours être possible de faire jouer dans les cas de désordre extrême les *clauses de sauvegarde non écrites* dont ont usé — et même abusé — les nouveaux pays membres et qui pourraient bien, pour une fois, jouer au bénéfice des États fondateurs, dès lors qu'ils se trouveraient confrontés ponctuellement à des situations inacceptables et qu'ils ne s'engageraient pas à leur tour dans le processus, maintes fois dénoncé, de renégociation permanente des traités.

Mais il est au moins aussi important de rester vigilant à un niveau plus global pour s'assurer, en cas d'insuffisance des décisions de Fontainebleau, de ce que les Dix sont disposés à dégager les ressources supplémentaires pour financer l'élargissement et pour contrer les tentatives que certains de nos partenaires pourraient faire pour procéder à des redéploiements budgétaires aboutissant, en réalité, à *faire supporter à l'agriculture française tout le prix de l'élargissement*.

## II. — LES RETOMBÉES DE L'ÉLARGISSEMENT

Si l'accord du 28 mars a effectivement constitué l'avancée décisive qui a permis de conclure les négociations d'adhésion elles-mêmes, on ne pouvait pas dire que tout était réglé pour autant, non seulement parce qu'il restait — comme on l'a vu — à rédiger les Traités eux-mêmes, mais encore parce qu'il n'est pas encore certain que l'on ait trouvé de solutions autres que verbales aux effets négatifs induits par l'élargissement. Certes, le volet P.I.M. de l'accord politique sur l'élargissement semble aujourd'hui réglé, même si les éléments financiers du compromis ne sont pas sans comporter encore certaines ambiguïtés.

Mais le volet pays méditerranéens prend pour ainsi dire le relais non seulement parce que les vagues déclarations auxquelles il a donné lieu ne suffisent pas à rassurer les pays concernés, mais encore parce qu'il a suscité d'assez vives controverses entre les Dix même si en fin de compte ceux-ci sont parvenus à un accord de principe sur le régime commercial applicable aux pays méditerranéens.

### A. — Les relations avec les pays méditerranéens (1)

En dépit de multiples accords préférentiels, la C.E.E. n'a cessé d'accroître ses excédents commerciaux vis-à-vis des pays du pourtour méditerranéen : l'« approche globale » tentée par la Communauté à partir de 1972 n'a pas permis de rééquilibrer des échanges commerciaux (2), engendrant par là même une grande *déception* qui a eu tendance à détériorer les relations politiques avec ces pays. Ainsi, le choc de l'élargissement sera-t-il sans doute d'autant plus difficile à supporter que *l'on peut déjà parler de crise dans les relations C.E.E.-pays méditerranéens*.

Le 30 mars 1985, le Conseil des Communautés avait adopté une déclaration sur la politique méditerranéenne de la Communauté élargie. Comme on pouvait s'y attendre, une déclaration d'une *portée aussi vague* (3) *n'a pas apaisé les craintes* que les pays concernés avaient notamment exprimées dans des mémorandums adressés à la Communauté dont il a été rendu compte dans les précédents rapports semestriels. En fait, le Conseil se contentait de temporiser en demandant à la Commission de lui proposer des directives de négociation tout en ne s'engageant qu'à accélérer ses travaux sur le plan interne pour que puisse s'engager les discussions.

---

(1) Les pays concernés sont tous les pays avec lesquels la C.E.E. a conclu des accords (Maroc, Algérie, Tunisie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Syrie), plus Malte et Chypre. La Yougoslavie est traitée à part.

(2) La Commission souligne que le marché méditerranéen représente 10 % des exportations de la Communauté, soit à peu près la moitié du marché américain et trois fois le marché japonais. C'est vis-à-vis de ces pays que la C.E.E. dégage l'excédent commercial le plus important : de 8 milliards d'écus en 1982, cet excédent est passé à 1,5 milliard seulement en 1984.

Pour les pays méditerranéens, le marché communautaire est encore plus important : il représente 60 % du commerce extérieur de la Tunisie, 50 % de celui de l'Algérie et plus de 40 % de ceux du Maroc, de l'Égypte et de la Syrie. Ponctuellement, la dépendance est parfois considérable : ainsi les importations d'huile d'olive tunisienne ne constituent que 4 % de la production des douze, mais compte pour 43 % des exportations agricoles de la Tunisie et emploie 20 % de la population active de ce pays.

(3) La Communauté y accumule les formules telles que « la Communauté recherche des solutions mutuellement satisfaisantes... entend s'employer pour assurer le maintien des courants d'échanges traditionnels... et prendra les initiatives propres à soutenir efficacement l'effort déployé par ces pays pour s'orienter vers l'autosuffisance alimentaire ».



Précisant la position de la Commission, *M. Claude Cheysson* a indiqué, au cours de la session de mai du Parlement européen, que *des compensations financières pour des pertes éventuelles de marchés ne constituent pas une solution acceptable et ne répareraient pas la destablisation économique et sociale causée par la disparition des débouchés.*

En juillet, la Commission a présenté ses propositions de directives de négociation. Elles ont pour principal objet le maintien des courants d'échange traditionnels, notamment pour les produits agricoles qui bénéficient actuellement d'un régime préférentiel. Mais elles prévoient également de renforcer les aides financières et la coopération économique.

Concrètement les propositions de la Commission sont les suivantes :

— **Agrumes**

Dans ce secteur, qui représente 80 % des exportations des pays concernés, il serait prévu dans le cadre d'un plafond de 800 000 tonnes par an correspondant à la moyenne des exportations de ces dernières années :

- l'élimination des droits de douane résiduels à partir du moment où le niveau des droits applicables pour l'Espagne et le Portugal rejoindra celui — préférentiel — dont bénéficient les pays méditerranéens ;
- l'alignement des modalités de calcul des prix de référence — applicables à certaines périodes de l'année — sur celles retenues pour l'Espagne et le Portugal à partir de la cinquième année de leur adhésion ;

— **Tomates fraîches**

Dans ce secteur qui intéresse surtout le Maroc, il serait prévu d'appliquer un régime analogue dans la limite de 60 000 tonnes par an ;

— **Pommes de terre, primeurs**

Pour ce produit qui représente 270 000 tonnes par an en provenance de Chypre, d'Égypte, d'Israël, de Malte et du Maroc, l'objectif de maintien des courants d'échange serait obtenu au moyen de contingents tarifaires, compte tenu de calendriers d'importation ;

— **Vin**

Il s'agira de maintenir les importations communautaires au niveau du million d'hectolitres : les vins de qualité seront favorisés par une

modulation des prix de référence tandis que, pour les vins en vrac, un prix d'offre à la frontière sera fixé annuellement. L'ensemble du dispositif sera revu avec les pays concernés avant la fin de la période transitoire — soit le 31 décembre 1995 — pour maintenir à l'issue de celle-ci les courants d'échanges traditionnels ;

— **Huile d'olive**

La Communauté négociera avec la Tunisie les moyens de nature à assurer pendant la période 1986-1990 l'écoulement des quantités traditionnellement exportées, soit 46 000 tonnes ;

— **Sardines en conserve**

Le régime actuel de franchise douanière peut être maintenu pendant la première étape de l'adhésion espagnole, ce qui devrait laisser le temps à la C.E.E. de négocier avec le Maroc — principal pays concerné — un accord de pêche de nature à se substituer à l'actuel accord Maroc-Espagne qui vient à expiration en août 1987.

L'on peut noter que les régimes commerciaux contractuels de la Communauté avec *Chypre et Malte* sont actuellement poursuivis sur la base de *mesures autonomes* : avec Chypre l'objectif est le passage à la deuxième étape, c'est-à-dire l'union douanière, tandis qu'il ne s'agit que de prolonger le régime actuel avec Malte qui ne souhaite plus le passage à la deuxième étape.

M. Claude Cheysson a, le 17 juillet, souligné certains aspects politiques des propositions de la Commission et notamment que :

- la réduction de droits sur les agrumes impliquera une *différenciation accrue entre le régime applicable aux pays méditerranéens et aux États-Unis* mais, a-t-il affirmé : « je ne reconnais pas aux États-Unis le droit de se mêler de nos préférences » ;

- *le volet commercial est prioritaire — par rapport à celui relatif à la coopération — et qu'il faut donc en décider avant l'adhésion de l'Espagne* : selon M. Claude Cheysson, le Conseil devra se prononcer en septembre ou au plus tard en octobre afin que les négociations puissent être conclues en décembre.

En fait, les discussions entre les Dix vont se faire sur l'urgence de ces mesures et sur la possibilité de traiter séparément le volet commercial du volet coopération, présenté par la Commission à la fin septembre.

Autant le volet commercial des propositions de la Commission se présente essentiellement comme conservateur — il s'agit de maintenir les courants d'échanges malgré l'élargissement —, autant celui relatif à la coopération se place sous le signe du changement.

Ainsi que M. Claude Cheysson l'a souligné : les *accords actuels de coopération entre la C.E.E. et les pays méditerranéens « trop centrés sur le court terme » sont totalement dépassés*. Ceux-ci n'ont plus besoin, dans la plupart des cas de subventions ponctuelles pour la construction d'un pont ou d'un tronçon de route, mais recherchent une *coopération industrielle, technologique et économique globale* : il s'agit, d'une part, d'une incitation générale à la réduction de la dépendance alimentaire et, d'autre part, de mesures spécifiques telles :

— une *aide financière aux investissements conjoints* : on créerait, à partir de 1987, une ligne budgétaire de 5 à 10 millions d'écus pour financer des participations dans des « joint ventures » ;

— la conclusion de *nouveaux protocoles financiers* — les protocoles actuels viennent pour la plupart à expiration le 31 octobre 1986 — dont les dotations doivent être moins en harmonie avec le renforcement de la coopération ;

— la mise en contact direct des opérateurs économiques ;

— l'extension de la formation, qui serait adaptée aux besoins des orientations nouvelles : gestion, recherche, services bancaires, etc...

M. Claude Cheysson a indiqué que si l'aide communautaire ne serait jamais à elle seule suffisante, elle n'en pourrait pas moins, combinée avec d'autres sources se révéler déterminante. En tout état de cause, *l'objectif à long terme resterait*, selon lui, *de conclure une convention globale C.E.E./pays méditerranéens* : en attendant que les conditions politiques soient réunies, la Commission continuera à œuvrer dans ce sens en donnant priorité aux projets de caractère régional et en donnant son soutien aux organismes regroupant plusieurs pays riverains ainsi qu'à la création d'un Centre de coopération économique et commerciale méditerranéenne.

Il a finalement lancé un appel au Conseil, afin qu'il arrête avant la fin de l'année les mesures commerciales car, à défaut de mesures appropriées, on risque de « casser des éléments de la société des pays partenaires », voire de déstabiliser ces pays, ce qui « pourrait conduire à des conséquences imprévisibles ».

La Délégation attire l'attention sur le risque pour la Communauté d'une perte d'influence dans cette zone essentielle pour la sécurité européenne.

Au début d'octobre, le large consensus sur la volonté d'approfondir la politique méditerranéenne masquait de *sérieuses divergences concrètes* ; celles-ci pouvaient résumer de la façon suivante :

— *Huit des dix pays membres* soutiennent les propositions de la Commission et *sont favorables à un engagement de principe sur l'adoption du volet commercial avant la fin de l'année* ;

— *L'Italie et la Grèce estiment, en revanche, que la politique méditerranéenne doit faire l'objet d'une discussion globale* : les mesures commerciales sont à définir en même temps que celles relatives à la coopération. Selon ces deux pays, l'échéance de la fin de l'année n'est pas impérative car les répercussions commerciales de l'élargissement pour les pays méditerranéens ne se feront sentir que beaucoup plus tard (1). L'Italie a, d'ailleurs, fait valoir que les pays méditerranéens continueront de bénéficier, jusqu'en 1990 au moins, d'un régime tarifaire plus favorable que celui de l'Espagne et du Portugal. Bref, les Italiens préféreraient de moindres concessions commerciales et plus d'aides financières, équilibre repoussé par les pays du nord de la Communauté, évidemment plus sensibles aux charges financières qu'à la concurrence accrue qui découle de la relance de la politique méditerranéenne.

La République fédérale d'Allemagne et la France avaient, au contraire, souligné la nécessité de prendre une décision dans les plus brefs délais car la position des pays concernés devrait se détériorer dès 1986. Les négociateurs français avaient même fait savoir officieusement que, faute de réitération par le Conseil de l'engagement politique affiché en mars 1985, la France pourrait retarder la ratification des traités et donc l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la C.E.E.

Finalement les ministres, réunis en session informelle les 26 et 27 octobre, sont parvenus à un **accord de principe sur le régime commercial à appliquer aux pays méditerranéens**. Selon cet accord, les droits de douane sur les exportations des pays tiers méditerranéens devraient être réduits, dès 1986, dans les mêmes proportions que ceux grévant les exportations espagnoles et portugaises. Ces mesures pourront être révisées en 1990.

Les Ministres ont, en outre, estimé nécessaire de développer la coopération entre la CEE et les pays de cette zone, en particulier dans les domaines de l'industrie et de l'auto-suffisance alimentaire. Cepen-

---

(1) Cette attitude est partagée par l'Espagne et le Portugal qui souhaitent participer en tant qu'États membres, à partir du début de l'année prochaine, à la définition des relations C.E.E./pays méditerranéens.

dant, alors que la Commission proposait d'augmenter l'aide financière, certaines délégations ont plutôt mis l'accent sur la nécessité de la rigueur budgétaire...

### B. — Les programmes intégrés méditerranéens

Ainsi qu'on l'avait explicité dans le précédent rapport semestriel, une grande partie des délibérations du Conseil européen des 29 et 30 mars 1985 a porté sur les programmes intégrés méditerranéens : M. Andreas Papandreou menaçait de bloquer l'accord sur l'élargissement s'il n'obtenait pas satisfaction, c'est-à-dire si la Grèce ne bénéficiait pas d'avantages en vue d'adapter son économie à la situation nouvelle créée par l'élargissement (1).

Malgré l'accord intervenu en mars sur le montant de l'enveloppe financière — 6,6 milliards d'écus sur 7 ans (2) —, un certain nombre d'ambiguïtés en avait retardé la mise en œuvre. Il s'agissait, notamment, de décider de l'affectation des 2,5 milliards d'écus provenant des Fonds structurels existants : la Grèce demandait que l'augmentation soit inscrite sur une ligne spécifique P.I.M. du budget, de sorte qu'elle ne puisse pas être utilisée pour des projets financés par les Fonds à un titre autre que celui des P.I.M.

En définitive, le Conseil a adopté — après de laborieuses discussions — un règlement qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> août. Il confirme les trois sources de financement prévues :

- une participation des fonds structurels de 2,5 milliards d'écus ;
- une contribution budgétaire supplémentaire de 1,6 milliard d'écus ;
- des possibilités de prêt de 2,5 milliards d'écus.

---

(1) Dans une conférence de presse tenue à Athènes — citée par Communauté européenne information, n° 168 —, M. Pangalos, Secrétaire d'État aux Affaires européennes, avait ainsi déclaré sans ambages que son pays réclamait « un accord satisfaisant » sur les P.I.M. et que « si le coût de l'élargissement n'est pas couvert par ceux qui en bénéficient, il n'y aura pas d'élargissement ».

(2) Le Parlement européen, sur le rapport de M. de Pasquale, lors de sa session de juin, a regretté l'insuffisance de l'effort financier et insisté sur l'additionnalité des ressources prévues par rapport aux fonds existants.

La Grèce bénéficiera au titre de ces programmes de 2 milliards d'écus.

L'on note que, en ce qui concerne la mise en œuvre du règlement, l'autonomie de décision de la Commission est maintenue. Le règlement prévoit que le Comité consultatif examine le projet de programme proposé pour chaque P.I.M. et donne son avis à la majorité qualifiée. Le vote intervient au plus tard deux mois après que le projet lui ait été soumis. Si l'avis du Comité est négatif, la Commission modifie son projet initial. La proposition modifiée est soumise au Comité consultatif. Dans un délai d'un mois après cette seconde transmission, la Commission décide de la mise en œuvre du programme.

D'autres points ont été précisés tels les critères pour le choix des projets à financer, l'extension des zones géographiques (1), ainsi que le taux de participation de la Communauté dans le financement des projets (2). Ceux-ci devront être présentés par les trois États membres bénéficiaires avant le 1<sup>er</sup> janvier 1987.

Les Dix ont, en outre, précisé à Luxembourg que si 2 milliards d'écus sont bien réservés à la Grèce sur 4,1 milliards, « la Commission visera une distribution équilibrée des ressources budgétaires entre l'Italie et la France et les projets qu'elle présente ». Bien que Mme Catherine Lalumière, Secrétaire d'État aux Affaires européennes, se soit refusée à toute évaluation précise, les régions méridionales françaises

---

(1) Elles ont été légèrement étendues en ce qui concerne l'Italie et la France — la Drôme et l'Ardèche qui s'ajoutent aux cinq régions initiales, Provence, Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon, Corse, Midi-Pyrénées et Aquitaine —, mais l'exclusion des grandes métropoles et des zones à caractère touristique a été maintenue. Votre Délégation estime que cette extension est encore insuffisante et qu'il faudrait envisager l'inclusion dans le champ d'application des PIM de certaines micro-régions à production spécialisée.

(2) Il est prévu un taux maximal pour les subventions ainsi que pour le total subventions et prêts. La Grèce bénéficiera d'un taux spécial pouvant atteindre et, dans quelques cas, dépasser 70 % du coût. Dans le cas de la France et de l'Italie, les taux ne doivent pas dépasser de plus de 10 points les maxima appliqués en vertu des règles des fonds structurels.

pourraient bénéficier en vertu de cet accord d'un milliard d'écus sur sept ans (1). « Cela dit votre Délégation souhaite que la France se montre particulièrement vigilante face aux revendications de certains de nos partenaires de la Communauté. D'une façon générale, il est prévu le caractère additionnel des financements des P.I.M. qui seront effectués à travers la dotation des fonds structurels, par rapport aux financements normaux en faveur des trois pays bénéficiaires, sans toutefois altérer les droits des autres États membres.

Ainsi, les Dix sont-ils parvenus à trouver un accord sur un aspect important de l'opération d'élargissement. Des solutions ont été trouvées ; des engagements chiffrés ont été pris, mais il n'est pas sûr qu'ils puissent être tenus et que l'additionnalité affirmée dans son principe ne se trouve pas de façon plus ou moins subreptice battue en brèche par suite des dures réalités budgétaires.

**L'insuffisance potentielle des ressources de la Communauté, accentuée par l'élargissement, va rendre plus difficiles encore les arbitrages et pourrait bien aboutir à vider de leur substance budgétaire des programmes aussi ambitieux... à moins que des économies ne soient trouvées sur le principal chapitre budgétaire, c'est-à-dire sur la politique agricole commune et donc que les arbitrages ne se fassent, en définitive, au détriment de l'agriculture française.**

## SECTION II

### **LE CONSEIL DE MILAN ET LA « RÉFORME INSTITUTIONNELLE »**

Comme souvent à l'approche d'un Conseil européen, celui qui eut lieu à Milan les 28 et 29 juin 1985 était attendu avec espoir et impa-

---

(1) Un haut fonctionnaire placé auprès de M. Gaston Defferre, Ministre d'État, chargé du Plan et de l'Aménagement du Territoire, vient d'être chargé d'assurer la préparation des programmes intégrés méditerranéens qui doit « mener cette mission en liaison étroite avec les régions locales concernées ». Les P.I.M. devront être terminés à la fin de l'année et envoyés à la Commission européenne avant le 31 décembre prochain. M. Gaston Defferre en a informé les présidents de conseils régionaux et les commissaires de la République du sud de la France au cours d'une réunion qui s'est tenue le 26 septembre à Paris. A la Commission européenne, on devrait nommer prochainement un « Monsieur P.I.M. » qui pourrait être l'ancien chef de la délégation de la Commission à Canberra, le danois Kaj Olaf Barlebo Larsen. Pour préparer l'élaboration des P.I.M. une délégation de la Commission des Communautés européennes va se rendre successivement dans les régions françaises concernées : du 30 septembre au 2 octobre en Provence-Alpes Côte d'Azur, les 3 et 4 octobre en Languedoc-Roussillon, du 21 au 25 octobre en Aquitaine et Midi Pyrénées et, enfin, du 12 au 15 novembre en Corse et dans les départements de la Drôme et de l'Ardèche (ne sont pas concernées les agglomérations de Marseille, Bordeaux et Toulouse). « Votre Délégation peut faire état des inquiétudes de certaines régions devant la façon dont vont être sélectionnés les projets.

tience par beaucoup et avec scepticisme par certains. Après les « résolutions institutionnelles » prises à Fontainebleau douze mois auparavant, et les deux rapports du « Comité Dooge » remis, le premier en décembre 1984, le second en mars 1985, le moment était-il enfin venu du progrès institutionnel et du grand pas vers l'Union européenne que permettrait une conférence intergouvernementale annoncée depuis plusieurs mois et recommandée par le « Comité Dooge » ?

S'il n'a pas créé la surprise, le Conseil européen de Milan a, néanmoins, créé l'évènement en décidant de convoquer cette conférence qui devait trouver les voies et moyens d'approfondir la Communauté tant sur le plan de ses institutions que sur celui de ses domaines d'action.

A la mi-octobre, après les premières sessions de la conférence intergouvernementale, le processus engagé à Milan en est au stade de la réflexion et non de la réforme, et encore moins de la relance. Les propositions sont nombreuses, les prises de position déclarées ou encore vagues, et rien ne dit que le prochain Conseil européen, qui se tiendra à Luxembourg les 2 et 3 décembre 1985, récoltera déjà les fruits des initiatives lancées seulement six mois auparavant.

## I. — MILAN : UN ÉVÈNEMENT, MAIS PAS UNE SURPRISE

Deux semaines avant la réunion des chefs d'État et de gouvernement, les ministres des affaires étrangères des États-membres s'étaient réunis, avec le président de la Commission, à Stresa en Italie, pour procéder à un échange de vues — une réunion « Gymnich » — sur le thème de l'Union européenne et du débat institutionnel. La consultation avait permis de préciser les positions déjà connues, ou présumées, des différents États-membres sur les propositions faites dans ce domaine par la présidence italienne dans son projet de mandat de la conférence intergouvernementale : l'équilibre institutionnel au sein de la Communauté, les procédures de décision au sein du Conseil, la coopération politique, le marché intérieur et les nouvelles technologies avaient été au centre des conversations.

A la veille de l'ouverture du Conseil, et dans une certaine confusion, la France et la R.F.A. avaient publié un projet commun de traité d'Union européenne qui avait pour objet, en réalité, la coopération politique. Le Royaume-Uni avait fait de même, et, avec le rapport du « Comité Dooge » et les propositions de la Commission dans le



domaine des institutions, de l'achèvement du marché intérieur et de la technologie, les chefs d'État et de gouvernement ne manquaient pas de références pour parler une nouvelle fois de l'avenir de la Communauté.

A l'issue de leurs délibérations, les participants au Conseil européen de Milan ont créé l'évènement en décidant — à la majorité — de convoquer une conférence intergouvernementale. Mais cette décision ne peut être considérée comme une surprise, car, engagée comme elle l'est avec un mandat imprécis, la conférence pourrait ne constituer qu'un nouvel épisode sans suite d'une réflexion institutionnelle née en même temps que la Communauté et rendue encore plus nécessaire par les élargissements successifs.

### A. — Le projet de la présidence italienne

Avant l'ouverture du Conseil européen, la présidence italienne avait publié un « projet de mandat pour une conférence », dont le caractère « maximaliste » n'avait pas échappé aux observateurs et dont les principaux points étaient les suivants :

— un « saut significatif » doit être accompli vers l'Union européenne ;

— l'Union doit avoir un degré d'intégration plus élevé que celui de la Communauté et devenir une entité politique et économique autonome ;

— cet objectif peut être atteint en appliquant plus largement les traités existants, dont « l'exploitation » est encore incomplète, mais également en élargissant les domaines d'action de l'Union ;

— cet objectif suppose également la transformation et le renforcement du système institutionnel, auxquels serait associé le Parlement européen ;

— une conférence intergouvernementale doit, dès lors, être convoquée, avec pour mandat d'établir un nouveau traité instituant l'Union et s'inspirant largement du projet élaboré par le Parlement européen.

Devant les résistances rencontrées par un texte aussi ambitieux, la présidence italienne devait, finalement, renoncer à obtenir l'accord du Conseil européen sur sa proposition et se contenter, après avoir eu recours par surprise à un vote, d'une décision bien en-deçà de son projet initial.

## B. — Le mandat de la conférence intergouvernementale

Dans les paragraphes des conclusions du Conseil de Milan consacrés aux questions institutionnelles, la référence aux sources de la réflexion des chefs d'État et de gouvernement est double : le rapport du « Comité Dooge » et le projet de mandat de la présidence italienne. A contrario, les participants au Sommet n'ont pas voulu laisser penser que le projet de traité d'Union européenne, adopté par le Parlement européen le 14 février 1984, a servi de base à leurs débats. Ceux-ci ont eu plusieurs objets : l'amélioration du processus de décision du Conseil, l'accroissement du rôle du Parlement européen, les pouvoirs de gestion de la Commission et le renforcement de la coopération politique « dans le cadre global du passage à l'Union européenne ».

Le souci du concret avait guidé, d'après le texte même des conclusions, la réflexion du Conseil européen. Il s'agit, en effet, de « *concrétiser les objectifs* » d'achèvement du marché intérieur et de l'Europe de la technologie et de « *faire progresser concrètement l'Union européenne* » par la convocation d'une conférence intergouvernementale investie d'un mandat défini en ces termes :

— « *un traité sur une politique étrangère et de sécurité commune sur la base des projets franco-allemand et britannique ;*

— *les modifications du traité C.E.E., conformément à l'article 236 du traité, nécessaires à la mise en œuvre des adaptations institutionnelles en ce qui concerne le processus de décision du Conseil, le pouvoir d'exécution de la Commission et les pouvoirs du Parlement européen, ainsi que l'extension à de nouveaux champs d'activité selon les propositions faites par le Comité Dooge et le Comité Adonnino, ainsi qu'il est dit par ailleurs, et compte tenu de certains aspects de la proposition de la Commission concernant la libre circulation des personnes* ».

Comme le souhaitaient ceux qui attendaient un succès du Conseil européen, la conférence intergouvernementale s'est vue dotée d'un mandat, et d'un délai, puisqu'elle doit soumettre le résultat de ses délibérations, comme l'indiquent les conclusions, « *pour décision des chefs d'État et de gouvernement au Conseil européen de Luxembourg* » en décembre 1985.

Mais il serait hasardeux de soutenir que le mandat donne aux participants à la conférence une définition précise d'objectifs à atteindre.

### C. — Un bilan controversé

Demi-échec pour les uns, demi-succès pour les autres, le Conseil de Milan n'aura marqué qu'une étape, dont seul l'avenir pourra dire si elle a été décisive, dans la recherche d'une relance communautaire.

Deux aspects méritent d'être soulignés :

— **la présidence italienne** a atteint le principal objectif qu'elle s'était fixé en obtenant la convocation de la conférence, dont le mandat est double : aménager les traités existants et élaborer un nouveau traité relatif à la coopération politique ;

— **pour la première fois** dans les annales des Conseils européens, la décision a été prise à la **majorité**, le Royaume-Uni, le Danemark et la Grèce ayant refusé d'approuver la décision de réunir une conférence.

Ce dernier point n'est pas le moins important, car il démontre que la suite du processus de relance risque de creuser davantage la fissure, pour ne pas dire la fracture, entre, d'une part, les six fondateurs de la Communauté (France, R.F.A., Italie, Belgique, Pays-Bas et Luxembourg), auxquels s'est joint l'Irlande avec une certaine réserve, et, d'autre part, les trois États-membres ayant adhéré ultérieurement.

La division des Dix en sept partisans de l'Union européenne et trois adversaires consacre une division réelle de la Communauté que le Conseil de Milan n'est pas parvenu à effacer. Un autre facteur de déception est le caractère relativement imprécis du mandat donné à la conférence, qui ne disposera pas d'un cadre strict pour mener ses délibérations prospectives et qui risque, de ce fait, de reporter à une échéance indéterminée la conclusion de ses travaux. Enfin, **le succès d'une procédure de concertation à sept États-membres**, même si les trois autres partenaires ont décidé de siéger à la conférence, **est très aléatoire puisque l'issue finale des délibérations requiert l'unanimité des Dix si l'objectif est de modifier le traité de Rome.**

Les aspects positifs du Conseil de Milan ne permettent pas de dissiper l'amertume qu'il a suscitée. Certes, le Conseil européen a donné son appui au projet EUREKA, il a manifesté son intérêt pour le rapport Adonnino sur l'Europe des citoyens, il s'est retrouvé pour analyser de concert le rôle de l'écu et du système monétaire européen, pour souhaiter l'achèvement du marché intérieur et pour vouloir aider l'Afrique à lutter contre la famine. Mais, malgré ces points d'accord, le Conseil de Milan n'a, en aucune façon, dissipé les incertitudes sur l'avenir institutionnel de la Communauté.

## II. — Les multiples propositions en présence

A l'approche du Conseil européen de Milan comme postérieurement à ses conclusions, les propositions de réforme ont été nombreuses, tant dans le domaine institutionnel que dans d'autres secteurs, et autant de la part de certains États-membres que de la Commission des Communautés.

Conformément aux orientations prises par le Conseil européen, les propositions visaient à la fois la réforme du traité C.E.E. et l'élaboration d'un nouveau traité consacré à la coopération politique. Les initiatives les plus notables ont été le fait de la France, de la R.F.A., du Royaume-Uni et de la Commission.

### A. — Le projet franco-allemand de coopération politique

A la veille de l'ouverture du Conseil européen, la France et l'Allemagne, dans un message adressé à leurs partenaires de la Communauté, avaient surpris la scène communautaire en proposant de parapher « *un projet de traité sur l'Union européenne* » par lequel « *les États signataires se fixent comme objectif la mise en œuvre progressive d'une politique étrangère européenne* ». Le préambule du projet, qui comporte 11 articles, précise qu'il s'agit « *de mettre en œuvre l'Union européenne à partir, d'une part, des Communautés fonctionnant selon leurs règles propres, d'autre part, de cette coopération politique entre les États signataires en la dotant des moyens d'action nécessaires* ».

Les auteurs du projet prévoyaient que le Conseil européen des chefs d'État et de gouvernement se transformerait en « Conseil de l'Union européenne » et serait assisté d'un secrétariat général permanent. L'élaboration d'une politique étrangère européenne commune par les États membres de la Communauté signataires du nouveau traité serait obtenue grâce à leur engagement « *à se consulter et à s'informer mutuellement de façon régulière sur toutes les questions de politique étrangère importante (...) avant que les États signataires ne fixent leur position définitive* ».

En réalité, et malgré les précisions apportées sur le rôle des institutions dans la mise en œuvre de la politique étrangère commune, le projet franco-allemand était entièrement consacré à la coopération politique et n'abordait pas les problèmes du processus décisionnel, qu'il s'agisse de celui du « droit de veto » au sein du Conseil, du rôle de la Commission, ou des pouvoirs du Parlement européen.

Le projet franco-allemand — mort-né en raison des maladresses de sa présentation et malgré l'accord que lui auraient donné l'Italie et le Royaume-Uni — proposait, en fait, la création d'une Europe à deux piliers, le premier constitué par l'actuelle Communauté économique, le second par une communauté politique qui parlerait et agirait, à terme, d'une seule voix sur la scène internationale. Le but des deux communautés serait la réalisation d'une Union européenne dont chacune des entités, contrairement aux propositions du « Rapport Dooge », serait autonome.

Cette conception de l'Union européenne avait rapidement été contestée par le Président de la Commission, qui avait déclaré dès la présentation du projet que « *créer une Europe à deux piliers constituerait une erreur fondamentale risquant de susciter la schizophrénie entre ses deux pôles* ».

#### **B. — Le memorandum français sur le « progrès de la construction européenne »**

Le gouvernement français avait remis aux gouvernements des pays de la Communauté un mémorandum intitulé « Pour un progrès de la construction européenne », qui exposait la position française avant le Conseil européen de Milan.

Exposant que les contributions déjà fournies par plusieurs États-membres et par la Commission rejoignaient les vues du gouvernement français, le mémorandum développe quatre thèmes autour desquels les perspectives déjà dessinées doivent s'organiser :

— **l'Europe de la technologie**, qui est à bâtir. Après les premières réalisations (Ariane, Esprit, Brite, Airbus, etc.), d'autres projets doivent être entrepris, comme EUREKA. La création d'une université de l'Europe, d'une académie européenne des sciences et de la technologie, l'harmonisation des diplômes sont également citées ;

— **l'Europe économique et sociale**, qui est à parfaire. Les composantes en sont, notamment, le marché intérieur, le S.M.E. (système monétaire européen), les grandes infrastructures de transports et l'espace social européen ;

— **l'Europe des citoyens**, qui est à hâter. Quatre directions sont retenues : la santé, la culture, l'environnement et la jeunesse ;

— **l'Union européenne**, qui est à fonder « *comme première esquisse d'une entité politique majeure* ». Le mémorandum déclare

que la France souhaite « à la fois améliorer le fonctionnement des institutions et voir naître au plus tôt l'Union européenne ». Le mémorandum reprend, sur ce sujet, les propositions faites dans le projet franco-allemand de coopération politique.

### C. — La proposition britannique

Par une démarche empirique, le gouvernement britannique avait présenté, une semaine avant le Conseil européen, des propositions, appelées un temps « Plan Howe » du nom du ministre des affaires étrangères, qui développaient trois volets principaux :

— le **processus décisionnel** faisait l'objet d'un projet de conclusions du Conseil européen. Celui-ci recommanderait au Conseil d'avoir davantage recours au vote à la majorité et à l'abstention, dans le but d'améliorer efficacement la capacité de la Communauté à prendre des décisions ;

— la **coopération politique** était présentée en forme de projet d'accord très proche du projet présenté par la France et l'Allemagne fédérale. La proposition laissait paraître a posteriori un accord du Royaume-Uni sur l'initiative franco-allemande ;

— le **marché intérieur** était analysé dans certaines de ses composantes. L'accent était mis sur les secteurs où des progrès devaient être réalisés et qui reprenaient partiellement les suggestions contenues dans le « Livre Blanc » de la Commission.

### D. — Les propositions de la Commission

Répondant à l'invitation du Conseil européen de transmettre ses propositions aux groupes préparatoires de la conférence intergouvernementale, la Commission des Communautés a communiqué, à la mi-septembre 1985, d'importantes propositions dont la caractéristique est de mettre d'abord l'accent sur les secteurs où la Communauté pourrait enregistrer des progrès plutôt que de proposer des aménagements institutionnels qui entraîneraient un « saut qualitatif » qu'elle considère comme irréaliste actuellement.

#### 1° *L'approfondissement de certaines politiques*

Les propositions de la mi-septembre portent sur trois domaines, dans lesquels une distinction est faite entre les décisions qui sont prises à la majorité et celles qui requièrent l'unanimité :

— **le marché intérieur** : il devra être réalisé progressivement d'ici à 1992. Les mesures nécessaires à sa création et à son fonctionnement sont prises à la majorité, tandis que l'unanimité est nécessaire jusqu'à la fin de 1992 pour l'adoption des autres mesures concernant l'entrée, la circulation et le séjour des personnes dans les États-membres ;

— **la technologie** : la Communauté peut, notamment, réaliser des programmes communautaires de recherche et de développement technologique (R.D.T.), et coordonner les politiques communautaires et nationales. Ces actions font l'objet d'un programme pluriannuel prévoyant la participation financière de la Communauté. Le Conseil peut créer toutes les structures utiles pour l'exécution de programmes et adopte à l'unanimité le programme-cadre pluriannuel, tandis que les dispositions nécessaires à sa réalisation le sont à la majorité ;

— **l'environnement** : la préférence est donnée aux actions préventives et l'idée est d'intégrer les impératifs de qualité de l'environnement, de protection de la santé humaine et d'utilisation rationnelle des ressources naturelles dans les politiques économique, sociale, industrielle et agricole. Le Conseil, en délibérant à l'unanimité, décide le principe de l'intervention communautaire en matière d'environnement dans de nouveaux domaines, et adopte à la majorité qualifiée les mesures nécessaires pour ces interventions ;

A la fin du mois d'octobre, la Commission a, en outre, proposé d'intégrer juridiquement la **coopération monétaire** dans les traités, en modifiant la rédaction de l'article 107 du traité de Rome pour officialiser le rôle de l'Écu, la coopération monétaire européenne et la place centrale du Fonds européen de coopération monétaire. Dans l'immédiat, la proposition n'envisage pas de modifier les mécanismes existants, mais elle suggère de transformer à terme le Fonds européen en un véritable Fonds monétaire doté de l'autonomie institutionnelle et fonctionnant comme une « banque centrale européenne ». Cette proposition, importante, n'a pas l'attrait de la nouveauté car on se souvient que la constitution d'un Fonds monétaire était déjà prévue dans les textes créant le S.M.E. en mars 1979 et qu'il aurait dû être mis en place depuis 1981.

## *2° Les pouvoirs du Parlement européen*

Après d'autres propositions sur la cohésion économique et sociale et sur la culture, la Commission a précisé, à la mi-octobre 1985, comment elle envisageait le renforcement des pouvoirs du Parlement européen. La proposition de la Commission, qui est proche de celle déposée en ce sens par la R.F.A., comporte cinq directions :

— **l'obligation de consulter le Parlement européen** serait étendue à toutes les clauses du traité où son intervention n'est pas encore prévue ;

— **le principe de la concertation**, actuellement prévue pour les actes de portée générale ayant une implication financière notable, serait lui aussi élargi ;

— **la coopération entre le Parlement européen et le Conseil** devrait être organisée. La Commission propose une association effective du Parlement européen au pouvoir législatif pour les actes relevant du marché intérieur et des nouveaux domaines ouverts à l'activité de la Communauté, c'est-à-dire la recherche et le développement technologique, ainsi que la cohésion économique et sociale. L'accord du Parlement serait nécessaire pour que le Conseil puisse statuer. Celui-ci procéderait à une deuxième lecture en cas d'amendements du Parlement européen ;

— **l'avis conforme ou l'accord du Parlement européen** serait requis pour les décisions de caractère constitutionnel ;

— **le contrôle juridictionnel** des actes des institutions serait accessible au Parlement européen, qui pourrait, comme la Commission et le Conseil, introduire des recours devant la Cour de Justice (1).

Pour la Commission, ces réformes seraient opérées à la fois par la modification de certains articles du traité de Rome et par l'adjonction d'articles nouveaux, et non par un traité supplémentaire. Cette prise de position vaut également pour la coopération politique car, pour la Commission, l'unicité de la Communauté doit être préservée et, partant, également celle de ses règles constitutives.

### III. — LES PREMIERS TRAVAUX DE LA CONFÉRENCE INTERGOUVERNEMENTALE

La décision finalement prise à Milan de convoquer une conférence intergouvernementale visait, comme on l'a vu, un double objet :

— élaborer un traité sur une politique étrangère et de sécurité ;

— modifier le traité de Rome, conformément à son article 236, pour aménager le processus de décision au sein du Conseil, le pouvoir

---

(1) Cette faculté a déjà été reconnue implicitement par la Cour au Parlement au mois de mai 1985 dans le recours en carence dans le domaine des transports.



d'exécution de la Commission et les pouvoirs du Parlement européen. Les modifications devaient également porter sur l'extension de la compétence communautaire à de nouveaux secteurs.

## A. — Les préparatifs

### 1° *Une seule conférence*

La question avait été un moment en suspens de savoir si la conférence devait être double ou unique, compte tenu de la double orientation donnée par le Conseil de Milan et, en sens inverse, du souci de préserver l'unité de l'entreprise communautaire.

Le Conseil « Affaires générales » du 22 juillet 1985 avait finalement décidé de ne convoquer qu'une seule conférence, et de lui confier la double tâche de réviser le traité de Rome et d'élaborer un traité sur la coopération politique. Conformément à l'article 236 du traité, la Commission et le Parlement européen avaient rendu leur avis, qui allait dans ce sens, le second par une résolution du 10 juillet 1985.

### 2° *Les deux comités*

Si la conférence est unique, ses travaux préparatoires sont confiés à deux instances distinctes :

— le « **groupe Dondelinger** », du nom du secrétaire général du ministère luxembourgeois des affaires étrangères, composé de représentants désignés par les États-membres, est chargé de préparer les modifications du traité de Rome ;

— le « **Comité politique** », composé des directeurs des affaires politiques des ministères des affaires étrangères des États-membres, a la charge de préparer le projet de traité sur la coopération politique.

Ces deux instances, auxquelles participent des représentants de l'Espagne, du Portugal et de la Commission des Communautés, ont commencé leurs travaux dès le début de l'été en rassemblant et examinant les propositions avancées par les États-membres et la Commission.

### 3° *Le calendrier*

Le 22 juillet 1985, le Conseil avait également arrêté le calendrier des réunions de la conférence intergouvernementale. Il avait été décidé

qu'elle se retrouverait à intervalles réguliers avant le Conseil européen de Luxembourg, auquel les ministres devraient présenter leurs conclusions. Les dates des 9 septembre, 1<sup>er</sup> octobre, 21 octobre et 25 novembre avaient été retenues. Ce calendrier contraignant n'excluait pas que, au vu de ses résultats, la conférence puisse se retrouver à d'autres occasions, notamment au cours des sessions normales du Conseil « Affaires étrangères » ou par des réunions informelles.

## B. — Les premières sessions

Lors de sa première réunion, le 9 septembre, la conférence a engagé ses travaux sur le projet de la présidence luxembourgeoise, qui reprenait presque mot pour mot les conclusions du Conseil de Milan sur les questions institutionnelles. Le projet, rendu public le 5 juillet, définissait, en effet, les objectifs de la révision du traité de Rome de la façon suivante :

- « améliorer les procédures de décision du Conseil » ;
- « renforcer le pouvoir d'exécution de la Commission » ;
- « accroître les pouvoirs du Parlement européen » ;
- étendre les politiques communautaires à de nouveaux champs d'activité ».

Ainsi que l'avaient décidé à Milan les chefs d'État et de gouvernement, le projet de la présidence précisait que « ces modifications devaient s'inspirer des propositions faites par le Comité Dooge et le Comité Adonnino et également de certains aspects de la proposition de la Commission concernant la libre circulation des personnes ».

### 1° La méthode

Il était important pour la conférence d'arrêter une méthode de travail lors de sa première session. A partir de l'énumération, faite par le « groupe Dondelinger », des questions sur lesquelles elle devrait déposer ses conclusions en décembre, elle a, dans le but d'éviter des débats sans résultat, décidé de manœuvrer en deux temps :

— établir, tout d'abord, les **objectifs prioritaires**, c'est-à-dire dégager les secteurs d'approfondissement ou d'innovation de l'action de la Communauté : réalisation du marché intérieur, technologies de pointe, système monétaire européen, environnement, culture, santé ;

— tirer ensuite les conclusions sur les **modifications institutionnelles** qui s'imposent pour atteindre ces objectifs, tant pour les adaptations du traité que pour les pouvoirs de la Commission et du Parlement européen.

Le volet concernant la coopération politique, absent du projet de la présidence luxembourgeoise, et auquel certains États-membres avaient demandé d'inclure les questions de défense, n'avait pas été abordé au fond le 9 septembre et devait l'être ultérieurement.

## *2° L'association du Parlement européen*

C'est au cours de sa première session que la conférence avait, sur l'insistance répétée du Parlement européen, défini l'association de ce dernier à ses travaux. Les ministres se sont accordés pour prévoir qu'une délégation du Parlement européen serait, à chaque session ministérielle, informée des progrès accomplis et aurait l'occasion de faire connaître son point de vue et de soumettre ses suggestions. Les propositions seraient étudiées par la conférence et le projet final serait porté à la connaissance du Parlement européen avant d'être débattu par le Conseil européen de Luxembourg les 2 et 3 décembre prochain.

Cette procédure d'association du Parlement européen, qui avait déjà pris une position maximaliste à ce sujet lors de sa période de session du mois de juillet, résultait d'un échange de lettres intervenu au mois de septembre entre le président du Conseil et le président de l'Assemblée. Alors que celui-ci déclarait que le Parlement européen s'attendait « à ce que la conférence élabore un projet de traité unique opérant une réforme institutionnelle profonde prenant en compte le projet qu'il a élaboré et approuvé » le 14 février 1984, la conférence avait répondu qu'elle n'admettrait qu'une participation indirecte du Parlement à ses travaux. Prenant acte de la position prise par la conférence, le Parlement européen s'inquiétait de la portée réelle de son association et sa commission institutionnelle réclamait que le texte final soumis aux ratifications nationales soit adopté d'un commun accord entre la conférence et le Parlement. Mais la présidence luxembourgeoise faisait observer avec justesse que, entre la mise à l'écart du Parlement européen et une association totale aux travaux de la conférence, le Conseil avait décidé d'aller « aussi loin que possible dans le respect des traités ».

### 3° *Les thèmes débattus*

Postérieurement à la première session de la conférence, le « groupe Dondelinger » a continué à rechercher dans quelles directions ses travaux pourraient être orientés en vue de la seconde session, fixée au 21 octobre 1985. Les principales propositions examinées à cette occasion portaient sur les pouvoirs du Parlement européen et sur le marché intérieur. Ayant pris en compte des contributions françaises, allemandes, néerlandaises et belges, le groupe de travail avait également débattu des pouvoirs de gestion de la Commission, de la politique de développement, des Droits de l'Homme et, dans le cadre de la réflexion sur le marché intérieur, des principes de différenciation et de cohésion.

Au cours de la seconde session de la conférence, le 21 octobre, et alors que la session prévue le 1<sup>er</sup> octobre avait dû être annulée, quelques progrès ont été enregistrés sur le thème du marché intérieur et sur le renforcement des pouvoirs de la Commission des Communautés, mais les participants ont constaté leur désaccord sur la question des pouvoirs du Parlement européen. Concernant la manière d'associer celui-ci aux travaux de la Conférence, elle est apparue, au cours de cette deuxième session, en-deça de ce que le Parlement demande puisque la Conférence envisage maintenant de lui faire un rapport sur ses résultats, sans qu'il puisse se prononcer par un vote.

La deuxième session s'était achevée sans parvenir à des conclusions communes. La présidence luxembourgeoise avait tenté, mais en vain, d'obtenir un accord sur un mandat à donner au groupe Dondelinger pour la suite de ses travaux. En définitive, la session s'est achevée simplement par des « conclusions de la présidence » portant sur la réalisation du marché intérieur, les pouvoirs du Parlement européen et ceux de la Commission.

\*  
\*     \*

Les premières délibérations de la conférence intergouvernementale et les travaux des deux groupes préparatoires ont connu des lenteurs et des difficultés que laissait présager le désaccord exprimé à Milan par trois États-membres à la convocation de la conférence.

Des obstacles sont apparus rapidement, malgré les précautions de la présidence luxembourgeoise qui avait, avec raison, pris le soin de mettre l'accent sur l'extension des domaines de compétence de la Com-

munauté et non sur la nécessité d'une percée institutionnelle. Cette tactique, qui cherchait à éviter un affrontement entre les « maximalistes » et les « pragmatiques », n'a pas encore porté ses fruits.

La convocation d'une conférence intergouvernementale ne pourra être considérée comme un progrès de la construction européenne que si, à Luxembourg en décembre ou plus tard ailleurs, le Conseil européen s'entend pour transformer ses tentatives en règles contraignantes nouvelles.

On sait que l'unanimité est requise pour modifier le traité de Rome et que, dans l'état actuel des choses, elle est loin d'être acquise. Il faudra beaucoup de patience et d'adresse aux partisans d'une amélioration de l'édifice institutionnel de la Communauté et d'une extension de ses domaines de compétence pour parvenir à leurs fins. Le projet de coopération politique, pour sa part, ne soulève pas ces difficultés puisque, s'il s'agit d'un texte distinct, son adoption pourra se faire à la majorité, chaque État-membre étant libre de s'engager sur cette voie.

La conclusion d'un traité « séparé » sur la coopération politique entre certains États-membres de la Communauté consacrerait des divisions que la conférence intergouvernementale n'aura pas su éviter qu'elles demeurent entières et durables.

En outre, si la conférence intergouvernementale ne trouve pas une issue au problème du processus de décision, la question vitale restera posée de savoir comment des institutions prévues à l'origine pour six partenaires permettront à une Communauté de douze membres d'entreprendre des actions nouvelles, ou plus simplement de gérer l'acquis.

### SECTION III

#### **VERS LA RENAISSANCE TECHNOLOGIQUE DE L'EUROPE ?**

D'abord accueillie avec scepticisme, l'initiative française, reprise par les Dix au sommet de Milan, semble aujourd'hui sur le point d'imprimer un dynamisme nouveau à la construction communautaire. On aurait même toutes les raisons de faire preuve d'optimisme si l'actualité, à travers l'échec de l'avion de combat européen, ne venait pas attester des limites de l'impulsion politique.

Lorsque, le 18 avril dernier, la France proposait, pour inciter les pays européens à relever le défi de l'initiative de défense stratégique américaine, de « mettre en place sans délai l'Europe de la technologie » et qu'elle préconisait, dans cette perspective, la création d'une agence de coordination de la recherche européenne (1) qui, dotée de l'autonomie juridique et financière, serait chargée d'organiser de façon cohérente les activités de recherche développement européennes, elle rencontra, certes, une approbation de principe, mais qui ne dissimulait guère des doutes sur le réalisme de l'entreprise.

Les réserves plus ou moins explicites suscitées par EUREKA procèdent à bien des égards du flou qui caractérise encore aujourd'hui l'initiative et, en particulier, de sa position ambiguë aussi bien vis-à-vis de l'I.D.S. que vis-à-vis des institutions communautaires. Force est, d'ailleurs, de constater que cette ambiguïté persiste malgré l'impulsion donnée par le Conseil de Milan et confortée par la tenue, le 17 juillet à Paris, des premières assises européennes de la technologie, et qu'elle est, avec les inévitables problèmes financiers, à l'origine d'une large part des difficultés que l'on rencontre actuellement pour donner corps à l'initiative française.

La situation s'est, d'ailleurs, singulièrement compliquée par suite d'une sorte de réaction en chaîne : EUREKA apparaissait déjà comme le résultat d'un *réflexe de sauvegarde face au défi de l'I.D.S.* ; mais le jeu est devenu désormais plus complexe dès lors que cette initiative nationale a suscité des propositions de la Commission qui, à bien des égards, peuvent être considérées, au-delà d'une réaction d'autodéfense des institutions communautaires, comme le contrefeu de « petits » pays craignant d'être mis à l'écart de projets définis et gérés par leurs trop grands et trop proches partenaires européens. Concurrence ou complémentarité, compatibilité ou incompatibilité, tels sont les questions parmi les plus importantes que soulève la coexistence des trois initiatives, américaine, française et communautaire, et ce tant au niveau des entreprises que des États.

La situation actuelle se présente, de ce point de vue, de façon passablement confuse tant il paraît, en l'état actuel des choses, difficile d'échapper au **flou technologique** auquel semble nous condamner une démarche nécessairement pragmatique.

---

(1) En Anglais : European research coordination Agency, soit EUREKA.

## I. — I.D.S. ET EUREKA : L'INDÉPENDANCE DANS L'INTERDÉPENDANCE ?

L'initiative de défense stratégique américaine annoncée par le Président Reagan dans son discours du 23 mars 1983 a, pour ainsi dire, secoué les pays européens. Elle leur a fait prendre brusquement conscience de ce que la dispersion des efforts de recherche européens faisait peser sur la Communauté un grave risque de marginalisation technologique et économique. Elle leur a fait comprendre également que, sous le couvert d'évolutions stratégiques, se préparaient des révolutions techniques dont dépendrait largement la compétitivité des économies européennes. Bref, elle a conduit nombre d'Européens, parmi les plus libéraux, à réaliser les *risques d'un laissez-faire* qui ne ferait que hâter la *mise sous tutelle américaine des entreprises de pointe européennes*, bientôt destinées à n'être que des sous-traitants, voire de simples licenciées des entreprises américaines.

Cette *imbrication du stratégique et du technologique, du civil et du militaire*, a notablement compliqué le jeu et explique une part appréciable de la confusion dans laquelle les pays européens s'apprêtent à répondre à l'initiative américaine.

L'on se souvient qu'après l'ultimatum maladroit du Secrétaire d'État américain à la Défense, M. Weinberger, et le lancement par la France d'EUREKA, les Européens s'efforcèrent de se cantonner dans une attitude prudente qu'il ne serait pas exagéré de résumer par la formule : « wait and see ». La stratégie à deux voies, esquissée le 22 mars 1985, lors de la session conjointe du Conseil des Ministres des Affaires étrangères et de la Défense de l'U.E.O. à Bonn, tendant effectivement, d'une part, à relancer l'Europe technologique et, d'autre part, à coordonner, si possible, les réponses européennes à l'initiative américaine, n'est pas facile à mener, ne serait-ce que parce qu'il est peu aisé dans la pratique de faire la part de ce qui pourrait relever de l'une ou de l'autre. A cet égard, la *distinction* faite par la France entre un *programme militaire comptant quelques retombées civiles* — I.D.S. — et un *programme civil ayant quelques incidences militaires* — EUREKA — n'a que l'apparence de la clarté.

En premier lieu, la *frontière entre recherche militaire et recherche civile est devenue bien incertaine*. Ainsi, le projet proposé par la France comporte cinq grands programmes (1) qui sont sans finalités

---

(1) EUROMATIQUE, EUROBOT, EUROCOM, EUROBIO et EUROMAT.

militaires apparentes. Une analyse plus poussée montre aisément les limites d'une telle neutralité : les grands ordinateurs deviennent indispensables au calcul des structures en avionique, qu'elle soit civile ou militaire ; de même, l'intelligence artificielle a de nombreux débouchés militaires en ce qu'elle facilite les tâches d'analyse soit en temps réel — commandement, contrôle, communication, détection des fautes ou aide à la navigation —, soit en temps différé — désignation d'objectifs, simulation et diagnostic ; la normalisation, enfin, en matière de télécommunication comme de logiciels aurait certainement des avantages stratégiques considérables.

Cette lecture « militaire » d'EUREKA souligne donc, s'il en était besoin, le fait que ses rapports avec l'I.D.S. s'analysent tout autant en termes de concurrence que de complémentarité, et ce du point de vue des États comme de celui des entreprises.

Nombreuses sont les entreprises qui ont déjà fait connaître leur intérêt pour l'I.D.S. et pour la manne de 26 milliards de dollars dont elles espèrent recueillir quelques miettes... Mais ces entreprises seront-elles autorisées à disposer des technologies ou du savoir faire acquis dans la réalisation des commandes américaines ? Ne seront-elles pas plutôt tenues au secret par des accords d'habilitation les empêchant de participer aussi activement à EUREKA qu'elles l'auraient souhaité ? Une telle exclusivité — lorsqu'elle excèderait de légitimes préoccupations de respect de règles de sécurité — serait de nature à transformer les offres de participation américaines en une véritable O.P.A. sur les forces vives technologiques de l'Europe. Cela légitime-t-il pour autant que des précautions soient prises dans le cadre d'accords négociés de gouvernement à gouvernement ?

Certains gouvernements, comme ceux de la France, du Danemark et de la Norvège, ont déjà refusé de s'engager officiellement dans l'I.D.S., laissant sans doute aux chefs d'entreprise le soin d'apprécier leur intérêt et de se ménager la possibilité de participer efficacement aux deux programmes (1). D'autres pays, en revanche, acceptent de prendre position sur le fond et de négocier un accord cadre définissant et garantissant les conditions du transfert technologique des recherches

---

(1) Le P.D.G. du Groupe MATRA ne voit, pour sa part, aucune incompatibilité entre I.D.S. et EUREKA : « Nous ne serons pas des tâcherons et des sous-traitants ; notre participation sera dynamique et constructive » a-t-il affirmé pour ajouter : « EUREKA et I.D.S. sont complémentaires et nous ferons tout pour être présents dans l'un et dans l'autre. »



sur l'I.D.S. La R.F.A., l'Italie et la Grande-Bretagne (2) sont actuellement en pourparlers avec les États-Unis. Une mission technique américaine, présidée par le Général Abrahamson, coordinateur du programme I.D.S., s'est rendue, fin août, en Italie, pour prendre contact avec les industriels intéressés. Elle devrait ensuite visiter la Grande-Bretagne, la Belgique, la Hollande et la R.F.A. Ce dernier pays, qui a envoyé, au cours de l'été, une délégation mixte industriels-fonctionnaires, présidée par M. Horst Teltschik, conseiller diplomatique du Chancelier Kohl, ne devrait cependant pas prendre sa décision avant la fin de l'année.

**Les débats au Parlement européen témoignent de ces incertitudes et de ces hésitations sur la définition d'une attitude commune.** Ainsi, le 8 octobre dernier, en adoptant de justesse, par 152 oui contre 147 non, un amendement des démocrates chrétiens allemands aux résolutions annexées au rapport de M. Michel Poniatowski sur la réponse de l'Europe au défi technologique moderne (A2-109/85/A), aboutissait à ne plus évoquer du tout une éventuelle participation des pays communautaires à l'I.D.S. du fait de la suppression d'un paragraphe — ajouté en commission — tendant à rejeter expressément toute participation à l'I.D.S. L'adoption de l'ensemble du texte — voté par 197 voix contre 84 — a été l'occasion de division à l'intérieur des groupes politiques.

Ainsi si, en définitive, l'I.D.S. aura bien constitué une nouvelle occasion pour les pays européens de faire prévaloir leurs affinités bilatérales transatlantiques sur les solidarités européennes, elle n'en aura pas moins eu un rôle positif dans la mesure où c'est elle qui a incité les pays européens à chercher un second souffle dans la course aux nouvelles technologies.

## **II. — EUREKA ET COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DE LA TECHNOLOGIE : DEUX INITIATIVES EN QUÊTE DE STRUCTURES ET DE MOYENS FINANCIERS**

La volonté affichée des gouvernements et des entreprises intéressées de mener en parallèle leurs participations non seulement à l'I.D.S.

---

(2) Ainsi, lors de sa visite à Washington à la fin juillet, le Ministre britannique de la Défense, M. Michael Heseltine, a précisé, lors d'un entretien avec M. Weinberger, Secrétaire d'État américain à la Défense, qu'il n'y avait pas de « malentendu » au sujet de l'I.D.S., mais que la Grande-Bretagne souhaitait être associée à l'I.D.S. de façon à ce que ses entreprises ne soient pas réduites au rôle de simple sous-traitant.

mais encore à EUREKA et à la Communauté européenne de la technologie n'est assurément pas simple dans la pratique comme en témoignent les difficultés que les Européens rencontrent actuellement pour donner corps et définir la façon dont s'articulent les deux initiatives européennes : la naissance de l'Europe de la technologie consacre, certes, le principe de la géométrie variable, mais il est à craindre que cette géométrie ne soit guère euclidienne. L'impulsion politique indéniable imprimée au projet français EUREKA, le soutien accru aux initiatives européennes ne suffisent pas à régler les questions de structures ou de financement.

Le parallélisme de la démarche des gouvernements apparaît clairement dans le texte même du communiqué final publié à l'issue du sommet de Milan : « *Le Conseil européen a apporté son soutien au projet français EUREKA visant à créer une Europe de la technologie ainsi qu'aux propositions constructives de la Commission qui vont dans le même sens et a pris connaissance avec intérêt des accords déjà signés par plusieurs sociétés européennes* »(1).

On note que la « *nouvelle dimension technologique* » que le Conseil « a décidé d'ajouter à la Communauté » est à géométrie variable puisqu'il a explicitement « souhaité que le projet EUREKA soit ouvert à ceux des pays extérieurs à la Communauté qui ont déjà manifesté leur volonté d'y participer ».

La France a fait connaître ses propositions, d'une part, dans un document de travail intitulé « *la renaissance technologique de l'Europe* » tendant à donner des indications sur les projets finalisés à partir des travaux d'un groupe d'experts des milieux industriels et de la recherche et, d'autre part, dans un des chapitres du mémorandum « *Pour un progrès de la construction de l'Europe* » qu'elle a présenté au début de l'été.

Dans ce chapitre, la France précise son diagnostic et ses propositions en matière de technologie. A propos d'EUREKA, elle indique notamment « *ce projet reste bien entendu ouvert à toute suggestion. Il ne s'enferme dans aucune structure préétablie. Il appartient désormais à l'Europe et donc aux partenaires qui décideront d'y prendre part* ».

---

(1) On peut citer les accords entre MATRA (France) et NORSK DATA (Norvège) pour des ordinateurs de grande puissance, et avec SGS (Italie) pour les circuits intégrés ; entre BULL (France) et SIEMENS (R.F.A.) pour un supercalculateur ; entre MESSERSCHMITT (R.F.A.) et AÉROSPATIALE (France) pour la construction aéronautique ; entre PHILIPS (Pays-Bas), GÉNÉRAL ÉLECTRIC (Grande-Bretagne) ; SIEMENS (R.F.A.) et THOMSON (France) pour les microprocesseurs et les communications. D'autres entreprises étudient leur coopération pour la production de robots ou de nouveaux matériaux.

On note que, parallèlement, la France se déclare favorable à ce que l'on encourage ou l'on crée :

— *L'université de l'Europe et ses antennes dans chacun des pays de la Communauté où les jeunes seront formés, parmi d'autres disciplines, aux technologies du futur ;*

— *Une académie européenne des sciences et de la technologie où seront confrontés et consacrés les résultats scientifiques ;*

— *L'harmonisation des diplômes pour favoriser les échanges universitaires et de chercheurs ».*

Les orientations données par le Conseil européen en ce qui concerne l'exploitation de la dimension communautaire révèlent plus spécialement les *préoccupations des autres États membres de la C.E.E.* :

— *« établir un lien étroit entre le développement technologique et l'effort d'unification du marché intérieur, par exemple au moyen de mesures pratiques d'encouragement, telles que la proposition « Eurotype » ;*

— *assurer l'articulation entre l'effort technologique et les politiques communes, notamment la politique commerciale vis-à-vis des principaux partenaires ;*

— *réduire les risques de doubles emplois inutiles dans les efforts nationaux et rassembler une masse critique de ressources financières et humaines ;*

— *valoriser les instruments communautaires techniques et financiers, y compris les instruments de la B.E.I., qui sont immédiatement disponibles. »*

L'accent mis sur la complémentarité du renouveau technologique avec l'effort d'approfondissement du marché intérieur répond essentiellement aux préoccupations des Allemands et des Anglais. En l'occurrence, l'accent est mis avant tout sur des *standards et des normes communs*. Les Britanniques, de leur côté, proposent l'institution d'un *certificat Eurotype* — que l'on retrouve dans le communiqué final du Conseil européen — sorte de label EUREKA qui pourrait être attribué aux produits européens de haute technologie. Reprenant à leur compte l'idée d'un industriel, ils encourageraient même l'instauration d'une nouvelle forme de société pour les entreprises européennes qualifiées.

---

(1) COM 85/320/Final.

Ces normes attestent de ce que si tous les pays, ou presque, s'affirment des pragmatiques, certains restent plus libéraux que d'autres.

Les débats auxquels donne lieu la mise en place des structures de pilotage des projets européens et communautaires sont un nouvel exemple de cette observation.

En ce qui concerne la phase opérationnelle, le Conseil européen s'était contenté de faire « *sien le rapport de la Commission relatif au renforcement de la coopération technologique en Europe* » (1) et de prévoir pour EUREKA que « *la France, inspirateur du projet, poursuivra ses démarches en convoquant, en liaison avec la Présidence et la Commission, avant le 14 juillet, un comité ad hoc pour tenir les assises de la technologie européenne. Ce comité devrait regrouper les ministres responsables de la recherche et d'autres représentants qualifiés des gouvernements des pays qui ont répondu positivement à l'initiative, ainsi que les représentants de la Commission* ».

C'est lors de ses assises qui se sont tenues à Paris le 17 juillet que l'on peut dater l'acte de naissance officiel de l'initiative EUREKA, comme en témoigne le point 7 du communiqué final signé par les représentants de dix-sept pays européens (1) :

« 1) *Les représentants de dix-sept pays européens, ainsi que les représentants de la Commission des Communautés européennes se sont réunis le 17 juillet à Paris, à l'invitation du Président de la République française, afin de tenir les assises de la technologie européenne. Ils ont reconnu l'importance et l'urgence qui s'attachent à ce que l'Europe rassemble son énergie et ses compétences dans le domaine des hautes technologies ;*

2)... *Ils ont exprimé leur ferme soutien à EUREKA ;*

3) *EUREKA portera sur une sélection de projets civils choisis dans les divers domaines de la haute technologie ;*

4) *Les ministres et les représentants de la Commission ont décidé de se retrouver, à l'invitation de la République fédérale d'Allemagne, avant le 15 novembre 1985 pour prendre de nouvelles initiatives ;*

---

(1) République fédérale d'Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède et Suisse.

5) *En vue de cette réunion, l'équipe actuelle poursuivra son travail préparatoire en liaison étroite avec le pays hôte ainsi qu'avec la présidence du conseil et la Commission de la C.E.E.*

*Un groupe de représentants de haut niveau de chacun des participants contribuera à la préparation de la prochaine réunion ministérielle ;*

6) *Entre-temps, on s'attachera tout particulièrement à encourager et stimuler l'élaboration de projets concrets par des industriels et des centres de recherche de différents pays, ainsi qu'à concevoir des formules de financement adaptées ;*

7) *Les ministres ont considéré qu'EUREKA était créé à partir de ce jour. »*

En ce qui concerne les pays membres de la Communauté européenne, le renforcement de la coopération technologique sera poursuivi également par la mise en œuvre des propositions de la Commission adoptées par le Conseil européen de Milan.

Commentant ce communiqué, M. Roland Dumas, Ministre des relations extérieures, a indiqué que « *loin de s'opposer, EUREKA et la Communauté européenne de la technologie vont se stimuler l'un l'autre* ». De fait, la concrétisation des deux initiatives s'effectue parallèlement, tant dans le cadre des procédures communautaires normales, que dans celui du comité ad hoc chargé d'« accoucher » des programmes EUREKA. Ce parallélisme a été confirmé par les conclusions du Conseil du 29 juillet 1985 :

*« Le Conseil, faisant suite aux conclusions du Conseil européen de Milan, et tenant compte des progrès enregistrés par le comité ad hoc EUREKA le 17 juillet à Paris, a souligné la nécessité d'assurer la coordination et la cohérence entre les travaux du comité ad hoc EUREKA, d'une part, et, d'autre part, les travaux à mener sur le plan communautaire pour le renforcement de la coopération technologique en Europe.*

*En vue d'atteindre cet objectif, le Conseil a incité la France, pays inspirateur du projet EUREKA, à prendre les dispositions permettant une collaboration étroite entre la Commission et la République fédérale d'Allemagne qui assurera la préparation de la prochaine réunion du comité ad hoc EUREKA avant le 15 novembre 1985. Parallèlement, il a invité la Commission à lui proposer les mesures qu'il faut entreprendre dans le contexte communautaire afin d'assurer d'une*

*façon cohérente et coordonnée avec le projet EUREKA le renforcement de la coopération technologique européenne. Le comité des représentants permanents est chargé d'examiner cette communication de la Commission en vue de permettre au Conseil Affaires générales d'en débattre aussi tôt que possible ».*

Dans cette perspective, la Commission complétait son premier mémorandum « vers une Communauté de la technologie » par une seconde communication relative à la mise en œuvre de ce mémorandum (1).

Celui-ci indiquait selon la Commission clairement les objectifs à atteindre et, notamment, la définition d'un nouveau programme cadre 1987-1991, l'approfondissement du marché intérieur, l'intensification des échanges scientifiques et techniques, la croissance des moyens financiers à moyen terme (2).

En ce qui concerne les liens avec les travaux communautaires et EUREKA, la Commission précise dans son mémorandum que l'« *initiative EUREKA présente un grand intérêt dans la mesure où les actions à mener dans ce cadre et dans le cadre communautaire seront complémentaires, et perçues comme telles par les entreprises auxquelles il importe d'offrir des perspectives claires* ».

Ainsi, la Communauté poursuivra le développement de ses grands programmes à vocation scientifique et technologique en fonction des objectifs, des critères et des priorités définis en commun avec les gouvernements et les industries des États membres, les projets EUREKA étant réalisés essentiellement à partir d'initiatives spécifiques d'entreprises ou de centres de recherche désirant s'associer. Ces entreprises assureront la maîtrise des projets, y compris le plus souvent leur financement. Ces projets se situeront, dans le cas général, sur des thèmes de technologie avancée, proche de l'application commerciale ou répondant aux besoins de développement de l'infrastructure européenne et présentant un intérêt transnational.

Sur cette base, la Commission examinera avec les États membres — en fonction de l'intérêt communautaire des projets EUREKA qui seront retenus — l'éventuelle participation de la Communauté à ces projets.

---

(1) COM 85/350/Final.

(2) La Commission souhaite que 8 % du budget soient consacrés à la recherche.

La Communauté pourra, par ailleurs, contribuer à la mise en œuvre des projets EUREKA en assurant la réalisation du grand marché intérieur et en examinant la possibilité de recours aux instruments financiers tels que le N.I.C. ou à la B.E.I.

Elle précise sur le plan institutionnel que « la mise en œuvre de la stratégie scientifique et technique européenne dans son ampleur ne devrait pas soulever de problèmes fondamentaux ».

*« Les modalités de mise en œuvre des actions de R & D communautaires sont déjà variées aujourd'hui. On citera, notamment, les actions réalisées directement par les laboratoires et centres communautaires (actions directes), celles dont les dépenses afférentes sont partagées avec les entreprises et les laboratoires extérieurs (actions à frais partagés), les programmes nationaux vis-à-vis desquels la Commission joue un rôle de coordination (actions concertées), les actions destinées à promouvoir la coopération scientifique au niveau des chercheurs et des laboratoires (actions de stimulation), les « entreprises communes » existant actuellement dans le domaine nucléaire et, enfin, la coopération à géométrie variable (comprenant, d'une part, les programmes complémentaires EURATOM et CEE, et, d'autre part, les actions COST qui s'étendent aux pays tiers). Cette liste de modalités pourra encore être développée et complétée par des modalités d'actions nouvelles correspondant aux nécessités de la Communauté européenne de la technologie.*

*Ainsi, pourraient être progressivement définies d'autres voies, telles que notamment : entreprises communes, participations minoritaires, création d'agences spécialisées, création d'associations multilatérales (type Airbus)...*

*Une telle architecture d'ensemble pourrait permettre, dans des conditions de souplesse largement accrues, d'assurer la réalisation d'une stratégie scientifique et technique européenne d'envergure, définie et adoptée sur accord politique, en combinant pour le bénéfice de tous les États participants les avantages de l'action commune et des actions à géométrie variable ».*

**On remarque que la Commission n'est pas favorable à la création d'un cadre juridique spécifique pour fonder les nouveaux programmes technologiques** et qu'elle estime, en matière de structures, que la Communauté a déjà expérimenté avec succès des formules comme celles d'ESPRIT ou du projet J.E.T. en matière de fusion thermonucléaire.

La Commission participe effectivement, par ailleurs, à la mise en place d'EURÉKA. Le communiqué précité du 17 juillet précise, en effet, que l'équipe française qui avait préparé les assises de Paris poursuivra son travail préparatoire en liaison étroite avec le pays hôte de la prochaine réunion — en l'occurrence l'Allemagne —, ainsi qu'avec la présidence du Conseil et la Commission C.E.E., tandis qu'un groupe de représentants de haut niveau des pays participants contribuera également à la préparation de cette prochaine réunion. Cette formule de préparation passablement confuse résulte d'un compromis entre l'intergouvernemental et le communautaire. L'on avait, d'ailleurs, écarté, lors des assises de Paris, la création, proposée par M. DELORS, d'un groupe consultatif indépendant, composé de personnalités choisies pour leurs compétences — dont, bien évidemment, un représentant de la Commission — qui aurait été chargé de sélectionner les projets participant à EURÉKA et de monter les plans de financement. Mais peut-être était-il trop tôt alors que l'on n'avait mis en place aucune structure spécifique.

De ce point de vue, avant la session ministérielle prévue pour les 5 et 6 novembre à Hanovre, la situation se présentait de la façon suivante. Au mois d'octobre, des réunions, tenues respectivement à Bonn et à Londres, ont, certes, permis de clarifier les choses et de définir certaines orientations. Même si certains participants s'opposèrent à la formule du secrétariat permanent, l'idée d'une instance permanente semble généralement admise. On estimerait également que la procédure pour le choix des projets EURÉKA devrait être très souple et serait confiée essentiellement aux industriels participants et aux chercheurs, et non à des hauts fonctionnaires.

Cela dit, ces réunions ont confirmé certaines **divergences d'approche entre Français et Allemands** : tandis que les premiers voient dans EURÉKA le cadre d'une contre-offensive technologique généralisée de l'Europe face aux défis américains et japonais, les seconds n'en font que le support d'ambitions singulièrement modestes ; non seulement ils ne semblent pas devoir dégager des *nouvelles* ressources budgétaires, mais encore ils n'envisagent pas de thèmes de recherche ambitieux pour la coopération européenne. Leurs trois propositions de la fin octobre — la création d'un réseau européen de recherche, la mise au point d'un programme de défense de l'environnement et la mise au point de lasers industriels de grande puissance — ne semblent pas à la mesure des espoirs placés par les Français dans EUREKA.

\*

\*      \*



L'on a sans doute inventé EUREKA au bon moment, c'est-à-dire à celui où l'Europe, secouée par l'initiative de défense américaine, se penche avec inquiétude sur son avenir économique et politique. Mais les bonnes idées ne suffisent pas toujours à faire les bonnes opérations, dès lors qu'il faut passer aux actes et marier tant d'intérêts industriels divergents.

D'abord, **l'argent est le nerf de la guerre technologique**. A cet égard, **force est de constater que nombre de nos partenaires auront, par idéologie ou sous la pression des faits, des difficultés à dégager les moyens financiers nécessaires**. Certes, la France a annoncé l'affectation pour 1986 d'un milliard de francs à EUREKA — dont 0,3 milliard en provenance du Fonds de modernisation industrielle —. Mais les Anglais et les Allemands font preuve de moins de volontarisme : les premiers, soucieux de rentabilité commerciale, sont plus que réticents à l'égard des financements publics et souhaitent, au contraire, que l'on étudie le recours aux sources privées de financement ; les seconds peuvent faire état d'un effort important, de l'ordre d'un milliard de D.M. d'ici à 1990, mais il semblerait qu'il ne s'agisse que d'un redéploiement des crédits du ministère de la recherche et, donc, pas d'un accroissement de l'effort allemand global en faveur de la recherche.

Ensuite, il n'est pas peu paradoxal de constater que cette référence permanente à l'idée de souplesse, cette invocation continue du principe de flexibilité, pourraient avoir des effets pervers sur la dynamique du projet EUREKA.

Certes, la méthode préconisée par le Ministre de la Recherche, M. Hubert CURIEN, est sans doute la seule véritablement efficace : « confier la gestion de chaque projet à une structure de type industriel dans laquelle des entreprises et des institutions publiques ou privées prendraient des parts en fonction de leur intérêt, illustrant le principe de la géométrie variable » (1). Mais, comment ne pas craindre que cette efficacité immédiate n'aboutisse, de par la superposition d'accords à configuration variée, à la constitution d'une **image quelque peu brouillée de l'Europe** ? EUREKA est, actuellement, un projet par trop flou pour ne pas être menacé d'essoufflement : le pragmatisme, aussi nécessaire soit-il, risque d'engendrer une **dynamique trop nébuleuse** pour qu'elle imprime à l'Europe un élan capable d'assurer son décollage technologique.

---

(1) On note, à cet égard, que le Groupement d'intérêt économique européen constitue une structure utile pour ces coopérations diversifiées. Pourquoi, d'ailleurs, n'envisagerait-on pas la réalisation de la navette Hermès dans ce cadre juridique ?

## SECTION IV

### **LA REMISE EN CHANTIER DE LA POLITIQUE D'UNIFICATION DU MARCHÉ**

Depuis plusieurs années, la Commission a multiplié les mises en garde contre les comportements « néo-protectionnistes » des États membres et les propositions destinées à relancer la réalisation du « marché commun », restée largement inachevée à la fin de la période transitoire et depuis fort mise à mal par la crise économique et la tentation du recloisonnement des marchés nationaux.

Certes, le Conseil Européen s'est plusieurs fois fait l'écho des propositions de la Commission, une formation spécialisée du Conseil est chargée depuis 1983 de coordonner et de faire avancer la politique du « marché intérieur », un Comité ad hoc a été créé à Fontainebleau pour tenter de tirer de l'abstraction l'introuvable « citoyenneté européenne », et le Parlement n'a pas été avare d'encouragements : mais, au bout du compte, de blocage en demi-succès, l'Europe des Dix n'est toujours pas une véritable Communauté économique, et encore moins une Communauté tout court.

Quelque espoir qu'on veuille garder, ces échecs ne peuvent qu'inciter à un certain scepticisme quant aux suites qui seront données à l'approbation par le Conseil Européen de Milan du deuxième rapport du Comité par l'Europe des citoyens et surtout du Livre Blanc pour l'achèvement du marché intérieur élaboré par la Commission. L'intérêt intrinsèque — bien qu'inégal — de ces deux documents n'est pas en cause : le Livre Blanc représente en particulier une approche ambitieuse et novatrice de la construction du « marché commun ».

Mais leur mise en œuvre suppose un changement complet d'attitude des États membres aussi bien qu'une réforme profonde des méthodes de travail et de décision du Conseil : autant dire que l'achèvement du marché intérieur nécessitera une véritable révolution copernicienne, dont rien n'indique encore l'imminence.

#### **I. — LE LIVRE BLANC SUR L'ACHÈVEMENT DU MARCHÉ INTÉRIEUR ET LE SECOND RAPPORT DU COMITÉ AD HOC EUROPE DES CITOYENS**

Les deux documents soumis au Conseil Européen de Milan n'ont pas, à l'évidence, la même portée ni la même ambition. A côté du Livre

Blanc de la Commission, qui, même s'il fait une place peut-être encore excessive aux aspects les plus « formels » de la libre circulation, propose un programme cohérent, précis et qui se veut réaliste, le rapport du « Comité Adonnino » se présente comme un catalogue un peu disparate qui cède quelque peu à la tentation du spectaculaire sans être pour autant réellement novateur.

### **A. — Le Livre Blanc de la Commission sur l'achèvement du marché intérieur**

Le Conseil Européen de Bruxelles avait invité la Commission à établir avant le Conseil Européen de Milan un « programme détaillé assorti d'un calendrier précis » d'actions visant à la réalisation d'ici 1992 d'un grand marché unique créant « un environnement plus propice à la stimulation de l'entreprise, de la concurrence et des échanges ». Se conformant à cette invitation avec d'autant plus d'empressement qu'elle l'avait elle-même suggérée, la Commission a présenté au Conseil Européen de Milan un « Livre Blanc sur l'achèvement du marché intérieur » qui se distingue de ses nombreuses propositions antérieures par son ambition — « l'achèvement » du marché intérieur à une échéance fixée — et les innovations au niveau de la méthode de travail et des modes de décisions du Conseil qu'il propose — ou suppose.

Ce « Livre Blanc », qui traduit aussi les priorités définies en mars 1985 devant l'Assemblée des Communautés par le nouveau Président de la Commission, entend à l'évidence placer le Conseil devant ses responsabilités et redonner une véritable impulsion politique à la réalisation du marché commun (qui aurait dû, faut-il le rappeler, être achevée pour l'essentiel voici quinze ans déjà) : il constitue, à cet égard, un pari peut-être risqué.

#### **1° *Le contenu du programme présenté par la Commission***

##### **a) *Un programme ambitieux mais cependant peut-être trop sélectif***

Pour réaliser d'ici à la fin de 1992 le « grand marché de 320 millions de consommateurs », la Commission propose au Conseil la suppression de trois séries d'obstacles à la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux : les *barrières physiques* (contrôles frontaliers), les *entraves techniques* (normes techniques, mais aussi entraves à la liberté de prestation de services et à la liberté d'établissement), les *barrières fiscales*.

Compte tenu de la faiblesse des réalisations dans ces divers domaines, et des résistances parfois farouches qu'ont rencontré jusqu'ici toutes les propositions touchant par exemple à la liberté de prestations de services ou à l'harmonisation fiscale, on mesure l'ampleur de la tâche proposée au Conseil.

Cependant, en dépit de son souci de cohérence, ce programme ignore complètement certaines questions qui pourtant, comme le précise du reste l'introduction du Livre Blanc, « intéressent l'intégration économique et influencent indirectement la réalisation du marché intérieur ». Ainsi, sont laissées de côté :

- la politique sociale,
- la politique de l'environnement et des consommateurs,
- la politique monétaire,
- la politique commerciale.

Certes, comme le remarque le Livre Blanc, ces questions ressortissent à « d'autres politiques » communautaires. Mais on peut aussi se demander si l'harmonisation des politiques sociales ou des prescriptions relatives à la protection de l'environnement et des consommateurs n'est pas une condition essentielle à l'unification effective du marché et à l'égalité de concurrence qu'elle suppose, bien plus encore que la suppression « symbolique » des contrôles aux frontières, qui du reste devrait logiquement être considérée comme la conséquence plutôt que comme l'instrument de l'unification du marché. Comme votre Délégation a déjà eu maintes fois l'occasion de le souligner, les raisons profondes des tendances au recloisonnement des marchés nationaux tiennent sans doute, par-delà même la crise économique, aux lenteurs de la construction européenne qui font craindre aux États membres les distorsions de concurrence résultant du défaut d'harmonisation des législations ou de l'inexistence des politiques communes.

Quant à la politique commerciale, elle contribue tout autant à la définition du « marché unique » que l'élimination des obstacles internes à la libre circulation : sauf à se diluer dans une zone de libre-échange, le « Marché commun » doit aussi affirmer son identité vis-à-vis de l'extérieur.

#### *b) Les principales mesures préconisées*

##### **• L'élimination des barrières physiques**

Elle doit permettre de supprimer d'ici à 1992 tous les contrôles aux frontières internes, pour les personnes comme pour les biens. Ce pre-

mier point du Livre Blanc est, malheureusement, le moins convaincant, et aussi le moins réaliste. Reflétant la place sans doute excessive faite par la Commission aux « signes extérieurs » de la liberté de circulation, il pose en effet des problèmes particulièrement sensibles (lutte contre le terrorisme ou les trafics illicites) et impose la réalisation de préalables qui n'ont qu'un rapport somme toute lointain avec l'intégration du marché (harmonisation des politiques de visas, réforme des méthodes de collecte des statistiques commerciales), créant ainsi un risque sérieux de contrarier tout progrès et de retarder la solution des problèmes de fond.

Les principales mesures regroupées sous ce thème sont les suivantes :

***Suppression du contrôle des biens :***

- suppression des quotas d'importations résiduels, et, dans le domaine agricole, des M.C.M.,
- élimination des contrôles vétérinaires et sanitaires par harmonisation des règles de sécurité,
- déplacement des formalités (collecte des statistiques...) de la frontière vers l'intérieur des États membres ;

***suppression du contrôle des personnes :***

- suppression avant 1988 des contrôles *à la sortie* des citoyens se rendant dans un autre État membre (sans faire obstacle toutefois aux contrôles de sécurité effectués dans les aéroports),
- suppression avant 1992 des contrôles *à l'entrée*, ce qui suppose entre autres :
  - le rapprochement des législations sur les armes et les stupéfiants,
  - la solution des problèmes posés par les ressortissants de pays tiers : harmonisation des droits de résidence, d'entrée, d'accès à l'emploi, politique commune en matière de visas...

**• L'élimination des barrières techniques**

Il s'agit de supprimer tous les obstacles d'ordre réglementaire qui s'opposent à la circulation des biens et des services, au libre accès aux marchés publics, à la circulation et au libre établissement des travailleurs, à la liberté de prestation de services.

L'énoncé de quelques unes des « têtes de chapitres » regroupant les mesures nécessaires à la réalisation de cet objectif qui, lui, touche au fond du problème du marché unique, suffit à donner une idée de l'importance de la tâche et des progrès à accomplir : harmonisation des normes, des formations et des diplômes, libération des marchés publics, liberté des mouvements de capitaux et suppression des contrôles de devises aux frontières, réalisation du marché commun des produits financiers (banque, assurance, valeurs mobilières), harmonisation du régime de la propriété intellectuelle, du droit des sociétés, libéralisation des transports, application du « Livre vert » dans le domaine de l'audiovisuel...

• **L'élimination des frontières fiscales**

La Commission aborde avec une certaine prudence le point délicat de l'harmonisation fiscale et prévoit même l'éventualité de « *dérogations* ». Mais elle juge néanmoins indispensable de poursuivre le rapprochement des droits indirects, taxes sur le chiffre d'affaires et accises : l'abolition des frontières serait en effet impossible s'il persistait d'importantes différences d'imposition.

Les principales mesures nécessaires à ce titre sont, selon la Commission, les suivantes :

— l'adoption de la 14<sup>e</sup> directive T.V.A. supprimant le paiement de la T.V.A. à la frontière ;

— la modification du mécanisme de paiement de T.V.A. lors des transactions transfrontalières (perception de la T.V.A. dans le pays où a lieu la vente) et mise en place d'un système de « compensation des recettes » — qui paraît complexe et difficile à contrôler ;

— la poursuite de l'harmonisation de l'assiette commune de la T.V.A. ;

— le « gel » de la situation actuelle des systèmes nationaux de T.V.A. (nombre et niveau des taux), suivi de la fixation au niveau communautaire de taux pivots et de la réduction progressive des écarts entre les taux nationaux à l'intérieur d'une fourchette ;

— l'harmonisation progressive des accises.

## 2° *La méthode*

La Commission assortit le programme des mesures à mettre en œuvre de propositions portant sur la méthode à suivre pour parvenir

au but fixé. Ce n'est pas là l'aspect le moins novateur de sa démarche, mais ce ne sera pas non plus sans doute le moins contesté. Ces propositions portent sur les méthodes de délibération et de décision du Conseil, et sur l'établissement d'un calendrier contraignant pour l'adoption de toutes les mesures nécessaires à l'achèvement du marché intérieur.

a) *Les méthodes de travail et de décision*

• **La politique d'harmonisation des législations**

La Commission propose de renoncer autant que possible à la procédure de l'article 100 et de développer de nouvelles méthodes d'harmonisation des législations, fondées sur le principe de la reconnaissance mutuelle des législations nationales qui poursuivent des objectifs équivalents, ou sur la limitation de l'intervention du Conseil à la définition des exigences essentielles auxquelles doivent satisfaire les biens mis sur le marché. Cette « nouvelle approche » a déjà été acceptée dans son principe par le Conseil pour l'harmonisation des normes techniques, et la « reconnaissance mutuelle » pourra trouver son application dans le domaine de la libre circulation et du droit d'établissement (équivalence des diplômes et des formations).

La Commission suggère enfin, comme elle l'a déjà fait de nombreuses fois sans succès, que le Conseil fasse plus largement usage de ses pouvoirs de délégation à la Commission, selon la « procédure simplifiée » prévue à l'article 155 du Traité.

• **La procédure de décision au Conseil**

Dans le Livre Blanc lui-même, la Commission souligne discrètement les inconvénients du recours à l'unanimité (art. 100) en matière d'harmonisation des législations.

Les propositions soumises au « Comité Dondelinger » par la Commission, qui posent le principe de l'adoption à la majorité par le Conseil des mesures nécessaires à la création et au fonctionnement du marché intérieur (cf. supra Section II), tirent la conclusion logique de cette constatation — mais si ces propositions apparaissent en elles-mêmes fort réalistes, il n'est peut-être pas réaliste d'espérer qu'elles seront acceptées sans difficulté.

## b) *Le calendrier*

La Commission a établi un calendrier pour la mise en œuvre des mesures proposées dans chacun des chapitres. Ces mesures sont réparties en deux périodes, 1985/1986 et 1987 à 1992, en fonction de la date des propositions correspondantes de la Commission.

Ce calendrier est progressif et doit permettre de « jalonner », s'il est respecté, les progrès réalisés. Il donne certes un aspect « opérationnel » et concret au Livre Blanc. On peut néanmoins s'interroger sur le réalisme des délais qu'il prévoit : par exemple, l'adoption, d'ici 1986, et dans le seul domaine de l'harmonisation fiscale, de 24 propositions, dont certaines ne sont pas encore soumises au Conseil, et dont d'autres ont déjà suscité des oppositions résolues, peut-elle, en l'état actuel, paraître vraisemblable ?

### B. — Le deuxième rapport du « Comité ad hoc pour l'Europe des citoyens »

Institué par le Conseil de Fontainebleau pour préparer et coordonner des actions « *propres à promouvoir l'identité de la Communauté* », le Comité « Europe des citoyens », dit aussi « Comité Adonnino » du nom de son président, avait remis un premier rapport, consacré plus spécialement à la liberté de circulation et d'établissement, au Conseil européen de Bruxelles (1). A la différence de ce premier rapport, le rapport final soumis au Conseil Européen de Milan aborde une grande variété de sujets, puisque les propositions qu'il formule sont regroupées sous huit rubriques.

Faut-il le dire ? L'exercice — au demeurant difficile — auquel s'est livré le Comité n'a pas abouti à un résultat très convaincant. Comme le premier, le second « rapport Adonnino » contient peu d'idées réellement nouvelles, encore moins de mesures rapidement réalisables, et beaucoup de ses suggestions les plus « originales » risquent d'être davantage perçues comme des « gadgets » que comme des mesures réellement susceptibles de faire progresser la citoyenneté européenne. Votre Délégation, sans énumérer dans le détail les propositions du Comité, croit néanmoins nécessaire de résumer l'essentiel des mesures préconisées sous chacune des huit rubriques du rapport.

---

(1) cf. le précédent rapport semestriel d'information de la Délégation n° 325 Sénat (84/85).



## 1° « *Droits spéciaux des citoyens* »

- Le Comité préconise en premier lieu dans ce chapitre de renforcer la **participation des citoyens au processus politique de la Communauté**, et à cette fin d'introduire pour la prochaine élection du Parlement européen la procédure électorale uniforme prévue par le Traité ou, à défaut, de permettre à chaque citoyen de la Communauté de pouvoir voter soit dans son pays d'origine soit dans son pays de résidence. Il est également proposé de renforcer le droit de pétition et de créer éventuellement un ombudsman Européen (fonction que le Parlement Européen a déjà suggéré de confier à sa commission des pétitions).

- La « **participation des citoyens au processus politique dans les États membres** » devrait quant à elle être assurée par « *une discussion plus approfondie* » sur le droit de vote et l'éligibilité des citoyens des États membres aux élections locales du pays de la Communauté où ils résident : l'opposition de principe du Royaume-Uni et les réticences du Luxembourg — où réside une forte proportion de non-nationaux — ont interdit au Comité d'adopter sur ce point une position plus volontariste.

- D'autres recommandations regroupées dans le même chapitre portent sur l'**information et la consultation** des citoyens des régions frontalières sur les mesures prises par les États membres limitrophes qui peuvent les concerner, sur l'introduction du **permis de conduire européen**, et sur la codification et la simplification du **droit communautaire**.

## 2° *Culture et communication*

- Les propositions présentées dans le *domaine de l'audiovisuel* reprennent celles déjà avancées dans d'autres enceintes, telles l'aide aux coproductions cinématographiques et télévisuelles (1), ou la création d'une chaîne de télévision européenne, en y ajoutant la suggestion de faire de 1988 « l'année du film et de la télévision européenne ».

- Les autres suggestions regroupées dans le chapitre portent sur :  
— la *création d'une Académie Européenne* de la Science, de la Technologie et des Arts, formée de personnalités indépendantes, chargée de décerner des prix et de formuler des avis ;

---

(1) voir sur cette proposition les conclusions de la Délégation du 16/10/85, adoptées sur le rapport de M. Miroudot (Tome II du présent rapport).

— l'institution éventuelle d'un « *loto européen* », dont les prix seraient libellés en Écus et le tirage retransmis en direct dans tous les États membres, et qui pourrait permettre de financer des actions culturelles ;

— L'octroi par les États membres à tous les jeunes ressortissants de la Communauté de *facilités d'accès* aux musées et aux manifestations culturelles.

### 3° *Information*

Le Comité souhaite qu'un effort particulier soit fait pour améliorer l'information des citoyens européens sur la construction européenne.

### 4° *Jeunesse, éducation et sports*

Le Comité demande notamment la mise en œuvre des conclusions adoptées (en 1984) par le Conseil « Éducation » sur l'enseignement des langues et les échanges scolaires, et de développer la place et l'image de l'Europe dans l'enseignement. Il propose également de nombreuses mesures tendant à :

- intensifier la coopération universitaire,
- favoriser la formation professionnelle,
- développer les échanges de jeunes et les échanges professionnels,
- encourager les manifestations sportives européennes dans diverses disciplines, former des équipes européennes, promouvoir les échanges de sportifs... Enfin, le Comité, sensible à l'actualité, a préconisé une action concertée pour la prévention et la répression des violences dans les stades.

### 5° *Volontariat pour l'aide au Tiers-Monde*

Le Comité s'associe à l'initiative franco-allemande pour développer un programme de volontariat communautaire et demande la mise en œuvre de la recommandation du Conseil sur la protection sociale des volontaires pour le développement.

### **6° Santé, sécurité, lutte contre la drogue**

Sans effort excessif d'imagination, le Comité propose :

- de donner suite aux propositions de la Commission dans le domaine de la santé et de développer la coopération dans certains secteurs (amélioration des conditions de vie des handicapés et des personnes âgées, recherche et technologie médicales) ;
- de renforcer l'action poursuivie (au Conseil de l'Europe) par le « groupe Pompidou » sur la prévention et la recherche en matière de toxicomanie ;
- d'améliorer la coopération européenne et internationale entre les autorités judiciaires et de police.

### **7° Jumelages**

Le Comité souhaite que la Commission prenne des initiatives pour encourager les jumelages de communes au sein de la C.E.E.

### **8° Renforcement de l'identité et de l'image européenne**

C'est sous ce chapitre que le Comité regroupe les « mesures symboliques » qui avaient suscité, après le Conseil de Fontainebleau, tant de commentaires. Mais, même dans ce domaine, le Comité n'a pas réellement innové : le « drapeau européen » devrait reproduire l'emblème de la Commission (lui-même inspiré du drapeau du Conseil de l'Europe) et l'hymne européen resterait l'Hymne à la Joie de Beethoven...

Le Comité suggère aussi l'émission de timbres européens commémorant les dates essentielles de la construction européenne — par exemple l'élargissement — et la « suppression des signes inadéquats et obsolètes » aux frontières intérieures de la Communauté.

## **II. — L'AVENIR DES PROPOSITIONS PRÉSENTÉES POUR L'ACHÈVEMENT DU MARCHÉ INTÉRIEUR ET POUR L'EUROPE DES CITOYENS**

Le Conseil Européen a approuvé le Livre Blanc — avec semble-t-il quelques nuances — et les deux rapports du Comité Adonnino, et la Commission a confirmé sa détermination en élaborant de nouvelles propositions dans le domaine de la libre circulation.

Cependant, l'attitude du Conseil est plus ambiguë : si l'on peut faire état de récentes décisions — sur des propositions il est vrai déjà anciennes — qui pourraient laisser présager un certain déblocage, le Livre Blanc et certaines des propositions déjà soumises au Conseil semblent susciter quelques réserves.

## A. — Les conclusions du Conseil européen et les nouvelles propositions de la Commission

### 1° *Les conclusions du Conseil de Milan*

#### • L'Europe des citoyens

Le Conseil Européen a « *remercié* » le comité ad hoc sur l'Europe des citoyens « *aussi bien pour son rapport initial que pour son rapport final* ». Il a approuvé les propositions contenues dans le second rapport comme il avait déjà, à Bruxelles, approuvé celles préconisées dans le rapport initial, et a invité le Conseil et les États membres à les mettre en œuvre. Mais les conclusions du Conseil relèvent également « *le retard intervenu dans la mise en œuvre* » du premier rapport.

#### • L'achèvement du marché intérieur

Le Conseil Européen a « *accueilli favorablement* » le Livre Blanc de la Commission. Mais, s'il a approuvé les propositions de la Commission touchant à la méthode, en retenant le principe du calendrier contraignant, de la « *nouvelle approche* » en matière d'harmonisation, et en chargeant le Conseil d'étudier « *les conditions institutionnelles* » de la réalisation du marché intérieur dans le délai prescrit, il a en revanche établi quant au fond son propre ordre de priorité, qui diffère quelque peu de celui prévu par la Commission et qui ne mentionne pas, en particulier, la question sensible de la suppression des contrôles des personnes. Cet ordre de priorité, d'après le texte des conclusions du Conseil, s'établit comme suit :

« — *la suppression des entraves physiques à la libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté ;*

— *la suppression des entraves techniques à la libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté (notamment l'adoption dans le cas des nouvelles technologies importantes de normes commu-*

*nes ou compatibles en vue de l'ouverture des marchés publics et afin de satisfaire aux besoins de l'économie) ;*

*— la création d'un marché libre dans le secteur des services financiers et des transports ;*

*— la création de la liberté complète d'établissement pour les professions ;*

*— la libération des mouvements de capitaux. »*

En ce qui concerne l'harmonisation fiscale, autre sujet épineux, le Conseil européen a également été très prudent : il a chargé le Conseil Économie et Finances « *d'examiner* » les mesures nécessaires et le calendrier possible — autrement dit de revoir les propositions de la Commission.

### **2° Les nouvelles propositions de la Commission**

La Commission, pour sa part, persiste et signe : elle a déjà multiplié, par la voix du Commissaire compétent, Lord Cockfield, et même du Président de la Commission, les mises en garde à l'égard des États membres qui entendraient privilégier tel ou tel aspect du Livre Blanc, et défend énergiquement la cohérence et la globalité de son programme, qui ne doit en aucun cas, selon elle, être considéré comme un « menu à la carte ». La Commission a même contesté que les conclusions du Conseil de Milan puissent être interprétées comme un tri de ses propositions et a rappelé qu'elle détenait seule, en vertu des Traités, le droit d'initiative.

La détermination de la Commission s'est aussi manifestée par l'élaboration de nouvelles propositions, d'importance d'ailleurs inégale, qui se situent dans le contexte aussi bien du « rapport Adonino » que du Livre Blanc.

#### **• L'équivalence des diplômes**

La plus importante de ces propositions est sans conteste la proposition de directive, publiée en juillet dernier, relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur, qui se fonde à la fois sur les conclusions du Conseil de Fontainebleau, celles du Livre Blanc, et celles du Comité Europe des citoyens.

Cette proposition consacre aussi la « nouvelle approche » en matière d'harmonisation : au lieu de définir des critères précis d'équi-

valence des diplômés et d'harmoniser les formations dispensées dans chaque État membre, elle pose le principe selon lequel tout citoyen de la Communauté considéré apte à exercer une fonction dans un État membre doit également pouvoir l'exercer dans un autre État membre. Ce système suppose que les États membres admettent que les formations et l'enseignement supérieur nationaux sont d'un niveau « comparable » et que les administrations nationales coopèrent pour faciliter « *dans un contexte de confiance mutuelle* » l'évaluation et la définition des formations professionnelles correspondant aux diplômes de l'enseignement supérieur : cette « confiance mutuelle » contrasterait singulièrement, il convient de le souligner, avec la méfiance systématique à l'égard des diplômés étrangers et le poids des corporatismes nationaux qui se sont plus volontiers manifestés jusqu'ici lors des travaux du Conseil en matière de liberté d'établissement...

Ce système ne concernerait pas les professions qui ont fait l'objet de directives spécifiques déjà adoptées ou en cours de discussion, mais, pour reprendre les exemples cités par la Commission, il pourrait s'appliquer, entre autres, aux avocats, experts-comptables, géomètres, opticiens, kinésithérapeutes, psychologues...

Il est à noter que la proposition entend faciliter l'accès aux professions et non établir un système d'équivalence des titres universitaires ou de reconnaissance académique des diplômes. Sa mise en œuvre requerra la création d'un réseau d'informations sur les différentes professions dont l'accès est réglementé, et sur les titres et diplômes exigés. En cas de différences significatives entre les formations nationales (portant par exemple sur la durée des études), il sera possible de faire valoir des « compensations » faisant intervenir l'expérience professionnelle ou de prévoir des « stages d'adaptation » dans le pays d'accueil.

#### • **Le transit des marchandises**

La Commission a approuvé à la fin de juillet de nouvelles propositions ponctuelles visant à accélérer le transit des marchandises aux frontières communautaires en modifiant la directive existante sur la facilitation des contrôles et des formalités. Elles portent sur les points suivants :

— l'harmonisation des horaires d'intervention des services compétents ;

— les horaires d'ouverture des douanes, qui pourraient être portés à 10 heures par jour du lundi au vendredi si le volume du trafic le justifie ;

— la Commission propose également la mise en place d'une procédure permettant aux personnes participant à un échange transfrontalier d'informer les autorités nationales et communautaires compétentes des problèmes rencontrés lors du passage des frontières. Les États membres sont invités à coopérer à la mise en place d'un système d'informations sur ordinateur permettant aux opérateurs d'être renseignés aux postes de contrôle sur les procédures à suivre.

• **La suppression des panneaux de douane aux frontières intra-communautaires**

Cette proposition, qui se rattache aux propositions du Comité Europe des citoyens, et aussi à la vogue récente des « mesures symboliques » dont on surestime sans doute la portée, tend à l'adoption par le Conseil d'une résolution ainsi rédigée :

*« 1. Les panneaux de signalisation aux ou à proximité des frontières intérieures de la Communauté qui portent le mot « douane » sont obsolètes et devraient être supprimés.*

*2. Les panneaux de signalisation aux frontières internes et aux frontières externes devraient porter le nom de l'État membre dans lequel on entre ainsi qu'une référence à son appartenance à la Communauté Européenne.*

*3. Au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 1986 seront conçus des panneaux d'un modèle commun répondant mieux aux progrès accomplis dans la réalisation d'une Communauté Européenne réellement intégrée. »*

**B. — Les travaux du conseil des ministres**

L'adoption par le Conseil marché intérieur, au cours de ses sessions de juin et d'octobre 1985, de plusieurs textes depuis longtemps à l'étude pourrait être considérée comme de bon augure pour la réalisation du programme de la Commission. Toutefois, l'insuccès des propositions tendant à la liberté de circulation et au droit de séjour et les divergences de vue qui se sont fait jour lors du premier examen du « Livre Blanc » — avant même que soit abordée la discussion de fond des mesures qui y sont incluses — apparaissent nettement moins encourageants. De plus, le rythme actuel de travail et de décision du Conseil apparaît peu adapté au calendrier prévu par la Commission.

## 1° *Les décisions intervenues lors des derniers Conseils « Marché intérieur »*

Le Conseil Marché intérieur a indiscutablement créé un effet de surprise en adoptant lors de ses dernières sessions un certain nombre de textes que l'on n'espérait plus voir aboutir. Il s'agit :

- **dans le domaine du droit d'établissement :**

— de la directive sur le *droit d'établissement et la libre prestation de services dans le domaine de l'architecture*, soumise au Conseil depuis 17 ans (1). Le problème posé par le « cycle court » d'études dispensé dans certaines écoles allemandes a été résolu par l'exigence d'une expérience professionnelle de quatre ans avant que les diplômés de ces écoles ne puissent bénéficier de la liberté d'établissement. La même solution s'applique aux « ingénieurs civils » grecs. En revanche, le Conseil n'a pas admis d'étendre la liberté d'établissement aux architectes grecs titulaires de diplômes de pays tiers (25 % de la profession) ;

— des *directives « pharmaciens »* (2), à l'étude depuis 14 ans, dont l'adoption complète la série des textes déjà adoptés pour les professions médicales et para-médicales.

En revanche, la directive sur les agents commerciaux indépendants est toujours bloquée par le Royaume-Uni, qui estime que les relations entre agent commercial et commerçant sont des relations contractuelles dans lesquelles le législateur ne doit pas s'immiscer.

- **Le droit des sociétés**

Un compromis est finalement intervenu sur le projet de *règlement relatif au G.E.I.E.* (groupement européen d'intérêt économique) (3). Toutefois, l'adoption de ce règlement — au bout de 12 ans de discussions — ne constitue qu'un demi-succès, la proposition initiale ayant été considérablement affadie au fil des négociations.

---

(1) Voir sur cette directive les conclusions de la Délégation n° 48/81 du 1/4/81 rendues sur le rapport de M. Miroudot.

(2) Voir sur ces directives les conclusions de la Délégation n° 53/81 du 24/6/81, rendues sur le rapport de M. Miroudot.

(3) Voir sur ce sujet les conclusions de la Délégation, adoptées le 26/6/85 sur le rapport de M. Pontillon (Tome II du présent rapport).



## • L'harmonisation des normes

Le Conseil est également parvenu à un accord sur la proposition de la Commission relative à une nouvelle approche en matière de normalisation (1), dite du « renvoi aux normes », dont les orientations générales avaient déjà été adoptées en juillet 1984. Cet accord, qui pourrait permettre d'accélérer l'harmonisation des normes techniques, constitue peut-être, dans la perspective de l'application du Livre Blanc, l'avancée la plus positive réalisée par le Conseil.

## 2° *L'échec des propositions relatives à la liberté de circulation des personnes.*

Le Conseil a enfin réussi à adopter — avec effet au début octobre — un compromis sur le relèvement des « franchises voyageurs » (2). Mais ce succès, tout tardif et relatif qu'il soit, est le seul qu'on puisse signaler dans le domaine de la liberté de circulation. Les propositions qui avaient été reprises ou présentées à la suite du Conseil de Fontainebleau, et du premier rapport « Europe des citoyens », n'ont en effet pas abouti, au point que la Commission a demandé l'inscription au procès-verbal du Conseil de « *ses profonds regrets face à l'absence de volonté du Conseil de faire des progrès sur les problèmes qui lui sont soumis.* »

## • Le droit de séjour

La Commission avait exhumé, à la suite du premier rapport Adonnino, une proposition de directive d'août 1979 « *relative au droit de séjour des ressortissants des États membres sur le territoire d'un autre État membre* », qui tendait à accorder aux « citoyens européens », travailleurs ou non, un droit de séjour généralisé dans l'ensemble de la C.E.E. Mais cette proposition pose apparemment une série de problèmes aux États membres : inclusion ou non des étudiants — la Commission estime que la jurisprudence leur reconnaît le droit de séjour, ce que certaines délégations contestent, et les États membres sont de toute façon très partagés quant à l'opportunité de reconnaître

---

(1) cf. sur ce point le précédent rapport de la Délégation n° 325 Sénat (84-85).

(2) les franchises fiscales voyageurs ont été portées à 350 Écus (2 450 F. environ) et 90 Écus pour les enfants, et les franchises quantitatives (thé, café, vin) ont été légèrement relevées. Mais l'ajustement à l'avenir de ces franchises ne deviendra pas automatique, comme l'avait souhaité la Commission.

un droit de séjour aux étudiants — droit de séjour des ascendants s'ils ne sont pas citoyens d'un État membre, champ d'application territoriale du droit de séjour, conditions de délivrance de la carte de séjour (moyens d'existence, couverture sociale, logement)...

• **La proposition de directive relative à la simplification des contrôles aux frontières**

La simplification des contrôles des personnes se déplaçant à l'intérieur de la Communauté a progressé, en ce qui concerne les déplacements par voie routière, par voie d'accords intergouvernementaux entre les États membres, comme en témoigne l'extension, le 14 juin dernier, aux pays du Bénélux de l'accord franco-allemand sur la simplification des contrôles aux frontières des véhicules.

Mais les États membres ne paraissent pas pour autant disposés à « communautariser » cette question et à perdre ainsi toute liberté d'action comme en témoigne l'accueil très réservé fait à la proposition de directive « relative à la facilitation des contrôles et des formalités applicables aux citoyens des États membres lors du franchissement des frontières intra-communautaires » (1) : l'Irlande et le Royaume-Uni n'entendent pas renoncer aux contrôles dans les ports et les aéroports, en arguant de la quasi-inexistence des contrôles exercés à l'intérieur des frontières, la Commission se refuse à limiter sa proposition aux transports terrestres et à étendre les cas de recours aux contrôles renforcés, plusieurs États membres s'opposent au texte pour des raisons de sécurité ou préfèrent s'en tenir à des accords bilatéraux (Danemark), d'autres, comme la France, estiment qu'il faudrait, avant d'adopter la directive, instaurer une coopération entre les administrations de contrôle...

3° *Les réactions des États membres au Livre Blanc  
et le programme de travail du Conseil*

a) *Les réactions des États membres*

Tant au sein du Conseil qu'à l'occasion des travaux du « groupe Dondelinger », les propositions institutionnelles relatives au marché intérieur (cf. ci-dessus section II) ont laissé apparaître, à un niveau de

---

(1) voir sur le contenu de cette proposition le précédent rapport d'information de la Délégation n° 325 Sénat (84-85).

discussion pourtant encore très « général », des réserves portant tant sur les propositions de fond que sur les suggestions de « méthode ».

- **Quant au fond**, les plus fermes résistances semblent porter sur la partie relative à la libre circulation des personnes. Mais l'harmonisation fiscale suscite aussi de nettes réticences. Certains États membres, la France notamment, ont en outre souligné la nécessité d'établir un parallélisme entre la mise en œuvre du programme « marché intérieur » et les progrès réalisés dans d'autres domaines, en particulier la politique commerciale, la politique monétaire et la politique sociale, à propos de laquelle la délégation française a rappelé la nécessité d'établir un véritable espace social européen.

- **En ce qui concerne la méthode**, les États membres n'ont pas semble-t-il formulé d'objection au principe du calendrier, ce qui n'exclut d'ailleurs aucunement le risque d'une « dérive » ultérieure : la Commission a sans doute agi sagement en prévoyant dans ses propositions « institutionnelles » révisées que la date fatidique du 31 décembre 1992 pourrait être reportée « pour certains États membres et certaines matières ». De même, la présidence luxembourgeoise du Conseil a-t-elle prévu d'élaborer, en concertation avec les deux présidences futures du Conseil (Pays-Bas et Royaume-Uni), un « programme d'action glissant » — encore qu'assorti d'un calendrier...

- En revanche, le problème de **l'adoption des décisions à la majorité** soulève déjà des oppositions plus affirmées. Les États membres s'opposent même parfois au recours au vote majoritaire dans des domaines où il est déjà formellement prévu par le Traité... Certaines délégations ont déjà émis une objection générale de principe à l'extension du vote majoritaire (Grèce, Irlande). D'autres déclarent pouvoir l'accepter dans certains domaines, à l'exclusion d'autres : la R.F.A. et le Royaume-Uni estiment par exemple que la règle majoritaire ne saurait s'appliquer à l'harmonisation fiscale ni à celle des règles relatives à la protection sanitaire.

#### *b) Le programme de travail du Conseil*

Lors de sa réunion d'octobre dernier, le Conseil Marché Intérieur est convenu de garder un rôle de coordination dans la mise en œuvre du Livre Blanc, bien que de nombreuses propositions incluses dans le programme de la Commission doivent être examinées par d'autres formations du Conseil.

Dans l'immédiat, le Conseil doit continuer ses travaux sur les propositions qui lui ont déjà été soumises par la Commission, et dont l'examen doit se poursuivre au niveau des Représentants permanents. La présidence luxembourgeoise a dressé une liste des mesures qui lui paraissent pouvoir faire l'objet d'un accord lors du prochain Conseil Marché Intérieur de décembre. Les mesures « prioritaires » retenues portent notamment sur l'harmonisation des normes techniques, le droit d'établissement, le droit des sociétés, les banques et les services financiers.

- **L'harmonisation des normes techniques**

La Présidence s'efforcera d'avancer les travaux sur les propositions qui sont déjà en cours d'examen dans le cadre de l'ancienne procédure. Elle entend également poursuivre d'urgence l'examen des propositions relatives à la normalisation dans le domaine des technologies de l'information et des télécommunications.

- **Le libre établissement**

La Présidence entend mettre l'accent sur la nouvelle proposition relative à la reconnaissance mutuelle des diplômes, une proposition de directive sur les ingénieurs civils, et la proposition de directive relative à la formation des médecins de médecine générale (1).

- **Droit des sociétés**

Les représentants permanents devraient concentrer leurs travaux sur la proposition relative à la structure des sociétés anonymes, qui remonte à 1972 et a déjà connu bien des vicissitudes et des remaniements.

- **Établissements financiers et de crédit**

La Présidence estime que pourraient être adoptées dans le court terme les directives portant sur les comptes annuels des banques et celles relatives aux organismes collectifs de placements en valeurs mobilières, que la Présidence française s'était déjà efforcée de relancer.

---

(1) voir sur cette proposition les conclusions de la Délégation adoptées le 26/6/85 sur le rapport de M. Garcia (Tome II du présent rapport).

Ce « plan de charge » apparaît bien lourd, surtout si l'on tient compte des difficultés qu'ont déjà suscitées certaines des propositions qui y sont incluses. En tout état de cause, les progrès qui pourront être accomplis d'ici décembre seront un premier « test » de la volonté politique du Conseil. Mais les travaux sur les propositions institutionnelles touchant au développement du recours au vote à la majorité sur les questions relevant de la réalisation du marché intérieur seront au moins aussi révélateurs.

## SECTION V

### **LA NOUVELLE TENTATIVE DE REDÉFINITION DE LA P.A.C.**

Lancé à grand bruit au printemps dernier par la Commission, le nouveau « grand débat » sur l'avenir de la P.A.C. tarde à s'engager et paraît s'enliser avant même que d'avoir vraiment commencé.

L'expérience des années récentes est sans doute pour beaucoup dans ce désenchantement : trop de « memorandums », d'« orientations », de « mandats » et de « testaments » se sont déjà succédés pour ne se traduire que par quelques mesures restrictives de plus. Le dernier en date de ces exercices, la « rationalisation » de la P.A.C. dans le cadre du mandat de Stuttgart, n'a pas failli à cette règle : il a abouti en mars 1984 à la mise en place des quotas laitiers, à la discipline budgétaire et à la baisse des prix tandis que la restauration de l'unité de marché et de la préférence communautaire, la « politique commerciale active », qui devaient être la contrepartie de ces nouveaux sacrifices, demeurent des perspectives lointaines et constamment reculées.

L'approche de l'élargissement, la perspective des négociations commerciales multilatérales offrent pourtant de nouvelles et surabondantes raisons de rebâtir une politique agricole commune qui soit vraiment une politique — et qui soit vraiment commune — mais nul ne semble plus croire que la Communauté soit enfin décidée à « repenser » la politique agricole commune en fonction des principes du Traité et d'un projet correspondant au potentiel agricole et aux intérêts politiques et commerciaux de la C.E.E., depuis longtemps occultés par les préoccupations financières et par les divergences entre les Dix. Et le « Livre vert sur les perspectives de la politique agricole commune », établi par la Commission pour initier le débat, ressemble sans doute

trop à un nouvel habillage des nécessités pour dissiper cette impression décourageante : aussi, dans l'attente d'un memorandum supplémentaire de la Commission, et de propositions sectorielles qui tardent à s'annoncer, chacun campe-t-il sur ses positions.

## I. — LE LIVRE VERT : UN NOUVEL HABILLAGE DES NÉCESSITÉS ?

Présenté comme un « document d'options et de réflexion », le Livre vert, élaboré par la Commission au vu des travaux de six groupes d'experts (1), est destiné à servir de base à la consultation par la Commission des États membres, des instances consultatives et des professionnels, puis à l'élaboration de « propositions opérationnelles ».

Malheureusement, le « Livre vert sur les perspectives de la politique agricole commune », publié, avec un certain retard, le 13 juillet dernier, ne correspond qu'imparfaitement à cette définition ambitieuse et à son titre. Le document de la Commission n'offre en effet guère de perspectives à l'agriculture et ne contient au fond qu'une option claire : le retour aux lois du marché. De surcroît, esquivant le débat sur l'élargissement, il est entaché de contradictions qui en font une base peu crédible pour un véritable débat sur l'avenir de l'agriculture européenne.

### A. — Des perspectives restreintes

S'appuyant sur une analyse très sombre de la situation actuelle de l'agriculture européenne, caractérisée par le développement des excédents, la baisse des revenus, les contraintes commerciales et financières, le risque de renationalisation, la Commission réaffirme à la fois la nécessité d'offrir à l'agriculture des perspectives d'avenir et « *de ne pas abandonner les réformes décidées par le Conseil entre 1982 et 1984 (politique de prix restrictive, seuils de garantie, etc...)* ».

Cette position de départ n'est évidemment pas sans réduire nettement le champ du possible, et la Commission marque d'ailleurs ses préférences et ses priorités en faveur de la baisse des prix compensée par des aides au revenu, qui, compte tenu des faiblesses et de l'imprécision des autres « perspectives » offertes à la P.A.C., apparaît comme le point fort du Livre vert, et sans doute, aux yeux de la Commission, de la « nouvelle P.A.C. ».

---

(1) voir sur la composition et les attributions des groupes d'experts le précédent rapport de la Délégation n° 325 Sénat (1984-1985).

### 1° *L'impératif de la baisse des prix*

Pour la Commission, la priorité des prochaines années doit être l'élimination des excédents structurels, qui passe par « *une politique des prix réaliste et orientée vers le marché, c'est-à-dire dans certains secteurs restrictive* ». La baisse des prix doit être suffisamment accentuée pour n'être pas compensée par les progrès de productivité et suffisamment durable pour avoir un effet sur le niveau de la production. Autrement dit, il s'agit de privilégier la fonction économique de la politique de prix « *au détriment de sa fonction sociale d'aide au revenu* », fonction que d'ailleurs, selon la Commission, la politique des prix, trop peu sélective, remplit assez mal.

La seule alternative à cette politique serait la restriction quantitative : mais, pour la Commission, elle ne peut être qu'un palliatif en raison de ses inconvénients : à savoir « *les problèmes de négociation, de gestion, de contrôle et de révision des quotas, ainsi que le gel des structures de production, qui inhibent le développement de la productivité et empêchent la spécialisation régionale* ». En outre, le système des quotas « *créé une rente de situation dans le sens d'un « droit à produire » et également un risque de renationalisation* ». On ne saurait mieux dire, et on peut simplement regretter que la Commission n'ait pas découvert les inconvénients des quotas avant d'en faire l'expérimentation en grandeur nature et au détriment de la production laitière.

Toutefois, la politique des prix pourrait s'accompagner d'autres mesures. Ainsi, dans le secteur des céréales, secteur clé de la politique agricole et qui est aussi un des secteurs structurellement excédentaires dont l'organisation de marché n'a pas encore fait l'objet d'une révision drastique, la Commission envisage d'avoir recours, outre l'instrument des prix, à un système révisé de seuil de garantie, à la coresponsabilité des producteurs, assortie ou non de la création d'un « office » associant les professionnels à la politique d'exportation, au régime de l'intervention et au « gel » des superficies...

### 2° *Des palliatifs peu convaincants*

La Commission passe en revue les palliatifs possibles à la baisse des prix : développement des cultures alternatives, reconversion et diversification des activités, nouveaux débouchés... L'exposé de ces solutions paraît toutefois singulièrement dépourvu de conviction, quand ce n'est pas de sérieux : certaines des suggestions avancées en matière de diversification des cultures ou des activités paraissent en

effet peu dignes de la caution de la Commission, tant elles sont dénuées de toute proportion avec les problèmes économiques et humains à résoudre.

a) *Le développement de cultures alternatives*

La Commission ne dissimule pas que le développement des cultures alternatives ne constitue pas une solution miracle aux difficultés d'écoulement des productions excédentaires et à la baisse des prix.

Encore oublie-t-elle de signaler que la politique communautaire, qui ne s'est guère souciée ces dernières années, pour des raisons essentiellement budgétaires, de développer les cultures déficitaires, quand elle ne les a pas limitées par des seuils de production, n'a rien fait pour faciliter de possibles reconversions.

Quoi qu'il en soit, les solutions alternatives passées en revue, sans trop de conviction, par le Livre vert, n'offrent guère de perspectives réelles, à l'exception peut-être de la substitution, sur grandes surfaces, de protéagineux aux céréales, dont la Commission souligne toutefois les conséquences financières, en l'absence de protection du marché. En revanche, les propositions tendant à remplacer les céréales par des productions ligneuses, les productions fruitières par la culture du jojoba ou celle de fruits secs (amande, noisette, caroube, pistache), celles tendant au développement des cultures spécialisées (plantes médicinales, petits fruits) ou des petits élevages (apiculture, pisciculture) apparaissent, à la limite, franchement caricaturales.

b) *La reconversion et la diversification des activités*

L'introduction dans la réflexion sur les perspectives de la politique agricole de préoccupations relatives à l'environnement et à la création d'emplois non agricoles dans les régions agricoles peut certes se justifier — et se justifierait sans doute mieux encore si elle se traduisait par l'octroi à la politique régionale et à la politique des structures agricoles de moyens qui se situent un peu au-dessus du dérisoire.

Encore faut-il que ces considérations ne servent pas de prétexte à des solutions au problème de l'emploi et des revenus agricoles qui paraissent — au mieux — hautement fantaisistes. C'est ainsi que l'on peut légitimement s'étonner de voir proposer, fût-ce à titre accessoire, ou en tant que solution « micro-économique » (?), que les agricul-



teurs deviennent gardiens de réserves écologiques, qu'ils complètent leurs revenus en se consacrant à l'artisanat ou à « *l'agro-tourisme* » (sic) et même de lire des phrases telle que celle-ci : « *il existe enfin des possibilités limitées pour que certaines familles rurales puissent rester sur l'exploitation en utilisant la totalité de leurs terres à des fins non agricoles : camps de vacances, parcs de loisirs, terrains de golf* » (!).

### c) *La politique des débouchés*

#### • **L'utilisation industrielle des produits agricoles**

Assez réservée vis-à-vis des perspectives d'utilisation de l'éthanol comme matière première énergétique, la Commission se montre plus confiante quant au développement des usages industriels du sucre et des matières amylacées.

#### — *Le bio-éthanol*

L'usage de l'alcool d'origine agricole comme source alternative d'énergie d'avenir reste très controversé. L'usage du bio-éthanol comme carburant, déjà développé au Brésil, n'apparaît en tout cas guère envisageable dans la Communauté. Reste son utilisation possible comme additif ou comme composant de l'essence : techniquement, le bio-éthanol pourrait se substituer au plomb pour augmenter le taux d'octane de l'essence.

Cependant, les prix des produits utilisables pour le même usage étant inférieurs de 25 à 70 % à celui du bio-éthanol, la mise en place d'une « filière bio-éthanol » supposerait, outre la création d'unités de transformation, actuellement quasi-inexistantes sauf pour la transformation du sucre, la suppression de l'écart de prix, charge que le budget communautaire ne pourrait à lui seul assumer. Le poids financier de l'opération risquerait donc d'apparaître rapidement dissuasif, d'autant que la production de bio-éthanol n'offrirait en tout état de cause de débouché que pour un volume relativement limité de produits agricoles.

#### — *Le sucre et l'amidon industriels*

L'usage industriel du sucre et de l'amidon est, en revanche, déjà important et susceptible de connaître des développements significatifs

grâce aux nouvelles biotechniques (production de protéines, de plastiques biodégradables). D'ici la fin des années 1990, les utilisations industrielles de ces matières pourraient ainsi passer de 1,7 à 3 millions de tonnes, la quantité de sucre mise en œuvre, actuellement très modeste, pouvant atteindre 0,5 million de tonnes.

Encore faut-il, pour que ces nouveaux usages bénéficient à l'agriculture européenne, que les matières premières communautaires soient offertes à un prix compétitif : c'est l'objet de propositions déjà soumises au Conseil par la Commission (cf. infra).

— La Commission envisage également d'étudier l'évolution possible de la consommation humaine, et *les débouchés potentiels de certaines productions excédentaires* (vin, jus de raisin...).

## • Le commerce extérieur

### — *Les exportations*

Le « Livre vert » pose en principe que la C.E.E. doit rester présente sur les marchés extérieurs, et maintenir le système des prélèvements et restitutions.

Cela étant dit, il sera néanmoins nécessaire d'envisager « *une révision des dispositifs et mécanismes actuels* », sur laquelle ne sont toutefois données que des indications trop vagues, pour ne pas dire confuses, pour qu'on puisse en apprécier la portée réelle. La Commission évoque ainsi :

- la prise en charge, selon des formules diverses (coresponsabilité, limitation des garanties, baisse des prix de soutien), des exportations par les producteurs — ce qui est de loin l'orientation la plus claire ;
- la différenciation selon les produits des régimes à l'exportation ;
- l'extension des procédures d'adjudication ;
- l'intervention de la Communauté dans le domaine des crédits à l'exportation ;
- la mise en place d'un « *instrument intermédiaire* » entre l'aide alimentaire et l'exportation commerciale, « *qui faciliterait l'achat commercial de produits alimentaires à des conditions de faveur tout en tenant compte des priorités de la politique de développement* ».

### — *Les importations et la préférence communautaire*

Toute en réaffirmant le principe de la préférence communautaire, la Commission se borne à envisager un « *rééquilibrage* » de son régime de protection, en négociant l'abaissement de la protection « haute » (les prélèvements variables) contre un relèvement de la protection « basse » (pour les produits importés au bénéfice d'un système consolidé de droits faibles ou nuls).

On notera que cette timide proposition, avancée de surcroît sans grande conviction, est très en retrait par rapport aux prises de positions antérieures de la Commission : le « Com. 500 » élaboré à la suite du « mandat de Stuttgart » était à cet égard beaucoup plus « offensif », puisqu'il préconisait la révision des concessions commerciales, la taxation des matières grasses végétales et la réduction des importations de P.S.C. : il est vrai que le sort réservé à ces propositions a pu légitimement décourager la Commission de les présenter à nouveau...

### 3° *La nécessité d'aides au revenu*

Compte tenu du peu de perspectives ouvertes par les productions alternatives et les nouveaux débouchés, le maintien de l'emploi dans l'agriculture, et la survie — économique et écologique — des régions où il n'existe pas de possibilités de reconversions supposent que la politique de baisse des prix, à laquelle il n'y a pas d'alternative, s'accompagne d'une aide au revenu : tel est l'aboutissement logique du Livre vert.

La Commission montre l'importance qu'elle attache à cette « solution » en fournissant une estimation du coût de ces aides. Cette estimation est toutefois limitée à l'Europe à Dix, ce qui lui retire beaucoup de son intérêt (1), et aucune précision n'est donnée quant à la répartition de leur coût entre le budget communautaire et les États membres. Il apparaît cependant clair que la part du financement national devra être substantielle, puisque la participation de la Commission « *ne pourrait pas ne pas tenir compte des restrictions budgétaires générales ainsi que des besoins budgétaires dans d'autres secteurs de l'activité communautaire* ».

---

(1) La Commission précise que les sommes en cause dans la Communauté à Douze seraient notablement supérieures, ce qui n'est pas pour surprendre compte tenu de l'impact que l'élargissement aura sur le nombre des exploitations (+ 50 %) et l'effectif de la population active agricole (+ 35 %).

Tout en insistant sur le fait qu'elle se borne à présenter des « options » qui ne préjugent pas des « choix éventuels », la Commission présente quatre types d'aides envisageables : un régime de pré-retraite, un régime d'aide transitoire réservé aux entreprises « économiquement viables », un régime « social » de complément de revenu, et enfin un régime d'aide à la cessation d'exploitation.

- **La pré-retraite**

Elle pourrait être versée aux exploitants cessant leur activité à partir de 55 ans et jusqu'à leur retraite. Limitée aux exploitants « à titre principal », elle devrait être d'un montant suffisant pour être attractive (3 à 4 000 Écus par an) (1). La Commission estime que 15 % environ des agriculteurs intéressés pourraient demander à bénéficier de cette aide, et estime en conséquence son coût entre 270 et 360 millions d'Écus par an.

- **L'aide structurelle à l'adaptation des exploitations agricoles**

Elle aurait pour but de remédier aux difficultés économiques et financières consécutives à la baisse des prix pour les entreprises ayant consenti des investissements importants. Elle pourrait être réservée aux exploitants « professionnels » (qui consacrent plus de la moitié de leur temps à l'agriculture et en tirent au moins la moitié de leur revenu) dont le revenu ne dépasserait pas un certain pourcentage (75 %) du revenu comparable (revenu salarial moyen brut) à l'échelon national.

L'aide serait temporaire (5 ans) et dégressive, calculée sous forme d'indemnité forfaitaire par unité de production.

Elle pourrait bénéficier à environ 1,9 million d'exploitants, et son coût varierait entre 4 et 6 milliards d'Écus sur cinq ans en fonction du mode de calcul de l'aide.

- **L'aide sociale**

La Commission la définit comme un régime d'aide de « dernier recours », et hautement sélectif. Elle prendrait la forme d'une aide différentielle permettant à ses bénéficiaires d'atteindre un niveau de

---

(1) soit 21 à 28 000 F environ.

revenu égal à un pourcentage à déterminer (la Commission cite le chiffre de 50 %) du « revenu comparable » dans la région. Cette aide pourrait n'être pas transmissible, et devrait être assez peu élevée pour ne pas supprimer toute incitation à la reconversion professionnelle : mais elle pourrait par exemple venir en complément d'un « *contrat d'entretien à des fins écologiques* ».

La Commission estime que 1 million à 1,5 million d'exploitants pourraient avoir vocation à cette aide, dont le coût annuel serait de l'ordre de 1 milliard d'Écus.

- **L'aide à la cessation d'exploitation**

Elle pourrait être prévue dans deux hypothèses :

— l'abandon du droit à produire, et, éventuellement, la « *mise hors culture* » de terres, qui pourraient être achetées ou louées à long terme à des fins non agricoles (constitution de réserves écologiques ou de parcs de loisirs, reboisement) ;

— l'abandon du droit à produire des productions excédentaires ou fortement aidées et la reconversion vers d'autres productions moins aidées : en ce cas, l'aide serait une « aide de transition » dégressive.

La Commission ne fixe pas le montant des aides compensant l'abandon du droit à produire : elle indique toutefois qu'elles « *devraient au moins compenser totalement la perte du revenu agricole* ».

## B. — Les contradictions du livre vert

Le « flou » des options présentées par le Livre vert est considérablement aggravé par les contradictions que l'on peut relever entre les orientations défendues par la Commission et les principes pourtant réaffirmés de la P.A.C., voire même les « nouvelles préoccupations » (emploi, environnement) auxquelles elle prétend répondre.

Ces contradictions, qui sont peut-être la conséquence d'une compilation trop hâtive des suggestions des « experts », ou, ce qui serait plus grave, d'un certain flottement dans la doctrine de la Commission, ne peuvent en tout cas qu'accentuer l'impression selon laquelle, loin de chercher véritablement à définir une nouvelle politique agricole com-

mune, le « Livre vert » se place en fait dans l'optique d'un certain désengagement communautaire, aussi bien en ce qui concerne le financement que la définition de la politique agricole.

### **1° *Les contradictions entre les options du Livre vert et les principes fondamentaux de la P.A.C.***

La baisse des prix et les aides aux revenus contredisent directement, quelque présentation qu'en donne la Commission, les principes qui présidaient à l'organisation de la P.A.C. et, en particulier :

— le soutien du revenu par les prix et la garantie d'un « revenu équitable » dans l'agriculture ;

— la prise en compte des structures sociales agricoles et de la prédominance de l'exploitation de type familial ;

— la solidarité financière : on voit mal comment des aides individuelles au revenu assumées au moins en partie par les États membres n'auraient pas pour effet de faire peser les charges les plus lourdes sur les États membres où le secteur agricole est le plus important et le moins rentable, c'est-à-dire les États les plus pauvres de la Communauté ;

— l'égalité des conditions de concurrence : il sera bien difficile de « maîtriser » d'éventuelles aides nationales au revenu de manière à éviter toute distorsion de concurrence ;

— le rétablissement de l'unité des prix : une politique de baisse des prix réels rendrait pratiquement impossible la poursuite du démantèlement des M.C.M. positifs.

### **2° *Les contradictions avec les « nouvelles préoccupations » de la P.A.C.***

Les options fondamentales du Livre vert apparaissent également difficilement conciliables avec les préoccupations relatives à l'emploi, à l'environnement, et au risque de renationalisation dont la Commission souligne l'importance.

#### **• L'emploi dans l'agriculture**

L'introduction du Livre vert affirme que : « *une agriculture sur le modèle de celle des États-Unis d'Amérique, avec de vastes espaces agricoles et peu d'agriculteurs, n'est ni possible ni souhaitable dans nos*

*conditions européennes pour lesquelles l'unité de base reste l'exploitation agricole familiale* » et que la Communauté doit apporter une réponse positive « à la question de savoir si elle souhaite maintenir un grand nombre d'agriculteurs dans ce secteur ».

Il reste malheureusement à démontrer que ces affirmations sont compatibles avec une politique de prix bas, qui ne seront rentables que pour de grandes exploitations pratiquant la monoculture intensive, ou l'élevage « industriel », et ne pourront qu'accélérer la disparition du « modèle européen traditionnel » fondé sur la petite exploitation familiale et la polyculture.

Du reste, les « indications » fournies par la Commission sur le nombre d'exploitants que la baisse des prix contraindrait à la retraite anticipée ou à la cessation d'exploitation, menacerait de faillite ou rendrait tributaire d'une aide sociale suffisent à apprécier les perspectives offertes à la petite exploitation familiale.

- **L'environnement et la préservation du tissu rural**

La politique des prix prônée par la Commission est également antinomique avec les préoccupations relatives à la préservation de l'environnement, à la qualité des produits et à la conservation des paysages.

Elle ne peut en effet qu'inciter au remembrement, à l'exploitation industrielle ou « hors sol », à la production de masse. Il est à l'évidence absurde de prétendre à la fois contraindre les agriculteurs au rendement et à la baisse des prix de revient et leur conseiller de n'utiliser que modérément des engrais et pesticides et de « *promouvoir les pratiques culturales qui conservent l'environnement rural et protègent des sites spécifiques* ».

- **Le danger de renationalisation**

La plus remarquable des contradictions internes du Livre vert reste cependant sans conteste celle qui résulte d'une « logique » tendant à lutter contre la renationalisation de la P.A.C. par un système d'aides au revenu versées au moins pour partie par les États membres.

Il est à noter, de surcroît, que cette contradiction en cache une autre : le glissement, au nom de contraintes financières, d'un système

de soutien par les prix vers un système d'aides directes au revenu, généralement considéré comme nettement plus coûteux pour les finances publiques.

## **II. — LES SUITES DONNÉES AU LIVRE VERT : LES PROPOSITIONS SECTORIELLES DE LA COMMISSION ET LES PREMIERES RÉACTIONS**

La présentation du Livre vert au Conseil des ministres, aux organisations professionnelles et aux instances consultatives ne représentait que le premier temps de la procédure prévue par la Commission : cette étape de consultation devrait se poursuivre jusqu'à la fin de novembre.

A l'issue de ses consultations, la Commission transmettra au Conseil un aide-mémoire assorti de propositions traduisant les orientations retenues, dont le Conseil pourrait discuter lors d'une session supplémentaire spéciale prévue pour la mi-décembre. La Commission devrait également approfondir dans ce document la question des conséquences de l'élargissement, à peu près totalement ignorée par le Livre vert.

Ce calendrier, annoncé au Conseil lors de sa session d'octobre, accuse déjà un certain retard par rapport aux prévisions précédemment établies : la Commission avait en particulier prévu de présenter au Conseil dès le mois d'octobre un aide-mémoire et des propositions de réforme des organisations de marchés les plus sensibles (céréales et viande bovine) ainsi qu'une proposition relative à un système communautaire d'aide à la cessation d'exploitation laitière. Compte tenu du peu d'enthousiasme suscité par le Livre vert, de la complexité de la matière et de la divergence des opinions, ce retard ne fera sans doute que s'accroître.

### **A. — Les propositions sectorielles**

Les seules propositions déjà soumises au Conseil sont celles qui visent à modifier le régime actuel du sucre et de l'amidon, et qui tiennent en particulier compte du souci de développer les débouchés industriels de ces produits. La Commission vient aussi d'élaborer une proposition relative au rachat des quotas laitiers. Mais aucune information certaine n'est encore disponible sur les propositions annoncées dans le secteur des céréales, de la protection de l'environnement et de la politique forestière.



## 1° *Les propositions soumises au Conseil*

### a) *La proposition de réforme de l'organisation du marché du sucre*

L'objet principal de la proposition de la Commission est d'arrêter le régime des quotas de production de sucre et d'isoglucose applicable pour la période quinquennale débutant le 1<sup>er</sup> juillet 1986.

La Commission ne propose de modifier ni le niveau actuel des quotas, ni leur répartition. En revanche, elle préconise une nette augmentation de la cotisation des producteurs (de 2 % à 2,5 % du prix d'intervention pour le sucre « A », de 37,5 à 47 % pour le sucre « B »). Ces augmentations sont jugées indispensables en raison de l'augmentation des frais d'écoulement, consécutive à l'effondrement des cours, et devraient permettre d'assurer la neutralité budgétaire du secteur et surtout de « rattraper » les 400 millions d'Écus de déficit accumulés depuis 1981/1982.

La Commission a depuis complété cette proposition en proposant de relever sensiblement les restitutions à la production pour le sucre A et B utilisé par l'industrie chimique, en l'alignant sur le montant de la cotisation payée pour le sucre B au cours de la campagne précédente. Ce mode de calcul ramènerait à un niveau plus proche du cours mondial du sucre le prix de revient du sucre communautaire utilisé par certaines branches de l'industrie chimique : il permettrait, sur la base du prix d'intervention et du taux de cotisation actuels, de faire passer la restitution de 4 Écus à 17,6 Écus au quintal.

Cependant, cette proposition est actuellement bloquée, avec l'ensemble du dossier sucre, au Conseil, en raison de la ferme opposition des pays producteurs au taux d'augmentation proposé pour la cotisation B et au nouveau rapport qu'il établirait entre les cotisations A et B, qui serait préjudiciable à l'équilibre du marché en compromettant la rentabilité du « sucre B ».

### b) *La proposition relative à la modification du régime de restitution à la production d'amidon*

La Commission a proposé en juillet dernier une modification de l'organisation des marchés de l'amidon. Cette proposition, qui s'inspire d'une précédente proposition de décembre 1984, tend à réserver, à l'issue d'une période transitoire, les restitutions à la production à

l'amidon (de blé, de maïs, de riz et de pommes de terre) utilisé pour la fabrication de produits non alimentaires, les usages alimentaires restant couverts par le régime des prélèvements à l'importation.

La proposition précise la liste — modifiable — des usages industriels pouvant ouvrir droit à la restitution, et qui intéressent notamment la fabrication de produits pharmaceutiques, la chimie organique, et le secteur des papiers et cartons.

Selon la Commission, l'incidence financière par campagne de ce nouveau régime, à l'évidence plus favorable au développement des débouchés industriels de l'amidonnerie et de la féculerie, serait du même ordre que celle du régime actuel (250 millions d'Écus en moyenne).

Cette proposition n'a pas encore été discutée par le Conseil.

## *2° Les autres propositions sectorielles*

En dehors du dossier « central » et particulièrement délicat de la politique céréalière, la Commission a adopté une proposition sur le rachat des quotas laitiers et entamé l'élaboration de propositions relatives à la protection de l'environnement. Toutefois, les orientations définitives de ces propositions dépendront de l'issue des consultations sur le « Livre vert », et les indications actuellement disponibles risquent donc d'être remises en cause.

### **• Le rachat des quotas laitiers**

La proposition relative à un système d'aide communautaire à la cessation de la production laitière, annoncée dès les propositions de prix 85/86 et prévue par les décisions du Conseil de mai 1985 (cf. infra II<sup>e</sup> partie, p. 115) pourrait constituer une première application des aides à la cessation de production préconisées par le Livre vert.

La Commission a finalement opté pour un système de « neutralisation » des quotas rachetés, qui viendraient ainsi en déduction des quantités de référence, à la différence des systèmes nationaux, qui visent à la redistribution des quotas libérés.

Selon la proposition adoptée à la fin du mois d'octobre, le système communautaire, qui devrait entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1987,

pourrait porter sur 3 millions de tonnes réparties entre les États membres en proportion de leur quantité de référence, et prévoirait l'octroi d'indemnités annuelles de 6 Écus par quintal pendant 7 ans aux producteurs abandonnant définitivement la production.

Les États membres pourraient participer financièrement à cette aide, auquel cas les quantités à « geler » seraient augmentées d'une quantité supplémentaire donnant droit à indemnisation, et qui pourrait être redistribuée.

La Commission estime que le coût de ce programme (180 millions d'Écus par an) et les coûts induits sur le marché de la viande bovine (750 000 abattages supplémentaires) seraient largement compensés par l'économie réalisée dans le secteur laitier (840 millions d'Écus par an).

#### • **La réforme du marché céréalier**

Le secteur des céréales est à l'évidence celui qui présente le plus de difficultés, en raison tant du rôle central de la production céréalière dans l'agriculture que des positions très fermes de l'Allemagne contre la baisse des prix...

La Commission s'orienterait cependant vers la limitation des prix, jugée préférable à un régime de quotas, assortie de l'application combinée d'autres instruments : le recours à la coresponsabilité (en particulier pour le développement des débouchés), une politique d'encouragement de la qualité et, éventuellement, la possibilité d'octroi de primes de reconversion vers d'autres cultures.

#### • **L'environnement**

En septembre dernier, le Commissaire chargé de la politique de l'environnement, M. Clinton Davies, a annoncé que la Commission avait entrepris l'élaboration de propositions traduisant les préoccupations du Livre vert en matière d'environnement. Ces propositions tendraient notamment :

- à un contrôle plus strict de l'usage des produits chimiques en agriculture et de la pollution induite par l'élevage intensif ;
- à une meilleure évaluation des incidences écologiques des projets d'investissements agricoles ;

— à prévoir la possibilité de contributions communautaires au financement de « contrats orientés vers la protection de l'environnement » et peut-être de rémunérer partiellement « des activités écologiquement saines ».

La Commission envisagerait aussi des propositions concernant le secteur forestier : mais le rejet par le Conseil agricole du 16 septembre d'une modeste action de protection contre les pluies acides et les incendies de forêt (100 millions d'Écus sur cinq ans) augure mal de l'avenir d'une politique commune forestière à laquelle la R.F.A. demeure en particulier fermement opposée.

## **B. — L'amorce du nouveau débat sur la réforme de la P.A.C.**

Les organisations agricoles ont été jusqu'à présent les seules à critiquer vivement les « options » très orientées de la Commission. Cependant, le peu d'empressement à se prononcer des instances consultatives et les réactions dans l'ensemble assez molles des États membres sont sans doute essentiellement imputables à l'inconsistance et aux contradictions du Livre vert, et la discussion des propositions concrètes annoncées ne manquera pas de donner plus de relief à des divergences masquées par la généralité du débat mais qui restent bien réelles.

### **1° *La réaction des organisations professionnelles européennes***

Dans une prise de position publiée à la mi-octobre, le C.O.P.A. (Comité européen des organisations professionnelles agricoles) et le C.O.G.E.C.A. (Comité des coopératives agricoles) ont vivement refusé l'approche du « Livre vert », qui ne leur paraît offrir aucune solution réaliste aux problèmes auxquels se trouve confrontée l'agriculture de la Communauté, ni proposer aucune perspective d'avenir aux agriculteurs.

Les deux organisations rejettent notamment la perspective d'une pression continue à la baisse des prix assortie d'aides au revenu, qui entraînerait une baisse dramatique des revenus, menaçant la survie de nombreuses exploitations. La multiplication des aides aux revenus qui en résulterait, dont le coût serait très supérieur aux économies réalisées sur le soutien des prix et des marchés, aboutirait alors à une renationalisation de la P.A.C.

Le C.O.P.A. et le C.O.G.E.C.A. dénoncent aussi les contradictions du Livre vert : la politique des prix et des marchés préconisée aurait des effets particulièrement négatifs pour les régions déjà défavorisées et accentuerait ainsi les disparités. En outre, beaucoup d'exploitants ne pouvant bénéficier d'aides seraient forcés d'abandonner leur exploitation, ou de pratiquer une culture plus intensive, ce qui irait à l'encontre de la protection de l'environnement, comme des préoccupations relatives au maintien de l'emploi.

Pour les organisations agricoles européennes, qui rappellent leurs positions et ont annoncé des propositions dans les secteurs du lait et de la viande, il faudrait s'orienter davantage vers la recherche de débouchés, l'amélioration de la politique d'investissement dans l'agriculture et l'agro-alimentaire (le C.O.G.E.C.A. demande une participation du N.I.C. dans ce secteur), promouvoir le développement régional et un meilleur équilibre entre les divers producteurs et régions de la Communauté. Dans le secteur des céréales, le C.O.P.A. et le C.O.G.E.C.A. se montrent favorables — sous conditions — à une éventuelle coresponsabilité : les organisations italiennes et grecques y demeurent toutefois opposées.

## *2° Les instances consultatives*

### *a) Le Comité économique et social*

Le Comité économique et social devait examiner le 30 octobre son avis, élaboré par un groupe de travail dont le rapport s'orienterait davantage vers une réflexion d'ensemble sur la politique agricole que vers un avis sur le Livre vert.

### *b) Le Parlement européen*

Le Parlement européen ne devrait examiner qu'en décembre la question de la réforme de la P.A.C. Toutefois, certaines prises de positions ont déjà été exprimées au sein des instances de l'Assemblée ou par les parlementaires et les groupes :

- L'Assemblée, à l'occasion du débat sur les quotas laitiers tenu lors de sa session d'octobre, s'est prononcée en faveur d'un système de rachat communautaire de quotas, mais en précisant qu'une partie des quotas libérés devrait être affectée aux réserves nationales pour compléter les références des « cas difficiles » et des jeunes agriculteurs.

La Commission de l'agriculture a par ailleurs manifesté, en adoptant un rapport sur l'évolution des revenus agricoles, un certain appui au principe d'aides directes, mais en soulignant qu'elles devraient être limitées à certaines catégories d'exploitants et avoir pour effet, parallèlement, d'améliorer les structures, de restreindre la production ou de protéger l'environnement.

- Les prises de positions des membres de l'Assemblée

Deux prises de positions de membres français de l'Assemblée sont à signaler :

— M. Debatisse (Lib.) a établi, à titre personnel, une proposition de résolution sur la réforme de la P.A.C., qui devrait selon lui consacrer le principe de la coresponsabilité, ce qui permettrait :

- de renoncer à la garantie illimitée tout en maintenant les prix à un niveau satisfaisant,

- de garantir les prix pour les quantités correspondant aux besoins communautaires au moyen de mécanismes adaptés à chaque production et de commercialiser les quantités excédentaires sous la responsabilité conjointe des producteurs, des entreprises et de la Communauté en fonction des débouchés ;

— M. Thareau (Soc.) a étudié, au nom des membres français du groupe socialiste du Parlement européen, un système fondé sur une différenciation du soutien communautaire selon les quantités livrées (institution de prix dégressifs ou de taxes progressives), qui permettrait de réduire les disparités de revenus des agriculteurs et d'orienter la production vers les secteurs déficitaires. M. Thareau préconise également une meilleure application de la préférence communautaire, notamment vis-à-vis des États-Unis.

### *3° Les réactions des États membres*

Préférant sans doute attendre d'être confronté à des propositions plus précises, le Conseil agricole n'a pas consacré au Livre vert de discussions très approfondies. Après une première discussion antérieure à la publication du Livre vert lors de la réunion informelle de Sienne, sur les « thèmes » de réflexion dégagés par la Commission, les ministres de l'agriculture n'ont en effet procédé qu'à un « tour de table » sur le Livre vert, le 24 septembre à Luxembourg.

Les positions exprimées semblent en tout cas refléter avant tout l'hétérogénéité de l'agriculture européenne, ce qui ne rendra pas facile le choix de solutions concrètes, acceptables par tous : certains États membres de la Communauté à Douze (Grèce, Portugal, Irlande) ont d'ailleurs déjà fait savoir qu'ils estimaient que leur situation justifiait un traitement « à part ».

- **La France**

La délégation française a rappelé la spécificité de l'agriculture européenne et affirmé la valeur de son potentiel de production, qu'il convient de défendre et de valoriser. Pour la France, d'importantes réformes ont déjà été réalisées et il ne paraît pas souhaitable de faire jouer à la politique agricole un rôle qui n'est pas le sien (politique sociale, environnement). Le ministre français a critiqué l'imprécision du Livre vert, qui engendre certaines contradictions. En ce qui concerne les aides au revenu, elles pourraient se justifier pour compenser certains handicaps géographiques, mais ne doivent pas représenter des « compléments de prix » ; il faudrait préciser en outre leur financement. La délégation française a en revanche marqué un accord de principe avec le rejet de quotas céréaliers, l'aide au développement de nouvelles utilisations industrielles de produits agricoles, et un effort de mise en place d'une politique d'exportation concertée entre les instances professionnelles et institutionnelles de la C.E.E. Enfin, la France pourrait accepter l'idée d'une politique prudente des prix, à condition qu'elle ne soit pas de nature à faire obstacle au développement des exploitations modernes.

- **La R.F.A.** a pris — comme lors du débat sur les prix de campagne 85/86 — une position très ferme d'opposition à une baisse généralisée des prix, qui doivent permettre le maintien du revenu agricole. L'Allemagne s'oppose aussi au principe de compensation de la baisse des prix par des aides aux revenus : seules des aides spécifiques (à la cessation d'activité, par exemple) ont une justification. En revanche, une certaine corresponsabilité paraît envisageable dans des secteurs excédentaires comme les céréales. **La Belgique**, le **Luxembourg** et le **Danemark** ont également, mais dans une moindre mesure, soutenu le rôle des prix dans le maintien du revenu, tout en rappelant d'autres priorités (diversification de la production, équilibre externe...).

- **Le Royaume-Uni**, soutenu partiellement par les **Pays-Bas**, s'est une fois de plus prononcé pour un retour strict aux lois du marché, et pour une baisse drastique des prix, en soulignant que la politique agri-

cole n'était pas une politique sociale. Le Royaume-Uni s'est également opposé à la coresponsabilité dans le secteur des céréales, se séparant sur ce point des Pays-Bas.

- **L'Irlande** a souligné la nécessité de limiter les productions intensives et les importations de produits de substitution, et de ne pas sacrifier les revenus au rééquilibrage des marchés.

- **La Grèce et l'Italie** ont défendu les intérêts de l'agriculture méditerranéenne, et souhaité donner une priorité à la politique de qualité, à la diversification et à la modernisation de la production.



## DEUXIÈME PARTIE

### LA VIE QUOTIDIENNE DE LA COMMUNAUTÉ

Avant de passer en revue les principaux événements qui ont marqué le fonctionnement de la Communauté ces derniers mois en s'efforçant de faire état des progrès mais également des reculs des différentes politiques communes — qu'elles soient internes ou externes —, il convient de les remettre dans leur contexte économique général.

#### CHAPITRE INTRODUCTIF

##### LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER

Au début juillet, la Commission a remis aux États membres son document annuel concernant les éléments essentiels des prévisions économiques les plus récentes ainsi que les orientations de politique économique qui lui paraissent souhaitables.

##### I. — SITUATION ET PERSPECTIVES CONJONCTURELLES

La Commission estime que les données les plus récentes confirment que la Communauté se trouve, depuis la fin 1983, dans une phase d'expansion régulière mais que l'on n'a pas encore réussi à faire démarrer un processus de croissance auto-entretenu : après avoir enregistré une croissance réelle du P.I.B. d'un peu plus de 2 % en 1984, le taux d'expansion devrait atteindre environ 2,3 % en 1985 et peut-être 2,5 % en 1986 (1). Les derniers chiffres connus font apparaître en juin une croissance sur un an de la production industrielle de 5,7 % : la légère progression en rythme annuel par rapport à mai est imputable en premier lieu à l'Italie, tandis que l'on notait un certain fléchissement pour la R.F.A., la France et le Royaume-Uni.

---

(1) Par État membre les prévisions de la Commission sont les suivantes : R.F.A. : 3,5 % (on est au-dessus des prévisions officielles) ; Danemark : 3 % ; Italie : 2,7 % ; Royaume-Uni et France : autour de 2 %.

La Commission considère que ces taux de croissance ne sont pas suffisants pour que l'on assiste à une nette amélioration de la situation de l'emploi et ce, même si les données les plus récentes marquent une évolution favorable sur les derniers mois. Toutefois avec 14,1 millions de chômeurs — soit un taux de chômage de 10,7 % — l'on comptait fin juin 1985 environ 328 000 chômeurs de plus qu'en juin 1984. Le pourcentage de chômeurs ayant moins de 25 ans atteint 36,5 % du total.

D'une manière générale, en dépit d'une recrudescence récente due aux intempéries, la désinflation continue de faire des progrès sauf en Grèce où la hausse des prix a été de 5 % au cours du seul mois d'août. Hors même ce cas particulier, le maintien des différences de taux d'inflation (1) comme la persistance d'évolutions divergentes des paiements extérieurs (2) apparaissent comme un frein à l'homogénéisation des politiques économiques et comme un facteur de nature à perturber le bon fonctionnement du système monétaire européen.

## II. — LES DÉVALUATIONS DE LA LIRE ET DE LA DRACHME

Au cours de la période sous revue, l'on a procédé à deux réaménagements monétaires consécutifs l'un à la dévaluation de la lire et l'autre à celle de la drachme.

Le 20 juillet à la suite d'une crise brutale — dont les origines mal expliquées ont suscité quelques remous —, la lire était dévaluée de 6 %, tandis que le deutsch mark, le florin, les francs français et belge, la couronne danoise, la livre irlandaise étaient réévalués de 2 %, soit

| (1)              | 1985 | 1984 |
|------------------|------|------|
| France.....      | 4,0  | 5,4  |
| Irlande.....     | 4,7  | 6,0  |
| Royaume-Uni..... | 5,1  | 3,7  |
| Italie.....      | 6,1  | 6,8  |
| Grèce.....       | 14,3 | 12,3 |
| 9 premiers mois  |      |      |

(2) Pour la Commission les déficits extérieurs continueront de se réduire dans certains pays membres (Danemark, France, Irlande) où ils étaient relativement élevés en 1984. Néanmoins, ils imposent encore des contraintes dans ces pays ainsi qu'en particulier en Grèce et en Italie, tandis que d'autres (R.F.A., Pays-Bas) peuvent s'attendre à une augmentation de leur excédent en 1985 et 1986.

un fléchissement de 7,8 % du cours pivot de la monnaie italienne par rapport aux autres devises participant au mécanisme de change. Ce réaménagement s'est finalement déroulé dans de bonnes conditions sans qu'il soit besoin de remonter au niveau politique et ce, même si l'Italie aurait souhaité pour des raisons de politique intérieure évidentes ne pas avoir à supporter seule la sanction que constitue la dévaluation. L'on a également noté que le deutsch mark n'a pas connu ces accès chroniques de vigueur qui précèdent habituellement les changements de parités au sein du système monétaire européen.

Le 12 octobre, la drachme a été dévaluée de 15 % par rapport au dollar et aux autres monnaies européennes dans le cadre d'une série de mesures d'austérité comme par exemple un dépôt à l'importation. Cette dévaluation devrait entraîner un réajustement des montants compensatoires monétaires mais n'ont aucune incidence sur le fonctionnement du S.M.E. car la drachme ne participe pas au mécanisme de change. Toutefois le fait que, depuis septembre 1984, la drachme entre dans la composition de l'Écu, pourrait entraîner un léger fléchissement de celui-ci vis à vis du dollar.

Finalement, même si le fonctionnement du S.M.E. apparaît actuellement satisfaisant, l'on n'est pas pour autant à l'abri de surprises. La convergence des politiques comme des évolutions économiques nationales — à l'origine de laquelle le S.M.E. est sans doute pour beaucoup — ne peut faire oublier que, depuis avril 1983, date des derniers réaménagements d'envergure, **les disparités cumulées de situation économique restent importantes** : d'avril 1983 à juillet 1985, les prix à la consommation ont accusé une progression cumulée d'environ 24 % en Italie, 17 % en France, 14 % en Belgique et 13,2 % au Royaume-Uni contre seulement 5,7 et 6,3 % en R.F.A. et aux Pays-Bas.

Ces décalages n'étaient pas inquiétants tant que l'on connaissait une phase de hausse du dollar : d'une part, ils se fondaient dans une progression globale de la compétitivité par rapport aux États-Unis, d'autre part, le phénomène de « vases communicants » bien connu entre dollar et deutsch mark avait tendance à diminuer les pressions à l'intérieur du S.M.E.

Plus que jamais l'évolution économique de l'Europe apparaît liée à celle des États-Unis et, en particulier, à l'évolution de certains facteurs clés comme le cours du dollar, le taux de croissance ou le déficit de la balance commerciale : tandis que ce dernier atteignait 70 milliards de dollars pour le premier semestre 1985, on révisé en baisse les

prévisions officielles de croissance : 3 % en 1985. Mais une certaine reprise des indices en juin permet de maintenir des prévisions relativement élevées — autour de 4 % — pour les années 1986 et 1987.

### III. — LA DÉCLARATION DES MINISTRES DES FINANCES DES CINQ A NEW YORK EN SEPTEMBRE 1985

En ce qui concerne le dollar, à la suite d'un « mini sommet » surprise qui s'est tenu le 22 septembre à New York, l'on entrevoit un consensus sur la nécessité d'une gestion plus concertée du système monétaire international.

Le *communiqué* publié à l'issue de la réunion affirme que les cinq grands estiment « qu'une appréciation des principales monnaies par rapport au dollar est souhaitable » et que « les taux de change devraient jouer un rôle dans l'ajustement des déséquilibres extérieurs ». Ils se déclarent en outre disposés à coopérer étroitement pour encourager les orientations citées en matière de taux de change, lorsque ceci s'avère utile. Les mesures de nature économique qui ont été convenues devraient par ailleurs faciliter la convergence des économies et une croissance non inflationniste qui facilitera la réalisation des objectifs monétaires.

Cette déclaration — dans laquelle certains ont eu un succès pour les thèses françaises — a eu un effet immédiat sur les marchés des changes : le dollar a très brusquement fléchi pour retrouver son niveau du milieu 1984.

Commentant cette déclaration, M. Delors a assorti sa *satisfaction* d'une certaine *prudence*. Certes le fait de reconnaître que les taux de change actuels ne reflètent pas nécessairement les données fondamentales de l'économie et que des interventions croisées peuvent être opportunes peut sembler de prime abord tout à fait fondamental. Cela dit, bien que le changement soit plus net tant au niveau des principes que des actes, ce n'est pas la première fois que les États paraissent admettre le bien fondé d'interventions sur les marchés des changes pour, quelque temps après, se rétracter ou du moins réduire la portée des précédentes déclarations. En outre, la question de l'efficacité des interventions reste entière et il ne serait guère étonnant qu'elle soit mise en doute par tel ou tel membre du groupe, eu égard à la disproportion existant entre les ressources des banques centrales même unies et le volume des transactions sur les marchés des changes mondiaux.

#### IV. — LES ORIENTATIONS DE LA COMMISSION EN MATIÈRE DE CONVERGENCE

C'est dans ce contexte que la Commission a fait connaître les orientations qu'elle préconise pour les politiques économiques des États membres au terme de l'article 3 de la décision du Conseil sur la convergence (1).

Sans doute sensible aux arguments de tous ceux qui inquiets — peut-être à tort... — du fléchissement de la croissance américaine souhaitent que l'Europe — et le Japon — prennent le relais des États-Unis, la Commission maintient l'invitation à certains États membres (l'Allemagne et, dans une moindre mesure le Royaume Uni et les Pays Bas) à soutenir la reprise économique par une politique budgétaire plus expansive. Toutefois, les autorités de ces États-membres rejettent cette suggestion ; ils se déclarent décidés à maintenir une orientation rigoureuse, estimant avoir déjà pris ou envisagé les mesures opportunes.

Concernant les pays qui souffrent de déficits publics excessifs, la Commission s'inquiète surtout pour la Belgique (pour laquelle la charge des intérêts est telle qu'elle devrait imposer une compression des dépenses pendant toute la décennie) et pour l'Italie qui n'a pas respecté le « niveau programmé » des dépenses publiques et qui est invitée à mieux respecter ses engagements à l'avenir.

En ce qui concerne la France, la Commission estime qu'elle a réussi, au cours des deux dernières années, à stabiliser son déficit public, en pourcentage du PIB, après l'augmentation survenue en 1981 et 1982. Sur le chemin d'une désinflation plus prononcée et d'une structure plus équilibrée des paiements extérieurs, il ne paraît pas approprié d'envisager une augmentation substantielle de ce déficit. La restructuration des dépenses publiques au profit de mesures directes pour favoriser l'emploi ou en compensation de réductions de charges sociales, devrait pouvoir être poursuivie.

---

(1) Décision du Conseil 74/120 relative à la réalisation d'un degré élevé de convergence des politiques économiques des États membres.

## SECTION I

### LES POLITIQUES INTERNES

#### CHAPITRE I

##### LES FINANCES COMMUNAUTAIRES

On se souvient que l'Assemblée communautaire avait rejeté, au mois de décembre 1984, le projet de budget de 1985 et que la Communauté avait dû fonctionner sous le régime des douzièmes provisoires à partir du 1<sup>er</sup> janvier de cette année. Mais, à la fin du mois de mars 1985, le Conseil avait pu trouver un accord sur le financement du budget de l'exercice 1985, et c'est finalement le 13 juin 1985 que le Président du Parlement européen avait pu arrêter définitivement un budget, mettant ainsi un terme à un régime provisoire qui avait duré presque un semestre.

Le blocage budgétaire de 1985 a ainsi connu un dénouement favorable au cours de la période sous revue. Mais de nouvelles difficultés devaient apparaître pour l'examen du budget de l'exercice 1986, et les réactions enregistrées après la première lecture de l'avant-projet par le Conseil, le 18 septembre 1985, laissaient augurer des conflits qui ne manqueraient pas d'apparaître cette année encore entre les deux branches de l'autorité budgétaire.

##### I. — LA FIN DU RÉGIME DES DOUZIÈMES PROVISOIRES EN JUIN 1985

Le Conseil général avait mis fin à une crise budgétaire déjà observée en 1980 en arrêtant, avec dix mois de retard, un nouveau projet de budget général dont le Parlement européen était saisi en première lecture au cours de sa période de session du mois de mai 1985. Longtemps attendu, le budget de 1985 rencontrait, enfin, l'assentiment des deux branches de l'autorité budgétaire et la crise ouverte au mois de décembre 1984 connaissait, à mi-exercice, un dénouement favorable.

Deux lectures auront été nécessaires avant l'adoption définitive du budget, mais il était apparu, dès la première lecture par l'Assemblée, qu'une convergence de vues existait avec le Conseil, au point qu'il avait été envisagé un moment qu'une seconde lecture ne serait peut-être pas nécessaire.

## A. — L'accord de l'assemblée en première lecture

Le 9 mai 1985, l'Assemblée décidait de ne pas suivre sa commission des budgets qui manifestait son opposition à un texte qui opérait la compensation britannique par le biais des recettes, et non des dépenses. Elle décidait, finalement, d'accepter dans ses grandes lignes le nouveau projet présenté par le Conseil.

Le fait que le nouveau projet couvre les douze mois de l'exercice a été un élément déterminant dans la décision de l'Assemblée, qui a obtenu ainsi que le financement des dépenses agricoles soit assuré, malgré l'incertitude sur le niveau des prix de la prochaine campagne, avec des moyens suffisants. Pour résumer et simplifier, il est possible de dire qu'un « échange » s'était produit entre les deux branches de l'autorité budgétaire : le Conseil a accepté de prévoir une dotation suffisante pour le financement de la P.A.C., et l'Assemblée a renoncé, avec des nuances, à obtenir que la compensation britannique soit opérée par les dépenses.

### 1° *Le remboursement au Royaume-Uni*

En votant en première lecture le nouveau projet, l'Assemblée a finalement accepté, après s'y être vivement opposée, le mécanisme de remboursement partiel mis au point à Fontainebleau en juin 1984. Repoussant par 111 voix contre 70 et 84 abstentions la proposition de son rapporteur général, qui souhaitait que le remboursement soit inscrit en dépenses de sorte que l'Assemblée puisse en contrôler l'utilisation, celle-là a admis que le remboursement prenne la forme d'une réduction des versements du Royaume-Uni au titre de la T.V.A. Toutefois, l'Assemblée a adopté, à une très large majorité (234 voix contre 28 et 5 abstentions) un amendement qui maintient théoriquement sa position antérieure en inscrivant en dépenses un « pour mémoire », sans aucun chiffre, relatif au remboursement britannique. L'accent a été mis au cours des débats sur le caractère transitoire du système et sur la nécessité de le concevoir ultérieurement comme étant inscrit au budget en tant que dépense, c'est-à-dire sur la nécessité d'opérer dans l'avenir la correction à travers les politiques communautaires.

### 2° *L'annualité budgétaire*

Les crédits inscrits pour financer les politiques communes et, notamment, la P.A.C., couvraient les douze mois de l'exercice.

L'Assemblée a, non seulement constaté que le Conseil avait inscrit des dotations pour couvrir l'ensemble des dépenses agricoles prévisibles — avec une incertitude concernant les prix —, mais elle a aussi rejeté, par 101 voix pour, 141 contre et 8 abstentions, la résolution finale qui avait été modifiée principalement par un amendement très restrictif à l'égard de la politique agricole commune. Plus simplement, l'Assemblée a voulu s'assurer que les dépenses agricoles seront honorées sur toute la durée de l'exercice.

### 3° *Les recettes*

L'Assemblée a modifié le montant des recettes, créant, ainsi, l'occasion d'un conflit avec le Conseil qui ne lui reconnaît pas ce pouvoir. Se fondant sur les dernières évaluations de la Commission, qui avait augmenté les ressources provenant des prélèvements agricoles, des droits de douane et des cotisations sucre, elle a demandé qu'un volume de 208,5 millions d'Écus de ressources propres supplémentaires soit dégagé.

### 4° *Les dépenses*

L'Assemblée, reprenant pour la plupart ses amendements de première lecture de la fin 1984, a augmenté le nouveau projet du Conseil de 447 millions d'Écus, et le projet qui a été transmis au Conseil en vue de la seconde lecture s'élevait à 28,82 milliards d'Écus.

On trouvera des précisions sur ce projet dans le tome II du présent rapport d'information qui comporte l'exposé des motifs et des conclusions adoptées par la Délégation, le 19 juin 1985, sur le rapport de M. Bernard Barbier, portant sur le financement du budget communautaire pour 1985. Pour résumer les principales augmentations de crédits demandées par l'Assemblée, il y a lieu de citer, notamment, les programmes intégrés méditerranéens (140 millions d'Écus en crédits d'engagement), la politique sociale (78 millions d'Écus supplémentaires) et la politique régionale et des transports (augmentation de 20 millions d'Écus).

## **B. — L'accord final entre le conseil et l'assemblée**

Après l'accord général intervenu dès la première lecture entre l'Assemblée et le Conseil, l'adoption du nouveau projet de budget pour 1985 ne devait pas présenter de difficultés particulières en seconde lecture.



1° *L'acceptation par le Conseil, en deuxième lecture, des principales demandes de l'Assemblée*

Le 23 mai 1985, le Conseil « Budgets » adoptait, en seconde lecture, un projet de budget qui tenait compte en grande partie des demandes de l'Assemblée.

D'un compromis à l'autre, le Conseil a, en effet, approuvé un budget qui, pour l'essentiel :

— établit les crédits pour *l'aide alimentaire* à 507 millions d'Écus, c'est-à-dire au niveau souhaité par l'Assemblée ;

— prévoit, pour *les programmes intégrés méditerranéens (P.I.M.)*, des crédits d'engagement d'un montant de 120 millions d'Écus, au lieu de 70 millions approuvés initialement par le Conseil et de 140 millions demandés par l'Assemblée.

Le Conseil a précisé que ces décisions avaient été prises dans le respect du taux d'augmentation de 8,5 % qu'il s'était fixé. Il a, par ailleurs, admis, avec l'Assemblée, que **le système retenu pour la compensation au Royaume-Uni constituait une « dernière exception » et qu'il convenait, à l'avenir, de revenir à des mécanismes plus « collégiaux et communautaires ».**

Le budget, ainsi adopté, s'élevait à 28,4 milliards d'Écus en crédits de paiements, marquant une augmentation de 351 millions d'Écus par rapport au projet.

2° *La « ratification » par l'Assemblée*

L'Assemblée a adopté le nouveau budget à une large majorité, tout en apportant quelques modifications et quelques précisions au texte qui lui revenait du Conseil.

Concernant les avances non-remboursables, elle a voulu, en approuvant le montant finalement retenu, affirmer sa participation à la détermination d'avances qui résultaient d'un accord intergouvernemental et dire ainsi que « le montant exact des avances résultait de la procédure budgétaire ».

En outre, et comme de coutume, l'Assemblée avait adopté une résolution dans laquelle elle donnait son appréciation générale sur le budget voté. Dans ce texte, elle se montrait critique à l'égard du Con-

seil en raison, notamment, du recours à des accords intergouvernementaux et de la fixation du montant des avances avant la fin de la procédure budgétaire. L'Assemblée affirmait également que la Communauté n'aurait pas besoin d'un budget supplémentaire pour assurer le financement de la politique agricole commune.

Les principaux chiffres du budget voté de 1985 sont réunis dans les tableaux ci-joints, qui permettent également une comparaison avec les dotations de 1984.

Il y a lieu de remarquer que, bien que l'exercice 1985 marque un équilibre entre les recettes et les dépenses, un déficit devrait se produire en 1985 comme en 1984. Le Commissaire chargé du budget a, en effet, déclaré devant le Parlement européen, le 22 octobre 1985, qu'une différence de 700 millions d'Écus existait entre les recettes et les dépenses de l'année en cours, et que la plupart des dépenses non couvertes en 1985 devront l'être par le budget de 1986.

**RECETTES (en millions d'Écus) (1)**

| Origine de la recette                             | 1984            | 1985            |
|---|-----------------|-----------------|
| Prélèvements agricoles et cotisations sucre ..... | 2 436,4         | 2 100,6         |
| Droits de douane .....                            | 7 960,8         | 8 596,1         |
| Ressources T.V.A./Contributions P.N.B. ....       | 14 594,6        | 15 461,5        |
| Avances des États membres .....                   | 1 001,8         | 1 981,6         |
| Recettes diverses .....                           | 467,1           | 287,4           |
| <b>TOTAL .....</b>                                | <b>26 460,7</b> | <b>28 433,2</b> |

**DÉPENSES (en millions d'Écus) (1)  
crédits pour paiements**

| SECTEUR   | 1984            | 1985            |
|---|-----------------|-----------------|
| F.E.O.G.A.-Garantie .....   | 18 330,8        | 19 955,0        |
| Pêche .....   | 61,3            | 111,7           |
| Politiques structurelles .....  | 3 620,5         | 3 698,1         |
| Énergie, Recherche, Innovation, Industrie .....                             | 636,3           | 700,7           |
| Coopération au développement .....  | 1 006,5         | 1 043,7         |
| Divers, Réserve .....   | 240,2           | 497,2           |
| Remboursement aux États-membres .....                                       | 1 082,5         | 1 094,3         |
| Fonctionnement des institutions .....                                       | 1 223,0         | 1 332,5         |
| Mesures spécifiques en faveur du Royaume-Uni et de l'Allemagne (1984) ..... | 1 202,0         |                 |
| <b>TOTAL .....</b>  | <b>27 403,1</b> | <b>28 433,2</b> |

(1) D'après le document COM (85) 175, volume 7, pp. A/102 et 3 (avant-projet de budget de 1986-Commission), du 1/09/1985.

## II. — LA DIFFICILE PRÉPARATION DE L'EXERCICE BUDGÉTAIRE DE 1986

Cette année encore, il n'était pas douteux, dès l'engagement de la procédure, que l'adoption d'un budget communautaire pour 1986 donnerait lieu à de difficiles débats (1).

Les premières réactions enregistrées après la transmission au Parlement européen du projet de budget arrêté par le Conseil en première lecture le 18 septembre 1985 ne laissent pas douter, en effet, que les divergences d'appréciation entre les deux branches de l'autorité budgétaire sont profondes pour définir les moyens financiers de la Communauté l'an prochain.

Ce commentaire de M. Jean-Pierre Cot, Président de la commission des budgets du Parlement européen, résume bien, à lui seul, l'atmosphère dans laquelle s'engageront les débats : *« Le Conseil est incorrigible : en 1985, il nous proposait un budget sur dix mois au lieu de douze ; en 1986, il nous propose un budget pour dix États membres au lieu de douze (...). Quelle est la légalité d'une première lecture tronquée ? »*.

A la différence des derniers exercices budgétaires, la cause de la discorde en puissance ne réside pas dans l'insuffisance des ressources propres, mais dans la prise en compte budgétaire de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté.

Cette situation nouvelle a fait dire à M. Daniel Strasser, Directeur général des budgets de la Commission des Communautés, que le budget pour 1986 était le premier budget d'une nouvelle génération, la première ayant vécu de 1958 à 1970 et la deuxième de 1971 à 1985. Les deux « dates-repères » retenues sont, d'une part, la décision du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés, d'autre part, la décision du 7 mai 1985, elle aussi relative au système des ressources propres de la Communauté. On verra plus bas les innovations apportées par cette deuxième décision, dont l'application intervient au moment où la Communauté a sans doute achevé son élargissement géographique.

---

(1) Voir aussi, dans le tome II du présent rapport d'information, les conclusions adoptées par la Délégation le 16 octobre 1985 sur le rapport de M. Bernard Barbier.

Plusieurs éléments nouveaux apparaissent, en effet, dans le budget de l'exercice 1986. La Commission a présenté un avant-projet qui retient une « hypothèse haute », tandis que le Conseil a, plus sévèrement que de coutume, opéré des « coupes » importantes dans le texte qui lui était présenté, s'attirant ainsi de vives critiques de la part de l'Assemblée.

La procédure budgétaire marque, en outre, un retard par rapport au calendrier habituel en raison du réexamen, au cours du premier semestre de cette année, du projet de budget pour 1985. Voulant disposer d'un délai convenable pour étudier le projet qui lui a été transmis par le Conseil, l'Assemblée n'examinera le texte en première lecture qu'au mois de novembre, et non, comme de coutume, au cours de sa seconde période de session du mois d'octobre. Il est d'ores et déjà prévu que le Conseil se saisira en seconde lecture du projet résultant des délibérations du Parlement européen le 26 novembre, de sorte que l'Assemblée — dans la meilleure des hypothèses — puisse effectuer la seconde lecture au mois de décembre, c'est-à-dire dans les délais réglementaires.

#### **A. — La « nouvelle donne » du prochain exercice budgétaire**

L'examen du budget général de 1986 intervient plus d'un an après l'accord du Conseil européen de Fontainebleau (juin 1984) sur le « paquet financier », et après la conclusion des négociations sur l'élargissement.

La « nouvelle donne » budgétaire se caractérise par les quatre éléments suivants : l'accroissement des ressources propres, l'élargissement, la discipline budgétaire et le nouveau mécanisme de compensation britannique.

##### **1° *Les ressources propres***

Quand les États membres auront ratifié la décision du 7 mai 1985 sur les ressources propres, la Communauté disposera, au 1<sup>er</sup> janvier 1986, — fût-ce rétroactivement — de ressources T.V.A. pouvant aller jusqu'au taux de 1,4 %. Pour la première fois depuis plusieurs années, la Communauté pourra établir son budget sans avoir comme unique préoccupation de rester dans la limite des ressources propres qui lui sont attribuées. La marge de liberté reste pourtant limitée pour 1986,

car certains observateurs annoncent que **le nouveau plafond pourrait être dépassé dès le prochain exercice**. Déjà, en 1983, puis en 1984, le budget s'était achevé par un déficit qui avait été comblé en 1984 par des avances remboursables versées par les États membres. En 1985, de nouvelles avances, non remboursables cette fois, avaient été nécessaires pour établir le budget en équilibre et portaient implicitement le taux de T.V.A. à 1,22 %.

## 2° *L'élargissement*

Bien que les actes d'adhésion n'aient pas encore été ratifiés, à la fin octobre, par tous les États membres, la Communauté devrait compter douze membres à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1986. Un parallélisme a été voulu par la République fédérale d'Allemagne entre la date de l'élargissement et celle de l'entrée en vigueur des nouvelles ressources propres. Cette simultanéité a également sa logique, car l'élargissement entraînera un coût global dont l'évaluation n'a pas été rendue publique, mais qui est certain. Les programmes intégrés méditerranéens (P.I.M.), exigés notamment par la Grèce, en sont une première conséquence financière. Il a, en outre, été clairement affirmé au terme des négociations d'adhésion que la situation devait être équilibrée pour les deux nouveaux membres dans les flux financiers résultant du budget.

## 3° *La discipline budgétaire*

Le budget de 1986 a nécessité, de la part du Conseil, la définition de ce « cadre de référence » qui est une des bases du mécanisme de la discipline budgétaire, dans laquelle certains voient plutôt une volonté d'« austérité » budgétaire. On se souvient que le Parlement européen avait exprimé son opposition à un système par lequel il ne se considère pas comme lié et qui ne constitue, à ses yeux, qu'un « code de bonne conduite » interne au Conseil. La Commission, pour sa part, a fait preuve d'une grande suspicion à l'égard de la discipline budgétaire. Elle s'est déclarée soucieuse de maintenir les dépenses de la garantie des marchés agricoles dans une orientation telle que les dépenses du F.E.O.G.A.-Garantie ne se développent pas à un rythme supérieur à l'accroissement des ressources propres. Elle a, en revanche, toujours refusé l'autre volet de la discipline budgétaire, qui maintient les dépenses non obligatoires (D.N.O.) dans les limites du taux maximal statistique constaté.

#### 4° *La compensation britannique*

D'après les conclusions du Conseil européen de Fontainebleau et avec la décision précitée du Conseil du 7 mai 1985, une correction des déséquilibres budgétaires est appliquée au Royaume-Uni. La correction est opérée par la recette et non par la dépense, le Royaume-Uni effectuant une « retenue à la source » en réduisant ses versements T.V.A. au lieu de bénéficier, comme auparavant, de crédits particuliers (principalement dans le secteur régional) inscrits à son profit dans le budget général. L'écart, ou le « solde net négatif », c'est-à-dire la différence entre ce que verse le Royaume-Uni et ce qu'il reçoit du budget européen, est compensé à hauteur de 66 %. La compensation britannique a ainsi, pour quelques années, un caractère systématique, et échappe au contrôle de l'autorité budgétaire. Elle entraîne, comme on le verra plus bas, des taux d'appel de T.V.A. différents d'un État membre à un autre.

#### **B. — Le conflit latent entre les deux branches de l'autorité budgétaire**

Les arbitrages drastiques rendus par le Conseil le 18 septembre 1985 en première lecture du projet de budget général de 1986 ont soulevé de telles protestations que la présidence luxembourgeoise a dû tempérer par des déclarations publiques la portée des décisions prises. Elle a annoncé, dès avant la première lecture par le Parlement européen, que le Conseil était déjà préparé à reconsidérer bon nombre de ses options.

Et, de fait, l'écart entre l'avant-projet de la Commission et le projet du Conseil est particulièrement marqué cette année.

#### 1° *Les options prises par la Commission dans son avant-projet*

En crédits pour paiements, le montant global de l'avant-projet s'élève à 35,05 milliards d'Écus (1), et marque une augmentation de 23,27 % par rapport à 1985. L'augmentation est de 18,76 % en crédits pour engagements (montant global : 36,36 milliards d'Écus).

---

(1) Au 14 octobre 1985, 1 Écu = 6,73 F.

Cette hausse considérable reflète mal « l'hypothèse haute » retenue par la Commission dans son avant-projet, car elle doit être tempérée par le fait que les remboursements dégressifs à l'Espagne et au Portugal figurent dans ces montants, pour une somme d'environ 1,8 milliard d'Écus. Sans ces dépenses, qui ont un caractère fictif, l'augmentation par rapport à 1985 est bien moindre (+ 16,5 % en crédits pour paiements et + 12,5 % en crédits pour engagements). De plus, et d'après les calculs de la Commission, si la Communauté ne comportait que dix membres, les crédits de l'avant-projet s'élèveraient à 31,36 milliards d'Écus en paiements et à 31,56 milliards en engagements, marquant par rapport à 1985 une hausse respectivement de 12,1 % et 4,6 %.

#### a) *Les recettes*

Les recettes potentielles de la Communauté font un double bond en 1986. En effet, le taux maximal d'appel de T.V.A., porté de 1 % à 1,4 %, devrait produire 6,5 milliards d'Écus supplémentaires et accroître de 24 % les ressources propres. En outre, l'élargissement de la Communauté à la péninsule ibérique contribue à augmenter l'assiette potentielle de 10 %, d'un montant évalué à 3,4 milliards d'Écus.

Les taux de T.V.A. sont, pour la première fois en 1986, multiples. Le mécanisme de compensation du Royaume-Uni a, en effet, pour conséquence d'établir :

— **un taux uniforme** et fictif de 1,24 %, qui serait retenu si tous les États appliquaient le même taux ;

— **plusieurs taux « compensés »**, consécutifs au « paquet financier » de Fontainebleau (juin 1984) et à la décision du Conseil du 7 mai 1985. Fixée d'abord à 1,4 milliard d'Écus, la réduction de la contribution britannique a ensuite été portée à 1,66 milliard d'Écus par la Commission. Elle entraîne un taux de T.V.A. de **0,743 % pour le Royaume-Uni**, de **1,32 % pour l'Allemagne** et de **1,377 % pour les autres États membres**.

La disparité considérable entre la contribution britannique et celle des autres États membres ne peut manquer de choquer. Un de ses résultats est que le nouveau plafond de 1,4 % risque d'être atteint dès l'exercice 1986, même si le budget final doit être moins ambitieux que l'avant-projet présenté par la Commission : c'est, en effet, **le taux de T.V.A. appelé le plus élevé qui servira de référence pour déterminer si le plafond est atteint**.

Les recettes communautaires de 1986 font également apparaître que, parmi les ressources propres attribuées à la Communauté, la part de la T.V.A. dans le financement du budget s'accroît et représente maintenant presque les deux-tiers de celui-ci (63,9 %). Cette situation est exactement inverse de celle qui prévalait au 1<sup>er</sup> janvier 1971 lors de la première application de la décision initiale sur les ressources propres.

### b) *Les dépenses*

Outre les modalités particulières de correction des déséquilibres, déjà exposées, l'avant-projet exerce la discipline budgétaire d'une façon sélective à l'encontre des dépenses agricoles, tente de donner aux dépenses non obligatoires des dotations importantes, fait une évaluation des dépenses liées à l'élargissement, entend réduire le « poids du passé » et comporte un certain nombre de réserves budgétaires.

— *Les dépenses agricoles* : la gestion de la P.A.C. marque une très faible augmentation et s'inscrit dans le « cadre de référence » fixé par le Conseil « Économie-Finances » du 8 juillet 1985, conformément au principe de la discipline budgétaire. En paiements comme en engagements, les crédits prévus sont respectivement de 20,44 milliards d'Écus et de 20,982 milliards, et représentent environ 64 % de l'ensemble du budget. On observe que la part du financement de la P.A.C., qui était de 66 % en 1985, est en *diminution* dans le budget total par rapport à l'exercice précédent. Les dépenses obligatoires autres qu'agricoles, par contre, ne subissent pas cette rigueur : pour un « cadre de référence » fixé à 2,5 milliards d'Écus, la Commission a proposé au total des crédits pour 5 milliards d'Écus.

— *Les dépenses non obligatoires, les actions en cours et les actions nouvelles* : la Commission a également très largement dépassé le taux maximum d'augmentation retenu par le Conseil, puisque, pour un « cadre » de 6,5 milliards d'Écus en crédits de paiements, elle propose une dotation de 9 milliards d'Écus pour les dépenses non obligatoires. C'est ainsi que les crédits du F.E.D.E.R. marquent une hausse de 61,5 % par rapport à 1985 et ceux du Fonds social une hausse de 70,1 %. Le FEOGA-Orientation (865 millions d'Écus), la pêche, les programmes méditerranéens (151 millions d'Écus), les transports, la coopération avec les P.V.D. d'Amérique latine et d'Asie enregistrent également de fortes progressions. Globalement, les crédits de paiements proposés pour les politiques structurelles sont en hausse de près de 60 % par rapport à 1985, et ceux de la coopération au développe-



ment (aide alimentaire incluse) de 26,3 %. **Il n'est pas douteux que la contrepartie de la discipline budgétaire imposée à l'Europe verte est cette hausse considérable et sans précédent des dotations des politiques structurelles.**

— *Le coût de l'élargissement* : la Commission indique que, la Communauté et les États membres ayant clairement fait connaître que l'élargissement produirait ses effets le 1<sup>er</sup> janvier 1986, « elle n'a prévu aucune autre solution en élaborant son avant-projet ». Celui-ci contient, en effet, tous les crédits nécessaires pour faire participer les nouveaux États membres à toutes les politiques communautaires, conformément aux procédures de transition prévues dans les accords d'adhésion. La Commission a évalué, chapitre par chapitre, dans son avant-projet, le montant des dépenses liées à l'élargissement. Au total, le coût de l'élargissement devrait s'élever en 1986 à 3,113 milliards d'Écus en paiements et à 4,221 milliards en engagements. Pour compenser les conséquences de l'élargissement sur certaines régions agricoles des pays membres méditerranéens — notamment la Grèce — le Conseil européen de mars 1985 avait demandé que soient mis en œuvre des programmes intégrés méditerranéens (P.I.M.), qui s'ajouteront aux contributions des fonds structurels et aux instruments d'emprunts et de prêts. Le règlement de base du mois de juillet 1985 prévoit qu'en sept ans les P.I.M. disposeront de 6,6 milliards d'Écus ainsi répartis : 1,6 milliard à fonds perdus sur la ligne additionnelle, 2,5 milliards sur les fonds structurels et 2,5 milliards sur fonds empruntés. Dans l'avant-projet de budget pour 1986, la ligne des programmes méditerranéens reçoit 260 millions d'Écus en crédits pour engagements et 151 millions d'Écus en crédits pour paiements. La hausse par rapport à 1985 est de 85,71 % pour les engagements, et extrêmement forte pour les paiements puisque la dotation à cette ligne n'était en 1985 que de 10 millions d'Écus. En 1986, les engagements totaux prévus au titre des P.I.M. s'élèvent, avec la contribution des fonds, à 450 millions d'Écus. En paiements, la dotation totale serait de 227 millions d'Écus.

— *Le « poids du passé »* : par cette expression, la Commission entend les dépenses qui avaient été décidées les années précédentes sous forme d'engagements, mais qui n'ont pas encore été effectuées, et qui grèvent en conséquence les budgets des exercices ultérieurs. Elle a évalué à 12,375 milliards d'Écus les engagements restant à liquider et propose d'inscrire en 1986 une première série de crédits de paiements nouveaux pour un montant de 4,4 milliards. Constituée pour 4 milliards d'Écus de dépenses non obligatoires, la résorption du « poids du passé » a pour conséquence de réduire de 2,5 milliards d'Écus le solde disponible, dans le cadre du taux d'augmentation, pour les opérations engagées au titre de 1986. Pour cette raison, la Commission propose

d'écarter pour partie les paiements nés d'engagements antérieurs à 1986 du plafond de D.N.O. résultant de l'application du taux. Sur ce point encore, des divergences apparaîtront lors du débat budgétaire.

— *Les réserves* : la Commission a inséré dans son avant-projet des réserves, bien que cette technique ait, dans le passé, été considérée par le Conseil comme une méthode contestable de gestion. Les réserves intéressent les trois fonds structurels, pour résorber le « poids du passé », des « imprévus » liés à l'élargissement et à la lutte contre la faim dans le monde, et la dépréciation des stocks d'intervention dans le domaine agricole.

### *c) Les prévisions financières triennales*

Dans la dernière section de son avant-projet de budget, la Commission présente un plan de prévisions financières triennales (1986-1988), répondant d'ailleurs ainsi à un souhait exprimé par le Parlement européen dans sa résolution du mois de mai 1985 sur les orientations de la politique budgétaire pour 1986.

On y relève, notamment, que la politique de la pêche verrait, en raison de l'élargissement, ses crédits accrus, de même que les actions de recherche, qui devraient atteindre, en 1989, 6 % du volume total du budget (contre 1,85 % dans l'avant-projet de 1986). La compensation budgétaire au profit du Royaume-Uni serait de 1,4 milliard d'Écus en 1987 et de 1,5 milliard en 1988. Cette dernière prévision, toutefois, doit être accueillie avec réserve puisque la Commission avait annoncé, dans un premier temps, qu'en 1985, la compensation serait de 1,4 milliard et qu'elle a, quelques semaines plus tard, corrigé à la hausse cette estimation pour la porter à 1,6 milliard d'Écus.

Quoi qu'il en soit, et malgré les aléas que l'élargissement entraîne dans les prévisions budgétaires, à court et moyen terme, une programmation financière rigoureuse aurait sans doute contribué, au cours des exercices antérieurs, à réduire l'hypothèque que constitue ce qui est appelé le « poids du passé » dans l'avant-projet de 1986.

### *2° Les réductions drastiques opérées par le Conseil en première lecture*

C'est à la **majorité qualifiée** que le Conseil a adopté, en première lecture, le 18 septembre 1985, le projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1986. Trois États membres, en

effet, ont émis un vote négatif sur le texte issu des délibérations. Les divergences portaient principalement sur les dépenses non obligatoires : la Grèce considérait que la dotation des programmes intégrés méditerranéens était insuffisante, l'Irlande exprimait son désaccord sur les crédits finalement retenus pour le F.E.D.E.R. et le Fonds social, et l'Italie considérait que les crédits retenus représentaient en termes réels, en raison de l'inflation et des effets de l'élargissement, un pas en arrière par rapport au budget de 1985.

a) *Les principaux chiffres*

— *Crédits de paiements* : 31 791 millions d'Écus alors que la Commission en demandait 35 050 millions, c'est-à-dire une *réduction de plus de 3 milliards d'Écus*.

— *Crédits d'engagements* : 34 218 millions d'Écus, contre 36 359 millions demandés par la Commission, c'est-à-dire une *réduction de 2,14 milliards d'Écus*.

Ces montants correspondent à des taux d'appel de T.V.A. qui sont très inférieurs à ceux qui résultaient des propositions de la Commission :

- taux uniforme (et fictif) : 1,065 %
- taux appelé au Royaume-Uni : 0,642 %
- taux appelé en R.F.A. : 1,128 %
- taux appelé dans les autres États membres (Portugal excepté) : 1,175 %.

Le tableau ci-dessous donne les principales dotations retenues par le Conseil, en les comparant avec les propositions de la Commission.

**BUDGET 1986**

Crédits pour paiements (en millions d'Écus)

|                                | Avant-projet<br>Commission | % total | 1 <sup>re</sup> lecture<br>Conseil | %total |
|--------------------------------|----------------------------|---------|------------------------------------|--------|
| Feoga « garantie » .....       | 20 688,—                   | 60,09   | 21 012,—                           | 67,26  |
| Feoga « orientation » .....    | 865,—                      | }       | 755,2                              | }      |
| Divers agriculture .....       | 81,4                       |         | 63,43                              |        |
| Pêche .....                    | 236,—                      | }       | 133,5                              | }      |
| Fonds régional .....           | 2 600,—                    |         | 7,55                               |        |
| Divers régional .....          | 192,9                      |         | 130,4                              |        |
| Transports .....               | 73,6                       | 0,22    | 36,9                               | 0,12   |
| Fonds social .....             | 2 399,—                    | 6,96    | 1 447,—                            | 4,64   |
| Divers social .....            | 65,9                       |         | 61,1                               |        |
| Education .....                | 34,9                       |         | 24,1                               |        |
| Environnement .....            | 22,8                       |         | 19,9                               |        |
| Energie .....                  | 50,2                       |         | 45,2                               |        |
| Recherche .....                | 637,7                      | 1,85    | 618,6                              | 1,99   |
| Innovation/information .....   | 21,3                       |         | 17,8                               |        |
| Industrie .....                | 69,3                       |         | 55,1                               |        |
| Remboursements .....           | 3 293,4                    |         | 3 031,9                            |        |
| Aide alimentaire .....         | 954,—                      | }       | 507,9                              | }      |
| PVD non associés .....         | 235,7                      |         | 3,67                               |        |
| Divers PVD .....               | 74,8                       |         | 73,3                               |        |
| Coop. méditerranéenne .....    | 318,7                      |         | 238,—                              |        |
| Divers titre 9 .....           | 68,6                       |         | 64,—                               |        |
| Réserve .....                  | 400,—                      |         | 5,—                                |        |
| Dépenses administratives ..... | 1 097,9                    | 3,19    | 1 041,1                            | 3,34   |
| Total Commission .....         | 34 481,1                   |         | 31 240,6                           |        |
| Autres Institutions .....      | 569,6                      |         | 550,5                              |        |
| Total général .....            | 35 050,7                   |         | 31 791,1                           |        |

(Source : Parlement européen).

Le tableau appelle notamment les observations suivantes :

— *FEOGA-Garantie* : les crédits de la P.A.C. n'ont pas donné lieu, cette année, à des divergences entre États membres. Reprenant à son compte les propositions de la Commission, le Conseil a fait sienne la rigueur qui avait présidé aux choix de la Commission et dont on avait observé qu'elle s'appliquait à la seule politique agricole commune.

— *Les dépenses non obligatoires (D.N.O.)* : c'est principalement à l'encontre des D.N.O. que les réductions ont été opérées par le Conseil : alors que la Commission avait demandé 9 milliards d'Écus en

crédits de paiements, les ministres n'ont retenu que 6,5 milliards d'Écus en réduisant notamment les dotations du FEDER et du Fonds social.

— *Le taux maximal d'augmentation* : à condition de déduire les montants votés en 1985 par le Parlement européen sans l'accord du Conseil, le projet de budget se conforme au taux maximal d'augmentation des D.N.O., arrêté en 1986 à 7,1 %, en crédits d'engagements comme en crédits de paiements. L'augmentation, en valeur absolue par rapport à 1985, est de 433,3 millions d'Écus en paiements et de 582,2 millions en engagements.

### b) *L'attitude attentiste du Conseil*

Tant à l'égard des effets de l'élargissement, qu'il a méconnus, qu'à l'égard du « poids du passé », le Conseil a manifesté une attitude attentiste en première lecture du budget.

En réduisant à ce point les crédits inscrits au titre du FEDER et du Fonds social, le Conseil était conscient de ne pas tenir compte intégralement des effets de l'élargissement. Alors que l'avant-projet établissait une relative neutralité budgétaire à l'égard de l'Espagne et du Portugal, conformément à un principe retenu lors de la conclusion des négociations d'adhésion, le projet du Conseil fait apparaître un solde négatif à leur détriment et, s'il était maintenu en l'état, le budget ferait des deux nouveaux membres des « contributeurs nets » dès la première année d'appartenance.

Reconnaissant que le projet était artificiellement bas, le Président du Conseil « Budgets » a déclaré que celui-ci avait agi « par tactique » pour éviter une surenchère trop importante de la part du Parlement européen en première lecture. Le Conseil s'apprêterait, en effet, à accepter en seconde lecture les crédits que le Parlement devrait ajouter au cours de sa période de session du mois de novembre prochain. A l'issue de ses travaux, le Conseil avait fait une déclaration pour se dire « prêt à reconsidérer les crédits inscrits au titre du FEDER et du FSE lors de la deuxième lecture du projet de budget et à s'assurer à cette occasion que les montants nécessaires pour respecter les engagements découlant des négociations d'adhésion soient mis à la disposition des deux nouveaux États membres, compte tenu de la reconduction des crédits pour engagements et des crédits pour paiements inscrits au budget de 1985 au profit des Dix ».

Et, de fait, il y a **dans l'attitude du Conseil une contradiction notoire**, car il ne peut à la fois avoir décidé l'élargissement de la Communauté, même si les procédures nationales de ratification ne sont pas achevées, et refuser de donner à cette décision une dimension budgétaire. Si le Conseil a un souci très louable de ménager les deniers de la Communauté et de rechercher la meilleure utilisation possible des ressources disponibles, on ne peut que relever de sa part une certaine **inconséquence entre ce qu'il a décidé au printemps et ce qu'il prévoit à l'automne.**

Concernant le financement des engagements pris par la Communauté au cours des exercices antérieurs (le « poids du passé »), le Conseil a, de la même manière, adopté une attitude attentiste. Il a, en effet, donné « *à la Présidence un mandat exploratoire afin d'approfondir cette question avec la Commission en connaissance du point de vue de l'autre branche de l'autorité budgétaire (le Parlement européen) et de dégager les grandes lignes d'une solution* ».

Cette « méthode », ou cette tactique, du Conseil paraît pour le moins étrange, même s'il peut, à juste titre, craindre les excès dont le Parlement européen s'est montré capable dans le passé en matière budgétaire. Elle est également contestable, car le Conseil n'a pas voulu user de l'initiative que lui confèrent les traités dans l'élaboration du budget communautaire.

\*

\*     \*

Le Parlement européen abordera, à la mi-novembre, l'examen en première lecture du projet de budget pour 1986. Au cours de sa première période de session du mois d'octobre 1985, il a pu faire état de son hostilité au texte présenté, et sa commission des budgets a déjà défini la position qu'elle proposera à l'Assemblée dès la première lecture. La commission des budgets a décidé de proposer à l'Assemblée un budget complet reprenant la totalité de ce qu'elle considère comme étant des obligations de la Communauté. Elle a ainsi renoncé, alors que certains de ses membres l'avaient proposé, soit à rejeter le budget en première lecture, soit à laisser le texte tel quel et à ressaisir le Conseil, soit à apporter au projet des modifications partielles, car elles n'auraient touché que les politiques nouvelles et auraient laissé au Conseil le soin de corriger lui-même ses options initiales sur les effets de l'élargissement et le « poids du passé ».

\*

\*     \*

Le « temps fort » des questions financières de la Communauté au cours du semestre écoulé aura été la décision du 7 mai 1985, relative au système des ressources propres des Communautés. Ce texte est, avec les traités, un élément qui participe au cadre constitutionnel de la Communauté. Si on le compare avec la première décision, qui date du 21 avril 1970, on observe que seuls les droits de douane et les prélèvements agricoles gardent leur caractère de ressource propre, alors que la ressource T.V.A., en raison de sa modulation, perd en partie cette caractéristique. En outre, la décision du 7 mai 1985 permet, en son article 4, le financement d'activités de recherche « au moyen de contributions financières des États membres, dont le montant et la clé de répartition sont fixés en vertu d'une décision du Conseil, statuant à l'unanimité ». Cette seconde innovation constitue une dérogation au principe budgétaire classique de l'universalité, qui veut que toutes les recettes couvrent intégralement toutes les dépenses.

Il est une dernière observation que l'actualité budgétaire et financière de la Communauté appelle. D'après les estimations des experts, en effet, les prévisions sur les contributions des États membres au cours des prochaines années font apparaître que la France devrait enregistrer, à partir de 1986, un déficit, qui devrait s'aggraver assez rapidement, vis-à-vis du budget communautaire. Le solde de la France avait été jusqu'à présent positif en raison des retombées financières dont elle avait bénéficié. Mais les experts expliquent que ces retombées, qui provenaient de la politique agricole commune, se sont progressivement amenuisées au profit des pays du nord de l'Europe. Ceux-ci, tel le Royaume-Uni, qui est devenu depuis peu exportateur de céréales, ont progressivement amélioré leur rentabilité et ont bénéficié de manière croissante du soutien financier de la Communauté. Les limitations apportées au budget agricole et le fait que les crédits qu'il octroie sont davantage perçus par les États du nord de l'Europe ont pour résultat arithmétique que les fonds reçus par la France du FEOGA-Garantie diminuent d'année en année.

**Cette situation est une raison supplémentaire pour condamner les mécanismes de compensation budgétaire conçus au Conseil européen de Fontainebleau en juin 1984 et pour considérer que, avec des taux modulés de T.V.A., ils ne peuvent être durables.**

## CHAPITRE II

### LES QUESTIONS AGRICOLES

Au terme de péripéties encore inédites dans l'histoire pourtant mouvementée de la P.A.C., les ministres de l'agriculture des Dix ont établi un nouveau et fâcheux précédent en ne parvenant pas à fixer en une seule fois la totalité des prix de campagne et en renonçant pratiquement à se prononcer sur les mesures affectant un des principaux secteurs de l'agriculture européenne.

Au moment où l'Europe s'interroge sur son devenir institutionnel et sur son incapacité décisionnelle, les commentaires suscités par ce nouvel avatar de la vie communautaire ont surtout porté sur le ralliement inopiné de la R.F.A. au « compromis de Luxembourg » et sur les conséquences possibles, pour l'Europe à Douze, de l'extension de la notion d'intérêt vital. Mais, au-delà de ses retombées politiques et institutionnelles, et quelle que soit leur importance, l'accord inachevé sur les prix de campagne 85/86 donne aux agriculteurs d'autres motifs de mécontentement et d'inquiétude : gel ou baisse des prix en Écus de nombreux produits, coup d'arrêt à la démobilisation des M.C.M. positifs, retard dans la fixation des nouveaux prix...

En dehors de la « querelle d'Allemand » sur les prix de campagne, l'actualité agricole communautaire de ce dernier semestre est restée dominée par les problèmes de gestion des secteurs excédentaires : lait, viande bovine, viticulture — secteur où l'on attend avec quelque anxiété, à la veille du nouvel élargissement, les effets de la dernière modification de l'organisation de marché — et par la perspective de l'application de la « discipline budgétaire ».

Au total, la gestion de la P.A.C. continue donc d'ajouter, pour l'agriculture européenne, les difficultés du quotidien aux incertitudes de l'avenir.

#### I. — LA NÉGOCIATION INACHEVÉE SUR LES PRIX DE CAMPAGNE 85/86

A l'issue incertaine d'un combat douteux, les prix et les mesures connexes applicables jusqu'à la fin des campagnes 85/86 résultent,



d'une part, d'un accord majoritaire du Conseil, obtenu le 16 mai sur des propositions de « compromis » concernant tous les produits à l'exception des céréales, du colza et de la navette, et, d'autre part, pour ces derniers, de « mesures de gestion » prises par la Commission et s'inspirant elles aussi du dernier « compromis » proposé au Conseil. Cette procédure baroque est en elle-même regrettable. Mais ses résultats ne le sont pas moins. Un an après un « accord » déjà largement battu en brèche sur la rationalisation de la P.A.C., à la veille de l'élargissement et de nouvelles réformes, les prix agricoles restent en effet régis par des compromis boiteux défiant toute logique — sauf, bien entendu, celle de l'austérité.

#### **A. — Les décisions incluses dans l'accord partiel du 17 mai 1985**

Se résignant à scinder le « paquet » des prix 85/86, les ministres de l'agriculture des Dix sont parvenus le 17 mai 1985 à un « accord politique » sur les prix et mesures connexes dans les secteurs autres que les céréales et le colza.

Il est à noter que les mesures adoptées ne sont entrées en vigueur que le 27 mai, soit avec un retard de près de deux mois sur le début normal de certaines campagnes (lait et viande).

Quant au fond, l'accord du 17 mai, sur lequel la R.F.A. et la Grèce se sont abstenues, reprenait pour l'essentiel les dernières propositions de la Commission, et comportait certains aménagements obtenus lors des négociations, en particulier dans le secteur laitier (fonctionnement des quotas).

#### **1° *Les prix en Écus***

Le Conseil n'a pas sensiblement modifié les propositions très restrictives de la Commission, et s'est borné à « adoucir » les baisses les plus importantes préconisées dans les secteurs des fruits et légumes (agrumes, tomates) ou des fourrages séchés : la France, qui avait souhaité une hausse des prix du vin (pour atténuer l'effet pénalisant de la distillation obligatoire), du tournesol (pour encourager une production déficitaire), et de la viande ovine, n'a pu obtenir satisfaction, une hausse de 1 % de la viande ovine étant cependant envisagée à compter de janvier 1986.

Toutefois, il est à noter que, dans le secteur laitier, le Conseil a retenu un ajustement moins important que prévu du rapport matière grasse/matière azotée qui sert de base à la fixation des prix des produits dérivés, ce qui entraîne une baisse moins importante du prix du beurre et une hausse moins importante du prix de la poudre écrémée.

Le tableau ci-dessous établit, pour les principaux produits inclus dans le « paquet » du 17 mai, la comparaison entre les propositions de la Commission et les décisions du Conseil, qui consacrent incontestablement une nouvelle étape vers la politique de prix restrictifs préconisée par la Commission.

**VARIATION DES PRIX DE CAMPAGNE 85/86 EN ÉCU**

(en %)

| <b>PRODUITS</b>                             | <b>Propositions de la Commission</b> | <b>Décisions du Conseil</b>       |
|---|--------------------------------------|-----------------------------------|
| — Lait<br>prix indicatif .....              | + 1,5                                | + 1,5                             |
| — Beurre<br>prix d'intervention .....       | - 4                                  | - 2                               |
| — Poudre de lait écrémé prix d'intervention | + 6,7                                | + 4,9                             |
| — Viande bovine et porcine .....            | 0                                    | 0                                 |
| — Viande ovine .....                        | 0                                    | 0 (+ 1 % à compter de janvier 86) |
| — Vin (prix d'orientation) .....            | 0                                    | 0                                 |
| Huile d'olive                               |                                      |                                   |
| — prix d'intervention .....                 | 0                                    | 0                                 |
| — aide à la production .....                | + 2                                  | + 2                               |
| — Tournesol .....                           | - 1,5                                | - 1,5                             |
| — Soja .....                                | + 1                                  | + 1                               |
| Protéagineux .....                          | 0                                    | 0                                 |
| — dont fèves et féveroles (prix minimum) .. | - 6,2                                | - 5,3                             |
| Fruits et légumes                           |                                      |                                   |
| — agrumes et tomates .....                  | - 6                                  | - 3                               |
| — pêches et abricots .....                  | - 3                                  | - 1,5                             |
| — pommes, poires, raisins .....             | 0                                    | 0                                 |
| — choux-fleurs, aubergines .....            | + 1                                  | + 1                               |
| Sucre                                       |                                      |                                   |
| — prix de base .....                        | 0                                    | 0                                 |
| — prix d'intervention .....                 | + 1,3                                | + 1,3                             |
| Riz (prix d'intervention) .....             | 0                                    | 0                                 |

## 2° *Les mesures connexes dans les principaux secteurs de production*

La Commission avait proposé un nombre relativement limité de mesures connexes « compte tenu des nombreuses modifications décidées dans le cadre du paquet prix 1984/1985 ».

Par rapport à ses propositions initiales, les décisions du Conseil ont surtout innové en ce qui concerne les mesures sur le fonctionnement des quotas laitiers. Mais, dans les autres secteurs, certains États membres ont également réussi à écarter, au moins provisoirement, des mesures qui s'inspiraient pourtant du louable souci de supprimer des distorsions de concurrence et de rationaliser les mécanismes de la P.A.C. (suppression de la prime à l'abattage des vaches).

Il faut d'autre part souligner que, sur plusieurs points importants, et en particulier l'instauration d'un régime communautaire de prime à la cessation de livraison de lait, le Conseil n'a pas pris de décision, dans l'attente de propositions de la Commission : le « paquet » partiel et tardif du 17 mai est donc de surcroît inachevé.

### a) *Le secteur laitier*

#### • **Les quotas**

Conformément aux décisions de mars 1984, le Conseil a entériné le passage à la « deuxième étape » des quotas laitiers, et ramené de 99,024 millions de tonnes à 98,152 millions de tonnes (1981 + 1 %) la quantité globale garantie pour l'ensemble de la Communauté. La « réserve » communautaire est fixée à 393 000 tonnes avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> avril 1984, et l'Irlande — obtenant ainsi gain de cause après une année de discussion — bénéficiera pour les deux premières périodes annuelles (soit avril 84 et mai 86) d'une majoration de 58 000 tonnes de sa quantité globale garantie. Pour les autres États membres, la répartition prévue en 1984 n'est pas modifiée : en France, la quantité de référence sera donc, pour la nouvelle campagne, fixée à 25,34 millions de tonnes, soit 260 000 tonnes (- 1 %) de moins que lors de la campagne 84/85 (25,6 millions de tonnes).

Le Conseil a en outre décidé ou prolongé certains aménagements, conformément à la demande de plusieurs États membres, dont la France :

— *les transferts de quotas* entre régions et d'une région à l'autre demeureront autorisés pour une nouvelle période de douze mois, ainsi

que les transferts entre ventes directes et ventes aux laiteries, ces transferts devant, bien entendu, se faire à l'intérieur de la quantité globale de référence ;

— *le décompte et la perception du super-prélèvement* se feront en fin d'année et les prélèvements trimestriels provisoires sont supprimés : cette suppression correspond à une revendication française, soutenue d'ailleurs par la R.F.A. La Commission entend maintenir l'obligation de déclaration par les acheteurs des quantités dépassant la quantité de référence, mais cette déclaration, actuellement trimestrielle, pourrait devenir semestrielle ;

— *cessation d'activité* : les États membres ayant procédé à la perception de super-prélèvements pendant les deux premières années d'application du régime des quotas, sont autorisés, si la quantité globale garantie n'est pas dépassée, à affecter le montant de ces prélèvements au financement d'indemnités d'abandon définitif de la production laitière.

Mais le Conseil n'a encore arrêté aucun régime communautaire de primes à la cessation de livraisons, prenant simplement acte de l'intention de la Commission de lui soumettre des propositions en ce sens avant le 1<sup>er</sup> novembre 1985.

#### • **La taxe de coresponsabilité**

Pour illogique que soit son maintien concurremment avec un système de quotas, la taxe de coresponsabilité n'est toujours pas supprimée et son taux, qui avait été porté à 3 % l'an dernier pour « compenser » le million de tonnes ajouté à la quantité globale communautaire de référence pendant la première année d'application des quotas, est ramené à 2 %.

La Commission a « déclaré son intention » de ramener le délai de paiement à l'intervention pour le beurre de 120 à 90 jours pour la campagne 85/86, et les États membres sont autorisés à réduire ce délai à 60 jours pour les « petits producteurs ». Il s'agit là d'une tardive amorce de réduction des délais d'intervention qui avaient été allongés de deux mois pour tous les produits laitiers au début de 1984 dans le cadre des « économies de gestion » imposées par la misère budgétaire de la P.A.C. Ce début de retour à la normale doit être encouragé, même si l'on doit noter que l'avantage consenti aux « petits producteurs » reste pour l'instant théorique, en l'absence de définition de ses bénéficiaires.

- **Les produits de substitution**

La R.F.A., mais aussi la France et le Luxembourg, mis en accusation pour avoir fait obstacle à la libre circulation des produits de substitution du lait et des produits laitiers, avaient eu l'occasion de souligner que le développement de ces produits apparaissait peu compatible avec une politique de réduction des excédents laitiers.

Cet argument de bon sens semble avoir porté, puisque le Conseil à « invité la Commission à examiner le problème posé par la liberté de développement de certains produits de substitution du lait » et à compléter le cas échéant ses propositions afin de permettre au Conseil de statuer avant le 1<sup>er</sup> avril 1986.

- **Aides à la consommation de beurre**

Les États membres sont autorisés à accorder une aide nationale à la consommation de beurre jusqu'à la fin de la campagne 1987/1988.

b) *Viandes*

- **Viande bovine**

La Commission avait proposé de supprimer la prime variable à l'abattage des vaches (versée au Royaume-Uni), ainsi que la prime à la naissance des veaux (Italie, Grèce, Irlande et Irlande du Nord) et de maintenir la prime à la vache allaitante. Malheureusement, les vives réactions des États membres bénéficiaires ont fait obstacle aux suppressions proposées : le Royaume-Uni a obtenu la reconduction jusqu'à la fin de la campagne de la prime à l'abattage des vaches, et la prime au veau est également maintenue moyennant, il est vrai, une réduction du montant de la prime à la charge du F.E.O.G.A. : l'Italie a déjà demandé, et obtenu, de pouvoir verser un complément national dans la limite du montant antérieur de la prime.

- **Viande ovine**

— La France aurait souhaité voir compléter les propositions faites par la Commission dans le secteur de la viande ovine, afin d'éliminer ou de limiter certains des avantages concurrentiels que l'organisation de marché assure au Royaume-Uni (1). Mais les suggestions de la délégation française n'ont rencontré qu'un succès mitigé :

---

(1) cf. les conclusions de la Délégation sur l'O.C.M. viande ovine rendues le 9 mai 1984 sur le rapport de M. Bernard Barbier (Tome II du rapport n° 62 Sénat (1984-1985).

- le Conseil a décidé, ce qui répond à une partie des préoccupations françaises, d'exclure les brebis du bénéfice de la prime variable à l'abattage à compter du 1<sup>er</sup> octobre « *si une solution n'est pas trouvée pour remédier à ses effets nocifs sur le marché des autres États membres en cas d'exportations* » ;

- en revanche, le Conseil a prolongé jusqu'à la fin de 1987 le règlement de 1980 qui exclut du « claw-back » (remboursement de la prime à l'abattage) les produits exportés à destination des pays tiers, ce qui confère au Royaume-Uni un avantage concurrentiel certain ;

- enfin, le Conseil a décidé de fixer, à compter de janvier 1986, la date du début de campagne pour la viande ovine au début de janvier, période à laquelle les prix sont à la hausse, et dont le choix pour le début de campagne permettra d'éviter les conséquences des retards de fixation des prix sur le mécanisme des prix saisonnalisés ;

- d'autre part, le Conseil a affirmé son intention de décider « *avant le 31 octobre 1985* » l'extension aux éleveurs de chèvres de la prime aux producteurs de brebis. Les propositions de la Commission sur ce point, remaniées au début du mois d'octobre, tendent à octroyer à partir de 1986 une prime égale à 80 % de la prime à la brebis aux producteurs de chèvres de Grèce, d'Italie et des régions de montagne possédant un troupeau d'au moins dix têtes, et d'étendre la même prime, aux mêmes conditions, aux éleveurs de brebis Hardwick de la région britannique du « Lakes District ».

Ces propositions, dont le coût est estimé à 14 millions d'Écus en 1986, sont contestées à la fois par les États membres dont les éleveurs seraient exclus de ces primes et par ceux qui, n'ayant pas d'élevage caprin, s'insurgent contre ces nouvelles dépenses.

### c) *Vin*

Après la réforme de l'organisation de marché adoptée au début de cette année (1), aucune mesure connexe n'est incluse dans le « paquet prix » : le Conseil a seulement décidé, dans ce secteur, d'autoriser des aides nationales au stockage privé à court terme des moûts et vins, possibilité qui avait déjà été prévue après la suppression en 1984 des aides communautaires.

---

(1) Cf. le précédent rapport d'information de la Délégation n° 325 Sénat (1984-1985).

#### d) *Fruits et légumes*

Les principales mesures adoptées concernent :

- **Les mesures de contrôle**

Le Conseil a finalement entériné les propositions de la Commission prévoyant, en application du « compromis de Luxembourg » sur la réforme de l'organisation de marché, la création à partir de 1986 d'un corps de contrôleurs communautaires (5 agents permanents et 12 agents temporaires) chargés de contrôler le respect des normes de qualité et le relevé des cours des importations dans les États membres.

- **Le seuil de production des tomates transformées**

La Commission avait proposé de réduire les aides en fonction du dépassement de seuil de production, de les limiter pour trois campagnes aux quantités correspondant au seuil de garantie (4,7 millions de tonnes de tomates fraîches), et surtout de répartir par État membre, en fonction de la production nationale, les quantités maximales aidées, le système de la limitation des aides sans « quota » national n'ayant pas eu d'effet sensible sur l'augmentation de la production. Ces propositions ont été mal accueillies par l'Italie et la Grèce, qui ont obtenu des « aménagements » qui se traduisent par une certaine complexité des mesures adoptées :

— des limites quantitatives sont fixées par État membre et bénéficieront des aides normales. Ces limites pourront être augmentées sur proposition de la Commission dans la mesure où les possibilités d'écoulement le justifieront ;

— les États membres pourront en outre adopter des mesures d'autolimitation et, dans ce cas, les quantités par entreprises résultant de la répartition du « quota » national pourront être dépassées de 20 % au maximum, l'aide octroyée à chaque entreprise étant réduite proportionnellement au dépassement. Ce dépassement de 20 % ne sera pas pris en compte pour le calcul du respect du seuil de garantie — c'est là semble-t-il l'objectif essentiel de l'opération — et aucune aide ne pourra être accordée aux quantités produites excédant la limite supplémentaire de 20 % ;

— enfin, le Conseil a « pris acte avec un préjugé favorable » de l'intention de la Commission de prendre en considération avec la souplesse nécessaire, pendant la première année d'application du nouveau

régime, des « *possibilités de dépassement éventuel, compte tenu du retard avec lequel la nouvelle réglementation entre en application, et en fonction des possibilités d'écoulement des produits sur le marché* ». Il est donc à prévoir que le nouveau régime de seuil de garantie pour les tomates transformées ne fonctionnera pas, au moins dans un premier temps, avec une rigueur excessive.

### 3° *Les mesures agri-monétaires*

En dépit du calendrier établi en 1984, la R.F.A. a eu gain de cause, et son refus de toute baisse des prix en monnaie nationale a conduit à écarter les propositions — pourtant modestes — de démantèlement des M.C.M. positifs présentées par la Commission, et donc à interrompre un processus, qui, aux termes de l'accord de mars 1984, devrait être achevé au plus tard au début de la campagne 1987/1988.

De surcroît, le réaménagement des parités intervenu à la suite de la dévaluation de la lire italienne a remis partiellement en cause des efforts consentis pour la suppression des M.C.M. négatifs.

Au total, le « retour à l'unité de prix » prend donc de plus en plus des allures de travail de Pénélope.

#### a) *Les décisions du 16 mai 1985*

##### • **Les propositions de la Commission**

La Commission avait proposé :

— un alignement des M.C.M. positifs allemands et néerlandais (+ 1,8 à + 2,9 selon les produits) sur leur taux le plus bas (+ 1,8), ce qui aurait eu une incidence sur le niveau en monnaie nationale du lait (— 1,1 %) et des céréales et dérivés (— 0,5 %) ;

— l'élimination des M.C.M. négatifs (France, Grèce, Italie), en conservant toutefois la « franchise » (1,5 point de l'écart monétaire entre taux vert et taux pivot).

##### • **Les décisions du Conseil**

Ayant écarté purement et simplement les propositions touchant les M.C.M. positifs, le Conseil a pris les décisions suivantes en ce qui concerne les M.C.M. négatifs :



- *France* :
  - démobilisation totale (franchise comprise) des M.C.M. lait ;
  - démantèlement jusqu'à la franchise pour les autres produits encore soumis à M.C.M.
  
- *Grèce et Italie* (dont les M.C.M. sont fluctuants) :
  - démantèlement total de l'écart monétaire sur la base des M.C.M. constatés lors de la semaine du 8 au 14 mai.

• **Incidence des mesures agri-monnaïres sur les prix nationaux**

Ces aménagements auront sur les prix nationaux des États membres concernés les incidences suivantes (étant entendu que les M.C.M. italiens et grecs peuvent varier d'une semaine à l'autre) :

**INCIDENCE DES MESURES AGRI-MONÉTAIRES DE MAI 1985  
SUR LES PRIX DE CAMPAGNE 85/86  
EXPRIMÉS EN MONNAIES NATIONALES (en %)**

|                               | Prix<br>en écus | FRANCE             | ITALIE | GRÈCE  |
|-------------------------------|-----------------|--------------------|--------|--------|
| Riz .....                     | 0               | + 1,9              | + 3,5  | + 13,1 |
| Sucre .....                   | + 1,3           | + 3,2              | + 2,8  | + 14,4 |
| Huile d'olive .....           | 0               | + 1,9              | + 3,5  | + 13,1 |
| Tournesol .....               | - 1,5           | + 0,4              |        |        |
| Soja .....                    | + 1             | + 2,9              | + 3,5  | + 13,1 |
| Vin .....                     | 0               | 0                  | + 2,5  | + 12,1 |
| Tabac .....                   | - 1             | + 0,9              | + 0,5  | + 10,1 |
| Tomates et agrumes .....      | - 3             | - 1,1              |        |        |
| Raisins, pommes, poires ..... | 0               | + 1,9              | + 3,5  | + 13,1 |
| Pêches, abricots .....        | - 1,5           | + 0,4              | + 2    | + 11,6 |
| Choux-fleurs .....            | + 1             | + 2,9              | + 4,5  | + 14,7 |
| Lait .....                    | + 1,5           | + 3,95             | + 5    | + 14,6 |
| Beurre .....                  | - 2             | + 0,3              | + 1,5  | + 11,1 |
| Poudre de lait .....          | + 4,9           | + 7,3              | + 8,4  | + 18   |
| Viandes .....                 | 0               | + 1,9              | + 3,5  | + 13,1 |
|                               |                 | (sauf<br>porc : 0) |        |        |

*b) Les nouveaux M.C.M. créés à la suite du réaménagement des parités du 20 juillet 1985*

L'ajustement des cours pivots décidé le 20 juillet 1985 à Bâle par les ministres et les gouverneurs des banques centrales des États membres (dévaluation de 6 % de la lire et réévaluation de 2 % des autres monnaies du S.M.E.) n'a eu que des conséquences limitées au niveau

des M.C.M., puisque seuls les M.C.M. italiens ont dû être modifiés. Ils ont été fixés, le 23 juillet, à  $- 7,3 \%$  pour les céréales, les œufs, les volailles et le porc, à  $- 3,8 \%$  pour le vin et à  $- 3,7 \%$  pour les autres produits.

La différence entre ces pourcentages et le taux de dévaluation de la lire ( $- 7,8 \%$ ) s'explique par le mode de calcul des M.C.M., établis « au taux réel », c'est-à-dire en fonction de l'écart entre le taux vert et le taux constaté sur le marché des changes, sur lequel la lire avait déjà fléchi de  $5 \%$  environ. Elle tient aussi à l'existence des franchises ( $1,5 \%$ , et  $5 \%$  pour le vin). Il s'ensuit en tous cas que les nouveaux taux des M.C.M. italiens ne compensent qu'une partie de l'avantage à l'exportation que l'Italie peut escompter de la dévaluation de sa monnaie, d'autant qu'il n'y a pas de M.C.M. dans le secteur particulièrement sensible des fruits et légumes.

Pour prévenir autant que possible les nouvelles distorsions de concurrence qui pourraient en résulter, la Commission a prévu, à la demande de la France, d'augmenter le M.C.M. vin en cas d'arrivages anormaux de vins italiens sur le marché français.

### *c) Les conséquences de la dévaluation de la drachme*

La dévaluation de la drachme de  $15 \%$  par rapport au dollar, décidée le 11 octobre par le gouvernement grec, n'a pas eu d'incidence sur le S.M.E. puisque la Grèce ne participe pas au mécanisme stabilisateur des changes. En revanche, elle a eu pour effet de porter les M.C.M. négatifs grecs — qui avaient déjà réapparu après leur suppression en mai dernier — à des niveaux considérables :  $- 27,8 \%$  (au lieu de  $- 7,8 \%$ ) pour le vin, et  $- 31,3 \%$  (au lieu de  $- 11,3 \%$ ) pour les autres produits soumis à M.C.M.

## **B. — Le veto allemand sur les prix des céréales et les « mesures provisoires » prises par la commission**

### *1° Le blocage de la négociation*

#### *a) Les propositions de la Commission dans le secteur des céréales*

#### **• Prix**

Combinant une « hausse » de  $1,5 \%$  et, en application stricte du mécanisme du seuil de garantie — dépassé de 9 millions de tonnes —

une baisse linéaire de 5 %, la Commission préconisait un ajustement à la baisse de 3,6 % du prix indicatif et du prix d'orientation des céréales. Elle proposait en outre la réintégration du prix d'intervention du seigle dans le prix commun (ce qui revenait à diminuer de 4,4 % le prix du seigle), et de « geler » les prix et aides pour le blé dur, pour décourager le développement de la production.

• **Les mesures connexes** allaient également dans le sens d'une politique de restriction des prix :

— pour prévenir la substitution de la culture du blé dur à celle du blé tendre, la Commission recommandait la fixation d'un seuil unique de garantie pour le blé dur et les autres céréales, égal pour 1985/1986 à la somme des seuils de garantie blé dur et autres céréales fixés en 1984/1985, soit 126 millions de tonnes : le respect de ce seuil paraissant impossible, cette proposition équivalait à prévoir de nouvelles baisses de prix pour l'an prochain ;

— la Commission proposait d'autre part de supprimer à partir de la campagne 85/86 l'indemnité de fin de campagne pour le maïs. Elle faisait valoir en ce sens que l'indemnité se justifie uniquement, pour cette céréale, par l'absence de coïncidence entre la campagne de commercialisation du maïs et le rythme « officiel » des campagnes céréales (1<sup>er</sup> août-31 juillet) : elle préconisait donc de décaler au 1<sup>er</sup> octobre le début de la campagne pour le maïs, et de supprimer corrélativement l'indemnité de fin de campagne, suppression du reste déjà proposée, mais que le Conseil avait repoussée en raison, en particulier, de l'opposition de la France ;

— enfin, la Commission recommandait un relèvement des critères de qualité permettant de supprimer les aides communautaires à certains procédés de conservation.

#### b) *Le blocage des négociations et le veto allemand*

Entamées avec un certain retard après les négociations sur la réforme de la politique des structures et sur celle de l'O.C.M. vin, les discussions sur les propositions de prix — peu faites au demeurant pour susciter une approbation prompte et sans réserve — ont immédiatement buté sur l'opposition résolue de la délégation allemande aux mesures susceptibles d'entraîner une baisse des revenus agricoles nationaux : démantèlement des M.C.M., baisse des prix des céréales et du colza, réduction de la « quantité de référence » dans le secteur laitier...

Après les « tours de table » qui ont occupé les sessions de mars du Conseil agricole, le dossier « céréales » est apparu comme le principal point de désaccord, la R.F.A. s'en tenant à une position très ferme de refus de toute baisse des prix dans ce secteur, ainsi que pour le colza.

Le refus irréductible a été confirmé lors des réunions d'avril, alors même que la R.F.A. engrangeait, au fil des « propositions de compromis », des concessions non négligeables, en particulier le report de la poursuite du démantèlement des M.C.M. positifs. Le « marathon » organisé pour sortir de l'impasse entre le 2 et le 4 mai n'a pas donné davantage de résultats. Afin de débloquer la situation, la Commission a présenté le 13 mai au Conseil un projet de compromis final sur l'ensemble du « paquet », reprenant largement les propositions précédentes de la présidence italienne, mais maintenant, pour les céréales et le colza, une baisse moyenne de 2 % des prix d'intervention, ramenée à 1,8 % au cours de la discussion.

Cette ultime concession n'a pas fléchi le ministre allemand de l'agriculture, qui se refusait à envisager toute baisse des prix des céréales et du colza supérieure à 0,9 % et qui a manifesté son intention d'invoquer le paragraphe 1 du « compromis de Luxembourg » — qui prévoit la poursuite de la recherche d'un accord unanime sur les décisions mettant en jeu « des intérêts très importants d'un ou plusieurs partenaires ».

Afin d'éviter que toute la négociation ne demeure bloquée pendant « le délai raisonnable » nécessaire à la recherche d'un accord sur les céréales, le Conseil devait alors accepter, à la suggestion de la Présidence, de scinder le « paquet prix » et de voter la proposition de compromis en réservant le dossier céréales et colza.

La discussion sur ce dossier a repris le 11 juin sur les dernières propositions de la Commission « restées sur la table », soit une baisse de 1,8 % des prix des céréales et du colza, la suppression des indemnités de fin de campagne pour le maïs, et le raccourcissement des délais de paiement à l'intervention. La Présidence italienne ayant décidé de recourir au vote à la majorité qualifiée, la R.F.A. a, pour la première fois, formellement invoqué le « droit de veto » résultant du 2<sup>e</sup> paragraphe du compromis de Luxembourg et s'est opposée au recours au vote (1).

---

(1) Les deux premiers paragraphes du compromis de Luxembourg (29 janvier 1966) sont ainsi rédigés :

« 1. Lorsque dans le cas de décisions susceptibles d'être prises à la majorité sur proposition de la Commission, des intérêts très importants d'un ou de plusieurs partenaires sont en jeu, les membres du Conseil s'efforceront dans un délai raisonnable d'arriver à des solutions qui pourront être adoptées par tous les membres du Conseil dans le respect de leurs intérêts mutuels et de ceux de la Communauté, conformément à l'article 2 du Traité.

2. En ce qui concerne le paragraphe précédent, la délégation française estime que, lorsqu'il s'agit d'intérêts très importants, la discussion devra se poursuivre jusqu'à ce que l'on soit parvenu à un accord unanime. »

Ce revirement de doctrine de la R.F.A., qui s'était toujours insurgée contre le « compromis de Luxembourg », est d'autant plus marquant qu'il est difficile de prétendre que « l'intérêt vital » de l'Allemagne était mis en jeu par un point de baisse des prix dans un secteur qui ne représente que 10 % de la production agricole nationale. Il est également à noter que par une ironie supplémentaire, le « veto » allemand est intervenu le jour même où étaient signés les traités d'adhésion de l'Espagne et du Portugal — dont l'entrée dans la Communauté pose avec une acuité nouvelle le problème du blocage des procédures décisionnelles communautaires.

Quoi qu'il en soit, et quel qu'ait pu être par ailleurs leur intérêt à l'obtention d'une décision sur le prix des céréales, les États membres déjà ralliés à la logique du « compromis de Luxembourg » — France, Grèce, Royaume-Uni, Danemark et Irlande — ont admis que le gouvernement allemand devait être seul juge de son « intérêt vital » et ont refusé de prendre part au vote, rendant dès lors impossible l'obtention de la majorité qualifiée.

Cette « carence formelle » du Conseil, selon l'expression employée par la Commission, n'a pas mis fin à la négociation, non plus que le nouvel échec enregistré lors du Conseil agricole des 15 et 16 juillet. Mais, en fait, il semble bien qu'en attendant de se voir soumettre des propositions de réaménagement du marché des céréales, les ministres de l'agriculture des Dix, bien que le « paquet céréales » reste formellement à l'ordre du jour de leurs réunions, aient tacitement décidé de ne rien décider.

## 2° *Les « mesures conservatoires » prises par la Commission*

Au lendemain de l'échec du Conseil agricole des 11 et 12 juin, la Commission a déclaré que l'incapacité du Conseil à fixer les prix, alors qu'un soutien majoritaire aux propositions en discussion s'était manifesté avant la décision de la Présidence de passer au vote, constituait un « constat formel de carence » du Conseil.

Comme devait le souligner le vice-Président Andriessen, cette carence lui donnait « *non seulement un pouvoir, mais aussi un devoir* », celui de prendre les mesures nécessaires pour gérer le marché « *en bon père de famille* ». Les « mesures conservatoires » ont été prises en deux temps : au lendemain du Conseil de juin, dans la perspective du début de campagne pour le colza et la navette, le blé dur et le

blé tendre dans les régions méridionales de la Communauté, puis, au lendemain du Conseil de juillet, avant le début de la campagne de commercialisation des céréales.

La Commission a donné à ces « mesures conservatoires » un habillage prudent, faisant valoir qu'elles s'inscrivaient dans la ligne des propositions soumises au Conseil, et des décisions antérieures relatives aux seuils de garantie.

Elles n'en traduisent pas moins une conception pour le moins dynamique de la « gestion » des marchés.

#### • La lettre et la décision du 20 juin 1985

Le 20 juin 1985, la Commission a publié une lettre du vice-Président de la Commission chargé des questions agricoles, M. Andriessen, accompagnée d'une décision.

— *La décision* porte « mesures conservatoires en ce qui concerne les achats à l'intervention des céréales en Grèce, en Italie et dans certaines régions du sud de la France », c'est-à-dire dans les régions où les prix fixés pour les campagnes céréalières s'appliquent par anticipation le 1<sup>er</sup> juin.

Pour les céréales présentées à l'intervention avant le 1<sup>er</sup> août, les prix d'achat devaient être fixés sur la base du prix de campagne 1984/1985 — 1,8 %, c'est-à-dire à un niveau correspondant au « dernier compromis » proposé au Conseil.

Cette décision correspondait au but assigné par la déclaration de la Commission du 12 juin aux « mesures conservatoires » qu'elle entendait prendre, à savoir éviter des « attitudes spéculatives » se traduisant par un recours massif à l'intervention et la création de « droits individuels » irréversibles.

D'autre part, la Commission estimait qu'elle traduisait les orientations apparues au sein du Conseil et qu'elle ne préjugait pas de la décision finale, puisque le système devait fonctionner sous forme d'acompte, et qu'il ne concernait que les céréales dont la campagne s'ouvrait au 1<sup>er</sup> juin, et non les productions pour lesquelles les campagnes débutent au 1<sup>er</sup> juillet (colza, navette, blé dur) ou au 1<sup>er</sup> août (blé tendre, orge, seigle...).

— *La lettre* du vice-Président Andriessen annonçait les mesures envisagées en cas de carence persistante du Conseil :

- baisse de 1,8 % des prix d'achat à l'intervention pour le colza et la navette à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1985 ;

- baisse de 1,8 % du prix d'intervention des céréales autres que le blé dur — pour lequel n'était proposé qu'un « gel » du prix 1984/1985 — à compter du 1<sup>er</sup> août, « si le Conseil n'était pas en mesure de fixer en temps utile les prix de la nouvelle campagne » ;

- enfin, la Commission soulignait qu'elle se réservait « *au cas où le Conseil persisterait à s'abstenir de statuer, de saisir la Cour de Justice, en vertu de l'article 175 du Traité, en vue de faire constater que le Conseil a violé les obligations qui lui incombent* ».

— Ces premières « mesures conservatoires » ne concernaient que les prix et ne s'accompagnaient d'aucune mesure connexe : la Commission s'est contentée de calculer sur la base de ses propositions les prix d'achat des céréales portées à l'intervention, mais sans raccourcir les délais de paiement à l'intervention ni prendre de décision quant aux indemnités de fin de campagne, dont elle estimait qu'elles relevaient de la compétence du Conseil, et qu'il n'y avait pas lieu de prendre de mesure équivalente au stade final de la campagne.

D'autre part, en l'absence de prix de seuil « officiel », elle a suspendu en juin jusqu'au 26 juillet la préfixation des prélèvements à l'importation pour les céréales et produits transformés.

Au total, ce premier train de mesures apparaissait donc plus restrictif que le dernier « paquet » proposé au Conseil.

- **Les mesures prises après l'échec du Conseil agricole de juillet**

La session des 15 et 16 juillet du Conseil agricole n'ayant abouti à aucun accord, le Président du Conseil a précisé qu'« *il (était) apparu un certain consensus entre la Commission et les délégations pour éviter que la prolongation de la situation juridique existante ne nuise aux producteurs agricoles* » et que, « *dans cet esprit* », la Commission avait annoncé au Conseil les mesures qu'elle avait l'intention de prendre, étant entendu qu'elle avait également « *l'intention de présenter dès le début de l'automne des propositions concrètes concernant le réaménagement du marché des céréales* ».

L'annonce de ces nouvelles « mesures conservatoires » a suivi immédiatement l'échec du Conseil. Quant à leur durée d'application, il

est assez rapidement apparu que selon toute vraisemblance elle coïnciderait avec celle de la campagne, et que, pour le surplus, la Commission et le Conseil n'entendaient pas vider leur querelle devant la Cour de Justice...

— *Les mesures décidées*

— En ce qui concerne les prix, la Commission devait maintenir les mesures entrées en application au 1<sup>er</sup> juin et au 1<sup>er</sup> juillet (pour le blé dur, le colza et la navette) et les appliquer à compter du 1<sup>er</sup> août à l'ensemble des céréales. En conséquence :

- en cas d'intervention, le prix appliqué est celui de la campagne 1984/1985, diminué de 1,8 %. Pour la France, cette baisse est compensée par la suppression des M.C.M. et les prix en F.F. sont en fait gelés (+ 0,09 %) ;

- les M.C.M. sont calculés sur la base de ce « prix d'intervention » ;

- les prélèvements à l'importation sont établis à partir du « prix de seuil » de l'ancienne campagne diminué de l'incidence de la baisse de 1,8 % ;

- le prix minimal de la pomme de terre à fécule, lié au prix de seuil du maïs, pourra être calculé par les États membres en appliquant à ce prix la même réfaction qu'au prix de seuil du maïs.

— A ces mesures portant sur les prix, la Commission a ajouté, toujours en s'inspirant de ses dernières propositions, un certain nombre de « **mesures connexes** » :

- *indemnités de fin de campagne* : conformément à ses propositions, et en l'absence de décision du Conseil, la Commission n'envisage pas le paiement d'une indemnité de fin de campagne pour le maïs : cette mesure, qui dans les propositions initiales de la Commission était liée au report du début de campagne, a été contestée par la France (1). Pour le blé et le seigle, les États membres procéderont à un recensement des stocks, et la Commission les autorisera à titre conservatoire à accorder une indemnité sur la base de sept indemnités mensuelles, en prenant en compte le prix appliqué à l'intervention au mois d'août ;

---

(1) la Commission devait, sans doute pour compenser en partie cette suppression contestée, annoncer le 25 juillet l'ouverture d'une adjudication de restitutions pour l'exportation de 150 000 tonnes de maïs à destination de la péninsule ibérique, de la Suisse et de l'Autriche.



• *délais de paiement à l'intervention* : la Commission confirmait son intention de ramener de 120-140 jours à 90-120 jours les délais de paiement et, après décision du Conseil, d'autoriser les États membres à réduire ce délai à 60 jours pour les livraisons à l'intervention des « petits producteurs » ;

• *intervention spéciale pour le blé panifiable* : la Commission mettra en œuvre une intervention spéciale pour le blé tendre panifiable, portant sur le volume « traditionnel » de 3 millions de tonnes, mais devant s'appliquer à une qualité moyenne (et non plus à la qualité minimale) en fin de campagne (et non au début) et avec une prime par rapport au prix d'intervention de 5 % (au lieu de 7 %). Le maintien de cette mesure — dont la Commission avait proposé en janvier la suppression — résulte en particulier des protestations allemandes, mais elle intéresse aussi d'autres États producteurs : les Pays-Bas, la Belgique, et surtout la France, qui ordinairement en bénéficie davantage que la R.F.A.

#### — *L'accord tacite entre la Commission et le Conseil*

En adressant en juin une « invitation à agir » au Conseil, la Commission se réservait la possibilité d'user de la procédure du recours en carence ; aux termes de l'article 175 du Traité, elle peut saisir la Cour de Justice pour faire constater que le Conseil s'est abstenu de statuer en violation du Traité (1).

Au lendemain du Conseil agricole de juillet, le vice-Président de la Commission n'a pas exclu la possibilité que la procédure soit poursuivie, et le Président du Conseil a, à la fin de juillet, adressé à la Commission une lettre faisant valoir que le Conseil entendait continuer à rechercher un accord et ne pouvait, dès lors, se voir reprocher une carence du seul fait d'un retard dans la fixation des prix.

En fait, il est assez rapidement apparu que l'accord tacite intervenu entre le Conseil et la Commission sur les « mesures conservatoires » avait désamorcé tout risque de conflit, la Commission ayant surtout entendu se prémunir contre l'éventualité qu'un État membre conteste ses décisions devant la Cour de Justice.

---

(1) Le § 2 de l'article 175 précise la procédure du recours en carence, qui ne peut être formé que 4 mois après l'invitation à agir :

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

## II. — LES PROBLÈMES DE GESTION DES MARCHÉS

En dépit des quotas — ou à cause d'eux pour ce qui concerne la viande bovine — la C.E.E. se trouve toujours confrontée au problème de l'écoulement des excédents de produits laitiers et de viande bovine. Quant à cet autre secteur structurellement excédentaire qu'est la viticulture, son évolution dépendra essentiellement de l'efficacité de la dernière en date des réformes de l'organisation de marché.

### A. — Le secteur laitier

La première année d'application du système des quotas a incontestablement abouti à une nette diminution de la collecte laitière. Ce résultat positif mérite d'être souligné, bien qu'il reste précaire et ne doive pas, de toute façon, conduire à minimiser les graves inconvénients — qui demeurent — du régime des quotas. Mais la baisse de la collecte laitière ne suffit pas à résoudre le problème des stocks et des coûts entraînés aussi bien par leur conservation que par leur difficile écoulement.

#### 1° *Les quotas de l'an II*

##### a) *L'évolution de la collecte*

La campagne laitière 1984/1985, première campagne d'application du système des quotas laitiers, s'est soldée par une baisse de la collecte de 4,3 %, baisse supérieure par conséquent à celle exigée pour rester à l'intérieur de la quantité globale garantie (-4 %) : le montant total de la production laitière a été réduit à 99,050 millions de tonnes, soit 309 000 tonnes de moins que la quantité totale garantie augmentée de la réserve communautaire (99,359 millions de tonnes).

Ce résultat globalement satisfaisant l'est un peu moins quand on examine les résultats nationaux. Certes, seul un État membre (les Pays-Bas) a dépassé la quantité nationale de référence qui lui était allouée. Mais on constate aussi que plusieurs États membres n'ont pas atteint leur « quota », et que, à l'exception de l'Irlande, tous les États membres qui étaient autorisés à augmenter leur production n'ont pas usé de cette faculté : le cas extrême est celui de la Grèce, dont la production a baissé de 7 % par rapport à sa production de 1983 alors qu'elle pouvait augmenter de 6,3 %. Certes, la sécheresse de l'été 1984 explique pour

une part ces surprenantes « contre-performances », et les résultats d'une année ne peuvent permettre de tirer des conclusions définitives. Il importe néanmoins de se demander si ces résultats ne constituent pas un début de démonstration de l'absurdité d'un système qui ne tient aucun compte, dans la définition des « quantités nationales de référence » de la vocation naturelle des États membres à la production laitière ni des exigences d'une répartition optimale des facteurs de production. Il faut aussi prendre conscience que si cette tendance devait se confirmer, elle aboutirait rapidement à une situation économiquement et politiquement insupportable, les producteurs des États membres où existent des réserves de productivité se voyant privés de toute possibilité de développement pour préserver les « droits acquis » des usines à lait, voire le « droit à l'autosuffisance » de régions dont la vocation laitière est pour le moins problématique.

**ÉVOLUTION PAR ÉTAT MEMBRE DE LA COLLECTE LAITIÈRE 1984-1985**

|                   | Quantité globale garantie par Etat membre en M.T. (et évolution nécessaire de la collecte par rapport à 1983) |          | Evolution de la collecte 84/85 par rapport à la production de 1983 |
|-------------------|---|----------|--|
| Belgique .....    | 3,138   | (-2,7 %) | -6 %   |
| Danemark .....    | 4,932   | (-5,6 %) | 6 %  |
| R.F.A. ....       | 23,487  | (-6,7 %) | -6,8 %   |
| France .....      | 25,525  | (-2 %)   | -2 %   |
| Grèce .....       | 0,472   | (+6,3 %) | -7 %   |
| Irlande .....     | 5,525   | (+4,6 %) | +4,6 % (1)   |
| Italie .....      | 8,323   | ( 0 )    | -0,6 %   |
| Luxembourg .....  | 0,283   | (+3,5 %) | +2,8 & (1)   |
| Pays-Bas .....    | 12,052  | (-6,6 %) | -6 %   |
| Royaume-Uni ..... | 15,552  | (-6,2 %) | -7,5 %   |
| Europe à 10 ..... |   | (-4,1 %) | -4,3 %   |

(1) L'Irlande avait légèrement dépassé le « quota » fixé en 1984, mais ce dépassement a été couvert par le biais d'une augmentation de la « réserve communautaire » (cf. infra).

*b) Les aléas du passage à la seconde étape*

Conformément aux décisions de 1984, la campagne 1985/1986 se traduit par une nouvelle réduction des quantités de référence nationales, puisque le total des « quotas » nationaux est diminué du million de tonnes ajouté « à titre transitoire » pour la première campagne — et moyennant un relèvement à 3 % du prélèvement de coresponsabilité — à la « quantité globale garantie » calculée par référence à la production de 1981 + 1 % (98,152 millions de tonnes). La « réserve communautaire » a été, il est vrai, augmentée rétroactivement de 58 000 tonnes, passant de 335 000 tonnes à 393 000 tonnes, mais ce supplément servira uniquement à abonder jusqu'en avril 1986 la part de l'Irlande — qui se plaignait depuis mars 1984 qu'une erreur avait été commise dans le calcul de sa quantité de référence et avait même entamé de ce chef une procédure devant la Cour de Justice.

Pour la France, par exemple, la quantité de référence nationale sera réduite de 25,6 à 25,34 millions de tonnes, et la collecte de la campagne 85/86 devra être inférieure de 3 % à celle de l'année 1983. Toutefois, cette quantité de référence sera abondée de 169 000 tonnes prélevées sur les quotas ventes directes (1,2 million de tonnes).

Pour l'auteur d'un rapport récemment soumis au Parlement européen « sur certains aspects de l'application du régime des quotas laitiers dans la Communauté » (1), les assouplissements apportés au régime des quotas laitiers (transferts entre régions, report de la perception du super-prélèvement) pourraient faire perdre toute crédibilité au système et inciter les producteurs à dépasser leurs quotas. Votre Délégation ne partage pas ce point de vue. Elle juge au contraire pour sa part que la rigidité extrême des règlements initiaux, qui figeaient la production au niveau de chaque laiterie, voire de chaque producteur, aurait abouti à des résultats économiquement absurdes, à des inégalités injustifiables entre les producteurs, et aurait sans doute rapidement entraîné l'éclatement du système (2).

Mais, en revanche, d'autres facteurs peuvent compromettre le passage à la seconde étape :

— *les conditions climatiques*, qui influent fortement sur la production laitière : en 1984, la sécheresse des mois d'été a puissamment contribué à la réduction de la production dans certains États membres ou certaines régions ;

— *le ralentissement des cessations d'activité* : dans plusieurs États membres, en France notamment, les programmes nationaux d'aide aux cessations d'activité ont largement facilité l'ajustement de la collecte aux quantités de référence. Mais l'effort financier correspondant ne peut être éternellement soutenu — en France, les sommes consacrées à ces aides pour la campagne 1985/1986 seront de 200 millions de francs, au lieu de près de 1 milliard l'an dernier, en Allemagne, 150 millions de D.M. seront affectés au 2<sup>e</sup> programme de cessation d'activité, contre 1 milliard de D.M. (sur 10 ans) pour celui lancé l'an dernier. D'autre part, et surtout, l'efficacité des plans d'aide à la cessation d'activité ne peut que tendre à se réduire, le nombre des candidats potentiels n'étant pas illimité, et les « réserves » qu'ils permet-

---

(1) Rapport Document P.E. A2-85/85 du 1<sup>er</sup> août 1985 établi par M. E. Woltjer au nom de la Commission agricole.

(2) cf. sur ce point les conclusions de la Délégation sur le système des quotas laitiers, rendues le 12 décembre 1984 sur le rapport de M. Marcel Daunay (Tome II du rapport Sénat n° 325 84/85).

tent d'alimenter seront rapidement insuffisantes pour compenser les tendances à l'accroissement de la production. Le programme communautaire d'aide aux cessations d'activité — qui reste d'ailleurs à définir — ne pourra sans doute pas infléchir cette évolution, surtout s'il vise à la « stérilisation » et non à la redistribution des quotas libérés ;

— enfin, en dépit des ajustements intervenus, le régime des quotas reste un carcan modelé sur les résultats passés, qui prend le contre-pied des politiques d'aide à la modernisation et à l'installation des jeunes, et compromet le résultat des efforts d'investissement consentis par les producteurs : pourra-t-on durablement contrarier à ce point les évolutions engagées ?

*c) Les premiers plans nationaux  
pour la seconde campagne des quotas*

Certains États membres ont déjà fait connaître tout ou partie des mesures nationales qui s'appliqueront pour la nouvelle campagne :

- Aux **Pays-Bas** — qui ont dépassé de 85 000 tonnes leur quota de l'an dernier et perçu des super-prélèvements de 87 millions de florins — les quotas individuels devront baisser de 9,55 % par rapport à l'année de référence 1983, ce qui représente un effort supplémentaire de 0,9 % par producteur.

Les mesures arrêtées dans le cadre du « paquet prix » ayant prévu que, dans les États membres qui n'ont pas dépassé globalement leur quantité de référence, les super-prélèvements perçus pourront être utilisés pour financer des plans de cessation d'activité, le gouvernement néerlandais estime qu'il devrait pouvoir bénéficier de cette faculté pour la majeure partie des prélèvements perçus (68 millions de florins) et ne reverser à la Communauté que la part correspondant au dépassement du « quota » national (19 millions de florins) : cette interprétation paraît cependant très contestable.

- La **R.F.A.** a globalement respecté sa quantité de référence, mais certaines régions ont dépassé leurs quotas, et, la R.F.A. n'ayant pas recouru aux transferts entre régions, un super-prélèvement a été perçu et sera affecté à un nouveau plan de cessation d'activité : le premier, mis en œuvre en 1984, avait permis de dégager 1,007 million de tonnes.

Ce plan, lancé en septembre, tend à libérer 200 000 tonnes supplémentaires afin d'éviter une réduction supplémentaire des références par exploitation. Il devrait permettre aux producteurs de cesser tout ou partie (au moins 10 000 kg) de leur production, moyennant une compensation de 70 pfennig par kilo, versés en une fois, ou de 80 pfennig par kilo en cinq versements annuels.

- **La Grande-Bretagne.** Avec 200 000 tonnes de « déficit », la Grande-Bretagne est restée largement en deçà de sa quantité de référence. L'Irlande du Nord a été la seule région à enregistrer un excédent, qui a été largement compensé par les transferts régionaux.

La Grande-Bretagne a néanmoins lancé un deuxième programme d'aide à la cessation de production, le premier, qui avait permis de dégager 265 millions de litres, n'ayant pas atteint l'objectif prévu (la libération de 295 millions de litres, soit 2,25 % du quota national). Une enveloppe de 50 millions de Livres a donc été prévue pour l'attribution d'aides calculées sur la base de 650 Livres pour 5 000 litres de lait. Les quotas libérés seront comme précédemment affectés en priorité aux exploitations en difficulté et aux jeunes exploitants.

- **La France**

— *L'évolution de la collecte*

La collecte laitière française est finalement restée dans les limites de la quantité de référence nationale. La campagne 85/86 avait plutôt bien commencé, puisque les collectes mensuelles accusaient, par rapport aux chiffres de 1984, une baisse de 6 % en avril, de 5,4 % en mai, de 4 % en juin et de 1 % en juillet. Mais un dérapage certain a été constaté aux mois d'août et septembre : + 3,5 et plus de + 5 %. Si cette évolution devait se poursuivre, elle pourrait aboutir à un dépassement de la quantité de référence de l'ordre de 500 000 litres — et imposer le versement d'un milliard de francs de prélèvements.

— *Les quotas 85/86*

Les nouvelles modalités des quotas ont été définies en juillet dernier.

C'est l'ONILAIT qui est chargé d'attribuer aux laiteries leurs nouveaux quotas, sur la base du quota 1984/1985 — 1 % — sauf dans les zones de montagne, dispensées de la réduction supplémentaire de 1 % — augmenté des quantités supplémentaires destinées aux producteurs prioritaires (jeunes agriculteurs, plans de développement et de redressement). Quant aux 169 000 tonnes prélevées sur les quotas « vente directe », elles seront attribuées par l'Onilait aux laiteries des zones de montagne et à celles « comptant une proportion particulièrement importante de producteurs prioritaires », et dont les quantités de référence sont « notablement » insuffisantes pour faire face à leurs besoins.

Les disponibilités supplémentaires dont pourront disposer les laiteries seront attribuées aux « producteurs engagés dans un processus de croissance », selon des critères définis par les préfets de région.

A ces disponibilités pourront s'ajouter les quantités libérées par le nouveau régime d'aide à la cessation de production (estimées à 200 000 litres), qui resteront disponibles dans les laiteries pour relever en priorité les références des plus petits producteurs à 1983 — 3 % (ou 1983 — 1 % en montagne), effaçant ainsi l'abattement de 0,8 % pratiqué l'an dernier. Il est à noter que les producteurs de plus de 200 000 litres seront exclus, sauf dérogation, du bénéfice de cette « rallonge ».

Les quotas 85/86 se différencieront donc du système de la précédente campagne par l'importance des quantités libérées laissée à la disposition des laiteries, et par la priorité donnée aux petits producteurs : cette dernière caractéristique va à l'encontre des souhaits de la « filière-lait » pour qui les quotas devaient être l'occasion de moderniser la production laitière.

Après approbation des autorités communautaires, ce dispositif a été complété par un **régime de pénalisation** visant les producteurs qui n'ont pas respecté leurs quantités de référence. Ce régime ne devrait toutefois pas s'appliquer aux petits producteurs dépourvus des moyens techniques d'ajuster leur production, ni aux jeunes agriculteurs qui ont dû dépasser leur « forfait » pour pouvoir faire face à leurs engagements.

Un « acompte de pénalité » devra être versé par les producteurs non prioritaires dont la référence est supérieure à 100 000 litres, qui auront dépassé leur référence de plus de 20 000 litres au cours de la campagne 84/85, et dont les livraisons d'avril à septembre 85 feraient apparaître une nouvelle augmentation par rapport au semestre correspondant de 1984.

Cet acompte de pénalité, proportionnel au dépassement, sera calculé sur la base de 20 centimes par litre pour les producteurs livrant plus de 200 000 litres, et de 10 centimes pour les livreurs de la tranche de 100 000 à 200 000 litres.

#### — *Le nouveau dispositif d'aides aux départs*

Sur les quantités libérées par les aides aux départs de 1984, 700 000 tonnes sont actuellement disponibles dans les laiteries. C'est

sur ce total que seront prélevées 140 000 tonnes destinées à faciliter l'installation des jeunes (80 000 tonnes), à compenser le maintien à leur niveau 84/85 des quotas de zones de montagne (25 000 tonnes), et à rectifier les erreurs apparues dans le calcul des références (35 000 tonnes).

Le solde (560 000 tonnes) restera à la disposition des laiteries, et sera complété par les quantités libérées par le deuxième plan d'aides aux départs, portant sur environ 200 000 litres. Les crédits dégagés à cette fin (200 millions de francs) seront répartis entre les départements pour financer des aides aux départs sous forme d'une prime unique d'un montant variable selon les quantités libérées, et calculé de manière à privilégier les petits livreurs, soit :

- 1 F. par litre jusqu'à 20 000 litres
- 0,6 F. par litre de 20 000 à 30 000 litres
- 0,4 F. par litre de 30 000 à 60 000 litres.

## 2° *L'écoulement des excédents*

### a) *L'évolution des stocks*

Les conséquences des quotas laitiers ont commencé de se faire sentir au niveau de la production de beurre et de lait écrémé : la production de beurre a baissé de 20 % en deux ans (200 000 tonnes), celle de lait écrémé a diminué de 300 000 tonnes en 1984 et devrait accuser une nouvelle baisse de 200 000 tonnes en 1985 (1). Pour ces deux produits, la Commission espère donc arriver à terme à un équilibre du marché. Cet avis n'est cependant pas partagé par tout le monde. Ainsi, l'auteur du rapport précité de la Commission agricole du Parlement européen estime que, même en tenant compte des quotas, la « montagne de beurre » a tendance à augmenter de 150 000 tonnes par an, et qu'en 1990 la consommation restera inférieure de 11 millions de tonnes à la production...

Quoi qu'il en soit, c'est un fait que les stocks de beurre restent très importants et continuent d'osciller entre 900 000 et 1,2 million de tonnes :

|                  |                  |
|------------------|------------------|
| avril 1984 :     | 907 000 tonnes   |
| septembre 1984 : | 1 250 000 tonnes |
| avril 1985 :     | 890 000 tonnes   |
| septembre 1985 : | 1 200 000 tonnes |

---

(1) en 1983 l'intervention avait porté sur 600 000 tonnes de beurre et plus de 900 000 tonnes de lait en poudre.



Les stocks de poudre de lait, en revanche, ont connu une rapide diminution, et ont baissé de plus de moitié entre avril 84 et avril 85 (400 000 tonnes environ), à la suite des ventes subventionnées pour l'alimentation des porcs — mesure coûteuse, mais simple et efficace.

*b) Les mesures envisagées par la Commission  
pour l'écoulement des stocks de beurre*

La Commission a déjà pris au cours de l'année écoulée des mesures d'écoulement des stocks de beurre : ventes de « vieux beurre », opération « beurre de Noël » portant sur 200 000 tonnes, opération « beurre de Berlin ».

Ces actions n'ayant pas eu d'effet sensible sur la réduction des stocks, la Commission prépare un train de mesures qui pourraient selon elle permettre une diminution importante (500 à 600 000 tonnes) des stocks, dont la seule conservation coûte actuellement 750 millions d'Écus par an et qui, de surcroît, se déprécient rapidement.

Le choix des mesures envisagées a été fait en fonction de leur coût et de leur efficacité : la Commission n'envisage pas, par exemple, de procéder comme le souhaitait la R.F.A. à une nouvelle opération « beurre de Noël ». Les ventes de beurre de Noël sont en effet d'un très faible rendement, puisqu'elles se substituent pour 80 % environ à des achats de beurre frais : le coût marginal de la tonne supplémentaire vendue est donc très élevé (de l'ordre de 8 000 Écus).

Les mesures retenues porteront à la fois sur le marché interne et sur des exportations :

• **Les mesures d'écoulement interne**

Trois opérations sont envisagées :

— l'utilisation des stocks les plus anciens pour compléter l'alimentation des veaux, ce qui permettrait d'écouler 150 000 tonnes de « vieux beurre » ;

— l'extension des ventes de *beurre pâtissier* aux petites entreprises ;

— l'augmentation de l'aide à la fabrication de « *beurre concentré* » pour la cuisine, qui serait portée au niveau de l'aide au beurre pâtissier : cette mesure pourrait permettre l'écoulement de 40 000 tonnes.

• **Les mesures d'écoulement externe**

Des exportations nouvelles sont envisagées :

— la vente de vieux beurre à l'Inde et au Pakistan sous forme de butter oil, transformable en ghee ou en produits de remplacement de graisses végétales de cuisine ;

— des ventes vers l'U.R.S.S. et les pays de l'Est : mais aucune négociation n'est engagée pour l'instant.

**B. — Le marché de la viande bovine**

*1° La situation du marché*

Les conséquences des abattages consécutifs à la mise en place des quotas laitiers pèsent très lourdement sur le marché de la viande bovine :

— les abattages supplémentaires ont porté en 1984 sur 1,028 million de têtes, soit une augmentation de 15 % par rapport à 1983. Les chiffres de 1985 ne sont pas encore disponibles, mais la tendance semble se poursuivre dans la plupart des pays, quoique à un rythme heureusement moins soutenu ;

— les prix du marché n'ont représenté en moyenne en 1984 que 80 % du prix d'orientation dans l'ensemble de la Communauté et ont continué de se détériorer dans la plupart des États membres : il n'y a qu'en R.F.A. et en Belgique que les cours auraient progressé cette année par rapport à 1984 ;

— les stocks, en dépit des exportations records de 1984 (800 000 tonnes), n'ont cessé de progresser, et, après avoir doublé en 1984 (de 300 à 600 000 tonnes), ils atteignent en septembre 1985 785 000 tonnes.

*2° Les mesures d'assainissement du marché  
et la politique d'exportation*

La Commission n'a pas, c'est le moins qu'on puisse dire, manifesté une hâte et un zèle excessifs pour prendre des mesures destinées à assainir le marché, ni fait preuve d'une attitude particulièrement offensive à l'exportation — où les performances communautaires de l'an passé ont suscité de vives protestations de la part des autres pays exportateurs.

Pourtant, les suggestions ne lui ont pas manqué, qu'elles proviennent des États membres les plus directement concernés (France et Irlande), de la profession ou du Parlement européen, qui a adopté en juillet dernier, sur le rapport de Mme Simone Martin (1), une résolution suggérant, notamment, la révision des importations préférentielles, une politique active d'exportation, l'élimination des distorsions de concurrence, la diversification de l'aide alimentaire et le relèvement de la prime à la vache allaitante — ces deux dernières suggestions ayant également été récemment soumises au Conseil par la délégation française.

#### a) *Les mesures internes*

##### • **Les aides au stockage**

La Commission a décidé le 26 juillet, d'accorder du 5 août au 22 novembre des aides au stockage privé des quartiers avant et arrière et des carcasses entières de gros bovins mâles. Mais ces subventions ont été accordées au même taux que celles précédemment décidées en avril, qui étaient de 10 % inférieures à celles octroyées d'août à décembre 1984.

##### • **L'intervention**

La Commission a longtemps hésité à accorder des mesures d'interventions spéciales — dont la profession espérait qu'elles auraient été décidées en juillet — faisant valoir que la situation du marché n'était difficile que dans certains États membres, et que la Communauté ne pouvait financer une augmentation trop rapide des achats, au moment où les stocks atteignaient déjà 700 000 tonnes.

Finalement, cédant aux instances de la France et de l'Irlande, principales victimes de l'effondrement des cours, elle a consenti début septembre à ouvrir l'intervention pour les carcasses et demi-carcasses de viande bovine. Cette intervention a été cependant limitée à 3 semaines — du 30 septembre au 18 octobre.

##### • **Les mesures de déstockage**

La Commission a décidé à la mi-septembre d'abaisser de 20 % les prix de vente des quartiers avant et arrière afin d'ouvrir la possibilité d'exporter environ 175 000 tonnes de viande vers les pays de l'Est.

---

(1) Rapport doc. A2-48/85.

Elle a d'autre part ouvert une adjudication pour mettre 40 000 tonnes de viande à la disposition des industries de transformation.

• **Les suggestions des États membres**

— *Le relèvement de la prime à la vache allaitante*

Au Conseil agricole de septembre, la délégation française a demandé un relèvement, à titre exceptionnel et pour un an, de la prime à la vache allaitante, afin d'améliorer la situation des éleveurs spécialisés, atteints par la concurrence résultant de l'afflux de viande de vache de réforme. Cette demande n'apparaît pas exorbitante, le niveau de la prime (15 Écus) n'ayant pas été relevé pour la campagne en cours.

— *La législation vétérinaire*

Une autre suggestion a été soumise au Conseil par les délégations allemande, danoise, néerlandaise et italienne : l'interdiction de l'utilisation des hormones dans l'élevage, qui, selon la R.F.A., serait responsable de près de 15 % des excédents actuels de viande (1). Le Conseil est convenu de reprendre prochainement ses travaux sur cette question.

b) *La politique d'exportation*

Après l'année record 1984, pendant laquelle la Communauté a été le premier exportateur mondial de viande bovine, l'année 1985 devrait traduire un certain tassement : de janvier à septembre, les certificats à l'exportation ne représentent qu'un volume de 329 000 tonnes, contre 649 000 pour la même période l'an dernier.

En juillet dernier, la Commission a cependant tenté d'élargir ses débouchés en octroyant des restitutions à l'exportation vers 10 pays asiatiques : cette « percée » a suscité des protestations de l'Australie, qui considère l'ensemble de la zone comme sa « chasse gardée », bien que la C.E.E. ait soigneusement évité d'accorder des restitutions vers les principaux clients de l'Australie (Japon, Corée, Malaisie, Singapour, Taïwan).

---

(1) voir sur ce point les conclusions de la Délégation adoptées le 6 juin 1985 sur le rapport de M. Marcel Daunay (Tome II du présent rapport).

La conclusion en septembre 1984, suite aux mesures de déstockage, d'un contrat de vente de 175 000 tonnes de viande à l'U.R.S.S. à des prix subventionnés devrait permettre d'améliorer quelque peu le score à l'exportation communautaire : ce contrat a cependant grandement mécontenté les exportateurs allemands, qui ont officiellement protesté contre un accord « taillé sur mesure pour la France et l'U.R.S.S. »...

### C. — L'avenir incertain du marché viti-vinicole

Une étude récente de l'Office statistique de la C.E.E. a précisé que l'Europe à Douze sera de très loin le premier producteur mondial de vin : 60 % de la production mondiale, soit 220 millions d'hectolitres. On ne peut certes pas dire que cette nouvelle constitue vraiment une surprise : elle peut néanmoins être un rappel utile, au moment où la C.E.E. s'apprête à tester sa nouvelle organisation de marché (1).

La récolte 1985 devant être du même ordre d'importance que celle de 1984, l'épreuve risque d'être rude : la Commission devra sans doute recourir, avant février 1986 au plus tard, à la distillation obligatoire, qui pourrait selon les hypothèses actuellement envisagées, porter sur 16 millions d'hl (avant déduction des quantités portées à la distillation préventive).

En attendant, la Commission a ouvert en septembre les distillations préventive et de bonne fin, tandis que la France et l'Italie, peut-être inquiètes de l'évolution future, signaient une convention destinée à éviter de rallumer la « guerre du vin » franco-italienne : précaution d'autant plus utile que l'indispensable réalisation du casier viticole communautaire semble devoir être une fois de plus retardée.

#### 1° *Les distillations ouvertes en septembre*

La Commission a ouvert le 4 septembre la distillation de garantie de bonne fin pour la récolte 1984 et la distillation préventive destinée à résorber une partie des excédents de la vendange 1985, que la Commission souhaiterait éliminer en recourant uniquement aux distillations préventive et obligatoire, cette dernière devant être payée à un prix particulièrement peu attractif (46 ou 47 % du prix d'orientation) compte tenu du volume prévisible des excédents.

---

(1) voir sur ce point le précédent rapport d'information de la Délégation n° 325 Sénat (84-85).

a) *La distillation de garantie de bonne fin*

Conformément à son intention de mettre l'accent sur les distillations préventive et obligatoire et dans le souci de limiter les dépenses de distillation, la Commission a ouvert la distillation de bonne fin, réservée aux producteurs ayant conclu des contrats de stockage de longue durée, dans des conditions moins attractives que de coutume. Le plafond de distillation n'a pas été fixé à son niveau maximum (18 % de la récolte) et seulement 15 % de la production pourra cette année bénéficier de la garantie de bonne fin, dont le taux est particulièrement avantageux (91,5 % du prix d'orientation). En application de ce plafond, les quantités distillées devraient être de 10 millions d'hl.

b) *La distillation préventive*

Son plafond a été porté à 13 hl par hectare (contre 10 l'an dernier) compte tenu de son prix relativement attractif par rapport à celui de la distillation obligatoire (65 % du prix d'orientation), elle devrait remporter un certain succès, et pourrait, si les viticulteurs l'utilisent au maximum, éliminer quelques 8 millions d'hl.

2° *Le problème du casier viticole communautaire  
et la convention franco-italienne*

La mise en œuvre du casier viticole communautaire, décidée en principe lors de l'adoption de la réforme viti-vinicole, semble devoir prendre un nouveau retard. Le Commissaire européen responsable de l'Office statistique des Communautés, M. Pfeiffer, a en effet demandé que soit suspendue la proposition de la Commission qui devait être présentée fin septembre au Conseil.

Cette demande se fonde sur plusieurs observations : M. Pfeiffer s'interroge en particulier sur l'utilité de recueillir des données dont l'Office statistique selon lui, dispose déjà, sur le coût d'un casier viticole et sur ses avantages par rapport aux données statistiques déjà disponibles. Cette remise en cause du casier, pourtant considéré à juste titre comme un « *élément fondamental* » de la réforme du marché viti-vinicole (cf. la déclaration commune adoptée par le Parlement, le Conseil et la Commission à l'issue de la concertation sur les nouveaux règlements), risquerait d'avoir de graves conséquences.

Votre Délégation ne peut à ce sujet que rappeler les positions qu'elle a à plusieurs reprises adoptées, et aux termes desquelles la réalisation d'un cadastre viticole lui paraissait indispensable pour assurer un fonctionnement correct du marché viticole et éliminer la fraude comme pour garantir une application équitable des mesures structurelles. Le prochain élargissement ne fait que renforcer cette exigence. L'absence d'un cadastre fiable et à jour, déjà cause de bien des déboires dans l'Europe à 10, serait à l'évidence catastrophique après l'élargissement, compte tenu de l'importance du vignoble espagnol (le plus vaste du monde avec plus de 1,6 millions d'ha) et des incertitudes que l'on peut avoir quant au calcul de la superficie effectivement exploitée de ce vignoble.

Ce nouvel obstacle à la réalisation du casier communautaire, véritable arlésienne de la politique commune viti-vinicole, ne fait que renforcer l'intérêt de la convention de coopération viti-vinicole récemment signée par la France et l'Italie, même si une coopération de cet ordre ne peut à l'évidence pallier l'absence de disciplines communautaires.

Cette convention, signée le 30 août dernier à Nice par les ministres français et italien de l'agriculture, instaure une commission bilatérale chargée d'examiner tous les problèmes relatifs à la production et au marché du vin. D'autre part — et surtout — la convention prévoit la création en Italie d'un cadastre viticole. L'objet de la convention est d'éviter la résurgence des conflits franco-italiens en la matière et d'œuvrer pour l'amélioration de la qualité des produits, mais aussi de prévenir une « guerre des prix » qui ne pourrait qu'affaiblir la viticulture des deux pays à quelques années de l'ouverture effective du marché à la production espagnole.

### **III. — L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES AGRICOLES ET LA MISE EN OEUVRE DE LA DISCIPLINE BUDGÉTAIRE**

Première victime de la rigueur — pour ne pas dire de la pénurie — financière de ces dernières années, la P.A.C. sera aussi le secteur le moins favorisé par la relative aisance qu'assure à la Communauté le desserrement des ressources propres : le projet de budget général pour 1986 lui applique en effet dans toute sa rigueur la « discipline budgétaire », héritage malheureux du « paquet de Fontainebleau ».

### 1° *Le financement de l'agriculture communautaire en 1985*

L'adoption du budget 1985, arrêté le 13 juin, a soustrait l'agriculture au carcan des douzièmes provisoires — qui ne lui assurait que des avances mensuelles de 1,4 milliards d'Écus, inférieures de 200 millions d'Écus environ au minimum nécessaire.

Les crédits du F.E.O.G.A. garantie du budget 1985 ne correspondent pas pour autant à une manne inépuisable — comme en témoignent d'ailleurs les propositions de prix de la Commission : ils s'élèvent à 19,979 milliards d'Écus, en augmentation de 8,85 % sur 1984, mais ils ont été gérés au plus juste.

Au 31 août, les crédits consommés atteignaient 12,719 milliards d'Écus (64 % du total). Ce rythme global de consommation est normal. Et même, compte tenu du niveau modéré des avances mensuelles demandées jusqu'ici, des crédits devraient pouvoir être dégagés pour l'écoulement des stocks ou la couverture de leur dépréciation.

Mais des virements de crédits apparaissaient déjà nécessaires pour faire face aux dépenses de certains secteurs : les M.C.M. (où les dépenses excédaient déjà de 5 % les crédits), le sucre. D'autres postes de dépenses accusaient également un rythme élevé de consommation des crédits : les aides à la transformation de fruits (78 %), les restitutions à l'exportation de viande bovine (78 %).

### 2° *L'application de la discipline budgétaire aux crédits de l'agriculture pour 1986*

Suivant à la lettre les prescriptions des conclusions du Conseil de décembre 1984, qui veulent que « les dépenses agricoles croissent moins vite que les autres dépenses », le Conseil Économie-Finances du 8 juillet 1985 avait fixé à 20 619,4 millions d'Écus le montant maximal pour l'exercice 1986 des dépenses nettes relatives aux marchés agricoles.

La France, le Danemark, la Grèce et l'Irlande avaient indiqué au procès-verbal que le « cadre de référence » prévu pour les dépenses agricoles ne devait pas être interprété de manière rigide.

Ce « cadre » n'a pourtant pas jusqu'à présent été remis en cause par le Conseil puisque le projet de budget 1986 (cf. supra chapitre I) reste encore en deçà du plafond calculé en juillet, et limite à 21,012 milliards d'Écus les dépenses agricoles.



Ces crédits, y compris 500 millions environ résultant de l'élargissement, représentent une progression de 2,4 % par rapport à cette année des crédits prévus pour l'Europe à 10 (1), y compris les dépenses d'amortissement des stocks (+ 5,3 % avec les dépenses « élargissement »).

Cette augmentation dérisoire laisse encore présager, pour 1986, des propositions de prix de campagne inspirées de la plus sombre austérité.

---

(1) les augmentations correspondantes en 1984 et 1985 ont été respectivement de 16 % (84/83) et de 8,8 % (85/84).

## CHAPITRE III

### LES POLITIQUES COMMUNES DE L'INDUSTRIE, DE LA RECHERCHE ET DES TRANSPORTS

Tandis que les projets de relance de l'Europe technologique prolifèrent, la Communauté continue de gérer les programmes sectoriels existants notamment dans les domaines suivants : technologies de l'information, chantiers navals, sidérurgie et transports.

En outre, compte tenu de leur importance et nonobstant le fait qu'ils ne relèvent pas du cadre communautaire, on fera rapidement le point des programmes européens concernant l'aéronautique et l'Espace.

#### I. — AÉRONAUTIQUE ET ESPACE

Dans ces deux secteurs, éminemment stratégiques, on passe facilement de l'optimisme au pessimisme. Sur la lancée de la Conférence de Rome du mois de janvier dernier, tous les espoirs étaient permis pour l'Europe spatiale : l'on se souvient que certes, la résolution finale n'avait pas « accueilli favorablement et fait sien » le projet de navette HERMES (1) comme cela était le cas pour ARIANE V et pour le laboratoire spatial COLOMBUS, et que l'Agence spatiale européenne s'était contentée de « prendre note avec intérêt de la décision française » et d'inviter la France à la tenir « informée »... « en vue d'inclure ce programme dès que possible dans ses programmes facultatifs. Mais l'échec du 15<sup>e</sup> tir d'ARIANE, le 13 septembre ainsi que la **non participation allemande au programme HERMES** ne peut que tempérer l'enthousiasme du début de l'année 1985. Cela dit, l'avenir commercial de la fusée européenne n'est pas compromis (2) par un

---

(1) engin spatial de 17 tonnes capable d'emporter 2 à 6 astronautes ainsi que des petites charges : il devrait être réalisé pour 1995.

(2) Les causes exactes de l'échec du dernier tir ayant été déterminées — la défectuosité de la vanne d'injection d'hydrogène du moteur du troisième étage — ARIANESPACE est raisonnablement optimiste et a déjà mis en œuvre les mesures correctives pour éviter que l'accident ne se reproduise.

accident qui dans une perspective à plus long terme reste relativement mineur. De même, l'absence de la République fédérale allemande de la navette HERMES n'en compromet pas la réalisation dans la mesure où l'Aérospatiale a déjà rassemblé plus de 90 % des sommes nécessaires à son financement.

La République fédérale a effectivement fait savoir, compte tenu de sa participation aux projets européens COLOMBUS et ARIANE V, qu'elle ne pourrait pas soutenir HERMES « dans un avenir prévisible ». Le projet n'en conserve pas moins de grandes chances d'être « européenisé » vu le nombre d'industriels européens intéressés. En l'état actuel des choses, le dossier devrait être présenté à l'Agence Spatiale Européenne en avril-mai 1986 pour que la décision finale puisse être prise en mars-avril 1987. La phase opérationnelle débute cependant dès maintenant avec la désignation d'un maître d'œuvre : après quelques hésitations c'est l'Aérospatiale qui a été choisie bien que DASSAULT se voit confier avec le titre de « maître d'œuvre délégué » la responsabilité de la phase — extrêmement délicate — de la rentrée dans l'atmosphère.

Le paysage industriel européen est non moins contrasté dans le secteur de l'aéronautique. **AIRBUS est bien parti**. Le petit avion A 330 a déjà enregistré plus de quatre vingts commandes fermes et plus de 230 intentions d'achat, ce qui donne aux responsables bon espoir de dépasser le chiffre de 600 appareils qui constitue le seuil de rentabilité du programme. En revanche, **l'échec du projet d'avion de combat européen** démontre, s'il en était encore besoin, l'incapacité des volontés politiques à surmonter certaines inerties industrielles. A priori mieux valait pour un marché colossal de mille avions — représentant un débouché de plus de 350 milliards de f. — construire un seul modèle d'avion à la fois moins coûteux à construire et permettant une meilleure coordination des forces armées. Une partie de bras de fer a opposé DASSAULT, leader européen actuel du secteur fort de son avance technologique, à BRITISH AÉROSPACE, Chef de file de l'équipe de l'avion européen TORNADO. C'est ce dernier qui l'a emporté, ce qui était inévitable dès lors que, en dépit de multiples pressions, la firme française campait sur ses positions. Même si les deux avions ont des caractéristiques différentes et donc un emploi différent, deux avions c'est trop pour l'Europe qui a donc perdu, une fois de plus, une bonne occasion de se faire.

## II. — LES NOUVELLES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

C'est sans doute le secteur dans lequel l'action de la Communauté est la plus dynamique avec les programmes ESPRIT et RACE — et ce même si des efforts appréciables sont faits dans d'autres domaines, tels la biotechnologie ou avec le programme BRITE.

Bien que certains lui reprochent de faire la part trop belle aux grandes entreprises et d'aboutir à un « saucissonnage » des projets, le **programme ESPRIT** a pris un bon départ. Le premier bilan chiffré fait apparaître les résultats suivants : les douze grands groupes fondateurs vont se partager environ 50 % des dix milliards de F. de budgets d'études sur cinq ans (cofinancés à part égales par les entreprises et par la Communauté). PHILIPS en prend la plus grosse part avec des programmes de 700 millions de F., suivi par SIEMENS avec 600 millions de F. et par THOMSON avec 500 millions de F., BULL et la C.G.E. occupent les deux places suivantes avec des contrats de recherche atteignant respectivement 400 et 350 millions de F.

En ce qui concerne la *participation des petites et moyennes entreprises*, la Commission a donné les résultats suivants :

a) les entreprises de 50 employés et moins participent à 22 projets de recherche et développement ;

les entreprises de 50 à 100 employés participent à 11 projets et les entreprises de 100 à 500 employés participent à plus de 50 % des projets.

La Commission est satisfaite du niveau de participation de ces entreprises ;

b) Leur participation, c'est-à-dire leur contribution globale à ces projets, pour lesquels elles aspirent à devenir partenaires, est respectivement de :

— 38 750 000 Écus pour les entreprises de moins de 50 employés ;

— 9 870 000 Écus pour les entreprises de 50 à 100 employés ;

— 30 870 000 Écus pour les entreprises de 100 à 500 employés.

La contribution de la Communauté Économique Européenne sera de 50 % des coûts mentionnés ci-dessus.

Ce succès — auquel contribue pour beaucoup la part éminente laissée aux grands groupes industriels — en a fait comme on l'a vu en

première partie le *modèle de référence privilégié* de tous ceux qui estiment les institutions communautaires suffisamment souples pour gérer efficacement la diversité des programmes nécessaires à la renaissance technologique de l'Europe.

En matière de **télécommunication**, les progrès de l'Europe sont appréciables. Le Conseil conjoint des ministres de l'industrie et des télécommunications qui s'était réuni le 4 juin à Luxembourg, a finalement abouti à des décisions tant en ce qui concerne la normalisation des techniques (1) que la mise en place d'un vaste réseau intégré de communication à large bande préparé dans le cadre du programme RACE. En mars 1985, la Commission avait proposé la première phase d'un programme de recherche développement pour la Communauté dans les technologies de pointe des télécommunications : (RACE — en anglais Research and development in Advanced Communication technology for Europe) afin de surmonter les handicaps qui pourraient compromettre le renforcement de l'industrie européenne des télécommunications.

Au cours du Conseil de juin certains pays comme la R.F.A. et le Royaume-Uni avaient d'abord estimé non seulement que la dotation de 21 millions d'Écus prévue pour la phase initiale était élevée mais encore que les travaux envisagés pourraient être confiés à la Conférence européenne des postes et télécommunications et ne devraient pas faire l'objet de crédits communautaires.

En définitive, on est parvenu lors de cette réunion à un accord de principe sur le lancement de cette phase préparatoire dotée de 20 millions d'Écus. On note que, selon le Conseil que la Conférence européenne des postes et télécommunications devrait apporter un concours substantiel à la réalisation de cette phase.

Au mois de juillet, l'adoption formelle avait été retardée par la nécessité de lever une réserve grecque tendant à garder à Athènes ses

---

1) La Commission a approuvé deux propositions (COM 85/230) de directives concernant respectivement :

— la normalisation dans le domaine des technologies de l'information et des télécommunications.

— la reconnaissance mutuelle des essais de terminaux de télécommunication.

Ces deux propositions contribuent à ouvrir la voie vers l'instauration d'un marché commun des matériels et des services télématiques, à augmenter l'efficacité des échanges d'informations et à réduire les coûts d'adaptation supportés par l'utilisateur en raison du manque de compatibilité au niveau des logiciels.

chances pour l'installation d'un éventuel institut de recherche européen. On note incidemment que dans le domaine de la fusion thermonucléaire, le Conseil a décidé dans la foulée la création d'un laboratoire sur la fabrication et l'utilisation du Tritium d'ISPRA en Italie où la C.E.E. a déjà installé son centre de recherche.

\*  
\*     \*

Les programmes RACE et ESPRIT sont par leur ampleur même significatifs des ambitions que la Commission forme pour la C.E.E. en matière de recherche ; elle souhaite se donner les moyens financiers de ces ambitions en proposant de porter de 3 à 6 % la part des ressources propres communautaires qui y sont consacrées.

*Le Parlement européen* a appuyé cette proposition lors de la session qu'il a consacré en septembre au « *défi des nouvelles technologies* » (1).

---

(1) Cette session a été l'occasion de la publication d'une série de rapports :

- rapport de M. Poniatowski, au nom de la commission de l'énergie, de la recherche et de la technologie sur la réponse de l'Europe au défi technologique ;
- rapport de M. Münch, au nom de la commission de l'énergie, de la recherche et de la technologie, sur la mise en œuvre d'un espace européen de la recherche ;
- rapport de M. Longuet, au nom de la commission de l'énergie, de la recherche et de la technologie, sur les problèmes technologiques auxquels sont confrontés le Portugal et l'Espagne et la possibilité d'un soutien communautaire ;
- rapport de M. Metten, au nom de la commission de l'énergie, de la recherche et de la technologie, sur les problèmes soulevés par les transferts de technologie, notamment entre pays industriels avancés ;
- rapport de M. Ciancaglini, au nom de la commission de l'énergie, de la recherche et de la technologie, sur les conséquences des nouvelles technologies sur la société européenne ;
- rapport de M. Brok, au nom de la commission des affaires sociales et de l'emploi, sur l'impact des nouvelles technologies ;
- rapport de Mme Salisch, au nom de la commission des droits de la femme, sur l'impact social des nouvelles technologies sur la condition de la femme ;
- rapport de M. McMahon, au nom de la commission de la jeunesse, de la culture, de l'éducation, de l'information et des sports, sur les nouvelles technologies de l'information et les systèmes scolaires de la Communauté ;
- rapport de M. Linkohr, au nom de la commission de l'énergie, de la recherche et de la technologie, sur la création d'un Office parlementaire européen d'évaluation des choix scientifiques et technologiques ;
- rapport de M. Toksvig, au nom de la commission de l'énergie, de la recherche et de la technologie sur la politique spatiale de l'Europe ;
- rapport de M. Wijsenbeek, au nom de la commission des transports, sur les nouvelles technologies avancées dans le domaine des transports.

### III. — LES CHANTIERS NAVALS

Dans de précédentes conclusions de décembre 1984 la Délégation avait analysé les causes de la crise de la construction navale en Europe (1) : dépression du marché mondial des transports notamment pétroliers, concurrence des nouveaux producteurs et du Japon constituent toujours autant de facteurs de la crise d'un secteur qui ne continue à travailler qu'au prix de subventions publiques massives. Le principe général de l'encadrement des aides publiques n'est pas applicable tel quel dans ce secteur. La Commission en est consciente et s'est efforcée de s'adapter à la situation en acceptant les subventions lorsqu'elles s'accompagnent d'un programme de restructuration. Ainsi la cinquième directive du Conseil « aides à la construction navale » applicable en 1985 et 1986 autorise donc les aides à condition que leur but ne soit pas de maintenir en vie des chantiers non rentables mais de favoriser leur adaptation au marché.

A la fin de l'année 1984, la Commission avait ouvert une « *procédure d'examen* » à l'égard des régimes d'aides italien, britannique, hollandais et français. Au cours de la procédure, elle a obtenu que l'Italie, le Royaume-Uni et la Hollande apportent des modifications à leurs projets en vue d'une meilleure transparence des aides et d'un affichage plus clair des objectifs de restructuration.

La Commission a autorisé les trois pays concernés à adopter les mesures suivantes :

— Royaume-Uni : un budget global de 140 millions de livres pour financer des subventions à la production jusqu'à 22,5 % du prix des contrats pour des navires construits par British Shipbuilders, et jusqu'à 27,5 % pour Harland and Wolff à Belfast. Ce schéma continuera jusqu'à la fin de 1986 et devrait permettre au gouvernement britannique de poursuivre la restructuration de l'industrie de maîtriser les pertes enregistrées par les chantiers navals du secteur public ;

— Italie : un budget de 75 milliards de lires italiennes pour financer des subventions à la production jusqu'à 25 % (exceptionnellement 30 %) du prix des contrats de navires, étant entendu que le tonnage à construire grâce à cette aide sera limité à 80 000 tonnes compensées en 1984, 70 000 en 1985 et 60 000 en 1986. Une certaine aide sera disponible pour les chantiers navals de réparation et l'on attribuera une attention spéciale à la partie de l'industrie qui est localisée dans le Mezzogiorno. Le gouvernement italien s'engage à poursuivre ses efforts de restructuration et à maîtriser les pertes des chantiers du secteur public ;

---

(1) conclusions adoptées le 12 décembre 1984 sur le rapport de M. Cabanel, Sénateur.

— Pays-Bas : l'aide déjà autorisée par la Commission pour 1984, et qui permet une subvention moyenne de 8 % du prix du contrat d'un navire, peut être accrue d'une moyenne de 3 %, à cause de la forte détérioration de la situation de cette industrie en 1984. Le gouvernement insistera auprès de l'industrie afin qu'elle complète sa restructuration, et réduira considérablement l'aide pour les chantiers navals pendant l'année en cours.

En ce qui concerne la *France*, l'examen est plus complexe car *l'aide de l'État s'inscrit dans le cadre d'un processus de restructuration du capital des entreprises concernées*. Aussi, après s'être donné le temps de la réflexion, la Commission a précisé des réserves (J.O.C. 252 du 3.10.85) qui pourraient déboucher sur une procédure d'infraction. Elle estime qu'au stade actuel, *les aides* que le gouvernement français projette d'octroyer aux chantiers navals et qui, comportant des aides à la production allant jusqu'à 30 % du prix des navires construits dans les grands chantiers, 20 % dans les chantiers de taille moyenne (30 % dans des cas exceptionnels), et des primes à la restructuration de 1 850 millions de francs français pour un chantier de construction navale et de 300 millions de francs français pour cinq grands chantiers de réparation navale, *ne sont pas compatibles avec les conditions stipulées aux articles 4 et 6 de la directive du Conseil du 28 avril 1981 (directive 81/363/CEE)* et plus particulièrement parce que les aides envisagées ne paraissent pas trouver leur justification dans des efforts suffisants de restructuration visant à éliminer les surcapacités existantes. La Commission est d'autre part préoccupée par l'intensité des aides envisagées qui risquent d'entraîner des répercussions inévitables sur l'adaptation des capacités aux conditions du marché entreprise dans d'autres États membres.

La Communauté a sans doute raison d'éviter une surenchère des aides publiques qui ne constitue en aucune façon un moyen de sortir les chantiers navals européens de la crise. Mais elle reste singulièrement discrète au niveau des aides industrielles régionales, ou sociales, ainsi qu'en témoigne la réponse de la Commission à la question n° 1882/84 de M. Terence Pitt :

« *Au cours des dix dernières années, la Commission européenne a accordé à l'industrie de la construction navale des aides au titre du Fonds de développement régional de l'ordre de 4,4 millions d'ÉCUS, auxquelles se sont ajoutés quelque 47,6 millions d'ÉCUS octroyés entre 1981 et 1984 au titre du Fonds social en faveur des travailleurs des chantiers navals.*



*Au titre du Fonds régional, les sommes suivantes ont été octroyées entre 1975 et 1984 : en millions d'ÉCUS :*

|                         |                       |
|-------------------------|-----------------------|
| <i>Belgique</i>         | <i>294 500 Écus</i>   |
| <i>R.F. d'Allemagne</i> | <i>988 755 Écus</i>   |
| <i>Grèce</i>            |                       |
| <i>Italie</i>           | <i>528 474 Écus</i>   |
| <i>Royaume-Uni</i>      | <i>373 807 Écus</i>   |
| <i>Danemark</i>         | <i>237 276 Écus</i>   |
| <i>France</i>           | <i>1 408 181 Écus</i> |
| <i>Irlande</i>          | <i>112 802 Écus</i>   |
| <i>Pays-Bas</i>         | <i>442 261 Écus</i>   |
| <br>                    |                       |
| <i>Total</i>            | <i>4 385 807 Écus</i> |

*Le seul concours du Fonds régional accordé directement à l'industrie de la construction navale (par opposition aux nombreux autres concours destinés à l'infrastructure portuaire) remonte à 1984 et il concernait l'acquisition d'un ferry-boat et la construction d'installations portuaires pour l'« UIG-Lochmaddy-Tarbert Service » (Ecosse). Ce concours se montait à 8,648 millions d'Écus.*

*Quant au Fonds social, les concours accordés pour permettre la reconversion des ouvriers des chantiers navals se sont élevés à un total de 47,621 millions d'Écus entre 1981 et 1984, dont 621 667 Écus en faveur de la France, 44 453 pour la Grèce, 36 371 millions d'Écus pour l'Italie et 10,584 millions pour le Royaume-Uni.*

*En outre, le Fonds social est intervenu pour la formation du personnel de la marine marchande à raison de quatre concours pour la Grèce totalisant 4,131 millions d'Écus en 1983, et d'un concours de 161 935 Écus en 1984 pour le Royaume-Uni.*

*La Commission a, en outre, approuvé deux prêts au titre de l'article 54, alinéa 2 du Traité de la CECA à l'industrie de la construction en 1980, à savoir 4 millions d'Écus pour la R.F. d'Allemagne et 22 millions pour l'Italie. »*

#### IV. — LA SIDÉRURGIE

A l'approche du 31 décembre 1985, et après cinq ans d'un régime « anti-crise » marqué par l'instauration de quotas de production depuis le 31 octobre 1980 et par l'adoption d'un « code des aides » depuis le 7 août 1981, la Commission et le Conseil ont cherché à nouveau en juillet 1985 et à l'automne comment pourrait être partiellement maintenu un régime dont l'évolution de l'appareil sidérurgique communautaire n'avait pas permis la disparition totale à la date fixée il y a cinq ans.

Le 25 juillet 1985, le Conseil a examiné les objectifs généraux « Acier à l'horizon 1990 » élaborés par la Commission, et lui a demandé de présenter à l'automne un document précis sur lequel il se prononcerait définitivement. Finalement, les propositions faites par la Commission, au mois de septembre, ont permis au « Conseil Acier » d'arrêter une position au cours de sa deuxième session du mois d'octobre.

##### A. — Les premières approches (juin-juillet 1985)

Après la publication de ses « objectifs généraux acier 1990 » le 4 juin 1985 (doc. COM/85/208 final), c'est dans son memorandum du 19 juillet 1985 (doc. COM/85/376 final) que la Commission a défini les orientations générales qu'elle préconisait en matière d'aides à l'industrie sidérurgique communautaire après 1985. Dans d'autres communications (doc. COM/85/382 et 384 final des 16 et 25 juillet 1985), la Commission a exposé quels pourraient être à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1985 le régime des quotas de production et de livraison, celui prix minima pour une série de produits et les actions structurelles en faveur des bassins de restructuration. Ces communications, qui couvraient également les problèmes sociaux et régionaux, formulaient des orientations politiques sur lesquelles le « Conseil Acier » du 25 juillet a fait un premier tour d'horizon.

L'idée générale de la Commission est que les mesures décidées en 1980-81 ont atteint certains objectifs mais qu'une période transitoire de trois ans au plus est encore nécessaire pour permettre au marché de la sidérurgie d'être libre et concurrentiel.

### 1° *Les résultats obtenus*

La Commission explique que, à la fin de 1985, la sidérurgie européenne aura rempli le contrat politique conclu en novembre 1982 à Elseneur entre les ministres de l'Industrie des Dix en étant parvenu à réduire ses capacités de production de 30 à 35 millions de tonnes par rapport à 1980. Au 31 décembre 1985, en effet, l'effort global de réduction effective aura atteint environ 32 millions de tonnes, et la grande majorité des entreprises sidérurgiques européennes devraient être économiquement viables à partir de 1986. Le coût de cette restructuration aura été élevé, puisqu'il aura représenté la suppression de 200 000 emplois en cinq ans. Au total, depuis 1974, c'est-à-dire depuis le début de la crise, la sidérurgie communautaire aura perdu 350 000 emplois pour en compter 444 000 à la fin mars 1985.

Cependant, la restructuration ne peut être considérée comme achevée et le taux des capacités de production subsistantes n'atteint encore qu'environ 70 % en moyenne communautaire. Un taux de 80 %, qui est considéré comme normal pour une industrie lourde, nécessiterait encore la fermeture, d'ici à 1990, de 20 à 25 millions de tonnes annuelles de capacités de production. Cette constatation est aggravée par le fait que l'horizon sidérurgique mondial n'est pas favorable, et que de très importantes surcapacités existent encore, nécessitant plusieurs années pour atteindre une situation de stabilité.

### 2° *Les mesures préconisées*

#### a) *La libération progressive du marché*

Devant ce constat, la Commission estime que les mesures de restructuration doivent être poursuivies et que l'équilibre entre l'offre et la demande sur le marché commun de l'acier doit être maintenu pendant une période de transition qu'elle évalue à 36 mois.

Au cours d'une première phase, de 18 à 24 mois, il est envisagé un allègement net des mesures de contrainte du marché, grâce à une libéralisation progressive des différentes catégories de produits soumis à quotas et à l'introduction de flexibilités accrues dans la gestion du marché sidérurgique. Les prix minima imposés depuis décembre 1983 seraient suspendus, mais les prix du marché continueraient d'être contrôlés.

La seconde période ne maintiendrait qu'un minimum de contraintes avant le retour aux règles normales du marché.

Plus précisément, la Commission voudrait supprimer les quotas de production pour les produits longs (profilés, laminés marchands, ronds à béton, fil machine) à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1986. Les produits plats resteraient donc soumis au régime de l'article 58 (1) du traité C E C A et la situation serait réexaminée vers le milieu de la période transitoire de 3 ans. En fonction de l'évolution de l'équilibre quantitatif sur le marché et du niveau des prix, la décision serait alors prise de maintenir ou de lever le régime des quotas de production et de livraison pendant toute la durée de la période de transition.

Dès le 1<sup>er</sup> janvier prochain, par ailleurs, les prix minima obligatoires seraient suspendus et remplacés par des prix d'orientation, qui n'ont qu'un caractère indicatif, avant le retour au régime concurrentiel de liberté des prix pour les entreprises. Renonçant à la suppression brutale des prix minima, la Commission entend ainsi les suspendre afin de pouvoir restaurer rapidement une discipline obligatoire en cas de chute brutale du niveau des prix.

Pendant la période de transition, la protection à la frontière du marché commun de l'acier serait maintenue par deux moyens principaux : d'une part, des « arrangements » seraient conclus avec les principaux pays tiers fournisseurs et, d'autre part, un système des prix de base serait pratiqué, en le modifiant en fonction de l'assouplissement préconisé pour le volet interne du mécanisme anti-crise. Enfin, les mesures de contrôle et de surveillance statistique resteraient également en vigueur pour permettre une gestion efficace du dispositif d'organisation du marché.

#### b) *Les aides*

Considérant que le « Code des aides » doit venir à expiration à la fin de 1985, la Commission réaffirme sa détermination d'interdire ultérieurement toute aide aux investissements et au fonctionnement, comme toute aide de caractère régional. En cinq ans, les aides publiques versées dans l'ensemble des pays de la Communauté au secteur sidérurgique auront atteint le montant impressionnant de 33 milliards d'Écus (soit environ 222 milliards de francs).

Toutefois, dans ce contexte d'une discipline sévère, la Commission entend autoriser, à certaines conditions, trois catégories d'aides : des aides à la Recherche et au Développement, des aides pour les installations de protection de l'environnement et des aides à la fermeture.

---

(1) Instauration d'un régime de quotas de production en cas de « période de crise manifeste ».

Les deux premières catégories d'aides sont pratiquées dans tous les autres secteurs de l'industrie, et il serait discriminatoire de ne pas les autoriser au profit de la sidérurgie. La Commission prévoit de les autoriser sans limitation dans le temps.

Les aides à la fermeture sont destinées à inciter les entreprises à procéder dans les meilleurs délais à la fermeture de leurs installations de production non rentables. Les autorisations seront prononcées sur la base de critères très stricts afin d'éviter que des primes à la fermeture ne dissimulent en réalité des aides à l'investissement et au fonctionnement, ou n'entraînent des distorsions du marché. La Commission prévoit que les aides à la fermeture ne pourront couvrir que les coûts de l'opération de la fermeture et de déblayage du terrain ainsi que, pour les installations de création récente qui n'ont pas encore été amorties, l'écart entre l'amortissement normal et les sommes déjà amorties.

### *c) La reconversion des bassins touchés par la restructuration*

Les « objectifs généraux acier à l'horizon 1990 » comprennent également un volet visant à accompagner la reconversion des bassins touchés plus particulièrement par la restructuration au moyen notamment d'actions intégrées, de l'octroi de prêts bonifiés et de l'accès des petites et moyennes entreprises au capital à risque et au crédit. Plus précisément, la Commission déclare vouloir augmenter de 50 millions d'écus par an les bonifications d'intérêt pour les prêts à la reconversion des régions sidérurgiques au cours de la période 1986-1989, et mettre davantage l'accent sur la création d'emplois alternatifs dans les bassins frappés par la crise sidérurgique. La Commission rappelle que ces actions s'ajouteront à celles qu'elle a menées de 1981 à 1984 et qui se sont traduites par la mobilisation de 6,7 milliards d'écus (3,7 milliards sous forme de prêts, 3 milliards sous forme d'aides) en mesures tendant au maintien du pouvoir d'achat des sidérurgistes licenciés, à la création d'emplois alternatifs et au co-financement de retraites anticipées.

### *3° Les débats préliminaires*

Le Conseil « Acier » du 25 juillet, procédant à un débat d'orientation sur les premières approches faites par la Commission, avait trouvé un consensus général mais non définitif sur les principes posés pour maintenir les mesures d'organisation du marché. Les aides à la fermeture d'installations de production, par contre, avaient suscité une ferme opposition de la part de la délégation allemande.

a) *L'organisation du marché*

Les différentes mesures (libération progressive des quotas, suppression des prix minima, etc...) concernant l'organisation du marché pendant une période transitoire de trois ans au plus ont trouvé l'agrément des différentes délégations, même si la durée de la période faisait l'objet d'appréciations différentes. L'Allemagne préférerait une période de transition de 2 ans, les Pays-Bas d'un an, la Belgique un engagement pour deux ans avec la possibilité de proroger d'une année. La Commission avait indiqué que la consommation d'acier avait enregistré une amélioration sensible au cours des 18 derniers mois, et que les mesures envisagées pour la période de transition avaient pour but d'inciter l'industrie sidérurgique à poursuivre activement sa restructuration en vue d'obtenir un équilibre entre l'offre et la demande sur un marché entièrement libéralisé après trois années.

b) *La nouvelle discipline en matière d'aides*

Celle-ci serait fondée, comme on l'a dit, sur l'interdiction complète de toutes les aides, à l'exception de trois catégories particulières qui seraient destinées à couvrir les pertes d'exploitation des entreprises ou à faciliter leurs investissements, qu'ils aient ou qu'ils n'aient pas une finalité régionale.

Alors que le Conseil s'est accordé à admettre des aides pour la recherche-développement et pour la protection de l'environnement, des divergences de vues importantes se sont manifestées à l'égard de la proposition d'accorder des aides à la fermeture, ces dernières portant sur la couverture des frais sociaux (primes de départ, frais de pré-retraites) et sur le versement d'une indemnité n'excédant pas la valeur des installations.

La délégation allemande s'est opposée d'une façon catégorique à cette suggestion qui, selon elle, viderait de leur sens les conclusions du Conseil « Acier » du 26 mars 1985 que la R F A n'avait acceptées qu'à la condition qu'aucune aide publique ne soit versée à la sidérurgie communautaire à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1986.

Le Royaume-Uni s'était montré, comme le Danemark, hésitant à l'égard des aides à la fermeture. Pour les Pays-Bas, ces aides seraient acceptables pour couvrir les frais sociaux, tandis que le Luxembourg voudrait les limiter à une année. La France, la Belgique et l'Irlande s'étaient déclarées favorables aux aides à la fermeture.

A l'inverse de la R F A et des autres délégations, l'Italie avait estimé que pendant la période de transition, des aides à l'investissement devraient pouvoir être accordées en plus des aides à la fermeture.

Avec la France, l'Italie avait également insisté sur la nécessité pour les entreprises nationalisées de ne pas subir de discrimination par rapport aux entreprises du secteur privé en matière de dotation en capital : les deux pays demandaient que les versements des États à ce titre à leurs entreprises sidérurgiques nationalisées soient autorisés. Si le Conseil n'a pas contesté cette demande, il a soulevé une question difficile en prévoyant de veiller à ce que les dotations en capital ne masquent pas des aides destinées en réalité à couvrir des pertes d'exploitation.

Ces divergences importantes n'ont pas empêché le Conseil du 25 juillet d'adopter à l'unanimité des conclusions par lesquelles il reconnaît la nécessité d'une période transitoire de trois ans au plus et invite la Commission à élaborer « *un document précis sur lequel (il) se prononcera à titre définitif sur la base de l'article 58 du traité C E C A en vue de la poursuite d'un régime de contrôle de marché* ». La présidence luxembourgeoise du Conseil avait ajouté des conclusions concernant les aides et invitait la Commission à approfondir ses réflexions sur la discipline des aides à partir du 31 décembre 1985.

## **B . — Les précisions de la commission et l'accord du conseil (septembre-octobre 1985)**

Les documents (doc. COM/85/509 et 515 du 29 septembre 1985) préparés par la Commission en vue des délibérations du Conseil à l'automne reprend les orientations présentées avant l'été et comporte une série de mesures qui sont destinées, d'une part, à permettre à l'industrie sidérurgique de poursuivre sa restructuration dans un marché ordonné et, d'autre part, à l'aider et à l'inciter à s'adapter graduellement aux règles du marché.

### **1° Les précisions de la Commission**

#### **a) Les quotas**

A partir du 1<sup>er</sup> janvier 1986, le régime des quotas de production, fondé sur l'article 58 du traité C E C A, ne sera plus appliqué au fil machine, aux ronds à béton et aux tôles revêtues (produits longs des

catégories IV, V et I c et I d). Ces produits, représentant actuellement 30 % des produits C E C A soumis au régime des quotas, répondent en effet aux critères retenus par la Commission : surcapacités résorbées, demande accrue, entreprises hors crise.

Pour répondre à l'évolution du marché, la Commission propose également de pouvoir procéder de façon autonome aux adaptations nécessaires des catégories de produits qui restent soumises au régime des quotas. L'accroissement des « flexibilités internes » du système se traduira par la suppression du double contrôle de fait qui existe pour certains produits plats dans le système actuel et par l'augmentation des possibilités de transfert entre produits et d'un trimestre à l'autre.

Pour encourager la poursuite de la restructuration, les entreprises pourront également, à l'intérieur de leurs références globales, modifier, sous certaines conditions, leur production dans une proposition de 10 % pour adapter leurs quotas à l'évolution de leur outil productif. En outre, des quotas supplémentaires seront accordés pour toute réduction nouvelle de capacité.

La Commission, qui reprend dans ses propositions les mesures de régulation et de contrôle faites au mois de juillet (prix d'orientation, contrôle statistique, prix de base à l'importation), estime que la première phase de ce nouveau plan devrait être achevée au 31 décembre 1987. Éventuellement, un régime voisin mais allégé serait appliqué au cours d'une troisième année dans le cas où la sidérurgie communautaire ne pourrait être placée après deux ans dans un marché concurrentiel.

#### b) *Les aides*

Le projet de décision que la Commission a soumis au Conseil au titre de l'article 95 du traité C E C A part du principe que les entreprises sidérurgiques des États membres devront être responsables à partir de 1986 de leur propre équilibre et devront assurer leur restructuration par leurs propres ressources. De même que le régime de contrôle du marché sera supprimé progressivement, les aides seront attribuées dans des limites très étroites et, à l'exception des aides à la recherche-développement et à l'environnement, être supprimées au-delà de la période transitoire de 3 ans.

Le projet de décision sur les aides et les transferts financiers, dont la durée de validité est prévue jusqu'au 31 décembre 1990, admet des



aides à la fermeture d'installations de laminés à chaud, malgré l'opposition manifestée par la délégation allemande lors du Conseil « Acier » du 25 juillet 1985. Les aides à la fermeture devraient « couvrir les frais normaux réellement occasionnés par la fermeture partielle ou complète d'installations sidérurgiques ayant régulièrement produit jusqu'à la date de leur notification » et ne seront pas applicables aux fermetures intervenues dans le cadre du « Code des aides » qui prend fin le 31 décembre prochain.

La Commission précise à l'article 4 du projet de décision que les frais susceptibles d'être couverts par les aides à la fermeture sont « les allocations versées aux travailleurs licenciés ou mis anticipativement à la retraite (...), les indemnités dues à des tiers en raison de la résiliation de contrats portant notamment sur la fourniture des matières premières et les dépenses occasionnées par la réadaptation du terrain, des bâtiments et/ou des infrastructures de l'installation fermée en vue d'une autre utilisation industrielle ».

Concernant les aides à la recherche et au développement, la Commission précise qu'elles pourront atteindre jusqu'à 25 % des frais du projet. Cette limite est fixée à 15 % de l'investissement projeté pour les aides à l'environnement.

### *2° Le régime « post 85 » défini par le Conseil*

A l'issue de délibérations laborieuses, le Conseil « Acier » est parvenu, le 30 octobre 1985, à trouver une solution d'ensemble au régime communautaire de la sidérurgie après l'expiration, au 31 décembre 1985, du Code des aides et du dispositif « anti-crise ».

Constatant qu'il était presque plus difficile de sortir d'un régime de crise que d'y entrer, le Conseil, faisant preuve d'esprit de conciliation, a retenu des solutions en retrait par rapport aux précisions apportées par la Commission à ses propositions initiales, en particulier pour la libéralisation du marché, mais a **manifesté une volonté politique qui vaut d'être soulignée**. En donnant à la sidérurgie communautaire les orientations de la programmation de ses activités après 1985, le Conseil a fort heureusement évité une période d'incertitude dont le résultat aurait pu être des mouvements spéculatifs préjudiciables à l'équilibre du marché et au niveau des prix.

L'accord du Conseil a porté principalement sur les aides, dont il a donné une définition plus rigoureuse, et sur le régime des quotas de production, dont il a limité la libéralisation.

a) *concernant les aides* après 1985, le Conseil a réduit les possibilités de soutien financier que la Commission considérera comme compatibles avec le marché commun de l'acier.

— au titre de la *recherche et du développement*, les aides doivent avoir l'un des objectifs suivants :

- réduction des coûts de production, en particulier par des économies d'énergie ou des améliorations de productivité.
- amélioration de la qualité des produits, de la performance des produits sidérurgiques et extension de la gamme d'utilisation de l'acier ;
- amélioration des conditions d'environnement et des conditions de travail.

Le montant total de ces aides ne peut dépasser 35 % des coûts éligibles du projet pour la recherche industrielle de base et 25 % pour la recherche appliquée et le développement. Seules les dépenses directement liées à la recherche-développement sont éligibles, à l'exclusion de l'application industrielle et de l'exploitation commerciale. Ces aides ne pourront donner lieu à paiement après le 31 décembre 1988.

— au titre de la *protection de l'environnement*, les aides doivent viser à adapter aux nouvelles normes légales les installations en service deux ans au moins avant leur mise en œuvre, leur montant étant limité à 15 % des dépenses d'investissement directement liées à ces objectifs.

— Les aides à la *fermeture* peuvent atteindre jusqu'à 50 % des allocations versées aux travailleurs licenciés ou mis anticipativement à la retraite, à la condition que les coûts ne dépassent pas le montant des versements habituellement effectués en application des réglementations en vigueur dans les États membres au 1<sup>er</sup> octobre 1985. Les aides ne peuvent être accordées pour les fermetures qui ont déjà été prises en considération par les décisions d'autorisation de la Commission au titre du Code des aides, ou dans le cadre d'un avis favorable rendu au titre de l'article 54 du traité C E C A.

En outre, une définition très précise, basée sur la valeur de rendement et la valeur résiduelle des installations, est donnée des conditions à remplir par les entreprises qui souhaitent obtenir des aides sous forme d'un amortissement accéléré. Ces aides ne pourront donner lieu à paiement après le 31 décembre 1988.

Enfin, pour permettre à la Grèce de verser des aides régionales, celles-ci pourront être octroyées aux investissements sidérurgiques des États membres dans lesquels aucune aide n'a été approuvée au titre du Code des aides, à condition qu'elles n'entraînent pas un accroissement de capacités de production.

b) *concernant les quotas de production*, la Commission a finalement du renoncer à son intention de libéraliser quatre catégories de produits laminés (tôles galvanisées, autres tôles revêtues, ronds à béton et fil machine) à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1986, la grande majorité des États membres estimant prématuré, dans les conditions actuelles d'évolution de la demande et des capacités de production, d'exclure le fil machine et les tôles galvanisées de l'application de l'article 58 du traité C E C A. C'est ainsi que la libéralisation ne portera que sur les ronds à béton et les autres tôles revêtues, ces deux catégories représentant environ 15 % de la production actuellement soumise au régime des quotas.

Il a été convenu que la Commission, après cet accord obtenu à la majorité qualifiée (les Pays-Bas et la Grèce votant contre), procéderait avant la fin de l'année 1986 à un examen de la situation du marché avec le Conseil, et qu'elle ferait de nouvelles propositions destinées à poursuivre la libéralisation progressive du régime à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1987.

## V. — LES TRANSPORTS

L'arrêt rendu le 22 mai 1985 par la Cour de Justice des Communautés sur le recours en carence introduit par l'Assemblée européenne contre le Conseil a eu plusieurs prolongements au cours du semestre écoulé mais ne s'est pas encore traduit par des mesures nouvelles ou concrètes dans le domaine des transports. Outre l'accord trouvé par le Conseil sur une nouvelle réglementation sociale des transports par route, l'actualité des six derniers mois a également été marquée par des débats, déjà anciens mais loin d'être achevés, sur la déréglementation des transports aériens.

### A. — La portée de l'arrêt de la Cour sur le recours en carence

On se souvient que l'Assemblée avait demandé dans son recours à la Cour de dire que le Conseil avait violé le traité en négligeant d'instaurer une politique commune des transports dans la mesure où il n'avait pas arrêté les mesures nécessaires à son avènement dans certains secteurs. Le Conseil, pour sa part, continuait de contester la recevabilité du recours au motif qu'aucun article du traité ne justifiait l'initiative du Parlement, qui est dépourvu d'un pouvoir de contrôle à son égard.

C'est le 22 mai 1985 que la Cour a rendu son arrêt, admettant le droit de saisine du Parlement mais ne retenant pour condamner le Conseil qu'un des seize motifs invoqués par le Parlement européen. Dans son arrêt, la Cour dit en effet que le Conseil « *s'est abstenu, en violation du traité, d'assurer la libre prestation de services en matière de transports internationaux et de fixer les conditions de l'admission des transporteurs non résidents aux transports nationaux dans un État membre* ».

C'est moins dans le jugement au fond que dans la recevabilité du recours que réside l'importance et l'intérêt de l'arrêt de la Cour de Justice. A sa suite, le Conseil s'est préoccupé de rechercher comment il pourrait engager plus concrètement cette politique commune des transports pourtant prévue depuis 1957 dans l'article 3 du traité de Rome.

### 1° *Le sens de l'arrêt du 22 mai 1985*

Dans son arrêt la Cour a reconnu le bien-fondé d'une partie des griefs formulés par l'Assemblée contre le Conseil. Elle a estimé que la liberté de prestation de services dans le secteur des transports aurait dû intervenir avant l'expiration de la période de transition prévue par le traité C E E, conformément à l'article 75 de celui-ci, et que la carence du Conseil était vérifiée sur ce point.

Concernant par contre le grief plus général d'absence de définition d'une politique commune des transports, la Cour a considéré que cette lacune, même si elle est vérifiée, ne constitue pas nécessairement une carence suffisamment définie pour être justiciable d'une recours devant elle. Refusant de se prononcer sur les autres projets de directive en suspens, elle ne s'est pas jugée compétente pour définir une politique des transports sur laquelle le Conseil est qualifié pour intervenir à l'égard de ce que le traité n'a pas formellement prévu. C'est précisément parce que l'article 75 du traité prévoit expressément la mise en place d'une liberté de prestation de services que la Cour a estimé qu'elle pouvait se prononcer et, en l'espèce, condamner le Conseil.

Le gouvernement des Pays-Bas était intervenu dans l'instance pour demander à la Cour de constater que la libre prestation de services devait avoir une acception plus large et être entendue comme pouvant être de droit positif depuis la fin de la période de transition même en l'absence de décisions de la part du Conseil. La Cour n'a pas voulu suivre cette argumentation, mais son arrêt laisse entendre que, faute de décision dans un délai raisonnable, l'effet direct de la libération pourrait intervenir.

Il n'est pas douteux que l'arrêt de la Cour sur le recours en carence dans le domaine des transports a conforté la place du Parlement européen dans le système institutionnel des Communautés et que celui-là a pu, à juste titre, se montrer satisfait de la décision prise. L'arrêt, s'il doit faire jurisprudence, reconnaît en effet à l'Assemblée la capacité, que ne prévoit pas expressément les traités, de saisir la Cour de Justice des Communautés contre des manquements du Conseil et, sans que cette interprétation soit certaine, de la Commission.

## *2° La réaction du Conseil*

Tandis que l'Assemblée, sur le rapport (doc. A 2-84/85/A) de sa commission des transports, invitait au mois de septembre le Conseil à mettre en œuvre sans attendre une politique commune des transports, les ministres des transports des Dix prenaient acte, lors de leur session du mois de mai, de l'arrêt de la Cour et adoptaient la déclaration suivante : « *Le Conseil a pris connaissance de l'arrêt de la Cour. Il considère cet arrêt comme très important et comme une incitation à progresser dans le développement de la politique commune des transports.*

*Compte tenu que cet arrêt date de la veille de sa session, le Conseil s'est borné à un premier échange de vues qui l'a amené à décider de tenir une session supplémentaire dès le mois prochain pour prendre les dispositions qu'appelle le respect de cet arrêt.*

*Cette session sera précédée par un travail préparatoire approfondi par le Comité des Représentants permanents pour identifier les décisions à prendre et faire le point sur l'état des travaux préparatoires. Le Conseil prendra au cours de cette session de juin les décisions qui apparaîtraient nécessaires pour organiser son travail et pour assurer une exécution aussi rapide que possible de l'arrêt de la Cour. »*

Au cours de la même session, plusieurs ministres, notamment des Pays-Bas et du Royaume-Uni, s'étaient félicités de l'arrêt de la Cour. La France et l'Allemagne, pour leur part, avaient fait observer que la libération des services des transports réclamée par la Cour ne pouvait pas faire abstraction des mesures d'organisation et d'harmonisation ni entraîner la suppression de toute réglementation quantitative des transports routiers dans la mesure où les limitations s'appliquent aussi aux transporteurs nationaux.

Mais le Conseil « Transports » n'a pu progresser lors de sa session supplémentaire du mois de juin, et n'est pas parvenu à adopter un pro-

jet de résolution sur le programme d'action à mettre en œuvre pour donner suite à l'arrêt de la Cour sur la carence du Conseil. La cause du désaccord a été la divergence entre, d'un côté, les États membres qui donnent la priorité à la libération des transports et, de l'autre côté, ceux qui n'admettent pas de nouvelles mesures de libération sans des mesures conjointes d'harmonisation des conditions de concurrence.

## **B. — La nouvelle réglementation sociale des transports par route**

D'apparence relativement mineure, la nouvelle réglementation sociale des transports par route vaut d'être citée car elle est le résultat de dix-huit mois de débats, le Conseil ayant finalement trouvé l'unanimité sur un texte différent des propositions de la Commission.

Le compromis trouvé par le Conseil le 24 juin doit remplacer la réglementation actuelle, qui, dans le meilleur des cas, ne faisait l'objet que d'une application partielle chez les États-membres. Il prévoit les règles suivantes qui introduisent une souplesse qui faisait défaut au régime antérieur :

— *Le temps de repos* prescrit aux chauffeurs de poids lourds doit être d'au moins 180 heures sur une période de 4 semaines et de 45 heures en une semaine, comprenant une période de repos ininterrompue de 11 heures par jour, ou de 12 heures si elle est fractionnée, étant entendu qu'une seule interruption est autorisée. L'ancien règlement prévoyait un repos hebdomadaire de 40 heures, et les positions des États-membres variaient à ce sujet de 42 à 48 heures.

— *le temps de conduite*, en nombre maximum d'heures autorisées, a été fixé à 180 heures en 4 semaines et à 90 heures au maximum au cours de deux semaines consécutives. Les conducteurs routiers ne pourront travailler que six jours consécutifs, avec une durée de 9 heures au plus par jour et une tolérance de 10 heures deux fois par semaine. Le règlement actuel limitait à 48 heures le temps de conduite hebdomadaire et à 8 heures le temps de conduite journalière. La notion de temps de travail maximal par semaine est ainsi supprimée.

Le problème du contrôle de l'application de ces nouvelles règles, qui entreront en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1986, reste toutefois posé, le Conseil n'ayant pas accepté les propositions faites sur ce point par la Commission.

### C. — La concurrence dans les transports aériens

Avec une instance en cours devant la Cour de Justice des Communautés, la question de la concurrence dans les transports aériens a connu dans les derniers mois une nouvelle actualité que sont venus renforcer l'avis donné au Conseil par l'Association des compagnies aériennes européennes (AEA) sur la déréglementation et la position prise par le Parlement européen sur le second memorandum sur l'aviation civile déposé par la Commission au mois de mars 1984.

#### 1° *L'instance ouverte devant la CJCE*

C'est en 1984 que la Cour avait été saisie d'une question préjudicielle par un tribunal française qui devait se prononcer sur le recours intenté par le Ministère public français à quatre compagnies aériennes (Air France, British Airways, KLM, et Air Lankal), accusées d'avoir pratiqué des tarifs inférieurs aux prix homologués par le gouvernement.

Les arguments des parties en présence dans l'affaire divergent et correspondent aux pratiques suivies en ce domaine par les États-membres. Le gouvernement français fait valoir que l'absence d'une politique communautaire des transports aériens a pour conséquence de confier les règles de concurrence aux autorités nationales. En sens contraire, le gouvernement britannique, qui pratique la liberté des tarifs, considère que la libre concurrence s'applique aux transports aériens en dépit de l'article 84 du traité CEE qui donne au Conseil la possibilité de mettre en vigueur, à l'unanimité, une législation communautaire. Pour le Royaume-Uni, le système qui prévoit l'homologation des tarifs aériens n'est acceptable, selon l'article 85 du traité CEE, que si les tarifs sont établis de manière indépendante.

L'Avocat général de la Cour de Justice a déposé ses conclusions à la fin du mois de septembre 1985 dans cette affaire des prix français du transport aérien. Sur la question de savoir si l'homologation par le gouvernement pourrait constituer une entrave à la concurrence, l'Avocat général, reprenant en partie la thèse française, considère que la *Commission n'est pas fondée actuellement à sanctionner des atteintes à la concurrence dans le transport aérien puisque le Conseil n'a pas encore pris les règlements ou directives nécessaires pour appliquer les règles de concurrence de l'article 85 au domaine des transports. La référence est ainsi faite à l'article 87 qui dispose que les États membres prendront « tous règlements ou directives utiles en vue de l'application des principes figurant aux articles 85 et 86 ».*

Néanmoins, l'Avocat général estime que l'impossibilité pour la Commission de faire respecter les règles de la concurrence dans les transports ne signifie pas que ces règles soient inapplicables, et qu'en l'absence d'intervention de la part de la Commission, *il appartient aux États-membres de veiller au respect de l'article 85* jusqu'à ce que la Commission ait compétence pour le faire. L'Avocat général conclut que les tribunaux nationaux doivent veiller à l'application correcte par les États membres des règles de concurrence dans les transports, l'application des articles 85 et suivant étant pour les États une obligation et non une faculté.

La Cour devrait rendre son arrêt dans le courant de l'année 1986. Il va sans dire que les pouvoirs publics, les compagnies aériennes, les organisations de consommateurs et les agences de voyage attendent avec le plus grand intérêt une décision portant sur la compatibilité ou l'incompatibilité de la réglementation française des tarifs aériens avec le droit communautaire.

## 2° *L'avis de l'Association des compagnies aériennes européennes* (A E A)

Début octobre 1985, l'A E A, qui regroupe vingt compagnies aériennes européennes extérieures, pour certaines, à la Communauté, a remis au Conseil des ministres l'avis qu'il lui avait demandé avant de prendre position sur une éventuelle modification de la réglementation des transports aériens.

Malgré des divergences d'approche, les compagnies sont parvenues à un accord et se sont prononcées en faveur d'un assouplissement modéré des réglementations actuelles. L'idée générale est, pour l'Association, d'ouvrir la voie à l'assouplissement du trafic aérien européen sans l'exposer aux conséquences de la concurrence sauvage qu'engendrerait la déréglementation.

Concernant les tarifs, l'A E A se prononce en faveur d'une libération modérée. Seuls les tarifs « promotionnels » (vol vacances, jeunes, week-end, etc...) pourraient être modifiés librement par les compagnies, qui ne disposeraient pas de cette faculté pour les tarifs des classes économiques ou d'affaires. Les rabais consentis devraient varier, d'après l'A E A, de 10 % à 40 % ou 60 % des prix pratiqués actuellement. Une zone supplémentaire de flexibilité de 15 %, en plus ou en moins, viendrait en effet s'articuler sur les deux zones de réduction de



20 % et 40 % existant déjà. Les tarifs de la première zone s'établiraient ainsi dorénavant dans une fourchette comprise entre 68 % et 92 % du plein tarif. Pour la seconde zone, ces pourcentages seraient de 51 % et 69 %. En outre, l'A E A demande la suppression de la double approbation, une décision unilatérale suffisant dès l'instant où l'assouplissement s'inscrirait dans les limites de ce cadre.

Concernant les **capacités**, qui sont fixées actuellement par des accords bilatéraux d'État à État dans la proportion 50-50, l'A E A les juge trop rigides et demande une nouvelle proportion de 45-55 dans le but d'introduire un début de concurrence entre compagnies exploitant les mêmes lignes. Malgré les demandes des représentants de la K L M, de la British Airways et de la British Caledonian (compagnie privée britannique), l'A E A a refusé une déréglementation complète qui aurait supprimé les répartitions de capacités.

La compagnie Air France a approuvé la position prise par l'A E A, estimant comme elle que la déréglementation des transports aériens à l'américaine entraînerait l'abandon des lignes les moins rentables, la reconstitution de monopole d'exploitation, le vieillissement des flottes et, en définitive, de graves inconvénients pour les usagers en contrepartie des tarifs réduits dont ils bénéficieraient.

### *3° La position du Parlement européen*

Examinant, au cours de sa période de session du mois de septembre 1985, le deuxième memorandum de la Commission sur les transports aériens (mars 1984), le Parlement européen s'est prononcé en faveur d'une libération prudente dans ce secteur et s'est opposé à toute mesure tendant à déréglementer brutalement le trafic aérien.

Sur le rapport (doc. A 2 -86/85) de sa commission des transports, il a en effet adopté une résolution mettant en garde contre « les tendances qui ne conduisent qu'en apparence à des progrès dans la voie de la politique comme du transport aérien », estimant que la conclusion d'accords de transport avec les pays tiers devait rester de la compétence des États membres. La résolution demande à la Commission de maintenir les règles en vigueur dans le partage des capacités, la répartition des recettes et la consultation en matière tarifaire. Elle se prononce en faveur d'une concurrence ordonnée et harmonisée, permettant une réduction des coûts dans les domaines où elle s'avère possible. Elle recommande également la mise en place de mesures affectant les liai-

sons entre les États membres, mais considère que les liaisons avec les États tiers doit continuer de dépendre d'organismes internationaux tels que la Commission européenne de l'aviation civile (C E A C) et l'Association internationale de transport aérien (I A T A).

\*  
\*     \*

La Commission des Communautés s'est montrée résolue à faire progresser la libre concurrence dans les transports aériens. Elle a rappelé au mois de septembre que le Conseil s'était donné comme objectif de prendre les premières décisions d'ici à la fin de l'année, et s'est déclarée prête à saisir la Cour de Justice si les négociations engagées sur son deuxième memorandum ne devaient pas aboutir à des résultats tangibles d'ici au mois de juin 1986. Cette menace vise les pratiques des compagnies aériennes et des gouvernements que la Commission juge contraires à la libre concurrence inscrite dans les traités.

## CHAPITRE IV

### ENVIRONNEMENT ET CONSOMMATION

Adoption de la directive sur la responsabilité du fait des produits défectueux, définition de nouvelles orientations pour la protection des consommateurs et accord — assorti, il est vrai, de l'hypothèque danoise — sur la « voiture propre », tels sont les événements qui ont marqué, au cours de la période sous revue, les politiques communautaires de la consommation et de l'environnement.

#### I. — LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS

La mise en place d'une politique européenne reste toujours aussi difficile comme en témoigne le déroulement des derniers conseils des ministres. Les succès, telle l'adoption de la directive sur la responsabilité du fait des produits, n'ont été obtenus qu'« à l'arraché » et ne viennent donc pas infirmer cette observation générale.

M. Clinton-Davis aura sans doute bien du mal à faire déboucher les initiatives qu'il propose pour relancer la politique des consommateurs, tant sont fortes les résistances de ceux des États membres qui défendent des idées libérales.

#### A. — Le Conseil consommateurs du 23 mai

Le président du Conseil « Consommateurs », M. Sanese, s'est déclaré satisfait des résultats obtenus à l'issue de la réunion du 23 mai.

Après dix années de débats, l'on est parvenu à un **compromis politique sur la responsabilité du fait des produits.**

Avant la réunion, trois points importants restaient en discussion :

1) La charge de la preuve : est-ce à la victime de prouver qu'il y a eu faute ou au producteur de démontrer son innocence ?

2) La question des risques de développement : l'exclusion de ce type de risque permettrait à un producteur de se libérer de sa responsabilité par la démonstration que l'état des connaissances au moment de la mise sur le marché du produit ne lui permettait pas d'en être conscient.

3) Le plafonnement éventuel de la responsabilité du producteur, au moins pour une durée initiale de dix ans.

Le compromis s'est fait de la façon suivante :

1) Le fabricant verra sa *responsabilité* engagée même *sans faute*.

2) Les *dommages matériels et corporels* seront également couverts.

3) Il n'y aura *pas de limite financière* à la responsabilité des producteurs ; cependant, les États membres auront la possibilité d'introduire un tel plafond — qui ne saurait être inférieur à 70 millions d'Écus — au cours d'une période transitoire de sept ans.

4) Il est également prévu que *pendant la période transitoire*, les *risques de développement* seront *exclus* du champ d'application de la directive.

5) La directive entrera en application *trois ans* après son adoption.

Sur les autres points de l'ordre du jour, en revanche, les progrès sont minimes :

- La directive sur le démarchage à domicile reste encore bloquée par une réserve de la R.F.A., même si celle-ci a laissé entendre qu'elle pourrait la lever prochainement.

- La proposition de la Commission relative à un système communautaire d'information sur les accidents résultant de l'usage de produits de consommation continue de susciter des réticences, notamment parmi les États membres qui s'inquiètent du coût de la banque de données.

- Un premier débat d'orientation a eu lieu sur le crédit à la consommation : aucune délégation ne met en doute l'utilité d'une action communautaire, mais certaines d'entre elles et, en particulier, les délégations allemande et britannique, n'ont pas encore pris position sur le point de savoir si l'intervention communautaire devait plutôt prendre la forme d'une directive ou d'une simple recommandation. La Commission a, pour sa part, d'amples ambitions, puisqu'elle y voit l'amorce d'un marché commun du crédit.

## B. — Les nouvelles orientations de la commission

Là encore, la Commission affiche de grandes ambitions : elle ne se contente pas de se fixer des objectifs d'envergure ; elle prend le risque de se donner un calendrier qui, même définitif, a autant de chances de servir de stimulant à ses efforts que d'instrument de mesure de son impuissance à vaincre les résistances d'États, facilement méfiants dès qu'il s'agit d'encadrer par trop strictement les mécanismes du marché.

Les nouvelles initiatives — que la Commission a exposées dans sa communication COM 85/314 — poursuivent trois grands objectifs : définir des normes acceptables pour les produits, faire profiter pleinement les consommateurs des avantages d'un grand marché, faire prendre mieux en considération les intérêts des consommateurs par les autres politiques communautaires.

### 1° *Des normes de sécurité et de santé acceptables*

Pour la Commission, la sécurité des produits circulant sans restriction dans le marché commun est une exigence légitime des consommateurs, et aussi une exigence de base de la réalisation du marché intérieur. Bref, la libéralisation ne doit pas se faire au détriment des acheteurs.

La Commission définit, à cet égard, une série de domaines prioritaires : les véhicules automobiles, les denrées alimentaires, les produits pharmaceutiques, les produits d'entretien ménager, les jouets, les cosmétiques et les textiles. En vue d'améliorer la sécurité des enfants, il est prévu d'examiner les équipements dont il est apparu qu'ils présentent des risques évitables : voitures et lits d'enfants, les parcs, le matériel à écrire, à dessiner et à colorier, etc... La Commission présentera des propositions visant à interdire la fabrication de jouets qui pourraient être confondus avec des aliments. En outre, des mesures spéciales seront prises en vue de prévenir les risques d'empoisonnement chez l'enfant et la prévention des accidents.

Quant aux équipements sportifs — responsables de 25 % des accidents dans lesquels sont impliqués des produits de consommation — la Commission s'interrogera sur l'opportunité d'une action communautaire dans ce domaine.

Par ailleurs, des initiatives seront prises pour prévenir les risques que présentent les produits de contrefaçon.

## 2° *Mieux profiter du marché commun*

La Commission entend concentrer ses efforts sur une série de domaines particulièrement importants pour la vie de tous les jours :

- La protection des consommateurs contre les *clauses abusives dans les contrats*, surtout lorsqu'elles sont rédigées dans une langue étrangère : la Commission a l'intention de formuler des propositions qui donneront les garanties nécessaires.

- *Le crédit à la consommation* : la directive actuellement examinée par le Conseil sera complétée par une proposition visant à uniformiser la présentation des charges dont les crédits sont assortis, de façon à permettre aux consommateurs de comparer les offres de crédit.

- *La publicité comparative et la publicité déloyale.*

- *Les nouvelles technologies de l'information* : la Commission souhaite que, par exemple, en matière de facturation électronique ou de consultation à domicile de comptes bancaires, des mesures soient prises pour éviter tout abus préjudiciable aux consommateurs, tels des facturations incorrectes ou un accès illicite à des informations à caractère personnel.

- *Les garanties et le service après-vente* : la Commission présentera des propositions dont le but est surtout d'assurer que les garanties sont honorées dans tous les pays de la Communauté et non seulement dans le pays d'achat.

- *Les importations parallèles* : la Commission a l'intention de publier des guides pour informer les consommateurs sur leurs droits. Ces guides seront complétés par des informations régulières sur les prix, par des conseils pratiques sur les produits à acheter et les lieux où se les procurer et par une comparaison des prix nationaux moyens.

- En matière de *tourisme*, la Commission envisage, notamment, l'harmonisation des législations sur les voyages à forfait, la normalisation des informations sur les hôtels et une charte des droits du touriste.

- L'éducation des consommateurs.

## 3° *Prise en considération des intérêts des consommateurs au niveau communautaire*

- Les domaines visés par la Commission concernent essentiellement les politiques des transports et de l'environnement.

Le calendrier que s'est fixé M. Clinton-Davis se présente de la façon suivante :

|   | Proposition         | Adoption par le Conseil |
|---|---------------------|-------------------------|
| <b>SÉCURITÉ DES PRODUITS</b>  |                     |                         |
| 1. Rapport sur l'obligation de commercialiser des produits sûrs .....   | 1986                |                         |
| 2. Directive relative aux produits de contrefaçon .....   | 1987                | 1989                    |
| <b>CAMPAGNE D'INFORMATION</b>   |                     |                         |
| 4. Campagne pour la sécurité des enfants .....  | 1986/87             |                         |
| 5. Campagne sur la sécurité des produits .....  | 1987/88             |                         |
| <b>PROTECTION DES INTÉRÊTS ÉCONOMIQUES</b>  |                     |                         |
| 6. Directive sur les clauses abusives dans les contrats .....   | 1987                | 1989                    |
| 7. Directive sur le calcul des taux effectifs du crédit à la consommation .....   | 1986                | 1988                    |
| 8. Directive sur la publicité déloyale et la publicité comparative.....   | 1987                | 1989                    |
| 9. Proposition relative à l'incidence des nouvelles technologies de l'information sur le consommateur .....                   | 1988                | 1990                    |
| 10. Proposition relative au transfert électronique de fonds .....   | 1987                | 1989                    |
| 11. Proposition relative aux garanties et au service après-vente .....  | 1986                | 1988                    |
| 12. Directive sur les voyages à forfait .....   | 1985                | 1987                    |
| 13. Rapport sur les services publics.....   | 1985                |                         |
| <b>INFORMATION</b>  |                     |                         |
| 14. Enquête sur les écarts de prix entre les États membres .  | à partir de<br>1985 |                         |
| 15. Publication d'un guide sur les droits des consommateurs en matière d'achat de produits dans d'autres États membres.....   | 1986                |                         |
| 16. Directive relative à l'indication des prix des services ..  | 1986                |                         |
| <b>ÉDUCATION</b>  |                     |                         |
| 17. Résolution sur l'éducation des consommateurs .....  | 1985                | 1986                    |
| 18. Publication de manuels sur l'éducation des consommateurs à l'école (en collaboration avec les autorités nationales) ..... | 1986                |                         |
| 19. Rapport sur les expériences pilotes en matière de formation des enseignants pour l'éducation des consommateurs .....      | 1988                |                         |

Ce calendrier ne tient pas compte des échéances relatives aux normes C.E.E., produit par produit, telles qu'elles figurent dans le « livre blanc » sur l'achèvement du marché intérieur.

## II. — LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Si, au cours du Conseil « Environnement » du 28 juin, les Dix n'ont guère fait progresser toute une série de dossiers parfois importants, ils auraient sans doute réussi à mettre un point final à la controverse sur la réduction des émissions polluantes des gaz d'échappement des véhicules à moteur si le refus danois ne venait pas remettre en question ce laborieux compromis.

### A. — Le compromis « voiture propre » compromis...

Des progrès importants avaient, comme on l'a vu dans le précédent rapport semestriel, été accomplis lors du Conseil du 20 mars. Les États membres étaient parvenus à un accord politique global dont les grandes lignes étaient les suivantes : d'une part, les Dix étaient tombés d'accord pour que soit assuré le *principe de l'unité du marché* et pour que *l'on ne préjuge pas les techniques à utiliser* ; d'autre part, la future directive devait conserver un *caractère optionnel*, en d'autres termes, les constructeurs gardent la possibilité d'obtenir la réception nationale de leurs véhicules, mais seuls ceux qui respecteront les normes européennes auront le droit automatique à la libre circulation.

Enfin, on s'était mis d'accord pour différencier les régimes tant en ce qui concerne les normes elles-mêmes que leur calendrier d'adoption selon trois catégories de véhicules : plus de 2 litres, entre 1,4 et 2 litres et moins de 1,4 litre (1).

Restait donc à définir lesdites normes, ce qui fut finalement fait, non sans mal, au cours du Conseil du 28 juin.

Avant celui-ci, les Dix restaient divisés en deux catégories. D'un côté, il y avait les pays qui, derrière la R.F.A., estimaient que les propositions de la Commission n'étaient pas assez rigoureuses. Tandis que

---

(1) Les véhicules de plus de 2 litres de cylindrée devront respecter les normes européennes à partir du 1<sup>er</sup> octobre 1988 pour les nouveaux modèles, et à partir du 1<sup>er</sup> octobre 1989 pour les voitures neuves de modèle ancien. Entre 2 et 1,4 litre, ces échéances sont respectivement reportées aux 1<sup>er</sup> octobre 1991 et 1993. Pour les voitures de moins de 1,4 litre, deux phases sont prévues :

— Phase A : à partir du 1<sup>er</sup> octobre 1990, pour les nouveaux modèles, et du 1<sup>er</sup> octobre 1991 pour les voitures neuves d'un modèle ancien, les voitures devront respecter un minimum d'émissions, qui ne sera pas encore tout à fait la norme européenne.

— Phase B : à fixer d'ici 1987 et à mettre en œuvre au plus tard en 1993 et 1994, les voitures de petite cylindrée devront respecter les normes européennes.



pour la catégorie intermédiaire — la plus controversée — la Commission proposait des normes de 30 gr/test pour l'oxyde de carbone, 8 gr/test pour les hydrocarbures et 4 gr/test pour les oxydes d'azote, la R.F.A. préconisait respectivement les valeurs de 25 gr, 2 gr et 2,5 gr. Cette attitude stricte était aussi celle du Luxembourg et des Pays-Bas, tandis que le Danemark — qui n'a aucune industrie automobile — et la Grèce — qui invoquait la détérioration de ses monuments — adoptaient une position encore plus stricte.

De l'autre côté, on trouvait le Royaume-Uni comme chef de file des États pour qui les normes proposées par la Commission étaient trop strictes pour être réalisées avec la technologie de la combustion maigre. La délégation française qui, comme celle de l'Italie, se rangeait dans cette catégorie, avait fait valoir qu'une limitation de vitesse reste plus efficace qu'un durcissement excessif des normes.

Il fallait pour la R.F.A. trouver un accord sans délai car le 1<sup>er</sup> juillet devait entrer en vigueur les allègements fiscaux décidés par elle pour encourager l'usage de la « voiture propre ».

On est parvenu à un accord au cours du Conseil — malgré une réserve danoise et une approbation ad referendum de la délégation britannique — au prix d'une globalisation des normes pour les hydrocarbures et les oxydes d'azote.

Les normes pour la catégorie intermédiaire sont les suivantes : 30 gr/test pour l'oxyde de carbone — CO —, 8 gr/test pour les hydrocarbures — HC — et les oxydes d'azote combinés — NOx — ; pour les grosses cylindrées, 25 gr/test pour le CO et 6,5 gr/test pour les HC et les NOx combinés ; pour les petites voitures, les Dix ont maintenu les propositions initiales de la Commission, soit 45 gr/test pour le CO, 15 gr/test pour les HC et les NOx combinés avec 6 gr/test pour le seul NOx.

Ce compromis doit beaucoup à l'action de Mme Huguette Bouchardeau qui avait proposé que :

1) les États membres qui, comme la France, sont en état de la faire, anticipent la mise sur le marché de l'essence sans plomb ;

2) la Commission présente avant la fin de l'année des propositions visant un contrôle technique renforcé du fonctionnement des dispositifs anti-pollution dans les véhicules en circulation qui doivent obligatoirement en être équipés ;

3) les gouvernements français et britannique lèvent l'opposition à l'égard des mesures fiscales que la R.F.A. entend mettre en application à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1985 afin de favoriser les achats de véhicules dotés de dispositifs anti-pollution (catalyseurs à trois voies en l'occurrence). Ces deux gouvernements ont fait des déclarations dans ce sens ;

4) la Commission propose, avant la fin de l'année, des mesures visant la limitation de particules par les véhicules équipés de moteurs diesel ou de plus de 3,5 tonnes ;

5) la date de la mise en application de la deuxième phase pour les valeurs limites européennes à la catégorie des petites voitures (cylindrée inférieure à 1 400 cc), prévue dans la décision ministérielle du 20 mars pour le 1<sup>er</sup> octobre 1993 (nouveaux modèles) et 1994 (nouvelles voitures) soit avancée d'un an, sur la base des propositions que la Commission présentera en 1987.

La Grèce ayant demandé la possibilité d'appliquer des mesures plus sévères sur son territoire, notamment en vue de la protection de son patrimoine en monuments antiques, il sera désormais loisible à la Commission d'autoriser de telles mesures dans des circonstances particulières.

**Le Danemark a maintenu sa réserve**, ce qui compromet le compromis. A la fin du mois d'octobre, des pourparlers techniques se poursuivaient pour essayer de rapprocher les points de vue. En cas d'échec, la question est donc de savoir si l'on va, lors du prochain Conseil « Environnement », passer au vote et si, dans cette hypothèse, le Danemark va s'incliner ou, au contraire, invoquer le compromis du Luxembourg.

## B. — Les autres dossiers en discussion

Parmi les autres points de l'ordre du jour du Conseil du 28 juin, un seul a pu faire l'objet d'une décision définitive : la deuxième directive PCB PCT (1), qui renforce considérablement les normes édictées par la première directive de 1976.

Pour les autres dossiers en cours, la situation était la suivante :

1) *pollution par les grandes installations de combustion* : aucun progrès n'a été réalisé. Le Conseil s'est contenté, après avoir réaffirmé

---

(1) polychlorobiphényle (PCB) et polychloroterphényle (PCT).

l'importance de la matière, de constater que les travaux techniques qu'il avait demandés à la Commission ne sont pas encore tout à fait achevés ;

2) *dioxyde de titane* : le Conseil a demandé au COREPER de poursuivre activement l'examen de la question...

3) *rejets de certaines substances dangereuses dans le milieu aquatique* : après avoir abouti à un accord sur les éléments cadres de cette proposition, le Conseil a également demandé au COREPER de poursuivre ses travaux...

4) *bébés phoques* : le Conseil a estimé que la proposition de la Commission visant à maintenir en vigueur au-delà du 1<sup>er</sup> octobre 1985 la directive 83/129 concernant l'interdiction d'importation dans les États membres de peaux de certains bébés phoques lui avait été transmise trop récemment pour qu'il puisse — malgré l'importance politique du sujet — prendre une décision lors de ce Conseil. En définitive, ce n'est qu'au cours de l'été que cette directive a été adoptée et que le régime actuel a pu être prorogé jusqu'au 30 septembre 1989.

## CHAPITRE V

### LA POLITIQUE SOCIALE

Que ce soit à l'occasion de l'examen de propositions de directives d'harmonisation ou dans ses précédents rapports d'information, votre Délégation a maintes fois souligné l'importance de l'harmonisation des politiques et des législations sociales, qui est prévue par le Traité de Rome, et qui est aussi une condition essentielle de l'élimination des distorsions de concurrence et donc de la réalisation du marché intérieur.

Pourtant, ce n'est que « pour mémoire » qu'elle fait figurer dans le présent rapport un chapitre sur la politique sociale, dont l'actualité communautaire ne permet que de conclure qu'elle persiste dans le non-être ou se réduit, au mieux, à des déclarations d'intention.

On comprendrait, à la rigueur, ce blocage, essentiellement imputable à la Grande-Bretagne et au Danemark, si les États membres pouvaient se prévaloir de combattre victorieusement, au niveau national, les conséquences de la crise et la montée du chômage : mais c'est loin d'être le cas et les politiques nationales ne paraissent guère converger que sur un seul point, l'échec.

C'est pourquoi il est particulièrement navrant que, loin de pouvoir enfin faire état de la moindre avancée réelle, de la moindre mesure concrète, on doive, ce semestre, enregistrer deux nouveaux échecs de l'« Europe sociale » : la réaction négative de certains États membres à l'initiative prise par la Commission pour coordonner les politiques nationales à l'égard des travailleurs étrangers, et la nouvelle fin de non-recevoir opposée en septembre dernier à la politique de « l'espace social européen ».

## I. — LES RÉACTIONS A LA PROCÉDURE D'INFORMATION ET DE CONSULTATION SUR LES POLITIQUES MIGRATOIRES A L'ÉGARD DES PAYS TIERS

Se fondant sur l'article 118 du Traité, qui lui donne mission de promouvoir une collaboration étroite des États membres dans le domaine social, et sur la résolution sur « les orientations d'une politique communautaire des migrations » adoptée le 13 juin par le Conseil Social, la Commission a instauré en juillet dernier une procédure de notification préalable et de concertation sur les politiques migratoires des États membres.

La procédure en question prévoit que les États membres informent la Commission et les autres États membres « en temps utile », et au plus tard au moment de leur publication :

— des mesures qu'ils envisagent de prendre à l'égard des travailleurs ressortissants des pays tiers et de leur famille, dans les domaines du droit d'entrée, de séjour, d'emploi, des conditions de vie et de travail, des droits sociaux, de l'intégration sociale et culturelle, du « retour volontaire », etc...

— des projets d'accords et d'accords de coopération avec des États tiers comportant des mesures de cette nature ;

— des projets d'accords relatifs aux conditions de séjour et d'emploi des ressortissants des États tiers et de leur famille.

Cette communication peut déboucher sur une procédure de concertation, à la demande de la Commission ou d'un État membre.

L'objet de cette procédure — qui garantit aux États membres, le cas échéant, le secret des informations fournies — est de faciliter l'adoption d'une position commune des États membres sur cette question, notamment à l'occasion de la conclusion d'accords bilatéraux, et d'examiner l'opportunité de mesures nationales ou communautaires harmonisant les législations applicables aux travailleurs étrangers.

La décision de la Commission ne faisait donc, en somme, que se conformer à la résolution adoptée par les États membres et par laquelle ils reconnaissaient « *qu'il est opportun de promouvoir la coopération et la concertation entre les États membres et la Commission en ce qui concerne la politique migratoire, y compris vis-à-vis des pays tiers, et prend note de l'intention de la Commission d'établir un cadre pour cette coopération et concertation* ».

Malheureusement, ce passage à l'acte a immédiatement révélé les limites de la « résolution » de certains États membres, et la R.F.A., le Royaume-Uni, les Pays-Bas et le Danemark ont hautement protesté contre la décision de la Commission, aux motifs que :

— la Commission n'aurait pas dû prendre de décision contraignante à l'égard des États membres ni exiger la communication préalable de documents confidentiels et hautement politiques ;

— la décision de la Commission créait un dangereux précédent et pourrait — scandale suprême — servir de modèle à des procédures analogues dans d'autres domaines de la politique sociale, par exemple la sécurité sociale.

Pour ces raisons, les États membres demandaient que le Conseil introduise un recours en annulation de la décision devant la Cour de Justice. Aucune majorité ne s'est toutefois dégagée en faveur de cette démarche : mais des recours nationaux ne sont pas exclus, et la ferme opposition de quatre États membres n'est pas en tout cas de bon augure pour le succès de la « concertation » sur les politiques migratoires...

## II. — LE NOUVEAU REFUS OPPOSÉ A « L'ESPACE SOCIAL EUROPÉEN »

Lors d'une réunion informelle organisée les 23 et 24 septembre, les ministres de l'Emploi et des Affaires sociales des Dix devaient examiner deux aspects essentiels de « l'espace social européen » : la flexibilité du marché du travail, thème majeur — et controversé — de la réflexion sur la politique de l'emploi, et les mesures sociales destinées à accompagner l'achèvement du marché intérieur prévu par le Livre blanc de la Commission, dont le mutisme en matière sociale a été vivement critiqué par les syndicats européens et certains États membres, dont la France.

Le résultat n'a pas été concluant, surtout en ce qui concerne le « volet social » du marché intérieur, qui n'a fait l'objet que d'une très brève discussion ; d'une façon générale, les ministres ont estimé que le débat sur ce point était « politiquement prématuré » quand ils n'ont pas souligné un certain antagonisme entre l'acceptation d'une réglementation sociale au niveau européen et le progrès de la « flexibilité ». La délégation britannique, tête de file des opposants aux propositions pourtant très générales de la Commission, a récusé le risque de « dum-

ping social » qui pourrait résulter de l'achèvement du marché intérieur, et a estimé que l'Europe était plutôt en danger de « surréglementation ».

Le débat sur la flexibilité de l'emploi n'a pas non plus rencontré un grand succès et les ministres se sont contentés d'inviter la Commission à faire progresser « le dialogue social » entre partenaires sociaux sur les différents aspects de la question.

## CHAPITRE VI

### VERS UNE EUROPE DE LA CULTURE ?

#### I. — UN PATRIMOINE COMMUN MAIS DES ÉLÉMENTS CONTRADICTOIRES

Le jeu inégal de forces antagonistes explique ce que d'aucuns tiennent pour des retards dans la naissance d'une Europe de la Culture.

En effet, l'apparence sur laquelle chacun s'accorde d'un patrimoine commun recouvre le jeu de forces qui sont bien loin de toutes concourir à la définition d'une politique européenne de la culture.

On peut tout d'abord rappeler les obstacles à la définition d'une politique européenne de la culture avant d'examiner les éléments qui jouent au contraire en faveur d'une concertation progressive dans ce domaine.

##### A. — Des forces antagonistes

###### 1° *Des problèmes de principe*

- En premier lieu, certains pays européens considèrent que le domaine culturel ne relève pas en principe des interventions de l'État, encore moins, *a fortiori*, d'une réglementation supranationale, fût-elle communautaire.

- En second lieu, et cet obstacle n'est pas le moindre, la culture ne figure pas parmi les domaines de compétence des Communautés européennes, selon la lettre des Traités qui les instituent. Et la réticence est la même soit que les États interprètent ce silence comme une assimilation des « biens » et « services » culturels à tous les autres biens et services et ne justifiant par conséquent aucune dérogation au principe de liberté de circulation et d'échanges ni aux normes qui en assurent la mise en œuvre progressive ; soit, au contraire, que les États estiment que le silence des Traités est le signe que, par leur spécificité même, les œuvres de l'esprit sont tout à fait hors du champ communautaire et demeurent de la seule compétence nationale.



- Enfin, les pays européens se sont faits, fidèles à l'héritage de l'Europe des Lumières, les défenseurs d'une conception libérale des échanges culturels. Ainsi, par opposition aux pays où prévalent le monopole de l'information et le contrôle de toute création, c'est-à-dire une véritable police de la culture, les pays d'Europe occidentale ont constamment, d'Helsinki aux discussions sur un nouvel ordre mondial de l'information patronné par l'UNESCO, affirmé la prépondérance de la liberté des échanges sur la direction des consciences au nom de la raison d'État.

Il résulte de ces trois considérations une philosophie générale peu favorable aux interventions des Communautés dans ce domaine. On y ajoutera trois éléments plus contingents qui s'opposent eux aussi aux « progrès » d'une politique européenne de la culture.

## *2° Des forces politiques contradictoires*

- D'une part, la divergence des « solidarités » culturelles, et notamment des parentés linguistiques, la Grande-Bretagne et l'Irlande (et à un moindre degré certains autres pays d'Europe du Nord) étant tout naturellement ouvertes aux échanges avec l'Amérique du Nord et toute la communauté des pays anglophones, tandis que, demain, s'affirmeront les liens des pays de la péninsule ibérique avec les pays d'Amérique latine. Certains pays se trouvent plus perméables aux flux extra-communautaires, qu'ils y voient une richesse traditionnelle ou qu'ils tentent, au contraire, d'en contrôler les influences, tandis que d'autres, comme la Grèce, se trouvent de fait abrités, ou confinés, derrière des barrières linguistiques.

- D'autre part, la crainte d'une perte d'identité culturelle de certains pays au « profit » du voisin immédiat, ou même de provinces au profit de l'État auquel elles appartiennent, (qu'on songe aux difficultés entre Wallons et Flamands, aux problèmes récurrents du Haut-Adige, ou du pays basque Espagnol...), ou au profit d'une « Europe du Volapük », ces craintes l'emportent souvent sur la crainte d'une menace commune qui pèserait sur une identité culturelle européenne encore inégalement ressentie par une « conscience collective » lente à se former, si elle se forme jamais tout à fait.

- Enfin, une politique d'interventions communautaires dans ce domaine se traduirait tôt ou tard par des charges financières qui ne feraient qu'exacerber les problèmes budgétaires des Communautés,

renforçant les préventions de certains États membres face à tout développement de l'action européenne dans un domaine de compétence que les Traités n'attribuaient pas aux Communautés.

## B. — Des éléments intégrateurs

A l'opposé de ces forces bien peu intégratrices, d'autres, en revanche, jouent en faveur d'une concertation, à tout le moins, entre les politiques culturelles des États membres. L'une plus théorique, voire politique, l'autre plus technique.

### 1° « *L'approfondissement de l'action européenne dans des domaines insuffisamment explorés* » (1)

• Tout d'abord, pour ranimer l'adhésion des peuples européens à la construction communautaire, qui semble connaître un certain désenchantement, des manifestations culturelles communes pourraient fournir un utile relai aux « marathons agricoles », aux progrès du marché intérieur ou du S.M.E., événements de grande portée certes, mais sans doute bien peu « mobilisateurs » pour l'imagination collective.

### 2° *Un début de concertation*

Cette volonté d'enrichir qualitativement le « projet européen » s'est manifestée avec éclat lors du Sommet de Stuttgart en juin 1983. Ainsi, la « Déclaration solennelle sur l'Union européenne », adoptée par les chefs d'État réunis à Stuttgart, comporte un chapitre intitulé « La coopération culturelle ». Cette partie de la Déclaration de Stuttgart, réserve faite des compétences du Conseil de l'Europe en matière de coopération culturelle, cite différentes actions appelées à bénéficier du soutien communautaire.

C'est sans doute aussi le sens de l'initiative du gouvernement français qui provoquait la réunion, le 22 juin 1984, de la première session du Conseil et des ministres responsables des affaires culturelles de la Communauté, suivie de deux nouveaux conseils, les 22 novembre 1984 et 28 mai 1985.

---

(1) Pour reprendre les termes du préambule de la Déclaration de Stuttgart du 19 juin 1983.

### 3° *L'aiguillon du développement des moyens audiovisuels*

• L'évolution des techniques de communication enfin, allait fournir l'occasion d'une concertation regardée comme nécessaire, voire indispensable et urgente par certains États membres. C'est d'ailleurs sous la double pression de la crise du cinéma et du développement simultané des autres moyens de diffusion audiovisuelle, des transmissions par satellite à la circulation des enregistrements vidéo, que s'est ébauchée une concertation concrète des États membres en vue d'une réaction commune à des problèmes qui se posent peu ou prou dans les mêmes termes à chacun des Dix, et demain des Douze.

## II. — **UNE VOLONTÉ POLITIQUE INCERTAINE MAIS DES PROGRÈS PONCTUELS SOUS LA PRESSION D'ÉLÉMENTS ÉCONOMIQUES ET TECHNIQUES**

### A. — **Une volonté politique incertaine**

Le libellé des résolutions en matière de culture adoptées à Stuttgart :

— « Examen de l'opportunité d'engager une action commune en vue de protéger... le patrimoine culturel... »,

— « Examen de la possibilité de promouvoir des activités communes dans les domaines de la diffusion culturelle, en particulier par les moyens audiovisuels... »

dit assez la timidité et les réserves qui caractérisent le compromis qui s'est établi entre les forces antagonistes analysées ci-dessus.

### **1° *Les trois premiers Conseils réunissant les ministres chargés des affaires culturelles***

— *Le premier :*

Le 22 juin 1984 s'est tenue à Luxembourg la première session du Conseil et des ministres responsables des affaires culturelles réunis au sein du Conseil (1).

---

(1) L'analyse des travaux de cette première session figure dans le rapport d'information adopté par la Délégation du Sénat le 7 novembre 1984 (1<sup>re</sup> session ordinaire de 1984-1985, n° 62, Tome I, page 166 et suivantes).

Les ministres ont marqué leur accord en juin sur trois résolutions concernant la lutte contre la piraterie audiovisuelle, la diffusion rationnelle des œuvres cinématographiques sur l'ensemble des médias audiovisuels et les mesures pour assurer une place adéquate aux programmes audiovisuels d'origine européenne. Ces résolutions ont été adoptées formellement en juillet 1984. Les ministres ont par ailleurs dégagé un accord sur la mise en œuvre du volet culturel de la déclaration solennelle sur l'Union européenne faite à Stuttgart en juin 1983.

— *Le second* :

En novembre 1984, les ministres ont marqué leur accord sur une résolution arrêtée en décembre suivant, relative à un recours accru au Fonds social européen en ce qui concerne les travailleurs culturels, confirmant une résolution sur la situation de ceux-ci, adoptée par le Parlement européen en mai 1984.

Certains États membres ayant manifesté des réserves, les ministres n'ont pu adopter une résolution sur le renforcement de la coopération culturelle européenne dans le cadre de la déclaration solennelle sur l'Union européenne, mais sont convenus d'un programme de travail concernant les projets spécifiques contenus dans le projet de résolution :

- année européenne de la musique et orchestre de jeunes de la Communauté ;
- Eurojazz et festival européen de Wiltz au Luxembourg ;
- troupes de théâtre de l'Europe à Paris et à Milan et actions en faveur du jeune public ;
- festival du film européen ;
- expositions itinérantes de peinture contemporaine ;
- aide à la traduction d'œuvres littéraires.

C'est sans doute la désignation de 1985 comme « l'Année européenne de la Musique » qui aura eu le plus d'impact, reprenant une proposition émise par le Parlement européen dès 1980.

En coordination avec le Conseil de l'Europe, plus de mille projets se sont inscrits dans ce cadre (1), pour la plupart relevant d'initiatives

---

(1) Il est vrai que cette Année de la Musique coïncidait avec la commémoration du 4<sup>e</sup> centenaire de la naissance de Schütz, du 3<sup>e</sup> centenaire de la naissance de Bach, Haendel et Scarlatti, et enfin du centenaire de la naissance d'Alban Berg, dates qui eussent de toute façon donné lieu à de nombreuses manifestations, que l'Année européenne n'a eu que la peine de patronner.

nationales, voire privées, il est vrai. La Communauté et le Conseil de l'Europe ont néanmoins apporté un concours financier à une trentaine de projets multilatéraux répondant aux objectifs de l'Année : pratique et formation des amateurs, création et diffusion des créations musicales...

— Autres projets :

D'autres projets doivent continuer à faire l'objet de travaux préparatoires : ils concernent l'organisation concertée de concours nationaux de sculpture, des échanges de travailleurs culturels, l'encouragement des chants et danses traditionnels, la promotion de l'héritage culturel, la mise au point d'itinéraires touristiques transnationaux, l'amélioration des connaissances linguistiques, historiques et culturelles.

— Désignation annuelle d'une « ville européenne de la Culture » :

Il a été convenu de désigner chaque année une ville européenne de la culture : Athènes a été choisie comme « ville européenne de la culture 1985 ».

— Coopération culturelle dans les pays tiers :

Avec l'accord des ministres des affaires étrangères, réunis dans le cadre de la coopération politique, il a été décidé de renforcer la coopération culturelle avec les pays tiers, notamment par la fourniture de matériel cinématographique en vue de « semaines du film européen », qui pourraient allier la coopération culturelle à la promotion commerciale des œuvres produites par les pays de la Communauté.

— Europe de l'audiovisuel :

Le Conseil et les ministres, et c'est sans doute là l'évènement le plus marquant de ce deuxième « conseil-culture », se prononcent en faveur d'un soutien communautaire aux industries de programmes, à la production cinématographique, et s'en remettent à la Commission pour formuler des propositions.

Le Conseil répond ainsi à un souhait du gouvernement français qui rencontre, il est vrai, l'assentiment de plusieurs pays membres également préoccupés par la crise du cinéma, le développement des formes nouvelles de communication (télévision par satellite, par câble, diffu-

sion par vidéo-cassettes et vidéo-disques) animés du même souci d'établir un certain équilibre entre ces différents réseaux, enfin, de protéger les industries européennes de programmes face aux concurrences étrangères et de préserver les chances de la diffusion de la culture, ou des cultures, européennes face à ces concurrences et à la veille même de ce que certains décrivent comme l'explosion prochaine de la demande d'images. Des réticences portent néanmoins sur la nature du fonds communautaire envisagé, son volume et son fonctionnement.

— *Le troisième « Conseil-culture » :*

Réunis pour la troisième fois dans le cadre du Conseil, les ministres de la culture ont confirmé leur volonté de coopérer régulièrement et de développer l'action culturelle au sein de la Communauté. La session a été marquée d'une part par l'adoption de nombreux projets culturels et, d'autre part, par l'examen d'actes communautaires.

— Ville européenne de la Culture :

Un accord est intervenu pour désigner en 1986 Florence, en 1987 Amsterdam et en 1988 Berlin. Une résolution a été adoptée pour que soient organisées les manifestations.

— Concours européen de sculpteurs :

A également été adoptée une résolution relative à un concours européen de sculpture, afin d'encourager les jeunes sculpteurs européens et d'intensifier l'échange d'œuvres d'art sculptées dans toute la Communauté.

— Fichier communautaire des œuvres d'art volées :

Les ministres ont également pris acte de l'intention de la Commission de collaborer avec l'Italie à l'établissement d'une étude sur l'instauration d'un centre européen d'information sur le vol d'œuvres d'art qui pourrait être soumise à la prochaine session ministérielle.

— Itinéraires culturels européens :

Ils ont aussi exprimé leur intérêt pour des projets luxembourgeois et italien, d'itinéraires culturels transnationaux touchant respectivement le Grand-Duché et ses régions limitrophes ou l'ensemble de la Communauté, y compris l'Espagne et le Portugal.

— Prix du livre (1) :

Par ailleurs, les ministres ont entendu une communication de la Commission concernant l'établissement d'un système d'encadrement du prix des livres et ont procédé à un échange de vues sur un projet de résolution concernant la collaboration entre bibliothèques dans le domaine de l'informatique.

La Commission a transmis au Conseil, le 24 mai, une communication concernant l'établissement d'un système communautaire d'encadrement du prix des livres. Inspirés par le souci de protéger la diffusion de ce « produit pas comme les autres », des régimes de prix imposés pour la vente au détail des livres existent d'une manière ou d'une autre dans une majorité d'États membres. Mais, dans la Communauté, le fait d'organiser le marché du livre sur un plan purement national présente des inconvénients importants. La disparité des régimes nationaux peut être à l'origine de failles pour le respect de la discipline du prix dans chacun des États membres par le fait d'importations ou de réimportations. La question se pose donc de savoir si l'instauration d'un système d'encadrement communautaire du prix des livres serait de nature à surmonter ces difficultés dans le respect des exigences du traité. A cet effet, deux types de solutions peuvent être envisagées. Si l'on choisit d'organiser la discipline au niveau du prix pour la vente au détail du livre, il s'agirait de prévoir de manière obligatoire ou facultative, la fixation par l'éditeur, pour la vente des livres par les libraires, d'un prix valable pour l'ensemble de la Communauté d'une durée d'application nettement délimitée. Si l'on choisit d'organiser la discipline au niveau du prix auquel l'éditeur cède les livres à ses acheteurs directs, obligation serait faite à l'éditeur de vendre le livre, en principe au même prix, à tous ses clients dans l'ensemble de la Communauté.

Quel que soit le système susceptible d'être retenu, certaines catégories de livres pourraient être exemptées et des dérogations envisagées.

— Fiscalité du secteur culturel :

La Commission considère qu'une réflexion d'ensemble sur la fiscalité culturelle s'impose, et ceci en fonction des quatre objectifs de

---

(1) cf. à ce sujet les conclusions faites par M. Michel Miroudot au nom de la Délégation du Sénat à propos de l'arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes sur la réglementation française et de ses modifications subséquentes, in Sénat, seconde session ordinaire de 1984-1985, n° 325, Chapitre VI, page 203 et suivantes.

l'action communautaire dans le secteur culturel : la libre circulation des biens culturels, l'amélioration des conditions de vie et de travail des travailleurs culturels, l'élargissement du public et la conservation du patrimoine architectural. C'est dans cette optique qu'elle a transmis au Conseil et aux ministres responsables des affaires culturelles réunis au sein du Conseil, le 7 mai 1985, un projet de résolution.

Les principales recommandations portent sur un étalement des revenus imposables tirés d'activités culturelles, et sur des déductions fiscales en faveur des fondations agréées, du mécénat, du patrimoine privé classé et ouvert au public, des investissements dans les industries de programmes, enfin, la Commission suggère d'abaisser la taxation des « biens et services culturels » pour en favoriser la plus large diffusion.

## **2° *Le congrès de Madrid (octobre 1985)***

Le 17 octobre 1985 s'est ouvert à Madrid un colloque patronné par le Parlement européen et la Commission des Communautés européennes, et réunissant différentes personnalités du monde culturel ainsi que quelques responsables politiques.

Les participants ont plaidé pour un développement des initiatives culturelles dans ce domaine, afin de favoriser un « besoin d'identification » à travers des actions communes. Mais la portée d'interventions pour la plupart à la fois très diverses et très générales, voire abstraites, n'est sans doute pas appelée à se traduire de façon concrète à échéance prévisible.

## **B. — Des causes techniques et économiques de rapprochement**

### **1° *L'Europe des médias***

Si l'émergence d'une « Europe de la Culture » se heurte aux obstacles théoriques et pratiques évoqués ci-dessus, en revanche le progrès technique des moyens de diffusion audiovisuels et la volonté partagée d'organiser leur développement, la concurrence entre eux, voire de préserver les chances d'une Europe de l'audiovisuel face à la concurrence internationale, ces éléments poussent incontestablement à une concertation et même à l'ébauche de politiques communes ou du moins compatibles entre elles.



On trouvera dans le tome II du présent rapport semestriel, les conclusions présentées par M. Michel Miroudot et adoptées par la Délégation le 16 octobre 1985 qui récapitulent les positions adoptées par le Conseil, la Commission et le Parlement européen au sujet de cette Europe des médias.

Si certaines propositions (programme communautaire par exemple) suscitent des réactions contrastées, en revanche la préoccupation semble également partagée de préserver les chances des industries de programme et spécialement de la production cinématographique sous toutes ses formes, alors que l'on peut s'attendre à un développement, voire à une explosion, de la demande d'images. En effet, à la faveur de la multiplication des canaux de diffusion (télévision par satellite et par câble), ce ne sont pas moins de 1,5 million d'heures de programme, dont quelque 500 000 heures de production « de type cinématographique » qu'il faudra meubler pour la seule Europe. Faute pour les industries de programmes européennes de répondre à cette demande d'images, la voie serait ouverte d'un renforcement de la pénétration des programmes étrangers, évidemment dommageable pour la vie culturelle européenne ; pour ne rien dire de la marginalisation progressive de la diffusion de cette culture sur les « marchés » tiers, eux aussi en voie de développement rapide, alors même que dans nombre de pays (la plupart des pays du Tiers-monde) ces moyens audiovisuels sont dès aujourd'hui le seul véhicule de la culture et l'instrument quasi-unique de formation d'une conscience collective.

Les États membres des Communautés ont pris conscience de ces enjeux à la fois économiques (1), culturels et même politiques. Quelque répugnance qu'aient certains d'entre eux envers un interventionnisme trop marqué, notamment pour des raisons de philosophie économique, ils n'en ont pas moins accepté le principe d'un soutien communautaire aux coproductions cinématographiques ou télévisuelles (2).

---

(1) enjeux économiques que ne doivent pas entraver des obstacles techniques, ainsi, la Commission économique, monétaire et de la politique industrielle, pour favoriser l'avènement d'un « marché commun de la télévision par satellite et par câble », recommande aux États membres d'adopter une approche commune pour l'établissement d'un réseau de télécommunications à large bande qui utilise la technologie de la fibre de verre. A cette fin, elle préconise une action en deux étapes : 1986, adoption d'un système commun pour la diffusion directe par satellite ; 1990, mise en œuvre d'un système européen commun de radio numérique à cellules (rapport de Vries du 30 septembre 1985 au Parlement européen).

(2) on trouvera l'analyse des modalités envisagées pour le fonctionnement du fonds de soutien dans les conclusions de M. Miroudot — Tome II du présent rapport.

## **2° Chronologie des modes d'exploitation des films :**

Si la préoccupation de répondre à l'explosion prévisible de la demande d'images inspire les projets européens de fonds de soutien aux productions de programmes, le souci tout immédiat d'enrayer le déclin des productions cinématographiques, aggravé par les difficultés des réseaux de distribution qui retentissent en amont sur les perspectives de rentabilité des productions, ce souci est à l'origine des mesures prises dans plusieurs États membres pour organiser la concurrence entre les différents moyens de diffusion de ces productions : exploitation traditionnelle dans le réseau des salles de projection, diffusion à la télévision et, en voie de développement très rapide, exploitation sous forme de vidéo-cassettes, voire de vidéo-disques.

C'est ainsi que la France a adopté, avec la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle, une disposition réglementant la chronologie de diffusion des films par les différents moyens d'exploitation. Or cette réglementation a été déférée à l'examen de la Cour de Justice des Communautés européennes, qui a rendu à cette occasion un arrêt qui admet comme fondement à une dérogation au principe de libre circulation, l'encouragement à la création cinématographique. Par cette décision novatrice, un élément de politique culturelle est pris en compte dans l'interprétation des principes essentiels du Traité de Rome. C'est donc bien sous la pression des difficultés économiques du cinéma et de la concurrence entre les moyens techniques de diffusion que s'est produit un progrès réel de la prise en compte des éléments culturels dans la construction européenne.

### ***L'arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes rendu le 11 juillet 1985 à propos de la réglementation française***

#### **a) Les faits**

La France a édicté, avec la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle des dispositions (1) réglant la diffusion des œuvres cinématographiques par la télévision ou sous forme de supports destinés à la vente ou à la location.

La loi française dispose ainsi qu'aucune œuvre exploitée dans les salles de spectacles cinématographiques ne peut faire l'objet d'une

---

(1) Constituant le titre V, art. 88 à 92, de la loi.

exploitation simultanée, notamment sous forme de vidéocassettes ou de vidéodisques, avant l'expiration d'un délai déterminé par décret et qui, selon la loi, ne peut être inférieur à six mois, ni supérieur à dix-huit mois à compter de la délivrance du visa d'exploitation, des dérogations pouvant être accordées par l'autorité administrative. Le décret d'application est intervenu le 4 janvier 1983 ; il fixe le délai normal d'exploitation hors salles à un an ; les dérogations sont accordées par le ministère de la culture (après avis d'une commission dont la composition est arrêtée par le ministre) en fonction des résultats de l'exploitation commerciale dans le circuit normal des salles de cinéma, la liste des œuvres ayant bénéficié d'une dérogation étant publiée périodiquement.

Des litiges étaient survenus en France à propos de l'exploitation en vidéocassettes de deux films (l'un, « Furyo » produit par une société anglaise, l'autre, français, « Le marginal »), concédée par les sociétés productrices peu après la sortie en salle de ces films (et leur visa d'exploitation).

La Fédération nationale des cinémas français obtenait, le 27 décembre 1983, sur la base de la nouvelle réglementation, une ordonnance en référé faisant défense aux deux sociétés, sous peine d'astreinte, de diffuser les films sous forme de vidéocassettes vendues ou louées au public. Les sociétés demandèrent aussitôt au Tribunal de grande instance de Paris la mainlevée des mesures ordonnées, soutenant que les dispositions de l'article 89 de la loi du 29 juillet 1982 et du décret du 4 janvier 1984 seraient contraires aux articles 30 à 36 et 59 du traité C.E.E.

#### b) *Les points de droit*

Le Tribunal de grande instance de Paris saisissait alors la Cour de Justice des Communautés des questions préjudicielles suivantes :

1. Les dispositions de l'article 89 de la loi française du 29 juillet 1982 complétées par le décret du 4 janvier 1983, réglementant la diffusion des œuvres cinématographiques, en instituant un passage d'un mode de diffusion à l'autre, par interdiction d'exploitation simultanée des œuvres dans les salles de cinéma et sous forme de vidéocassettes pendant un délai d'un an, sauf dérogation, sont-elles compatibles avec les dispositions des articles 30 et 34 du Traité de Rome sur la libre circulation des marchandises ?

2. Ces mêmes dispositions de droit interne sont-elles compatibles avec les dispositions de l'article 59 du Traité de Rome sur la libre prestation de services ?

3. En cas de réponse négative à l'une ou l'autre de ces deux premières questions, la réglementation édictée par l'article 89 de la loi du 29 juillet 1982 et le décret du 4 janvier 1983 est-elle compatible avec les dispositions de l'article 36 du Traité de Rome prévoyant des dérogations aux articles 30 et 34 du même traité ?

*c) La solution retenue par la C.J.C.E.*

Après avoir écarté l'application des dispositions du traité relatives à la libre prestation des services, à la diffusion des cassettes qu'elle assimile donc à un produit, la Cour examine la compatibilité de la réglementation française avec le principe de libre circulation des marchandises, et spécialement avec les articles 30 à 36 du Traité de Rome. Elle observe, tout d'abord, que la loi française ne s'étend pas à l'exploitation des vidéocassettes hors de France et limite, par conséquent, son contrôle aux effets de la loi sur l'importation des vidéocassettes et sur la commercialisation des vidéocassettes importées.

Suivant, d'ailleurs, les observations de la Commission (qui soutient que « des objectifs d'ordre culturel peuvent légitimer certaines entraves à la libre circulation de marchandises, à condition que les restrictions en cause s'appliquent indistinctement aux produits nationaux et importés, soient appropriées au but culturel poursuivi et constituent le moyen qui gêne le moins les échanges intracommunautaires », position qui contraste singulièrement avec celle que la Commission avait adopté lors de l'examen de la loi française sur le prix du livre), la Cour de Justice observe, tout d'abord, que des dispositions aux effets analogues existent dans la plupart des États membres, même s'il s'agit d'accords professionnels essentiellement ; que les États membres sont compétents pour édicter ces réglementations dans le but d'encourager la production cinématographique, à la condition, cependant, que ces mesures n'aient pas pour effet d'établir des discriminations dans les courants d'échanges intracommunautaires.

Certes, la Cour convient que le régime incriminé peut provoquer des entraves aux échanges intracommunautaires de vidéocassettes du fait des disparités entre les régimes applicables dans les différents États membres et entre les conditions dans lesquelles les œuvres cinématographiques y sortent en salle.

Dès lors, décide la Cour, la réglementation différenciant l'exploitation par vidéocassettes n'est compatible avec le principe de la libre circulation de marchandises qu'à la condition que les entraves éventuelles

qu'elle cause aux échanges intracommunautaires « n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer l'objectif visé et que cet objectif soit justifié au regard du droit communautaire ».

Or, déclare la Cour, « une telle justification ne saurait être refusée à un régime national qui, en vue d'encourager la création des œuvres cinématographiques sans distinction d'origine, vise à réserver, pendant une période initiale limitée, la diffusion de ces œuvres par priorité à l'exploitation en salle ».

#### *d) La portée de l'arrêt de la C.J.C.E.*

On rapprochera avec intérêt ce considérant du raisonnement tenu par la Cour de Justice des Communautés européennes dans l'examen de la législation française imposant un prix unique du livre (arrêt de la C.J.C.E. du 10 janvier 1985) qui écartait toute dérogation aux articles du traité prohibant les restrictions à la libre circulation des marchandises (art. 30 à 34 du Traité de Rome) pour des motifs culturels ou même l'intérêt général sous l'aspect de la défense des consommateurs, arguments soutenus par le gouvernement français. La Cour déclarait, en effet, dans cette affaire : « En tant que dérogation à une règle fondamentale du traité, l'article 36 (1) est d'interprétation stricte et ne peut pas être étendu à des objectifs qui n'y sont pas expressément énumérés. Ni la défense des intérêts des consommateurs, ni la protection de la création et de la diversité culturelle dans le domaine du livre ne figurent parmi les raisons citées dans cet article. Il s'ensuit que les justifications invoquées par le gouvernement français ne sauraient être retenues ».

L'arrêt rendu par la Cour le 11 juillet 1985 marque donc une novation dans l'interprétation du traité puisque la licéité d'une réglementation comportant des entraves aux échanges intracommunautaires est admise si elles « ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer, pendant une période initiale, la priorité à l'exploitation en salle des œuvres cinématographiques de toute origine par rapport à d'autres moyens de diffusion ».

---

(1) Article 36 « Les dispositions des articles 30 à 34 inclus ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation 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 arbitraire, ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres. »

Ce fondement de la dérogation à l'article 30 qui pose le principe de l'interdiction de restrictions quantitatives à l'importation, est donc tenu pour valable par la Cour (qui évite, certes, de reprendre les qualifications « d'exigences impératives d'intérêt général » ou de « nécessité de la protection du cinéma en tant qu'expression culturelle ») alors même qu'elle avait déclaré « d'interprétation stricte » (1) l'énumération faite par l'article 36 des causes de dérogation au principe de liberté des échanges.

La portée de l'arrêt est en cela sans doute considérable, admettant que les produits culturels ne sont pas tout à fait des « marchandises comme les autres » (2).

## SECTION II

### LES RELATIONS ÉCONOMIQUES EXTÉRIEURES

Le bilan de la période sous revue apparaît, du point de vue des relations extérieures, plutôt contrasté puisque l'on remarque surtout une nouvelle flambée du contentieux avec les États-Unis ainsi que la persistance, en dépit de nouveaux gestes de bonne volonté, de ceux avec le Japon, alors même que se déroulent des pourparlers — difficiles, il est vrai — en vue de l'ouverture de nouvelles négociations commerciales multilatérales.

---

(1) Termes employés par la Commission dans ses observations sur l'affaire.

(2) La Cour a, en outre, écarté le grief de violation de la liberté d'expression reconnue par l'art. 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, au motif que : « S'il est vrai qu'il incombe à la Cour d'assurer le respect des droits fondamentaux dans le domaine propre du droit communautaire, il ne lui appartient pas, pour autant, d'examiner la compatibilité, avec la Convention européenne, d'une loi nationale qui se situe, comme en l'occurrence, dans un domaine qui relève de l'appréciation du législateur national ».

## CHAPITRE I

### LA PRÉPARATION DE NOUVELLES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES MULTILATÉRALES

Cela fait maintenant plus de deux ans que l'on discute, à divers niveaux et dans diverses instances internationales, des propositions américaines et japonaises tendant à ouvrir de nouvelles négociations commerciales internationales.

Pressé de « couper l'herbe sous le pied » à tous ceux qui, notamment au Congrès, voudraient lui imposer des mesures protectionnistes, le Président Reagan accentue sa pression. Comme on l'a vu lors du précédent rapport semestriel, la solidarité européenne n'a pas résisté à cette pression : nonobstant la *déclaration adoptée le 19 mars*, assortissant leur acceptation d'un certain nombre de conditions — telles la nécessité d'un certain parallélisme entre les domaines commercial et financier ou la prise en compte des caractéristiques et des problèmes spécifiques de l'agriculture — et refusant de fixer une date précise pour l'ouverture des négociations, M. François MITTERRAND s'est retrouvé, lors du sommet des pays industrialisés de Bonn, les 4 et 5 mai, à peu près seul à défendre ces positions et à ne pas estimer que le nouveau round devrait commencer dès 1986.

La France avait fait connaître sa position en diffusant le texte des deux amendements qu'elle avait proposés au communiqué final et qui n'ont pas été retenus. L'un insistait sur l'*importance d'une amélioration du fonctionnement du système monétaire international* ; l'autre tendait à subordonner, en fait, l'ouverture des négociations à l'existence d'un « large consensus... entre l'ensemble des parties contractantes, y compris les pays en voie de développement », tout en réaffirmant la nécessité de ne « privilégier aucun sujet » : « Un paquet équilibré de sujets à négocier devra être convenu dans lequel tous les participants, y compris les pays en voie de développement, trouveront leurs avantages ». Il précisait même, de façon plus explicite que ces négociations ne devaient, en aucun cas, remettre en cause les mécanismes fondamentaux, tant internes qu'externes, des politiques agricoles nationales et communautaires. Bref, *la France ne voulait pas que ce nouveau round de négociations commerciales internationales ne se réduise, en fait, à un procès de la politique agricole commune.*

Faute d'obtenir un consensus, les États-Unis en ont été réduits à en appeler aux parties contractantes du GATT. Comme l'a montré le déroulement de la session qui s'est tenue à Genève le 30 septembre, cette manœuvre a effectivement permis de surmonter les résistances françaises et d'emporter de fait l'adhésion de la Communauté aux vues américaines. Mais elle a eu pour conséquence **un réveil des antagonismes Nord-Sud** : la préparation du nouveau round donne maintenant lieu à travers le choix des matières à un affrontement entre les États-Unis et certains pays en voie de développement, dans lequel la Communauté s'efforce de jouer les arbitres.

### **La divergence porte essentiellement sur le secteur des services.**

Les États-Unis, soucieux de réduire l'ampleur du déficit de leur balance commerciale, insistent pour que les nouvelles négociations enclenchent un processus de libération progressive des services car c'est dans ce domaine, plutôt que dans les échanges de biens, qu'ils se sentent capables d'améliorer leurs performances à l'exportation.

Une vingtaine de pays en voie de développement conduits par le Brésil s'opposent à cette extension du GATT aux services. Ils craignent que celle-ci ne les empêche de développer leurs économies dans ces secteurs et souhaitent que les pays industrialisés respectent d'abord les engagements pris par le passé au profit des pays du Tiers Monde.

La Communauté joue les médiateurs en s'efforçant de faire preuve de compréhension vis-à-vis des pays en voie de développement, tout en aidant le Président REAGAN à contenir les pressions protectionnistes.

Si la session des parties contractantes qui s'est déroulée du 30 septembre au 2 octobre à Genève n'a pas permis aux Américains d'emporter la décision, **le processus engagé semble**, comme l'a fait remarquer la Commission, **irréversible**.

En effet, le groupe de pays en voie de développement qui s'opposait aux exigences américaines a fait preuve de moins d'intransigeance. Se sentant sans doute relativement isolés au sein du GATT, parce que non suivis par une partie significative des autres pays en voie de développement — tels les membres de l'ASEAN, la Corée du Sud et la Jamaïque, soucieux de ne pas donner d'arguments supplémentaires à la majorité protectionniste du Congrès américain — la vingtaine de pays rassemblés derrière l'Inde et le Brésil ont accueilli favorablement



un projet de compromis prévoyant la *constitution d'un groupe à haut niveau ayant pour mission de définir les sujets et les modalités du futur round de négociation*.

Effectivement, le texte adopté à l'issue de cette session constate qu'« un processus de préparation de la nouvelle série de Négociations commerciales multilatérales qui a été proposée est maintenant engagé ».

A cette fin, les 90 pays membres ont créé un groupe de hauts fonctionnaires qui a tenu sa première réunion le 14 octobre, avec pour mission d'examiner les thèmes du futur cycle de négociations.

A la prochaine réunion des parties contractantes, en novembre, un rapport sera présenté et la décision sera prise de créer un « Comité préparatoire, qui aura pour tâche d'élaborer les bases du lancement d'une nouvelle série de négociations ».

En principe, c'est le groupe de hauts fonctionnaires qui devra également décider si les services feront l'objet d'une négociation séparée, parallèle ou jointe.

En tout état de cause, il ne faut rien attendre de spectaculaire du nouveau cycle de négociations. Telle est l'opinion du chef de la délégation de la Communauté, M. Tran Van Thin qui préfère pratiquer une « *politique des petits pas* » sans privilégier aucun secteur particulier. Cette démarche lui paraît plus adaptée à un protectionnisme qui, par-delà la menace de législations restrictives aux États-Unis, prend plus une forme d'atteintes indirectes — troc, contre-façon... — que de violations directes des règles du GATT. C'est cette « *zone grise* » qu'il convient de faire régresser.

Le chef de la délégation de la Commission estime également qu'en matière agricole, Européens et Américains sont condamnés à s'entendre.

Les discussions de Genève ont peu de chances d'aboutir à un retour des échanges agricoles au droit commun du GATT, mais, peut-être, pourraient-elles déboucher sur un armistice dans la guerre commerciale ruineuse que se livrent actuellement les États-Unis et la Communauté, armistice qui ne devrait pas pouvoir être durablement établi sans que soient révisés les mécanismes actuels des politiques agricoles américaines et européennes.

## CHAPITRE II

### PAYS INDUSTRIALISÉS

Bien que les positions de la Communauté et des États-Unis se soient singulièrement rapprochées sur la question des nouvelles négociations commerciales multilatérales, et que donc les trois grandes puissances du monde occidental entendent résolument œuvrer de concert pour faire régresser le protectionnisme, l'on n'en assiste pas moins à une certaine recrudescence des contentieux bilatéraux : regain de tension avec le Japon qui n'en finit pas de prendre des mesures d'ouverture de son marché intérieur, multiples frictions avec les États-Unis.

#### I. — L'IMPOSSIBLE OUVERTURE DU MARCHÉ JAPONAIS

Les plans d'ouverture du marché japonais se suivent et se ressemblent par leur peu d'effet sur la balance commerciale japonaise. Celle-ci continue de dégager des *excédents commerciaux considérables* : 35 milliards de dollars pour la seule année fiscale 1984.

*Le 19 juin 1985, le Conseil a adopté une déclaration invitant le Japon à ouvrir son marché. Il s'est inquiété de l'absence de réactions aux préoccupations de la Communauté et a évoqué « les responsabilités que le Japon partage en premier lieu avec ses autres partenaires occidentaux en vue de préserver et de renforcer le système des échanges multilatéraux, dont le Japon a si largement tiré profit, mais auquel il n'a pas contribué, jusqu'ici, à la mesure de sa puissance économique et commerciale ».*

*Le Conseil « a rappelé la décision de la Communauté de suspendre les procédures du GATT antérieurement engagées contre le Japon (1) aussi longtemps que se poursuivraient les discussions bilatérales et que les autorités japonaises confirmeraient leur intention d'adopter des mesures d'ouverture du marché... En conséquence, la Commu-*

---

(1) sur la base de l'article XXIII du GATT.

*nauté demande au gouvernement japonais de donner effet rapidement et concrètement aux différentes déclarations de politique commerciale qu'il a faites récemment, notamment à celle du 9 avril 1985 ».*

Votre délégation a, dans son précédent rapport semestriel, rendu compte du détail de ces mesures (1).

Fin juin, le gouvernement japonais annonçait **une série de réductions différenciées d'environ 20 % portant sur 1 800 produits agricoles transformés ou industriels**. Ces décisions devraient prendre effet le plus tôt possible, en général, au 1<sup>er</sup> avril 1986. Parmi les produits concernés, on trouve la bière, certaines boissons alcoolisées, certains vêtements, des accessoires en argent ou en or, l'équipement médical ou dentaire, les skis et des machines électriques.

On note que les droits de 42 produits agricoles de base seront réduits ou éliminés, Certaines de ces mesures ne seront appliquées qu'en 1987. Sont, notamment, concernés le whisky et le cognac.

Enfin, les droits de douane sur les produits de haute technologie seraient baissés de 20 %. Le Japon a fait savoir que des négociations étaient en cours avec les États-Unis pour les réduire à zéro et que les résultats des négociations pourraient être étendus à la Communauté.

M. Willy de Clercq, commissaire compétent, s'est félicité de ces décisions et a reconnu que certains points de sa liste de demandes d'avril 1984 ont été pris en considération. Après avoir regretté leur entrée en vigueur parfois tardive, il a souligné que plusieurs produits particulièrement importants pour la Communauté ne semblent pas avoir été inclus, tels le fromage, les biscuits, le chocolat, le cuir, les chaussures et, en particulier, les chaussures de ski, qui restent soumis à des droits douaniers d'un niveau prohibitif. Il a estimé globalement que le Japon ne sera véritablement crédible que s'il prend un engagement clairement vérifiable concernant une augmentation significative et soutenue des importations de produits manufacturés et de produits agricoles transformés au Japon.

---

(1) Les mesures japonaises concernent trois domaines : a) les équipements de télécommunication : le Japon accepte de simplifier les standards techniques et décide d'octroyer (par le biais de la banque gouvernementale d'importation/exportation) des facilités financières aux entreprises privées qui souhaitent importer des satellites de communication ; b) produits électroniques : le Japon étend aux autres pays l'élimination des tarifs pour les semi-conducteurs récemment intervenue vis-à-vis des États-Unis ; c) équipements médicaux : le Japon accepte les tests cliniques étrangers pour les produits pharmaceutiques et les équipements médicaux. Enfin, devraient éventuellement intervenir une baisse du tarif pour le contre-plaqué, après un certain délai destiné à permettre à l'industrie locale de se restructurer.

La tournée en Europe vers le milieu de juillet de M. Nakasone, Premier Ministre japonais, n'a pas permis de dissiper cette tension persistante, malgré l'annonce d'un programme plus global d'ouverture. tandis que M. Delors pressait le Japon de « replacer ses excédents » commerciaux dans le monde et de prendre une part plus active dans « l'économie mondiale », M. Nakasone a exhorté les Européens à accroître leurs efforts commerciaux en leur direction et a, en substance, refusé que le Japon joue les « locomotives » de la conjoncture mondiale.

En matière de coopération scientifique et technique, la Communauté a suggéré une coopération accrue dans le domaine de la fusion thermonucléaire. Le Japon, pour sa part, a fait savoir qu'il était prêt à collaborer à EUREKA si la C.E.E. décidait de l'étendre à des pays non européens.

Le plan douanier de juin a été suivi, à la fin du mois de juillet d'un **programme plus large à trois ans d'ouverture du marché japonais.**

Il s'agit de *mesures à caractère non tarifaire* parmi lesquelles on peut citer :

1) *des importations d'urgence* : le gouvernement japonais a demandé à une soixantaine de grandes firmes de participer à cet effort et a prévu des prêts spéciaux en devises pour favoriser l'importation de produits manufacturés ;

2) *achats publics* : le Japon s'engage à modifier ses procédures de passation de marchés pour favoriser les importations ;

3) *normes, certification à l'importation* : le principe est désormais la libéralisation. Des mesures concrètes doivent être prises, tels la reconnaissance des tests chimiques pour les produits pharmaceutiques, l'alignement des normes japonaises sur les normes internationales comme pour le matériel électrique, la suppression des mesures de quarantaine prévues pour certains aliments et, d'une façon générale, l'accélération des procédures de certification à l'importation.

On souligne que, compte tenu de la résistance des administrations, le gouvernement a prévu une commission spéciale qui veillera à l'application de ces mesures. En revanche, note-t-on également, M. Nakasone a dû renoncer à inclure dans le programme la suppression des quotas sur 22 produits agricoles par suite, en particulier, de la résistance opposée par le ministère de l'agriculture et des pêches.

Il a été également annoncé que ce programme comporte des mesures relatives aux marchés financiers, à l'internationalisation du Yen et à l'ouverture des marchés des services.

Il s'agit là, selon votre délégation d'un aspect capital des relations économiques euro-japonaises car les excédents commerciaux japonais — qui ne se réduisent pas aux conséquences de la combinaison d'une avance technique et d'un protectionnisme sociologique — ne seraient pas ce qu'ils sont, *si la surcompétitivité des produits japonais était véritablement compensée par la hausse du change : l'internationalisation du Yen est, à cet égard, au moins aussi importante que l'ouverture du marché japonais ou la signature d'accords d'autolimitation.*

Pour se substituer à l'accord d'autolimitation existant — dont il a été longuement question dans les précédents rapports semestriels — qui expire en 1985, la Commission a proposé un relèvement des droits applicables aux *magnétoscopes*.

Au départ, les Dix étaient relativement divisés sur cette question. La R.F.A. était ainsi peu favorable à un relèvement des droits de douane au moment même où l'on cherchait à engager un nouveau cycle de négociations commerciales internationales. A l'inverse, l'Italie a mis en cause certaines réductions tarifaires proposées par la Commission en compensation.

A la fin juillet, les pays de la Communauté acceptaient, néanmoins, de donner *mandat à la Commission de négocier au GATT un relèvement de 8 à 14 % des droits de douane sur les magnétoscopes et un abaissement de 17 à 14 % des droits sur les semi-conducteurs japonais*. Ces modifications tarifaires pourraient intervenir dès janvier prochain. En revanche, on n'est pas parvenu à se mettre d'accord sur les compensations. La Commission avait, notamment, proposé des réductions portant sur les bandes magnétiques, les caleuses, les lecteurs de cassettes, les appareils de photos et, éventuellement, les radios réveils.

## II. — LA NOUVELLE OFFENSIVE COMMERCIALE AMÉRICAINE

L'agressivité commerciale américaine trouve à l'évidence son origine dans la détérioration de la balance commerciale américaine. Le déficit actuel dépasse 120 milliards de dollars en 1984 il pourrait même atteindre, selon le secrétaire d'État américain au commerce, M. Bal-

drige, 140 à 150 milliards de dollars. Il tend à susciter des pressions protectionnistes considérables au Congrès américain au sein duquel les partisans d'une taxe générale à l'importation se font de plus en plus nombreux.

La Communauté ne compte que pour un peu plus de 10 % de ce déficit : avec 13,3 milliards d'excédents commerciaux en 1984, elle se situe à peu près au même niveau que Taïwan — 11,1 milliards de dollars —, loin derrière le Canada — 20 milliards de dollars et le Japon — 36,8 milliards de dollars. Elle fait partout l'objet d'une offensive commerciale d'envergure sur le plan agricole, tandis que les Américains durcissent leur position dans les échanges sidérurgiques.

#### A. — Les exigences américaines en matière sidérurgique

Dans les milieux proches de la Commission on laissait entendre vers la mi-octobre que les pourparlers entamés à Washington en vue de la reconduction de l'accord d'autolimitation de produits sidérurgiques communautaires ne progressent guère. Face aux exigences américaines consistant en un contingentement de tous les produits sidérurgiques dans le cadre d'un accord à cinq ans, la position de la Communauté peut se résumer de la façon suivante :

1° en ce qui concerne la durée de l'arrangement, la Communauté qui limite ses exportations depuis déjà trois ans souhaite une prorogation de deux ans seulement, ce qui la mettrait sur un pied d'égalité avec les autres pays tiers qui viennent seulement de conclure des arrangements pour cinq ans et qui ont profité au cours des trois dernières années de la conjoncture favorable du marché américain.

2° la Communauté pourrait accepter l'idée américaine de continger la quasi totalité des produits laminés mais elle refuse de le faire pour les semi-produits — dont les importations profitent à l'industrie américaine elle-même — ainsi que pour les tubes d'acier et les aciers spéciaux, qui font déjà l'objet d'un arrangement spécifique.

D'une manière générale, la Communauté refuse la comparaison entre l'accord C.E.C.A./États-Unis et les arrangements que les Dix ont conclus avec les pays tiers fournisseurs de la C.E.E. Elle estime que les sacrifices demandés à ces pays sont justifiés par l'important effort de restructuration déployés par la sidérurgie communautaire, alors que rien de comparable n'a été fait aux États-Unis.

Réunis vers la fin d'octobre, les ministres des Dix ont exprimé leurs « très vives préoccupations » devant les propositions « inacceptables » présentées par les États-Unis. Ils ont invité la Commission européenne à faire preuve de « fermeté dans ses négociations avec les Américains ».

### **B. — La nouvelle flambée des contentieux agricoles**

La « croisade » américaine contre la P.A.C. et ses principes s'accompagne, aujourd'hui comme hier, d'une guerre d'escarmouches destinée soit à protéger le marché américain contre des exportations « subventionnées », soit à maintenir les débouchés américains sur le marché européen, soit à lutter contre la concurrence des exportations C.E.E. sur les marchés tiers.

Dans un contexte caractérisé par la hausse du dollar, la volonté de l'administration américaine de réduire autant que faire se peut les dépenses de soutien à l'agriculture, et les tendances protectionnistes renforcées des milieux économiques, cette guerre d'usure tactique ne pouvait que s'intensifier. Elle offre en effet à l'administration américaine un moyen commode de défendre au coup par coup ses intérêts commerciaux, et de se concilier le « lobby » agricole et agro-alimentaire tout en étayant ses attaques de fond contre la P.A.C., présentée comme le bouc émissaire des difficultés bien réelles de l'agriculture américaine.

Malheureusement, la C.E.E., privée — essentiellement par ses divergences d'intérêt internes — de la capacité de riposte indispensable, n'offre le plus souvent qu'une résistance trop molle aux offensives américaines.

#### **1° *La protection du marché américain***

##### **• Le Wine Equity Act et les exportations communautaires de vin**

Sachant avec un rare talent concilier les professions de foi libre-échangistes et l'usage subtil des protections non tarifaires, les États-Unis sont également prompts à accuser leurs partenaires commerciaux de « pratiques de concurrence déloyale » et de « dumping » justifiant de leur part des mesures protectionnistes. Ce thème récurrent de la guerre contre les exportations communautaires a trouvé une nouvelle

application dans le secteur du vin, avec l'adoption le 30 octobre 1984, dans le cadre du Trade & Tariff Act, du « Wine Equity Act », qui permet aux producteurs de raisin de présenter des plaintes anti-dumping ou anti-subsidations contre les importations de vins.

Ce texte paraissant à l'évidence contraire aux règles du G.A.T.T., la Commission a obtenu au début de 1985 la constitution d'un « panel », après l'échec en décembre 1984 des procédures de consultations prévues par les codes sur les subventions et les pratiques anti-dumping.

Mais, en attendant, la menace contre les exportations de vin, qui sont le principal débouché de l'agriculture européenne aux États-Unis, risque de se concrétiser. Dès l'entrée en vigueur de la loi, une action avait été engagée par les producteurs de raisins américains, l'American Grape Growers Alliance. Elle avait été rejetée à la fin de 1984 par l'I.T.C. (International Trade Commission). Mais ce rejet ayant été annulé en appel, et la loi ayant été révisée pour permettre de considérer les producteurs de raisin comme intégrés au processus de production du vin, une nouvelle plainte a été introduite en septembre 1985. A l'appui de cette plainte, l'American Grape Growers Alliance faisait valoir que selon elle, les importations de vins français, italiens et allemands seraient arrivées sur le marché américain à un prix équivalent à moins de 50 % des coûts de production, faisant subir des pertes considérables aux producteurs de Californie (300 millions de dollars) mais aussi des États de Washington, New York, Ohio et Pensylvanie. Cette nouvelle plainte a également été rejetée à la fin d'octobre. Elle n'était d'ailleurs guère fondée, ne serait-ce que parce que les exportations communautaires de vin vers les U.S.A. se font sans restitutions et que les « aides » communautaires à la viticulture tendraient plutôt à soutenir les prix qu'à les baisser.

Il reste que l'existence du Wine Equity Act fait peser une grave menace sur les exportations communautaires de vin, et que la Communauté n'a pas pour l'instant envisagé d'autre riposte que l'introduction d'une procédure dont les résultats demeurent aléatoires.

## *2° La défense des débouchés de l'agriculture américaine sur le marché européen*

Les États-Unis font quant à eux incontestablement preuve d'une plus grande pugnacité pour défendre leur accès au marché européen. Trois exemples récents en font foi : leur attitude dans l'affaire des



importations communautaires de corn gluten feed, l'affaire des agrumes, et la récente résurgence de la querelle sur les fruits en conserve. Deux enseignements peuvent être tirés de l'évolution de ces dossiers : d'une part — et ce n'est pas nouveau — l'administration américaine sait très bien utiliser à son profit les procédures du G.A.T.T., d'autre part, elle n'hésite pas, si besoin est, à recourir efficacement aux mesures de rétorsion...

a) *Les négociations tendant à la limitation des exportations américaines de corn gluten feed*

La Commission avait été chargée par le Conseil, en mars 1984, d'ouvrir des négociations au G.A.T.T. en vue de la stabilisation des importations de certains produits de substitution des céréales (P.S.C.), pour l'essentiel les sous-produits de la transformation du maïs. Il s'agissait là d'un bien modeste aboutissement des propositions de la Commission en matière de renforcement de la préférence communautaire, puisque la C.E.E. se bornait à demander, pour certains P.S.C. (5 millions de tonnes sur des importations totales de 15 millions de tonnes), une déconsolidation *partielle et temporaire* des droits, moyennant l'octroi de compensations équivalentes.

Mais, quelque modérées que soient les demandes européennes, aucune issue n'est en vue : les États-Unis ont réussi à enliser complètement la négociation, tout en menaçant la C.E.E. de mesures de rétorsion si elle prenait des mesures unilatérales.

b) *De la guerre des agrumes à celle des spaghettis*

Sur le dossier « agrumes » — devenu le dossier « pâtes alimentaires » — les États-Unis ont réussi à garder de bout en bout l'offensive, et même à obtenir une remise en cause partielle de restitutions communautaires.

• **L'affaire des agrumes**

L'administration américaine avait déposé au G.A.T.T. une plainte contre les accords conclus par la C.E.E. qui permettent aux pays méditerranéens d'exporter à des conditions préférentielles leurs agrumes sur le marché communautaire, au détriment des fournisseurs de Floride et de Californie.

Le « panel » du G.A.T.T. saisi du dossier avait conclu à la recevabilité de la plainte américaine. La Communauté a refusé de s'incliner. Elle pouvait en effet faire valoir des arguments sérieux : les accords préférentiels en cause, qui tendent uniquement à assurer le développement des pays méditerranéens, ont été conclus de longue date et sont compatibles avec les règles du G.A.T.T. Ils sont d'ailleurs couverts par l'accord « Casey-Soames » conclu en 1973 entre les États-Unis et la Communauté. Du reste, les États-Unis ont eux-mêmes conclu récemment des accords analogues avec les pays de la zone des Caraïbes (« US Caribbean Basin Initiative »), que la C.E.E. a défendus au G.A.T.T.

Tout en contestant les conclusions du panel, le Conseil des ministres de la C.E.E. se déclarait, en juin 1985, prêt à une solution « amiable et équitable » et mettait en garde les États-Unis contre toute mesure unilatérale.

• **Les mesures unilatérales prises par le gouvernement des États-Unis**

Sans poursuivre plus avant les négociations, le gouvernement américain a décidé, le 20 juin, de prendre des mesures « de rétorsion », en portant à 15 % et 40 % à compter du 13 juillet les droits de douane sur les différentes catégories de pâtes alimentaires, droits qui n'étaient auparavant que de 1 %. Cette mesure frappait électivement l'Italie, qui réalise la quasi totalité des exportations communautaires de pâtes alimentaires vers les États-Unis : 35 millions de dollars sur des exportations totales de 36 millions de dollars en 1984.

A l'annonce de ces décisions, les Dix avaient de leur côté envisagé, au niveau des représentants permanents, des mesures de rétorsion aux mesures américaines, portant sur le relèvement de 8 à 30 % des droits frappant les importations de citrons et de noix en provenance des États-Unis, importations d'une valeur totale de quelque 33 millions de dollars. Ces nouveaux droits devaient entrer en vigueur dès que les États-Unis auraient relevé les droits « pâtes alimentaires ».

• **Le « compromis » de juillet 1985 et ses limites**

Cette escalade a cependant été évitée à la suite d'un compromis intervenu le 11 juillet entre les autorités américaines et la Commission, et que le Conseil devait ratifier à la majorité le 16 juillet.

Aux termes de ce compromis :

— les mesures et contre-mesures d'augmentations de droits de douane prévues par les deux parties sont reportées de 4 mois (jusqu'au 31 octobre) ;

— la C.E.E. réduit de 14 à 8 Écus au quintal les restitutions accordées pour l'exportation des pâtes alimentaires — moyennant quoi les États-Unis retirent la plainte déposée à ce sujet au G.A.T.T.

Cette concession communautaire a été vigoureusement critiquée par l'Italie, qui s'estimait la seule victime de l'opération, mais aussi par d'autres États membres et par les organisations professionnelles, qui ont considéré que l'abaissement unilatéral des restitutions constituait un précédent dangereux et pouvait planer un doute sur la volonté communautaire de défendre la P.A.C.

De surcroît, ce sacrifice pourrait bien être inutile, dans la mesure où aucune solution n'est en vue au différend sur les agrumes. Cependant, même si l'issue finale du conflit reste incertaine, un fait positif est à retenir : les menaces immédiates de mesures de rétorsion de la C.E.E. ont au moins eu pour effet de provoquer une reprise des négociations et de dissuader les États-Unis de prendre des « sanctions » immédiates.

### *c) La nouvelle offensive contre les aides communautaires aux fruits en boîte*

Un autre panel mis en place en 1982 à la demande des États-Unis a remis au début de 1985 des conclusions sur les aides communautaires à la transformation de fruits, qui ont été jugées susceptibles de fausser la concurrence. La C.E.E., qui a déjà réduit ses aides à la transformation, conteste ces conclusions, et souligne que la baisse des importations en Europe de fruits conservés américains (passées de 30 000 à 3 400 tonnes entre 1978 et 1983) est essentiellement imputable au cours du dollar et à la concurrence de pays exportateurs plus compétitifs.

Néanmoins, l'administration américaine exige la suppression des aides communautaires à la transformation, et la Commission préconiserait une « position réaliste », qui pourrait s'analyser en une nouvelle baisse des restitutions...

### 3° *L'offensive sur les marchés d'exportation : la guerre des céréales*

La C.E.E., qui ne dispose pas d'instruments de politique commerciale (politique de crédit, contrat d'exportation), dont le système de restitutions est d'une totale transparence et dont les moyens financiers sont limités, est mal armée pour résister aux offensives des États-Unis sur ses marchés traditionnels d'exportation. Après les « ventes aidées » de farine et de produits laitiers en Egypte, ces offensives ont pris cette année une nouvelle forme avec le « programme B.I.C.E.P. ». La Communauté a tenté d'y réagir, mais la politique de surenchère à laquelle elle est ainsi contrainte a évidemment ses limites, et le relatif insuccès du programme B.I.C.E.P. constitue sans doute son plus sûr atout dans la défense de ses marchés.

#### a) *Le programme B.I.C.E.P.*

Ce programme, dont le nom évocateur signifie « Bonus Incentive Commodity Export Program », a été lancé au mois de mai dernier par le département américain de l'agriculture.

Il poursuit essentiellement deux objectifs :

— un objectif économique : soutenir les exportations américaines — qui devraient en 1985 traduire un net recul par rapport à 1984 — et contribuer à l'écoulement des stocks ;

— un objectif politique : accorder des « compensations » aux mesures restrictives prévues dans le Farm Bill et montrer aux agriculteurs américains que les États-Unis entendent riposter à la « concurrence déloyale » des « exportations subventionnées » de la C.E.E.

#### • **Les modalités du programme B.I.C.E.P.**

Le mécanisme de l'opération est simple : il consiste à céder gratuitement aux exportateurs de produits américains des denrées (blé, maïs, produits laitiers) prélevées sur les stocks fédéraux d'intervention, et destinées à être offertes « en prime » (bonus), en plus des quantités vendues, aux acheteurs de pays figurant sur une liste de « pays éligibles ».

Ce programme est doté de 2 milliards de dollars sur 3 ans, répartis entre des « actions » visant chaque fois un pays particulier et une denrée déterminée.

Les opérations incluses dans le programme B.I.C.E.P., sélectionnées par une commission regroupant les administrations intéressées, doivent répondre aux critères suivants :

- entraîner une augmentation effective des exportations américaines (en particulier de blé, de farine de blé et de volailles) ;
- viser des marchés où des concurrents se sont installés grâce à des « exportations subventionnées » (i.e. les marchés traditionnels de la C.E.E.) ;
- n'entraîner aucune augmentation des dépenses budgétaires.

#### • Les critiques adressées au programme B.I.C.E.P.

Le programme B.I.C.E.P. n'a pas suscité chez les exportateurs américains l'enthousiasme qu'escomptaient sans doute ses promoteurs : les réserves exprimées touchaient notamment la limitation du programme à certains pays importateurs, qui risque de mécontenter les clients traditionnels des États-Unis, la crainte d'une « guerre commerciale » et d'une nouvelle dépression des prix mondiaux, et, enfin, l'insuffisance des crédits prévus et la lourdeur des procédures.

Quant aux critiques extérieures, moins inattendues, elles ont émané non seulement de la C.E.E. mais aussi des alliés potentiels des États-Unis dans le combat contre la P.A.C., telle l'Australie, qui estime que le programme B.I.C.E.P. peut concurrencer d'autres exportateurs que la C.E.E....

#### • Les résultats obtenus

Depuis le lancement du programme B.I.C.E.P., cinq offres ont été faites par le Département de l'agriculture :

- une offre, formulée au début de juin, de vente avec bonus d'un million de tonnes de blé à l'Algérie ;
- une offre en direction de l'Égypte (début juillet) portant sur 600 000 tonnes de farine (équivalant à 800 000 tonnes de blé) bonifiée par une prime en blé ;
- une offre au Maroc, portant sur 1,5 million de tonnes de blé ;
- une offre au Yemen du Nord portant sur 100 000 tonnes de blé ;
- une offre à la Turquie portant sur 500 000 tonnes.

Mais ces offres ont connu des succès divers :

— l'Algérie n'a accepté qu'en octobre l'offre américaine à concurrence de 305 000 tonnes subventionnées à 40 dollars la tonne ;

— l'Égypte s'est déclarée, fin août, disposée à accepter, dans la limite toutefois de 300 000 tonnes. Mais la négociation n'a pas abouti, le gouvernement américain estimant trop bas le prix de vente négocié par l'exportateur (104,3 dollars la tonne). Un marché portant sur 175 000 tonnes a néanmoins été finalement conclu le 13 septembre.

#### b) *Les réactions de la C.E.E.*

Après être restée dans l'expectative, la C.E.E. a finalement réagi en septembre à la vente à l'Égypte dans le cadre du programme B.I.C.E.P. par deux augmentations successives des restitutions à l'exportation de blé :

- le 19 septembre, la Communauté a relevé de 41 à 55 Écus ses restitutions pour les exportations de blé tendre à destination de l'Algérie, de l'Égypte, de la Tunisie et de la Syrie, afin, a expliqué la Commission, de sauvegarder les intérêts communautaires dans les zones faisant l'objet des opérations B.I.C.E.P., à savoir les marchés traditionnels de la C.E.E. ;

- un nouveau relèvement à 67,90 Écus la tonne a été décidé le 27 septembre par le comité de gestion céréales, les exportations vers l'Algérie — susceptible de se laisser tenter par les offres américaines — bénéficiant même d'un taux de restitutions de 78 Écus/tonne. Ce nouvel ajustement était en partie motivé par la baisse du dollar.

D'autre part, la Communauté qui n'avait pas formulé de plainte contre les précédentes ventes aidées américaines, a laissé planer la menace d'une saisine du G.A.T.T. motivée par les « prix du dumping » pratiqués dans le cadre du programme B.I.C.E.P.

En attendant, les pays acheteurs restent les principaux bénéficiaires d'une « guerre des subventions » que la C.E.E. ne pourra éternellement poursuivre.

#### c) *La plainte américaine contre les subventions européennes à l'exportation des céréales*

Nouvelle étape de la « guerre du blé », l'administration américaine a décidé à la mi-octobre d'entamer une procédure au G.A.T.T.

contre les exportations européennes de blé, et le gouvernement américain a précisé devant la Commission des relations extérieures du Sénat que cette procédure représentait « *un défi au système de subventions aux exportations de la C.E.E.* », accusée d'avoir dépassé sa « part équitable » du marché mondial en assurant en 1984/1985 16 % des exportations internationales de blé.

Ripostant immédiatement, la Commission a rappelé que « *la C.E.E. a toujours suivi une politique de prix à l'exportation conforme à ses engagements internationaux* » et a contre-attaqué en soulignant que les ventes américaines réalisées grâce au programme B.I.C.E.P. à des prix inférieurs à ceux des autres fournisseurs, étaient en contradiction avec les règles du Code des subventions, et avaient provoqué une dépression des cours mondiaux.

Dans ces conditions, la Commission, qui conteste par ailleurs avoir dépassé sa « part équitable » du marché des céréales, a annoncé qu'elle prendrait ses dispositions pour engager au G.A.T.T. une procédure parallèle à la procédure américaine.

## CHAPITRE III

### PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT

La Communauté est l'*interlocuteur privilégié* des pays en voie de développement. La signature à la fin de l'année dernière des accords de Lomé ne signifie pas un fléchissement de l'activité de la Commission qui doit maintenant concentrer ses efforts sur d'autres domaines : renégociation de l'Accord multifibres, la définition d'un nouveau régime des préférences généralisées, l'extension du STABEX aux pays les moins avancés et l'intensification de l'aide alimentaire.

#### I. — LE RENOUVELLEMENT DE L'ACCORD MULTIFIBRES III

Les négociations pour le renouvellement de l'Accord multifibres AMF III, qui régit près des quatre cinquièmes du commerce textile mondial, se sont ouvertes fin juillet à Genève au sein du Comité des textiles du GATT.

L'actuel arrangement est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1982 ; il expire à la fin juillet 1986 (1). Votre délégation l'avait analysé en son temps dans des conclusions adoptées (2) le 24 avril 1982. Il s'agit, comme on le sait, d'un arrangement cadre — sur lequel s'articulent des accords bilatéraux — qui prévoit notamment :

1) pour certains produits particulièrement sensibles, des *quotas* qui sont assortis de taux de croissance variables selon les pays et les produits ;

2) un mécanisme de consultation pour les autres produits — dit de « *sortie de panier* » — qui s'applique au-delà de certains seuils et peut déboucher sur des mesures

---

(1) Le commerce mondial des produits textiles représente à lui seul 9 % de celui des produits manufacturés.

(2) Conclusions adoptées sur le rapport de M. Adrien Gouteyron, Sénateur.



3) divers dispositifs de contrôle destinés à éviter les fraudes sur l'origine, assortis de la possibilité de reporter les échanges sur les quotas des pays d'où sont réellement originaires les produits ;

4) une certaine souplesse permettant les transferts d'un certain pourcentage des quotas d'une catégorie à l'autre, ainsi qu'une *clause dite « antisurge »* pour éviter que, en cas d'une sousutilisation des quotas, les importations de tel ou tel pays n'augmentent trop rapidement.

Fin juin, la Commission a adopté une *communication* dans laquelle elle propose aux Dix un *assouplissement progressif de l'accord actuel*.

Elle estime que, dans les circonstances présentes, un retour immédiat aux règles du GATT — demandé par les pays gros producteurs, tels la Corée, Singapour, Hong-Kong, le Brésil, l'Indonésie, etc... — pourrait conduire à une grande instabilité dommageable pour les exportateurs les moins développés.

Elle dresse, par ailleurs, un bilan positif de l'AMF, qui a contribué à atténuer les difficultés du secteur textile en favorisant la restructuration de l'industrie et en permettant une progression ordonnée des importations en provenance des pays couverts par des accords bilatéraux. On peut rappeler, en effet, que, en dépit de la signature en 1974, puis du renouvellement de l'AMF, les importations textiles de la Communauté n'ont cessé d'augmenter pour maintenir la balance commerciale communautaire dans une situation de fort déficit, celui-ci atteignant plus de deux milliards d'Écus en 1983 — malgré un excédent de plus de trois milliards d'Écus avec les États-Unis. Le taux de pénétration des importations atteint, d'ailleurs, près de 45 % en 1984, ce qui constitue l'un des taux les plus élevés des grandes puissances industrialisées.

La prorogation d'un cadre multilatéral est donc d'autant plus nécessaire que, malgré la perte de plus d'un million d'emplois en dix ans, il semble indispensable d'accompagner encore le processus de restructuration industrielle.

Sur la base de cette communication, le Conseil des Ministres a défini, le 23 juillet, les grandes lignes de sa position en vue de la réunion du Comité des textiles du GATT. D'une façon générale, la Communauté fait savoir qu'elle se prononce pour la prorogation de

l'AMF III avec certains assouplissements. La majorité du Conseil n'a pas suivi les délégations allemande, néerlandaise et danoise qui souhaitent que l'on donne déjà des indications sur les éléments de souplesse envisageables. La déclaration en douze points adoptée lors de ce Conseil affirme clairement « *l'objectif final d'un retour du commerce des textiles aux règles normales du GATT* »..., ainsi que d'un « développement ordonné et équitable tout en évitant les effets de désorganisation du marché ».

Pressé par ses industriels, le gouvernement américain pourrait bien se déclarer favorable au renforcement du dispositif actuel. La C.E.E. ne serait peut-être alors plus la seule à supporter la responsabilité de demander aux pays du Tiers Monde de restreindre des exportations qui constituent, bien souvent, une source de devises indispensables à leur développement.

## II. — LE NOUVEAU SCHÉMA DES PRÉFÉRENCES GÉNÉRALISÉES

La Commission a remis au Conseil ses propositions relatives au système des préférences généralisées — S.P.G. — (1) applicable en 1986. Ce système permet — on le sait — l'entrée en franchise douanière, dans la limite de certains quotas, des exportations en provenance des pays en voie de développement.

La Commission, constatant que certains pays bénéficiaires sont plus avancés que d'autres sur le plan industriel et même que certains d'entre eux ont atteint un niveau de compétitivité égal à celui des industries communautaires, estime qu'il n'est plus justifié de leur accorder les préférences commerciales du S.P.G. Il faut donc, selon elle, que les techniques de différenciation utilisées depuis 1980 soient perfectionnées et que l'on supprime sélectivement, en termes réels, l'offre de préférences tarifaires de la C.E.E. Cela signifierait que les *retraits de préférences* à certains pays et pour certains produits *devraient pouvoir être compensés par l'octroi d'avantages supplémentaires à d'autres pays sur d'autres produits.*

Compte tenu de ces observations, la Commission propose pour les produits industriels autres que le textile :

---

(1) Compte tenu de l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la C.E.E. au 1<sup>er</sup> janvier 1986, le montant des importations réalisées dans le cadre du S.P.G. devrait ainsi s'élever à 19 milliards d'Écus en 1986 (17,1 milliards de dollars), contre 18 milliards en 1985 (14,4 milliards de dollars).

— une actualisation de la valeur ou du volume des contingents en fonction des courants commerciaux réels, sauf pour les produits sidérurgiques jugés trop sensibles ;

— une diminution des contingents par pays : 47 contingents devraient être supprimés, mais 10 nouvelles limitations introduites pour les pays compétitifs dans les secteurs sensibles ;

— l'exclusion du S.P.G. pour certains produits exportés par des pays ayant une compétitivité égale ou supérieure à la C.E.E. : Hong-Kong, Corée du Sud, Brésil, Singapour.

Pour les produits textiles, la Commission suggère une augmentation de 1,42 % des plafonds d'importations pour les produits couverts par l'arrangement multifibres et l'inclusion du Costa-Rica et de l'Argentine parmi les bénéficiaires. Quant aux produits non couverts par l'arrangement, elle suggère une augmentation de 3,19 % à la suite de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal.

Dans le secteur agricole — où la C.E.E. accorde des réductions tarifaires sur près de 400 produits — la Commission recommande une adaptation des quantités pour les cinq produits agricoles contingentés (tabac, riz basmati, café soluble, beurre de cacao et conserves d'ananas), pour tenir compte de l'élargissement de la C.E.E. à deux nouveaux pays. Cinq nouveaux produits agricoles (abats de viande chevaline et bovine, truites, asperges, mandarines et clémentines, poires sèches) en provenance d'Amérique latine devraient pouvoir bénéficier de contingents d'exportation vers la C.E.E. Ces adaptations restent mineures car, selon la Commission, une approche pragmatique continue de s'imposer dans ce domaine.

Finalement, par rapport au système précédent, le nouveau schéma augmenterait de 10 % le montant total des exportations bénéficiaires, l'essentiel des nouveaux avantages allant aux pays d'Amérique latine.

### **III. — L'ÉLARGISSEMENT DU STABEX AUX PAYS LES MOINS AVANCÉS**

Le Conseil a donné un accord de principe à la Commission européenne pour élargir le système STABEX (stabilisation des recettes d'exportation), actuellement réservé aux États ACP, à tous les pays de la liste ONU des pays « moins avancés ».

Sur les 36 pays que comporte cette liste, 27 appartiennent au groupe des A.C.P. et bénéficient déjà de la garantie de leurs recettes d'exportation au titre de la Convention de Lomé. Bref, le STABEX n'est donc étendu qu'à neuf pays qui sont : l'Afghanistan, le Bangladesh, le Bhoutan, Haïti, les Maldives, le Népal, le Laos, le Yémen du Nord et le Yémen du Sud.

Les produits à couvrir par le système seraient les 48 produits repris dans la Convention de Lomé III, plus le jute et les produits dérivés.

La Commission européenne a évalué à 90 millions d'Écus pour cinq ans le coût budgétaire de cette initiative.

#### IV. — LA LUTTE CONTRE LA FAMINE

Le plan de Dublin de décembre 1984 prévoyait la fourniture de 1,2 million de tonnes de céréales ou d'équivalents céréales aux pays touchés par la famine.

La Commission — dont la ligne de conduite a été approuvée par les Dix lors du Conseil du 23 mai — a fait savoir, fin octobre, que les objectifs allaient être dépassés : la Communauté et les États membres ont déjà engagé des programmes d'aide portant sur 1,25 millions de tonnes qui, déjà exécutés à 87 %, le seront à 100 % avant la fin du mois de novembre. Cependant, la situation reste grave au Niger et surtout en Éthiopie, pays dans lequel le déficit est estimé à entre 800 000 et un million de tonnes de céréales.

Dans son rapport la Commission précise :

— *qu'il ne s'agit pas simplement d'un « plan céréales à partir de surplus »* européens : l'aide a porté sur une grande variété de produits à haut potentiel énergétique comme le sucre, les huiles végétales ou le lait en poudre et a été assortie d'un transfert de 35 millions d'Écus ;

— *que des efforts importants avaient été faits au niveau logistique, ainsi que pour assurer une meilleure coordination et une rapidité accrue des interventions* : ainsi, le temps entre la demande et la livraison a été réduit considérablement pour aller jusqu'à 40 jours ; la Commission a travaillé sur place avec les organisations internationales et avec 24 organisations non gouvernementales européennes. Enfin, la Commission a mis l'accent sur l'amélioration des transports : les États

membres ont prêté des avions et des hélicoptères et livré plus de 600 camions neufs, tandis que la Communauté finançait des carburants et participait à la réhabilitation du chemin de fer du Soudan ;

— *que la situation actuelle « d'après urgence » exigeait des mesures complémentaires, tant à moyen terme (reconstituer les stocks, livrer les outils agricoles, des engrais et des pesticides), qu'à long terme (lutte contre la désertification).*

Enfin, la Commission affirme que ce n'est pas le moment de renoncer, comme l'a fait le Conseil « Budget » en première lecture, à la *réserve stratégique d'urgence* de 500 000 tonnes d'équivalent céréales d'un coût de 165 millions d'Écus et qu'elle avait l'intention de faire de la sécurité alimentaire l'objectif prioritaire de son aide, afin d'éviter que ne se reproduise une catastrophe analogue à celle dont l'Afrique a souffert en 1984 et en 1985.

## CONCLUSION GÉNÉRALE

Les semestres se succèdent et, d'une période à l'autre, l'information donnée par votre Délégation offre de la Communauté un visage qui ne change guère.

Au-delà de sa prochaine extension géographique, ses traits ne se sont pas affermis dans les six derniers mois pour approcher ceux de l'entité qu'elle avait l'ambition de devenir il y a plus d'un quart de siècle.

Certes, l'imagination et la volonté ne manquent pas à beaucoup de ceux qui en ont la charge. Mais devant l'abondance des propositions, la fréquence des réactions contraires, la permanence des négociations inachevées, les acteurs du jeu communautaire laissent rarement l'action déboucher sur des dénouements tangibles, et créent en définitive peu de bonnes surprises et beaucoup d'espoirs déçus.

Le moment privilégié des six derniers mois aura été assurément la convocation de cette conférence intergouvernementale, dont l'idée avait suscité beaucoup de commentaires enthousiastes avant le Conseil européen de Milan au mois de juin. Les Chefs d'État et de gouvernement, se gardant cette fois-ci d'être les juges d'appel des désaccords entre leurs ministres, ont pris la décision attendue, mais, et grâce à l'autorité de la présidence italienne, ils ont dû arracher l'accord par un vote.

Depuis lors, la conférence intergouvernementale a été une nouvelle fois le reflet du clivage entre une majorité et une minorité d'États membres. Au cours de ses premières réunions, qui ressemblent plus à des sessions spéciales du Conseil des ministres des affaires étrangères qu'aux séances d'une instance solennelle, elle n'a pas encore trouvé la voie d'une réforme du processus de décision communautaire ni le cadre institutionnel d'une nouvelle coopération politique. Tout porte à penser que le Conseil européen de Luxembourg, convoqué pour le début du mois de décembre, devra se contenter d'être une fois de plus cette étape intermédiaire dont la Communauté est coutumière.

Au vu des positions prises et des contributions apportées à la Conférence par les États membres et par la Commission, dont le Président utilise activement le rôle de « moteur » de la Communauté que lui confèrent les traités, le partage apparaît de plus en plus profond entre ceux — les membres fondateurs et, dans une moindre mesure, l'Irlande — qui ont la volonté d'approfondir l'entreprise communautaire malgré leurs divergences passagères, et ceux — les États adhérents — qui n'ont pas la même approche de l'Europe de demain.

Au premier janvier prochain, lorsque tous les Parlements nationaux auront ratifié les actes d'adhésion de l'Espagne et du Portugal, les obstacles institutionnels que la Communauté n'a pas franchis aujourd'hui seront plus redoutables encore. Un système institutionnel grippé avec dix partenaires ne pourra que se bloquer davantage lorsque douze ministres prendront place autour de la table du Conseil.

Le recours sera-t-il alors cette Europe à deux — ou plusieurs — vitesses, qui semble séduire de plus en plus les esprits et dont le nouveau régime des ressources propres et les programmes technologiques pourraient être la préfiguration ? Mais quel en serait exactement l'enjeu ?

Il s'agirait sans doute de prolonger les acquis de la construction communautaire, de prendre ses distances vis-à-vis d'elle, mais non de poursuivre, sur la base des textes constitutifs, l'œuvre entreprise jadis par six États membres.

La question de savoir si un nouveau traité complétant les textes en vigueur est nécessaire, ou si des modifications aux traités actuels suffisent, prend alors toute sa dimension. Dans le premier cas, une majorité d'États peut conclure un texte qui constituerait une base juridique distincte du cadre constitutionnel de la Communauté. Dans le second cas, au contraire, l'article 236 du traité C.E.E. requiert l'unanimité des États de la Communauté, qui conserverait la même loi commune. Pour l'heure, la réforme des traités — qu'il s'agisse des institutions de la Communauté ou de l'extension de ses domaines d'action — est singulièrement problématique, à moins que, demain, la présence des deux nouveaux membres pose la question dans des termes inattendus. Faut-il s'attacher dès lors à maintenir la Communauté « première manière », au risque de la voir se figer durablement et peut-être ne plus compter à terme, ou vaut-il mieux s'engager sur les voies incertaines d'un édifice « nouvelle manière » ?

A l'évidence, la réduction de la Communauté à une « Europe à la carte » ou, au pire, à une zone de libre-échange, ne pourra être enrayée que si les États majoritaires à Milan savent constituer un front commun, solide et dynamique, capable d'entraîner les autres États membres.

Tel est l'enjeu, duquel dépend la physionomie de l'Europe de demain.