

N° 387
S É N A T

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 mai 1986.

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^{er} novembre 1985 et le 30 avril 1986 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 ; 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. — *Accord multifibres - Acte unique européen - Budget - Commerce international - Conseil européen de Luxembourg - Coopération politique - Culture - Droit communautaire - Elargissement - FEDER - Industrie - Marché intérieur - Politique agricole commune - Politique économique - Rapports d'information - Recherche - Réforme institutionnelle - Relance européenne - Ressources propres communautaires - Sidérurgie - Transports - Union européenne.*

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| PREAMBULE | 7 |
| INTRODUCTION | 9 |
| PREMIÈRE PARTIE : LA CONSOLIDATION ET LES OBSTACLES | 13 |
| <i>Chapitre I :</i> L'ACTE UNIQUE EUROPÉEN : « SECOND COMPROMIS DE LUXEMBOURG » OU « COMPROMIS DE PROGRÈS » ? | 14 |
| I. — La fin des travaux de la conférence intergouvernementale et la teneur de l'Acte unique européen. | 14 |
| A. — Une négociation aboutie rapidement | 15 |
| 1. Les multiples propositions | 15 |
| 2. Les sessions | 18 |
| 3. Le bilan de la conférence | 23 |
| B. — Un résultat apparemment modeste | 24 |
| 1. Des objectifs communautaires consolidés et partiellement approfondis | 24 |
| 2. Les reconnaissances de la coopération politique | 29 |
| 3. Des institutions amendées | 30 |
| II. — Les réactions aux résultats du Conseil européen de Luxembourg et la mise en œuvre de l'Acte unique | 34 |
| A. — La déception et les espoirs de la Commission | 35 |
| B. — Les réactions des Etats membres | 36 |
| 1. Une satisfaction générale et mesurée. | 36 |
| 2. Le casse-tête danois. | 37 |
| 3. La menace italienne | 39 |
| C. — Les deux résolutions du Parlement européen | 39 |
| 1. La résolution du 11 décembre 1985. | 40 |
| 2. La résolution du 16 janvier 1986 | 41 |
| D. — Les préparatifs de la mise en œuvre de l'Acte unique | 42 |
| 1. La révision du règlement intérieur du Conseil | 42 |
| 2. Les pouvoirs d'exécution de la Commission | 43 |
| 3. Les modalités de la coopération politique | 46 |
| <i>Chapitre II :</i> LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE EN SURSIS | 48 |
| I. — Une discussion dénaturée | 49 |
| A. — La confusion des genres entre négociation sur les prix et sur les mécanismes de soutien | 49 |

| | |
|---|----|
| B. — Les enjeux sous-jacents aux divergences entre les Etats | 52 |
| II. — <i>Un répit nécessaire mais de courte durée</i> | 55 |
| A. — Les limites des facilités agri-monétaires | 55 |
| B. — Une rigueur bien tempérée | 57 |
| C. — L'impasse sur les questions budgétaires | 59 |
| Chapitre III : LA « PAIX BUDGÉTAIRE » BIENTÔT ROMPUE | 64 |
| I. — <i>La question a nouveau posée du financement futur.</i> | 65 |
| A. — La rupture d'équilibre entre les dépenses et les recettes | 65 |
| 1. Le renchérissement des charges | 65 |
| 2. La moindre rentabilité des recettes | 67 |
| B. — Les prévisions de la Commission à l'horizon 1990 | 69 |
| 1. Les perspectives de ressources | 70 |
| 2. Les prévisions de dépenses | 70 |
| 3. La marge disponible | 71 |
| II. — <i>La nouvelle donnée et les constantes</i> | 72 |
| A. — La France, contributrice nette | 73 |
| B. — Le plafond de T.V.A. et les introuvables nouvelles recettes | 75 |
| 1. Les conditions d'un relèvement | 75 |
| 2. Les projets de nouvelles recettes | 76 |
| 3. Le financement « à la carte » | 77 |
| DEUXIÈME PARTIE : LA VIE QUOTIDIENNE DE LA COMMUNAUTÉ | 79 |
| Le contexte économique et financier | 79 |
| SECTION I : QUESTIONS INTERNES | 82 |
| Chapitre I : LES DÉBUTS COMMUNAUTAIRES DE L'ESPAGNE ET DU PORTUGAL | 82 |
| I. — <i>Les conséquences institutionnelles</i> | 82 |
| A. — La Commission | 82 |
| B. — Le Conseil | 83 |
| C. — Le Parlement européen | 84 |
| D. — La Cour de Justice | 84 |
| E. — Les autres institutions | 85 |
| F. — La Fonction publique | 85 |
| II. — <i>L'aménagement de la P.A.C.</i> | 85 |
| III. — <i>Les autres politiques communes</i> | 86 |
| IV. — <i>Le maintien des échanges avec les pays méditerranéens</i> | 87 |
| V. — <i>Les négociations de l'article XXIV § 6 du G.A.T.T.</i> | 87 |

| | | |
|-----------------------|---|------------|
| Chapitre II : | LES PROBLÈMES DE GESTION DES MARCHÉS AGRICOLES | 90 |
| I. — | Les propositions de prix et de mesures connexes pour la campagne 1986/1987 | 90 |
| A. — | Le gel des prix | 91 |
| 1. | Les prix en écus | 91 |
| 2. | Les aménagements agri-monétaires | 92 |
| 3. | Les incidences du réalignement des parités | 93 |
| B. — | Les mesures connexes | 94 |
| 1. | Le secteur des céréales | 95 |
| 2. | Le secteur de la viande bovine | 98 |
| 3. | Les produits oléagineux | 100 |
| 4. | Le programme spécial d'écoulement des stocks | 101 |
| 5. | Les mesures socio-structurelles | 102 |
| II. — | Les problèmes sectoriels | 104 |
| A. — | Le secteur laitier | 104 |
| 1. | Le dépassement des quotas | 105 |
| 2. | Le rachat des quotas | 105 |
| B. — | Le secteur vitivinicole | 108 |
| 1. | La distillation obligatoire | 108 |
| 2. | Les mesures structurelles | 109 |
| C. — | Les autres secteurs | 110 |
| 1. | Le compromis amidon-sucre et le dossier des utilisations industrielles et énergétiques de l'agriculture | 110 |
| 2. | L'interdiction des hormones dans la production animale | 112 |
| III. — | Le compromis politique d'avril | 113 |
| Chapitre III : | UN NOUVEAU CONFLIT BUDGÉTAIRE : L'EXERCICE 1986 . | 117 |
| I. — | Un budget contesté | 117 |
| A. — | La rupture entre le Conseil et l'Assemblée | 118 |
| 1. | La première lecture par l'Assemblée | 118 |
| 2. | La seconde lecture par le Conseil | 119 |
| 3. | La seconde lecture par l'Assemblée | 121 |
| B. — | La saisine de la Cour de Justice | 122 |
| 1. | Le recours du Conseil contre le Parlement européen | 122 |
| 2. | L'ordonnance en référé du président de la Cour de Justice | 125 |
| II. — | Vers un budget supplémentaire pour 1986 | 127 |
| A. — | Les premières estimations | 127 |
| B. — | Les Conseils des 21 et 28 avril 1986 | 128 |
| C. — | L'avant-projet de la Commission (30 avril 1986) | 129 |
| Chapitre IV : | L'ACHÈVEMENT DU MARCHÉ INTÉRIEUR | 131 |
| I. — | Un retour aux sources du Marché commun ? | 131 |

| | |
|--|-----|
| II. — <i>Des affirmations solennelles</i> | 131 |
| A. — L'Acte unique européen | 131 |
| B. — Le programme de la Commission pour le premier semestre 1986 | 132 |
| III. — <i>Des décisions ponctuelles</i> | 135 |
| A. — Les Conseils | 135 |
| B. — Les mesures concernant l'Espagne et le Portugal | 139 |
| C. — L'action de la Commission et la jurisprudence de la Cour | 139 |
| D. — « L'Europe des citoyens » | 147 |
| IV. — <i>Des « progrès problématiques »</i> | 151 |
| A. — Liberté d'établissement et reconnaissance des qualifications | 151 |
| B. — Libre circulation des biens : la convention sur le brevet communautaire .. | 152 |
| Chapitre V : L'INDUSTRIE ET LA RECHERCHE | 153 |
| I. — <i>La prorogation des aides à la construction navale</i> | 154 |
| II. — <i>L'accélération des programmes communautaires de recherche</i> | 154 |
| III. — <i>La mise en œuvre d'Euréka</i> | 157 |
| Chapitre VI : LES TRANSPORTS | 162 |
| I. — <i>Les petits pas de la politique des transports par route</i> | 162 |
| A. — Les conclusions du Conseil du 14 novembre 1985 à la suite de l'arrêt de la Cour de Justice | 163 |
| 1. Le compromis | 164 |
| 2. Le programme-cadre, ou « Master Plan » | 165 |
| 3. La réglementation sociale et les contrôles | 166 |
| B. — La communication de la Commission sur les transports routiers intra-communautaires | 167 |
| C. — L'année de la sécurité routière | 168 |
| 1. Les initiatives du Conseil | 169 |
| 2. Le « code de la sécurité routière » du Parlement européen | 169 |
| 3. Le plan « DRIVE » | 170 |
| II. — <i>La recherche d'une politique des transports maritimes</i> | 171 |
| A. — Les thèmes en discussion | 171 |
| B. — Les promesses du Conseil | 172 |
| III. — <i>La bataille de la concurrence dans les transports aériens</i> | 174 |
| A. — Les blocages au sein du Conseil | 174 |
| B. — L'impatience de la Commission | 175 |
| C. — L'arrêt de la Cour de Justice sur la concurrence (30 avril 1986) | 176 |
| IV. — <i>Le tunnel sous la Manche</i> | 177 |
| A. — Le projet retenu | 177 |
| B. — Les réactions communautaires | 178 |
| 1. La Commission | 178 |
| 2. Le Parlement européen | 179 |

| | | |
|---|---|-----|
| <i>Chapitre VII :</i> | LA POLITIQUE RÉGIONALE | 180 |
| I. — | <i>Le Fonds européen de développement régional : bilan de dix années d'activité</i> | 180 |
| A. — | De la création à la réforme de 1985 | 180 |
| 1. | Les principes | 180 |
| 2. | Les besoins | 180 |
| 3. | Les objectifs et les moyens | 181 |
| B. — | 1975-1984 : bilan de dix années d'intervention | 182 |
| II. — | <i>Le F.E.D.E.R. depuis 1985 et l'élargissement de la C.E.E.</i> | 187 |
| A. — | Les nouvelles structures d'intervention | 187 |
| B. — | Les difficultés actuelles | 189 |
| 1. | Financement du fonds | 189 |
| 2. | Des choix difficiles | 191 |
| C. — | Une nouvelle crise est-elle évitable ? Perspectives d'amélioration et incertitudes | 193 |
| 1. | Des difficultés budgétaires latentes | 193 |
| 2. | Des perspectives d'amélioration | 195 |
| <i>Chapitre VIII :</i> | L'EUROPE DE L'AUDIOVISUEL | 200 |
| I. — | <i>Une prestation de service comme les autres : libéralisme ou réglementation ?</i> | 200 |
| II. — | <i>Le Marché commun de l'audiovisuel</i> | 201 |
| A. — | La coordination technique et industrielle | 201 |
| B. — | L'organisation du marché intérieur de l'audiovisuel | 202 |
| III. — | <i>Soutien communautaire aux coproductions cinématographiques et télévisuelles : la proposition de directive modifiée</i> | 204 |
| SECTION II : LES RELATIONS EXTÉRIEURES | | 205 |
| <i>Chapitre I :</i> | LA PRÉPARATION DU RENOUVELLEMENT DE L'ACCORD MULTIFIBRES | 205 |
| I. — | <i>La proposition de directive de la Commission</i> | 206 |
| A. — | Les propositions concernant le renouvellement de l'A.M.F. | 206 |
| B. — | Les propositions ayant trait à la négociation d'accords bilatéraux | 207 |
| II. — | <i>Les directives de négociation du Conseil</i> | 207 |
| A. — | En ce qui a trait aux principes généraux | 207 |
| B. — | S'agissant de la conclusion des accords bilatéraux | 208 |
| C. — | Quant aux instruments de gestion de ces accords bilatéraux | 208 |
| <i>Chapitre II :</i> | LES RELATIONS ÉCONOMIQUES | 210 |
| I. — | <i>Les Etats-Unis</i> | 210 |
| II. — | <i>Les pays méditerranéens</i> | 213 |
| A. — | Le contexte de leur évolution | 213 |
| 1. | Les orientations définies par le Conseil | 214 |
| 2. | Les propositions de la Commission | 215 |

| | |
|---|-----|
| B. — Les nouveaux accords | 217 |
| 1. Les orientations générales | 217 |
| 2. Les accords par pays | 220 |
| Chapitre III : LA COOPÉRATION POLITIQUE EUROPÉENNE | 223 |
| I. — La Libye et la lutte contre le terrorisme | 224 |
| A. — Le refus des sanctions économiques (janvier 1986) | 224 |
| B. — Les mesures diplomatiques (avril 1986) | 225 |
| C. — Les réactions de la Commission et du Parlement européen | 227 |
| D. — Les positions des États membres | 228 |
| E. — La réunion du « groupe Trevi » | 230 |
| II. — Les autres dossiers de la coopération politique européenne | 230 |
| CONCLUSION GÉNÉRALE | 233 |

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 douzième 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 mai 1986.

Le tome I du présent rapport relate les principaux aspects de la vie de la Communauté au cours de la période s'étendant du 1^{er} novembre 1985 au 30 avril 1986. Le tome II reproduit l'exposé des motifs et les conclusions adoptées par la Délégation au cours des réunions qu'elle a tenue pendant cette période.

Suivant la formule proposée en juillet 1984 aux Bureaux des deux Délégations parlementaires pour les Communautés européennes par M. Roland Dumas, alors ministre des Affaires européennes, la Délégation a pu entendre le 5 décembre 1985 au Palais Bourbon, au cours d'une réunion commune avec la Délégation de l'Assemblée nationale, Mme Catherine Lalumière, alors Secrétaire d'État auprès du Ministre des Relations extérieures, chargé des Affaires européennes. Votre Délégation souhaite vivement que la pratique de ces auditions conjointes puisse être maintenue, car elles lui apportent une information directe qui vient heureusement compléter celle, moins adaptée, dont elle dispose par ailleurs.

La Délégation a également procédé, le 6 novembre 1985, à l'audition de M. Louis Perrin, Président de l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture, sur le « Livre vert » de la Commission des Communautés et, le 23 avril 1986, en présence de plusieurs membres de la Commission des Affaires étrangères et de la Commission des Finances qu'elle avait invités, à celle de M. Jean-Pierre Cot, Président de la Commission des budgets du Parlement européen, sur les problèmes de financement et de budget des Communautés européennes.

Enfin, à l'invitation du président de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat, les membres de la Délégation ont pu compléter leur information en assistant, le 28 novembre 1985, à l'audition par la Commission de M. Roland Dumas, alors ministre des Relations extérieures, et de Mme Catherine Lalumière, sur le projet de loi autorisant la ratification des actes d'adhésion de l'Espagne et du Portugal aux Communautés européennes. La Délégation ne peut que se féliciter des excellentes relations qu'elle entretient avec les commissions permanentes, et note avec satisfaction que leurs rapports et avis parlementaires prennent mieux en compte ses propres travaux, ainsi que l'ont montré à la fin de l'année 1985 les projets de loi relatifs à l'élargissement et aux finances des Communautés européennes.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Au cours d'un semestre qui enregistra, du point de vue économique, la baisse conjuguée du prix du pétrole et du dollar et qui, du point de vue politique, assista en décembre à un Conseil européen attendu mais ne vit pas au mois de mars celui qui se réunit généralement à Bruxelles, la Communauté définitivement élargie à douze membres depuis le 1^{er} janvier 1986 a suscité et subi des événements et des influences contradictoires. Elle a connu une phase de consolidation, avec la signature d'un « Acte unique européen » portant pour la première fois réforme d'ensemble des traités constitutifs, mais elle s'est heurtée, une fois de plus, à deux obstacles qui pourraient ruiner toute perspective sérieuse de progrès : une politique agricole à nouveau menacée de l'intérieur et de l'extérieur, et des ressources propres qui, à peine accrues, se révèlent déjà insuffisantes.

Aboutissement laborieux de cette conférence intergouvernementale convoquée au lendemain du Conseil européen de Milan en juin 1985 et qui remplit son mandat au cours de l'automne avec une célérité inattendue, l'Acte unique européen a été stigmatisé par beaucoup comme un « second compromis de Luxembourg », 20 ans après le premier. La réforme qu'il opère est assurément dérisoire, comparée à la grande ambition que le Parlement européen avait manifestée en février 1984 avec son « projet de traité d'Union européenne ». Mais l'Acte unique pourrait se révéler moins modeste qu'il n'y paraît s'il doit effectivement avoir pour résultat l'achèvement du marché intérieur en 1992 et une meilleure coopération interinstitutionnelle avec une seconde lecture dans le processus de décision. L'extension du vote majoritaire à certaines matières nouvelles ne dissipe pas les risques de blocage consécutifs au « droit de veto » et l'élargissement de la compétence communautaire à de nouveaux domaines n'est que la consécration juridique de pratiques confirmées, mais il se pourrait en définitive que l'Acte unique soit un compromis utile qui offre les occasions d'une relance sans en donner les garanties.

Une nouvelle fois, la politique agricole commune est exposée à des dangers externes et plus encore internes. Le réajustement monétaire du 6 avril 1986 a permis au Conseil d'augmenter sa marge de manœuvre et de trouver l'accord politique final. Mais les questions de fond n'ont pas été réglées. Il se pourrait bien que la P.A.C., écartelée entre le

démantèlement et la paralysie, soit tout simplement en sursis si ses principes de base ne sont pas restaurés d'urgence et si les moyens ne lui sont pas donnés d'éviter l'asphyxie financière.

Le financement futur de la Communauté, quant à lui, pose à nouveau problème l'année même où le plafond de T.V.A. est passé de 1 à 1,4 %. Le renchérissement des charges comme la moindre rentabilité des recettes expliquent une rupture d'équilibre que les prévisions financières de la Commission à l'horizon 1990 viennent confirmer. On voit mal, dans l'état actuel des choses, quelles nouvelles catégories de recettes pourraient être créées pour conjurer les menaces qui pèsent sur la « paix budgétaire » conclue à Fontainebleau en juin 1984. Le fait que la France soit devenue « contributrice nette » au budget communautaire pourrait poser dans des termes nouveaux les négociations qui devront s'engager avant la fin de l'année prochaine sur les problèmes de financement.

La vie quotidienne de la Communauté, pour sa part, a eu pour contexte économique et financier des prévisions favorables tant sur le plan de la croissance que sur celui de l'inflation, sans toutefois que les effets des « contre-chocs » pétroliers et monétaires aient pu être déterminés avec une marge de certitude satisfaisante.

L'Espagne et le Portugal ont fait leurs débuts communautaires et la Communauté attend de ses nouveaux membres une ardeur à participer à l'œuvre commune égale à celle qu'ils ont manifestée pour y entrer. Leurs ressortissants ont pris place dans les institutions et l'intégration progressive de leurs potentiels économiques a commencé le 1^{er} mars.

Un compromis politique a finalement pu être trouvé le 25 avril sur les prix agricoles et les mesures connexes de la campagne 1986-1987. Éloigné de la rigueur initialement proposée par la Commission et intervenant après le réajustement monétaire du 6 avril, l'accord permet un relèvement des prix français par un assez large démantèlement des montants compensatoires monétaires négatifs. Mais, pas plus que les autres négociations agricoles du semestre sur les suites du « Livre vert » et la réforme de la politique agricole commune, la session d'avril du Conseil Agriculture a, tant s'en faut, épuisé le dossier. Les ministres se sont seulement accordé un nouveau répit pour venir à bout des problèmes posés par la gestion des marchés agricoles.

Dans le domaine budgétaire, le conflit entre le Conseil et le Parlement européen a pris cette fois-ci la forme d'un recours devant la Cour de Justice des Communautés contre le budget 1986 arrêté en seconde

lecture par l'Assemblée. Provoqué par un dépassement contesté par le Conseil, le conflit a ceci de paradoxal qu'un budget supplémentaire sera nécessaire pour boucler l'exercice en cours, en raison principalement du « poids du passé », de la chute du cours du dollar et des remboursements au Royaume-Uni, à l'Espagne et au Portugal.

Le marché intérieur a fait l'objet de déclarations solennelles, avec notamment l'objectif, inscrit dans l'Acte unique européen, de parvenir à son achèvement dans les sept années à venir. Pour l'instant, seules des décisions ponctuelles ont été prises.

Concernant le développement industriel et technologique, la Communauté a accéléré certains programmes de recherche et poursuivi la mise en place du programme Eureka, dont la vocation est de renforcer concrètement le tissu technologique de l'Europe en favorisant les rapprochements entre les entreprises mais dont la nature exacte — habillage d'un ensemble de projets préexistants ou IDS à l'européenne — n'est pas encore cernée. Pour les transports, le Conseil a laborieusement cherché, mais sans résultat notable, à tirer les conséquences de l'arrêt de la Cour de Justice du 22 mai 1985. Une autre décision de la Cour, intervenue le 30 avril 1986, pourrait fondamentalement changer le « paysage » des transports aériens dans les États membres : en réaffirmant le principe général de libre concurrence inscrit dans le traité pour l'étendre aux tarifs aériens, cet important arrêt pourrait avoir également des conséquences sur l'accès aux marchés et l'offre de sièges.

Le F.E.D.E.R., à la fin 1985, a fêté ses dix ans. Malgré la réforme entreprise en 1984, le fonds n'a pas encore vraiment trouvé son rythme de croisière. Les obligations nées des nouvelles adhésions et les difficultés budgétaires de la Communauté sont évidemment autant de perturbations dans la recherche d'un équilibre.

De l'Europe de la Culture, on retient surtout des six mois écoulés des tentatives autour d'un enjeu singulièrement important et délicat : celui de la création d'un « marché commun » de l'audiovisuel, avec deux nouvelles propositions de directive et la modification de celle relative au soutien communautaire aux coproductions cinématographiques et audiovisuelles.

Enfin, les relations extérieures de la Communauté ont vu, dans le cadre de la préparation du renouvellement de l'Accord multifibres (AMF III), l'adoption par le Conseil au mois de mars des directives permettant à la Commission de négocier, tant pour la reconduction de

l'AMF lui-même que pour le renouvellement des accords bilatéraux, dans le sens du maintien des quotas d'importation et d'une libéralisation préservant notamment les industries textiles des pays en voie de développement les moins avancés. Les relations économiques avec les États-Unis, pour leur part, ont donné lieu, à cause de l'élargissement, à de nouvelles et sérieuses tensions en matières d'échanges agricoles. La Communauté élargie à l'Espagne et au Portugal s'est également employée à préserver ses courants d'échanges avec les pays tiers méditerranéens. Concernant la coopération politique européenne, qui a été « officialisée » par l'Acte unique européen, la lutte contre le terrorisme et le banditisme international a donné lieu à certaines mesures concertées visant principalement la Libye.

*

* * *

Au-delà du tableau de l'actualité communautaire des six mois écoulés, un phénomène à moyen terme mérite qu'on lui prête attention : l'échéancier électoral pour la période 1986-1988 s'annonce, en effet, particulièrement chargé en consultations populaires dans les États membres de la Communauté.

C'est ainsi que l'année 1986 a commencé par les élections présidentielles au Portugal (9 février), s'est poursuivie par un référendum au Danemark sur l'Acte unique européen (27 février), et en Espagne sur l'OTAN, puis par les élections législatives françaises du 16 mars. Interviendront ensuite des élections législatives aux Pays-Bas (21 mai), d'importantes élections régionales en R.F.A., des élections sénatoriales en France (septembre), des élections législatives en Espagne, fixées récemment au mois de juillet.

Pour 1987, des élections générales sont prévues en Allemagne fédérale (janvier), en Italie (mai), en Irlande (novembre) et au Danemark (décembre).

Quant à l'année 1988, elle devrait connaître, outre les élections présidentielles en France, des élections législatives au Luxembourg et au Royaume-Uni.

Cette longue série de consultations électorales engendre des contraintes qui risquent, à bien des égards, de perturber ou, à tout le moins, de retarder le processus communautaire, tant pour la gestion courante de l'Europe des Douze que pour son approfondissement.

Justes contreparties de la démocratie et signes rassurants de sa vitalité dans les États membres, ces contraintes constituent inévitablement un facteur supplémentaire de paralysie.

PREMIÈRE PARTIE

LA CONSOLIDATION ET LES OBSTACLES

Accueilli avec déception et scepticisme par la plupart, avec espoir et soulagement par quelques-uns, « l'Acte unique européen » issu des travaux de la Conférence intergouvernementale convoquée à Milan au mois de juin 1985 et décidé par le Conseil européen de Luxembourg en décembre, assure la consolidation de l'acquis communautaire et offre peut-être les conditions d'une relance. L'achèvement du marché intérieur, s'il intervenait effectivement avant le 31 décembre 1992, ne serait pas le moindre progrès d'une Communauté restée immobile après le règlement — provisoire — de ses principaux contentieux budgétaires à Fontainebleau en juin 1984 et l'achèvement des négociations d'élargissement en 1985, ni le moindre mérite d'un *texte peu spectaculaire mais dont la portée pourrait être moins modeste qu'on ne le dit.*

Mais si l'acquis communautaire est consolidé et susceptible d'être approfondi par une réforme a priori superficielle, deux obstacles demeurent encore pour tempérer le relatif optimisme qu'inspire le Conseil européen de Luxembourg de décembre 1985.

L'obstacle agricole, d'abord : les débats et les négociations sur les suites du Livre vert et sur les prix de la prochaine campagne font réapparaître de profondes divergences entre les États-membres, et la menace d'un démantèlement de la politique agricole commune est une fois de plus d'actualité.

L'obstacle budgétaire ensuite : le problème du financement futur de la Communauté se posera à nouveau à brève échéance, engageant de nouvelles négociations dont on a vu il y a deux ans à quel point elles sont conflictuelles et d'issue incertaine.

CHAPITRE PREMIER

L'ACTE UNIQUE EUROPÉEN : « SECOND COMPROMIS DE LUXEMBOURG » OU « COMPROMIS DE PROGRÈS » ?

En parvenant à arrêter un texte portant pour la première fois révision d'ensemble du traité de Rome, les chefs d'États et de Gouvernements à Luxembourg et leurs ministres des Affaires étrangères au sein de la Conférence intergouvernementale ont atteint un objectif qui paraissait initialement très compromis. On se souvient en effet que trois États-membres (le Royaume-Uni, le Danemark et la Grèce) avaient refusé à Milan en juin 1985 de s'associer à la décision de convoquer une Conférence intergouvernementale et que l'aboutissement de ses travaux semblait alors bien problématique en raison de la nécessaire unanimité requise par l'article 236 du traité C.E.E. pour réviser le traité.

En définitive, les négociations au sein de la Conférence intergouvernementale ont abouti dans un délai dont la brièveté mérite d'être relevée, et le Conseil européen avait, pour sa part, à se prononcer en décembre 1985 sur un projet dont la teneur fort modeste explique l'acceptation finale par l'ensemble des partenaires de la Communauté. L'Acte unique européen a suscité de nombreuses critiques, parfois contradictoires, mais, après plusieurs péripéties, il a été définitivement signé le 28 février 1986.

Sa ratification demandera l'intervention des Parlements nationaux et sa mise en œuvre fait déjà l'objet de plusieurs propositions de la part de la Commission des Communautés.

I. — LA FIN DES TRAVAUX DE LA CONFÉRENCE INTERGOUVERNEMENTALE ET LA TENEUR DE L'ACTE UNIQUE EUROPÉEN

Ayant réussi à trouver un texte commun en pratiquement trois mois seulement, de septembre à novembre 1985, la Conférence intergouvernementale a mis au point, au cours de deux réunions ultérieures, le texte définitif sur lequel le Conseil européen de Luxembourg avait donné un accord de principe le 3 décembre 1985.

A. Une négociation aboutie rapidement

Ayant engagé ses travaux sur un mandat comportant, d'une part, l'élaboration d'un traité de politique étrangère et de sécurité commune et, d'autre part, des modifications du traité C.E.E. en vue de mettre en œuvre des adaptations institutionnelles et d'étendre l'action communautaire à de nouveaux domaines, la Conférence intergouvernementale avait confié la préparation de ses sessions à deux instances distinctes : le « groupe Dondelinger » pour les modifications du traité et le « comité politique » pour la coopération politique.

Ayant reçu de la Commission et des États-membres un très grand nombre de propositions, la Conférence a modifié le calendrier qu'elle s'était initialement fixé et a tenu, avant le Conseil européen des 2-3 décembre 1985, six sessions et rencontré à trois reprises une délégation du Parlement européen.

1. *Les multiples propositions*

Les deux instances préparatoires aux travaux de la Conférence avaient eu à examiner de nombreuses « contributions » de la Commission et des États-membres, qui reflétaient les principales préoccupations des participants.

a) **La Commission** : on se souvient que, dès l'ouverture de la Conférence, la Commission avait transmis des propositions détaillées qui portaient sur le marché intérieur, la technologie, la cohésion économique et sociale, l'environnement, la promotion des valeurs culturelles, le processus de décision au Conseil, les pouvoirs du Parlement, et ses propres pouvoirs de gestion et d'exécution. La Commission avait ultérieurement mis l'accent sur l'opportunité de donner une « certaine capacité monétaire » à la Communauté, et c'est finalement sur ce « socle de la relance », fait des propositions de la Commission sur le marché intérieur, la cohésion et les pouvoirs du Parlement européen, que la discussion s'était déroulée, la présidence luxembourgeoise présentant des propositions de compromis selon une méthode souple qui s'est révélée efficace.

b) **Les États-membres** : nombre d'États-membres avaient transmis des propositions relatives au rôle et aux pouvoirs du Parlement européen : l'Allemagne fédérale, la France, qui insistait sur la « coopération » entre le Parlement et le Conseil, et l'Italie, qui avait depuis longtemps insisté, et notamment au cours du premier semestre de

l'année lorsqu'elle assurait la présidence du Conseil, sur l'importance de combler le « vide démocratique » qui entache le processus communautaire de décision et de doter le Parlement élu au suffrage direct d'une certaine capacité normative.

Sur la Commission des Communautés, les Pays-Bas avaient proposé que le nombre de ses membres soit réduit à douze et que ses pouvoirs de gestion soient accrus.

Concernant le *marché intérieur*, la délégation française avait notamment proposé que les obstacles subsistant à la libre circulation des biens, des travailleurs, des services et des capitaux soient progressivement abolis au cours d'une période de sept ans.

Le Danemark, pour sa part, avait communiqué une série de propositions qui écartaient toute réforme institutionnelle mais qui portaient principalement sur *l'emploi, la technologie, l'énergie, l'environnement et l'aide au développement*. Les Pays-Bas avaient également présenté un texte sur la politique de développement tandis que le gouvernement belge avait limité sa contribution aux *droits de l'Homme*, sa proposition consistant à introduire dans le préambule du traité C.E.E. que l'union des peuples européens devait se faire « dans le respect de la démocratie parlementaire, des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales » et à insérer à l'article 14 une référence à la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

Sans les traduire par des propositions explicites, les pays du Benelux avaient réaffirmé dans un communiqué commun leur attachement aux objectifs qu'ils jugent prioritaires : l'achèvement du marché unique d'ici au 31 décembre 1992, l'extension du vote à la majorité qualifiée, le renforcement des pouvoirs du Parlement européen, le développement de l'Union économique et monétaire et l'avènement d'une Communauté européenne de la technologie.

Enfin, *la politique régionale* et le renforcement de la *cohésion* avaient été soulignés principalement par la Grèce et l'Irlande, la France ayant également fait une proposition à ce sujet. La Grèce faisait valoir que la convergence des niveaux de développement économique des États-membres devait être un objectif à atteindre en même temps que l'achèvement du marché intérieur par le moyen des fonds structurels, dont la Grèce demandait en même temps une augmentation sensible des ressources. Le gouvernement grec citait également la participation de tous les États-membres au développement technologique, une plus

grande cohérence dans les politiques de l'énergie et des transports, ainsi qu'une coopération communautaire dans le domaine de la santé, de l'enseignement et de la culture. L'Irlande, de la même manière, demandait notamment une politique régionale renforcée et une plus grande efficacité pour les fonds structurels.

En même temps que sa proposition sur la cohésion, la France avait présenté un texte sur la « *différenciation* » de la règle communautaire. Cette idée, reprise du « Comité Dooge » mais que le gouvernement français était le seul à avancer, visait à instituer une sorte d'« *Europe à deux vitesses* ». Pour les matières où le traité n'a pas prévu de moyens particuliers, des dispositions pouvaient être prises, mais, d'après le texte de la proposition française, « le ou les États-membres qui n'auraient pas approuvé ces dispositions ne (pourraient) jouir des droits et (seraient) dispensés des obligations correspondantes ».

Une autre initiative française est venue relancer la question de l'Union européenne elle-même, les propositions faites aux groupes préparatoires s'étant jusqu'alors limitées à approfondir l'acquis de la Communauté et à améliorer ses règles de décision. Reprenant partiellement le projet qu'il avait avancé avec l'Allemagne fédérale au Conseil européen de Milan en juin 1985, le gouvernement a proposé à la Conférence le préambule et le titre I d'un « Acte d'Union européenne » comportant la création d'un Conseil de l'Union qui remplacerait le Conseil européen actuel. Le texte constituait un « chapeau » aux modifications recherchées du traité C.E.E. et au projet de traité sur la coopération politique et réalisait l'unicité, voulue par la Commission, du texte issu des travaux de la Conférence. Le projet français, en effet, créait l'Union européenne et venait en tête d'un nouveau texte qui aurait couvert les matières économiques du traité (titre II) et codifié en même temps la coopération politique (titre III). Mais, présentée tardivement, la nouvelle proposition française n'avait pu être discutée par le Conseil européen.

En bref, les différentes propositions pouvaient être schématisées de la façon suivante : marché intérieur, affaires monétaires, cohésion et institutions pour la Commission ; réforme institutionnelle pour l'Allemagne fédérale et l'Italie ; marché intérieur, « procédure de coopération » et aspect formel de l'Union européenne pour la France ; réduction des disparités régionales pour la Grèce et l'Irlande ; aide au développement pour les Pays-Bas et le Danemark, qui avait aussi plusieurs propositions de caractère social, technologique ou proches de « l'Europe du citoyen » ; silence du Royaume-Uni, qui s'était opposé

à la convocation de la Conférence. Ces propositions étaient révélatrices de l'attitude coutumière des États-membres et de leur approche de la Communauté avant la révision de ses textes constitutifs. Elles faisaient apparaître d'un côté les « maximalistes », conduits par l'Italie, les pays du Bénélux et la Commission, qui bénéficiaient de l'appui actif de la présidence luxembourgeoise. Ils souhaitaient compléter le traité de Rome en élargissant les compétences communautaires par une série de textes relativement détaillés et en augmentant les pouvoirs du Parlement européen et de la Commission. A l'opposé, le Royaume-Uni, la Grèce et le Danemark se montraient hostiles à une modification du traité, le Danemark considérant même qu'une augmentation des pouvoirs du Parlement européen pouvait constituer un casus belli. La France et l'Allemagne fédérale, pour leur part, partageaient des vues assez voisines dans beaucoup de domaines — à l'exception, dans un premier temps, de la « dimension monétaire » de la Communauté — et avaient choisi comme une voie médiane susceptible de faire pencher les débats dans l'un ou l'autre sens.

2. *Les sessions*

a) *Le calendrier*

Après ses deux premières sessions, tenues le 9 septembre et le 21 octobre 1985, la Conférence s'est réunie à quatre reprises au mois de novembre et une fois au mois de décembre, après l'accord du Conseil européen sur les propositions qu'elle lui avait présentées.

— **11 novembre 1985 (3^e session)** : la Conférence a concentré ses travaux sur l'environnement et sur la recherche-technologie, la présidence constatant qu'il existait une « réelle chance » d'ouvrir les traités à des politiques nouvelles.

— **19 novembre (4^e session)** : la discussion qui avait eu lieu le 21 octobre sur le marché intérieur, la cohésion et les pouvoirs du Parlement européen, s'est poursuivie au cours de la 4^e session. Pour la première fois, la Conférence y a abordé le « volet monétaire » ainsi que la coopération politique et les dispositions présentées par la France sur le projet « d'Acte d'Union européenne ». La Commission avait notamment fait savoir qu'elle pourrait retirer toutes ses autres propositions si la réforme ne tenait pas compte des capacités monétaires de la Communauté.

— **25-26 novembre (5^e session)** : les travaux de la Conférence ont principalement porté sur le marché intérieur, les pouvoirs du Parlement européen et la coopération politique. Des divergences importan-

tes étaient apparues au sujet du marché intérieur, tandis que le représentant italien avait fait savoir que l'accord préalable du Parlement italien serait nécessaire à son acceptation des mesures proposées pour les pouvoirs du Parlement européen.

— **30 novembre — 1^{er} décembre (6^e session)** : réunie en « conclave » à la veille du Conseil européen, la Conférence a procédé à un examen d'ensemble des « questions clés » soumises dans une note de synthèse par la présidence au Conseil européen. La présidence luxembourgeoise avait indiqué que la Conférence avait accompli au cours de cette session un travail « d'analyse, de déblayage, de décantation » dont l'atmosphère permettait d'envisager les résultats du Conseil européen avec une certaine confiance.

— **17 décembre (7^e session)** : après le Conseil européen de Luxembourg, la Conférence a adopté un « Acte unique européen » comportant un préambule, un volet « Communauté européenne » et un volet « coopération politique ». Elle donnait ainsi la forme d'un traité soumis à la signature des États membres aux conclusions adoptées à Luxembourg deux semaines auparavant par les Chefs d'État et de gouvernement. Seule une conférence des représentants des gouvernements, et non le Conseil européen, est habilitée, d'après l'article 236 du traité C.E.E., à arrêter les modifications à apporter au traité. La Conférence a décidé, lors de cette session, quelques modifications relatives à la « procédure de coopération » et à la capacité monétaire de la Communauté, et elle a enregistré les réserves — opposées — du Danemark et de l'Italie sur l'ensemble du texte, ainsi que celle du Royaume-Uni.

C'est en raison de cette opposition entre deux États membres que les Ministres des Affaires étrangères devaient se réunir une nouvelle fois, le 27 janvier 1986, pour faire savoir au gouvernement danois que l'Acte unique ne serait pas renégocié, et que la date d'ouverture aux signatures des États membres interviendrait dans le courant du mois de février, avant le referendum organisé au Danemark sur l'Acte unique à la suite du refus exprimé par son Parlement, le Folketing. L'Italie, en sens contraire, estimait que la réforme était insuffisante et avait fait dépendre son acceptation de la position finale du Parlement européen et du Parlement italien.

b) *Les thèmes des négociations*

Les différents thèmes abordés par la Conférence ont connu des développements plus ou moins rapides au fil des sessions.

— **le marché intérieur** : la Conférence avait à choisir entre deux formules : « l'espace sans frontières », expression relativement large proposée par la Commission, et le « marché unique sans frontières intérieures », correspondant à une conception plus étroite du marché intérieur. La France avait modifié sa position sur ce point pour rejoindre les partisans de « l'espace sans frontières », mais la Conférence avait dû renvoyer cette question au Conseil européen. Concernant l'harmonisation de la fiscalité indirecte, le maintien de l'unanimité au Conseil a été décidé, et la question de savoir si l'harmonisation était nécessaire au marché intérieur transmise également au Conseil européen. La question des normes a également divisé les ministres : les pays ayant des normes élevées, tels le Danemark et l'Allemagne, souhaitent s'assurer de ne pas à avoir à harmoniser par le bas. En outre, le Royaume-Uni et l'Irlande avançaient la « clause insulaire » pour demander le maintien de leurs législations phytosanitaires. L'Allemagne avait finalement assoupli sa position et accepté de renoncer à des dérogations si les propositions de la Commission plaçaient ultérieurement les normes à un niveau élevé.

— **la capacité monétaire** : les États membres se sont opposés sur l'opportunité d'inscrire une capacité monétaire de la Communauté dans le traité et, dans l'affirmative, sur la place où l'inscrire. Bien qu'elle ait, là aussi, assoupli sa position, l'Allemagne, avec le Royaume-Uni, se déclarait hostile à l'insertion d'une dimension monétaire dans le traité, tandis que la plupart des États membres, avec la Commission, y étaient favorables.

— **la cohésion** : des positions de principe divergentes sont apparues entre les participants, la Commission soulignant que, sans la cohésion, la Communauté deviendrait une simple zone de libre-échange ne permettant rien d'autre que des transferts budgétaires. Un accord a toutefois été dégagé sur l'importance du F.E.D.E.R. et sur le renforcement de l'efficacité des instruments financiers.

— **la recherche et la technologie** : la discussion a principalement porté sur le degré de précision que devaient avoir les programmes-cadres et les programmes spécifiques. Certains États membres souhaitent, contrairement à la Commission et à la présidence luxembourgeoise, des programmes-cadres comprenant de grandes orientations et adoptés à la majorité qualifiée, et des programmes spécifiques détaillés comportant des décisions sur le financement et adoptés à l'unanimité.

— **l'environnement** : tout comme pour le marché intérieur, certains États membres, et notamment le Danemark, craignaient de devoir harmoniser par le bas des normes qu'ils avaient déjà adoptées. Sans succès, l'Allemagne avait voulu introduire un « veto qualitatif ou sélectif », mécanisme par lequel le vote positif de l'État ayant les normes les plus élevées devrait figurer dans la majorité décidant la nouvelle mesure.

— **la politique sociale** : ce thème n'a pas donné lieu à des difficultés particulières, hormis la réserve britannique à propos du vote à la majorité qualifiée pour les directives portant sur les « prescriptions minimales » relatives à l'amélioration du milieu de travail, et celles de la R.F.A. et du Royaume-Uni sur l'inclusion dans le traité de dispositions concernant les partenaires sociaux.

— **les pouvoirs du Parlement européen** : c'est sur les pouvoirs du Parlement européen que les divisions entre États membres ont été les plus grandes. L'Italie avait solennellement indiqué qu'elle refuserait des conclusions qui n'accroîtraient pas réellement les pouvoirs de l'assemblée et qui n'auraient pas l'accord de celle-ci, et avait demandé l'attribution au Parlement d'un pouvoir de codécision, mis en œuvre éventuellement selon un système progressif. En sens inverse, le Danemark avait contesté tant le principe d'une seconde lecture dans la procédure de décision que la possibilité offerte au Parlement d'influencer la décision du Conseil par l'exigence de l'unanimité en son sein en cas de rejet de sa part. Pour sa part, la présidence luxembourgeoise avait proposé un compromis auquel se rallièrent les autres États et qui fut transmis au Conseil européen en même temps que les positions italienne et danoise. Dans cette proposition, la « procédure de coopération » entre le Conseil et l'assemblée comporterait une seconde lecture mais laisserait le « dernier mot » au Conseil, alors que la proposition de la Commission avait pour effet de donner le dernier mot à l'assemblée dans quelques cas déterminés.

— **la coopération politique** : par rapport aux autres questions traitées par la Conférence, l'approbation d'un projet de traité élaboré par le Comité politique sur la coopération européenne en matière de politique étrangère n'a pas posé de problèmes particuliers. La tâche de la Conférence a consisté à mettre en forme juridique des pratiques qui remontaient déjà à plusieurs années et qui avait fait antérieurement l'objet de déclarations du Conseil européen, tant à Luxembourg qu'à Copenhague, Londres ou Stuttgart. La Conférence a également décidé de consacrer un article à la sécurité, mais les propositions qui tendaient à insérer dans le texte des dispositions allant au-delà de la pratique actuelle n'ont pas été retenues. Le Danemark, pour sa part, demandait

que la coopération politique soit ouverte à des pays tiers démocratiques, c'est-à-dire aux pays nordiques, qui ont toujours conservé des liens étroits avec lui.

c) Les rencontres avec une délégation du Parlement européen

On se souvient que le Parlement européen avait demandé, voire « exigé », de participer directement aux travaux de la Conférence et que celle-ci avait finalement décidé de prévoir qu'une délégation parlementaire serait informée des travaux de la Conférence à chaque session pour faire connaître son point de vue et soumettre ses suggestions. Alors que la Conférence n'avait ainsi admis qu'une participation indirecte du Parlement à ses travaux, celui-là avait ensuite réclamé que le texte final soumis aux ratifications nationales soit adopté d'un commun accord entre la Conférence et lui-même. Mais la Conférence n'avait pas donné suite à cette nouvelle exigence qui dérogeait singulièrement aux règles de révision du traité posées par son article 236.

La Conférence a rencontré une délégation du Parlement européen lors de ses sessions des 22 octobre, 19 novembre et 25 novembre. Sur la base d'un document de synthèse de la commission institutionnelle, la délégation parlementaire avait fait valoir que les propositions soumises à la Conférence avaient « un caractère fragmentaire, imprécis et peu cohérent » et que, comparées au projet de traité d'Union du Parlement européen, les orientations de la Conférence étaient totalement insuffisantes. Le Parlement réclamait encore la rédaction d'un traité nouveau et unique qui instituerait l'Union européenne à partir de l'acquis communautaire et qui serait « l'œuvre commune » de la Conférence et de lui-même.

Au cours de la dernière rencontre, les conversations avaient principalement porté sur les pouvoirs du Parlement européen qui, comme on l'imagine aisément, étaient le thème considéré comme prioritaire pour la délégation parlementaire. Avec l'appui de l'Italie, le Parlement réclamait un véritable pouvoir de codécision avec le Conseil et critiquait vivement les conclusions auxquelles la Conférence aboutirait sans doute. La délégation relevait néanmoins un progrès de procédure, la présidence luxembourgeoise ayant annoncé son projet de soumettre les conclusions de la Conférence au Parlement afin de tenir compte de son avis.

3. *Le bilan de la Conférence*

Bien qu'elle ait été convoquée contre la volonté de trois États membres (Royaume-Uni, Danemark et Grèce), la Conférence intergouvernementale a fonctionné normalement, les États réfractaires à Milan en juin 1985 ayant finalement décidé d'y participer, et même, à l'exception du Royaume-Uni, de lui transmettre des propositions. La fracture apparue à Milan s'était progressivement ressoudée et les États membres ont finalement, après de nombreuses péripéties et des réactions divergentes qui seront examinées plus bas, fait preuve d'une certaine unité. Même si l'accord intervenu est d'une portée apparemment limitée, l'unité finale des participants à la Conférence est un élément positif de son bilan.

Ce résultat tient en partie à la stratégie utilisée par la présidence luxembourgeoise, qui avait choisi une méthode de négociation tendant à rechercher d'abord des « zones de convergence » pour traiter ensuite les points susceptibles de faire apparaître les divisions au sein de la Conférence. C'est pourquoi, dans le but d'éviter des débats sans résultat, la Conférence avait décidé de manœuvrer *en deux temps* à partir des questions, énumérées par le « groupe Dondelinger », sur lesquelles elle devait déposer ses conclusions en décembre 1985 : d'abord établir les objectifs prioritaires, c'est-à-dire dégager les secteurs d'approfondissement ou d'innovation de l'action de la Communauté ; ensuite, conclure des modifications institutionnelles nécessitées par ces objectifs. La « charpente » de la négociation a privilégié les compétences de la Communauté et placé en aval les questions institutionnelles au sujet desquelles un accord était a priori beaucoup plus difficile à trouver.

La Conférence intergouvernementale s'en est également à l'essentiel, renonçant, ce à quoi certains avaient songé, à faire un « nettoyage » des traités ou à tenter de fusionner les trois traités constitutifs. Considérant que ces opérations pourraient intervenir ultérieurement, la conférence a voulu se limiter, avant le Conseil européen de Luxembourg, aux termes du mandat qu'elle avait reçu des Chefs d'État et de gouvernement. L'option de s'en tenir à l'essentiel explique aussi la brièveté du délai nécessaire à la Conférence pour rendre ses conclusions. Alors que l'hypothèse du renvoi à un Conseil européen ultérieur et d'une prolongation des sessions de la Conférence au-delà du mois de décembre 1985 avait été avancée, la Conférence a achevé ses travaux, sur un résultat il est vrai modeste, dans le délai qui lui avait été imparti.

A la veille du Conseil européen de Luxembourg, la Conférence, réunie en « conclave », avait pu faire le bilan de ses négociations et avait constaté que les principales difficultés de révision du traité C.E.E. portaient sur trois secteurs : la « dimension monétaire » à donner à la Communauté, les pouvoirs du Parlement européen et le vote majoritaire au Conseil. Concernant par contre le marché intérieur, la coopération politique et d'autres secteurs comme la recherche et la technologie, la Conférence avait dégagé une convergence de vues qui pouvait se traduire plus facilement par un accord des Chefs d'État et de gouvernement.

B. Un résultat apparemment modeste

Comparé aux ambitions de relance communautaire exprimées par certains États membres et le Parlement Européen, l'Acte unique pèse de peu de poids et marque un fossé considérable avec la volonté initiale de certains d'approfondir la Communauté et de créer les moyens d'atteindre l'Union européenne. Mais, s'il paraît modeste et même timide, *l'Acte unique européen a une portée qui ne pourra être mesurée qu'à l'expérience*, la pratique devant dire ultérieurement s'il n'est qu'une nouvelle entreprise velléitaire sans effets notables ou au contraire l'amorce peu spectaculaire mais efficace d'un nouveau départ pour la Communauté.

Que ce soit dans ses objectifs ou dans les modifications institutionnelles qu'il comporte, l'Acte unique opère une consolidation de l'acquis communautaire, cherche à l'étendre, mais n'apporte pas de changements profonds à l'édifice communautaire.

1. Des objectifs communautaires consolidés et partiellement approfondis.

L'énoncé des objectifs assignés à la Communauté par l'Acte unique est précédé d'une introduction où sont tour à tour cités certains accords internationaux et certaines déclarations faites antérieurement par le Conseil européen. L'Acte unique fait ainsi référence, dans une introduction en forme de préambule, à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, à la Charte sociale européenne, à la Charte des Nations-Unies, de même qu'à la déclaration solennelle de Stuttgart du 19 juin 1983 et, pour le domaine monétaire, à la Conférence de Paris d'octobre 1972 et aux Conseils euro-

peens de Brême et Bruxelles en 1978. Les États membres y réaffirment leur résolution à mettre en œuvre l'Union européenne, qui est une fois de plus consacrée comme un objectif à atteindre. Contrairement au projet de traité du Parlement européen et aux propositions du « Comité Dooge », l'Acte unique n'établit pas l'Union européenne, ce qui aurait été, au demeurant, un abus de langage.

Qu'il s'agisse d'objectifs nouveaux ou de précisions données à des objectifs existants, les secteurs d'activité de la Communauté visés par l'Acte unique sont les suivants :

a) le marché intérieur

Conformément aux propositions de la Commission dans son livre blanc de juin 1985, le marché intérieur devra être établi progressivement au cours d'une période expirant le 31 décembre 1992. Les querelles sur la « dimension » à donner dans sa forme au marché intérieur et qui avaient mis aux prises les partisans de « l'espace sans frontières » et ceux du « marché unique sans frontières intérieures », ont été résolues au profit des premiers, le nouvel article 8 A du traité CEE donnant la définition suivante —qui faisait jusqu'à présent défaut— du marché intérieur. Celle-ci « comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du présent traité ». L'objectif d'achever le marché intérieur au cours des sept prochaines années et les conditions dans lesquelles il sera poursuivi figureront dans cinq nouveaux articles du traité CEE (articles 8 A, 8 B, 8 C, 100 A et 100 B), les questions des prises de décision à la majorité par le Conseil sur ces matières donnant lieu à la modification d'autres articles.

Une « clause de précaution » a été introduite à la demande des États membres les moins prospères, qui craignaient les effets trop brutaux sur leurs économies d'une suppression totale des frontières. La Commission devra tenir compte de « l'ampleur de l'effort que certaines économies présentant des différences de développement devront supporter », et pourra « proposer des dispositions appropriées » prenant la forme de dérogations temporaires qui apportent « le moins de perturbations possibles au fonctionnement du marché commun ».

L'Acte comporte également des réserves relatives à la protection des îles britanniques contre les maladies du continent et aux exigences normatives, demandées par l'Allemagne et le Danemark et consécuti-

ves aux longs débats qui avaient eu lieu à ce sujet au sein de la Conférence intergouvernementale. La Commission et la Cour de Justice sont chargées de veiller à ce que ces dispositions ne soient pas détournées à des fins protectionnistes.

Mais surtout, une « déclaration » annexée à l'Acte final indique que « la fixation de *la date du 31 décembre 1992 ne crée pas d'effets juridiques automatiques* ». Ainsi, si l'objectif d'achever le marché unique d'ici au 31 décembre 1992 a été accepté, *les gouvernements n'ont pas voulu en faire une obligation pouvant fonder des recours juridictionnels.*

Pourtant, le passage de certaines matières d'un régime d'unanimité à un régime de majorité au sein du Conseil devrait grandement faciliter la suppression des frontières intérieures. Le moindre mérite de l'Acte unique n'aura pas été *d'avoir reconnu que, sans l'extension du vote majoritaire, l'objectif du marché unique demeurerait hors d'atteinte.*

b) *La capacité monétaire*

Les États membres se sont fixé comme objectif « la réalisation de l'Union économique et monétaire » en tenant compte « des expériences acquises grâce à la coopération dans le cadre du système monétaire européen et grâce au développement de l'écu ». L'unanimité au Conseil reste toutefois requise pour opérer les modifications institutionnelles nécessitées par cet objectif. Les compétences des banques centrales ne sont pas non plus remises en cause par le nouvel article 102 A du traité CEE, qui se contente de faire du SME et de l'écu les bases des développements ultérieurs dans le domaine monétaire. Le nouvel article ne crée en effet *aucun moyen nouveau* mais entérine l'acquis en consacrant une pratique existant depuis 1979 et en donnant une *base juridique* aux développements ultérieurs de la politique monétaire.

c) *La cohésion économique et sociale*

Conformément au principe de solidarité entre États membres, l'Acte unique comporte des dispositions tendant à renforcer la cohésion économique et sociale de la Communauté, c'est-à-dire à réduire les écarts de développement entre les régions. Par cinq articles nouveaux (130 A à 130 E), il est prévu que, dès l'entrée en vigueur de l'Acte, la Commission soumettra au Conseil une proposition d'ensem-

ble visant à modifier le Fonds européen de développement régional (F.E.D.E.R.), le Fonds social et le F.E.O.G.A. Orientation afin de préciser et de rationaliser leurs missions, renforcer leur efficacité et coordonner leurs interventions. Le Conseil devra statuer à l'unanimité dans un délai d'un an, les décisions d'application concernant le F.E.D.E.R. étant prises ensuite à la majorité qualifiée « en coopération avec le Parlement européen ».

d) *La politique sociale*

Secteur où les initiatives et les actions communautaires se faisaient rares, la politique sociale se voit assigner pour objectif par deux articles nouveaux (118 A et 118 B) l'amélioration du milieu du travail par une plus grande protection de « la sécurité et de la santé des travailleurs », au moyen d'une « harmonisation dans le progrès ». Le Conseil adoptera à la majorité qualifiée, « en coopération avec le Parlement européen », des directives qui définiront des « prescriptions minimales » mais qui ne devront pas contrarier « la création et le développement de petites et moyennes entreprises ». Les États membres pourront toutefois maintenir ou établir des « mesures de protection renforcée des conditions de travail compatibles » avec le traité et la Commission, de son côté, devra s'efforcer « de développer le dialogue entre partenaires sociaux au niveau européen pouvant déboucher, si ces derniers l'estiment souhaitable, sur des relations conventionnelles », c'est-à-dire sur des conventions collectives européennes. On constate que l'Acte unique européen ne dépasse pas le niveau des bonnes intentions en matière sociale, car, même si le vote majoritaire est réaffirmé, l'adoption de règles communes est assortie de conditions suspensives et dérogatoires qui font que la « nouvelle politique sociale » n'est pas contraignante et à peine incitative.

e) *La recherche et le développement technologique*

L'Acte unique introduit dans la troisième partie du traité CEE un titre VI nouveau intitulé « La Recherche et le développement technologique », qui reconnaît une certaine compétence communautaire en matière de politique scientifique et technique. Onze articles nouveaux (articles 130 F à 130 Q) fixent les objectifs et les moyens de cette politique. Il s'agit pour la Communauté de renforcer les bases scientifiques et technologiques de l'industrie européenne et de développer sa compétitivité internationale. L'encouragement aux entreprises, petites et moyennes, aux centres de recherche et aux universités, le soutien des

efforts de coopération, par l'ouverture des marchés publics nationaux et la définition de normes communes, constituent les moyens d'action de cette politique, qui comprendra « la mise en œuvre de programmes de recherche, de développement technologique et de démonstration », la diffusion des résultats de ces programmes, la « stimulation de la formation et la mobilité des chercheurs ». Des *programmes-cadres* pluriannuels fixant les objectifs, définissant les priorités, indiquant les grandes lignes des actions envisagées, fixant les montants des crédits nécessaires et les répartissant entre les différentes actions, seront arrêtés par le Conseil statuant à l'unanimité, tandis que des *programmes spécifiques* à chaque action mettront en œuvre les programmes-cadres pour des décisions prises à la majorité par le Conseil. Des *programmes complémentaires* pourront être établis par une partie seulement des États membres. C'est le seul exemple de « différenciation » ou « d'Europe à plusieurs vitesses » donné par l'Acte unique dans une matière qui s'y prête mieux que n'importe quelle autre et qui a déjà vu des opérations menées par certains États seulement. L'Acte unique prévoit également la possibilité de coopération avec des pays tiers ou des organisations internationales, ainsi que la création d'entreprises communes.

f) *L'environnement*

Une autre compétence communautaire est reconnue en matière d'environnement par les articles 130 B à 130 T du titre VII nouveau du traité CEE. L'objectif est de « préserver, protéger et améliorer la qualité de l'environnement, de contribuer à la protection de la santé des personnes, d'assurer une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles ». Mais si l'objectif de la politique de l'environnement est désormais inscrit dans le traité, les modalités de cette action sont indiquées de manière très générale. Dans l'immédiat, les mesures concernant l'environnement devront être prises à l'unanimité par le Conseil, mais celui-ci pourra définir ultérieurement « ce qui relève des décisions à prendre à la majorité qualifiée ». En outre, les mesures communes de protection ne feront « pas obstacle au maintien et à l'établissement, par chaque État membre, de mesures de protection renforcées compatibles avec le présent traité ». On retrouve là la crainte exprimée devant la conférence intergouvernementale par l'Allemagne ou le Danemark de devoir harmoniser par le bas leurs propres normes. En définitive, la plus grande souplesse prévaudra au choix des moyens d'atteindre les objectifs de la politique de l'environnement, qui, et c'est le principal apport de l'Acte unique en ce domaine, aura désormais des objectifs spécifiques et non plus seulement économiques.

2. *La reconnaissance de la coopération politique*

A la différence des objectifs d'achèvement du marché intérieur, de capacité monétaire et d'approfondissement des politiques communautaires dans d'autres secteurs, les dispositions de l'Acte unique sur la coopération européenne en matière de politique étrangère, qui occupent le titre III de l'Acte, ne sont pas insérées dans le traité CEE. Elles constitueront ainsi un corps de règles distinctes des traités constitutifs, mais applicables dans le cadre de la Communauté européenne. Consacrant juridiquement une pratique suivie depuis quinze ans, les dispositions relatives à la coopération politique fixent pour objectif la formulation et la mise en œuvre d'une « *politique étrangère européenne* » et, dans une moindre mesure, « une coopération plus étroite sur les questions de la *sécurité européenne* ».

Concernant la politique étrangère, le titre III de l'Acte unique donne le détail des procédures à suivre sans que celles-ci aient le moindre caractère contraignant. Après une déclaration de principe par laquelle les États membres « s'engagent à s'informer mutuellement et à se consulter sur toute question de politique étrangère ayant un intérêt général » et à ne pas fixer leur position définitive avant ces consultations, l'Acte définit les procédures et prévoit notamment que les réunions entre ministres des Affaires étrangères auront lieu au moins quatre fois par an, que les sessions du Conseil pourront traiter de questions de politique étrangère, que la Commission sera « pleinement » associée aux travaux, tandis que le Parlement européen y sera associé « étroitement ». Le Comité politique, réunissant les directeurs politiques, prépare les discussions ministérielles et peut être convoqué, ainsi qu'une réunion ministérielle, dans les 48 heures à la demande d'au moins trois États membres. Enfin, principal élément nouveau dans les procédures de la coopération politique, un secrétariat est créé pour assister la présidence.

Concernant la coopération sur la sécurité européenne, les dispositions de l'Acte unique sont d'une grande prudence, car la diversité des options militaires au sein de la Communauté rend délicat tout progrès sensible sur ce point, d'autant que l'Union de l'Europe occidentale (UEO), avec laquelle une coopération est également recommandée, est précisément là pour traiter de ces questions. L'Acte unique, en cette matière, ne transfère évidemment aucune compétence des États membres vers la Communauté, mais met plutôt l'accent sur les *aspects technologiques et industriels* de la coopération et de la coordination en matière de sécurité.

3. *Des institutions amendées*

A côté des objectifs de la Communauté et de la coopération politique, l'autre volet de l'Acte unique européen porte sur les institutions, qui ont été partiellement amendées sur deux points principaux : l'extension du vote majoritaire au Conseil et la « procédure de coopération » avec le Parlement européen. Les pouvoirs de gestion de la Commission ont, en outre, été réaffirmés et quelques autres modifications ont été apportées pour institutionnaliser les Conseils européens, pour créer un secrétariat de la coopération politique et pour adjoindre, par décision du Conseil, une juridiction de première instance à la Cour de Justice des Communautés.

a) *L'extension du vote majoritaire*

L'Acte unique a étendu les cas où le Conseil de la Communauté se prononcera à la majorité et non plus à l'unanimité, dans le but principal de permettre l'avènement complet, avant le 31 décembre 1992, de cet espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux devra être assurée (1).

On observe que les débats de la conférence intergouvernementale sur le vote majoritaire au Conseil se sont déplacés au fil des sessions. En effet, au lieu de corriger la pratique née du « compromis de Luxembourg » de janvier 1966 et de réglementer l'usage du « droit de veto » au sein du Conseil, la conférence intergouvernementale a gardé le silence sur ce qui paraissait être son objectif initial et a préféré *étendre le vote majoritaire à des domaines où l'unanimité était, jusqu'à présent, requise* par le traité de Rome. Contrairement aux propositions de la majorité du « Comité Dooge », la conférence n'a pas non plus généralisé le vote majoritaire en matière de marché intérieur, et en a exclu les questions fiscales et monétaires, ainsi que les sujets relevant de la circulation des personnes. L'Acte unique n'a pas non plus fait sien le système de la « différenciation » de la règle communautaire, excepté pour les programmes complémentaires de la recherche-développement.

(1) Voir, dans le tome II, les développements sur l'aspect institutionnel de l'Acte unique européen, dans les conclusions adoptées par la Délégation le 10 avril 1986, sur le rapport de M. Noël Berrier.

Concernant le marché intérieur proprement dit, le traité de Rome est modifié en cinq de ses articles, en application de son nouvel article 8 A fixant la date-limite d'achèvement du marché intérieur. C'est ainsi que les modifications ou les suppressions autonomes du tarif douanier commun, la libre prestation des services, la protection de l'épargne, les conditions d'exercice des professions médicales, paramédicales et pharmaceutiques, la libre circulation des capitaux, la coordination des politiques de change avec les pays tiers, la navigation maritime et aérienne relèveront désormais de la majorité qualifiée.

Concernant le rapprochement des législations, la situation est plus complexe, car l'article 100 A nouveau du traité C.E.E. introduit la règle de la majorité de façon générale mais l'assortit d'exceptions qui continuent de relever de l'unanimité et qui portent sur les dispositions fiscales en matière de marché intérieur, la libre circulation des personnes et les droits et les intérêts des travailleurs salariés.

Concernant les autres secteurs, le système, déjà évoqué précédemment, est que *les questions initiales de principe relèveront toujours de l'unanimité*, mais que le régime de la *majorité sera applicable pour la mise en oeuvre du principe* ainsi établi, sans qu'un État membre, à ce stade, puisse demander l'application de l'unanimité. Ce mécanisme est le même que celui qui a prévalu pour l'achèvement du marché intérieur : un accord unanime ayant été trouvé sur le « Livre blanc » de la Commission lors du Conseil européen de Milan en juin 1985, un grand nombre de sujets intéressant ce domaine sont désormais placés sous un régime de vote à la majorité. Le système de « l'unanimité initiale » et de « la majorité consécutive », que certains États membres avaient voulu inverser lors des débats de la conférence intergouvernementale, est dorénavant applicable pour les décisions intéressant la cohésion économique et sociale, la recherche-développement, l'environnement et la politique sociale.

b) *La « procédure de coopération »*

En instituant une « procédure de coopération » entre le Conseil et le Parlement européen pour les décisions relevant de certains domaines, l'Acte unique prend acte de l'échec de la « procédure de concertation » créée en 1975, mais il ne modifie pas structurellement l'équilibre institutionnel établi par les traités. La nouvelle procédure, loin de reprendre le système de « codécision » recommandé par le Comité

Dooge, a pour effet *d'associer plus étroitement le Parlement européen au processus législatif, mais elle ne lui accorde pas de nouveaux pouvoirs*, même pas dans le domaine budgétaire (1).

Ainsi qu'en dispose le nouvel article 149 modifié du traité de Rome, la procédure de coopération s'engage à partir d'une « position commune » arrêtée par le Conseil statuant à la majorité qualifiée après avis du Parlement européen. Le Parlement européen, par une *seconde lecture* qui constitue l'innovation soit approuve la position commune, soit la rejette, soit l'amende. En cas de rejet par le Parlement, le Conseil doit statuer à l'unanimité. En cas d'amendement par le Parlement, la Commission présente une proposition réexaminée, qui retient éventuellement certains amendements du Parlement et qui est adoptée par le Conseil à la majorité qualifiée, ou modifiée à l'unanimité.

La procédure de coopération instituée par l'Acte unique n'est pas d'application générale, mais est *limitée à certaines matières* et donne lieu à la modification de certains articles du traité. Elle intéresse seulement l'interdiction des discriminations fondées sur la nationalité, la libre circulation des travailleurs, le droit d'établissement, l'harmonisation des législations, la politique sociale, la cohésion économique et sociale et, pour partie, la recherche et le développement technologique.

Un ensemble de délais sont fixés au Conseil et au Parlement pour se prononcer. En toute hypothèse, le Conseil conserve toujours le « dernier mot », malgré des propositions faites sur ce point en sens contraire, et sous certaines conditions, devant la conférence intergouvernementale.

La nouvelle « procédure de coopération » pourrait donner une portée réelle aux prises de position du Parlement européen dans le processus communautaire de décision, mais elle souffre d'une lacune : si le Conseil ne délibère pas dans le délai imparti par l'Acte unique sur un projet modifié par le Parlement européen, le projet de texte risque de disparaître. Telle qu'elle est organisée, la procédure de coopération peut avoir pour conséquence que les projets sur lesquels des divergences importantes subsistent en deuxième lecture entre le Conseil et le Parlement risquent de devenir caducs. C'est pourquoi la mise en œuvre de l'Acte unique devrait entraîner une modification du règlement intérieur du Conseil sur les conditions de passage au vote.

(1) Voir comme précédemment, dans le tome II, les conclusions sur la réforme institutionnelle et l'Acte unique européen, adoptées par la Délégation le 10 avril 1986, sur le rapport de M. Noël Berrier.

En outre, *l'exigence de l'unanimité* pour écarter une décision du Parlement européen conforme aux propositions de la Commission laisse entiers les *risques de blocage* au sein du Conseil. A défaut de la « codécision » demandée par le Comité Dooge, certains participants à la conférence intergouvernementale, et notamment la Commission, avaient demandé que la majorité qualifiée, et non l'unanimité, soit requise en pareil cas.

c) *Les pouvoirs d'exécution et de gestion de la Commission*

L'inspiration générale du volet institutionnel de l'Acte unique européen est de confirmer les pouvoirs de la Commission, qu'il s'agisse de son pouvoir de proposition, qui ne souffre pas de la « procédure de coopération », ou de ses compétences d'exécution des règles édictées par le Conseil. L'article 145 du traité C.E.E. est, en effet, complété par une nouvelle disposition qui prévoit que le Conseil « confère à la Commission, dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit », même si le Conseil peut « soumettre l'exercice de ces compétences à certaines modalités » ou « se réserver, dans des cas spécifiques, d'exercer directement des compétences d'exécution ». En réalité, la Commission disposait déjà, dans le cadre de l'article 155, de la possibilité d'obtenir un certain nombre de délégations de compétences. La première déclaration annexée à l'Acte final demande à cet effet que les instances communautaires adoptent « les principes et les règles sur la base desquels seront définies, dans chaque cas, les compétences d'exécution de la Commission ». Conformément à la déclaration, la Commission a d'ores et déjà présenté des propositions qui tendent à retenir trois catégories de comité : *les comités consultatifs*, *les comités de gestion* et *les comités de réglementation*.

d) *Les autres modifications institutionnelles*

L'Acte unique procède, en outre, aux modifications institutionnelles suivantes :

— **l'institutionnalisation des Conseils européens** : consacrant, là aussi, une pratique remontant à plusieurs années, l'article 2 de l'Acte unique institutionnalise les réunions des chefs d'État et de gouvernement, mais ne les insère pas dans le traité C.E.E. au côté des autres institutions communautaires. Le texte précise que le président de la Commission des Communautés participe aux Conseils européens et que ceux-ci doivent se réunir au moins deux fois par an ;

— **la création d'une juridiction de première instance** : les traités C.E.C.A., C.E.E. et C.E.E.A. sont complétés par des dispositions permettant au Conseil d'adjoindre à la Cour de Justice des Communautés une juridiction de première instance chargée de l'examen de certaines catégories de recours. Loin de faciliter la reconnaissance de la primauté du droit communautaire sur la loi nationale même postérieure, cette nouvelle juridiction devrait simplement décharger la Cour de Justice des recours intentés par les fonctionnaires européens contre les institutions communautaires ;

— **le secrétariat de la coopération politique** : comme on l'a vu, l'Acte unique crée un secrétariat de la coopération politique chargé d'assister « la présidence dans la préparation et la mise en œuvre des activités de la coopération politique européenne ». Le secrétariat n'est pas celui qui avait été imaginé pour être placé auprès du Conseil européen en vue de promouvoir l'Union européenne et ne devrait pas véritablement porter ombrage à la Commission, dont il est dit, par ailleurs, qu'elle est pleinement associée aux travaux de la coopération politique ;

— l'avis conforme du Parlement européen sera désormais nécessaire avant toute nouvelle adhésion à la Communauté (article 237 du traité C.E.E.), alors que son intervention n'était pas prévue jusqu'ici, et pour les accords d'association (article 238), alors que l'Assemblée n'était jusqu'ici que simplement consultée. Les procédures de révision du traité (article 236), cependant, restent inchangées, le Parlement européen n'étant que consulté.

II. — LES RÉACTIONS AUX RÉSULTATS DU CONSEIL EUROPÉEN DE LUXEMBOURG ET LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACTE UNIQUE

L'accord trouvé au Conseil européen de Luxembourg, le 3 décembre 1985, et qui s'est traduit par la signature définitive de l'Acte unique européen, le 28 février 1986, avait été entouré, pour une fois, de circonspection et de modestie, comme si les chefs d'État et de gouvernement des États membres, auxquels s'étaient joints des représentants espagnols et portugais, avaient voulu minimiser les vertus et les promesses de ce qui était pourtant un succès, relatif mais indéniable. Devant un accord qui consolide et étend le champ d'application du traité de Rome et met en place des procédures de décision sans doute plus efficaces et plus démocratiques, les réactions des participants au Conseil européen avaient été très mesurées. Le Président de la Républi-

que française avait parlé d'un « compromis de progrès », que la France s'attachera à élargir, mais dont les dispositions révélèrent un caractère « indiscutablement positif ». Alors que le Premier ministre britannique qualifiait le résultat global de « modeste », le Président du Conseil italien le jugeait « insuffisant » et se réservait d'entendre l'avis du Parlement européen et du Parlement italien avant de signer. Des commentateurs, plus pessimistes, avaient parlé d'un « compromis de survie », et même d'un « second compromis de Luxembourg », par référence au « premier » et très critiqué compromis de Luxembourg de janvier 1966, pour stigmatiser un accord qui n'avait assurément rien de révolutionnaire, mais qui marquait un progrès certain et *donnait les chances, à défaut des garanties, d'une relance de la construction européenne.*

C'est évidemment le Parlement européen qui avait fait les critiques les plus vives. L'accord n'a, en effet, rien de commun avec l'édification progressive de l'Union européenne qu'il avait imaginée dans son projet de traité (le « projet Spinelli ») adopté le 14 février 1984.

A. La déception et les espoirs de la Commission

Le président de la Commission des Communautés avait fait des commentaires empreints à la fois de déception et d'espoir, et même de confiance, au soir du Conseil européen de Luxembourg. Reconnaisant que la Commission attendait un meilleur résultat du Conseil européen, M. Jacques Delors déclarait que la Commission allait s'employer à « transformer en compromis dynamique » ce que le Président de la République française avait appelé un « compromis de progrès ». Le président de la Commission ajoutait que « l'ensemble des dispositions retenues donnaient un outil opérationnel qui devrait marquer ses effets dans quelques mois » et qu'« avec le temps, les aspects positifs de l'accord devraient se confirmer (...). La conférence intergouvernementale apparaîtra aussi importante que celle qui fonda le traité de Rome ».

Considérant que la Communauté avait « réglé ses querelles de famille en 1984 » avec l'accord de Fontainebleau sur les questions budgétaires, qu'elle avait « élargi le cercle de la famille en 1985 » avec l'adhésion de l'Espagne et du Portugal et que « quand on élargit la famille, c'est qu'on a confiance dans l'avenir », le président de la Commission indiquait que ses espoirs tenaient en trois objectifs pour les dix ou vingt ans à venir. Le premier objectif est le « socle de la relance », c'est-à-dire la réalisation du grand marché intérieur d'ici

1992, la consécration de la coopération monétaire, le renforcement de la cohésion entre les États membres, la possibilité de participer aux progrès technologiques et la création d'une dimension sociale. Environ 300 décisions seront nécessaires pour achever le marché intérieur dont les deux-tiers relèveraient du vote majoritaire. Le second objectif, pour M. Jacques Delors, est l'augmentation de « *la capacité institutionnelle et opérationnelle de la Communauté en conciliant efficacité et démocratie* », en assurant une plus grande participation du Parlement européen. Enfin, le troisième objectif est le maintien de *l'unité communautaire*. Pour le président de la Commission, il est en effet important que le Conseil européen ait abouti à un texte unique, « parce que certaines propositions qui avaient été faites ces derniers mois laissaient à penser que, pour certains pays, l'Europe pouvait continuer à vivre dans la Communauté existante et trouver un élan par ailleurs ». Précisant que la Commission voulait faire progresser en 1986 « l'Europe du quotidien », notamment dans le domaine culturel qui est absent de l'Acte unique et qui a été renvoyé à un prochain Conseil européen, le président de la Commission voyait même dans le résultat de Luxembourg une « rupture avec l'ordre ancien » observé depuis le milieu des années 60. L'extension du vote majoritaire, appliqué à la création d'un espace sans frontières, pourrait induire un bouleversement des comportements, même si la réforme apparaît limitée dans l'immédiat. Le président de la Commission semblait espérer que l'Acte unique européen créerait comme un « choc psychologique » et entraînerait un retour à l'esprit du traité de Rome.

B. Les réactions des États membres

Se démarquant de la satisfaction mesurée manifestée par la plupart des États membres, le Danemark et l'Italie prirent des positions contraires qui ne durent finalement pas perturber la « bonne fin » de l'Acte unique.

1. Une satisfaction générale et mesurée

La plupart des chefs d'État et de gouvernement dirent leur satisfaction devant les résultats du Conseil européen de Luxembourg, même s'ils le firent, comme on l'a dit, dans des termes mesurés.

Pour le Président de la République française, « certains pays, dont la France, souhaitaient davantage et continueront de le demander », mais le Conseil de Luxembourg avait réalisé une « large part »

de ce qui avait été demandé à Milan six mois plus tôt. Dans plusieurs déclarations (1), Mme Catherine Lalumière, Secrétaire d'État français aux affaires européennes, avait considéré le Conseil de Luxembourg comme un succès car, malgré la timidité et le caractère de compromis de certaines mesures un accord avait pu être conclu entre les dix États membres, en présence d'observateurs espagnols et portugais. Les divergences constatées au cours des négociations avaient été, au moins en partie, surmontées. Sur beaucoup de points, des progrès, certes prudents, avaient été accomplis, et cette démarche, pour le Secrétaire d'État, était de très loin préférable à celle de certains « maximalistes » du Parlement européen, dont la surenchère ne peut que desservir l'Europe tout entière. Mme Lalumière considérait que l'accord de Luxembourg devrait modifier, progressivement mais profondément, la vie de la Communauté.

Le Chancelier allemand avait déclaré que son gouvernement aurait souhaité un texte plus ambitieux, notamment pour le Parlement européen, mais qu'il le considérait comme un premier pas annonciateur de nouvelles réformes. Il reconnaissait que l'achèvement du marché intérieur exigera de lourds sacrifices de la part de nombreux pays, mais que l'économie allemande pourrait en tirer largement profit.

Le Premier ministre britannique, pour sa part, avait rappelé ses doutes sur l'opportunité de la conférence inter-gouvernementale, mais considérait que les conclusions du Conseil de Luxembourg étaient « claires et décisives », avec pour le marché intérieur des résultats modestes mais utiles.

Les chefs des gouvernements belge et néerlandais avaient exprimé la même satisfaction mesurée, en insistant sur la perspective de voir enfin achevé le marché intérieur.

2. Le casse-tête danois

La réforme décidée à Luxembourg au mois de décembre a été menacée un temps par l'opposition du Parlement danois, le Folketing, qui avait rejeté, le 21 janvier 1986, la révision des traités principalement parce qu'elle entraînait un renforcement des pouvoirs du Parlement européen. Le texte de la motion adoptée par le Folketing par 80 voix contre 75 demandait l'ouverture d'une nouvelle négociation de

(1) notamment le 5 décembre 1985, devant votre Délégation et celle de l'Assemblée nationale.

l'Acte unique et un nouveau débat devant lui au terme de la renégociation. Ce refus bloquait la révision du traité, qui doit être faite à l'unanimité (article 236), mais elle n'entraînait pas non plus une renégociation de l'Acte, à laquelle les partenaires du Danemark s'étaient immédiatement opposés lors du Conseil des ministres des affaires étrangères du 27 janvier 1986. Le processus de signature de l'Acte unique risquait ainsi d'être bloqué, aucune clause d'exclusion de la Communauté n'étant inscrite dans les traités. Au cours d'un second débat, le 29 janvier, le Folketing renouvelait son opposition à l'Acte unique pour les motifs avancés précédemment : l'extension des pouvoirs du Parlement européen était jugée inacceptable car elle empièterait sur sa souveraineté ; en outre, le Parlement danois entendait mener une politique de l'environnement qui ne soit pas assimilée par les États membres à une forme déguisée de protectionnisme, par définition contraire aux principes des traités. Il acceptait en même temps l'organisation d'un référendum consultatif sur le « paquet » de réformes de Luxembourg, dont la date fut fixée au 27 février 1986.

Au cours de la campagne référendaire, les adversaires de l'Acte unique expliquaient notamment qu'une réponse négative n'aurait pas pour conséquence un retrait du Danemark de la Communauté. En sens inverse, les partisans de l'adoption de l'Acte mettaient en avant les conséquences d'un éventuel retrait. S'appuyant sur un rapport rendu public par le premier ministre danois, ils expliquaient que le départ du Danemark de la Communauté aurait des conséquences aussi sérieuses que celles des deux chocs pétroliers : dans le secteur agricole, 77 000 personnes sur 200 000 perdraient leur emploi, et, dans le secteur de la pêche comme dans celui de l'industrie, les conséquences économiques et financières seraient très lourdes et génératrices de chômage, le retrait devant coûter 26 milliards de couronnes par an (environ 22 milliards de francs) dont 15 milliards en exportations agricoles et 11 milliards en exportations industrielles.

En définitive, le référendum danois, qui eut lieu dix jours après que neuf États membres eurent déjà signé l'Acte unique, eut un résultat positif : avec un taux de participation de 74,8 %, les électeurs se prononcèrent en faveur de l'Acte à 56,2 % et contre lui à 43,8 %. Le « casse-tête danois », qui aurait sans doute rendu caduc l'Acte unique et entraîné des conséquences très nocives sur la vie de la Communauté, était un mauvais souvenir, et le gouvernement danois apposait, avec les gouvernements italien et grec, sa signature au lendemain de la consultation, le 28 février 1986.

3. La menace italienne

Le président du Conseil italien avait pris une position très tranchée à l'égard de l'Acte unique européen pour des raisons inverses de celles du gouvernement danois. Considérant que l'Acte unique ne renforçait pas suffisamment les pouvoirs du Parlement européen et qu'il approfondissait trop timidement les domaines d'action de la Communauté, le gouvernement italien avait décidé de ne pas signer l'Acte dès le 17 février 1986. Dans une déclaration ultérieure, il disait avoir « toujours estimé que la convocation de la conférence intergouvernementale pour la modification des traités de Paris et de Rome devait représenter une occasion historique pour la relance du processus d'intégration européenne ». Il ajoutait qu'un « examen objectif des résultats de la conférence intergouvernementale montrait que l'Acte unique européen représentait une réponse partielle et insatisfaisante à l'exigence de progrès substantiels dans la direction indiquée par le Parlement européen et par les rapports des comités Dooge et Adonnino » et qu'il restait d'avis que la conférence n'avait « ni su ni voulu exploiter les chances qui lui étaient offertes de faire faire à la Communauté un véritable saut de qualité » et qu'il ne pouvait donc « ne pas exprimer sa profonde insatisfaction ».

Cette attitude initiale de refus avait sans doute été inspirée aussi par des raisons tactiques, l'objectif étant autant de montrer son insatisfaction que de rendre impossible toute renégociation de l'Acte et de contraindre le gouvernement danois à obtenir, d'une façon ou d'une autre, l'autorisation de signer. Après les prises de position du Parlement européen sur les résultats du Conseil européen de Luxembourg, une résolution critique, mais incitative, de la commission des affaires étrangères de la Chambre des députés italienne et l'autorisation du Sénat italien, le gouvernement signait à son tour l'Acte unique le 28 février 1986.

Le Royaume-Uni, le Portugal et la Grèce ayant levé leurs dernières réserves à la fin janvier, l'Acte unique, définitivement signé à la fin février, pouvait alors être soumis aux procédures nationales de ratification.

C. Les deux résolutions du Parlement européen

Avant que le Parlement se prononce en séance plénière sur les résultats du Conseil européen de Luxembourg, son président, M. Pierre Pflimlin, avait fait part, dès le lendemain du Conseil, de sa

déception personnelle devant les décisions prises à Luxembourg le 3 décembre 1985. Ayant rappelé que la conférence intergouvernementale « avait été convoquée à la suite d'une initiative du Parlement européen qui avait proposé de conclure un nouveau traité afin de renforcer les institutions européennes et de les rendre capables de répondre, par des actions communes, aux défis de notre temps », le président du Parlement européen déclarait que « les décisions de Luxembourg n'apportent aucune amélioration réelle au fonctionnement des institutions. Aucun pouvoir réel n'est attribué au Parlement européen dans le domaine législatif de sorte que la Communauté continue d'être une démocratie bien singulière où le pouvoir législatif est exercé uniquement par les gouvernements ». Il indiquait également que le Conseil européen de Luxembourg avait été « l'occasion historique d'aboutir à un pas en avant mais que l'unité européenne avait été manquée ».

A deux reprises, les 11 décembre 1985 et 16 janvier 1986, le Parlement européen a adopté une résolution très critique à l'égard des résultats du Conseil européen de Luxembourg et de l'Acte unique européen. La commission institutionnelle n'avait, toutefois, pas voulu adopter une résolution de son président, M. Altiero Spinelli, qui tendait à refuser l'accord de l'Assemblée sur le projet de traité élaboré par la conférence intergouvernementale. En réalité, c'est beaucoup plus l'insuffisance de l'accroissement de ses propres pouvoirs que la modestie de l'approfondissement des compétences de la Communauté qui a provoqué l'attitude critique du Parlement européen.

1. La résolution du 11 décembre 1985

Intervenant avant la dernière session de la conférence intergouvernementale des 16-17 décembre 1985 qui devait « finaliser » les conclusions du Conseil européen en projet de traité, la résolution adoptée le 11 décembre 1985 par le Parlement européen sur les résultats de Luxembourg avait un caractère provisoire, celui-là réservant sa position définitive aux résultats de la dernière session de la conférence.

La résolution met principalement l'accent sur les pouvoirs de l'Assemblée et, considérant que les résultats du Conseil européen sont insatisfaisants dans leur ensemble, indique que l'Assemblée ne peut accepter dans leur état actuel les modifications proposées. Elle demande au Conseil des ministres de la mi-décembre de clarifier et de finaliser la procédure de coopération entre le Conseil et elle-même, afin d'instituer une véritable procédure de codécision, qu'elle a toujours demandée. Plus précisément, le Parlement européen voudrait

que la nouvelle « procédure de coopération » s'applique à tous les actes pris sur la base d'articles du traité en vertu desquels le Conseil statue à la majorité. L'Assemblée demande également des modifications importantes de la procédure proposée : pour elle, les amendements qu'elle a adoptés en deuxième lecture devraient pouvoir être modifiés par le Conseil à la majorité qualifiée. Si ces amendements sont soutenus par la Commission, c'est à l'unanimité que le Conseil devrait les modifier. En outre, l'absence de décision de la part du Conseil dans le délai de trois mois devrait avoir pour conséquence l'adoption du texte proposé par le Parlement, et non sa caducité, comme cela semble être le cas dans la procédure arrêtée à Luxembourg.

Le Parlement européen demandait aussi qu'une procédure soit instituée au sein du Conseil pour qu'il puisse, en première lecture, arrêter effectivement une position commune dans un délai raisonnable. Enfin, il se réservait également la faculté de proposer des amendements au texte du Conseil européen de Luxembourg si les ministres ne donnaient pas suite, le 16 décembre, à ses propositions.

2. La résolution du 16 janvier 1986

Un mois plus tard, dans sa résolution donnant sa position « sur l'Acte unique approuvé par la conférence intergouvernementale les 16 et 17 décembre 1985 », le Parlement européen se dit tout d'abord choqué de ne pas avoir pu participer directement aux travaux de la conférence et de ne pas avoir été davantage associé à la réforme mise en œuvre par l'Acte unique. Relevant ensuite dans l'Acte des ambiguïtés et des insuffisances qui permettront des interprétations très diverses et sans doute contradictoires, il déplore que les moyens ne soient pas donnés à la Commission d'agir avec plus d'efficacité et que le « vide démocratique » qui entache les procédures communautaires de décision n'ait pas été comblé. Il constate que l'Acte unique permet seulement des progrès modestes dans certains domaines, et confirme le jugement critique qu'il avait porté dans sa résolution du 11 décembre 1985 sur les résultats des travaux de la conférence intergouvernementale.

En définitive, le Parlement européen se déclare prêt à « *exploiter jusqu'à ses limites les possibilités offertes par l'Acte unique* », sans que cette formulation signifie qu'il en accepte le contenu, et confirme « qu'il poursuivra sa lutte dans l'esprit de son projet de traité d'Union pour parvenir à la création d'une véritable union politique et économique entre les États de la Communauté ». Plus concrètement, et dans l'immédiat, il souhaite que le règlement intérieur du Conseil soit modi-

fié sur le point particulier du passage au vote, et engage sa commission institutionnelle « à poursuivre les contacts avec les Parlements nationaux et à dresser avant le 1^{er} janvier 1988 un bilan sur les résultats d'ensemble obtenus par l'application de l'Acte unique en vue de préparer, en temps utile, des propositions de réforme » avant son prochain renouvellement de 1989.

D. Les préparatifs de la mise en œuvre de l'Acte unique

Tandis que le Parlement européen élaborait une « nouvelle stratégie » pour reprendre la réflexion sur la réforme de la Communauté et atteindre à terme l'objectif de l'Union européenne, la question a été posée à un moment de donner à l'Acte unique une application anticipée, c'est-à-dire d'appliquer les amendements aux traités sans attendre leur ratification par les Parlements nationaux.

Cette idée, avancée par la Commission des Communautés et reprise par la présidence néerlandaise du Conseil, faisait peu de cas de la décision souveraine des Parlements nationaux d'autoriser la ratification de l'Acte unique, et a fort heureusement été sans suite. Les ministres des affaires étrangères, réunis le 10 mars, ont, en effet, rejeté toute hypothèse d'application anticipée, la perspective étant que les États membres auront tous déposé les instruments de ratification au plus tard le 1^{er} janvier 1987.

Trois sujets particuliers ont été traités par le Conseil et la Commission pour régler les modalités ultérieures d'application de l'Acte unique dès qu'il sera ratifié : le règlement intérieur du Conseil, les pouvoirs d'exécution de la Commission et la coopération politique.

1. La révision du règlement intérieur du Conseil

L'étude de la révision du règlement intérieur du Conseil avait été entreprise avant la convocation de la conférence intergouvernementale et a été poursuivie à la lumière des résultats de la conférence, notamment sur le point particulier du passage au vote, au sujet duquel plusieurs divergences subsistent.

Dans le cadre de la nouvelle « procédure de coopération », une lacune subsiste en effet dans le mécanisme prévu par l'Acte unique : *si le Conseil ne délibère pas à l'unanimité, dans les quatre mois, sur un projet modifié par le Parlement européen, quel sera le sort du projet ?*

La conséquence du système des délais, qui a pour but de presser les institutions à prendre leurs décisions, sera-t-elle paradoxalement de rendre caduc le projet ?

Plusieurs formules, dont aucune n'a été arrêtée à ce jour, ont été proposées : le passage au vote au Conseil pourrait être demandé et obtenu par la présidence ou par trois États membres, ou par la Commission, cette dernière formule donnant évidemment à la Commission un pouvoir considérable et la faisant interférer — ce qui n'est guère orthodoxe — dans le fonctionnement interne du Conseil.

2. Les pouvoirs d'exécution de la Commission

Conformément au souhait de la conférence intergouvernementale, qui avait demandé aux instances communautaires d'adopter avant l'entrée en vigueur de l'Acte unique « les principes et les règles sur la base desquels seront définies les compétences d'exécution de la Commission », celle-ci a présenté une proposition de règlement du Conseil qui fixe les modalités de ces compétences et qui a été publiée au Journal officiel des Communautés européennes (n° C70 du 25 mars 1986).

La proposition de règlement relève l'opportunité d'une *collaboration de la Commission avec des experts nationaux*, telle qu'elle existe depuis fort longtemps dans l'exercice par la Commission de ses responsabilités dans l'exécution du droit communautaire dérivé. Dans le souci de permettre à la Commission de remplir cette tâche dans de bonnes conditions, le Conseil avait, en effet, voulu s'assurer que les pouvoirs d'exécution de la Commission seraient exercés en liaison étroite avec les gouvernements des États membres. Cette pratique s'était traduite par la création de divers comités, dont les uns étaient des comités consultatifs, les autres des comités de gestion pour les organisations de marchés agricoles, et d'autres des comités de réglementation, institués d'abord pour l'application du tarif douanier commun et étendus ensuite à l'harmonisation des normes techniques, à l'environnement, à la politique commerciale et à d'autres sujets.

La Commission, dans sa proposition, entend limiter les modalités auxquelles le Conseil peut recourir pour assurer l'exercice convenable par la Commission de ses pouvoirs d'exécution. Voulant garantir l'efficacité du processus de décision, elle ne reprend que les comités d'experts nationaux constitués auprès de la Commission, dont elle

reconnaît qu'ils se sont révélés appropriés dans le passé. En application de la nouvelle rédaction de l'article 145 du traité C.E.E., elle considère que les trois types de comités existants constituent, à l'exclusion de tout autre, les procédures les plus appropriées pour à la fois renforcer les pouvoirs d'exécution de la Commission et les encadrer conformément aux vœux du Conseil.

Estimant ainsi qu'il convient de s'en tenir aux seules procédures des comités d'experts nationaux, la Commission définit dans sa proposition le rôle et les modalités de fonctionnement de ceux-ci.

a) *Les comités consultatifs*

La Commission sollicite l'avis du comité placé auprès d'elle, en fixant éventuellement un délai. Les délibérations du comité, qui ne lient pas la Commission, ne donnent pas lieu à un vote, mais les membres du comité peuvent demander que les opinions soient inscrites au procès-verbal.

b) *Les comités de gestion*

Le comité, qui est présidé par un représentant de la Commission, rend son avis sur le projet qui lui est soumis dans le délai qui lui est éventuellement imparti. Le comité se prononce à la majorité qualifiée, conformément à l'article 148, paragraphe 2 du traité, le président ne prenant pas part au vote. Dans le cas où les mesures de la Commission ne sont pas conformes à la position prise par le comité de gestion, celles-la sont communiquées au Conseil. La Commission peut alors, mais n'en a pas l'obligation, différer l'application des mesures qu'elle a décidées pendant un délai qui n'est pas encore fixé. Si le Conseil reprend la position du comité de gestion, il doit se prononcer dans un délai qui reste encore à fixer et en statuant, comme le comité, à la majorité qualifiée.

La procédure figurant dans la proposition de la Commission est celle qui prévalait jusqu'ici au sein des comités de gestion. Comme précédemment, le comité se prononce à la majorité qualifiée et son avis ne lie pas la Commission qui, après en avoir pris connaissance, a pleine liberté de décision. La mesure qu'elle a arrêtée est, en effet, immédiatement exécutoire. Si elle entend s'écarter de l'avis rendu par le comité, la saisine du Conseil, qui se prononce dans un délai d'un mois, permet de rectifier la mesure d'exécution. Mais si le comité n'a pas donné

d'avis, faute de réunir une majorité qualifiée, la décision de la Commission est définitive et ne peut pas faire l'objet d'un recours devant le Conseil. Le rôle des comités de gestion est comme de donner l'alarme d'une situation difficile, ou de signaler les risques de problèmes sérieux que la mesure décidée par la Commission est susceptible de poser.

c) Les comités de réglementation

Le succès des comités de gestion avait conduit à transposer cette formule dans d'autres domaines que la politique agricole, sous la forme la plus courante des comités de réglementation. Les mécanismes de délibération et de décision sont communs aux deux types de comité, ainsi que leur composition. Toutefois, la Commission ne peut arrêter la mesure d'exécution que si elle est conforme à l'avis du comité : contrairement aux mesures soumises aux comités de gestion, celles dont les comités de réglementation sont saisis ne sont pas immédiatement applicables. En effet, dans le cas où le comité de réglementation a pris, à la majorité qualifiée, une position différente de celle de la Commission, le projet doit être soumis au Conseil, qui statue également à la majorité qualifiée. Mais le silence du Conseil, passé un délai que la proposition de la Commission n'a pas encore fixé et qui a été jusqu'ici, en général, de trois mois, vaut sinon acceptation, du moins faculté pour la Commission d'arrêter seule la décision.

Ainsi simplifiée, la typologie des comités, qui ont fait dans le passé la preuve de leur utilité, devrait favoriser les prises de décision.

Le Parlement européen prendra sans doute une position défavorable à l'égard de la proposition de règlement présentée par la Commission, car il a jusqu'ici estimé que les comités d'experts nationaux portaient atteinte à l'indépendance ou à l'autonomie de la Commission.

Outre les modalités d'exercice de ses pouvoirs d'exécution des décisions du Conseil, la Commission s'est également préoccupée de savoir comment s'engageront ses relations avec le Parlement européen à la suite de l'Acte unique européen. Elle a souhaité une amélioration et un renforcement de ses « relations de travail », qui pourraient intervenir dans l'esprit de la réforme avant que celle-ci ne soit ratifiée. Les améliorations envisagées porteraient sur tous les aspects de la collaboration entre les deux institutions et pourraient, entre autres innovations, conduire à la présence de la Commission aux travaux des commissions parlementaires.

3. Les modalités de la coopération politique

Au cours de leur réunion du 11 mars 1986, les ministres des affaires étrangères, en même temps qu'ils convenaient de faire ratifier l'Acte unique européen aussi rapidement que possible dans leurs pays respectifs, adoptaient une décision relative à certains aspects pratiques de l'application du titre III de l'Acte unique portant sur la coopération politique.

La décision porte sur trois points :

— **Les relations entre la coopération politique et le Parlement européen** : les ministres ont décidé d'améliorer et de systématiser les pratiques existantes en la matière, pour associer « étroitement » le Parlement européen à la coopération politique. Il s'agissait, conformément à l'article 30, paragraphe 4 de l'Acte unique, de réaffirmer que « la présidence informe régulièrement le Parlement européen des thèmes de politique étrangère examinés dans le cadre des travaux de la coopération politique et (qu') elle veille à ce que les vues du Parlement européen soient dûment prises en considération dans ces travaux ».

— **La coopération dans les pays tiers** : la décision énumère dans le détail les secteurs dans lesquels doit s'effectuer et s'intensifier la coopération entre missions des États membres et délégations de la Commission auprès des pays tiers et des organisations internationales.

— **Le secrétariat de la coopération politique** : la création d'un secrétariat est la principale innovation apportée par l'Acte unique dans la coopération politique et la décision du Conseil en définit les tâches et l'organisation. Le rôle du secrétariat est d'assurer la continuité de la coopération politique et sa cohérence avec les positions de la Communauté. Il est composé de cinq fonctionnaires nationaux — ce qui est un signe de ce que la coopération politique n'a pas vraiment une nature communautaire, mais conserve une dimension intergouvernementale — désignés par la présidence en fonction, les deux présidences qui l'ont précédée et les deux qui la suivront. Cette « composition tournante » est destinée à compenser les inconvénients de la durée semestrielle de la présidence du Conseil et à favoriser une certaine permanence des options de la coopération politique. Les cinq fonctionnaires seront détachés pour une période de cinq présidences, c'est-à-dire pour deux ans et demi, et auront le statut de membres des missions diplomatiques. Les ministres des affaires étrangères désigneront le chef du secrétariat selon des modalités qu'il leur appartiendra d'arrêter. Le secrétariat de la coopération politique aura son siège à Bruxelles, sans que cette décision, comme l'indique une déclaration finale de l'Acte uni-

que, n'affecte « les dispositions de la décision des représentants des gouvernements des États membres du 8 avril 1965 relative à l'installation provisoire de certaines institutions et de certains services des Communautés ».

— **Lieux de réunion et langues employées** : les ministres et le comité politique se réuniront normalement auprès du siège du secrétariat, c'est-à-dire à Bruxelles, mais pourront également le faire dans la capitale de l'État membre assurant la présidence. Concernant l'emploi des langues, le régime des Communautés européennes est applicable : c'est ainsi que tous les textes de la coopération politique seront rédigés dans les neuf langues officielles de la Communauté.

*
* * *

Le « noyau dur » de l'Acte unique européen est assurément l'objectif d'achever le marché intérieur avant le 31 décembre 1992. Pour ce faire, des matières ont été transférées d'un régime d'unanimité à un régime de majorité qualifiée dans le but de favoriser les mécanismes de décision du Conseil, et une « revue de détail » doit être faite à deux reprises avant le terme fixé par l'Acte unique. Avant le 31 décembre 1988, la Commission devra, en effet, faire rapport au Conseil sur l'état d'avancement des travaux d'approfondissement du marché intérieur, et un deuxième rapport devra être présenté avant la fin de 1990.

En réalité, l'Acte unique européen n'est ni un « second compromis de Luxembourg », ni un « compromis de survie », et il n'est pas certain qu'il soit un « compromis de progrès ». Seule la pratique qui en sera faite permettra de juger de sa véritable portée et des résultats effectifs des travaux de la conférence intergouvernementale. Les ministres des affaires étrangères se sont dits décidés, au cours du mois de mars 1986, à « maintenir l'esprit de la conférence intergouvernementale ». Il se pourrait, en définitive, que le Conseil européen de Luxembourg et l'Acte unique européen aient pour résultat de changer le climat des rapports entre les institutions communautaires et de conduire, patiemment et sans éclat mais de façon irréversible, à une relance de la construction européenne. L'Acte unique n'en donne pas les garanties, mais il en offre l'occasion, et son moindre mérite ne serait pas de permettre de consolider l'acquis communautaire et d'amorcer de nouvelles initiatives dans de nouveaux secteurs.

CHAPITRE II

LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE EN SURSIS

Divine surprise. Les Douze sont parvenus le 25 avril à un accord politique sur les prix agricoles pour la campagne 1986-1987. Si l'on a toutes les raisons de se sentir soulagé, on aurait tort d'être optimiste. Le répit risque bien d'être de courte durée, car le compromis, largement facilité par le réaménagement monétaire du 6 avril, ne sauve pas la politique agricole commune. Celle-ci reste plus que jamais menacée.

La chute du dollar qui risque d'engendrer des dépenses supplémentaires comprises entre 800 et 1 500 millions d'écus, la mise en œuvre d'un Farm bill américain qui constitue un véritable plan de conquête des marchés mondiaux, l'ouverture prochaine de nouvelles négociations commerciales multilatérales au cours desquelles la politique agricole commune risque, une fois de plus, de faire figure d'accusée, la nouvelle flambée des contentieux commerciaux avec les États-Unis, enfin, à la suite des mesures de « rétorsion préventive » qu'ils viennent de prendre pour se dédommager des conséquences prétendument négatives de l'élargissement, sont autant de facteurs de nature à déstabiliser la politique agricole commune. Mais, à ces **dangers extérieurs**, s'ajoutent de nouvelles **menaces intérieures**, d'autant plus graves qu'elles s'avancent pour ainsi dire masquées. C'est ainsi que du grand débat sur l'avenir de la politique agricole commune, suscité par la Commission autour de son « Livre vert », il ne reste pas grand chose, si ce n'est un simulacre de concertation. Celui-ci n'a, d'ailleurs, trompé personne puisque les organisations professionnelles n'ont considéré le Livre vert que comme les **habits neufs mais transparents de la rigueur budgétaire**. Le même décalage entre objectif avoué et objet réel se constate avec les présentes négociations sur les propositions de prix agricoles et les mesures connexes pour la campagne 1986/1987 présentées par la Commission : officiellement, on débat des prix de campagne ; en fait, on discute de réformes de fond qui engagent l'avenir de la politique agricole commune. Cette **dénaturation de la négociation** ainsi que l'exacerbation, dans un contexte déflationniste, des conflits ont failli déboucher, une fois encore, sur un blocage ou du moins sur un certain « bricolage » institutionnel.

Le réalignement monétaire du 6 avril a augmenté la marge de manœuvre et permis l'accord politique final sans régler les problèmes de fond : la Communauté doit encore trouver les moyens financiers de

sa politique, c'est-à-dire en l'occurrence les moyens de faire sauter les verrous budgétaires qu'elle a elle-même posés. Elle doit aussi aller au-delà des mesures courageuses certes, mais manifestement insuffisantes, pour redonner à la politique agricole commune la cohérence qu'elle a perdue.

I. — UNE DISCUSSION DÉNATURÉE

La discussion des propositions de prix et de mesures connexes s'était engagée à nouveau mais plus nettement encore que les années précédentes dans la plus parfaite confusion. Dès l'abord, et en dépit de la gravité de la crise dont témoignent à la fois l'accumulation bientôt insupportable des stocks et la baisse du revenu des agriculteurs — — 7 % en 1985 —, l'on savait qu'il serait quasiment impossible de mettre d'accord les États membres de la Communauté pour le 1^{er} avril, date à laquelle devaient normalement entrer en vigueur les nouveaux prix de campagne.

Le blocage constaté au début du mois d'avril ne résultait pas seulement de divergences apparemment irréductibles sur le niveau et la structure des prix, mais aussi de la confusion engendrée par un mélange délibéré des genres entre négociation sur les prix et négociation sur la réforme des organisations de marché : les enjeux dépassent largement la fixation des prix pour englober la refonte de l'architecture même de la politique agricole commune.

A. La confusion des genres entre négociation sur les prix et sur les mécanismes de soutien

Des propositions aussi radicales — qui se résument à un gel des prix et à la multiplication des restrictions à l'accès à l'intervention — se justifient, selon la Commission, par la situation extrêmement critique des marchés agricoles : « face à la saturation d'un grand nombre de marchés communautaires et compte tenu des perspectives limitées d'accroissement de la demande solvable ou de réduction de l'offre concurrentielle sur les marchés mondiaux, il est évident que les instruments de marché existants ne permettent plus d'améliorer l'équilibre du marché, ni même de gérer ou de financer les stocks excédentaires. Même dans les secteurs ayant déjà subi une profonde réforme (ceux des produits laitiers et du vin), il reste beaucoup à faire pour réduire les stocks et gérer l'offre. La nécessité de réorganiser radicalement d'autres secteurs (comme ceux des céréales et de la viande bovine) accentuera encore le problème de la comptabilité de l'objectif d'un

meilleur équilibre du marché, d'une part, et du maintien des revenus agricoles, d'autre part (1) ». La Commission estime que cette accumulation de stocks (2) « constitue une véritable bombe à retardement qu'il faut désamorcer » et qu'elle ne peut en aucun cas demander aux États les crédits nécessaires à leur réduction si l'on « s'engage dans une politique qui crée de nouveaux stocks ». Un tel impératif ne suffit pas à légitimer un paquet de mesures restrictives tous azimuts, d'autant plus critiquable que, malgré sa brutalité, il ne sera sans doute pas suffisant, compte tenu de la baisse du dollar.

La Commission préconise globalement le gel des prix en écus. Les céréales, le lait, la viande bovine, le sucre, les oléagineux, mais également le vin et, dans leur ensemble, les fruits et légumes voient leurs prix maintenus à leur niveau actuel. Toutefois, pour un nombre limité de produits (choux-fleurs, aubergines, pois et féveroles), il est prévu une hausse très limitée (+ 1 %), tandis que pour d'autres produits tels que le tabac, le blé dur ou l'huile d'olive, c'est une baisse assez nette des prix allant jusqu'à 5 à 6 % qui est suggérée. Ces propositions doivent, cependant, être corrigées d'abord en hausse pour tenir compte des aménagements monétaires et ce indépendamment de l'ajustement des parités au sein du S.M.E. intervenu le 6 mars 1986. On note que la Commission n'envisage pas de démantèlement des montants compensatoires monétaires — M.C.M. — positifs pour la prochaine campagne. Elle réaffirme néanmoins son intention de s'en tenir au calendrier prévu et, en conséquence, d'aboutir à un démantèlement total des M.C.M. néerlandais et allemand pour le début de la campagne 1987/1988 (3).

(1) La situation de l'agriculture dans la Communauté : Rapport 1985, page 131.

(2) La Commission rappelle que :

— la valeur totale des stocks à l'intervention en fin 1985 s'est élevée à 10 530 millions d'écus dont les deux tiers environ représentent la valeur des stocks des produits laitiers et de la viande bovine ;

— le coût total du stockage en 1986 s'élève à 3 734 millions d'écus dont les deux tiers environ représentent le coût du stockage du beurre et de la viande bovine (à l'heure actuelle, le coût du stockage du beurre s'élève à 1 écu/t et par jour) ;

— dans l'absence de mesures d'écoulement supplémentaire, le volume du stock de beurre à la fin de l'année peut atteindre un niveau de 1 200 000 tonnes, ce qui représente environ deux tiers de la production annuelle 1986 qui est estimée à 1 900 000 tonnes ; quant à la viande bovine, le volume des stocks pourra atteindre le niveau de 750 000 tonnes à la fin de 1986.

(3) En revanche, il est prévu, outre le démantèlement pour moitié des M.C.M. négatifs italiens et grecs, celui de la franchise de 1,5 point en France en ce qui concerne tous les produits pour lesquels cette franchise n'avait pas été déjà supprimée ainsi que cela avait été le cas pour le lait, le porc, le vin et la viande ovine.

La Commission, bien entendu, se défend de toute attitude malhousienne : malgré la gravité de la situation des marchés agricoles, elle affirme avoir « voulu pour des raisons de revenus agricoles, éviter des baisses drastiques de prix » en soulignant que sa politique de prix restrictive « est une orientation qui ne constitue que la simple poursuite de la politique déjà engagée ». **Ces précautions oratoires sont, à certains égards, lourdes de menaces dans la mesure où il est sous-entendu que la prise en compte de « raisons » économiques aurait dû conduire à des baisses encore plus drastiques de prix.** On en veut, d'ailleurs, simplement pour preuve les menaces officieuses du commissaire européen chargé de l'agriculture, M. Frans Andriessen, qui aurait clairement laissé entendre que, faute d'accord des États membres avant juillet, il appliquerait, proprio motu, une réduction de 5 % des prix des céréales.

Mais, à ce gel, voire à ces baisses des prix institutionnels, s'ajoute une série de **mesures connexes** qui se réduisent, pour la plupart, à des mesures de diminution des garanties, si bien que **pour bien des produits la baisse effective des prix atteint 15 à 20 %**. Trois secteurs sont particulièrement concernés :

— **le secteur des céréales** où il est proposé d'introduire, en conformité avec l'orientation préconisée dans le memorandum « Aménagement de l'organisation de marché pour les céréales » (COM 85/700), un prélèvement de coresponsabilité des producteurs s'élevant à 3 % du prix d'intervention du blé tendre. Ce prélèvement devrait être assorti d'une politique de qualité par le biais d'une réfaction supplémentaire de 5 % pour le blé tendre ne répondant pas aux critères de panification. En outre, un assouplissement des mécanismes d'intervention est proposé, notamment par une limitation de la période d'intervention ;

— **le secteur de la viande bovine** où il est proposé de concrétiser les idées déjà développées dans le memorandum « Aménagement de l'organisation commune de marché pour la viande bovine » (COM 85/834), à savoir l'instauration, à partir du 1^{er} décembre 1987, d'un régime d'aides directes par une « prime unique » au bénéfice exclusif des producteurs spécialisés en viande bovine. Le mécanisme d'intervention publique ne devrait être appliqué qu'en cas de situations exceptionnelles ;

— **le secteur des oléagineux** où il est proposé de remplacer le système de seuil de garantie par un régime de « quantités maximales garanties » encadrant les montants totaux de l'aide aux producteurs.

Certes, la Commission évoque des **mesures socio-structurelles de compensation**, mais il ne s'agit encore que de déclarations d'intention : les restrictions sont à la fois immédiates et tangibles, tandis que les avantages sont minces et problématiques.

Ce « paquet » de propositions forme, selon la Commission, un tout qui ne peut être dissocié. Tout retard dans leur adoption et donc dans le début de l'effort de redressement remettrait en cause des propositions aussi « modérées » : les propositions visant à adapter l'acquis, notamment en ce qui concerne les secteurs du lait, des céréales et des graisses oléagineuses, constituent, de ce fait, pour la Commission, un tout avec les propositions de prix. La Commission demande donc formellement au Conseil d'arrêter les décisions relatives à tous ces secteurs avant le début des campagnes de commercialisation. Si tel n'était pas le cas et si les décisions concernant l'aménagement de l'acquis n'intervenaient pas en temps utile, la Commission se verrait dans « l'obligation de retirer tout ou partie de ses propositions concernant les prix et les substituer par d'autres propositions basées sur l'acquis actuel et aboutissant aux résultats souhaités en ce qui concerne la maîtrise de la production et de la charge budgétaire. Ces nouvelles propositions, en raison de la nature des dispositions actuellement en vigueur, s'avèreraient pour certains secteurs beaucoup moins satisfaisantes que les propositions actuelles en ce qui concerne les effets sur les revenus des agriculteurs. »

Bref, la Commission s'est efforcée d'utiliser à plein la pression budgétaire exercée par l'accumulation des stocks pour faire adopter ses propositions de prix et pour réformer « à chaud » les organisations de marché en difficulté. Ce glissement dans la nature de l'enjeu ajoute encore à la confusion dans la mesure où les Douze n'ont manifestement pas la même conception de l'avenir de la politique agricole commune.

B. Les enjeux sous-jacents aux divergences entre les États

Alors même que le plein effet politique des adhésions de l'Espagne et du Portugal ne s'est pas encore fait véritablement sentir, les débats du Conseil agricole ont témoigné de profondes divergences entre les États. L'accueil réservé par ceux-ci aux propositions de la Commission, lors du premier Conseil de février, a été, comme on pouvait s'en douter, plutôt froid. Les critiques et les suggestions reflètent plus fidèlement les intérêts des agricultures nationales que ceux de l'agriculture communautaire dans son ensemble : tandis que le Royaume-Uni persiste à préconiser des baisses drastiques de prix, un certain nombre de pays ne se montrent prêts à accepter des restrictions que pour les productions qui ne les concernent guère. Seules parmi les grands pays, la France et l'Allemagne semblent désormais prêtes à payer le prix de la politique agricole commune et donc à la défendre contre les multiples

attaques qu'elle subit à l'intérieur comme à l'extérieur. Malheureusement, cette convergence sur les objectifs — qui n'est qu'apparemment paradoxale (1) eu égard aux bénéfices croissants que la R.F.A. tire de la P.A.C. depuis une dizaine d'années — ne débouche pas, bien au contraire, sur une identité de vues sur les moyens de réformer les mécanismes de soutien des marchés. Ainsi, la France n'est plus le seul État membre à se faire le champion de la politique agricole commune. La satisfaction avec laquelle votre Délégation constate cette évolution reste, néanmoins, tempérée. L'Allemagne ne semble pas, en effet, se faire l'avocat de la même politique. Tout porte à croire qu'elle s'apprête à défendre une politique agricole commune assez différente, en l'orientant dans un sens éminemment malthusien qui se situe aux antipodes de celle qu'a toujours préconisée la France. L'Allemagne pourrait ainsi s'efforcer d'infléchir les mécanismes actuels de la P.A.C. en demandant **la généralisation des quotas de production, assortie de prix garantis élevés pour les débouchés correspondant à la demande intérieure.**

La République fédérale n'a pas encore présenté de propositions formelles, mais ces orientations nouvelles semblent d'autant plus vraisemblables qu'elles correspondent assez bien aux intérêts objectifs de son agriculture : en caricaturant à peine, on peut dire qu'elle veut bien continuer à payer pour la politique agricole commune, mais seulement s'il s'agit de soutenir les revenus des petites et moyennes exploitations — qui constituent la quasi-totalité de son agriculture — et non s'il s'agit de financer les restitutions nécessaires aux exportations des grosses exploitations performantes.

Une telle attitude qui, il faut bien l'admettre, peut se réclamer d'une interprétation couramment admise des principes prévus par le traité de Rome tendant à faire du soutien des revenus agricoles un des objectifs essentiels de la régulation des marchés, n'en constitue pas moins a priori une véritable dénaturation de la politique agricole commune.

L'intervention changerait ainsi radicalement d'objet. Elle cesserait d'avoir pour but la stabilisation et le soutien des **prix de marché** pour devenir le moyen de garantie, une **sorte de revenu agricole garanti minimal par exploitation**. Il ne s'agit plus de réguler des marchés concurrentiels, mais de redistribuer du pouvoir d'achat de façon commode, c'est-à-dire en évitant le système administrativement, financièrement et politiquement plus lourd des aides directes.

(1) L'on note, néanmoins, non sans une certaine surprise, une déclaration du ministre des finances, M. Stoltenberg, faisant savoir qu'il convenait de restreindre les crédits consacrés au lancement d'actions nouvelles tant que les politiques existantes n'étaient pas financées.

Ce genre d'organisation existe, certes, pour le sucre, mais il n'est pas sûr que sa généralisation à des productions aux structures plus hétérogènes n'engendre pas des difficultés ou des effets pervers encore insoupçonnés. Une chose paraît certaine, on fait quitter à l'agriculture européenne l'espace de concurrence qui lui a permis de faire jusqu'à présent des progrès de productivité considérables, bénéfiques pour l'ensemble de la Communauté, pour la faire entrer dans un monde d'économie administrée dont il y a tout lieu de croire qu'il sera gage, certes, de sécurité, mais également d'arbitraire et de sclérose. En tout état de cause, on sera loin du marché commun agricole idéal voulu par le Traité, à la fois libéral et concurrentiel : la généralisation des quotas individuels risquerait fort d'aboutir — selon l'équilibre qui serait trouvé entre secteur administré et secteur libre — soit à une polarisation nationale accrue des circuits de commercialisation, porteuse d'une fragmentation des marchés contraire à l'esprit du Traité, soit à une destabilisation des prix de marché et/ou à la remise en cause des débouchés des exploitations les plus compétitives du fait de la nécessité d'écouler des productions garanties. Bref, **une solution à l'allemande ne sauve la P.A.C. qu'au prix de la disparition du marché commun agricole !**

On est donc assez loin du retour au strict respect des règles du traité de Rome voulu par le nouveau ministre de l'agriculture, M. François Guillaume. Celui-ci a, d'emblée, réitéré son attachement aux trois principes d'unité de prix et de marché, de solidarité financière et de préférence communautaire, ainsi que sa volonté d'« **éviter toutes mesures qui pourraient contrarier une meilleure spécialisation des régions agricoles en fonction de leur vocation naturelle** ».

La rencontre entre les chefs de gouvernement français et allemand, souhaitée par leurs ministres de l'agriculture, était nécessaire pour rapprocher les points de vues, car entre l'obstination de M. Kiechle, qui entend bien refuser toute baisse du prix des céréales ou la compenser par des aides nationales massives, et la détermination de M. Guillaume — qui a fait savoir que la France « **œuvrera avec la fermeté dont elle fit preuve aux premiers temps de la construction européenne pour défendre et renforcer notre marché commun agricole** » —, la P.A.C. risque bien de se trouver assise entre deux chaises... « **vides** » (1).

(1) La situation paraissait même plus tendue encore que l'année dernière où l'on n'avait réussi à débloquer les choses qu'au prix d'une procédure des plus baroques conjugant vote majoritaire et non décision du Conseil : le « forcing » de la présidence n'avait, d'ailleurs, pas manqué de susciter une certaine confusion politique dans la mesure où il n'avait pu aboutir qu'avec la complicité tacite des Allemands, c'est-à-dire de ceux là même dont il s'agissait de surmonter les résistances.

II. — UN RÉPIT NÉCESSAIRE MAIS DE COURTE DURÉE

Finally, si les ministres de l'agriculture de la Communauté ont su faire preuve de suffisamment de volonté politique pour éviter la rupture, la politique agricole commune n'est pas sauvée pour autant. Les Douze se sont contentés, pour ainsi dire, de lui « maintenir la tête hors de l'eau » sans la remettre durablement à flot : ils n'ont pu ni la débarrasser des liens qui l'entravent, ni colmater les brèches par lesquelles elle prend l'eau, et, en particulier, s'attaquer à toutes ces entorses à la préférence communautaire qui sont à l'origine d'une grande part des difficultés actuelles.

L'accord politique du 26 avril est le type même de la décision de compromis. Les mesures réellement courageuses qu'il comporte n'ont pu être adoptées qu'au prix d'une série de solutions de facilité : on a reporté certaines réformes des organisations de marché ; on a délibérément ignoré les problèmes financiers ; on a utilisé la marge de manœuvre résultant du réaligement monétaire du 6 avril. Bref, on s'est donné les moyens de gagner du temps — ce qui était, à l'évidence, indispensable car on ne pouvait improviser des réformes radicales des organisations de marché — mais sans résoudre les problèmes de fond de la politique agricole commune.

A. Les limites des facilités agri-monétaires

Le réaménagement des parités monétaires au sein du S.M.E., décidé le 6 avril, constitue la « bouffée d'oxygène » dont les agriculteurs européens avaient besoin. Mais il n'apporte aucune solution durable à la crise que traverse la politique agricole commune.

Dans une conjoncture marquée par la baisse des revenus agricoles, le réaménagement ne pouvait être que le bienvenu. Le nouveau système de montants compensatoires monétaires mis en place en 1984 a, au moins à court terme, l'avantage d'être bénéfique à tous, c'est-à-dire aussi bien aux agriculteurs dont la monnaie nationale est dévaluée qu'à ceux dont la monnaie est réévaluée.

Pour les agriculteurs français, le démantèlement des nouveaux montants compensatoires monétaires négatifs qui résultent de la dévaluation du franc s'accompagne d'une hausse des prix institutionnels de

soutien. Celle-ci est, en principe, d'autant plus favorable qu'elle devrait être supérieure à celle que vont connaître les consommations intermédiaires du fait de la dépréciation de la monnaie nationale.

Pour les agriculteurs allemands, l'opération n'apparaît pas mauvaise du fait des conséquences — mal connues — de l'accord de 1984 sur le démantèlement des M.C.M. L'on sait rarement, en effet, — et les hésitations de la presse en portent témoignage — que cet accord a prévu que les taux verts évolueraient comme la monnaie la plus forte. Un tel système d'écu vert/DM a pour conséquence, en cas de réévaluation, **de ne pas faire apparaître de M.C.M. positifs supplémentaires dans le pays dont la monnaie est réévaluée, mais seulement des M.C.M. négatifs dans les autres pays**, et ce, même si la monnaie de ces pays n'est pas dévaluée. En l'occurrence, alors que dans l'ancien système, le dernier réaligement aurait eu pour conséquence, dans l'hypothèse d'un démantèlement total et immédiat des M.C.M., l'apparition, d'une part, de M.C.M. positifs supplémentaires de 3 % en R.F.A. et, d'autre part, de M.C.M. négatifs de 3 % en France, l'on va seulement assister à l'application de M.C.M. négatifs pour la France.

L'avantage du système est clair. Il permet d'éviter la formation de nouveaux M.C.M. positifs dont on sait que le démantèlement est difficile puisqu'il suppose une baisse des prix minimaux en monnaie nationale. De fait, les agriculteurs allemands non seulement évitent les baisses de prix, mais encore bénéficient au niveau des coûts de production des avantages d'une monnaie réévaluée (1).

(1) En tout état de cause, on touche ainsi du doigt, à travers le problème des M.C.M., à une des contradictions de la P.A.C. qui, au nom de l'unicité de prix — exprimés en unité de compte internationale — empêche le jeu des différentiels de prix mais pas le jeu des différentiels de coûts résultant des réaménagements monétaires. Depuis bientôt vingt ans, les M.C.M. n'ont cessé de favoriser les agriculteurs allemands : ceux-ci ont bénéficié de prix réels plus élevés et de consommations intermédiaires allégées à cause des réévaluations du DM, ce qui a accru artificiellement leur compétitivité au détriment des agriculteurs français.

A ce premier facteur de désécialisation des régions agricoles européennes, s'ajoute un second facteur, plus pernicieux, puisqu'il procède des principes de base : en l'absence de monnaie ou de zone monétaire commune, l'unicité de prix souhaitable dans l'absolu interdit aux pays dont la monnaie est ajustée vers le bas de bénéficier à plein des avantages — de prix ou de profitabilité — à l'exportation qui résultent normalement d'une dévaluation. La P.A.C. a donné à l'agriculture française la stabilité des prix sur un grand marché à la mesure de ses capacités de production et de son potentiel d'accroissement de sa productivité. Elle lui a ôté en contrepartie le bénéfice de certains effets stimulants de la dévaluation qui lui auraient permis de s'imposer face à ses concurrents. Minime, ce coût de la P.A.C. pour l'agriculture française est devenu plus fort depuis que l'accélération de l'inflation puis la crise ont accentué l'évolution divergente des monnaies. La nouvelle convergence des économies devrait tendre à le réduire sans éliminer, toutefois, les distorsions résultant de prix communs appliqués à des pays n'ayant pas de monnaie commune.

Bref, le nouveau système des M.C.M. paraît proprement miraculeux, puisqu'il apporte des avantages pour les uns sans comporter d'inconvénients pour les autres. Apparemment du moins, car on peut s'inquiéter des conséquences d'un tel système sur l'équilibre des marchés. Le miracle a, en effet, une explication simple : **l'alignement de l'évolution des taux verts sur celle des monnaies fortes équivaut à la réévaluation périodique des prix agricoles.** Évidemment bien perçue par les agriculteurs, celle-ci ne peut qu'avoir des effets défavorables sur l'équilibre des marchés et sur le niveau des stocks. Ainsi, a-t-on estimé que le coût du démantèlement des M.C.M. négatifs français atteindrait 400 millions rien que pour l'année 1986.

Telle est sans doute la raison pour laquelle M. François Guillaume n'a obtenu qu'un démantèlement partiel des nouveaux M.C.M. français. Cela dit, les résultats restent appréciables car celui-ci s'accompagne d'une augmentation des prix au niveau national de 2,9 % pour le lait et le porc, 2,86 % pour les autres produits animaux, 1,43 % pour le vin et 1,41 % pour les autres produits végétaux. De plus, pour le porc, les œufs et les volailles, les M.C.M. négatifs sont suspendus jusqu'au 1^{er} juin 1986 afin de laisser le temps à la Commission d'apporter au régime agri-monnaire de ces produits des modifications de nature à supprimer totalement les M.C.M. pour ces produits.

B. Une rigueur bien tempérée

Le 26 avril, après cinq jours de négociations quasi-ininterrompues, les Douze sont parvenus à un accord politique sur les prix pour la campagne 1986-1987. Cet accord a été acquis à la majorité qualifiée sans le soutien de l'Allemagne fédérale, de l'Irlande et de l'Espagne. Il ressort de l'examen du compromis que les ministres de l'agriculture se sont montrés courageux, mais pas téméraires, en adoptant un paquet de mesures globalement restrictif certes, mais sensiblement moins rigoureux que les propositions initiales de la Commission. Non seulement le gel des prix a été atténué par le jeu des décisions agri-monnaires déjà évoquées, mais encore divers assouplissements ont été apportés tant au niveau des prix que des mesures connexes.

Dans le secteur des céréales qui constituait une des difficultés majeures, le Conseil a fait prendre à la politique agricole commune un tournant important avec l'instauration d'une taxe de coresponsabilité de 3 %, assortie d'un régime d'aide en faveur des petits producteurs. On note que la République fédérale d'Allemagne obtient un traitement moins dur que prévu pour l'orge et le blé panifiable de très haute qualité.

Mais ce succès de la bonne volonté dû assez largement à l'opiniâtreté conjugée du président du Conseil, le ministre de l'agriculture, M. Braks, et du commissaire européen à l'agriculture, M. Andriessen, tous deux néerlandais, pourrait bien n'être qu'une victoire à la Pyrrhus.

D'une part, la modération allemande va sans doute avoir pour conséquence l'accentuation de la tendance à la renationalisation de la politique agricole communautaire. Tandis qu'en France, les organisations agricoles réclament déjà des mesures nationales sans paraître se satisfaire de la détaxation partielle du troule actuellement envisagée, le porte-parole du gouvernement allemand a immédiatement annoncé que celui-ci préparait un programme d'aides nationales comportant d'importantes exemptions de charges sociales. Ces mesures ne devraient être arrêtées que le 12 mai, après consultation des trois partis de la coalition gouvernementale.

D'autre part, les succès du ministre français de l'agriculture sont éminemment ambivalents, M. Guillaume peut se féliciter d'avoir obtenu une série d'assouplissements comme l'étalement de la diminution des quotas laitiers qui devront être réduits de 2 % en 1987/1988 et 1 % en 1988/1989, le maintien en 1987/1988 de la possibilité de compensation entre les régions ainsi que le report des décisions sur la réforme de l'organisation du marché de la viande bovine et, dans le secteur viticole, sur la réduction du droit de replantation.

De telles décisions sont sages si elles donnent aux Douze le délai de réflexion nécessaire à une redéfinition des organisations de marché qui tiennent compte des réalités. Elles pourraient être dangereuses si elles se révélaient le simple moyen de différer les réformes et les adaptations psychologiques indispensables.

La France n'est pas la seule à avoir obtenu des assouplissements : le Royaume-Uni a réussi à maintenir les primes dans le secteur de la viande bovine et à éviter une limite maximale pour l'octroi de la prime à la brebis ; l'Italie obtient une augmentation de l'aide au blé plus forte que prévue ainsi que le maintien de la prime à la naissance des veaux. Si l'on tient compte du fait que, pour le colza, la baisse des prix et des aides résultant du nouveau mécanisme de quantum financier sera limitée à 5 % et que, dans le secteur des fruits et légumes, la réduction des prix sera moins forte que prévu pour les pêches et les abricots, il est évident que, sauf à considérer comme erronées les prévisions de la Commission, l'équilibre de certains marchés sera plus précaire et le financement de la politique agricole commune encore moins assuré.

C. L'impasse sur les questions budgétaires

L'accord du 26 avril n'a pas changé les données de base de la question. L'on ne voit toujours pas comment la Communauté pourrait s'en tirer sans faire d'exceptions aux règles financières qu'elle s'est elle-même fixées : la mise entre parenthèses de la discipline budgétaire, ainsi que très probablement quelque accommodement avec le plafonnement à 1,4 % prévu au minimum jusqu'en 1987 pour les ressources communautaires de T.V.A., apparaissent désormais presque inévitables.

La Commission estimait dès l'origine, et dans les meilleures hypothèses, tant en ce qui concerne l'évolution de la conjoncture internationale que l'efficacité de mesures de restriction internes, et indépendamment de la nécessité d'apurer la situation actuelle, que les limites imposées par la discipline budgétaire seraient dépassées.

Effectivement, la Commission a présenté toute une argumentation pour justifier une entorse à la « discipline budgétaire » décidée au sommet de Fontainebleau. Il s'agissait à la fois de prendre en compte des facteurs politiques telle l'ampleur des efforts d'économie — 923 millions d'écus en ce qui concerne le coût de stockage et 408 millions d'écus en raison des mesures restrictives comprises dans le paquet prix —, et de nécessités économiques telles celle de financer un programme spécial d'écoulement des stocks (1) — pour un montant de 1 155 millions d'écus — ou celle de faire face aux charges induites par la baisse du dollar. En effet, celle-ci constitue en elle-même une « circonstance exceptionnelle » qui justifie pour la Commission que l'on suspende provisoirement l'application du principe de la discipline budgétaire : évaluée initialement à 750 millions d'écus (2) — sur la base de la parité dollar/écu —, cette dépense a été estimée, compte tenu de la dépréciation ultérieure de la monnaie américaine, à 1 500 millions d'écus. Cette perspective ainsi que l'obligation de financer certaines dépenses — 800 millions pour tenir compte du poids du passé et honorer les engagements de dépenses faites au titre des fonds structurels,

(1) La Commission annonce la mise en œuvre d'un programme d'écoulement spécial des stocks de beurre et de viande bovine respectivement pour 270 000 et 200 000 tonnes. Le coût de cette action, évalué à 1 150 millions d'écus, serait financé par des économies de gestion à concurrence de 200 millions d'écus, par une réduction des frais d'intérêts pour les capitaux immobilisés, soit 300 millions d'écus, mais également par une limitation aux trois quarts du financement communautaire des frais techniques de stockage et d'intérêt, ainsi que par une dépréciation anticipée des stocks.

(2) Sur 790 millions d'écus de dépenses supplémentaires prévues, soit un supplément de dépenses normales de 40 millions d'écus inférieur à la marge de 174 millions qui résulte de la différence entre le plafond des dépenses du FEOGA-Garantie autorisé de 21 238 millions d'écus et les crédits correspondants, effectivement ouverts de 20 619 millions d'écus.

400 et 200 millions d'écus pour alléger respectivement les contributions de la Grande-Bretagne et celles de l'Espagne et du Portugal — avaient, dès la mi-mars, obligé la Commission et le Parlement européen à envisager un budget supplémentaire pour 1986 d'un montant de 2,9 milliards d'écus.

M. Christophersen, commissaire chargé du budget, n'a pas exclu dans l'hypothèse où l'on ne disposerait pas de crédits supplémentaires suffisants qu'il faille réduire les crédits des fonds structurels et ce nonobstant les engagements pris par le Conseil européen.

*
* *
*

L'agriculture européenne souffre. Elle endure à chaque nouvelle campagne de nouvelles contraintes qu'on ne cesse de lui imposer au nom de la rigueur budgétaire, sans jamais lui laisser entrevoir la lueur d'espoir qui lui donnerait le courage de supporter les sacrifices qui lui sont demandés : hier, elle se voyait brisée sans préavis dans son élan par un système de quotas laitiers aussi injuste qu'irrationnel, dont on avait mal perçu tous les effets dévastateurs tant sur le secteur laitier lui-même que sur celui de la viande bovine ; aujourd'hui, si le réaligement monétaire a permis d'atténuer la rigueur des propositions de la Commission, c'est bien la diminution des garanties qui reste à l'ordre du jour : réduction différée mais programmée des quotas laitiers (1), création d'une taxe de coresponsabilité sur les céréales et réforme — simplement reportée — de l'organisation commune du marché de la viande bovine.

Le prétexte de cette multiplication des contraintes est l'accumulation presque insupportable de stocks à l'intervention. On aurait pourtant tort d'en faire porter aux agriculteurs l'entière responsabilité. Il est clair, selon votre Délégation, que ces stocks ne se seraient pas accumulés si, par faiblesse ou par inconscience et surtout si par incapacité à gérer autrement qu'au jour le jour, l'on n'avait pas toléré un nombre toujours plus important d'entorses aux principes de base de la politique agricole commune : l'unicité de prix a été compromise par le développement des montants compensatoires monétaires, et la solidarité financière détournée de sa signification véritable avec l'octroi de com-

(1) sans compter l'application probable de lourdes pénalités pour le dépassement des quotas laitiers.

pensations budgétaires à ceux qui délibérément ne respectaient pas la règle du jeu européen. La préférence communautaire, enfin, s'est vue progressivement vidée de son contenu par suite du développement des importations de produits de substitution aux céréales et du maintien, voire de la multiplication, dans un contexte de stagnation des débouchés, de régimes d'importations préférentiels. Rappelons, à cet égard, qu'une lecture attentive du budget de la Communauté européenne pour 1986 permet de constater que les régimes préférentiels en vigueur pour les importations de certains produits agricoles dans la C.E.E. coûteront cette année presque 2 milliards d'écus (2). Or ces concessions — sucre A.C.P., beurre néozélandais, contingents viande bovine, manioc thaïlandais — ont été octroyées aux pays tiers pour des motifs essentiellement politiques. Il n'y a donc pas de raison de les comptabiliser comme des dépenses résultant de l'application de la P.A.C. Le maintien de certains courants d'importation — votre Délégation pense, en particulier, aux 80 000 tonnes de beurre importées chaque année de Nouvelle-Zélande — trouve difficilement dans des considérations juridiques une justification suffisante dès lors que leur montant cumulé se monte à peu près aux quantités stockées par les pays de la Communauté. De plus, il est compréhensible que les contraintes quantitatives imposées aux producteurs de la Communauté seront d'autant plus mal perçues par eux qu'ils auront le sentiment, face à l'augmentation de la production de leurs concurrents étrangers, qu'ils sont les seuls à faire les frais de l'effort d'ajustement de l'offre à la demande mondiale. Tel est un des arguments développés par votre Délégation dans les conclusions — cf. Tome II du présent rapport — qu'elle a adoptées sur le rapport de M. Marcel Daunay. Votre Délégation avait d'ailleurs estimé à cet égard, mais sur le plan plus général de la restauration du rétablissement de la cohérence de la politique commerciale agricole commune que les mesures de rétorsion préventives prises au début du mois d'avril par les États-Unis dans la perspective de l'élargissement devraient donner aux États-membres de la C.E.E. le courage politique d'entreprendre cette **indispensable restauration de la préférence communautaire**. Il y a là, sans nul doute, un remède beau-

(2) On rappellera que le coût en 1986, pour le budget communautaire, des principales concessions commerciales accordées aux pays tiers dans le secteur agricole (déduction faite des prélèvements à l'importation) se répartit comme suit :

| | |
|---|---------------------|
| — sucre des pays A.C.P. 1,3 million de tonnes, soit | 471 millions d'écus |
| — beurre de Nouvelle-Zélande 79 000 tonnes, soit | 78 millions d'écus |
| — viande bovine 400 000 tonnes, soit | 500 millions d'écus |
| — céréales (manioc et corn gluten feed) | 850 millions d'écus |

coup plus efficace — parce que durable — à la crise que la recherche de nouveaux débouchés, même s'il est impératif que la Communauté se donne les moyens budgétaires et financiers de conforter la place qu'elle a conquise sur les marchés agricoles mondiaux.

Mais l'agriculture européenne souffre aussi de l'incertitude née de l'incapacité des États à satisfaire le légitime besoin de sécurité et de stabilité économique des agriculteurs. D'une part, ceux-ci, à qui on n'a cessé de demander de se comporter en entrepreneurs, ont défini des stratégies de développement qui même fondées sur des signaux biaisés ne peuvent être bouleversées sans avertissement préalable, ni suspendues aux aléas d'un processus de négociation cahotique. La discussion des prix pour la campagne 1985/1986 en est l'exemple caricatural puisque le Conseil s'est empressé de ne rien décider pour s'en remettre à des mesures conservatoires, précaires par nature... D'autre part, il est clair qu'une partie des difficultés que le Conseil et la Commission rencontrent à faire comprendre la nécessité de certaines mesures restrictives tient à leur incapacité à offrir des **perspectives de développement claires aux agriculteurs et à les faire participer effectivement à la gestion des marchés** : nul doute, en effet, que les taxes de coresponsabilité sur les céréales, mais également sur les produits laitiers seraient mieux acceptées si les professions pouvaient être mieux associées à leur gestion et s'assurer ainsi que ces ressources seraient affectées en sus des ressources normales du FEOGA au développement de nouveaux débouchés industriels ou extérieurs.

Il n'y a pas de remède miracle, a déclaré M. Jacques Delors, président de la Commission. La guérison ne pourra pas, compte tenu de l'inertie de l'appareil de production agricole, intervenir à bref délai : la politique agricole commune ne s'est pas dérégulée en un jour, il est illusoire de prétendre la réparer du jour au lendemain et dangereux de ser- rer à fond sans précautions les freins d'une mécanique aussi complexe.

Telle n'est pas, semble-t-il, l'attitude du Parlement européen qui, sous prétexte de réalisme économique, s'est voulu plus rigoureux

encore que la Commission en adoptant une résolution préconisant en fait la dénaturation de la politique agricole commune (1).

Votre Délégation ne peut que regretter que le Parlement ait adopté une position trahissant aussi ouvertement l'esprit et la lettre du traité de Rome. Mais elle n'en estime pas moins qu'il y a là un avertissement à tous ceux qui, refusant les évolutions nécessaires, renforcent le camp des adversaires de la politique agricole commune, sapant ainsi le soutien politique massif dont celle-ci a besoin pour survivre.

(1) Sous l'influence des rapporteurs des commissions qui étaient presque exclusivement britanniques, l'Assemblée a, le 17 avril, mis en pièces la proposition modérée adoptée par la commission de l'agriculture. Elle a ainsi d'abord voté l'amendement capital de la commission des budgets qui « déplore que le principe selon lequel les dépenses agricoles doivent progresser à un rythme inférieur à celui des ressources propres de la Communauté n'ait pas été respecté et ne sera pas respecté compte tenu des propositions de la Commission ». Elle a également suivi sa commission des relations économiques extérieures en adoptant un amendement suivant lequel les grands producteurs agricoles doivent négocier une réduction très sensible des excédents subventionnés.

L'Assemblée a, en outre, voté une proposition de sa commission des budgets tendant à prévoir la fixation pour chacune des grandes productions d'un niveau de stocks au-delà duquel le Conseil devrait décider des mesures complémentaires de contrôle à la production.

Dans le même esprit, l'Assemblée a adopté, d'une part, un amendement demandant que la part du Feoga-Orientation passe de 5 % à 25 % du total au moyen d'économies réalisées sur la section garantie et, d'autre part, des amendements relatifs aux céréales allant jusqu'à admettre le principe du gel des prix et la légitimité de plafond quantitatif à l'intervention. Pour le lait, l'Assemblée a non seulement accepté des amendements tendant à une nouvelle réduction générale de 3 % des quotas et même à supprimer la mention de la nécessité d'un meilleur respect de la préférence communautaire. Enfin, elle a rejeté un amendement de M. François Musso (RDE) tendant au démantèlement des M.C.M.

C'est par 182 voix contre 151 et 12 abstentions que la résolution finale a été adoptée. Le tableau ci-dessous donne l'analyse du scrutin par groupe politique et par nationalité.

ANALYSE DU VOTE SUR LES PRIX AGRICOLES

| | Pour | Contre | Abstentions |
|--|-----------|--------|-------------|
| <i>Par groupe politique</i> | | | |
| SOC. | 94 | 29 | 2 |
| PPE (groupe démocrate chrétien) | 8 | 70 | 3 |
| ED (European démocrates) | 48 | - | - |
| Com. | 20 | 11 | - |
| Lib. | 11 | 5 | 5 |
| RDE (Rassemblement des démocrates européens) | - | 24 | - |
| ARC | - | 10 | 2 |
| DR (Droites européennes) | - | 2 | - |
| NI | 1 | - | - |
| <i>Par nationalité</i> | | | |
| Belgique | 1 | 13 | 1 |
| Danemark | 4 | 2 | 4 |
| Allemagne | 25 | 38 | - |
| Grèce | 10 | 9 | 2 |
| Espagne | 39 | 4 | 1 |
| France | 12 (Soc.) | 21 | 2 (Lib.) |
| Irlande | - | 12 | - |
| Italie | 25 | 15 | 2 |
| Luxembourg | 1 | 2 | - |
| Pays-Bas | 15 | 3 | - |
| Portugal | 12 | 8 | - |
| Royaume-Uni | 38 | 24 | 11 |

CHAPITRE III

LA « PAIX BUDGÉTAIRE » BIENTOT ROMPUE

Alors que les difficultés budgétaires de la Communauté avaient trouvé une solution, dont on pensait qu'elle serait relativement durable, au Conseil européen de Fontainebleau en juin 1984, le spectre de l'insuffisance des ressources propres pour financer les politiques et les actions communes est à nouveau réapparu dès le début de l'année 1986.

Dix-huit mois après le « paquet financier » de Fontainebleau, et moins d'un an après l'importante décision du Conseil du 7 mai 1985 modifiant le système des ressources propres des Communautés, le plafond de T.V.A. passé de 1 % à 1,4 % se révélera, en effet, à nouveau trop bas à brève échéance pour faire face à l'accroissement prévisible des dépenses et à la moindre rentabilité probable des recettes. Les premières discussions en vue de porter le taux de T.V.A. à 1,6 % devront sans doute s'engager bien avant la date d'entrée en vigueur la plus proche prévue, le 1^{er} janvier 1988. Avec elles, les profondes divergences d'intérêts et de conception de la conduite des affaires communautaires réapparaîtront inmanquablement entre les États membres. Mises en sommeil pendant deux ans, les querelles traditionnelles devraient resurgir avec, d'un côté, le Royaume-Uni et l'Allemagne fédérale, partisans, chacun à leur manière, d'une politique budgétaire restrictive ou mesurée et, de l'autre, l'Italie, la Grèce, l'Espagne, le Portugal et l'Irlande, principaux bénéficiaires de fonds structurels qui devraient être précisément les premiers atteints par la rigueur budgétaire. La France, pour sa part, se trouve maintenant dans une situation intermédiaire puisque, d'une part, elle est devenue depuis 1982 contributrice nette au budget communautaire et qu'elle devrait donc être circonspecte à l'égard d'une augmentation des dépenses, mais que, d'autre part, elle bénéficie en même temps très largement des politiques agricole et structurelle de la Communauté.

Les questions budgétaires et de financement futur étaient inscrites à l'ordre du jour du Conseil « affaires générales » du 21 avril 1986 et du Conseil « économie — finances » du 28 avril. Dans le cas où elles ne seraient pas évoquées lors du prochain Conseil européen, qui se tiendra à La Haye au mois de juin 1986, il n'est pas douteux qu'elles occuperont à nouveau les chefs d'État et de gouvernement dans un proche avenir.

I. — LA QUESTION A NOUVEAU POSÉE DU FINANCEMENT FUTUR

Ainsi qu'il est dit ci-dessus au sujet de la politique agricole commune, et comme on le verra plus bas à propos du conflit né avec l'exercice budgétaire de 1986, la Communauté doit faire face à des dépenses qu'elle est à peine en mesure de supporter intégralement dans les limites actuelles de ses ressources propres. Le renchérissement de ses charges, en effet, ne s'est pas accompagné d'une augmentation correspondante de ses moyens financiers. Les uns et les autres ont progressé à un rythme différent, et les prévisions faites par la Commission à l'horizon 1990 confirment que cette situation de rupture d'équilibre a un caractère durable et que, partant, elle menace dès à présent la « paix budgétaire » conclue en 1984.

A. La rupture d'équilibre entre les dépenses et les recettes

Dès le présent exercice budgétaire, le plafond de T.V.A. serait insuffisant pour permettre de financer l'ensemble des dépenses communautaires. D'après le calcul — assurément assez largement conçu — de la Commission, le budget supplémentaire 1986 en préparation nécessiterait, en effet, un complément de dépenses de 2,9 milliards d'écus, alors que les ressources encore disponibles dans le cadre du plafond de 1,4 % de T.V.A. s'élèvent à 2,5 milliards d'écus.

Cette situation de rupture s'explique par le renchérissement des charges et par une moindre rentabilité des recettes.

1. *Le renchérissement des charges*

Les dépenses agricoles, qui représentent entre 65 et 70 % du budget général, souffrent de la forte baisse enregistrée par le dollar américain. Celle-là a pour conséquence d'accroître le niveau des restitutions versées par la Communauté pour favoriser ses exportations agricoles. Leur coût, mesuré par le montant des restitutions à l'exportation, s'est alourdi considérablement au cours des derniers mois et déterminera le volume du budget supplémentaire qui sera finalement retenu. *Une baisse de 10 % du cours du dollar se traduit, en effet, par 750 à 800 millions d'écus de charges supplémentaires pour le budget communautaire.*

L'élargissement de la Communauté à la Grèce, puis à l'Espagne et au Portugal, a également eu pour effet d'alourdir les dépenses agricoles, les États de l'Europe du Sud entendant, à juste raison, bénéficier de la P.A.C. autant que ceux de l'Europe du Nord.

Mais il n'est pas envisageable, à moins d'accepter une remise au cause fondamentale de la Communauté, de réduire le pourcentage occupé par les dépenses agricoles dans le budget communautaire. Dans l'état actuel des choses, une part de 40 % par exemple n'aurait d'autre signification qu'un abandon de l'inspiration initiale du traité de Rome, dont l'un des objectifs est de maintenir la puissance agricole de l'Europe et de faire de la petite exploitation la base productive de ce secteur. Le traité limite, en effet, à la politique commerciale extérieure commune, à la P.A.C. et à la politique des transports les politiques communes menées par la Communauté, et, pour l'essentiel, le budget communautaire doit être limité au financement de ces trois politiques, aussi longtemps, toutefois, que le modeste élargissement des domaines d'action de la Communauté consécutif à l'Acte unique européen ne sera pas définitivement mis en œuvre. Les réductions de dépenses opérées par le Conseil dans le domaine agricole ont atteint une limite critique, et il est maintenant reconnu que de nouvelles mesures restrictives entraîneraient une renationalisation de la politique agricole commune.

Le coût de l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal constitue une charge qui n'est pas moins compressible que celle qui résulte de la politique agricole commune. L'intégration des deux nouveaux membres après une période de dix ans est également une tâche impérative, et prioritaire, pour la Communauté.

Le « poids du passé » est un autre facteur, non permanent et moins structurel, d'alourdissement des charges de la Communauté. En présentant le rapport annuel de la Cour des Comptes des Communautés sur l'exercice 1984, le président de la Cour a souligné l'inquiétante accumulation des charges qui restent encore à honorer par la Communauté. A la fin de l'année 1985, les charges représentaient 17 milliards d'écus, soit plus de la moitié du montant total du budget communautaire de 1986. Ce « poids du passé » se divise en trois chapitres : 11 milliards d'écus au titre des engagements pour les trois fonds structurels, 1 milliard d'écus au titre des avances remboursables aux États membres, et 5 milliards d'écus au titre des charges et pertes potentielles liées au stockage agricole. Le président de la Cour des Comptes ajoutait que la couverture de ces 17 milliards d'écus devait être étalée sur

les exercices à venir et appelait une solution urgente en raison de la vitesse avec laquelle le « poids du passé » s'accroît : de 11 milliards en 1983, la charge avait déjà atteint 14 milliards en 1984.

Le président de la Cour des Comptes critiquait également une certaine faiblesse dans la maîtrise des dépenses communautaires et une confusion dans la définition du caractère de certains crédits qui sont affectés aux fonds structurels mais qui tendent, en réalité, à constituer des remboursements partiels de dépenses financées par les budgets nationaux. Le fait que certains États transfèrent ainsi des dépenses de leur budget national vers le budget communautaire contribue indûment à alourdir les charges de la Communauté. Les remèdes proposés par le président de la Cour consistent à donner une véritable transparence budgétaire, à mettre en œuvre une discipline budgétaire efficace, à améliorer les prévisions financières triennales et à assurer un meilleur suivi de la gestion.

2. La moindre rentabilité des recettes

La rupture d'équilibre entre les dépenses et les recettes communautaires vient également de ce que l'alourdissement des charges n'a pas été accompagné d'un accroissement des recettes, celles-ci ayant au contraire marqué une moindre rentabilité. Les recettes communautaires n'ont, en effet, pas augmenté comme l'avaient prévu, il y a vingt ans, les créateurs du système des ressources propres. Avec la crise économique mondiale, il est clair que la croissance du commerce international et de la consommation intérieure a été moins forte que ne l'indiquaient les prévisions faites à cette époque, et que le rendement des ressources provenant de la T.V.A. a été plus faible. Pour l'exercice 1986, les recettes communautaires font apparaître que la part de la T.V.A. dans le financement du budget n'a pas, en valeur absolue, le montant envisagé dans le passé, mais représente 64 % des recettes. Une mutation structurelle s'est produite dans les recettes communautaires car cette situation est exactement inverse de celle qui prévalait en 1971 lors de la première application de la décision sur les ressources propres.

La situation économique générale explique également que les droits de douane, qui représentaient en 1985 30 % des recettes communautaires, n'ont pas apporté le volume de ressources escompté. En outre, l'importance des droits de douane a diminué dans la mesure où ils ont été progressivement supprimés ou réduits. Le « Kennedy round » au sein du G.A.T.T. a entraîné pour la Communauté, à partir

de 1967, une réduction de 30 % des droits de douane, à laquelle il faut ajouter les nouvelles diminutions, de l'ordre de 33 % en moyenne, décidées lors du « Tokyo round » et applicables progressivement de 1980 à 1987. De plus, le système des préférences tarifaires généralisées (S.P.G.) appliqué aux courants d'échange avec les pays en développement a entraîné la suppression ou la réduction de nombreux droits de douane. Le même phénomène s'est produit dans le cadre des accords multilatéraux, comme la convention de Lomé III, et des accords préférentiels bilatéraux, comme ceux qui sont passés avec les pays méditerranéens. En définitive, l'augmentation en volume et en valeur des importations communautaires n'a pas suffi à compenser la diminution du produit des droits de douane enregistrée depuis plusieurs années, et la Communauté a trouvé avec l'ensemble de ces facteurs un nouveau « manque à gagner ».

Concernant les prélèvements agricoles, leur produit, qui représentait 8 % du total des ressources communautaires en 1985, est soumis à des fluctuations qui peuvent être très fortes et qui le rend largement imprévisible. Là non plus, la Communauté ne peut escompter de disposer d'un moyen financier d'un volume sûr et important.

La « modulation » de la T.V.A. à compter de l'exercice budgétaire de 1986 aura également réduit les ressources financières de la Communauté. Avec le système de compensation budgétaire arrêté au Conseil européen de Fontainebleau en juin 1984 au profit du Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, de l'Allemagne fédérale, chaque État membre ne fournit plus les ressources T.V.A. sur la base d'un même taux. Au cours du présent exercice budgétaire, alors que le taux moyen et fictif de T.V.A. est de 1,15 %, *le taux effectivement pratiqué par le Royaume-Uni est de 0,72 %, celui de la R.F.A. de 1,21 % et celui des autres États membres de 1,26 %*, sur la base du budget arrêté le 18 décembre 1985 par le président du Parlement européen et compte non tenu du budget supplémentaire pour 1986 qui sera prochainement présenté par la Commission. Mais qu'elle soit opérée par la recette, comme c'est le cas maintenant, ou par la dépense, la « correction des déséquilibres budgétaires » a pour résultat de réduire le volume des ressources communautaires et de contribuer à la rupture de l'équilibre entre les recettes et les dépenses.

La conséquence de l'alourdissement des charges de la Communauté et de la moindre rentabilité de ses ressources est que le taux maximum de T.V.A., passé à 1,4 % depuis le 1^{er} janvier 1986, pourrait se révéler insuffisant l'année même de sa mise en œuvre. Elle met en évidence la gravité de la crise budgétaire naissante, qui, cette fois-ci, *porte sur des sommes considérables*.

B. Les prévisions de la Commission à l'horizon 1990

Début avril 1986, la Commission a adopté deux documents destinés au Conseil et au Parlement européen en vue des avant-projets de budget supplémentaire pour 1986 et de budget pour 1987. Le premier document donne des « perspectives financières 1987-1990 » et le second traite de la situation des fonds structurels en 1986.

Les perspectives financières des quatre années à venir indiquent que le plafond actuel de T.V.A. sera dépassé en 1988. Elles confirment ainsi la décision prise à Fontainebleau en juin 1984 et le considérant de la décision du 7 mai 1985 sur les ressources propres. Toutefois, cette prévision pourrait être infirmée dès le prochain exercice budgétaire, sauf si la Commission accepte de réduire sensiblement les dotations des fonds structurels pour rester dans l'« enveloppe » de 1,4 %. La Commission rappelle dans le document que les développements budgétaires des exercices précédents dans certains domaines-clés font peser de sérieuses contraintes sur les politiques de la Communauté : la nécessité de maîtriser les stocks agricoles a fait apparaître le coût de la politique agricole commune, et le « poids du passé », engendré par une accumulation d'engagements non liquidés au cours des dernières années dans le cadre des fonds structurels, grève d'un montant sans précédent (17 milliards d'écus) les budgets ultérieurs. La Commission indique que cette évolution résulte en partie d'une politique délibérée de renforcement du rôle des fonds structurels, mais qu'elle a été accentuée par l'exécution plus lente que prévu des projets engagés et par l'insuffisance des crédits de paiement accordés par l'autorité budgétaire au cours des exercices précédents. Voulant par son document « favoriser le développement de la structure du budget de la Communauté de manière à promouvoir la réalisation des objectifs communautaires les plus importants », la Commission reconnaît qu'« à moyen terme, le budget de la Communauté ne pourra vraisemblablement enregistrer que des augmentations relativement modestes d'une année sur l'autre. Pour réaliser des progrès substantiels vers les objectifs de la Communauté, il faut que ces changements se concentrent sur les domaines prioritaires, afin que leur effet cumulé produise un résultat significatif à terme ».

Après avoir recommandé une « opération importante d'assainissement », la Commission examine les perspectives de ressources, de dépenses et de marge restante jusqu'au plafond de T.V.A.

1. *Les perspectives de ressources*

La Commission a évalué que les ressources totales disponibles dans la limite de 1,4 % de T.V.A. devraient passer de 39,830 milliards d'écus en 1987 à 47,08 milliards d'écus en 1990, c'est-à-dire marquer un accroissement annuel de 5,7 %. En 1986, les ressources disponibles totales sont estimées à 37,8 milliards d'écus. Estimant que le taux de croissance annuel moyen du P.I.B. devrait être de 5,9 %, elle en conclut que la part des ressources propres par rapport au P.I.B. devrait diminuer. Elle estime également à 2,4 milliards d'écus, c'est-à-dire à 6 % des ressources, le montant qui doit être réservé à la correction des déséquilibres budgétaires en 1987 et en déduit que les recettes disponibles passeront de 37,430 milliards d'écus en 1987 à environ 43,90 milliards d'écus en 1990, soit un taux d'accroissement annuel de 5,4 %.

2. *Les prévisions de dépenses*

Pour la Commission, les principales caractéristiques des dépenses de 1987 à 1990 devraient être les suivantes :

— **avenir de l'agriculture dans la Communauté** : si le Conseil adopte en 1986 les orientations proposées par la Commission, qui comportent notamment l'utilisation de « guide-lines » pour appliquer la discipline budgétaire aux crédits du FEOGA-Garantie, la réforme de la P.A.C. pourra être mise en œuvre ;

— **recherche** : la Commission entend augmenter substantiellement les crédits qui lui sont affectés ;

— **dépenses structurelles** : pour la Commission, ces dépenses ne devraient connaître qu'un « accroissement prudent » en termes d'engagements, « sous réserve de la stabilisation progressive du poids du passé en termes de paiements » ;

— **restitutions à l'Espagne et au Portugal** : la Commission prévoit une réduction progressive des restitutions, conformément aux échéances prévues dans les actes d'adhésion.

La Commission prévoit également la création d'une réserve budgétaire pour financer des actions nouvelles. L'ensemble de ses prévisions de dépenses sont résumées dans le tableau ci-après.

PRÉVISIONS DE DÉPENSES 1987-1990
CRÉDITS DE PAIEMENT
 (en millions d'écus)

| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|---|----------|--------|--------|--------|--------|
| 1. FEOGA-Garantie | 22 012 | 23 061 | 24 481 | 25 850 | 27 436 |
| 2. Politiques structurelles | 6 201 | 6 593 | 7 625 | 8 694 | 8 941 |
| 3. Recherche | 437,6 | 592 | 997 | 1 610 | 1 996 |
| 4. Coopération au développement | 1 110,5 | 1 167 | 1 214 | 1 252 | 1 300 |
| 5. Autres politiques | 367,7 | 435 | 472 | 492 | 521 |
| 6. Politiques nouvelles (et réserve) | 5 | 80 | 400 | 600 | 800 |
| 7. Remboursement aux Etats membres | 3 307 | 2 956 | 2 879 | 2 757 | 2 207 |
| 8. Dépenses administratives | 1 776,4 | 1 959 | 2 095 | 2 204 | 2 321 |
| 9. Total | 35 217,2 | 38 843 | 40 163 | 43 459 | 45 522 |
| Taux d'accroissement en % | | 4,6 | 9,0 | 8,2 | 4,8 |
| 10. Taux le plus élevé de la TVA | | 1,37 | 1,43 | 1,49 | 1,47 |

3. La marge disponible

Ainsi que l'indique le tableau ci-dessus, l'évolution estimée des dépenses porterait le taux de T.V.A. le plus élevé à 1,37 % en 1987, laissant une marge d'environ 600 millions d'écus pour faire face à des besoins imprévus. Mais l'expérience des années passées démontre que des marges de ce type suffisent rarement à répondre aux besoins, d'autant que l'évolution récente du taux de change du dollar par rapport à l'écu ne pourra qu'épuiser cette marge.

La Commission considère que, à partir de 1988, les ressources disponibles dans la limite du plafond de 1,4 % de T.V.A. ne seront plus suffisantes, « compte tenu, en particulier, de la nécessité de réserver une marge de 0,1 à 0,2 % de T.V.A. pour les facteurs d'incertitude qui pèsent sur les prévisions, notamment en ce qui concerne les dépenses du FEOGA-Garantie, l'incidence de l'élargissement et les prévisions en matière de ressources ».

C'est ainsi que la Commission n'envisage pas le passage du taux de T.V.A. à 1,6 % avant le 1^{er} janvier 1988. Mais elle reconnaît elle-même que des facteurs d'incertitude existent dans les prévisions qu'elle a faites. Surtout, elle subordonne l'objectif d'augmenter le plafond de T.V.A. à la date fixée par les chefs d'État et de gouvernement à l'acceptation par le Conseil de ses propositions en matière de politique agricole commune.

Il est vraisemblable que la Commission a effectivement la volonté de maintenir les dépenses communautaires dans les limites du plafond

de 1,4 % jusqu'au 31 décembre 1987, mais il n'est pas certain que les faits lui permettront de faire aboutir cette volonté comme elle l'entend. C'est, d'ailleurs, bien ainsi que l'entendait M. Christophersen, membre de la Commission chargé du budget, lorsqu'il déclarait, au mois de mars 1986, qu'il n'avait « pas l'intention pour l'instant de dépasser le 1,4 % en 1986 », mais que « cela relèvera de la responsabilité du Conseil, notamment sur le paquet agricole ». On voit mal, en effet, comment pourraient être conciliés, sans crédits supplémentaires qui dépasseraient peut-être le plafond de T.V.A. dès 1986, le financement des dépenses nouvelles et celui des actions passant par les fonds structurels. Mais une réduction des dotations des fonds structurels serait en contradiction avec les engagements du Conseil européen d'augmenter réellement les moyens financiers des fonds afin, notamment, de mettre en œuvre les programmes intégrés méditerranéens.

II. — LA NOUVELLE DONNE ET LES CONSTANTES

Le nouveau problème du financement futur posé de façon imminente à la Communauté fera s'opposer les États membres sur la solution à retenir pour faire face à cette situation. Les uns estimeront qu'il faut faire des économies, c'est-à-dire comprimer les dépenses agricoles et empêcher qu'elles empiètent sur les autres actions communautaires, d'autres penseront qu'il faut à nouveau augmenter les ressources propres, d'autres, enfin, pourraient s'opposer aux initiatives de la Commission, qui engage l'un après l'autre de nouveaux programmes générateurs de dépenses nouvelles.

Concernant les mesures d'économie, on a vu que la compression des dépenses agricoles avaient atteint un point critique et qu'on ne pouvait envisager de les réduire encore sans porter gravement atteinte aux intérêts de certains producteurs qui sont, par ailleurs, soumis à d'autres contraintes, tels les quotas laitiers. L'aggravation de la « discipline budgétaire » dans le secteur agricole ne pourrait que multiplier les risques d'une renationalisation de la P.A.C., ce dont apparemment personne ne veut.

L'augmentation des ressources, pour sa part, passerait par le passage au nouveau plafond de T.V.A. au sujet duquel tous les États membres ne sont assurément pas disposés pour l'instant. La création de sources nouvelles de revenus communautaires ne peut, de son côté, être sérieusement envisagée. Les données du financement communautaire, de la sorte, sont constantes. Mais un fait nouveau pourrait donner aux prochains débats sur le financement futur de la Communauté une physionomie nouvelle : la France est devenue « contributeur net »

au budget communautaire, et pourrait dorénavant réagir différemment à l'augmentation de certaines dépenses ou au mécanisme de compensation budgétaire au profit du Royaume-Uni.

A. La France, contributrice nette

Si l'Allemagne fédérale demeure le principal bailleur de fonds de la Communauté européenne, la France est devenue, à son tour, pour la première fois en 1982, contributrice nette au budget communautaire, versant des sommes supérieures à celles qu'elle reçoit en retour par le biais des politiques communes.

Le tableau ci-dessous, établi à partir des chiffres figurant dans le rapport annuel de la Cour des Comptes de la Communauté sur l'exercice 1984 (J.O.C.E., n° C 326 du 16 décembre 1985, pp. 148 et 149) montre que seuls cinq États membres (l'Allemagne, le Royaume-Uni, la France, la Belgique et le Luxembourg) ne retirent pas d'avantage budgétaire de leur appartenance à la Communauté, alors qu'à l'opposé l'Italie demeure le principal bénéficiaire de la Communauté, suivie par la Grèce, l'Irlande, le Danemark et les Pays-Bas.

VERSEMENTS ET PAIEMENT EN 1984
(en millions d'écus)

| Etats membres | Versements au budget communautaire | Paiements par le budget communautaire | Solde : + : contrb. net - : bénéficiaire net |
|---------------|------------------------------------|---------------------------------------|--|
| Belgique | 1 238,3 (5,0 %) | 840,1 (3,5 %) | + 398,2 |
| Danemark | 532,9 (2,1 %) | 1 020,1 (4,2 %) | - 487,2 |
| R.F.A. | 7 052,3 (28,4 %) | 4 019,3 (16,7 %) | + 3 033,1 |
| Grèce | 355,8 (1,4 %) | 1 364,0 (5,7 %) | 1 008,2 |
| France | 4 802,3 (19,3 %) | 4 342,5 (18,1 %) | + 459,8 |
| Irlande | 286,3 (1,2 %) | 1 210,4 (5,0 %) | - 924,1 |
| Italie | 3 443,4 (13,8 %) | 4 962,4 (20,7 %) | 1 519,0 |
| Luxembourg | 51,3 (0,2 %) | 11,2 (0,1 %) | + 40,1 |
| Pays-Bas | 1 687,8 (6,8 %) | 2 122,6 (8,8 %) | - 434,8 |
| Royaume-Uni | 5 429,5 (21,8 %) | 4 092,5 (17,1 %) | + 1 337,0 |

Le renversement de tendance, pour la France, s'est amorcé en 1981 (3,49 milliards d'écus de versements et 3,48 milliards de « retours ») et s'est confirmé en 1982 et 1983 : 4,225 milliards d'écus contre 3,421 milliards, puis 4,5 milliards contre 4,254 milliards.

Certes, la notion de « juste retour » n'est guère orthodoxe, et est même contraire à la solidarité communautaire, c'est-à-dire à l'esprit des traités. Mais elle est née au cours des négociations d'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté et s'est développée par la suite avec l'apparition de la notion de « situation inacceptable ». Finalement, la qualité de contributeur net au budget communautaire a été admise et reconnue au fait qu'une « situation inacceptable » devait être éliminée par des correctifs financiers. A l'époque de la Communauté de six membres, au contraire, les questions budgétaires ne se posaient pas en ces termes car il existait un équilibre global qui empêchait toute demande de corrections. L'agriculture française profitait des crédits de la P.A.C. mais l'industrie allemande trouvait des avantages non visibles et non chiffrables dans la libéralisation des échanges entre les six États membres. A cette époque, la notion de « juste retour » était bannie, même si elle existait, mais de façon très partielle, dans le cadre de l'Agence spatiale européenne.

Mais, même dans une Communauté de douze membres, le facteur d'unité, c'est-à-dire le fait que l'Europe soit la première puissance économique mondiale et qu'il existe un marché intérieur en voie d'achèvement, procure des avantages non comptabilisables mais indéniables. L'idée d'équilibrer l'actif et le passif comptable de chaque État membre par rapport au budget communautaire aboutit à une autre injustice, car les avantages économiques apportés par l'intégration européenne ne sont pas pris en compte.

La notion de contributeur net ou de « juste retour » est nocive, mais elle existe. Après l'adoption à Fontainebleau en juin 1984 d'un mécanisme automatique de compensation au profit du Royaume-Uni et de la R.F.A., elle a été à nouveau avancée au moment de la discussion du budget de 1986 et de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal. On disait à la fin de l'année 1985, avec justesse, qu'il ne conviendrait pas que les nouveaux adhérents soient contributeurs nets au budget de la Communauté dès la première année de leur appartenance à la Communauté.

Une « nouvelle donne » apparaîtra lors des prochaines négociations sur le financement futur de la Communauté : le fait que la France soit devenue contributrice nette au budget de la Communauté posera peut-être le problème dans des termes différents.

B. Le plafond de T.V.A. et les introuvables nouvelles recettes

Si la Communauté veut maintenir ses ambitions et ses objectifs, l'asphyxie financière qu'elle connaîtra prochainement ne pourra trouver une issue que par un relèvement du plafond de T.V.A. à 1,6 %. La création de nouvelles recettes est, en effet, trop improbable dans les circonstances actuelles, et le financement « à la carte » ne peut évidemment valoir que pour des opérations nouvelles et ponctuelles, et non pour des politiques communes prises comme un ensemble.

1. Les conditions d'un relèvement

Les chefs d'État et de gouvernement, tout comme la Commission dans son document sur les « perspectives financières 1987-1990 », ne veulent envisager un relèvement du plafond de T.V.A. avant le 1^{er} janvier 1988. Et, de fait, même s'il est possible que le plafond de 1,4 % ne soit plus suffisant dès 1987, voire 1986, pour financer l'ensemble des dépenses, il est peu probable que le plafond de T.V.A. soit modifié avant la date prévue, les réductions de dépenses ayant alors toutes les chances d'être opérées au détriment des fonds structurels. Cette réduction, toutefois, ne peut être que momentanée, l'objectif affirmé de la Communauté étant de préserver la P.A.C. autant que de développer la cohésion économique et sociale par les fonds structurels, surtout si les programmes intégrés méditerranéens en dépendent. Le passage du plafond au taux de 1,6 % suppose, en outre, l'unanimité au sein du Conseil, et il est très vraisemblable que le Royaume-Uni s'opposera à une augmentation anticipée. En toute hypothèse, il est à prévoir que la condition de l'acceptation du Royaume-Uni, quelle qu'en soit la date, sera la prorogation du système de compensation budgétaire instauré à son profit, même s'il a été dit, il y a deux ans, que l'ensemble du « montage » serait réexaminé sur des bases nouvelles lorsque le nouveau plafond de 1,4 % sera atteint. Les conclusions de la Présidence à Fontainebleau indiquaient, en effet, que « un an avant que le nouveau plafond ne soit atteint, la Commission présentera au Conseil un rapport faisant le point sur les résultats de la discipline budgétaire, les besoins financiers de la Communauté et la répartition des charges budgétaires entre États membres, eu égard à leur prospérité relative, et les conséquences à en tirer sur l'application des corrections budgétaires. Le Conseil réexaminera la question dans son ensemble et prendra ex novo les décisions appropriées ». Même si la question du financement doit être reprise « à la base », sa solution risque d'être le prolongement de la formule antérieure, le maintien d'un système de compensation étant la condition d'un accord sur le passage du plafond de T.V.A. de 1,4 à 1,6 %.

Les avances demandées aux États membres, qu'elles soient remboursables comme en 1984 ou non-remboursables comme en 1985, ne peuvent apporter durablement les moyens financiers nouveaux dont la Communauté a besoin. Elles correspondent artificiellement à une augmentation du plafond de T.V.A., et on se souvient des conditions que certains États membres avaient posées avant de donner leur agrément.

2. Les projets de nouvelles recettes

D'autres recettes générales que les prélèvements agricoles, les cotisations sucre et isoglucose, les droits de douane et la T.V.A. ont été envisagées pour accroître les ressources propres de la Communauté. Mais aucune des formules qui ont été jusqu'ici présentées n'a jamais été sérieusement envisagée, au motif, notamment, qu'elles ont généralement l'inconvénient évident d'être contraires aux intérêts des producteurs et des consommateurs. Plusieurs projets ont été conçus :

a) **L'impôt sur les sociétés**, dont l'harmonisation des assiettes et des taux reste à faire et pour lequel trois hypothèses de travail ont été formulées : création d'un impôt communautaire directement administré par la Communauté et se substituant aux impôts nationaux ; affectation d'une partie du produit des impôts nationaux, à la manière de ce qui se fait pour la T.V.A. ; création d'un impôt supplémentaire affecté directement par la Communauté à des dépenses, telle la recherche, bénéficiant aux sociétés ;

b) **L'impôt sur le revenu**, pour lequel, plus encore que pour le précédent, manquent encore les bases les plus élémentaires de son harmonisation ;

c) **Les accises sur les cigarettes et les alcools**, qui ont déjà fait l'objet d'une certaine harmonisation mais qui posent des problèmes très « sensibles » de concurrence ;

d) **Les taxes sur les produits de remplacement des céréales ou sur les huiles et les matières grasses**, qui pourraient aider à maîtriser certaines productions agricoles excédentaires ou à empêcher des concurrences sauvages, mais qui obligerait à reconsidérer certains aspects de la politique commerciale commune et rencontreraient de vives résistances de la part de certains agents économiques de la Communauté ;

e) **La taxe sur les produits pétroliers**, qui avait été proposée en 1981 par la Commission en cas de baisse des prix du pétrole et dont la création avait été conseillée en 1983 par le rapport sur « le redresse-

ment de l'économie européenne dans les années 80 » (rapport Albert-Ball). Cette taxe poserait moins un problème d'harmonisation qu'un problème de choix d'une politique énergétique par la Communauté ;

f) **La taxe sur l'énergie**, voisine de l'idée précédente, qui a été suggérée au mois de mars 1986 par M. Jacques Delors, président de la Commission. Créée pour « maintenir les efforts d'économie d'énergie et d'énergies de remplacement », une telle taxe verrait son produit recevoir une triple affectation : les recettes seraient consacrées pour un tiers à la « stratégie coopérative de croissance », pour un tiers à l'aide alimentaire et pour un tiers à l'assainissement du budget communautaire. Dans l'esprit du président de la Commission, cette taxe, qui ne devrait pas faire l'objet dans l'immédiat d'une proposition de la Commission transmise au Conseil, permettrait de financer la résorption des excédents agricoles et la réforme de la politique agricole commune en évitant d'ouvrir à nouveau le difficile débat des années 1982-1984 sur le financement futur. Escomptant d'une taxe sur l'énergie un produit important, et soulignant l'urgence de trouver une solution au financement du secteur agricole, le président de la Commission ajoutait que « si les excédents agricoles continuent à augmenter, il y aura un jour une explosion et une crise d'une gravité exceptionnelle ».

3. *Le financement « à la carte »*

Enfin, le financement « à la carte » ne peut être envisagé que pour des opérations particulières, principalement dans le domaine de la recherche, et ne peut utilement apporter à la Communauté les besoins financiers dont elle a besoin. C'est, d'ailleurs, ainsi que le conçoit la décision du 7 mai 1985 relative aux ressources propres qui permet le financement de « programmes complémentaires de recherche » par le biais de contributions nationales inscrites au budget communautaire. Cette faculté, que consacre également l'Acte unique européen, donne une dimension budgétaire à une « Europe à géométrie variable ». Mais elle ne peut être que d'une portée limitée, tant le financement « à la carte » est contraire aux principes d'unité et de solidarité communautaires.

*

* *

La « paix budgétaire » conclue au Conseil européen de Fontainebleau en juin 1984 aura été de courte durée. Si les États membres et la

Commission ne veulent pas anticiper le relèvement du plafond de T.V.A. avant la date prévue par la décision du Conseil du 7 mai 1985, des réductions de crédits devront être opérées au cours du présent exercice dans certains secteurs. Le Parlement européen, autre branche de l'autorité budgétaire avec le Conseil, ne manquera pas de manifester sa vive désapprobation, les dépenses non-obligatoires, sur lesquelles il exerce un pouvoir autonome, devant être les premières visées. Entre les institutions et entre les États membres, la question du financement futur n'a pas fini de nourrir des querelles et de constituer une nouvelle fois un obstacle à la construction européenne.

DEUXIÈME PARTIE

LA VIE QUOTIDIENNE DE LA COMMUNAUTÉ

Le contexte économique et financier

Au début du mois de mars, la Commission a revu ses prévisions économiques pour 1986 afin de tenir compte de la baisse conjuguée du pétrole et du dollar. Cette évolution favorable — dont les conséquences restent encore délicates à apprécier — devrait permettre aux pays de la Communauté d'améliorer leurs performances aussi bien sur plan de la croissance que sur celui de l'inflation. La croissance serait ainsi de 2,8 % et non de 2,5 % — comme cela avait été prévu en octobre par les experts de la Commission — marquant ainsi une sensible accélération par rapport à 1985 où elle n'avait atteint que 2,2 %. L'inflation s'abaisserait à 3,3 % contre 5,5 % en 1985, ce qui serait le meilleur résultat que la Communauté ait enregistré depuis 1968.

L'embellie économique tant espérée semble donc se confirmer ainsi qu'en témoignent les derniers chiffres connus concernant l'évolution de l'activité économique aux États-Unis. La croissance économique américaine s'est en effet accélérée au premier trimestre 1986 : avec une hausse de près de 3,2 % du P.N.B. en rythme annuel, elle est plus de trois fois plus rapide qu'au dernier trimestre 1985 et retrouve presque son rythme du 1^{er} trimestre 1985. En dépit de cette conjoncture toujours relativement favorable, la situation de l'emploi ne s'améliore guère. On n'a toujours pas trouvé le moyen de lutter efficacement contre le chômage qui, selon les prévisions de la Commission, ne connaîtra qu'une faible diminution en passant de 11,2 % en 1985 à 10,4 % en 1986.

Cela dit, il convient de rester prudent sur les effets de ces « contrechocs » pétrolier et monétaire. Un retournement trop rapide de la tendance sur les marchés serait sans doute porteur de perturbations indésirables qui annuleraient peut-être une partie des avantages théoriques : les nouvelles prévisions fondées sur un baril à 20 dollars en moyenne semblent dépassées par les événements, mais il n'est pas sûr que le sur-

coût de la baisse actuelle se traduit au bout du compte par une amélioration sensible des perspectives de l'économie mondiale et l'on peut, à juste titre, s'inquiéter des conséquences sur celles du maintien du prix du baril en dessous de 15 dollars.

Dans cette perspective, M. Jacques Delors a souhaité que la Commission puisse prendre l'initiative de proposer que « tout le monde se mette à table » afin de calmer le jeu sur le marché du pétrole. Il s'est en outre prononcé sur la taxation de l'énergie au niveau de la Communauté « de manière à maintenir les efforts d'économie d'énergie et d'énergie de remplacement ». Il a suggéré que cette taxe soit affectée pour un tiers aux besoins des pays en voie de développement, pour un tiers à l'assainissement budgétaire compte tenu des besoins de la politique agricole commune, et pour un tiers à la stratégie coopérative de croissance, c'est-à-dire à la consolidation de la situation économique en Europe.

Si l'horizon économique s'éclaircit, cela n'en renforce que partiellement le dynamisme de la Communauté dans la mesure où chacune des économies qui la compose continue d'évoluer à une allure différente. C'est ce manque de cohésion qu'a sanctionné le réalignement monétaire du 6 avril. Les circonstances en sont connues. Nul n'est besoin d'y revenir. Il suffira d'en rappeler le contenu (1) en soulignant qu'ont pu être conciliées à la fois l'exigence de secret et de surprise nécessaire à ce genre d'opération et celle de concertation que suppose le fonctionnement régulier du S.M.E. Le neuvième réalignement monétaire depuis mars 1979 s'est traduit par les modifications de parités suivantes : dévaluation du franc français de 3 %, réévaluation du D.M. et du Florin de 3 %, réévaluation du franc belge et de la Couronne danoise de 1 %. Votre Délégation n'a pas l'intention de dissenter sur le point de savoir si le gouvernement français a eu ou non raison de prendre l'initiative de ce réaménagement. Elle se contentera de rappeler l'évidence. Bien que le différentiel d'inflation instantané entre la France et la R.F.A. se soit considérablement réduit ces derniers mois, le différentiel cumulé depuis le dernier réalignement de 1983 n'en atteignait pas moins 12 %. Il y avait là un handicap pour les entreprises françaises qui ne leur permettait pas de lutter à armes égales avec leurs concurrents. Mais la suppression de ce handicap ne doit pas être synonyme de facilité : si la modification de la parité franc/mark était sans doute tôt ou tard nécessaire — ne serait-ce que sous la forme d'une réévaluation du Mark — elle ne sera pas suffisante pour restaurer durablement la compétitivité des entreprises françaises.

(1) pour les conséquences agri-monnaïres cf. supra, première partie, chapitre II.

En définitive, un des mérites majeurs de ce réaménagement aura été de calmer les marchés des changes et de permettre aux autorités nationales compétentes d'amorcer la baisse des taux d'intérêt réels sans laquelle il n'y aura pas de véritable reprise économique en Europe.

SECTION I

QUESTIONS INTERNES

CHAPITRE PREMIER

LES DÉBUTS COMMUNAUTAIRES DE L'ESPAGNE ET DU PORTUGAL

La signature, le 12 juin 1985, du traité d'adhésion n'avait pas réglé tous les problèmes. Il fallait d'abord concrètement tirer les conséquences institutionnelles de l'élargissement. Il fallait encore procéder à certains aménagements techniques des politiques communes et, en particulier, de la politique agricole commune. Enfin, ce tour d'horizon des débuts communautaires de l'Espagne et du Portugal ne serait pas complet si l'on n'avait pas examiné les difficultés résultant de la négociation au G.A.T.T. de l'élargissement et évoqué la question du maintien des courants commerciaux avec les pays méditerranéens.

I. — LES CONSÉQUENCES INSTITUTIONNELLES

L'élargissement ne pourra que rendre plus problématique encore le fonctionnement de la Communauté. C'est, d'ailleurs, ce risque de paralysie institutionnelle qui avait conduit les chefs d'État et de gouvernement à s'engager sur la voie d'une réforme des traités. Celle-ci s'est concrétisée lors du Conseil européen de Luxembourg de décembre 1985 par la signature de l'**Acte unique européen**, dont le contenu est analysé dans la première partie de ce rapport. Quoi qu'il en soit, et il en avait, d'ailleurs, été de même pour les élargissements précédents, l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté n'a pas entraîné de modifications dans la structure ni dans les attributions des différentes institutions communautaires.

A. La Commission

La Commission passe de quatorze à dix-sept membres, avec l'arrivée de deux commissaires espagnols et d'un commissaire portugais.

M. Marin (Manuel), qui, en tant que secrétaire d'État pour les relations avec la C.E.E. dans le gouvernement socialiste de Felipe Gonzales, a mené les négociations d'adhésion du côté espagnol, se voit attribuer la responsabilité des questions sociales, de l'emploi, de l'éducation et de la formation, ainsi que le titre de vice-président de la Commission (qui en compte désormais six).

Son compatriote, M. Abel Matutes, un des dirigeants de la formation conservatrice l'Alliance populaire, et connu pour ses positions libérales en économie, est chargé des questions de crédit, d'investissements, d'ingénierie financière, et de la politique vis-à-vis des petites et moyennes entreprises.

Quant au représentant portugais — M. Antonio José Baptista Cardoso e Cunha — il reçoit le portefeuille de la pêche.

B. Le Conseil

L'arrivée des représentants espagnol et portugais à la table du Conseil des ministres a provoqué quelques modifications. Pour les décisions à la majorité qualifiée, le traité d'adhésion a attribué huit voix à l'Espagne (Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni disposent chacun de dix voix) et cinq voix au Portugal, à égalité avec la Belgique, la Grèce et les Pays-Bas. Le Danemark et l'Irlande ont chacun trois voix, le Luxembourg deux. Le total des voix est maintenant de 76, et la majorité qualifiée a été fixée à 54 voix. Ainsi, la minorité de blocage (nombre de voix nécessaire pour empêcher une décision communautaire) se situe maintenant au niveau de 23 voix. De ce fait, contrairement à la situation dans la Communauté à Dix, il est possible de passer outre à l'opposition de deux « grands » États.

Par contre, un problème se posait au sujet de la présidence, dans la mesure où le tour « normal » aurait amené le Portugal à assumer la présidence dès son adhésion, ce qui n'était évidemment pas souhaitable. Les ministres des affaires étrangères, réunis à Stresa en juin 1985, ont adopté un système qui permet non seulement de résoudre ce problème, mais aussi d'éviter que certains États membres n'exercent la présidence toujours au premier semestre — c'est-à-dire en période de fixation des prix agricoles —, et d'autres toujours au second — c'est-à-dire au moment de la fixation du budget. Ainsi, après les Pays-Bas (jusqu'en juin 1986), ce sera le tour du Royaume-Uni, puis du Danemark, de la Belgique, de la Grèce, etc...

C. Le Parlement européen

Le Parlement européen « à douze » — qui s'est réuni pour la première fois en janvier — compte désormais 518 membres au lieu de 434, et comprend 60 représentants espagnols et 24 portugais, désignés au sein de leurs Parlements respectifs, en attendant que des élections soient organisées dans les deux pays (éventuellement avant la fin de l'année). (1)

Quelques modifications ont été apportées au règlement interne du Parlement (2).

D. La Cour de justice

Avec l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté, le nombre de juges de la Cour de Justice est passé de 11 à 13, soit un juge par nationalité, et un juge dont le poste « tourne » (la création de ce poste de 11^e juge avait eu lieu après l'adhésion de la Grèce à la Communauté, pour permettre de dégager une majorité dans tous les cas). Les deux nouveaux juges sont M. José de Carvalho Moitinho de Almada pour l'Espagne, et M. Gil Carlos Rodriguez Iglesias pour le Portugal.

Quant aux avocats généraux, un sixième poste a été créé, confié au Portugais M. José Luis da Cruz Vilaca.

(1) Voici la nouvelle composition des divers groupes politiques :

- Le groupe socialiste (S) : 172 membres (36 Espagnols et 6 Portugais) ;
- Le parti populaire européen (PPE) (démocrates-chrétiens) : 118 membres (7 Espagnols et 2 Portugais) ;
- Le groupe des démocrates européens (ED) : 63 membres (13 Espagnols) ;
- Le groupe des communistes et apparentés : 46 membres (3 Portugais) ;
- Le groupe libéral, démocratique et réformateur (LDR) : 42 membres (2 Espagnols, 9 Portugais) ;
- Le rassemblement des démocrates européens, devenu « groupe des renovateurs et du rassemblement des démocrates européens » : 34 membres (4 Portugais) ;
- Un Espagnol rejoint le groupe Arc-en-Ciel (ARC) qui comprend notamment les écologistes, et qui compte désormais 20 membres.
- Les droites européennes (DE) comptent toujours 16 membres.
- Les non-inscrits sont au nombre de 7 (dont un Espagnol).

(2) Le nombre de vice-présidents passe de 12 à 14. Le nombre minimal de parlementaires nécessaires pour former un groupe politique est porté de 21 (s'ils appartiennent à un seul État membre) à 25, de 15 (pour deux États membres) à 18, de 10 (pour trois États membres) à 12.

E. Les autres institutions

Le Comité économique et social s'est agrandi avec l'arrivée de 21 membres espagnols, et de 12 membres portugais.

Des représentants espagnols et portugais font également leur entrée dans les autres institutions de la Communauté : Cour des Comptes, Banque européenne d'investissement (1), Comité consultatif Ceca, Comité scientifique et technique, Comité monétaire, et les différents comités existants.

F. Fonction publique

Quant à la fonction publique européenne, elle a ouvert ses portes aux ressortissants espagnols et portugais. Afin de libérer des postes pour les nouveaux États membres, il a été proposé aux fonctionnaires de plus de 55 ans, remplissant certaines conditions, de partir en retraite anticipée, avec une indemnité égale à 70 % du salaire. Cette décision pourrait toucher près de 900 fonctionnaires, dont 300 environ dès 1986. Le nombre d'Espagnols et Portugais recrutés — non compris les services de traduction et d'interprétation — est compris entre 900 et 1 000, ces postes correspondant pour moitié à des créations et pour moitié aux dégagements obtenus. On peut rapprocher ce chiffre du nombre total de fonctionnaires « communautaires » permanents, qui s'élève pour 1986 à près de 20 000.

II. — L'AMÉNAGEMENT DE LA P.A.C.

Diverses mesures d'adaptation de la P.A.C. devaient encore être prises avant le 1^{er} mars, date d'entrée en vigueur de la réglementation communautaire dans les nouveaux pays membres. Ainsi, le Conseil devait-il statuer sur les prix institutionnels pour la fin de la campagne 1985/1986, sur les montants compensatoires adhésion — M.C.A. — applicables à certains produits (huiles d'olives, sucre, lait, viande et vin (2)...), ainsi que sur les restrictions quantitatives qui pourront être maintenues à l'importation. Dans le secteur de la pêche, il s'agissait de fixer les restrictions quantitatives et les prix d'orientation de certaines espèces.

(1) L'Espagne et le Portugal ont souscrit au capital de la Banque, qui a été doublé.

(2) Le M.C.A. prévu pour le vin, dénommé « montant régulateur » est spécifique.

Outre les prix — pour lesquels la Commission proposait un ajustement de 4,5 % —, le point le plus délicat à régler était les modalités de fonctionnement du mécanisme complémentaire aux échanges applicable aux produits sensibles.

Après le compromis intervenu le 19 février au sein du Comité spécial agricole, les ministres de l'agriculture de la C.E.E., réunis les 24 et 25 février à Bruxelles, sont parvenus à un accord.

Comme prévu, l'Espagne a tenu à faire une déclaration critiquant le mécanisme complémentaire aux échanges prévu pour ses exportations de fruits et légumes dans la C.E.E. à dix. Elle a estimé que ce système, basé sur des certificats assortis de cautions, équivalait à des restrictions dans les échanges non autorisés par le traité d'adhésion. Selon Madrid, un tel système pourrait se justifier pour des produits qui, avant l'adhésion, étaient déjà placés sous un régime encore plus restrictif, par exemple le lait et la viande bovine, mais pas pour des produits que l'Espagne vendait antérieurement à la Communauté sous un régime libéralisé. La présidence néerlandaise a, malgré tout, conclu à un accord définitif sur ce texte à la majorité qualifiée, les autres propositions ayant été adoptées en « points A », c'est-à-dire sans discussions.

Commentant cette intégration effective de l'Espagne à la politique agricole commune, M. Henri Nallet, ministre de l'agriculture de l'époque, a manifesté sa confiance en déclarant : « L'appréhension naturelle de la France envers l'important potentiel agricole de ce voisin méditerranéen est cependant tempérée par la conviction d'avoir, au terme de plusieurs années de négociations, mis en place un traité d'adhésion équilibré qui devrait permettre aux deux pays une intégration favorable à leurs intérêts réciproques ».

III. — LES AUTRES POLITIQUES COMMUNES

C'est également au 1^{er} mars qu'a débuté l'intégration industrielle des nouveaux membres avec une première réduction de 10 % des tarifs douaniers. On remarque, sur ce même plan, que le gouvernement espagnol a fait jouer la clause de sauvegarde prévue par le traité d'adhésion pour limiter ses importations d'acier en provenance de la C.E.E. Il s'est plaint auprès de la Commission d'une forte hausse de ces importations : en janvier, avant même que le démantèlement des droits espagnols ait commencé, celles-ci avaient dépassé 200 000 tonnes par rap-

port à une moyenne mensuelle de 120 000 tonnes en 1985. On peut rappeler que, tandis que les exportations communautaires vers l'Espagne ne sont soumises qu'à des droits de douane, celles de l'Espagne à destination de la Communauté sont contingentées à 850 000 tonnes.

Il est également intéressant de noter la **nouvelle répartition des ressources du FEDER entre les États**, consécutive à l'élargissement.

Les fourchettes correspondant aux limites supérieures et inférieures d'attribution des ressources sont fixées à 23,93 % — 17,97 % pour l'Espagne et à 14,2 % — 10,66 % pour le Portugal (1).

IV. — LE MAINTIEN DES ÉCHANGES AVEC LES PAYS MÉDITERRANÉENS

Le Conseil des ministres des affaires étrangères est parvenu à un accord sur les mesures propres à maintenir à leur niveau actuel après l'élargissement les exportations des pays méditerranéens vers la Communauté.

La Commission a été chargée de négocier sur ces bases avec les pays du bassin méditerranéen des accords ayant pour objet le maintien des courants d'échanges traditionnels. On en trouvera le détail dans la partie que ce rapport consacre aux relations extérieures.

V. — LES NÉGOCIATIONS DE L'ARTICLE XXIV § 6 DU G.A.T.T.

L'article XXIV § 6 de l'accord général sur les tarifs et le commerce oblige les parties contractantes à entrer en consultation avec les autres membres en cas de mise en place d'une union douanière. Ces derniers peuvent faire valoir leurs droits, si le nouveau tarif douanier commun est supérieur aux tarifs nationaux préexistants.

(1) Voir plus chapitre VII.

En prévision d'une telle négociation, la Commission a proposé que la Communauté adopte théoriquement un nouveau tarif douanier commun, calculé sur la base de la moyenne pondérée du T.D.C. actuel et des tarifs espagnols et portugais. Dans la mesure où ces derniers sont sensiblement plus élevés, le nouveau T.D.C. marquerait une hausse d'environ 0,5 %.

Il s'agit là d'une position de négociation qu'il faut replacer dans son contexte :

— La C.E.E. n'a pas l'intention d'appliquer le tarif en question ; au contraire, elle anticipera au 1^{er} janvier prochain la dernière réduction douanière résultant du Tokyo round, et elle est prête à participer au nouveau round envisagé de négociations commerciales multilatérales du G.A.T.T.

— Le nouveau tarif légèrement en hausse est donc théorique ; il serait adopté, mais son application serait suspendue pour une période de deux ans, après quoi, à la lumière des négociations au titre de l'article XXIV-6, la C.E.E. prendrait une décision définitive.

— Le nouveau tarif a pour but de donner à la C.E.E. un certain « crédit » dans les négociations au titre de l'article XXIV-6, afin d'éviter que les États-Unis ou d'autres pays tiers ne demandent des « compensations » pour l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté.

Cette nouvelle stratégie pour les négociations au titre de l'article XXIV-6 a été retenue par la Commission, en accord avec les États membres et avec l'Espagne et le Portugal, à la lumière de l'expérience faite auparavant à l'occasion des négociations analogues conduites après l'adhésion du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Irlande, et plus récemment à l'occasion de l'adhésion de la Grèce. La règle générale de l'article XXIV-6 est que les pays tiers ne doivent pas être affectés par l'adhésion d'un pays à une union douanière ; en cas de préjudice, les pays tiers ont droit à des compensations. La C.E.E. avait, en effet, dû accorder des compensations lors du premier élargissement. Lors de l'adhésion de la Grèce, la C.E.E. estimait avoir droit à un « crédit » dans le secteur industriel, car le tarif douanier grec était auparavant particulièrement élevé et l'entrée dans la Communauté a impliqué une diminution du niveau moyen de protection. Mais les États-Unis ont refusé de reconnaître un tel crédit à l'avantage de la C.E.E., et ont demandé au contraire des compensations dans le secteur agricole, en faisant valoir qu'un « débit » en agriculture ne peut pas être payé par un « crédit » industriel.

Les mêmes causes produisant les mêmes effets, la même controverse ne pouvait que naître à l'occasion du troisième élargissement. Compte tenu du « débit » que la C.E.E. va accuser dans le secteur agricole — on l'estime à 700 ou 800 millions de dollars —, les Européens pourraient se voir réclamer des compensations considérables. En fait, la Communauté se dote d'une arme de négociation : si les pays tiers et, en particulier, les États-Unis refusent de tenir compte du « crédit » industriel de la C.E.E., lors de l'évaluation de son « débit » agricole, la C.E.E. pourrait légitimement augmenter ses droits de douane industriels (1).

En conclusion, le Conseil devrait :

— adopter le nouveau T.D.C. modifié en hausse, en décidant en même temps que son application est suspendue pour une période de deux ans ;

— adopter en même temps le T.D.C. tel qu'il sera effectivement appliqué à partir du 1^{er} janvier 1986, à savoir le T.D.C. actuel avec les quelques modifications techniques qui interviennent chaque année, et surtout avec la dernière réduction résultant du Tokyo round (2).

Les décisions américaines du début avril, qui prennent la forme de « mesures de rétorsion préventives », montrent que les États-Unis ne sont pas décidés à se laisser intimider. Ce nouveau contentieux commercial sera examiné plus en détail dans la partie de ce rapport consacrée aux relations extérieures.

(1) Le traité d'adhésion prévoit explicitement que ces modifications à la hausse feront l'objet de négociations au G.A.T.T.

(2) Le Conseil a déjà décidé d'anticiper au début de 1986 cette réduction, qui devrait normalement intervenir au début de 1987.

CHAPITRE II

LES PROBLÈMES DE GESTION DES MARCHÉS AGRICOLES

Et pourtant ils tournent. La résistance des mécanismes de la politique agricole commune ne laisse pas de surprendre, si l'on songe aux pressions économiques et aux incertitudes institutionnelles qu'ils subissent. Les silos et les frigidaires débordent. Mais, au 1^{er} avril, les prix agricoles pour la campagne 1986/1987 n'étaient toujours pas fixés. L'année dernière, les ministres avaient, sans doute à leur propre étonnement, découvert que l'on pouvait, sans risque de rupture, se dispenser de conclure les négociations sur les prix pour le 1^{er} avril. La disparition de ce tabou — qui s'est donc révélé plus politique que technique — a pu laisser croire un instant que le temps des négociations marathon annuelles allait finir. Il n'en a rien été. A l'issue d'une négociation difficile de cinq jours, le conseil des ministres de l'agriculture a abouti, le 25 avril, à un compromis politique. On est loin des mesures rigoureuses initialement proposées par la Commission. La tension entre les partenaires et la confusion initiale — qui résultait d'un mélange délibéré des genres entre négociations sur les prix et négociations sur la réforme de la P.A.C. — se sont réduites à l'occasion d'une négociation où l'on a, en fait, troqué les facilités des aménagements monétaires contre celles des aides nationales. L'examen des propositions de la Commission et du contenu du compromis politique d'avril ne suffit pas à épuiser tous les problèmes sectoriels que pose la gestion des marchés agricoles.

I. — LES PROPOSITIONS DE PRIX ET DE MESURES CONNEXES POUR LA CAMPAGNE 1986/1987

Des restrictions, encore des restrictions, toujours des restrictions. Voici la formule qui résume le mieux une série de propositions qui s'analysent comme un paquet de mesures tendant toutes à réduire, directement ou indirectement, les garanties résultant des organisations communes de marché.

A. Le gel des prix

Le réaligement monétaire du 6 avril modifie les données de la situation. Il convient, néanmoins, de rappeler les propositions de la Commission tant en ce qui concerne les prix en écus que ceux en monnaies nationales résultant des aménagements agri-monétaires.

1. Les prix en écus

Ainsi que permet de le constater le tableau ci-dessous, la Commission préconise globalement le gel des prix en écus. Les céréales, le lait,

| AUGMENTATION MOYENNE DES PRIX COMMUNS | | | |
|---------------------------------------|--|-------------------------|-----------------------|
| | | % d'augmentation en ECU | % d'augmentation en F |
| Céréales | Blé tendre, orge, sorgo, maïs : | | |
| | prix d'intervention | 0 | 1,5 |
| | Seigle : prix d'intervention | -1 % | +0,5 |
| | Blé dur : prix d'intervention | -4,4 % | -2,9 |
| | aide à la production | +6,8 % | +8,3 |
| Riz | Prix pour le riz paddy | 0 | +1,5 |
| Sucre | Prix de base pour la betterave à sucre | 0 | +1,5 |
| Huile d'olive | Prix indicatif | 0 | +1,5 |
| | Prix d'intervention | -5 % | -3,5 |
| | Aide à la production | 0 | +1,5 |
| Graines oléagineuses | Colza et navette | 0 | +1,5 |
| | Tournesol | 0 | +1,5 |
| Fibres textiles | Lin et chanvre | 0 | +1,5 |
| | Coton | 0 | +1,5 |
| | Vers à soie | 0 | +1,5 |
| Protéagineux | Poids, fèves, fèveroles et lupins doux (prix minimum) | +1 % | +2,5 |
| | Soja | 0 | +1,5 |
| | Fourrages séchés | 0 | +1,5 |
| | | | |
| Vins | Prix d'orientation | 0 | 0 |
| Tabac | Prix d'orientation et primes en fonction de quatre groupes de variétés | 0.-2. | 1,5.-0,5 |
| | | -4.-6 | -2,5.-4,5 |
| Fruits et légumes frais | Prix de base et primes à la commercialisation selon le produit | de 0 à +1 | de 1,5 à 2,5 |
| Lait | Prix indicatif | 0 | 0 |
| | Prix d'intervention | | |
| | — beurre | -4 % | -2,5 |
| | — lait écrémé en poudre | +3,5 % | +5 |
| | — fromages | +0,7/+0,8 % | +2,2/+2,3 |
| Viande bovine | Prix d'orientation | 0 | 1,5 |
| Viande ovine | Prix de base | 0 | 0 |
| Viande porcine | Prix de base | 0 | 0 |

la viande bovine, le sucre (1), les oléagineux, mais également le vin ainsi que pour l'essentiel les fruits et légumes voient leurs prix maintenus à leur niveau actuel. Toutefois, pour un nombre limité de produits — choux-fleurs, aubergines, pois et fèves —, il est prévu une hausse très limitée — + 1 % —, tandis que pour d'autres produits tels que le tabac, le blé dur ou l'huile d'olive, c'est une baisse assez nette des prix allant jusqu'à 5 à 6 % qui est suggérée.

2. Les aménagements agri-monnaïres

La Commission n'envisage pas de démantèlement des montants compensatoires monétaires — M.C.M. — positifs pour la prochaine campagne. Bien qu'elle réaffirme son intention de s'en tenir au **calendrier prévu par l'accord de 1984**, on a des raisons de s'inquiéter car il est peu réaliste de croire que l'on va démanteler les M.C.M. positifs existants pour la R.F.A. et les Pays-Bas en une fois à l'occasion de la fixation des prix pour la campagne 1987/1988.

En revanche, il était initialement prévu, outre le démantèlement pour moitié des M.C.M. négatifs italiens et grecs, celui de la franchise de 1,5 point en France en ce qui concerne tous les produits pour lesquels cette franchise n'avait pas été déjà supprimée comme cela avait été le cas pour le lait, le porc, le vin et la viande ovine. Exprimées en monnaie nationale, les propositions de la Commission sont rappelées dans le tableau ci-dessous. Le tableau précédent les précise, produit par produit, en ce qui concerne la France.

(1) Constatant que l'ensemble des États membres est opposé à son projet initial visant à porter de 2 à 2,5 % du prix d'intervention la cotisation à la production sur le sucre et l'isoglucose du quota A et de 39,5 à 49,5 % la cotisation sur le quota B — et s'inspirant dans une certaine mesure de l'alternative suggérée par la France —, la Commission européenne a fait adopter une nouvelle proposition au Conseil de la C.E.E. prévoyant, pour les campagnes 1986/1987 à 1990/1991, le maintien des cotisations à leur niveau actuel. Ce qui suppose que le déficit financier de 400 millions d'écus accumulé dans le passé par l'organisation commune de marché soit résorbé par une cotisation spécifique applicable à la production future de la Communauté dans sa composition à dix, à raison de 80 millions d'écus par campagne. Cette taxe spéciale, qui serait en moyenne de 1,31 % du prix d'intervention pour la C.E.E. à Dix, serait modulée selon le montant des cotisations effectivement perçues dans chaque pays. Les producteurs français et allemands paieront 1,63 % du prix d'intervention.

INCIDENCE DES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION SUR LES PRIX DE SOUTIEN DES PRODUITS AGRICOLES EN ECU ET EN MONNAIE NATIONALE

| | Variation en % des prix (1) | |
|----------------------|-----------------------------|--------------------------|
| | En Ecu (2) | En monnaie nationale (3) |
| Deutschland | 0 | 0 |
| France | 0 | 0,8 |
| Italia | - 0,6 | 1,4 (4) |
| Nederland | 0 | 0 |
| Belgique | 0 | 0 |
| Luxembourg | 0 | 0 |
| United Kingdom | 0 | 0 |
| Ireland | 0 | 0 |
| Danemark | 0 | 0 |
| Ella (5) | - 0,4 | 11,6 (6) |
| Europe des 10 | - 0,1 | 0,9 |
| Espagne (5) | 1,8 | 1,8 |
| Portugal (5) | 2,1 | 2,1 |

3. Les incidences du réalignement des parités

L'on se souvient que l'accord de 1984 relatif au démantèlement des M.C.M. avait prévu que pour éviter l'apparition — jusqu'au 1^{er} avril 1987 — de nouveaux M.C.M. positifs, les taux verts seront alignés sur la monnaie la plus forte. Un tel système d'« écu vert-mark » a pour conséquence, en cas de réévaluation de la monnaie allemande, de ne faire apparaître que des M.C.M. négatifs. Bref, les M.C.M. jouent

(1) Variation en % entre les prix de soutien proposés pour la campagne 1986/1987 et les prix de soutien en vigueur au moment de l'adoption des présentes propositions. Pour l'Espagne et le Portugal : variation en % entre les prix proposés pour 1986/1987 et les prix applicables au 1^{er} mars 1986 de la campagne 1986/1987.

(2) Prix communs en ÉCU (prix d'intervention ou équivalent) pondérés par l'importance relative des différents produits sur la valeur de la production agricole soumise aux prix communs.

(3) Prix communs en ÉCU convertis en monnaie nationale aux taux verts figurant dans la présente proposition.

(4) Calculé sur base d'un démantèlement du 2,5 points de MCM (période de référence : du 22.01.86 au 28.01.86).

(5) Compte tenu de l'incidence du rapprochement des prix grecs, espagnols et portugais sur les prix communs, suite aux mesures relatives à l'adhésion.

(6) Calculé sur base d'un démantèlement de 14,4 points de MCM (période de référence : du 22.01.86 au 28.01.86).

désormais uniquement comme des taxes à l'exportation et des subventions à l'importation pour les pays dont les monnaies sont dévaluées dans l'absolu, ou même simplement de façon relative.

Le comité de gestion des M.C.M. a tiré les conséquences du réalignement monétaire du 6 avril. Le tableau ci-dessous les retrace pour ceux des États membres dont les M.C.M. sont fixes.

| Etats membres | Secteurs | Anciens MCM | Nouveaux MCM |
|---------------------------------|-----------------|-------------|--------------|
| Allemagne et Pays-Bas | Lait | + 2,9 | + 2,9 |
| | Céréales | + 2,4 | + 2,4 |
| | Autres | + 1,8 | + 1,8 |
| Danemark et Belgique/Luxembourg | Tous | 0 | 0 |
| France | Porc, vin, lait | 0 | - 4,7 |
| | Autres | 0 | - 6,3 |
| Irlande | Tous | 0 | - 1,5 |

Les effets du démantèlement des M.C.M. français, que le gouvernement va demander au Conseil d'accepter, sont incertains. Certains estiment qu'ils devraient être faibles sur les prix de la viande bovine car ceux-ci sont inférieurs aux prix d'intervention, et donc pas nécessairement affectés par le relèvement de ces derniers. En revanche, ces effets pourraient être plus importants pour certains produits céréaliers. En effet, bien que les prix de marché soient également souvent inférieurs aux prix d'intervention, le relèvement des prix de seuil devrait favoriser les produits nationaux concurrencés par les importations, tel le maïs. Enfin, dans le secteur du porc, l'augmentation des prix allemands et néerlandais ne peut pas ne pas être favorable aux producteurs français.

La France a demandé le démantèlement immédiat des M.C.M. négatifs, ce que certains jugent en contradiction avec le communiqué d'Ootmarsum. En tout état de cause, la Commission, à qui appartient l'initiative en la matière, n'a pas l'intention de le proposer avant la fin de la négociation sur les prix. Ce que l'on peut craindre, c'est que la France doive « payer » le démantèlement par des concessions à d'autres niveaux, tels les critères de qualité ou l'octroi d'aides nationales substantielles.

B. Les mesures connexes

La Commission a donné la priorité à la mise en œuvre de la réforme dans deux secteurs spécifiques pour lesquels des actions prioritaires ont déjà été préconisées dans le Livre vert II, à savoir le secteur des céréales et celui de la viande bovine, ainsi que pour la mise en œuvre de certains aménagements dans le secteur des oléagineux.

1. *Le secteur des céréales*

Les propositions de prix dans ce secteur constituent la mise en application du mémorandum que la Commission a déposé sur l'aménagement de l'organisation commune du marché des céréales (COM 85/700).

Pour la Commission, le marché des céréales se caractérise par un déséquilibre croissant entre l'offre et la demande. La production a constamment tendance à s'accroître tandis que les possibilités d'écoulement sont limitées. A la fin de la campagne 1985/1986, les stocks de report vont atteindre 25 millions de tonnes. A l'horizon 1992, ils pourraient s'élever à 80 millions de tonnes, entraînant des frais annuels de stockage de l'ordre de 3 milliards d'écus. Ces estimations, certes contestables (1), n'en sont pas moins extrêmement préoccupantes.

La Commission excipe de cette situation qui justifiait des baisses drastiques de prix, voire des quotas, pour mieux faire passer l'instauration de la coresponsabilité et de nouvelles restrictions à l'intervention.

a) La coresponsabilité des producteurs

La Commission propose de remplacer le système actuel des seuils de garantie par un prélèvement de coresponsabilité sur les céréales commercialisées ou portées à l'intervention en vue de faire participer les producteurs au financement de l'écoulement des excédents. Compte tenu des conséquences sociales d'une telle mesure et pour des raisons pratiques, il est proposé d'appliquer une **franchise pour les vingt-cinq premières tonnes commercialisées**. Ces propositions ont suscité de multiples critiques. Ainsi, les organisations professionnelles estiment que, si prélèvement il y a — elles préféreraient le terme de « cotisation » —, il doit d'abord s'appliquer à **l'ensemble des céréales commercialisées, qu'elles soient produites ou importées dans la C.E.E., ainsi qu'à la totalité des produits de substitution**. Leur volume fait l'objet d'une controverse entre la Commission et les producteurs qui estiment que la liste retenue par celle-ci est incomplète. (2)

(1) Voir, tome II, les conclusions sur le Livre vert sur les perspectives de la P.A.C. et ses suites, adoptées par la Délégation le 29 janvier 1986 sur le rapport de M. Auguste Cazalet.

(2) Cf. les conclusions précitées de M. Auguste Cazalet.

En outre, la coresponsabilité n'est acceptable que si elle est cogérée et si elle correspond à des fonds s'ajoutant à ceux du F.E.O.G.A. Le Comité des organisations professionnelles agricoles européennes — C.O.P.A. — **« peut uniquement accepter que les fonds provenant du prélèvement soient complémentaires aux ressources propres de la Communauté destinées au F.E.O.G.A. et que leur utilisation soit clairement définie à l'avance et gérée conjointement avec la profession ».**

On remarquera également la méfiance en ce qui concerne l'application de franchises pour les petits producteurs ainsi que la préférence pour un prélèvement au niveau de l'utilisation. Il y a là effectivement une des sources d'effets pervers et, en particulier, le risque d'un déplacement des zones d'élevage vers les zones de production des céréales.

Les organisations professionnelles françaises s'interrogent aussi sur l'adéquation du **taux de 3 %** choisi par la Commission pour le **prélèvement de coresponsabilité**. En effet, bien qu'elle estime qu'un taux de **6 %** serait nécessaire pour financer l'écoulement de 12 millions de tonnes d'excédents, la Commission se contente de proposer un taux de **3 %** pour la première campagne.

Quant au gouvernement français, il a fait savoir que la coresponsabilité ouvre une voie intéressante à condition que l'on en définisse les utilisations et les modalités de gestion avant d'en discuter le taux. En revanche, l'introduction d'une franchise lui a paru discutable car il serait anormal que l'on fasse deux poids deux mesures entre les petits producteurs céréaliers et les petits producteurs laitiers auxquels on a précisément refusé une telle franchise. L'on note, à cet égard, que compte tenu de la franchise, **ce seront essentiellement les producteurs français et britanniques qui vont payer la taxe.**

La Commission prévoit également dans le cadre d'une **politique de qualité** de modifier la structure des prix d'intervention.

En ce qui concerne le blé tendre, le système actuel, basé sur un prix de référence à un niveau supérieur au prix d'intervention, et accompagné d'exigences relativement faibles quant à la panification, a créé une forte incitation à la production. La poursuite de ce système ne se justifie plus selon la Commission.

∴

Le marché devant suffire à assurer la juste rémunération de la qualité, il y a lieu de prévoir une réfaction de l'ordre de **5 %** du prix d'intervention pour le blé ne répondant pas aux critères de panification

à définir. Cette réfaction s'ajouterait ainsi à celles déjà prévues dans la réglementation actuelle et qui sont liées à des caractéristiques physiques.

En ce qui concerne l'orge, un renforcement du barème de réfaction pour le poids spécifique de l'orge s'avère nécessaire pour rendre celui-ci compétitif sur le marché des céréales fourragères. Comme pour le blé, cet aménagement devrait favoriser l'utilisation par l'exploitant de variétés de meilleures qualités et moins productives.

Concernant le blé dur, il y a lieu d'améliorer la relation de prix de ce produit par rapport à celle du blé tendre (actuellement 174/100) afin d'inciter à l'utilisation de ce produit.

Très logiquement la France estime que l'introduction de critères qualitatifs va dans le bon sens. Il est non moins normal que des pays naturellement moins favorisés soient réticents.

Enfin, la Commission envisage d'« assouplir » les conditions de l'intervention en la limitant par exemple aux **derniers mois de la campagne**. La France serait ouverte à des améliorations dans la gestion de l'intervention, mais à condition que le principe de sa permanence — nécessaire à l'équilibre du marché — ne soit pas remis en cause.

Mais, à juste titre, le gouvernement français, comme les organisations professionnelles agricoles, insiste sur la nécessité de restaurer la préférence communautaire. Pour le comité des organisations professionnelles agricoles de la C.E.E. — C.O.P.A. —, comme pour l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture, toutes ces contraintes ont pour contreparties et même pour **conditions préalables la stimulation des débouchés alternatifs et le renforcement de la préférence communautaire**. C'est ainsi que l'accord récemment passé avec la Thaïlande, qui prévoit une augmentation de 2,1 millions de tonnes des quantités de manioc que ce pays est en droit d'exporter à un tarif douanier réduit, est jugé tout à fait inacceptable.

Le gouvernement français, de son côté, a rappelé que la réforme de l'organisation de marché ne peut être abordée indépendamment du volet externe de la P.A.C. et, en particulier, des produits de substitution aux céréales, du manioc thaïlandais et du corn gluten feed américain. A cet égard, l'extension de la taxe aux **produits de substitution devrait permettre de limiter les effets pervers et... d'être inattaquable devant le G.A.T.T.** Il est assez logique que les utilisateurs qui, orientant leurs achats vers les pays tiers au détriment de la préférence com-

munautaire, cotisent également à la résorption d'excédents qu'ils contribuent indirectement à créer. En outre, l'augmentation du volume des céréales soumises à la coresponsabilité, c'est-à-dire l'élargissement de l'assiette de la taxe, permet d'en diminuer le taux : c'est ainsi que, selon les calculs de l'Association générale des producteurs de maïs, le passage du volume des produits taxables de 86 à 143 millions de tonnes permettrait de faire passer la taxe de 5 à 3 %.

2. Le secteur de la viande bovine

Les propositions de la Commission tendent à mettre en application le mémorandum (COM 85/834) sur l'organisation commune de marché de la viande bovine qu'elle a adopté le 18 décembre 1985. Le délai laissé aux États membres et aux organisations professionnelles paraît d'autant plus bref que ces propositions tendent, en fait, à la quasi-suppression de l'organisation de marché.

Le diagnostic de la Commission est le suivant : au cours des dernières 10 à 15 années, la production de viande bovine a connu une progression, ce qui a eu pour effet que, depuis les années 1980, la production dépasse la consommation. Au cours des années 1984 et 1985, cette évolution a été aggravée par une augmentation de la production provoquée par les mesures prises pour restreindre la production laitière. Malgré une augmentation sensible des exportations, il en résultait une accumulation des stocks publics jusqu'à 700/750 000 tonnes de viande fin 1985. Toutefois, les années suivantes, la production devrait régresser et atteindre le niveau de la consommation.

De ce constat, la Commission tire la conclusion suivante : « Il faut constater que l'instrument principal de soutien de marché, c'est-à-dire l'intervention publique, n'est plus en état de remplir son rôle, parce que même des achats publics énormes ne peuvent plus redresser les cours du marché. L'application de cet instrument a provoqué des stocks publics élevés qui pèsent lourdement sur le marché. Les viandes mises en intervention perdent, par la congélation, immédiatement une partie importante de leur valeur commerciale. Les dépenses au titre de cet instrument ont atteint un niveau record sans qu'on puisse, toutefois, constater l'amélioration des revenus des producteurs de viande bovine qui devrait en résulter ».

Pour la Commission, la situation actuelle est intenable. C'est pourquoi elle propose de remplacer, moyennant une période transitoire, l'intervention par un régime de soutien direct aux producteurs.

L'intervention devrait être dans cette perspective graduellement réduite afin que toute la filière bovine ait le temps de s'adapter à la nouvelle règle du jeu. Pendant cette période qui, dans les propositions de la Commission, se termine le 30 novembre 1987, l'intervention devrait être limitée à l'achat de quartiers arrière ou avant, d'un nombre réduit de la grille communautaire de classement. Après, elle ne serait plus utilisée que de façon ponctuelle « au cas où des situations ponctuelles perturbant gravement le marché se présentent ».

La Commission rappelle qu'il existe déjà des aides directes dans le secteur de la viande bovine et estime qu'elles ont permis aux autorités nationales **d'acquérir l'expérience nécessaire à la gestion des primes directes**. En conséquence, la nouvelle prime unique devrait s'inspirer de la prime à la vache allaitante et englober les éléments principaux de celle-ci.

Cette prime unique se composerait d'un montant de base de 20 écus par tête pour les cinquante premiers bovins auxquels viendrait s'ajouter un montant spécifique de 20 écus par vache allaitante. En outre, dans la limite de 25 écus par tête, les États membres seraient autorisés à accorder nationalement une prime complémentaire par vache allaitante.

Les réactions des États ont été, en général, défavorables. Tel est, d'ailleurs, le cas de la France qui a fait savoir, par la voix de son ministre de l'agriculture de l'époque, M. Henri Nallet, que ces propositions étaient inacceptables. La critique est radicale. Le ministre conteste le diagnostic qui méconnaît les perturbations introduites par les quotas laitiers, le contenu des propositions — inefficaces et coûteuses — et, surtout, la méthode qui consiste à faire discuter à la hâte des modifications fondamentales à l'occasion d'un débat déjà surchargé, alors que celles-ci ne prendront effet qu'à la fin de 1987 : mieux vaut s'en tenir à des mesures d'économies immédiates et se donner le temps de réfléchir à une réforme d'ensemble. Telle est l'argumentation que développe le **mémoire** que le gouvernement a déposé sur la viande bovine.

Pour le gouvernement français, le diagnostic de la Commission est erroné car :

— ce n'est pas tant l'intervention que son mode de gestion qui a contribué à déséquilibrer le marché ;

— entraînée par la dynamique du cheptel laitier, la production de viande bovine va diminuer tendanciellement : la Commission ne tient pas compte des effets des quotas laitiers et des concessions à l'importation.

Les propositions de la Commission sont inadaptées :

— la suppression de l'intervention désorganiserait la filière viande bovine et déstabiliserait les prix ;

— l'instauration des primes s'apparente à la logique coûteuse des « deficiency payment » sans atteindre le niveau nécessaire à la compensation.

En conclusion, la France souhaite qu'un rapport soit établi sur les conditions de l'intervention et, qu'en attendant, l'on pratique l'intervention à un niveau aussi proche que possible des prix du marché. Bref, « pour toutes ces raisons », (elle) considère que l'application du memorandum viande bovine n'a pas sa place dans le paquet prix 1986/1987 ».

Mais, les premières discussions qui ont eu lieu à ce sujet montrent que la France est isolée. Le projet de la Commission a été soutenu par le Royaume-Uni et le Danemark — qui sont même favorables à la suppression de l'intervention — ainsi que par la R.F.A., les Pays-Bas, la Grèce, le Luxembourg et la Belgique. Seuls, l'Irlande, le Portugal et l'Italie se sont montrés critiques vis-à-vis du memorandum de la Commission.

3. Les produits oléagineux

Compte tenu de l'augmentation de la production — celle-ci a quintuplé en cinq ans pour le colza et triplé depuis 1981 pour les graines de tournesol —, la Commission préconise d'abord la « croissance zéro » des prix indicatifs. Prenant acte de l'inefficacité du système actuel de seuil de garantie — dans la mesure où la pénalité ne se répercute que sur les prix des campagnes postérieures à celles au cours desquelles un dépassement de seuil a été constaté —, elle propose de remplacer ce régime par un système de quantités maximales garanties : pour la campagne 86/87, les plafonds seraient ainsi respectivement fixés à 3,5 millions de tonnes pour le colza et à 1,7 million de tonnes pour le tournesol. Il est prévu que si ces plafonds étaient dépassés, les montants de l'aide seront réduits proportionnellement, le prix d'intervention étant réduit d'un montant équivalent à la réduction éventuelle de l'aide. La Commission précise encore dans ses propositions qu'il serait octroyé des acomptes sur l'aide, la restitution et le prix d'intervention, acomptes calculés sur la base du rapport entre la production estimée et la quantité maximale garantie.

Le gouvernement français ne nie pas que l'évolution des dépenses dans ce secteur soit préoccupante, mais il estime que celle-ci est liée à l'absence de protection extérieure et que le problème ne peut être traité que dans le cadre de la réforme des règlements sur les matières grasses végétales.

4. Le programme spécial d'écoulement des stocks

La réduction des stocks est un des points clés, pour ne pas dire la priorité, du programme d'assainissement de la Commission. Eu égard à son coût, elle est conditionnée par les perspectives budgétaires.

En vue de faciliter l'assainissement de la situation du marché dans plusieurs secteurs, la Commission a l'intention de proposer au Conseil un **programme d'écoulement des stocks d'intervention** qui se sont accumulés au cours des dernières années. Ce programme, dont le but est de ramener progressivement ces stocks à un niveau raisonnable sera étalé sur 1986, 1987 et 1988.

« Le succès de cette opération, souligne la Commission, qui entraîne des charges budgétaires considérables, dépendra également de la possibilité de ramener l'évolution de la production à des niveaux compatibles avec ceux de la demande. Il ne serait pas acceptable de demander un effort budgétaire supplémentaire pour effacer uniquement les symptômes du problème — c'est-à-dire les stocks excessifs existants — sans s'attaquer au problème fondamental de la surproduction ».

La Commission annonce la mise en œuvre d'un programme d'écoulement spécial des stocks de beurre et de viande bovine respectivement pour 270 000 et 200 000 tonnes. Le coût de cette action, évalué à 1 150 millions d'écus, serait financé par des économies de gestion à concurrence de 200 millions d'écus, par une réduction des frais d'intérêts pour les capitaux immobilisés, soit 300 millions d'écus, mais également par une limitation aux trois quarts du financement communautaire des frais techniques de stockage et d'intérêt, ainsi que par une dépréciation anticipée des stocks.

Selon la Commission, l'ensemble du paquet devrait permettre une économie de l'ordre de 400 millions d'écus en 1986 et de 780 millions d'écus pour 1987. Ce dernier chiffre, plus élevé que celui de 1986, s'explique par le fait que la mise en œuvre des mesures de réforme proposées intervient à des dates différentes, en fonction du début des campagnes selon les produits.

En fait, l'application de ce programme reste suspendue à un accord budgétaire général. Celui-ci est d'autant plus indispensable que l'on ne voit pas comment la Communauté pourrait se sortir de cette situation sans remettre en question ses engagements antérieurs relatifs à la discipline budgétaire et au plafonnement des ressources.

5. Les mesures socio-structurelles

Pour concrétiser les orientations contenues dans le Livre vert et pour compléter le paquet prix, M. Frans Andriessen, commissaire à l'agriculture, a fait connaître, le 9 avril, ses propositions de mesures socio-structurelles pouvant bénéficier d'aides communautaires. Selon lui, la Commission doit « dans le souci de renforcer davantage la convergence entre la politique des prix et des marchés et la politique des structures en vue de la réalisation des objectifs de la P.A.C. » proposer « un ensemble de mesures étroitement liées entre elles mais qui peuvent être classées dans les grandes catégories suivantes :

a) Instauration d'un système de pré-pension visant à encourager la cessation anticipée de l'activité agricole par des agriculteurs ayant dépassé un certain âge...

b) Renforcement du système instauré par le règlement communautaire n° 797/85 visant à aider la première installation des jeunes agriculteurs sur une exploitation par un système de primes par hectare visant à inciter les jeunes à réorienter, reconverter ou étaler leur production...

c) Extension et renforcement des indemnités compensatoires au sens du règlement n° 797/85 qui devraient contribuer non seulement au maintien d'exploitants dans les zones de montagne et défavorisées mais également, et en même temps, à une réorientation ou extension de la production...

d) Dans le même contexte, des mesures visant à inciter les agriculteurs à adapter les méthodes de production aux exigences accrues de la protection de l'environnement et du maintien de l'espace rural, contribuant ainsi également à une orientation de la production et une utilisation des terres vers les objectifs de la P.A.C....

e) Renforcement des efforts déjà entrepris par la Communauté en vue d'offrir aux agriculteurs les services nécessaires à une adaptation de leurs exploitations ; il s'agit, en premier lieu, d'intensifier les mesu-

res de formation agricole existant; de soutenir, dans certains cas, la vulgarisation, mais également de renforcer la contribution de la recherche agricole à la solution des problèmes soulevés...

f) Série de mesures d'accompagnement comprenant la valorisation des produits et, en particulier, des mesures visant à renforcer les mesures déjà prises en 1985 pour encourager le boisement des terres agricoles, notamment en liaison avec la cessation anticipée de l'activité agricole ».

Le système de pré-pension doit favoriser l'adaptation des structures agricoles en permettant soit le retrait de terres actuellement productives, soit l'installation de jeunes, qui débouchent l'un comme l'autre sur la rationalisation du potentiel de production.

L'indemnité de départ financée par le FEOGA devrait être fixée à 4 000 écus par an pour un agriculteur marié et à 2 500 pour un célibataire. Son montant exact serait modulé selon les États membres. Elle serait versée pendant une durée maximale de dix ans sans que le bénéficiaire puisse être âgé de plus de soixante-dix ans. Les retraites normales devraient venir en déduction de ces sommes. En cas de cessation d'activité anticipée permettant des opérations de restructuration, ces aides pourraient être augmentées de 25 % et complétées par des primes annuelles à l'hectare de 150 écus à la charge du FEOGA. 1,35 million d'agriculteurs exploitant 31 millions d'hectares — soit presque 34 % de la surface agricole de la C.E.E. — seraient concernés.

Des primes aux jeunes agriculteurs d'un montant pouvant atteindre 100 écus à l'hectare viendraient s'ajouter aux primes existantes. Elles seraient destinées aux nouveaux exploitants qui s'engagent pour une période de cinq ans à l'amélioration qualitative ou à la reconversion de leur production selon les besoins des marchés, ainsi qu'à réduire la production d'une partie de leurs terres.

Enfin, pour maintenir les revenus des 700 000 exploitants installés dans les zones de montagne ou les zones défavorisées — qui représentent 45 % de la surface agricole utile —, les aides européennes fixées actuellement entre 20,3 et 101 écus par hectare pourraient être portées à entre 30 et 120 écus par hectare pour toutes les productions autres que l'élevage, à l'exception du blé, des pommes, des pêches, des poires, du vin et de la betterave à sucre.

On a estimé à 896 millions d'écus le coût de ces mesures socio-structurelles pour la période 1987-1991, soit une dépense annuelle comprise entre 155 et 270 millions d'écus.

II. — LES PROBLÈMES SECTORIELS

L'ordre du jour des Conseils agricoles au cours de la période sous revue n'a pas été seulement occupé par la discussion des propositions de prix ainsi que des divers mémorandums, sur les céréales et sur la viande bovine, mais aussi du Livre vert qui était censé les préparer techniquement ou politiquement. Il a également été l'occasion pour les États membres de décider ou de discuter d'aménagements ou de problèmes de gestion de certaines organisations communes de marché.

A. Le secteur laitier

Avec 12,7 millions de tonnes d'exportation, la C.E.E. représentait en 1985 à peu près la même part du marché mondial des produits laitiers — 47,5 % — que l'année précédente. Mais elle a cédé du terrain pour tous les produits à l'exception du lait condensé vis-à-vis de ses concurrents néo-zélandais, australiens et surtout américains.

Ces derniers mois, la Communauté a été peu présente sur le marché mondial, en dépit de quelques mesures techniques telle la fixation de mesures confidentielles pour le beurre et la poudre de lait ou de dégagements de stocks substantiels (1).

En attendant, les stocks d'intervention continuent de s'accroître de façon inquiétante : à la fin février, les stocks publics s'élevaient à 1 million de tonnes (2), tandis que 78 500 tonnes faisaient l'objet de contrat de stockage privé. Pour la C.E.E., c'est le quart de la production qui va grossir les stocks d'intervention.

Une telle situation suscite une certaine irritation dans les milieux professionnels : ceux-ci s'étonnent, par exemple, que l'on ne respecte pas l'engagement de réduire de 10 000 tonnes par an le quota d'importation de la Nouvelle-Zélande — qui reste fixé à 80 000 tonnes —, et ce, alors même que les stocks publics de beurre en Grande-Bretagne approchent 200 000 tonnes.

(1) La Commission a accordé une subvention pour une vente exceptionnelle de 100 000 tonnes de beurre de plus de 18 mois prélevés sur les stocks de la R.F.A., du Royaume-Uni et de l'Irlande. Le montant de l'aide n'a pas été révélé. Les dernières ventes à bas prix remontaient à 1984 quand la société INTERAGRA avait vendu 220 000 tonnes avec une subvention de 170 dollars par quintal.

(2) dont la moitié de vieux beurre de plus de deux ans.

Ces critiques s'ajoutent à celles, plus violentes encore, dont fait l'objet le régime des quotas. Votre Délégation a, à de multiples reprises, dénoncé ce régime et mis en garde contre les perturbations qu'il allait inmanquablement provoquer dans le secteur laitier lui-même, comme dans les autres secteurs d'activités qui lui sont liés. Comme prévu, le Conseil des ministres a déjà des difficultés à gérer un système aussi injuste qu'irrationnel. Les discussions ont essentiellement porté sur les questions du dépassement et du rachat des quotas.

1. Le dépassement des quotas

Déjà, à la fin du mois de février, on avait la quasi-certitude que la France, la Belgique, la R.F.A. et les Pays-Bas ne parviendraient pas à contenir leur production de lait au cours de la campagne 1985/1986 dans les limites fixées pour cette période. Le dépassement de la quantité de référence atteindrait 2 à 3 % aux Pays-Bas, 1,6 à 2 % en R.F.A., 1 à 2 % en Belgique et 0,5 à 0,8 % seulement en France. Le Danemark et le Royaume-Uni étaient considérés comme à même de respecter leurs quotas. Les pénalités à payer pour les producteurs français avaient été évaluées à environ 760 millions de francs. Le ministre de l'agriculture a fait savoir que les éleveurs qui ont dépassé leurs quotas devront les payer même si l'on peut songer à un étalement pour les jeunes agriculteurs et à une compensation pour les producteurs de zone de montagne.

A la fin du mois d'avril, ces estimations paraissaient excessives au nouveau ministre de l'agriculture, M. François Guillaume. Celui-ci avait fait savoir que des démarches « sont entreprises pour faire admettre par Bruxelles le principe d'une pénalisation à 75 % du prix indicatif au lieu de 100 % ». Il a également précisé qu'il entendait trouver le moyen de compenser les pénalités pour les zones de montagne et de les étaler dans le temps pour les jeunes producteurs.

2. Le rachat des quotas

La Commission européenne avait indiqué, dans le cadre de ses propositions de prix pour la campagne 1985/1986, qu'elle souhaitait retirer en cinq ans trois millions de tonnes du marché dont 776 000 tonnes pour la France. Tel est l'objet de la proposition de règlement qu'elle a soumise au Conseil, fixant une indemnité communautaire à l'abandon définitif de la production laitière. Le principe en est le suivant : il est accordé une indemnité à tout producteur qui

s'engage à abandonner définitivement sa production laitière à partir du 1^{er} janvier 1987 (1). L'indemnité est fixée à six écus par an et par 100 kg de lait. Elle est payable pendant sept ans.

Dans le projet de la Commission, les programmes nationaux actuellement en cours ne pouvaient être prolongés après mars 1986. Au-delà, ils devaient se transformer en contributions nationales au nouveau régime à concurrence du financement communautaire. Les quantités rachetées par les moyens communautaires devraient être stérilisées tandis que celles qui seront rachetées en surplus par le biais des caisses nationales pourront être réattribuées aux catégories sensibles : jeunes, agriculteurs de zones de montagne, etc... Ce programme devrait coûter au budget de la C.E.E. 1,28 milliard d'écus sur cinq ans. Il devrait permettre le rachat de 3 millions de tonnes de lait, soit une réduction d'environ 3 % des quantités de référence. Celle-ci se répartit entre les différents pays, conformément au tableau ci-dessous.

RACHAT DES QUOTAS LAITIERS
Répartition par pays

| Pays | Rachats Milliers de tonnes | Livraisons totales 1984 |
|-------------|-------------------------------|-------------------------|
| Belgique | 105,0 | 3 048 . |
| Danemark | 143,1 . | 5 034 . |
| Allemagne | 690,0 . | 2 304 . |
| Grèce | 75,1 . | 455 . |
| France | 776,4 . | 26 055 . |
| Irlande | 155,1 . | 5 581 . |
| Italie | 290,4 . | 8 208 . |
| Luxembourg | 7,8 . | 293 . |
| Pays-Bas | 353,7 . | 12 465 . |
| Royaume-Uni | 460,5 . | 15 763 . |

Le 10 avril, à Brest, le ministre de l'agriculture ne s'est pas déclaré hostile à ce programme, à condition qu'il soit étalé. Il a annoncé la poursuite du plan de restructuration laitière. Celui-ci comporterait des primes au départ et pourrait coûter 400 millions de francs.

*
* *
*

(1) Les États peuvent exclure de ce régime les producteurs possédant moins de six vaches:

Deux problèmes méritent encore d'être examinés en conclusion de ces développements sur le secteur laitier : l'utilisation des fonds de coresponsabilité pour la campagne 1986/1987 et les menaces consécutives au développement des produits de substitution au lait.

La Commission escompte que la taxe de coresponsabilité sur le lait — fixée à 2 % du prix indicatif — rapportera 510 millions d'écus pour la présente campagne. Elle a fait savoir, en ce qui concerne l'utilisation de ces fonds, que l'accent sera mis, en concertation avec les professionnels, sur la résorption des stocks de beurre (1).

Les industriels laitiers allemands et français se mobilisent face à une éventuelle libre circulation dans la C.E.E. des produits de substitution au lait. Avant un prochain arrêt de la Cour de Justice (2), la Commission presse la R.F.A. de démanteler sa réglementation nationale interdisant la fabrication du lait à partir du soja. Les industries allemandes dénoncent les risques d'une libéralisation complète des marchés et soupçonnent derrière cette tentative les intérêts de la Grande-Bretagne qui fabrique déjà ce genre de produits et des États-Unis trop heureux de fournir encore un peu plus de soja. Les Français, de leur côté, font savoir, par l'intermédiaire de leurs organisations professionnelles qu'il serait absurde d'imposer des quotas pour équilibrer le marché tandis que l'on laisse circuler en Europe, sans restrictions quantitatives, des produits d'imitation, importés sans droits. C'est bien cette attitude qu'a adoptée le gouvernement français lorsqu'il a mis en garde la Commission à l'occasion de la discussion des prix agricoles : « rien n'est proposé pour l'harmonisation des législations sur les substituts du lait alors que deux États membres font l'objet de plaintes en Cour de Justice. Prenons garde que les producteurs n'en tirent la conclusion que la réduction des quotas n'a d'autre objet que de faire une place accrue aux substituts du lait ». Votre Délégation souscrit pleinement à cet avertissement.

(1) Le programme des dépenses pour la campagne laitière 1985/1986 est le suivant : mesures promotionnelles à l'intérieur de la C.E.E. (25 millions d'écus), publicité pour le beurre concentré (5 millions d'écus), recherche à l'intérieur de la C.E.E. (10 millions d'écus), amélioration de la qualité du lait (5 millions d'écus), lait destiné aux écoles (75 millions d'écus), matière grasse butyrique pour crèmes glacées (50 millions d'écus), matières grasses butyriques pour produits de la pâtisserie et de la boulangerie (125 millions d'écus), beurre concentré (60 millions d'écus), autres actions de déstockage du beurre (140 millions d'écus), réserve (15 millions d'écus).

(2) La Commission a, par ailleurs, sur un plan connexe, relancé la procédure ouverte en avril 1985 contre certains aspects de la législation française sur les yaourts bloquant la commercialisation en France de produits proches des yaourts mais ayant subi un traitement thermique.

B. Le secteur vitivinicole

Selon le bilan prévisionnel pour la campagne 1985/1986, établi par la Commission au début février, la situation du marché, bien que meilleure, reste loin d'être équilibrée. Cette amélioration relative tient essentiellement au recul de la production qui passe à 144 millions d'hectolitres contre 170 millions l'année précédente et celui des importations qui régressent de près de 20 %.

Bien que les quantités distillées ne s'élèvent plus qu'à 21,8 millions d'hectolitres contre 37 millions l'année précédente, la Commission n'en continue pas moins à préconiser — compte tenu de la baisse de la consommation — la poursuite de l'effort d'assainissement qui constitue l'axe central de sa politique.

1 *La distillation obligatoire*

Depuis 1975, la distillation obligatoire constitue le principal instrument de régulation des marchés. Après consultation du comité de gestion de la C.E.E., la Commission a fixé à 2,85 millions d'hectolitres, le volume de production qui devra être porté à la distillation obligatoire au titre de la campagne 1985/1986. Cette distillation payée à 50 % du prix d'orientation sera supportée par la France et par l'Italie pour respectivement 1,9 million et 0,95 million d'hectolitres. La Commission va mettre au point une grille d'imposition en fonction des rendements qui permette d'aboutir à ces montants.

Théoriquement, les volumes de production portés à la distillation obligatoire auraient dû, selon la Commission, être plus élevés : 3,85 millions d'hectolitres pour la France, 3,35 millions d'hectolitres pour l'Italie et 0,3 million pour la Grèce, soit 7,5 millions d'hectolitres pour l'ensemble de la Communauté. Mais la réglementation communautaire prévoit que du volume de la distillation obligatoire sont déductibles, selon la responsabilité de l'État membre dans la formation de l'excédent communautaire, tout ou partie des quantités portées à la distillation préventive. Ce régime, qui a permis d'atténuer la rigueur du dispositif communautaire en limitant l'ampleur de la distillation obligatoire : 0,3 million d'hectolitres pour la Grèce, 1,95 million d'hectolitres pour la France et 2,4 millions d'hectolitres pour l'Italie, va être porté à la distillation préventive, payée à 65 % du prix d'orientation. En outre, une distillation exceptionnelle à 82 % du prix d'orientation sera mise en place en même temps pour un volume de 2 millions d'hectolitres dans la limite de 6 % de la récolte de chaque producteur.

Ce compromis a été rendu possible grâce à un accord politique entre la France et l'Italie.

2. Les mesures structurelles

Face à la persistance d'excédents sur le marché des vins de table, la Commission s'efforce de mettre en œuvre les conclusions du Conseil européen de Dublin; non seulement en préconisant le gel des prix et le renforcement du régime de la distillation obligatoire, mais encore en demandant au Conseil d'encourager l'arrachage des vignobles et la limitation du droit de réencépagement — en particulier dans les zones se prêtant à d'autres cultures.

La Commission est, en effet, convaincue que les mesures visant à l'abandon définitif de la superficie viticole à douze ne sont pas suffisantes pour réduire efficacement le potentiel de production. Rappelant que le Conseil s'est engagé à arrêter des mesures de limitation de l'exercice des droits de replantation, elle propose un abattement de ceux-ci variant de 20 à 50 %, selon la qualité des terroirs, moyennant une indemnité compensatoire. Afin de mieux contrôler les opérations de replantation, la Commission propose de soumettre les pépiniéristes à la tenue de registres ainsi qu'à des communications.

Les considérants de la proposition de règlement comprise dans les mesures connexes du paquet prix explicitent les intentions de la Commission : « ... les mesures déjà retenues en vue de la réduction du vignoble par l'octroi d'aides à l'abandon des superficies prévues par le règlement 777/85, tout en étant importantes, sont tributaires, pour ce qui est du résultat, des **décisions des opérateurs**... il s'avère donc opportun de compléter ces mesures par des dispositions qui assurent une réduction progressive et **automatique** des superficies viticoles... ». Bref, la Commission souhaite mettre l'accent — ici comme ailleurs — sur des mesures « automatiques », c'est-à-dire autoritaires de réduction du potentiel de production.

La France ne veut pas d'un tel régime dans lequel elle voit une forme d'**expropriation larvée** des viticulteurs. Compte tenu des efforts accomplis, par ailleurs, en matière de distillation obligatoire, elle estime que le régime volontaire de prime à l'abandon définitif est suffisant et que la réduction obligatoire des droits de replantation « **contrarie les efforts de qualité et représente une menace de déstructuration des exploitations** ». Dans la mesure où cet avis est largement partagé par l'Italie, la Grèce et sans doute l'Espagne, on voit qu'avec 31 voix les États producteurs excèdent largement la minorité de blocage au Conseil qui est de 23 voix.

C. Les autres secteurs

La période sous revue a connu une série d'innovations réglementaires qui méritent d'être exposées succinctement dans ce rapport : outre la fixation après des années d'âpres discussions du volume des cages des poules pondeuses en batteries que l'on ne mentionnera ici que pour mémoire, on note surtout des progrès dans le dossier des utilisations industrielles des matières premières agricoles ainsi qu'un accord des Dix sur l'interdiction des hormones.

1. Le compromis amidon-sucre et le dossier des utilisations industrielles et énergétiques de l'agriculture

L'objectif est de favoriser l'utilisation de matières premières agricoles par les industries chimique et pharmaceutique ainsi que pour la fabrication de la colle et du papier carton.

Après de laborieuses discussions, onze États sur douze ont accepté les bases du compromis proposé par la présidence néerlandaise concernant le nouveau régime de restitutions à la production pour les amylicés et pour le sucre utilisés par l'industrie chimique. La Belgique a maintenu une réserve de fond en ce qui concerne le régime prévu pour le sucre, car elle l'estime défavorable à ses amidonniers. Le dispositif qui a été finalement adopté est le suivant :

— le démantèlement en trois ans de la prime actuelle à l'utilisation d'amidon par l'industrie, du fait de l'application de prélèvements à l'importation sur les produits concurrents ;

— l'octroi d'une restitution sur les produits amylicés utilisés par l'industrie chimique, calculée en fonction de la différence entre le prix d'intervention du maïs et son prix C.A.F. ;

— le maintien, pendant trois campagnes, de la prime pour les féculés de pommes de terre à son niveau actuel, soit 18,7 écus par tonne ;

— le calcul trimestriel de la restitution pour le sucre industriel à partir du prix du glucose pour la campagne 1987/1988, puis grâce à une formule tenant compte du prix du sucre sur le marché mondial (1). Ce système sera révisé à partir de la campagne 1990/1991 sur la base d'un rapport de la Commission.

(1) L'ajustement sera égal au quart pour la campagne 1988/1989 et à la moitié pour la campagne 1989/1990 de la différence existant entre le prix du glucose et le prix du marché mondial du sucre augmenté de 70 écus. Un tel système garantit une restitution minimale.

Les experts de la Commission estiment qu'un tel régime devrait sensiblement accroître la consommation de matières premières agricoles par l'industrie qui pourrait acheter 1,5 million de tonnes de céréales contre 400 000 tonnes, et 500 000 tonnes de sucre contre seulement 50 000 tonnes à l'heure actuelle. Cette mesure a été généralement bien accueillie dans les milieux professionnels.

Un autre progrès a été constaté sur le plan des utilisations industrielles ou énergétiques des matières premières agricoles. Réunis le 11 novembre 1985 à Bruxelles, les ministres de l'énergie des Dix ont décidé d'autoriser l'utilisation de composés oxygénés organiques — alcools ou éthers — dans l'essence (1). Les Dix se sont engagés à ne pas décourager la production et la vente de tels mélanges à partir du 1^{er} janvier 1988, tout en laissant à ceux des États membres qui le désirent la faculté de le faire avant cette date.

Ces produits organiques permettent d'élever l'indice d'octane dans l'essence et sont susceptibles de remplacer le plomb dont la Communauté a décidé l'élimination pour des raisons écologiques.

Ce développement de l'utilisation de ces produits devrait permettre, d'une part, de réduire les importations de pétrole brut et, d'autre part, de diminuer les surplus agricoles.

Les deux mesures rappelées ici — l'aménagement des restitutions pour les consommations industrielles de produits agricoles et la **possibilité d'utiliser des composés oxygénés organiques dans l'essence** — sont donc très complémentaires. Mais il s'agit, à l'évidence, d'une phase pour ainsi dire expérimentale, comme l'a déclaré le représentant de la Commission lors d'un colloque sur l'avenir du bioéthanol en Europe qui s'est tenu le 20 février à Bruxelles : « Nous sommes actuellement dans une phase de vérification et les décideurs politiques doivent en attendre les résultats avant de se prononcer ».

Entre l'attitude réservée, voire hostile, des pétroliers — qui ne veulent pas fonder leur développement à long terme sur un produit subventionné — et l'approche globale des professionnels de l'agro-

(1) Des limites maximales à la teneur en alcool ou en éther ont été fixées par le Conseil. Au-delà de ces limites, les distributeurs devront l'indiquer clairement aux consommateurs. Les limites maximales sans marquage sont respectivement de 3 % pour le méthanol, 5 % pour l'éthanol, 10 % pour l'alcool isopropylique, 7 % pour l'alcool tertiolutylique, 10 % pour l'alcool isolutylique, 1,5 % pour les éthers et jusqu'à 10 % pour certains autres composés oxygénés organiques.

alimentaire qui ont fait valoir non sans raisons que « personne ne s'est posé la question de savoir si le nucléaire était rentable quand la France s'est équipée », il n'est pas facile de trancher. Car comme l'a fait remarquer un représentant de la Commission, **la production de bioéthanol ne peut, en aucun cas, être conçue comme une alternative à l'assainissement des marchés agricoles.** L'essentiel du produit de la taxe de coresponsabilité envisagée pour les céréales devra rester consacré à la promotion des exportations car, selon lui, « il va falloir maintenant constituer une caisse de guerre pour défendre nos positions sur les marchés internationaux ».

2. L'interdiction des hormones dans la production animale

Le 30 octobre 1985, la Commission avait proposé au Conseil une nouvelle réglementation tendant à l'interdiction, à partir du 1^{er} janvier 1986, de l'utilisation de toutes substances tant naturelles qu'artificielles à effet oestrogène, gestagène et androgène dans l'ensemble de l'élevage, qu'il soit bovin, ovin ou porcin... Une exception — la seule — prévue à cette interdiction est le traitement thérapeutique à l'aide de substances hormonales naturelles (oestradiol 17 B, progesterone, testosterone) dans des conditions strictement réglementées et contrôlées.

L'on se souvient, qu'à la suite d'une campagne de boycottage du veau aux hormones lancée par les organisations européennes de consommateurs, une directive 81/602 avait été approuvée, en juillet 1981, qui prévoyait l'interdiction immédiate — c'est-à-dire dans un délai maximum de deux mois — de l'utilisation de deux hormones artificielles — à savoir les stilbenes et les thyrostatiques — et engageait la Commission à procéder à des consultations scientifiques en vue du renforcement éventuel de la réglementation.

Après plusieurs tentatives infructueuses, la Commission vient, enfin, de parvenir à faire adopter — à la majorité, ce qui constitue une véritable novation institutionnelle — le principe de l'interdiction totale des hormones administrées à des fins non thérapeutiques. Le Danemark et la Grande-Bretagne ont voté contre. Celle-ci a estimé, notamment, que l'interdiction des hormones naturelles ne se justifiait pas pour des motifs de santé. Elle a obtenu, toutefois, le report de l'entrée en vigueur du règlement au 1^{er} janvier 1989, c'est-à-dire un délai d'un an supplémentaire par rapport aux autres pays de la Communauté. L'abstention de l'Irlande s'explique par le fait que la dérogation accordée aux éleveurs britanniques allait favoriser ses propres producteurs,

Selon la Commission, cette mesure devrait avoir également pour avantage de limiter les quantités produites — alors que les stocks s'accumulent — et, accessoirement, d'obliger les principaux fournisseurs extérieurs de viande (États-Unis, Argentine, Uruguay et Botswana) à prouver que la viande qu'ils exportent ne contient pas d'hormones.

La France qui s'était beaucoup engagée pour obtenir l'extension de cette interdiction s'est félicitée par la voix de son ministre de l'agriculture de l'époque, M. Henri Nallet, de cette décision elle-même mais, également, de la procédure de vote majoritaire grâce à laquelle elle a été acquise.

III. — LE COMPROMIS POLITIQUE D'AVRIL

Au terme d'un nouveau marathon de cinq jours, le conseil des ministres de l'agriculture a abouti, le 25 avril, à un compromis politique plutôt inespéré. A priori, la satisfaction est générale. La France a réussi à obtenir un relèvement des prix agricoles français par un assez large démantèlement des montants compensatoires monétaires négatifs. Le ministre allemand s'est montré relativement peu accrocheur dans la mesure où son gouvernement semble de toute façon décidé à octroyer des aides nationales à ses agriculteurs. Ces subventions prendront essentiellement la forme de réduction de charges sociales dont la régularité au regard du traité est plus difficile à mettre en cause.

Dans un contexte particulièrement contraignant, la France a effectivement obtenu certaines satisfactions :

1. Les M.C.M. français créés à la suite du réaménagement monétaire du 6 avril seront diminués de 3 points pour les **produits animaux** et de 1,5 point pour les **produits végétaux** ; il n'y aura plus de M.C.M. sur le vin puisque la franchise dans ce secteur — 5 % — est supérieure à l'écart monétaire résiduel ;

Pour le porc, les œufs et volailles, l'application de tout M.C.M. négatif français sera suspendue jusqu'au 1^{er} juin 1986 dans l'attente de l'adoption d'un régime propre aux produits animaux à base de céréales qui règle définitivement cette question ;

Le taux vert applicable au secteur du mouton sera réajusté sans attendre le 6 janvier 1987, début de la prochaine campagne ;

En conséquence, et compte tenu des décisions sur les prix en écus, le prix des produits français, exprimé en francs, augmente en moyenne de près de 3 % pour 60 % des productions (lait et viande) et de 1,5 % pour la plupart des productions végétales ;

2. Dans le domaine des **céréales**, l'équilibre de l'organisation commune de marché sera assuré par l'instauration d'un **prélèvement de coresponsabilité** de 3 % sur les quantités commercialisées. Conformément aux demandes françaises, l'utilisation de cette taxe fera l'objet d'une concertation avec les producteurs. Il n'est pas prévu de franchise ; cependant, une aide aux petits producteurs de céréales a été instaurée. La Commission veillera à ce que ceci n'entraîne pas de distorsions avec les produits concurrents des céréales (produits de substitution des céréales). L'**intervention** s'appliquera du 1^{er} octobre au 30 avril avec une anticipation d'un mois, alors que les propositions initiales de la Commission prévoyaient de ne la faire débiter qu'au 1^{er} décembre.

PRIX AGRICOLES POUR LA CAMPAGNE 1986/1987
(décisions du 25 avril 1986)

| | En écus | En FF |
|----------------------------------|---------|-------|
| Blé | 0 | + 1,4 |
| Orge | -5 | -3,7 |
| Maïs | 0 | + 1,4 |
| Betterave | 0 | + 1,4 |
| Vin | 0 | + 1,4 |
| Fruits et légumes (prix de base) | 0 | + 1,4 |
| Lait | 0 | + 2,9 |
| Viande bovine | 0 | + 2,9 |
| Viandes porcine et ovine | 0 | + 2,9 |

Le prix de seuil du maïs sera applicable dès la campagne en cours, jusqu'au 30 septembre, sur la base de son niveau de mars.

Sont enfin introduites des dispositions hiérarchisant les prix des céréales en fonction de leur **qualité** ;

3. Pour la **viande bovine**, la Communauté s'est donné un délai supplémentaire — jusqu'au 31 décembre 1986 — pour étudier la réforme de l'organisation commune de marché. Le régime actuel d'intervention se trouve donc maintenu ;

4. Pour la **viande ovine**, outre la réévaluation immédiate de 3 % déjà citée, l'engagement a été pris par la Commission d'examiner le problème de la saisonnalisation de la prime à la brebis ;

5. La diminution des **quotas laitiers** de 3 % a été acceptée, mais elle sera étalée sur trois campagnes et ne prendra effet à hauteur de 2 % qu'à compter de la campagne 87/88 afin de donner aux intéressés les délais d'adaptation nécessaires. Elle s'appliquera obligatoirement à tous les États membres proportionnellement à leurs quantités de références. Elle donnera lieu à la mise en place d'un programme communautaire de rachat modulé selon des critères nationaux ; les États membres gardent la possibilité de mettre en œuvre des programmes complémentaires favorisant la restructuration.

En outre, il a été également décidé par le Conseil de ne pas bouleverser les rapports entre les prix des matières grasses et des matières protéiques du lait. Ainsi seront évitées des perturbations sur les marchés du beurre, de la poudre et des fromages.

La compensation régionale est prorogée pour une nouvelle période de douze mois. Enfin, la Commission, notamment à la demande de la France, s'est engagée à suspendre la procédure ouverte devant la Cour en matière de produits **d'imitation du lait** ;

6. Dans le cadre du régime des quantités maximales garanties appliqué aux **graines oléagineuses et protéagineuses**, la baisse des prix sanctionnant les dépassements est limitée à 5 % du prix indicatif. En fait, cette disposition n'est en principe valable que pour 1986/1987. La Commission s'est engagée, en effet, à présenter avant la fin de cette campagne un rapport destiné à préparer une réforme de l'acquis communautaire pour l'ensemble des matières grasses végétales, y compris l'huile d'olive. Ce sera l'occasion de réouvrir le dossier de la taxe à la consommation des matières grasses végétales.

7. La décision concernant le projet d'abattement des **droits de replantation des vignes** est reportée au 31 décembre 1986 en tenant compte des récentes propositions socio-structurelles. La possibilité de financer sur fonds nationaux des contrats de **stockage à court terme pour les vins** et les mouûs est reconduite.

8. La Commission s'est engagée à faire des propositions au sujet de la demande française de création d'un cadre juridique de reconnaissance communautaire des **interprofessions**, base de la nouvelle organisation des marchés souhaitée par la France.

*

* *

L'accord du 25 avril constitue apparemment un beau succès. La continuité institutionnelle de la politique agricole commune semble assurée. D'aucuns considèrent que la Commission avait eu « la main un peu lourde » et que l'édulcoration de ses propositions n'aura guère d'incidences sur l'équilibre des marchés. D'autres estiment que l'euphorie passée, le temps des comptes viendra. En fait, s'il faudra sans doute attendre plusieurs campagnes pour apprécier les mesures — et les absences de mesures — décidées à Luxembourg, il est suffisamment d'arriérés pour que, dès maintenant, il faille trouver les moyens financiers nécessaires à la continuité budgétaire de la politique agricole commune.

CHAPITRE III

UN NOUVEAU CONFLIT BUDGÉTAIRE : L'EXERCICE 1986

Dès son engagement à la mi-juin 1985 avec l'avant-projet de la Commission, et le 18 septembre avec les réductions drastiques opérées par le Conseil en première lecture, il était clair que la procédure d'adoption d'un budget communautaire pour 1986 donnerait lieu à de nouvelles et graves difficultés. Et, de fait, après la signature le 18 décembre 1985 par le président du Parlement européen d'un budget arrêté en deuxième lecture contre les options retenues par le Conseil, un recours était intenté devant la Cour de Justice des Communautés par le Conseil et quelques États membres contre le Parlement européen pour en contester la légalité. En outre, l'évolution de la conjoncture a renchéri le poids de certaines dépenses, et la Commission a présenté le 30 avril un budget supplémentaire pour faire face aux nouveaux besoins de financement apparus au cours des premiers mois de l'année.

I. — UN BUDGET CONTESTÉ

Dès la première lecture du budget en novembre 1985, le Parlement avait protesté contre le fait que les crédits votés par le Conseil ne tenaient compte ni des dépenses qu'allait entraîner l'élargissement, ni du « poids du passé », c'est-à-dire des dépenses découlant d'engagements antérieurs. En deuxième lecture, le Conseil avait accepté d'assouplir l'application qu'il avait faite de la discipline budgétaire et porté les crédits à 32,7 milliards d'écus. Cette décision avait été à nouveau jugée inacceptable par le Parlement, qui considérait que les crédits nécessaires à l'élargissement étaient suffisants, mais que ceux qui devaient résorber le « poids du passé » ne l'étaient pas. En seconde lecture, au mois de décembre 1985, le Parlement européen votait un budget de 33,3 milliards d'écus, en augmentation de 600 millions d'écus par rapport à ce que le Conseil avait accepté en seconde lecture. Certains États membres avaient vu dans cette décision une illégalité, au motif que si le Parlement européen a le droit d'augmenter les dépenses non obligatoires (D.N.O.), c'est-à-dire principalement les dépenses non agricoles, il doit le faire en respectant un pourcentage fixé chaque

année, de 7,1 % en 1986 de l'assiette des D.N.O. de 1985. En fixant à 33,3 milliards d'écus le montant global du budget de 1986, l'Assemblée avait, en réalité, dépassé sa marge de manœuvre de 22 %. C'est pourquoi, le 19 décembre 1985, le Conseil a décidé, à la majorité, d'engager un recours devant la Cour de Justice pour faire annuler le budget voté par le Parlement européen. Cinq autres États membres (le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la R.F.A., la France et le Luxembourg) avaient introduit des recours parallèles, pour que la Cour puisse se prononcer même si elle devait estimer que le recours du Conseil n'était pas recevable. Seules l'Italie, la Grèce et l'Irlande, qui bénéficient le plus des fonds structurels, avaient estimé que les augmentations décidées par l'Assemblée étaient justifiées.

Avant de se prononcer sur le fond, ce qu'elle devrait faire en juillet prochain, le président de la Cour a rendu une ordonnance en référé demandant à la Commission de ne pas appliquer le budget de 1986 tel qu'il avait été adopté par le Parlement, mais seulement celui qu'avait accepté le Conseil en seconde lecture.

A. La rupture entre le Conseil et l'Assemblée

Malgré la procédure de concertation, les deux branches de l'autorité budgétaire n'avaient pu, en définitive, trouver un accord sur le montant définitif du budget de 1986.

1. La première lecture par l'Assemblée

Le budget voté le 14 novembre 1985 en première lecture par le Parlement européen comportait des crédits pour 36,2 milliards d'écus en engagements, soit 2,24 milliards de plus que le projet du Conseil, et 34 milliards d'écus en paiements, soit 2,269 milliards de plus que le projet du Conseil.

Les crédits de paiement ajoutés par le Parlement étaient ainsi composés :

- 215,2 millions d'écus pour la marge de l'Assemblée en dépenses non obligatoires ;
- 205,9 millions d'écus pour les dépenses obligatoires ;
- 1,15 milliard d'écus pour les crédits au titre du « poids du passé » ;
- 698 millions d'écus pour financer les dépenses nées de l'élargissement.

Comme l'indique le tableau général ci-dessous, les principales augmentations décidées par l'Assemblée portaient sur les crédits de politique régionale et de transports (+ 789 millions d'écus) et ceux de la politique sociale (+ 647,4 millions d'écus), les deux objectifs étant, pour corriger les décisions du Conseil, et ainsi que l'Assemblée l'avait annoncé dès l'adoption du projet par le Conseil en première lecture, de résorber le « poids du passé » et de tenir compte de ce que la Communauté compterait deux nouveaux membres au cours de l'exercice.

En même temps que ces montants, l'Assemblée adoptait une résolution dans laquelle elle soulignait notamment que la Communauté avait presque atteint les limites de ses ressources propres, que « l'apurement définitif des engagements contractés dans le passé (devait être) achevé au cours des tout prochains exercices, et que le niveau des crédits d'engagement (devait permettre) de rétablir graduellement le fonctionnement normal des fonds structurels ». L'Assemblée exprimait également de vives critiques à l'égard du Conseil, qui lui avait « présenté un budget tronqué, en ne respectant pas la procédure budgétaire ».

En augmentant à ce point le projet de budget établi par le Conseil, dont le porte-parole avait annoncé que « l'addition avait peu de chance d'être retenue par les ministres », l'Assemblée était consciente des oppositions qu'elle allait susciter. Le président de sa commission des budgets, M. Jean-Pierre Cot, avait expliqué que la procédure budgétaire n'en était qu'à ses débuts et qu'il s'agissait dorénavant de négocier. Il en avait appelé « à la sagesse et au sens des responsabilités des uns et des autres » pour que le dialogue s'engage entre les deux branches de l'autorité budgétaire et que la Communauté n'ignore pas les engagements qu'elle avait contractés.

2. La seconde lecture par le Conseil

Procédant, le 27 novembre 1985, à la seconde lecture du budget, le Conseil avait davantage tenu compte des conséquences de l'élargissement et, dans une moindre mesure, de la nécessité de couvrir le « poids du passé » qu'il ne l'avait fait en première lecture deux mois auparavant. Par rapport à la première lecture, en effet, le Conseil avait augmenté les crédits de paiement de 895 millions d'écus, dont 320 millions au titre de l'élargissement, 400 millions au titre du « poids du passé », 100 millions pour les dépenses non obligatoires et 74 millions pour les dépenses obligatoires (voir tableau général ci-dessous). Le Conseil avait ainsi admis de dépasser le taux maximum d'augmentation en le

portant de 7,1 % à 19,3 %. Il avait, en revanche, réduit la marge de manœuvre de l'Assemblée en la portant de 217 à 100 millions d'écus, ouvrant de difficiles perspectives pour les négociations intervenues avant la seconde lecture par le Parlement européen.

Le commissaire chargé du budget, M. Christophersen, avait exprimé la satisfaction de la Commission des Communautés à ce stade de la procédure, même si le Conseil n'était pas allé aussi loin qu'elle l'aurait souhaité. Il avait développé plus spécialement trois points :

— **Les conséquences de l'élargissement** : la Commission avait demandé des crédits de 448 millions d'écus et, en première lecture, le Conseil avait réduit cette somme à 95 millions, pour finalement, en ajouter 320 millions en deuxième lecture, ce qui portait le total à 415 millions d'écus. Le Parlement, pour sa part, avait inscrit 698 millions d'écus, dont 448 millions pour les fonds structurels et 250 millions dans une réserve destinée à éviter que l'Espagne et le Portugal soient contributeurs nets au budget. Dans une déclaration, le Conseil avait en même temps invité la Commission à présenter ultérieurement, si nécessaire, un avant-projet de budget rectificatif et supplémentaire « tendant à assurer la réalisation des objectifs prévus par la Commission lorsqu'elle avait proposé une réserve de 250 millions d'écus ».

LE BUDGET DE 1986
Crédits de paiement, en millions d'écus

| | Avant-projet (commission) | Conseil, 1 ^{re} lecture | Assemblée, 1 ^{re} lecture augmentation par rapport à B | Conseil, 2 ^e lecture augmentation par rapport à B | Assemblée, 2 ^e lecture augmentation par rapport à B |
|---|------------------------------|-------------------------------------|--|---|---|
| | A | B | C | D | E |
| FEOGA-Garantie | 20 688,0 | 21 012,0 | + 2,5 | - | - |
| Structures agricoles | 946,4 | 766,4 | + 48,9 | + 2,8 | + 35,7 (29)(b) |
| Pêche | 236,0 | 184,1 | + 29,5 | + 0,2 | + 6,2 (6) |
| Politique régionale/transports | 2 866,5 | 1 835,3 | + 789,0 | + 443,1 | + 178,4 (160) |
| Politique sociale | 2 522,5 | 1 552,2 | + 647,4 | + 434 | + 266,4 (260) |
| Recherche, énergie, industrie | 778,6 | 736,7 | + 29,5 | + 10,8 | + 14,1 |
| Remboursement pour perception ressources propres/réserves | 3 693,4 | 3 036,9 | + 182,4 (a) | + 71,9 (a) | + 50,6 (a) |
| Coopération PVD/pays tiers | 1 327,8 | 1 075,9 | + 76,1 | + 23,6 | + 72,0 (20) |
| Réserve élargissement/« poids du passé » | | | + 450,0 | - | - |
| Crédits de fonctionnement | 1 667,5 | 1 591,6 | + 14,3 | + 7,5 | + 5,4 |
| Total général | 35 050,7 | 31 791,1 | + 2 269,6 34 060,7 | + 894,9 32 686,0 | + 692,2 (c) 33 314,7 |

(Source : Parlement européen)

(a) Incidence des PDA/PDM sur restitutions à Espagne-Portugal

(b) Les chiffres entre parenthèses représentent les augmentations tenant compte du « poids du passé »

(c) Ce chiffre comprend : 103,2 millions d'écus, soit la marge du Parlement européen stricto sensu,

475,- millions au titre du « poids du passé »

50,6 millions représentant l'incidence automatique des augmentations sur les remboursements à l'Espagne et au Portugal.

Pour la Commission, la déclaration du Conseil démontrait qu'il était prêt à tenir compte des conséquences de l'élargissement, bien qu'elle ait préféré que le Conseil inscrive la réserve dans le budget.

— **Le « poids du passé »** : à ce sujet également, la Commission a constaté que le Conseil admettait que la situation pourrait être réexaminée. Celui-ci avait inscrit 400 millions d'écus et adopté une déclaration invitant la Commission à lui présenter, au cours du premier semestre 1986, un rapport sur la situation des fonds structurels. L'écart entre les 400 millions consentis par le Conseil et le 1,150 milliard d'écus demandés par l'Assemblée restait considérable, mais la Commission estimait que la situation n'en était pas bloquée pour autant.

— **La marge de manœuvre du Parlement** : selon le commissaire Christophersen, le Parlement avait fait preuve de modération en n'utilisant pas intégralement sa marge de 217,7 millions d'écus. La Commission attendait des négociations à venir que la réduction de 100 millions d'écus opérée par le Conseil sur la marge du Parlement puisse être reconsidérée.

Mais, malgré la poursuite du dialogue entre le Conseil et le Parlement, aucun accord n'avait pu être conclu avant que le Parlement se ressaisisse du projet en seconde lecture.

3. La seconde lecture par l'Assemblée

Dans un contexte de déception devant les résultats, qu'il jugeait trop timides, du Conseil européen de Luxembourg réuni les 2 et 3 décembre, le Parlement européen a, en seconde lecture le 12 décembre 1985, ouvert une nouvelle crise budgétaire en refusant la « dernière offre » du Conseil et en votant un volume de dépenses supérieur de 629 millions d'écus au budget arrêté par le Conseil quinze jours auparavant.

La procédure de concertation avait pourtant été tentée jusqu'à la veille du débat parlementaire, et il semble qu'un accord ait été un moment possible : le Conseil aurait accepté d'ajouter 242 millions d'écus aux 32,7 milliards qu'il avait arrêté fin novembre, alors que la commission des budgets de l'Assemblée demandait un supplément de 569 millions d'écus. La différence était de 327 millions d'écus, qui, représentant seulement 1 % du budget, avaient pour l'Assemblée une valeur « stratégique » dans la mesure où cette somme devait assurer le financement des fonds structurels. Bien que le Conseil se soit engagé

politiquement à assurer le bon fonctionnement des fonds structurels en 1986, laissant entendre l'éventualité de suppléments budgétaires en cours d'année, la commission des budgets du Parlement européen avait refusé ce compromis, contre l'avis de son président, M. Jean-Pierre COT, et faisait voter à une très forte majorité de l'Assemblée « son » budget, d'un montant de 33,314 milliards d'écus, supérieur de 17 % au budget de 1985.

Le Conseil, par la voix de sa présidence luxembourgeoise, avait vivement regretté cette prise de position et fait valoir que le budget était illégal parce qu'il ne procédait pas d'une « codécision » entre lui-même et le Parlement. Il contestait également, ce qui allait fonder son recours devant la Cour de Justice, le dépassement par le Parlement européen du « taux maximum » défini à l'article 203, § 9, du traité C.E.E.

Bien qu'il ait été hostile à la position prise par l'Assemblée, mais parce qu'une majorité en avait décidé ainsi, M. Pierre Pflimlin, président du Parlement européen, signait le 18 décembre le budget ainsi arrêté, qui devenait exécutoire et que la Commission des Communautés devait appliquer en l'état tant que la Cour de Justice, quand elle serait saisie, n'aurait pas rendu sa décision.

B. La saisine de la Cour de justice

Comme il l'avait annoncé après sa session de la mi-décembre, le Conseil a introduit devant la Cour de Justice des Communautés un recours contre le Parlement européen sur l'« affaire » du budget de 1986. Par une ordonnance de référé, le président de la Cour a ordonné à la Commission de ne pas utiliser, dans le budget de 1986, les crédits ajoutés par le Parlement européen au-delà de la marge de manœuvre admise par le Conseil.

1. *Le recours du Conseil contre le Parlement européen*

Décidé le 19 décembre 1985, le recours a été introduit devant la Cour par le Conseil le 11 février 1986.

a) *La recevabilité*

Comme on l'a dit, cinq États membres ont joint des recours individuels à celui du Conseil, pour éviter que la Cour refuse de se prononcer en considérant que le Conseil n'a pas la capacité d'introduire une

action contre le Parlement européen. La recevabilité du recours pourrait, en effet, poser problème car, contrairement aux États membres, à qui la Cour a reconnu le droit d'engager une action contre le Parlement européen, aucune disposition du traité C.E.E. ou C.E.C.A. ne confère le même droit au Conseil. Une thèse donnant cette capacité au Conseil, et à laquelle le Parlement européen lui-même s'est montré favorable, pourrait toutefois conduire la Cour à admettre la recevabilité. D'après cette thèse, développée par M. Pierre Pescatore, ancien juge à la Cour de Justice des Communautés, la Communauté est une communauté de droit, et partant, tous ses actes sont attaquables même si les textes n'en disposent pas ainsi expressément. En matière budgétaire, l'idée est que le budget était arrêté par le Conseil seul jusqu'en 1975 et qu'il pouvait faire l'objet d'un recours sur la base de l'article 173 du traité C.E.E. Dans cette logique, et bien que le traité n'ait pas été modifié sur ce point, le budget de la Communauté reste susceptible d'un recours, même si, depuis 1975, il est arrêté par le Parlement européen.

b) L'objet du recours

Ayant initialement décidé « d'introduire un recours en justice contre le budget de 1986 tel qu'arrêté par l'Assemblée et le constat de cet arrêt par le président de l'Assemblée », le Conseil a « gradué » ses demandes d'annulation dans son recours du 11 février 1986.

Il a demandé, à titre principal, l'annulation du budget dans la mesure où il dépasse de 400 millions d'écus en crédits d'engagement et de 563 millions d'écus en crédits de paiement les nouveaux taux d'augmentation proposés par le Conseil à la fin novembre 1985 et, également, dans la mesure où la Cour considérerait qu'il y aurait d'autres dépassements. Le Conseil a demandé en même temps à la Cour de déclarer que l'acte du président du Parlement européen constatant l'arrêt définitif du budget pour 1986 était illégal dans la mesure où il vidait les § 7 et 9 de l'article 203 du traité C.E.E. A titre subsidiaire, et dans le cas où la Cour n'accéderait pas aux demandes formulées à titre principal, le Conseil a demandé l'annulation de l'ensemble du budget et de l'acte du président du Parlement européen.

c) Les moyens

Le moyen invoqué par le Conseil pour fonder son recours est le dépassement par le Parlement européen du taux d'augmentation des dépenses non obligatoires fixé comme de coutume en début de procé-

de 7,1 % cette année, et que le Conseil avait accepté de relever jusqu'à un certain seuil à la fin novembre. Ce faisant, d'après le Conseil, l'Assemblée a violé l'article 203, § 9 du traité C.E.E. Le litige, en réalité, porte sur l'interprétation qu'il faut donner à la notion de « dépenses de même nature » utilisée par cet article pour constituer la base de calcul du taux d'augmentation.

Pour le Conseil, en effet, il est juridiquement erroné d'affirmer, comme le fait la résolution du Parlement européen du 12 décembre 1985, que les dépenses exceptionnelles auxquelles la Communauté doit faire face en 1986 pour assurer le « poids du passé » et le coût de l'élargissement ne correspondraient pas à des dépenses de même nature dans le budget de 1985. Le Conseil ne partage pas cette analyse et conteste la conclusion qu'en tire l'Assemblée, selon laquelle les dispositions de l'article 203, § 9, relatives au taux maximal, ne s'appliqueraient pas en l'espèce. A son sens, au contraire, les termes de « même nature » doivent être « interprétés par référence au même type de dépenses que celles mentionnées par après, à savoir des dépenses non obligatoires *dans leur ensemble* ». Tel est bien, pour le Conseil, le sens du quatrième alinéa de l'article 203, § 9. L'interprétation du Parlement aboutirait à priver la règle du taux maximal de « l'effet utile recherché par les auteurs des traités ». Le Conseil avance comme argument que « les dispositions relatives au taux maximal constituent la nécessaire délimitation du pouvoir conféré au Parlement de statuer en dernier ressort au regard d'une décision finale sur les dépenses non obligatoires. Si les auteurs des traités portant révision de ces traités avaient entendu exempter, dans certaines circonstances, des dépenses nouvelles non obligatoires de l'application d'un mécanisme de taux maximal, ils auraient clairement exprimé cette intention ». Pour le Conseil, les dépenses invoquées par le Parlement ne sont pas, « par essence, différentes de celles engagées lors de précédents budgets » : il s'agit des dotations des fonds structurels, que l'adhésion de l'Espagne et du Portugal a certes accru, mais qui n'ont connu « aucun changement quant à la nature profonde ou aux finalités des dépenses telles qu'elles sont définies dans les règles de fonctionnement régissant ces fonds ». Le Conseil ajoute dans son argumentation qu'il avait classé correctement les lignes budgétaires concernées en dépenses obligatoires et que le Parlement européen n'avait pas le pouvoir de les modifier.

Il apparaît que le différend entre les deux institutions porte davantage sur les principes que sur les chiffres, même si le Conseil avait finalement admis deux revendications du Parlement européen après la première lecture. En allant au-delà du pourcentage d'augmentation indiqué à l'article 203 du traité de Rome, acceptant ainsi l'impossibilité de

comparer les dépenses des Dix en 1985 à celles des Douze en 1986, et en reconnaissant les obligations découlant de l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal, le Conseil a certes fait des concessions sur le montant des crédits. Mais en ne voulant pas céder sur une somme qui représente un petit pourcentage du budget total, les deux branches de l'autorité budgétaire ont montré qu'elles ne s'accordaient pas sur les principes qui doivent guider leur politique budgétaire.

La Cour devrait rendre sa décision au mois de juillet prochain et dénoncera peut-être l'illégalité des actes du Parlement européen. Si elle va jusqu'à annuler le budget dans son ensemble, le régime des douzièmes provisoires devrait s'appliquer, ce qui ne manquerait pas de créer une extrême confusion dans la mesure où cette décision interviendrait en cours d'année, et surtout parce que les douzièmes seraient calculés sur la base d'un budget (celui de 1985) d'une Communauté de dix membres seulement. C'est pourquoi la Cour se contentera peut-être, dans le cas où elle reconnaît le bien-fondé de l'argumentation du Conseil, de circonscrire les points litigieux et d'annuler seulement certains crédits des fonds structurels.

2. L'ordonnance en référé du président de la Cour de Justice.

Saisie d'une demande britannique de bloquer les crédits supplémentaires, inscrits par l'Assemblée dans le budget de 1986, par rapport aux sommes qu'avait approuvées le Conseil, la Cour a répondu le 17 mars 1986 par une ordonnance en référé de son président donnant, dans l'attente d'une décision au fond, satisfaction au requérant. Le président de la Cour a décidé que la Commission européenne ne devra pas, pour l'instant, utiliser les crédits que le Parlement européen a introduits dans le budget de 1986 au-delà de la marge de manœuvre convenue avec le Conseil. La conséquence de l'ordonnance est de *bloquer des crédits d'un montant de 629 millions d'écus* jusqu'à ce que la Cour se prononce sur leur régularité au fond en statuant sur les recours du Conseil et de cinq États membres.

L'ordonnance du président de la Cour de Justice est ainsi rédigée :

« Le président statuant au provisoire ordonne :

1) La Commission exécutera, jusqu'au 10 juillet 1986 ou jusqu'à la date à laquelle la Cour rendra son arrêt dans l'affaire 34/86, Conseil c/Parlement européen, si cette date est antérieure au 10 juillet 1986, le

budget pour l'exercice 1986 tant en ce qui concerne les crédits de paiement que les crédits d'engagement sur la base du projet de budget établi en seconde lecture par le Conseil le 27 novembre 1985, sous réserve des amendements décidés par le Parlement le 12 décembre 1985 qui n'ont pas eu pour effet d'accroître les dépenses non obligatoires (...).

2) Lors de la première demande de fonds relative au budget 1986 qu'elle adressera au Royaume-Uni postérieurement à cette ordonnance, la Commission diminuera le montant réclamé, sur la base du projet de budget établi en seconde lecture par le Conseil, du montant de tout paiement en trop effectué antérieurement à cette ordonnance par le Royaume-Uni, sur la base du budget constaté par le président du Parlement européen le 18 décembre 1985.

3) Dans l'hypothèse où la Cour ne rendrait pas son arrêt dans l'affaire 34/86 précitée pour le 10 juillet 1986 au plus tard, le Royaume-Uni est invité à revenir sans délai devant la Cour afin de savoir si cette dernière maintient son injonction à l'égard de la Commission ».

S'agissant d'une ordonnance du président de la Cour et non d'un arrêt de celle-ci, la mesure décidée a un caractère conservatoire et ne préjuge pas, normalement, de l'arrêt qui sera rendu sur la validité de la partie du budget qui est contestée.

Les crédits « litigieux » visés par l'ordonnance s'élèvent à 473 millions d'écus en crédits d'engagement et à 100 millions d'écus en crédits de paiement, qui comprennent notamment 260 millions pour le fonds social, 160 millions pour le FEDER et 70 millions pour la coopération au développement.

Le blocage des crédits décidé par la Cour ne devrait pas provoquer de difficultés sérieuses dans l'immédiat, car la Commission ne devrait pas épuiser avant quelques mois les crédits annuels destinés aux différents fonds. Le fonds social, toutefois, pourrait poser problème si l'affaire n'était pas dénouée avant le mois de juillet.

Se conformant à l'ordonnance, la Commission a décidé, pour des raisons d'équité, le 9 mars 1986 de rembourser à tous les États membres, et non au seul Royaume-Uni qui avait introduit le référé devant les juges, les sommes qu'ils avaient versées de janvier à mars au-delà du montant du budget retenu provisoirement par la Cour. Elle déduira globalement 150 millions d'écus des paiements effectués par les États membres au mois d'avril au titre de la T.V.A.

Pour la suite, il se pourrait toutefois que, en cas d'adoption d'un budget supplémentaire pour 1986, les sommes contestées par le Conseil devant la Cour soient incluses dans le nouveau budget et que la Cour considère que le conflit budgétaire entre le Conseil et le Parlement soit devenu sans objet.

II. — VERS UN BUDGET SUPPLÉMENTAIRE POUR 1986

Dès le mois de février 1986, la Commission avait annoncé qu'un supplément de budget — qu'elle avait chiffré à 790 millions d'écus — serait nécessaire pour financer l'ensemble des dépenses communautaires au cours de l'année 1986. La baisse du cours du dollar américain et l'évolution de la conjoncture devaient modifier ultérieurement ces premières estimations.

A Les premières estimations

S'efforçant de faire le point sur la situation budgétaire très préoccupante de la Communauté, la Commission avait adopté, début avril, deux documents, l'un (voir ci-dessus) sur les perspectives financières 1987-1990, qui confirmait notamment que le plafond actuel des ressources propres devrait être dépassé à partir de 1986, l'autre sur la situation prochaine des fonds structurels. Ces deux documents devaient être analysés le 21 avril 1986 par les ministres des affaires étrangères, et le 28 avril par les ministres des finances. Mais, à plusieurs reprises déjà, la Commission avait fait état de la gravité de la situation budgétaire, au point d'annoncer, dès le premier trimestre de l'année, la préparation d'un avant-projet de budget supplémentaire pour 1986.

La nécessité d'une rallonge budgétaire — qui avait ceci de contradictoire qu'un montant de 629 millions d'écus était déjà contesté par le Conseil devant la Cour de Justice reposait sur les éléments suivants :

— le « poids du passé », c'est-à-dire les engagements pris par la Communauté au cours des années antérieures. L'autorité budgétaire a inscrit au budget davantage de crédits d'engagement que de crédits de paiement pour les fonds structurels, et les dépenses décidées quelques années auparavant doivent maintenant être honorées. La Commission a chiffré ces besoins à 750 ou 800 millions d'écus ;

— les répercussions de la chute du dollar américain : le budget de 1986 avait été établi, à l'automne 1985, sur la base d'un cours du dollar

équivalant à 1,2 écu. Le coût des restitutions à l'exportation renchérissant avec la baisse du dollar, une aggravation de celle-ci devait alourdir la valeur globale des restitutions. Au mois de janvier 1986, la Commission avait chiffré les dépenses supplémentaires à 750 millions d'écus, sur la base d'un dollar valant un écu. Mais la persistance de la chute du cours du dollar devait porter cette estimation à 1,5 milliard d'écus au mois de mars 1986.

— **le remboursement au Royaume-Uni et le supplément de remboursement à l'Espagne et au Portugal** : au total, pour corriger les prévisions de remboursement promis au Royaume-Uni, la Communauté est redevable en 1986 d'un supplément de 400 millions d'écus. En outre, l'Espagne et le Portugal doivent recevoir, à hauteur de 87 % de leur participation aux dépenses de 1986, un supplément de 200 millions d'écus liés aux dépenses du budget supplémentaire.

Au total, d'après les évaluations faites par la Commission à la fin du premier trimestre de l'année, les besoins nouveaux s'élevaient à 2,9 milliards d'écus. Cette évaluation se fondait aussi sur l'hypothèse que le « gel » des prix agricoles proposé par la Commission serait adopté, toute augmentation décidée par le Conseil devant alors accroître encore le montant des dépenses supplémentaires.

Mais la marge disponible de ressources propres jusqu'au plafond de T.V.A. de 1,4 % en 1986 était évaluée à 2,4 milliards d'écus. C'est pourquoi la Commission devait réviser à la baisse ses premières estimations, dans le souci de ne pas demander un relèvement du plafond de T.V.A. avant le 1^{er} janvier 1988.

B. Les Conseils des 21 et 28 avril 1986

La « discipline budgétaire » avait initialement limité à 174 millions d'écus la marge disponible pour augmenter les dépenses agricoles en 1986. Mais il avait été admis que la chute du cours du dollar constituait une « circonstance exceptionnelle » justifiant l'assouplissement de la discipline budgétaire.

Le Conseil-Affaires générales du 21 avril 1986 n'a guère apporté d'éléments nouveaux au débat budgétaire. Certains observateurs ont cru constater une certaine prise de conscience de la gravité de la situation par les ministres, ceux-ci s'apercevant que le problème était moins d'ajouter ou de refuser quelques millions d'Écus au budget communautaire que de savoir comment les engagements politiques pris pour développer la Communauté pourraient être respectés. La session du

21 avril a également confirmé les clivages traditionnels entre les États-membres. D'un côté, les pays comme la Grèce, l'Italie, l'Irlande, l'Espagne et le Portugal partagent les inquiétudes de la Commission et insistent sur la nécessité de soustraire les fonds structurels des rigueurs budgétaires actuelles. De l'autre côté, les pays comme la R.F.A., le Royaume-Uni et les Pays-Bas réaffirment la nécessité de s'en tenir à une politique de rigueur et de discipline en matière budgétaire. Plus simplement, le débat budgétaire fait apparaître des divergences de plus en plus visibles au sein de la Communauté entre les pays ou les régions d'Europe du Nord, hautement industriels, et ceux de l'Europe du Sud, dont les structures sont encore largement agricoles.

Au cours de la session du Conseil Économie-Finances du 28 avril 1986, la Commission a précisé ses intentions pour l'exercice budgétaire actuel. Faute de pouvoir débattre sur un avant-projet de budget, dont le texte leur sera transmis début mai, les ministres n'ont cependant pas pu prendre position ce jour-là.

C. L'avant-projet de la Commission (30 avril 1986)

C'est le 30 avril 1986 que la Commission a arrêté un avant-projet de budget supplémentaire pour 1986. Adoptant le même jour l'avant-projet du budget général pour 1987, la Commission a fait savoir que, en restant à l'intérieur du plafond de ressources propres en 1986 comme en 1987, elle établissait un lien direct entre les deux budgets et que le respect du plafond en 1987 n'était possible que si le budget supplémentaire de 1986 était accepté dans le montant qu'elle a arrêté. Elle a souligné que l'épuisement des ressources propres en 1986 était une condition nécessaire au respect du plafond en 1987.

Indiquant que les besoins nouveaux apparus en 1986 s'élevaient en réalité à 3,4 milliards d'écus mais que les ressources disponibles avant d'atteindre le plafond étaient cette année de 2,517 milliards d'écus, la Commission a fixé à ce niveau le montant de l'avant-projet de budget supplémentaire. Utilisant en 1986 la totalité des ressources propres jusqu'au plafond de 1,4 % de T V A mais ne voulant pas le dépasser, la Commission a dû opérer des réductions qui portent sur :

— les crédits destinés à couvrir les répercussions agricoles de la chute du dollar. Pour des besoins évalués à 1,394 milliard d'écus, la Commission demande 915 millions d'écus supplémentaires au titre du FEOGA-Garantie ;

— les crédits destinés aux fonds structurels. Pour des besoins évalués à 1,169 milliard d'écus, la Commission demande 750 millions

d'écus, dont 500 millions pour le Fonds social, 150 millions pour le FEDER et 100 millions pour le FEOGA-Orientation.

Le complément de compensation au profit du Royaume-Uni, qui avait été sous-évalué, est fixé à 707 millions d'écus, et le complément de remboursement à l'Espagne et au Portugal à 145 millions d'écus.

La différence entre les besoins nouveaux réels et les crédits demandés, soit 898 millions d'écus, sera reportée sur l'exercice 1987.

*
* * *

Concernant l'exercice budgétaire de 1987, le Conseil Économie-Finances avait arrêté le « cadre de référence » au cours de sa session du 28 avril. Pour un montant global de 35,3 milliards d'écus, « l'enveloppe » fixée par le Conseil en 1987 consacre 22,96 milliards d'écus aux dépenses agricoles, 7,95 milliards aux dépenses non-obligatoires et 4,39 milliards aux dépenses obligatoires non-agricoles. Dans son avant-projet arrêté le 30 avril, la Commission retient pour 1987 le même volume de crédits que le Conseil pour les dépenses agricoles (22,96 milliards d'écus), mais, utilisant la totalité des ressources propres prévisibles, elle fixe à 36,67 milliards d'écus le montant global du budget, soit un dépassement de 1,37 milliard d'écus du cadre de référence du Conseil. Si l'on sait que ce cadre de référence dépasse déjà d'environ 2,25 milliards d'écus le montant qui résulterait d'une application stricte des règles de la discipline budgétaire, on peut prévoir que le Conseil ne sera pas enclin à accepter les augmentations de crédits demandées par le Parlement européen au cours de la procédure qui s'ouvrira à l'automne prochain.

CHAPITRE IV

L'ACHÈVEMENT DU MARCHÉ INTÉRIEUR

I. — UN RETOUR AUX SOURCES DU MARCHÉ COMMUN ?

Du Conseil de Copenhague en décembre 1982 au Conseil de Milan en mars 1985 (1), les décisions de relance du « grand marché », auxquelles répondit bientôt le « Livre blanc » de la Commission sur l'achèvement du marché intérieur, adressé au Conseil en juin 1985, apparaissent comme un retour aux sources mêmes de la Communauté, qui s'était initialement constituée pour établir un « marché commun » fondé sur les dispositions du Traité de Rome.

Les appels à un nouveau bond en avant de cet élément primordial ont trouvé de nombreux échos dans le semestre écoulé. Mais force est bien de considérer que, si des progrès se produisent dans l'établissement d'un grand marché unique, ceux-ci se poursuivent à un rythme comparable à celui des années précédentes. Ce grand dessein rencontre en effet désormais, outre les difficultés déjà constatées entre États membres, celles nées des disparités nouvelles introduites avec l'élargissement de la Communauté à 12, d'ailleurs consacrées par tout un ensemble de mesures transitoires qui sont autant de dérogations temporaires au fonctionnement actuel du marché commun.

II. — DES AFFIRMATIONS SOLENNELLES

A. L'Acte unique européen

Cette véritable charte du renouveau communautaire fait une large place aux dispositions intéressant le marché intérieur. Ainsi, le 31 décembre 1992, devrait être réalisé « l'espace sans frontières inté-

(1) cf. rapport semestriel de la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes, n° 94, première session ordinaire de 1985-1986, pp. 50 et s.

rieures » dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du présent traité. Deux rapports intermédiaires, fin 1988 et fin 1990 permettront à la Commission d'informer le Conseil sur l'avancement de ce grand dessein.

Le principe est l'adoption par le Conseil à la majorité qualifiée des mesures nécessaires (l'unanimité reste requise pour les modifications de régimes législatifs des professions, l'harmonisation des règles fiscales, le régime de circulation des personnes et des droits sociaux). Mais, même dans le cadre de la majorité qualifiée, des dérogations sont prévues en cas d'exigences importantes d'un État membre, sous réserve d'un contrôle de la Commission sur le bien-fondé de ces dérogations et de la compétence de la Cour de Justice à l'égard de mesures constituant une discrimination arbitraire ou une restriction déguisée.

L'entrée en vigueur de ces dispositions demeure cependant suspendue à la ratification de l'ensemble de l'acte unique. En effet, l'idée avait été envisagée de mettre en vigueur, sans attendre les ratifications, les amendements au Traité contenus dans l'Acte unique, en particulier ceux qui permettent d'avancer plus rapidement vers l'unification du Marché Intérieur.

Les ministres des Affaires étrangères ayant à examiner ce problème dans leur réunion du 10 mars 1986 ont choisi d'attendre les ratifications. Ils ont néanmoins décidé de faire de leur mieux, dans leurs pays respectifs, pour que l'Acte Unique puisse entrer en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier prochain.

B. Le programme de la Commission pour le 1^{er} semestre 1986

Présentant son programme semestriel devant le Parlement européen, le 16 janvier 1986, le Président néerlandais indique d'emblée qu'il accordera « à l'objectif d'achèvement et de perfectionnement du marché intérieur la plus grande priorité ».

Le programme de la Commission européenne pour 1986 précise ainsi les actions à mener dans le sens de cette priorité :

- respect de l'échéancier fixé par le Livre blanc ;
- adoption d'un programme-cadre (1987-1991) de recherche et de développement technologique ;

— progrès dans l'établissement d'une « Europe des citoyens » selon les recommandations du Rapport Adonnino ;

— coopération monétaire.

En ce qui concerne plus précisément l'établissement du grand marché, la Commission se fixe pour 1986 les objectifs suivants :

Frontières physiques

- Mise en œuvre du document administratif unique
- Développement des moyens nécessaires à la simplification proposée du régime de transit communautaire dans le but de supprimer le dépôt de l'avis de passage et d'alléger la garantie
- Poursuite des efforts en vue de l'adoption de la directive sur la facilitation des contrôles aux frontières

Frontières techniques

- Communication globale sur les implications du grand marché pour la politique extérieure de la Communauté

Libre circulation des marchandises

- Nouvelle approche de l'harmonisation technique et de la politique des normes (extension des procédures d'information, équipement de transformation avancé, certification, reconnaissance de tests et certificats, construction)
- Propositions sectorielles concernant le rapprochement des législations (véhicules à moteur, tracteurs et machines agricoles, législation alimentaire, produits pharmaceutiques et médicaments de haute technologie, produits chimiques, construction et produits de la construction (sécurité des immeubles et normes de construction...) enfin, jouets, métrologie, équipement de protection, cosmétiques

Marchés publics

- Amélioration des directives relatives aux marchés publics

Nouvelles technologies et services

- Proposition de directive relative aux activités de radio et télédiffusion
- Propositions concernant l'ouverture progressive du marché des services de l'information

- Proposition concernant la définition des caractéristiques techniques communes des machines utilisées pour fabriquer de nouvelles cartes de paiement

Création de conditions favorables à la coopération industrielle

- Propriété intellectuelle et industrielle (marques et brevet)

Services et fiscalité

Banques et assurances

- Proposition de recommandation relative à l'instauration d'un système des dépôts dans la Communauté
- Proposition de recommandation sur le contrôle des risques importants supportés par les établissements de crédit
- Propositions complémentaires concernant les organismes de placements collectifs (seconde étape)

Valeurs boursières

- Propositions supplémentaires de directives concernant les entreprises d'investissement collectif pour les valeurs mobilières
- Projet de proposition de directive concernant les transactions d'initiés

Fiscalité

- Proposition concernant le stade final de l'harmonisation de la structure des accises sur les cigarettes
- Proposition concernant l'harmonisation des structures des accises sur les autres tabacs manufacturés
- Proposition sur le nombre de taux de T.V.A. que devra avoir le système commun et, en cas de pluralité des taux, sur la liste des biens et services soumis aux différents taux
- Proposition concernant les niveaux et les fourchettes de taux de T.V.A. et accises harmonisés (bière, vins, produits intermédiaires, alcool, huiles minérales, tabacs manufacturés)
- Proposition d'amendement à la 6^e directive T.V.A., sur les franchises relatives aux P.M.E.

Politique de la concurrence

- Contrôle des fusions
- Orientations dans l'application des règles de concurrence aux entreprises communes, accords de transfert de savoir-faire, de franchisage, de licence de *copyright* (notamment *software*).
- Amélioration de la transparence et de la rapidité des procédures dans les cas concernant les aides d'État
- Préparation d'un inventaire de toutes les aides
- Aménagement progressif des monopoles nationaux de caractère commercial, (article 37), y compris en Espagne et au Portugal
- Application du règlement « antidumping » qui a été adopté à l'occasion de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, pour une période transitoire
- Approfondissement de la politique de contrôle des aides nationales à finalité régionale

III. — DES DÉCISIONS PONCTUELLES

A. Les Conseils

Si les proclamations solennelles sur le grand dessein d'achèvement du marché intérieur n'ont pas manqué, les actions concrètes peuvent apparaître décevantes malgré la fréquence des « Conseils Marché intérieur » ou « Conseils Économie et finances » qui ont débattu de ces questions.

- Au Conseil du 12 décembre 1985, la présidence a fait le bilan complet des travaux du Conseil au cours du 2^e semestre de cette année, travaux qui s'inscrivent, on le sait, dans le grand objectif de la réalisation du marché intérieur.

Dans le domaine de l'Union douanière, ont été adoptés : le règlement « perfectionnement actif », le règlement relatif à l'uniformisation et la simplification des statistiques dans les échanges communau-

taires (dernier élément dans l'opération « document unique », et le règlement « CD » pour lequel la décision formelle reste à prendre). Quant aux entraves techniques, la présidence a souligné les progrès accomplis, même s'il n'y a pas eu de décisions formelles : sur une vingtaine de propositions de directives, neuf sont très proches d'être adoptées, et pour les autres, on peut s'attendre à des résultats positifs dans le premier semestre 1986. Quant au Marché commun des services, du droit des sociétés et des professions libérales, le Conseil a pu adopter le **règlement concernant le groupement européen d'intérêt économique (G.E.I.E.)**, des directives libérant les activités de l'**architecture** et de la **pharmacie**, la directive concernant les **organismes de placement collectif en valeurs mobilières**, et enfin le règlement relatif à la responsabilité des fabricants pour les produits défectueux.

Enfin, le président du Conseil a dressé l'état d'avancement dans le secteur des denrées alimentaires : trois propositions font l'objet d'un accord (la consultation avec les deux pays adhérents est en cours) concernant les émulsifiants, les extraits de café et de chicorée et les matières plastiques en contact avec les denrées alimentaires.

Le « programme d'action relai » (« rolling programme ») de la présidence pour 1986 prévoit 95 propositions à adopter l'année prochaine en direction de l'achèvement du marché intérieur ; s'y ajoutent 19 propositions soumises au Conseil « Eco/Fin. » 31 décisions relèvent de l'élimination des frontières physiques (contrôle des marchandises, contrôles vétérinaires et phytosanitaires, contrôle des personnes) et 64 de l'élimination des frontières techniques : libre circulation des marchandises, rapprochement des législations, denrées alimentaires, produits pharmaceutiques et médicaments de haute technologie, fiscalité, transports, libre circulation des travailleurs et des membres des professions libérales, application du droit communautaire, autres domaines.

• Le Conseil « économie-finances » s'est à nouveau réuni le 20 janvier. Il a tout d'abord marqué son accord sur le mandat du groupe ad hoc à haut niveau chargé d'examiner les problèmes relatifs à l'abolition des frontières fiscales. Il a ensuite donné des directives à la Commission pour les négociations à mener au sein de l'O.C.D.E. au sujet de la fixation des taux d'intérêt commerciaux de référence (C.I.R.R.). Le Conseil a, en outre chargé le groupe ad hoc à haut niveau qu'il avait créé lors de sa session de décembre dernier, d'examiner, sur la base du « livre blanc » de la Commission sur l'achèvement du marché intérieur, les mesures fiscales et le fonctionnement du marché intérieur avant la fin de 1992.

Le président du Conseil « agriculture », réuni les 20 et 21 janvier, a souligné l'importance de l'harmonisation dans les secteurs vétérinaires, phytosanitaire et des denrées alimentaires. Il a lancé un appel à tous les États membres en leur demandant de contribuer dans les mois à venir à la réalisation de nouveaux progrès dans la voie de la mise en place d'un véritable marché unifié dans ces secteurs. La Commission s'est associée à cet appel et a notamment insisté sur l'importance de sa communication relative à une nouvelle orientation concernant l'harmonisation dans le secteur des denrées alimentaires.

Le Parlement européen a adopté une résolution le 14 janvier sur le « livre blanc » sur l'achèvement du marché intérieur. Le Parlement apporte un très large soutien à l'action de la Commission dans ce domaine hautement prioritaire, mais exprime le souhait que, parallèlement à la mise en œuvre du programme d'action du « livre blanc », la Communauté s'engage aussi à développer d'autres politiques complémentaires telles que celles en matière sociale, régionale et de l'environnement. La Commission, lors du débat qui a donné lieu à cette résolution, s'est engagée à faire chaque année un rapport écrit au Parlement sur l'état d'application du programme du « livre blanc ».

- Le Conseil « Marché Intérieur » du 4 février a réaffirmé l'attachement des douze aux objectifs du Livre Blanc pour l'année 1992. Les discussions ont notamment repris sur le Brevet communautaire et ont fait apparaître des divergences sur l'éventualité d'en limiter l'application à 7 États (1).

Le Conseil a en outre approuvé la Convention internationale sur le système harmonisé de désignation et de codification des marchandises.

- Le Conseil a tenu, le 18 mars, une nouvelle session consacrée au développement du marché intérieur.

Le Président néerlandais, M. van Eckelen, a exposé l'évolution des travaux en comparaison avec l'objectif du Livre Blanc d'aboutir à la libéralisation du marché intérieur en 1992.

Il reste à approuver, en 1986, environ 125 textes dont la moitié environ se trouve à un stade de préparation assez avancé chez les experts.

(1) Voir, tome II, les conclusions adoptées par la Délégation le 3 avril 1986, sur le rapport de M. Guy Cabanel.

Le Conseil a ensuite constaté qu'un accord général existe sur 6 ou 7 propositions de directives qui lui étaient soumises dans le domaine des entraves techniques aux échanges (1).

On note que, pour ce qui concerne la suppression de certaines taxes postales de présentation à la douane, l'Italie, qui avait craint des pertes d'entrées fiscales, a fait preuve d'une certaine souplesse, mais il subsiste encore des préoccupations de la part de l'Irlande.

L'allègement des contrôles aux frontières continue par ailleurs de soulever des difficultés de la part du Danemark. En effet celui-ci est lié par ses engagements avec les pays nordiques qui l'obligent, en quelque sorte, à contrôler, pour le compte des autres pays nordiques, l'entrée de son territoire.

La présidence néerlandaise a proposé un compromis en retrait par rapport aux propositions de la Commission, en excluant partiellement les ports et les aéroports des allègements prévus.

Le Conseil a également procédé à un premier échange de vues sur la proposition de la Commission visant à la première application (aux appareils à pression) de la nouvelle approche de normalisation et d'harmonisation technique.

La proposition de la Commission, qui a fait l'objet d'un accueil généralement favorable en tant que proposition « modèle » pour cette nouvelle approche, définit les exigences essentielles de sécurité nécessaires et suffisantes pour garantir que les récipients conformes ne compromettent pas la sécurité des personnes, des animaux domestiques ni des biens. Les spécifications techniques nécessaires à cet effet devront être définies par les experts de la profession et les consommateurs. L'élaboration de la proposition de la Commission a toutefois montré que la définition des critères généraux de sécurité et de santé publique requiert l'intervention d'experts et nécessite des travaux considérables.

(1) Il s'agit de :

- la directive concernant les structures de protection en cas de renversement des tracteurs à voie étroite ;
- la directive concernant les prises de forces des tracteurs ;
- les directives concernant les structures de protection des engins de chantier en cas de retournement de certains de ces engins ;
- la directive Manomètres ;
- la directive « Instruments de mesurage ».

Des difficultés existent encore sur la directive « émissions sonores des pelles. »

B. Les mesures concernant l'Espagne et le Portugal

Ainsi qu'on l'a vu dans le chapitre I de cette seconde partie, l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté est juridiquement en vigueur depuis le début de l'année, mais en pratique, c'est au début du mois de mars que sont entrées en application les mesures opérationnelles, de caractère économique, marquant le commencement de la période transitoire.

Dans le secteur industriel, l'Espagne et le Portugal ont appliqué, le 1^{er} mars, la première tranche de réduction des droits de douane.

La deuxième, qui interviendra au début de 1987, sera de 12,5 % pour l'Espagne et de 10 % pour le Portugal, la suppression intégrale des droits devant intervenir au début de 1993 pour les deux pays.

Dans le secteur automobile, l'Espagne, tout en ayant effectué la réduction de 10 % du droit de douane — qui se situait au niveau de 34 % — a ouvert des contingents au droit de 17,4 % pour 32 000 voitures en 1986. Ces contingents passeront à 36 000 en 1987 et à 40 000 en 1988.

Toujours dans le secteur automobile, le Portugal maintient pendant deux ans des restrictions quantitatives, les importations sont réparties par marques et seront progressivement augmentées.

L'Espagne, de son côté, maintient provisoirement certaines restrictions quantitatives sur les téléviseurs en couleurs, les tracteurs agricoles, les machines à coudre et quelques autres produits.

Dans le secteur de la pêche, l'application progressive de la politique commune par l'Espagne et le Portugal, selon les modalités longuement discutées pendant les négociations d'adhésion, a nécessité un nombre considérable de règlements.

C. L'action de la Commission et la jurisprudence de la Cour

Si le bilan des mesures réglementaires concourant au démantèlement des obstacles à l'établissement du marché intérieur peut apparaître modeste, un an après le Livre blanc de la Commission, des décisions de la Commission et des arrêts de la Cour de Justice font progresser peu à peu l'application des principes de non discrimination et de libre concurrence, fondements de la Communauté.

Parmi ces décisions, les plus importantes sont :

— La décision de la Commission au titre de l'article 86 du traité C.E.E. (Akzo Chemie)

La Commission a décidé d'infliger une amende de dix millions d'écus à Akzo Chemie, division chimique du groupe néerlandais Akzo, pour avoir abusé de sa position dominante sur le marché des peroxydes organiques.

Elle avait ouvert une enquête à la suite d'une plainte déposée par un petit concurrent d'Akzo Chemie, Engineering and Chemical supplies Ltd. (ECS), établi à Stonehouse (Gloucester) et prétendant qu'Akzo Chemie avait tenté de l'évincer du marché en pratiquant, d'une manière prolongée, des remises de prix sélectives dans l'intention de lui enlever ses clients.

ECS produit du peroxyde de benzoyle qui est le principal peroxyde organique. A l'origine, cette production était exclusivement destinée à servir d'agent de blanchiment de la farine ; puis, en 1979, ECS se mit, en outre, à produire du peroxyde de benzoyle utilisé comme catalyseur dans la production de thermoplastiques. Or, Akzo Chemie qui détient plus de 50 % du marché européen dans ce secteur, a vivement réagi à l'arrivée d'ESC — en République fédérale d'Allemagne, notamment — qu'elle a menacé de représailles dans le domaine de son activité principale.

Grâce aux vérifications qu'ils ont effectuées sur place — dans les locaux d'Akzo Chemie situés à Amersfoort, ainsi que dans son bureau de Walston-on-Thames, au Royaume-Uni — les agents de la Commission ont notamment trouvé un document confirmant que des cadres supérieurs d'Akzo Chemie avaient accordé à ECS une semaine pour quitter le marché des thermoplastiques si elle ne voulait pas s'exposer à des mesures de rétorsion dans le secteur des additifs pour farine.

Après qu'ECS eût obtenu une ordonnance de référé d'une juridiction britannique, Akzo Chemie n'en continua pas moins d'exercer une pression sur les clients d'ECS pendant plusieurs années.

L'amende de dix millions d'écus qui frappe Akzo Chemie est la plus lourde jamais infligée par la Commission à une entreprise individuelle dans une affaire de concurrence.

— L'affaire du cartel du polypropylène

La Commission européenne a infligé des amendes représentant un montant total de 57,85 millions d'écus à quinze producteurs pétrochimiques, pour la plupart des sociétés multinationales, pour avoir instauré depuis 1977 un **cartel de fixation des prix et de répartition des marchés** du polypropylène.

Le polypropylène est un des principaux produits thermoplastiques bruts, produit intermédiaire essentiel pour l'industrie plastique. **Les larges applications du polypropylène** comprennent la fabrication de films pour emballage ou enregistrement, de cordage, vêtements, composants d'automobiles, articles de ménage et autres articles de consommation courante. Le polypropylène est également susceptible de remplacer des produits tels que le bois, le métal, le papier et le textile, le jute et d'autres plastiques tels que le polystyrène ou le polyvinyle chlorure. Son marché dans la C.E.E. est évalué à 1,5 milliard d'écus.

La Commission a constaté que le cartel fut créé en 1977 lorsque sept nouveaux producteurs se présentèrent sur le marché.

Quinze entreprises participaient au cartel. Leurs représentants se réunissaient régulièrement pour fixer des prix indicatifs et pour définir les mesures appropriées afin que ces prix soient effectivement atteints. Selon les évaluations de la Commission, la hausse artificielle des prix provoquée par le cartel a été d'environ + 25 à + 30 % de 1977 à 1979, + 15 % en 1980 et 1981 et + 40 % ensuite, jusqu'en 1983, date à laquelle la Commission a commencé son enquête.

Les dirigeants des entreprises surveillaient aussi le fonctionnement du système annuel des quotas de vente, et d'après la Commission, le contrôle était très rigoureux et détaillé. **Quatre entreprises**, qui détiennent la moitié du marché communautaire du polypropylène, composaient le « directoire » du cartel : **Montepolimeri (du groupe Montedison), Hoechst, ICI et Shell**. Parmi les autres entreprises, certaines n'ont pas participé au cartel pendant la totalité de sa durée. Deux des participants sont des **firmes de pays tiers (Autriche et Norvège)**, et la Commission a agi à leur égard en se fondant sur la recommandation de l'O.C.D.E. de 1979 relative à la coopération concernant la lutte contre les pratiques commerciales restrictives susceptibles d'affecter le commerce international.

Il est à souligner que, dans le secteur de la pétrochimie, la Commission européenne admettait, compte tenu des surcapacités de production existantes, une certaine concertation sur les investissements, afin de **faciliter les restructurations** (il suffira de rappeler l'accord sur les fibres synthétiques et l'autorisation des accords de spécialisation entre ICI et BP et entre Shell et Akzo), mais elle avait bien précisé **qu'en aucun cas elle ne pouvait admettre les ententes sur les prix et le partage des marchés.**

En définitive, la Commission a décidé les amendes suivantes :

| | Millions d'Ecus |
|--|-----------------|
| Montepolimeri (Italie) | 11 |
| ICI (Royaume-Uni) | 10 |
| Hoechst (Allemagne) | 9 |
| Shell (Royaume-Uni) | 9 |
| Hercules (Belgique) | 2,75 |
| Huels (Allemagne) | 2,75 |
| DSM (Pays-Bas) | 2,75 |
| BASF (Allemagne) | 2,5 |
| Solvay (Belgique) | 2,5 |
| ATO CHEM (France) | 1,75 |
| Linz (Autriche) | 1,0 |
| Statoil (successeur de SAGA (Norvège)) | 1,0 |
| Anic (Italie) | 0,75 |
| Petrofina (Belgique) | 0,6 |
| Rhône-Poulenc (France) | 0,5 |

La Commission, en fixant le niveau des amendes, a tenu compte des critères habituels (gravité, durée, caractère intentionnel), ainsi que du fait que certaines entreprises avaient subi des pertes pendant la première partie de la vie du cartel (ce qui ne justifie pas l'entente, mais constitue une circonstance atténuante). Elle affirme, toutefois, que **la surcapacité a cessé en 1982**, et que depuis lors les producteurs de polypropylène ont travaillé à 90 % et plus de leurs capacités de production.

— L'arrêt de la Cour de Justice des Communautés à propos de la liberté d'établissement dans le domaine des assurances (1) :

La France a été condamnée par la Cour de Justice pour n'avoir pas accordé aux succursales et agences en France de sociétés d'assurances, ayant leur siège dans un autre État membre, le bénéfice de l'impôt fiscal, dans les mêmes conditions que celles dont bénéficient les compagnies d'assurances ayant leur siège en France.

(1) Cet arrêt est publié au J.O. C 44 du 26 février 1986.

La Commission a vu, dans la situation française, une discrimination et une « restriction indirecte à la liberté de créer un établissement secondaire ».

La Cour lui a donné raison en considérant la mesure française comme une restriction à la liberté d'établissement incompatible avec l'article 52 C.E.E. puisque, pour bénéficier du crédit d'impôt, les compagnies d'assurances étrangères doivent créer en France une filiale au lieu d'une simple agence ou succursale.

— L'arrêt de la Cour sur la concurrence dans la distribution des automobiles :

La Cour a donné raison à la Commission qui demandait la condamnation du système de distribution exclusif de Ford en Europe, empêchant les ventes parallèles.

A l'origine de cette affaire, la Commission avait refusé le bénéfice de l'article 85, paragraphe 3, du traité concernant l'exemption de l'interdiction des ententes, au contrat de Ford avec ses représentants pour la distribution exclusive de ses voitures.

La Commission avait fondé cette décision sur le refus de Ford de livrer à ses distributeurs allemands des voitures à conduite à droite, refus qui avait pour effet d'empêcher les acheteurs anglais de se fournir sur le marché allemand où les prix étaient plus bas.

Ford soutenait que l'arrêt de vente des voitures de ce type était une mesure unilatérale, ne présentant aucun des caractères propres aux ententes.

La Commission, au contraire, affirmait que la décision accordant ou refusant l'application de l'article 85, paragraphe 3, devait être prise « en tenant compte de l'ensemble du contexte économique et juridique dans lequel l'accord a fonctionné ».

Elle faisait également valoir que l'arrêt des ventes, imposé par Ford, avait pour effet de cloisonner le marché de l'automobile en rendant impossible les importations parallèles au Royaume-Uni.

La Cour a donné raison à la Commission. Elle juge que les accords de distribution, normalement conclus pour un certain nombre d'années, doivent nécessairement laisser certains aspects à des déci-

sions ultérieures du fabricant, mais que de telles décisions ne constituent pas un comportement unilatéral de l'entreprise, qui échapperait aux règles de concurrence.

La Commission doit étudier le texte complet de cet arrêt, mais il semble, à première vue, que la Cour ait confirmé le droit de tenir compte d'une grande variété de comportements associés à des accords de distribution et de refuser le bénéfice du paragraphe 3 de l'article 85 si un comportement donné, quelle qu'en soit la nature exacte, vise artificiellement à empêcher les importations parallèles des produits considérés.

Cette jurisprudence pourrait ouvrir la voie à des actions à l'encontre de constructeurs automobiles, qui entravent de diverses manières les importations parallèles.

— La compatibilité des accords de franchises avec les principes communautaires :

Il s'agit là à l'évidence d'une décision importante puisqu'elle résout non seulement une affaire soumise à la Cour, mais elle fixe un cadre juridique pour cette modalité de distribution en plein essor, au regard des principes de liberté de circulation comme de l'objectif de développement du commerce (1).

La société Pronuptia de Paris qui distribue des vêtements portés à l'occasion de mariages — et notamment des robes de mariées — possède une filiale en République fédérale d'Allemagne. Dans cet État membre, la distribution de ces vêtements est également assurée par des commerçants indépendants, liés à Pronuptia de Paris par des contrats de franchise conclus en son nom par sa filiale allemande agissant en même temps en son nom propre.

C'est ainsi qu'en 1980, Mme Schillgallis, qui tient un commerce de détail à Hambourg, a conclu avec la filiale allemande de Pronuptia de Paris trois contrats lui accordant une franchise pour Hambourg, Oldenbourg et Hanovre. Sur ce territoire, Mme Schillgallis bénéficiait ainsi du droit exclusif d'utiliser le sigle Pronuptia de Paris pour vendre ses produits et ses services et de faire de la publicité pour ce nom. En contrepartie, Mme Schillgallis s'était engagée, notamment, à vendre des produits contractuels uniquement dans le magasin aménagé et décoré conformément aux prescriptions du franchiseur, à s'approvi-

(1) L'arrêt de la Cour est publié au J.O. C 44 du 26 février 1986.

sionner, pour l'essentiel, auprès du franchiseur, et pour le reste auprès de fournisseurs agréés par lui et à payer un droit d'entrée de 15 000 DM, ainsi qu'une redevance égale à 10 % de son chiffre d'affaires (à l'exclusion de quelques marchandises).

Les contrats comportaient également, pour le franchisé, une obligation de non concurrence applicable à tout territoire sur lequel *Pro-nuptia* est représentée, des directives en matière de prix et de méthodes publicitaires ainsi qu'une interdiction de cession des droits et obligations en découlant à quiconque sans autorisation du franchiseur.

Or, pour échapper au paiement des quelque 158 000 DM, qu'une juridiction de première instance l'avait condamnée à payer, à titre d'arriérés de redevances sur son chiffre d'affaires de 1978 à 1980, Mme Schillgallis a invoqué, en appel, l'incompatibilité des contrats litigieux avec l'article 85, paragraphe premier, du traité C.E.E. et avec le règlement (C.E.E.) n° 67/67 de la Commission du 22 mars 1967, concernant l'application de l'article 85, paragraphe 3, du traité C.E.E. à des catégories d'accords d'exclusivité.

Selon la Cour, tout d'abord, la compatibilité des contrats de franchise de distribution — qu'il convient de distinguer des contrats de franchise de services et des contrats de franchise de production qui ne sont pas mis en cause dans cette affaire — avec l'article 85, paragraphe premier, du traité C.E.E. ne saurait être appréciée de manière abstraite, mais en fonction des clauses qu'ils contiennent et du contexte économique dans lequel ils s'insèrent.

En l'espèce, estime la Cour, le contrat litigieux se présente davantage comme le moyen d'exploiter financièrement un ensemble de connaissances sans engager de capitaux propres, plutôt que comme une forme de distribution. Pour le franchisé, il permet l'usage de méthodes résultant de longues recherches et le bénéfice de la réputation d'une marque.

La Cour a notamment considéré que :

- Les clauses qui réalisent un partage des marchés entre franchiseur et franchisés ou entre franchisés constituent des restrictions de la concurrence au sens de l'article 85, é^o 1.

- Le fait que le franchiseur communique au franchisé des prix indicatifs n'est pas constitutif d'une restriction de la concurrence, à la condition qu'il n'y ait pas entre le franchiseur et les franchisés ou entre les franchisés une pratique concertée en vue de l'application effective de ces prix.

- Les contrats de franchise de distribution qui contiennent des clauses réalisant un partage des marchés entre franchiseur et franchisés ou entre franchisés sont susceptibles d'affecter le commerce entre États membres.

Ainsi, à la suite de cette jurisprudence, la Commission européenne se propose d'adopter un règlement d'exemption par catégorie en faveur des accords de franchise qui respectent certaines conditions, en estimant qu'ils sont dans l'ensemble positifs. Toutefois, elle a précisé qu'avant d'approuver un règlement de portée générale, elle veut se prononcer d'abord sur un certain nombre de cas-tests.

C'est dans ce contexte que la Commission vient d'annoncer, par une « communication » au Journal officiel n° C/95, du 23 avril, son intention de prendre une décision favorable à l'égard du réseau de contrats de franchise de distribution de la firme française Yves Rocher, qui est l'un des principaux fabricants de cosmétiques de la Communauté. Avant de prendre la décision définitive, la Commission invite les tiers intéressés à lui soumettre leurs remarques éventuelles.

La Commission précise les caractéristiques du contrat-type qu'elle entend approuver : choix des franchisés, leur indépendance juridique, emplacement exact du magasin, périmètre réservé, assistance technique et commerciale, obligations financières et application de méthodes commerciales uniformes, clause de non concurrence, clause d'approvisionnement, prix « conseillés » (Yves Rocher a supprimé, à la demande de la Commission, les prix minimaux), durée de contrats, etc...

— Prix des cigarettes

Enfin, on mentionnera encore l'« avis motivé » adressé par la Commission au gouvernement français à propos du régime des prix de vente des cigarettes importées en France.

La Commission se fonde sur un arrêt de la Cour de Justice (1983) qui considère comme une infraction aux règles de concurrence le fait d'empêcher les importateurs de fixer eux-mêmes leurs prix de vente.

Les modifications apportées ultérieurement à ce système ne sont pas satisfaisantes aux yeux de la Commission.

D. « L'Europe des citoyens »

Faisceau de mesures, le Rapport Adonnino remis au Conseil en juin 1985, a pour dessein de rendre l'appartenance communautaire sensible concrètement à tous les citoyens.

Un rapport de la Commission a fait pour le Conseil en décembre 1985 un bilan des mesures adoptées.

La Commission constate avec déception que huit mois après le premier rapport et cinq mois après le second rapport, les résultats sont modestes par rapport aux objectifs et surtout qu'aucune des mesures les plus symboliques, relatives à la libre circulation des personnes et à la production audio-visuelle, n'a été adoptée. Elle souhaite que le Conseil approuve, au cours du premier semestre de 1986, les propositions qui représentent un progrès certain vers une Europe plus proche du citoyen. Ces propositions concernent notamment : la simplification du contrôle des personnes aux frontières, le droit de séjour et le système de soutien aux co-productions de cinéma et de télévision.

Le Conseil a approuvé, jusqu'à maintenant, des directives sur le droit d'établissement des pharmaciens et architectes, la décision sur l'équivalence des qualifications professionnelles et l'actualisation des franchises fiscales.

Le Conseil reste saisi de propositions importantes pour s'acquitter des engagements pris par le Conseil Européen. Il s'agit notamment des propositions suivantes :

— simplification du contrôle des personnes aux frontières par l'introduction de facilités nouvelles au franchissement des frontières terrestres dans les ports et aéroports ;

— droit de séjour pour tout ressortissant communautaire, indépendamment de l'exercice d'une activité économique ;

— situation fiscale des travailleurs frontaliers, en vue d'éviter les doubles impositions ;

— droit d'établissement des ingénieurs ;

— franchise fiscale pour l'envoi à des particuliers de livres, journaux et autres périodiques ;

— système électoral uniforme et droit de vote aux élections européennes ;

— soutien aux co-productions de télévision et de cinéma ;

— actions dans le domaine de la santé (le Conseil est saisi de trois propositions tendant à introduire une carte de santé, assurer une continuité d'un État membre à l'autre dans le traitement des patients sous dialyse et à développer un programme de toxicologie).

Depuis le Conseil Européen de Milan, la Commission a pris une série d'initiatives pour assurer la mise en œuvre de deux rapports établis par le Comité Europe des Citoyens parmi lesquelles outre la proposition de directive au Conseil pour la reconnaissance générale des diplômes et la communication au Conseil sur les populations frontalières, déjà citées, on note un Projet de résolution du Conseil sur l'adaptation de la signalisation aux frontières internes.

Le programme de travail de la Commission, pour les prochains six mois, comportera notamment les propositions dans les domaines suivants :

— Mesures facilitant la libre circulation des personnes en supprimant les formalités fiscales sur le transport des voyageurs, en simplifiant les formalités de déménagement et d'importation temporaire des voitures.

— L'introduction du droit de vote aux élections locales pour tout ressortissant de la Communauté, sous réserve que cette question n'ait pas été réglée par la conférence intergouvernementale.

— La création d'un espace audio-visuel : la Commission soutiendra les initiatives du programme européen à caractère multilingue, réalisé en commun par différents organismes de télévision européens. Elle engage, dès 1986, l'organisation de l'année européenne du cinéma et de la télévision.

— Dans le domaine de la santé, la Commission, outre l'adaptation des formalités de remboursement des soins de santé, entend donner la priorité aux orientations du Conseil Européen sur la lutte contre le cancer à la fois au niveau de la prévention et de la thérapeutique.

— Le renforcement du rôle de la Commission dans la lutte contre la drogue.

— Les actions dans le domaine de l'éducation et des échanges de jeunes. La Commission prendra des initiatives précises pour favoriser l'enseignement des langues, renforcer la coopération universitaire et introduire dans l'enseignement une dimension européenne sur la base des orientations du Conseil du 4 juin 1985.

— Le renforcement de l'image et de l'identité de la Communauté, notamment en mettant en œuvre les propositions précises du Comité sur le drapeau, l'emblème et l'hymne.

Certains progrès sont cependant d'ores et déjà entrés en vigueur, tandis que d'autres mesures sont en instance devant le Conseil.

- **Franchise pour les voyageurs :**

Ainsi, l'augmentation des franchises fiscales, accordée aux voyageurs, est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1985.

Des marchandises, sans caractère commercial, contenues dans les bagages personnels des voyageurs en provenance d'État membres de la Communauté, peuvent être importées et acquises aux conditions du marché dans un État membre pour une contre-valeur maximum de 350 Ecu (1). Cette franchise peut être réduite jusqu'à 90 Ecu (2) pour les voyageurs de moins de 15 ans.

Ces montants des franchises et les dérogations autorisées seront adaptés, à partir du 31 octobre 1987, tous les deux ans afin d'en maintenir la valeur réelle.

La quantité d'importation de certains produits admis en franchise est limitée comme suit :

- cigarettes : 300 pièces ; cigarillos : 150 ; cigares : 75 ; tabac à fumer : 400 gr. ;

- boissons alcooliques de plus de 22 degrés : 1,5 litre ; vins mousseux et vins de liqueur : 3 litres ; vins tranquilles : 5 litres ;

- parfums : 75 gr., eaux de toilette : 3/8 de litre ;

- café : 1 000 gr., extrait et essence de café : 400 gr. ;

- thé : 200 gr., extrait et essence de thé : 80 gr.

Le Danemark peut appliquer certaines limitations pour ses résidents revenant d'un court séjour à l'étranger.

L'Irlande est autorisée à exclure des franchises les marchandises d'une valeur unitaire supérieure à 77 Ecu.

- **Passeport européen**

En répondant à la question écrite n° 328/85 de Madame Meij-Wegen, la Commission a fait le point sur la question du passeport européen.

(1) Soit, au cours du 13 mai 1986, environ 2 396 francs français.

(2) Environ 616 F, sur la base du cours de l'Ecu précité, soit 6,847 FF.

Alors que les États membres s'étaient engagés à le délivrer au plus tard au début de 1985, seuls le Danemark, l'Irlande et le Luxembourg en avaient généralisé la délivrance à cette date. Ce n'est que depuis le 15 juillet 1985, en revanche, que la France délivre exclusivement le passeport européen ; quant à la Grèce et aux Pays-Bas, ils le délivreront, en principe, fin 1985, début 1986.

En Italie et en Belgique, le passeport européen est effectivement délivré, respectivement depuis juin 1984 et depuis le premier semestre de 1985, aux citoyens qui en font la demande ; toutefois, tant que les stocks n'en seront pas écoulés, ces deux États membres continueront de délivrer leur ancien passeport.

En République fédérale d'Allemagne et au Royaume-Uni qui ont décidé de mettre en application la page à lecture automatique, le passeport européen pourra être introduit en 1987, compte tenu du temps nécessaire à l'adoption de la législation adéquate et à l'acquisition du matériel technique indispensable. La Commission précise également le prix du passeport (européen ou national selon le cas), montrant ainsi que les différences sont sensibles d'un État membre à l'autre.

- Frontaliers

Une communication de la Commission au Conseil propose des améliorations en faveur des frontaliers qui représentent plus de 48 millions de personnes soit 15 % de la population totale.

En attendant un marché commun totalement unifié et une union monétaire, la Commission envisage des mesures ponctuelles, notamment pour éliminer les obligations liées à l'existence des contrôles des dépôts et des mouvements de capitaux nécessaires à l'activité professionnelle des frontaliers. L'obligation de rapatrier le revenu professionnel dans le pays de résidence en fait partie.

La Commission souhaite également développer des services d'emplois transfrontaliers. Elle a déjà financé, à cet effet, 150 échanges de 5 jours pour 300 agents des services nationaux de placement dans les régions frontalières.

Dans dix régions frontalières s'établira un réseau de 68 équipes communes d'agents de nationalités différentes qui, d'une manière décentralisée, pourraient collaborer en vue d'établir graduellement des services d'emplois frontaliers. Enfin une campagne d'information sur

les droits et obligations des travailleurs frontaliers et de leurs familles, notamment dans le domaine fiscal et social, sera organisée avec l'aide de la Commission.

Enfin, une proposition de la Commission a été transmise au Conseil pour faciliter les contrôles physiques et les formalités administratives lors de transports de marchandises entre États membres.

IV. — DES « PROGRÈS » PROBLÉMATIQUES

A. Liberté d'établissement et reconnaissance des qualifications

Conformément aux orientations du Conseil, solennellement affirmées à Fontainebleau, et aux recommandations du rapport du Comité Adonnino, la Commission a proposé une directive sur un système général de reconnaissance des diplômes qui renverse radicalement la méthode suivie jusqu'à présent en la matière, procédant par harmonisation préalable des formations et des conditions d'accès aux professions.

En effet, la Commission a proposé une directive (1) instituant un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur (ou, à plus proprement parler, d'équivalence dans les conditions d'accès à certaines professions réglementées exigeant une formation supérieure de trois ans au moins).

Le système reposerait essentiellement désormais sur la « confiance réciproque entre les États membres », c'est-à-dire sur une présomption générale d'équivalence des études universitaires et des diplômes sans harmonisation préalable des conditions d'accès aux professions ni d'exercice de celles-ci ; les écarts entre formation pouvant être compensés par l'expérience professionnelle ou des stages dans le pays d'accueil. Certaines exceptions pourront être demandées par les États membres, mais seulement sur le fondement de la participation à l'autorité publique ou la sauvegarde des intérêts nationaux.

Expression d'une volonté politique de progrès dans la libre circulation des travailleurs et la libre prestation de services qualifiés, cette proposition n'en pose pas moins des problèmes, ceux-là mêmes d'ail-

(1) Pour l'analyse détaillée de cette proposition, cf. Tome II — conclusions de la Délégation, adoptées le 10 avril 1986 sur le rapport de M. Michel Miroudot.

leurs qui expliquaient la difficile élaboration des directives particulières à certaines professions, comme celles qui ont harmonisé l'exercice des professions médicales et paramédicales.

Transmise au Conseil, la directive, pour être adoptée, doit encore faire l'objet d'un accord sur les dérogations demandées par les États membres en faveur de certaines professions, mais elle devrait, selon le calendrier du « Livre blanc », être adoptée dans le courant de l'année 1986.

B. Libre circulation des biens : La convention sur le brevet communautaire (1)

Le Livre blanc pour l'achèvement du Marché intérieur proposait là encore un progrès décisif, l'adoption des derniers textes nécessaires à l'application de la convention de Luxembourg (protocole sur le règlement des litiges en particulier) et que soient prises les décisions permettant son entrée en vigueur, fût-ce par une renégociation des dispositions qui actuellement subordonnent cette entrée en vigueur à la ratification par tous les États membres de la Communauté. Or, pour des raisons diverses, le Danemark et l'Irlande n'ont pas procédé à cette ratification tandis que les nouveaux États adhérents, Grèce, Portugal et Espagne, outre les mesures transitoires, ne marquent guère d'empressement à harmoniser leurs droits de la propriété industrielle avec ceux des États signataires de la Convention de Luxembourg.

Si la Conférence de Luxembourg en décembre 1985 a permis de préparer un protocole sur le règlement des litiges et divers textes d'application de la Convention (signés mais non formellement paraphés), la question d'une entrée en vigueur partielle à l'égard des seuls États ayant mené à bien les procédures de ratification est restée en suspens. L'entrée en vigueur de cette convention, dix ans après sa signature, en laquelle beaucoup voyaient l'instrument d'un renforcement des industries européennes et d'un progrès décisif de la concurrence dans un vaste marché intérieur, reste donc très problématique.

(1) cf. pour l'analyse détaillée de cette question, Tome II, les conclusions de la Délégation adoptées le 3 avril 1986 sur le rapport de M. Guy Cabanel.

CHAPITRE V

L'INDUSTRIE ET LA RECHERCHE

Au cours de la période sous revue, la Communauté a poursuivi son action essentiellement en prorogeant le régime des aides à la construction navale et en accélérant ses programmes de recherche tels ESPRIT, BRITE (1) ou RACE (2). Parallèlement à la Communauté européenne de la technologie dans la perspective de laquelle s'inscrivent désormais ces programmes, se met en place sur une initiative de la France, le programme EUREKA qui vise à renforcer concrètement le tissu technologique de l'Europe en favorisant les rapprochements entre les entreprises.

(1) Le programme communautaire BRITE (Basic Research in Industrial Technology for Europe), consacré à la recherche dans le domaine des technologies industrielles, vient de démarrer avec la signature de sept premiers projets. Les 88 autres contrats figurant dans la première tranche du programme seront soumis à signature dans les semaines à venir.

Approuvé par le Conseil en mars 1985 pour une durée de quatre ans (1985-1988), ce programme, qui bénéficie d'une dotation communautaire totale de 125 millions d'Écus, a fait l'objet d'une démarche comparable à celle qui a précédé le lancement du programme Esprit (technologies de l'information). Ainsi, une enquête préalable auprès de l'industrie a permis d'effectuer un inventaire des thèmes prioritaires vers lesquels devrait être orientée la recherche en technologies nouvelles dans les secteurs industriels. Par ailleurs, à l'instar d'ESPRIT, le financement du programme BRITE est partagé entre la Communauté et les industriels concernés.

L'objectif de ce programme est le suivant : doter l'Europe d'une base solide en technologies avancées sur laquelle les industries traditionnelles de la Communauté pourront s'appuyer. Pour cela, il convient de développer la collaboration entre entreprises, universités et centres de recherche, en facilitant leur association sur certains projets particulièrement prometteurs, susceptibles d'aboutir à l'élaboration de nouveaux produits et de nouveaux procédés de fabrication.

Presque tous les secteurs industriels sont concernés par le programme BRITE : l'automobile, l'aéronautique, la chimie, le textile, la construction métallique, etc... Les 95 projets retenus pour la première tranche représentent un budget total d'environ 120 millions d'Écus, dont la moitié est prise en charge par la Communauté. Ces projets impliquent la participation de 432 firmes ou organismes établis dans tous les États membres.

(2) Au titre du programme RACE, 109 entreprises ou instituts de recherche, appartenant ou non à la C.E.E., participeront à des recherches avec la Communauté. La Commission participera au financement de 31 projets pour un montant de 40 millions d'Écus.

I. — LA PROROGATION DES AIDES A LA CONSTRUCTION NAVALE

Alors que la cinquième directive relative aux aides à la construction navale vient à expiration à la fin de l'année, force a été pour les Douze de constater que l'état actuel de « crise dans la crise » rend impensable l'interdiction des aides à partir de 1987.

Prenant acte de cette impossibilité, les Dix ont décidé le principe de la prolongation des aides jusqu'en 1987. Le commissaire compétent, M. Sutherland, a annoncé que la Commission soumettra l'été prochain une nouvelle proposition au Conseil. Celle-ci aura pour objet à la fois d'ouvrir les marchés nationaux à la concurrence intra-communautaire et d'accentuer les efforts de restructuration de l'industrie au moyen de la réduction des capacités de production et de la promotion des secteurs du marché où l'industrie communautaire a des chances d'être compétitive. En outre, la future sixième directive s'efforcera d'assurer une transparence des aides aussi complète que possible, quelle que soit leur forme, qu'il s'agisse d'aides à la production, d'aides aux compagnies maritimes ou d'aides régionales. Cette discipline renforcée sera accompagnée d'une **tentative pour amener les autres producteurs mondiaux à participer à l'effort de restructuration** ainsi qu'à l'application d'une politique des prix responsable.

Les discussions ont permis de dégager une relative convergence. Tous les États membres — même la R.F.A. — admettent la nécessité d'aides publiques, même si certains d'entre eux s'inquiètent des aides accordées... par les autres.

II. — L'ACCÉLÉRATION DES PROGRAMMES COMMUNAUTAIRES DE RECHERCHE

Si le programme EUREKA a incontestablement bénéficié de l'expérience acquise dans le cadre communautaire, et en particulier du nouveau climat créé autour du programme ESPRIT, la réciproque est à certains égards non moins vraie. La concurrence qui résulte du programme EUREKA, a sans aucun doute favorisé l'accélération des programmes de recherches communautaires.

Dans une communication (COM. 86/129) d'avril 1986 la Commission précise sa conception de la Communauté européenne de la science et de la technologie dans la perspective de laquelle il faut désor-

mais placer les efforts communautaires. Après une première année de débats politiques intenses, notamment au sommet de Milan et à l'occasion du lancement de l'initiative EUREKA, elle estime que l'on aborde maintenant la seconde étape au cours de laquelle devra être adopté le nouveau programme cadre détaillé. Dans la communication susmentionnée, elle a précisé les orientations pour ce second programme cadre en vue de la proposition formelle qui doit être soumise au Conseil et au Parlement au mois de juillet de cette année.

Outre le maintien des actions directes réalisées dans le cadre du centre commun de recherche, la Commission envisage la mise en œuvre de méthodes nouvelles, à la fois plus flexibles et mieux adaptées, dont certaines ont déjà été identifiées :

— les entreprises communes déjà prévues dans le Traité EURATOM et dont JET constitue le meilleur exemple ;

— les programmes complémentaires qui constituent également un instrument existant dans le cadre du Traité EURATOM et qui ont l'avantage de permettre la participation à géométrie variable ;

— l'action concertée renforcée qui pourrait permettre une intervention du budget communautaire au niveau de 10 à 20 % du coût de l'opération ;

— les actions intégrées couvrant l'ensemble des activités développées par les États dans un secteur de recherche donné ;

— les participations minoritaires de la Communauté à des actions ou à des projets nationaux et multinationaux ;

— les prêts à l'innovation sur les fonds du N.I.C. IV par exemple ;

— « certains instruments émanant de nouvelles initiatives de la Commission en matière d'ingénierie financière ».

Pour compléter ce dispositif, la Commission a fait savoir qu'elle entendait renforcer systématiquement le système d'évaluation par des experts indépendants de ses programmes de recherche et des résultats qui en découlent. On notera à ce sujet que c'est bien ce que la Commission a entrepris pour le **programme ESPRIT**. Le Comité d'évaluation présidé par M. Danzin, ancien dirigeant du groupe Thomson, a recommandé le **passage à la deuxième phase** de cinq ans (1988-1993). Il a suggéré d'ouvrir ESPRIT à des pays non membres comme la Suisse et la Suède. Selon lui, il est trop tôt pour parler de la qualité des travaux qui ne devraient déboucher sur des produits nouveaux que dans quatre à neuf ans. En tout état de cause, ESPRIT a permis un « **retournement de mentalité** ».

Les critiques principales dont a fait part le Comité d'évaluation portent sur le nombre trop élevé de partenaires dans la plupart des projets et la lourdeur de certaines formalités administratives conduisant certains participants — et en particulier les instituts universitaires et les P.M.E. — à réclamer une accélération des décisions et des paiements (1).

La communication précitée sur la mise en œuvre de la nouvelle stratégie européenne scientifique et technologique, insiste sur le fait que le renforcement de l'action communautaire n'implique pas que la Communauté ait l'intention de se fermer au monde extérieur. Il est au contraire proposé de développer la coopération internationale avec la fondation européenne de la science, l'Agence spatiale européenne, le C.E.R.N. et le Conseil de l'Europe d'une part, et de l'autre bilatéralement avec les pays de l'A.E.L.E. La Commission précise que dans l'élaboration du programme cadre, une attention particulière sera accordée à deux initiatives multilatérales EUREKA et COST :

— « la Communauté est en mesure d'appuyer la mise sur pied des projets EUREKA tout en poursuivant et en développant son effort propre. La Communauté pourra par ailleurs contribuer à la mise en œuvre des projets EUREKA en offrant, d'une part, la possibilité de recours aux instruments financiers communautaires et, d'autre part, en étudiant le recours à une gamme de mesures telles que l'ouverture de marchés publics, la création de sociétés d'investissements, l'harmonisation des régimes fiscaux et des normes. Elle constituera de la sorte pour les projets EUREKA et communautaires l'environnement juridique et économique qui en optimisera les effets attendus ; »

— « des dispositions doivent être prises à l'avenir pour établir une symbiose entre les programmes communautaires, les actions COST et les projets EUREKA. Ainsi COST serait bien adapté à des actions très spécifiques limitées dans le temps, qui se prêtent mal à une inclusion dans les grands programmes à long terme de la Communauté et qui, par ailleurs, ne peuvent de par leur nature, en raison par exemple de leur éloignement du marché, se situer dans le cadre d'EUREKA. »

La Commission propose, pour construire la stratégie de la Communauté au cours des années 1987-1991 l'adoption de 7 lignes d'actions de base dans le contexte desquelles le choix des priorités et

(1) Le Conseil du 8 avril a approuvé une résolution relative à l'évaluation intermédiaire du programme ESPRIT prenant acte de l'intention de la Commission de présenter au Conseil le bilan des résultats techniques du programme pour le mois d'octobre 1986.

des programmes sera assuré par des engagements budgétaires de l'ordre de 9 milliards d'Écus — à comparer aux 750 millions de la première phase d'ESPRIT...

Prudente, la Commission précise toutefois que « la situation budgétaire de la Communauté ne permettra qu'une prise en charge par étapes de l'augmentation des dépenses communautaires pour la recherche et le développement. L'engagement des moyens nécessaires pendant la durée du programme devra donc être échelonné en fonction de la situation budgétaire du moment. »

Le premier débat sur ces orientations générales a eu lieu le 9 avril et a montré que les délégations nationales ont, au-delà d'un accueil favorable sur le fond, tendance à camper sur leurs positions traditionnelles : les pays du Benelux et l'Italie restent profondément attachés au principe d'une recherche communautaire étendue. La R.F.A., la France, et surtout le Royaume-Uni, qui ont déjà des programmes de recherche importants, sont réticents devant l'ampleur des dépenses budgétaires prévues par la Commission. M. Narjes, vice-président, a annoncé qu'il présentera en vue de la poursuite du débat d'orientation le 10 juin prochain un document de travail supplémentaire tenant compte des observations des ministres.

III. — LA MISE EN OEUVRE D'EURÉKA

Lancé en avril 1985 à l'initiative de la France, confirmé en juin au sommet de Milan et officiellement créé en juillet aux assises de Paris, le programme EUREKA ne se met en place que lentement.

Réunis à Londres fin janvier, puis en mars, les représentants des 18 pays européens ont pris certaines décisions concrètes permettant au programme d'aller de l'avant. C'est ainsi qu'ils ont défini la forme et les fonctions du secrétariat et sélectionné 16, puis 10, projets de coopération supplémentaires.

Le **Secrétariat** d'Euréka sera composé de six membres : trois seront nommés par des pays de la C.E.E., deux par les pays non membres de la C.E.E. et un par la Commission européenne. Il sera dirigé par l'un de ces six membres, personnalités qui pourront être aussi bien des hauts fonctionnaires que des industriels. Le Secrétariat sera assisté par une équipe de six personnes. Sa première mission sera la mise au point d'une banque de données qui permettra d'établir un lien perma-

nent entre pays participants. Le siège sera choisi lors de la prochaine session ministérielle, en mai 1986. La France et la R.F.A. soutiennent la candidature de Strasbourg, tandis que les Belges et les Hollandais sont pour Bruxelles. Les Anglais semblent plutôt favorables à Bruxelles.

Les hauts fonctionnaires ont également mis au point la procédure d'attribution du « label » EUREKA : aux termes de celle-ci, il ne faudrait pas plus de 45 jours pour qu'un projet obtienne cette reconnaissance. Le « label » ne serait attribué qu'à des projets déposés par des entreprises situées géographiquement dans l'un des 18 pays concernés et dont les travaux bénéficieront à ces pays. Le problème reste que si l'on s'est mis d'accord sur les modalités d'attribution du label, on s'interroge encore sur ses effets : quels sont les avantages financiers, les préférences d'achat, notamment pour les marchés publics, qui pourraient être conférés aux produits bénéficiant du label EUREKA ? Il s'agit d'une idée britannique mais qui se heurte aux règles de la concurrence. On s'orienterait vers une préférence informelle qui jouerait au cas par cas et qui se traduirait par une tendance des gouvernements à privilégier de facto ces produits EUREKA dans leurs commandes publiques.

Après la seconde réunion de Londres en mars, une dizaine de projets s'ajoutent aux 26 suivants déjà sélectionnés :

• **Projets adoptés à Hanovre (novembre 1987)**

— Calculateur vectoriel compact : Matra (France) et Norsk Data (Norvège) ;

— Ordinateur personnel éducatif : Thomson, Olivetti (Italie), Acorn (Grande-Bretagne) ;

— Lasers de puissance : Cilas (filiale de la C.G.E.), Siemens et K.W.U. (R.F.A.) ;

— Atelier flexible à laser : C.G.P. (filiale de la C.G.E.), Comau (Fiat, Italie), Lasag (Suisse) ;

— Robot textile : Lectra Systèmes (France), Efacec, E.I.D., L.V.E.T.I., I.U.B.I. (Portugal) ;

— Fabrication de silicium amorphe : Solems (France), M.B.B. (R.F.A.) ;

— Membranes filtrantes pour les eaux : Degremont (France), De Danske Sukkerfabrikker (Danemark) ;

— Eurotrac (Études des phénomènes de pollution « transfrontières ») R.F.A., Autriche, Finlande, Pays-Bas... mais pas la France.

— Réseau européen de recherche : la majeure partie des pays membres d'EUREKA s'y associeront (pas de finalité produit) ;

— Diagnostics médicaux biologiques : Biokit S.A. (Espagne), PA Technology (Grande-Bretagne) ;

• **Projets adoptés à Londres (janvier 1986)**

— Eurocim (Atelier flexible pour la fabrication de cartes électroniques : Eurosoft (France), Inisel (Espagne) ;

— Cerise (Centre européen d'images de synthèse) : S.E.S.A. (filiale de la C.G.E.), R.T.L. (Luxembourg) ;

— ES 2 : conception et production automatique de circuits clients (joint-venture entre la France, l'Allemagne, la Grande-Bretagne) ;

— Arséniure de gallium ou AsGa (circuits intégrés) : Thomson et G.E.C. (Grande-Bretagne) ;

— Robot mobile pour la sécurité civile (déménagement, incendie) Matra, C.E.A. (France), Dornier (R.F.A.), Casa (Espagne) ;

— Système expert (traitement des pannes et contrôle de sécurité dans les unités de production) : Aérospatiale, Cap Gemini Sogeti, U.A.P. (France), Norsk Veritas (Norvège) ;

— E.A.S.T. (Eureka advanced software technology) : atelier logiciel, Groupement de génie logiciel français (C.G.E., Bull, Thomson...), Nokia (Norvège), Finlande ;

— Paradi : intelligence artificielle dans un système de gestion de la production : Belgique, France, R.F.A., Italie, Espagne ;

— Diane : système automatique intégré de neutronographie. France, Espagne éventuellement R.F.A. ;

— Destruction par laser de polluants chimiques : Rhône-Poulenc (France), Akzo (Pays-Bas) ;

— Transistors de puissance (trains rapides) : Thomson (France), G.E.C. (Grande-Bretagne) ;

— Substituts de sels de chrome (aluminium) : Autriche, Grèce, Espagne ;

— Galeno 2 000 : équipements pour diagnostic médical automatisé : Danemark, Espagne, France intéressées ;

— Identification des sources de bruits dans les véhicules : Belgique, R.F.A., Suède et Grande-Bretagne intéressées ;

— Apex (compatibilité entre systèmes de conception assistée par ordinateur) : Aérospatiale (France), Aéritalia (Italie) ;

— Nouveaux matériaux pour les moteurs (céramiques et nouveaux composants métalliques) : France, Italie.

Cette liste comporte des projets « légers » de quelques millions de francs et des projets « lourds » de plusieurs centaines de millions de francs. Leur intérêt dans la compétition technologique intercontinentale est très variable. Et surtout, l'identité des participants reste sujette à caution, ainsi que les sources de financements.

Ces projets doivent encore être confirmés à la prochaine réunion ministérielle de la fin du premier semestre.

Le démarrage plutôt lent de l'organisation tient à son **mode d'organisation éminemment décentralisé**. Dans ses conclusions sur EUREKA adoptées sur le rapport de M. Cabanel (1), la Délégation a montré comment l'initiative française, d'abord relativement centralisée — comme en témoigne le terme même, agence, utilisé au départ pour la formation du sigle — a évolué pour aboutir à la constitution d'une sorte de **bureau européen de rapprochement des entreprises européennes ayant des projets de recherche** bref, une « agence matrimoniale » technologique.

Mais ce qui manque le plus à EUREKA c'est le nerf de la guerre technologique, c'est-à-dire l'argent. Seuls les Français ont fait savoir que des crédits significatifs seraient consacrés à EUREKA : selon certaines sources, il s'agirait pour 1986 de 700 millions de francs de crédits auxquels s'ajouteraient 300 millions de francs de prêts du Fonds industriel de modernisation. Les crédits prévus pour 1987 et 1988 seraient respectivement de 1 milliard de francs et de 1,250 milliard de francs. Les autres pays sont restés plus réticents : la R.F.A. ne semble pas disposée à dégager des crédits en sus de ses dotations budgétaires normales, tandis que les Britanniques sont, a priori, hostiles aux aides publiques systématiques en matière de recherche industrielle.

Consciente des problèmes de compatibilité entre les aides publiques à la recherche et les règles de concurrence, la Commission a

(1) cf. Tome II du présent rapport.

adopté des orientations qui prévoient des règles spécifiques en la matière. Elle envisage une autorisation communautaire pour les programmes nationaux de Recherche, selon l'importance des aides, les risques financiers et les implications économiques. Le niveau le plus élevé d'aide, jusqu'à 50 % du coût total, sera généralement approuvé pour la recherche industrielle de base.

Des niveaux d'aide plus élevés pourront être acceptés pour des projets liés à des programmes communautaires, ou réalisés dans les régions les moins favorisées de la Communauté.

*
* *

Enfin, dans une communication au Conseil, la Commission présente une étude des perspectives mondiales des prochaines années, caractérisées par les « stratégies déterminées » des U.S.A. et du Japon et l'urgence d'une réflexion globale sur « l'amélioration de la compétitivité et des structures industrielles de la C.E.E. ». Ce document analyse les facteurs déterminants de la compétitivité industrielle de la Communauté, décrit les stratégies en présence, dresse un état des progrès réalisés et des atouts encore insuffisamment exploités en Europe. On note que la Commission ne présente pas un projet de politique industrielle communautaire à l'égard de laquelle des réticences se sont déjà manifestées dans plusieurs pays, et plus particulièrement en R.F.A. Elle se borne à présenter une analyse critique de l'état de l'outil européen et de son environnement.

CHAPITRE VI

LES TRANSPORTS

Réuni à trois reprises au cours des six derniers mois, les 14-15 novembre 1985, 8-9 janvier 1986 à La Haye pour une session informelle et le 14 mars 1986, le Conseil-Transports a eu à connaître de plusieurs initiatives nouvelles de la Commission mais n'a fait progresser que de façon très inégale la mise en œuvre et l'approfondissement d'une politique commune. La question de la concurrence dans les transports aériens a également connu de nouveaux développements, tandis que la décision a été — une nouvelle fois — prise par le gouvernement britannique et français de construire un tunnel sous la Manche. Cette opération, qui doit mettre en œuvre des moyens considérables, a un caractère bilatéral mais n'a évidemment pas laissé insensibles les autorités communautaires.

I. — LES PETITS PAS DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS PAR ROUTE

Le marché commun des transports par route n'existe pas encore car les transports de marchandises entre les États membres sont limités soit par des contingents bilatéraux, soit par des contingents communautaires. En outre, la libre prestation des services n'est pas assurée car le transporteur d'un État membre ne se voit généralement pas reconnaître le droit d'exercer sa profession à l'intérieur d'un autre État membre. Les multiples initiatives prises depuis plusieurs années pour remédier à cette situation n'ont débouché que sur des résultats relativement modestes, les États membres étant divisés sur la conduite à tenir : les uns sont favorables à la libéralisation des transports par route, les autres la subordonnent à l'harmonisation des conditions de concurrence, tant pour les normes sociales que techniques, la fiscalité, etc...

Deux événements majeurs, toutefois, ont marqué en 1985 ce secteur de l'activité communautaire :

— *L'arrêt de la Cour de Justice des Communautés*, le 22 mai 1985, sur le « recours en carence » introduit par le Parlement européen contre le Conseil. La Cour y condamne son action sur le terrain de la

libre prestation des services de transport, et déclare illicites les contingents bilatéraux au double motif, d'une part, que les « autorisations » qu'ils prévoient sont réservées aux transporteurs de deux États membres et opèrent ainsi une discrimination fondée sur la nationalité et, d'autre part, que le nombre d'autorisations est limité et constitue ainsi une entrave à la liberté des échanges. La conséquence de l'arrêt de la Cour est l'aménagement des contingents bilatéraux dans un sens communautaire et leur élimination progressive, ce que la Commission avait, d'ailleurs, déjà proposé en 1983 sur une durée de cinq ans ;

— *les orientations arrêtées par le Conseil européen de Luxembourg en décembre 1985 en faveur de la création du marché commun des transports dans le contexte de l'achèvement du marché intérieur d'ici au 31 décembre 1992.*

Avant la tenue du Conseil de Luxembourg, le Conseil avait adopté, en novembre 1985, des conclusions qui intéressaient directement les transports par route et qui avaient pour objet de mettre en œuvre une politique commune conformément à l'arrêt de la Cour. La Commission, pour sa part, a soumis, à la fin de l'année 1985, une communication dans laquelle elle expose les modalités dans lesquelles le marché commun des transports par route pourrait être réalisé par étapes au cours des prochaines années.

A. Les conclusions du Conseil du 14 novembre 1985 à la suite de l'arrêt de la Cour de Justice

Au cours de sa session des 14-15 novembre 1985, le Conseil-Transports avait à décider la manière de relancer la politique des transports à la suite de la « condamnation » prononcée par la Cour de Justice le 22 mai 1985. En matière de transports terrestres, des divergences importantes subsistaient entre les tenants d'une libéralisation du marché et les partisans d'une harmonisation. Ces divergences étaient illustrées par plusieurs projets de règlements portant notamment sur les contingents dans le trafic de marchandises par route. Le Conseil avait à se prononcer sur plusieurs points :

— l'orientation générale à choisir en matière de *suppression progressive des contingents routiers* (bilatéraux et communautaires) ;

— le *poids de l'essieu* moteur des camions, la Commission proposant 11 tonnes et les positions des États membres variant de 10 à 12,5 tonnes ;

— la fixation du *contingent communautaire de 1986*, à la suite notamment de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal ;

— la *réglementation sociale* pour les transporteurs routiers, en matière notamment de durée de conduite et de contrôle.

1. *Le compromis*

Les conclusions adoptées par le Conseil des 14-15 novembre 1985 intéressent la libre prestation des services de transport, sur laquelle la Cour avait condamné le Conseil, et sont ainsi rédigées :

« Le Conseil :

— a marqué son accord sur l'orientation politique suivante proposée par la Présidence :

1. création d'un marché libre sans restrictions quantitatives dans le secteur des transports pour 1992 au plus tard ;

2. adaptation progressive, sur une base non discriminatoire, des contingents bilatéraux durant la période transitoire et développement simultané des contingents communautaires ;

3. élimination des distorsions de concurrence durant la période transitoire ;

— a invité le Comité des représentants permanents à poursuivre ses travaux sur cette base ainsi que sur la base de propositions de la Commission d'ici à la prochaine session du Conseil, en prenant en considération les différentes contributions des délégations au Conseil.

Le Comité des représentants permanents a été invité à tenir également compte du programme-cadre communautaire en matière de transport (« Master Plan ») adopté lors de la présente session ».

Les conclusions du Conseil constituent un compromis difficilement acquis entre les États membres (Royaume-Uni, Pays-Bas, Belgique, Danemark, Irlande, Grèce, Luxembourg) qui considèrent que l'arrêt de la Cour implique la libéralisation totale du marché sans aucun contrôle quantitatif des capacités, et les États membres (France, Allemagne, Italie) qui estiment que la libre prestation des services signifie la suppression des discriminations nationales dans l'accès au marché, mais n'empêche pas les contrôles quantitatifs de capacité. Le compromis ne résout pas les divergences mais il fixe une échéance, qui

sera reprise par l'Acte unique européen, pour la création du marché libre, et indique une procédure pour le secteur routier : l'idée est d'augmenter progressivement le contingent communautaire en adaptant en même temps les contingents bilatéraux. Les conclusions prévoient également que les distorsions de concurrence doivent disparaître simultanément, nécessitant des harmonisations à la fois fiscales, sociales et techniques.

Prenant position, en mars 1986, sur les orientations du Conseil, le Comité de liaison de l'I.R.U. auprès des Communautés européennes, qui regroupe les fédérations de transporteurs routiers des douze États membres, a estimé que la mise en œuvre des orientations ne devait pas reposer exclusivement sur des considérations juridiques, mais qu'elles devaient également se préoccuper de « sauvegarder la santé économique du secteur des transports routiers ». Considérant que les conditions de concurrence étaient très différentes d'un État membre à l'autre, tant pour la taxation des véhicules et du carburant que pour l'accès au marché, le régime des prix, les poids et dimensions des véhicules, les transporteurs estiment que la « libre et loyale compétition dans les transports intracommunautaires ne peut être réalisée que s'il y a une égalisation adéquate des conditions de concurrence ». Ils considèrent également que, avant de procéder à la libéralisation des services internationaux, le Conseil devrait éliminer les principales disparités d'exercice des transporteurs dans les différents États membres. Concernant l'accès des transporteurs non résidents aux transports nationaux dans un État membre, le Comité de liaison souhaite que les conditions en soient examinées soigneusement, et considère que les délais de mise en vigueur prévus par la Commission sont incompatibles avec les orientations, qu'il juge impraticables et irréalistes, du Conseil.

2. Le programme-cadre, ou « Master Plan »

Dépassant le secteur routier proprement dit, le Conseil a également défini dans ses conclusions les grandes lignes d'un programme-cadre, proposé par la présidence italienne au cours du 1^{er} semestre 1985 et dénommé « Master Plan ». Dépassant la mise en œuvre de l'arrêt de la Cour de Justice, le texte relatif au programme-cadre est ainsi rédigé :

« Le Conseil, considérant la nécessité d'examiner globalement les problèmes de transport dans le but d'améliorer l'efficacité et la rentabilité du secteur et dans la perspective de la consolidation du marché intérieur, d'une intégration harmonieuse, d'une convergence économi-

que et du progrès social ; considérant l'opportunité de donner aux diverses politiques nationales la possibilité de se référer à un cadre cohérent qui tiendrait compte des interdépendances réciproques, a adopté des conclusions concernant un programme général définissant le cadre de la politique commune des transports.

Les principaux objectifs de la politique commune des transports fixés dans le programme-cadre communautaire devront être progressivement atteints d'ici au 31 décembre 1992, contribuant ainsi à la réalisation du marché intérieur de la Communauté, dont la politique commune des transports est une composante essentielle.

Le programme-cadre communautaire s'articule autour de quatre grandes « zones de projet » qui correspondent aux problèmes centraux de la politique commune des transports, à savoir :

- l'aménagement des axes d'infrastructure d'intérêt communautaire par lesquels passent les grands courants d'échanges entre les États membres ;
- le franchissement des frontières et le transit, et notamment l'ensemble des mesures et des procédures visant à simplifier et à éliminer graduellement les contrôles et les formalités aux frontières ;
- l'organisation du marché des transports en ce qui concerne les transports terrestres en général, les chemins de fer, les transports aériens et les transports maritimes ;
- la sécurité des transports intérieurs. Le Conseil s'est notamment référé aux conclusions adoptées ce jour concernant l'année européenne de la sécurité routière (1986) ».

3. La réglementation sociale et les contrôles

L'orientation commune adoptée par le Conseil sur les aspects sociaux des transports par route s'est traduite par la modification des règlements 543/69 et 1463/70 relatifs à certaines dispositions en matière sociale et à l'installation et l'utilisation d'appareils de contrôle sur les véhicules.

Concernant la durée de la conduite, le premier règlement modifié introduit des éléments nouveaux très détaillés donnant une assez grande flexibilité dans l'exploitation des transports et l'organisation par les transporteurs de leurs propres travaux. Le règlement apporte

également une amélioration importante de la protection sociale des conducteurs et de la sécurité routière en matière de repos quotidien et hebdomadaire et d'interruption de conduite. La liste des catégories de véhicules pouvant faire l'objet d'une dérogation nationale a aussi été révisée.

Le second règlement, relatif au contrôle de la réglementation, a été modifié pour étendre aux transports internationaux réguliers de voyageurs l'obligation d'installer et d'utiliser des tachygraphes, sauf sur certains services frontaliers.

Le respect de la législation sociale posant un problème lié notamment à l'insuffisance des contrôles, le Conseil a également adopté une résolution sur l'amélioration de l'application des règlements qui vise :

— en matière de *contrôles*, à mettre en place « un système de contrôles adéquats et réguliers, tant sur la route qu'au siège des entreprises, couvrant annuellement une part importante et représentative des conducteurs résidents et non résidents » ;

— en matière d'*exécution des règlements*, à « assurer le caractère dissuasif des sanctions, poursuivre effectivement les conducteurs non-résidents trouvés en infraction et recouvrer les amendes infligées à ces conducteurs » ;

— en matière d'*information et de publicité*, à faire publier périodiquement par les autorités compétentes les résultats des contrôles sur route et auprès des entreprises ; « la Commission sera informée dans les douze mois des mesures arrêtées par les États membres pour la mise en œuvre de la résolution ».

La modification du règlement social a été accueillie avec réserve par certains syndicats de transporteurs, telle la Fédération internationale des ouvriers du transport, qui réclame une réglementation plus simple et plus efficace.

B. La communication de la Commission sur les transports routiers intra-communautaires

Dans sa communication (doc. COM (85) 742 final) de décembre 1985 au Conseil, la Commission propose un calendrier pour l'élimination progressive des contingents bilatéraux utilisés par certains États membres pour limiter l'accès des transporteurs non nationaux au marché. Prenant comme base de son programme les décisions précitées du Conseil, la Commission développe à nouveau trois objectifs :

— création d'un marché libre des transports sans restrictions quantitatives pour 1992 au plus tard ;

— adaptation progressive des contingents bilatéraux sur une base non discriminatoire pendant la période de transition, et développement simultané des contingents communautaires ;

— élimination des distorsions de concurrence pendant la période transitoire.

La Commission suggère que le remplacement du système de contingents, comme elle l'avait proposé en 1983, par un ensemble de critères qualitatifs soit poursuivi et que la nouvelle organisation du marché soit effectuée en deux étapes. Au cours de la première étape, qui prendrait fin le 31 décembre 1987, 40 % des licences bilatérales actuelles seraient convertis en licences communautaires, tout en maintenant les activités de transports au même niveau général. Les restrictions aux opérations de transit seraient éliminées pour faciliter les opérations qui font encore l'objet d'accords bilatéraux. Au cours de la seconde étape, qui s'achèverait le 31 décembre 1988, les 60 % restants de licences bilatérales seraient transformés en licences communautaires et tous les éléments discriminatoires encore en vigueur seraient éliminés.

La Commission prévoit de prendre pendant la seconde étape des mesures complémentaires, telles l'introduction d'un mécanisme communautaire « pour faire face aux perturbations graves constatées sur le marché, et aux problèmes tels que les goulots d'étranglement dus à la concentration des camions sur certains itinéraires », ou l'application éventuelle du « système prévoyant une augmentation annuelle automatique de 15 % du contingent communautaire à la totalité » de ce contingent. Le système resterait en vigueur jusqu'en 1991, pour permettre une augmentation de la demande et un assouplissement des contraintes du contingentement.

C. L'année de la sécurité routière

Inaugurée au début de l'année après un débat du Parlement européen, « l'année de la sécurité routière dans la Communauté » avait également été citée dans les « conclusions » du Conseil-Transports des 14-15 novembre 1985.

1. *Les initiatives du Conseil*

Les initiatives du Conseil devaient compléter celles qui avaient été prises sur le plan national ou dans le cadre d'organisations internationales et, dans un souci d'efficacité, devaient rencontrer le soutien des États membres.

Les conclusions du Conseil couvraient deux aspects de la sécurité routière :

— *la sensibilisation du public* : une coordination sera assurée au niveau communautaire pour les programmes nationaux de sensibilisation et d'éducation routières visant à faire prendre conscience des dangers de la circulation et à faire appel au sens des responsabilités des usagers. Les États membres ont été invités à caractériser les campagnes nationales par un logo commun et à lancer l'année européenne en utilisant, entre autres, une affiche commune comportant le slogan communautaire : « Europe 86 : priorité à la sécurité routière ». Parmi les orientations que les États membres sont invités à retenir, figure l'invitation à s'assurer du concours des media afin qu'ils puissent contribuer à attirer l'attention du public sur les impératifs de la sécurité routière. Le Conseil a, par ailleurs, demandé à la Commission de contacter les constructeurs et les importateurs d'automobiles et d'engins motorisés à deux roues en vue de les faire renoncer à toute forme de publicité allant à l'encontre des préoccupations de sécurité routière. La Commission étudiera, en outre, la possibilité d'organiser dans les écoles un grand concours européen sur les thèmes de la sécurité routière ;

— *législation et recherche* : le Conseil a souhaité pouvoir se prononcer avant la fin de l'année 1986 sur une série de propositions législatives et d'actions de recherche destinées à produire leurs effets au-delà de 1986 et invite la Commission à présenter ses propositions dans les meilleurs délais.

2. *Le « code de la sécurité routière » du Parlement européen*

Au cours de sa période de session du mois de février 1986, le Parlement européen a présenté un « code de la sécurité routière en Europe » pour inaugurer l'année de la sécurité routière dans la Communauté.

Considérant que, en 1985, plus de 50 000 personnes ont été tuées et 1,5 million blessées sur les routes européennes par des accidents de la circulation, le Parlement a approuvé un plan concernant :

— *les véhicules* : le Parlement voudrait que soient rendus obligatoires les feux anti-brouillard, les ceintures de sécurité à l'avant et à l'arrière des véhicules, le système anti-blocage sur les freins, les pare-brise en verre feuilleté, deux rétroviseurs extérieurs, la normalisation des hauteurs de pare-chocs, les limiteurs de vitesse sur les poids-lourds, et que soit généralisée la pose de réflecteurs à l'arrière, aux pédales et sur les roues des bicyclettes ;

— *les usagers* : le code du Parlement européen prévoit l'obligation du port des ceintures de sécurité à l'avant comme à l'arrière des véhicules, même pour les enfants en bas âge, un permis de conduire communautaire excluant les conducteurs trop jeunes, des logements pour les transporteurs routiers effectuant de longs trajets, la fixation d'un taux d'alcoolémie maximal de 0,8 pour mille, l'obligation du port du casque pour les engins à deux roues, sauf les cyclomoteurs, et l'interdiction du port d'écouteurs individuels ;

— *le réseau routier* : le Parlement européen recommande que les grands axes routiers soient éclairés de façon adéquate, que les panneaux de signalisation et les limitations de vitesse soient harmonisés et que les péages sur les autoroutes soient abaissés et harmonisés afin d'attirer les usagers sur des réseaux considérés comme plus sûrs.

Il faut également noter que le Parlement européen avait rejeté un amendement tendant à rendre la conduite à droite obligatoire dans toute la Communauté.

3. *Le plan « DRIVE »*

Enfin, les ministres des transports de la Communauté et la Commission ont confié à un consortium dirigé par un bureau de consultants britanniques la tâche d'élaborer un plan de développement de la sécurité routière, surnommé le plan DRIVE (« Dedicated Road Safety Systems and Intelligent Vehicles in Europe »). Les domaines étudiés concernent l'impact sur la sécurité routière de certains facteurs comme la conduite et le contrôle intégré du véhicule, ou le contrôle de la circulation en ville et sur les autoroutes. Le consortium devra évaluer l'intérêt de techniques tels que les radars de prévention de collision, les dispositifs anti-dérapiage, les détecteurs de fatigue et d'alcool et les dispositifs d'assistance en cas de mauvaises conditions atmosphériques.

II. — LA RECHERCHE D'UNE POLITIQUE DES TRANSPORTS MARITIMES

Les trois sessions du Conseil-Transports du semestre écoulé ont consacré, avec un succès inégal, plusieurs développements aux transports maritimes.

A. Les thèmes en discussion

Le mémorandum de la Commission sur les transports maritimes (1) présenté en mars 1985 s'était traduit par quatre propositions de règlement et constituait la base des discussions du Conseil, qui avait à se prononcer sur quatre sujets principaux :

— *la libre prestation des services* : le principe de la libéralisation du cabotage entre les États membres était accepté par la plupart des gouvernements, mais faisait l'objet d'une réserve générale de la France. La durée de la période transitoire, que la Commission fixait à dix ans, semblait trop longue à certains États membres. D'autres problèmes particuliers se posaient au sujet, notamment, du cabotage entre régions ou îles à importance stratégique, de l'application des accords bilatéraux déjà existants ou de la libre prestation des services aux navires sous pavillon grec appartenant à des compagnies établies hors de la Communauté ;

— *la sauvegarde du libre accès au trafic transocéanique* : les États membres voulaient mener une action coordonnée contre les pays tiers qui utilisent des pratiques restrictives. Les modalités du vote par lequel le Conseil décidera des mesures de rétorsion n'étaient pas encore arrêtées ;

— *l'application des règles de concurrence (articles 85 et 86 du traité C.E.E.)* : les points en discussion portaient, notamment, sur le champ d'application du règlement proposé par la Commission et sur les mesures nécessaires contre les pays tiers qui entravent le fonctionnement du marché ;

— *les pratiques déloyales des pays tiers* : le projet de règlement de la Commission est destiné à permettre à la Communauté de répondre à ces pratiques et vise surtout les pays de l'Est.

(1) Voir dans le tome II les conclusions adoptées par la Délégation le 12 décembre 1985, sur le rapport de M. Robert Pontillon.

Ces quatre principaux sujets de discussion suscitent, comme on le sait, des approches divergentes de la part des États membres : alors que certains États membres, comme le Royaume-Uni et les Pays-Bas, préconisent des mesures immédiates de libéralisation, d'autres États subordonnent ces mesures au respect du principe de la préférence communautaire et à certaines harmonisations. La France, pour sa part, a depuis longtemps fait valoir que la Communauté devait définir les principes généraux de sa politique maritime avant de se prononcer sur des règlements isolés. La doctrine française se fonde sur la création d'un espace maritime communautaire et sur le principe de la préférence communautaire, faute desquels les mesures de libéralisation du trafic profiteraient aux flottes des pays tiers ou auraient pour seul effet pour les États membres de se disputer les parts de trafic au lieu de faire face à la concurrence extérieure. La France réclame également une certaine harmonisation des conditions de concurrence, notamment en matière sociale, d'aides ou de sécurité.

D'autres États membres, au contraire, estiment que les quatre règlements soumis à l'examen du Conseil doivent être adoptés en priorité, et manifestent des réticences à l'égard de la préférence communautaire et de l'harmonisation préalable.

B. Les promesses du Conseil

Évoqués lors de la session informelle des ministres des transports de janvier, les quatre projets de règlement présentés par la Commission ont été examinés par le Conseil-Transports du 14 mars 1986. Si des progrès sensibles ont été réalisés ce jour-là à propos de trois des quatre règlements inscrits à l'ordre du jour, le Conseil n'a pris aucune décision mais s'est contenté de s'engager à aboutir à une décision sur les quatre projets lors de sa prochaine session, fixée au 6 mai (1). Les progrès réalisés en mars par le Conseil sont les suivants :

— *concernant les règles de concurrence*, il est prévu que le trafic de voyageurs, tout en tombant en principe dans le champ d'application de ces règles, bénéficiera en bloc d'une « exemption de l'interdiction ». En outre, des exemptions spécifiques seraient décidées pour des routes particulières intéressant certains États membres : Irlande-Royaume-Uni, Danemark-Allemagne, Espagne-Afrique du Nord. La base juridique du règlement reste en discussion, la Commission esti-

(1) Cette session a été reportée à une date ultérieure.

mant que seuls les articles 85 et 86 C.E.E. doivent être retenus, mais d'autres États membres voulant retenir aussi l'article 84, § 2. Cette dernière référence donnerait au Conseil davantage de pouvoirs que la Commission en cette matière, et le commissaire européen chargé des transports a souligné que cette demande est en contradiction avec les arrêts de la Cour de Justice concernant l'application des règles générales du traité aux transports maritimes. Le projet de règlement prévoit aussi des exemptions de l'interdiction en faveur des conférences et précise les pouvoirs de la Commission en matière d'investigation et d'amendes ;

— *concernant les contre-mesures tarifaires déloyales et le libre accès au trafic transocéanique*, différents problèmes soulevés par la Grèce, qui demandait la faculté de ne pas appliquer les mesures communes si elles nuisaient à ses intérêts, ont été réglés. Il a été convenu que le Conseil prendra en considération les intérêts des ports et les intérêts de la politique extérieure de tous les États membres. La France et l'Irlande ont, toutefois, maintenu une réserve. La Grèce a aussi obtenu, en principe, que les mesures communautaires éventuelles ne soient pas appliquées aux bâtiments qui sont gérés par une compagnie immatriculée en dehors de la Communauté, mais qui battent pavillon grec et dont des ressortissants grecs sont propriétaires majoritaires. La demande de la Commission, appuyée par la France, de permettre aux syndicats des marins d'introduire des plaintes anti-dumping, comme pourront le faire également les armateurs, n'a pas reçu l'appui de la plupart des États membres. La question de savoir si les droits anti-dumping provisoires sont à décider par la Commission ou, comme les droits définitifs, par le Conseil n'a pas encore été tranchée, ainsi que d'autres questions juridiques ponctuelles.

Mais le quatrième projet de règlement, relatif à *la libre prestation des services*, a continué de faire l'objet de réserves fondamentales. C'est le principe même de la libération des transports maritimes intra-communautaires, cabotage inclus, qui est en discussion et divise profondément les États membres. Certains considèrent que le dossier devrait être suspendu jusqu'en 1993. La France, qui subordonne son acceptation à la création de l'espace maritime communautaire déjà cité, la Belgique, la Grèce, et l'Italie maintiennent leurs réserves générales. L'Italie s'oppose à la libéralisation du cabotage national, tandis que l'Espagne voudrait exclure de la libéralisation le trafic avec ses îles et ses enclaves en Afrique. Le Royaume-Uni, pour sa part, insiste avec d'autres délégations pour que la libéralisation soit décidée sans attendre, et souligne le lien étroit entre les quatre projets de règlement qui, à son avis, représentent un « paquet » unique.

III. — LA BATAILLE DE LA CONCURRENCE DANS LES TRANSPORTS AÉRIENS

Le semestre écoulé a été marqué par une intensification des pressions de certains États membres et de la Commission pour libéraliser les transports aériens, tant pour les tarifs que pour les capacités. Mais, devant le Conseil, aucun accord n'est encore intervenu, tant les intérêts des États membres sont divergents en cette matière. En définitive, le Conseil a simplement demandé, après sa session du mois de mars, que soit mis au point « un ensemble cohérent de dispositions en matière de tarifs, de capacités et de règles de concurrence, permettant davantage de flexibilité ». Mais l'avenir de la concurrence dans les transports aériens dépendra dans une large mesure de l'application qui sera faite de l'important arrêt rendu le 30 avril 1986 par la Cour de Justice des Communautés européennes sur la question de savoir si le traité de Rome exclut les réglementations nationales aériennes, les tarifs obligatoires et les autorisations.

A. Les blocages au sein du Conseil

Le Conseil était saisi, lors de sa session de novembre 1985, d'un rapport intérimaire portant principalement sur les règles de concurrence, l'assouplissement des normes sur les tarifs et des accords bilatéraux en matière de capacité. Le clivage entre les pays favorables à la déréglementation, comme le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Irlande, et les pays réservés à son égard, comme la France, l'Italie et l'Allemagne, s'est une nouvelle fois manifesté à cette occasion. La France avait fait valoir les prises de position des principales compagnies aériennes, qui s'étaient prononcées en faveur d'une déréglementation prudente, mais la Commission avait indiqué qu'elle considérait cette approche comme insuffisante.

La recherche d'un compromis entre des positions de principe très différentes n'a guère fait de progrès lors du Conseil-Transports du 14 mars 1986. Trois projets étaient soumis au Conseil concernant la concurrence, les tarifs et les capacités :

— *les règles de concurrence* : l'idée d'appliquer aux transports aériens les articles 85 et 86 du traité C.E.E., relatifs à la concurrence, n'a pas été contestée par les ministres, qui ont également rapproché leurs points de vue sur d'autres catégories d'accords.

Il en est ainsi, notamment, pour les accords qui sont a priori licites, tels les accords techniques sur l'assistance dans les aéroports ou sur la réparation des appareils, et ceux qui peuvent obtenir une dérogation automatique à l'interdiction, tels les accords relatifs aux systèmes communs de réservation par ordinateur, aux correspondances interlignes ou à l'attribution de créneaux d'envol dans les aéroports. Mais les difficultés sont apparues pour les accords les plus importants, c'est-à-dire ceux qui intéressent la répartition des capacités et les « pools » de répartition des recettes, plusieurs délégations estimant que des accords de ce type pouvaient être autorisés. Le Royaume-Uni et les Pays-Bas, pour leur part, considèrent que seules des autorisations individuelles pourraient être envisagées cas par cas et sous certaines conditions ;

— *les tarifs des transports aériens réguliers entre États membres* : le Conseil ne s'est pas montré hostile à la création de trois catégories de tarifs (normaux, réduits et très réduits), mais il est resté divisé sur le champ d'application de cette formule. Il n'a pas dit, en effet, si elle devait s'appliquer à tous les itinéraires ou si les accords bilatéraux existants devaient être maintenus. Il n'a pas non plus précisé quel devait être le niveau de réduction de la catégorie de tarifs la plus basse ;

— *les capacités* : l'exploitation des routes aériennes a fait l'objet d'une proposition de la présidence néerlandaise dans laquelle la répartition obligatoire 50/50 laisserait progressivement la place à une part croissante de trafic libre. Certains États, cependant, ont fait savoir qu'ils ne pourraient admettre une répartition supérieure à 45/55.

B. L'impatience de la Commission

A plusieurs reprises déjà, la Commission avait annoncé qu'elle entendait obtenir un certain degré de libéralisation des transports aériens par l'introduction de la concurrence aussi bien dans les tarifs que dans les capacités de transport. Après le Conseil du mois de novembre 1985, elle avait fait savoir que les progrès dans la libéralisation lui paraissaient trop lents et critiqué le fait que, vingt mois après son mémorandum sur le développement d'une politique commune du transport aérien (1), le Conseil s'était, jusqu'à présent, limité à admettre le principe d'une plus grande flexibilité dans ce secteur et à définir, en décembre 1984, certaines orientations que la Commission considérait comme insuffisantes.

(1) Voir les conclusions, adoptées par la Délégation le 20 juin 1984, sur le rapport de M. Amédée Bouquerel.

Constatant que ses propositions de règlement étaient restées bloquées au Conseil, la Commission a déclaré que, si d'ici au mois de juin 1986 le Conseil ne réalisait pas des compromis garantissant le niveau minimal de libéralisation qu'elle estime indispensable, elle porterait devant la Cour de Justice les restrictions et les accords qui lui paraissent incompatibles avec les règles de concurrence du traité C.E.E. Considérant que le « Livre blanc » sur l'achèvement du marché intérieur intéressait autant les marchandises que les services, la Commission voudrait, en effet, mettre un terme aux cartels entre compagnies aériennes et aux autres accords qu'elle juge trop restrictifs.

C. L'arrêt de la Cour de Justice sur la concurrence (30 avril 1986)

C'est le 30 avril 1986 que la Cour de Justice des Communautés a rendu son arrêt, très attendu par les pouvoirs publics, les compagnies aériennes, les organisations de consommateurs et les agences de voyage, sur la compatibilité ou l'incompatibilité de la réglementation française des transports aériens avec le droit communautaire.

L'idée directrice de cette importante décision est que, en l'absence d'une législation spécifique adoptée par le Conseil des ministres de la Communauté, les règles de concurrence du Traité de Rome s'appliquent aux transports aériens.

La Cour avait été saisie en 1984 d'une question préjudicielle du tribunal de police de Paris qui souhaitait savoir si le traité de Rome autorisait les restrictions du code français de l'aviation civile au nom duquel l'agence de voyages « Nouvelles frontières » avait été condamnée pour avoir offert à sa clientèle des billets à des prix non homologués. L'arrêt rendu par la Cour de Justice le 30 avril est rédigé de telle manière que le code de l'aviation civile n'est pas remis en cause. La Cour, en effet, ne dit pas que la procédure d'homologation est incompatible avec le traité de Rome, mais elle décide que l'autorité de tutelle ne peut homologuer un tarif qui serait contraire aux règles de la concurrence.

L'arrêt du 30 avril 1986 pourrait avoir une très grande portée en accélérant le processus de dérégulation des transports aériens. Une de ses conséquences pourrait être une baisse des tarifs des transports aériens dans la Communauté. La Commission des Communautés a désormais toute faculté d'engager une action contre un État membre qui empêcherait une compagnie aérienne de pratiquer des prix plus bas que ceux qui sont inscrits dans les barèmes officiels. Compte tenu de la

position favorable qu'elle a prise sur la libération des prix des transports aériens, il est vraisemblable qu'elle interviendra sans attendre si les autorités de tutelle de l'aviation civile continuent d'empêcher des compagnies de proposer des billets à des prix plus bas que les prix officiels.

La libéralisation, pour être complète, devrait concerner non seulement les prix mais aussi l'accès aux marchés et l'offre de sièges. Pour qu'elle s'opère en bon ordre, il est probable que le Conseil-Transports s'emploiera désormais à mettre en place une réglementation commune des transports aériens plutôt que de laisser jouer des règles de concurrence qu'il n'aurait pas précisées explicitement. C'est ce à quoi l'arrêt de la Cour engage les ministres, en intervenant sur le fond seulement dans le but de pallier les défaillances des autres institutions communautaires.

IV. — LE TUNNEL SOUS LA MANCHE

C'est le 20 janvier 1986, à Lille, que le Président de la République française et le Premier ministre britannique ont annoncé que leurs gouvernements avaient « décidé de relier les deux pays par un double tunnel ferroviaire qui permettra la circulation des trains et des navettes transportant les véhicules automobiles ». La même déclaration précisait qu'une voie routière, qui avait depuis toujours eu la préférence des Britanniques, serait construite ultérieurement.

A. Le projet retenu

On se souvient (1) que le projet de liaison fixe trans-Manche avait fait l'objet de plusieurs propositions et que le montage financier d'un ouvrage que certains comparent, dans la liste des grands travaux, aux canaux de Suez ou de Panama n'était pas la moindre difficulté à résoudre, le principe étant que l'ouvrage ne pourrait bénéficier d'aucun financement public.

Le traité franco-britannique, qui comporte 20 articles et a été signé par les deux gouvernements le 12 février 1986 dans la cathédrale de Canterbury, devra être ratifié par les Parlements français et anglais à une date qui n'a pas encore été fixée, mais qui pourrait intervenir au cours de l'automne prochain.

(1) Voir les conclusions adoptées par la Délégation le 26 juin 1985, sur le rapport de M. Robert Pontillon.

C'est finalement le projet présenté par le groupe France Manche-Channel Tunnel qui a eu la préférence des autorités britanniques et françaises. Comprenant un double tunnel ferroviaire et une galerie de service de 50 kilomètres de long, dont 37 kilomètres sous la mer, l'ouvrage permettra la circulation des trains classiques, des trains à grande vitesse et des navettes ferroviaires transportant des automobiles et des camions. Les deux tunnels, d'un diamètre de 7,3 mètres, seront creusés à une profondeur moyenne de 40 mètres sous le niveau de la mer, le niveau le plus profond atteignant 100 mètres, et seront forés sous le détroit entre les terminaux de Sangatte près de Calais et de Cheriton près de Folkestone. Le diamètre de la galerie de service, située entre les deux axes de circulation, sera de 4,5 mètres.

Le coût du projet a été évalué à environ 30 milliards de francs, auxquels s'ajoutent les frais financiers pour 22 milliards de francs, ce qui porterait le coût global de l'opération à 52 milliards de francs. D'une capacité maximale de 12 000 passagers à l'heure, le tunnel permettra de franchir la Manche en une demi-heure, mettant Paris à trois heures et quart de Londres en T.G.V. Les prévisions de trafic pour 1995 font état de 25 millions de passagers par an. Il est prévu que les travaux devraient commencer à la mi-1987 et durer six ans, les premiers passages s'effectuant, d'après les premières prévisions, au printemps 1993. Quant au tunnel routier, il a été précisé que sa construction serait envisagée dans quinze ans, le Premier ministre britannique indiquant que le projet retenu « suppose de passer ensuite au stade de la liaison routière directe ».

B. Les réactions communautaires

Bien qu'ayant un caractère bilatéral, la construction d'un tunnel sous la Manche ne pouvait pas laisser indifférentes les instances communautaires.

1. La Commission

La Commission des Communautés s'est félicitée de la décision franco-britannique et s'apprête à en étudier les implications sur le réseau des transports de la Communauté. Le commissaire européen chargé des transports a souligné que le tunnel encouragera les échanges au sein de la Communauté, profitera au marché intérieur, renforcera sa capacité technologique et favorisera l'emploi à court et à plus long terme. Soulignant que « le projet changera la géographie économique

de l'Europe », le commissaire européen a admis que la liaison pourrait créer des difficultés pour la Belgique, les Pays-Bas et l'Allemagne fédérale et que les « inquiétudes » de certaines régions environnantes ne devaient pas être méconnues. La Communauté, a-t-il déclaré, devra veiller à ce que la transition économique et sociale des régions concernées et de certains types d'emploi se fasse dans de bonnes conditions. Il a également insisté sur la nécessité de prendre en considération, dès le lancement de l'ouvrage, les problèmes d'environnement qu'il pose et qui avaient, d'ailleurs, été pris en compte par les groupes ayant concouru à l'appel d'offres. Enfin, le commissaire européen a indiqué que l'éventualité d'une aide financière de la Communauté se heurtait aux fortes pressions déjà exercées sur les fonds structurels, notamment du fait de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal.

2. Le Parlement européen

Au cours de sa période de session du mois de janvier 1986, le Parlement européen avait souhaité qu'un accord intervienne entre les gouvernements français et britannique sur la construction d'une liaison fixe trans-Manche. Il soulignait en même temps la nécessité d'étudier de façon approfondie toutes les répercussions possibles d'une opération de cette ampleur dans le but d'en réduire les effets négatifs sur l'emploi et l'environnement des régions directement ou indirectement concernées. Regrettant que la France et le Royaume-Uni n'aient pas consulté leur partenaires de la Communauté avant de prendre leur décision, le Parlement européen demandait que la dimension européenne du projet soit davantage prise en compte et que les gouvernements considèrent la possibilité d'un cofinancement par la Banque européenne d'investissement (B.E.I.).

Enfin, M. Jean-Pierre COT, président de la commission des budgets du Parlement européen, a avancé l'idée que les tarifs de péage pour l'utilisation du tunnel sous la Manche soient libellés en écus. Au-delà du symbole, l'avantage du recours à l'écu serait de limiter le risque de change et d'introduire un élément de sécurité financière. Mais même si tous les ouvrages internationaux destinés à franchir des frontières européennes se prêtent à des péages libellés en écus, force est de reconnaître que le moment n'est sans doute pas encore venu de prendre une décision intéressant un ouvrage qui reste à construire et qui, au surplus, intéresse directement un pays dont la monnaie ne participe pas encore au mécanisme de change du Système monétaire européen.

CHAPITRE VII

LA POLITIQUE RÉGIONALE

1. — LE FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL : BILAN DE 10 ANNÉES D'ACTIVITÉ

A. De la création à la réforme de 1985

1. *Les principes*

Associant des pays connaissant des disparités internes comme des disparités entre eux, la Communauté ne pouvait atteindre ses objectifs de création d'un espace sans frontières et de développement économique commun, sans se préoccuper non seulement de corriger les disparités initiales mais aussi de l'impact régional des politiques communautaires.

Ces orientations sont fixées à l'origine par le préambule du traité de Rome qui indique qu'il convient de « renforcer l'unité des économies des États membres et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées. »

2. *Les besoins*

Dans chaque pays de la Communauté européenne, il existe entre les régions des différences de niveau de développement et de richesse. Ces disparités régionales, liées à une répartition déséquilibrée des activités économiques, sont beaucoup plus accusées quand on considère l'ensemble du territoire de la Communauté. Les écarts en termes d'emploi et de production entre la région la moins développée et la plus prospère varient par exemple de 1 à 1,4 en Allemagne, de 1 à 2,4 en France, de 1 à 3,3 au Royaume-Uni et de 1 à 3,8 en Italie, mais de 1 à près de 6 à l'échelle de la Communauté.

Les régions où se posent les problèmes les plus graves sont souvent situées à la périphérie de la Communauté. Prises ensemble, elles comptent plus de 50 millions d'habitants, soit presque un cinquième de la population de la Communauté. Schématiquement, on peut les répartir en deux groupes principaux :

— il s'agit d'une part, de zones rurales sous-développées, dont l'économie dépend largement de l'agriculture. Ces régions, caractérisées par de faibles niveaux de revenus, par des taux élevés de chômage et, souvent, par la déficience des infrastructures, se trouvent surtout en Grèce, dans le Mezzogiorno italien, en Irlande, en Irlande du Nord et, pour la France, en Corse et dans les départements d'outre-mer ;

— d'autre part, il s'agit de régions dont la richesse passée était fondée sur des industries maintenant en déclin, comme les charbonnages, la sidérurgie, la construction navale ou le textile. Ces zones d'ancienne industrialisation, caractérisées par une structure industrielle vieillie et par des taux de chômage élevés, sont nombreuses au Royaume-Uni ainsi qu'en France et en Belgique.

Depuis quelques années, la crise économique a aggravé les problèmes régionaux traditionnels, à la fois dans les régions prospères et dans les régions pauvres. Le chômage s'est accru partout et, si le retard des régions défavorisées ne s'est guère comblé, le déclin de certaines régions industrielles s'est, lui, accéléré.

Les disparités régionales seront encore plus importantes dans la Communauté élargie à l'Espagne et au Portugal : les régions considérées comme les moins développées auront alors une population d'environ 100 millions d'habitants, soit près du tiers de la population de l'Europe des 12.

3. Les objectifs et les moyens

La politique régionale de la Communauté comporte trois axes d'action principaux. Tout d'abord, elle introduit une dimension régionale dans les autres politiques menées par la Communauté. En second lieu, elle poursuit un effort de coordination des politiques régionales des États membres. Enfin, elle comprend une large gamme de soutiens financiers à des actions de développement intéressant les régions défavorisées de la Communauté.

Pour pouvoir évaluer les conditions d'une action efficace dans chacun de ces trois domaines, les instances communautaires doivent évidemment connaître exactement la gravité des problèmes régionaux

dans le contexte européen. En effet, une région jugée défavorisée d'après les critères d'un pays prospère peut être considérée comme moyennement riche dans le contexte d'un autre pays. Des critères communautaires sont donc nécessaires pour procéder à des comparaisons valables et pour fixer des priorités d'action. A cette fin, la Commission européenne prépare périodiquement un rapport sur la situation économique et sociale de toutes les régions de la Communauté et elle propose au Conseil des ministres des priorités et des principes d'action pour l'avenir.

Parallèlement à d'autres actions (prêts C.E.C.A., prêts de la Banque Européenne d'Investissements et au titre du Nouvel Instrument Communautaire, bonifications d'intérêts dans le cadre du S.M.E., aides du Fonds social et enfin, aides au titre de la section « orientation » du F.E.O.G.A.), la correction des disparités économiques régionales est la vocation essentielle du Fonds européen de développement régional (F.E.D.E.R.) institué par un règlement du 18 mars 1975.

Alimenté initialement par une dotation inscrite au budget de la Communauté et qu'il ne faisait que répartir au profit de projets nationaux (1), selon des quotas déterminés pour chaque pays, le F.E.D.E.R. a été réformé une première fois en 1979, sur proposition de la Commission pour accentuer le caractère communautaire de la politique régionale. Ainsi, à côté du mécanisme traditionnel, une section « hors quotas » a été créée pour soutenir des programmes spécifiquement communautaires. Cette première réforme a en outre abouti au renforcement de la responsabilité de la Communauté dans la définition des priorités régionales et enfin à l'institution d'un rapport périodique d'évaluation et d'orientation, adressé par la Commission au Conseil.

B. 1975-1984 : Bilan de dix années d'interventions

En dix années d'existence, de 1975 à 1984, les ressources budgétaires allouées au F.E.D.E.R. ont été multipliées par huit. A son origine, la dotation du F.E.D.E.R. fut très modeste, presque symbolique : l'équivalent de 275 millions d'Écus en 1975 et de 378 en 1977. La barre d'un milliard fut dépassée en 1980 et celle de deux milliards atteinte en 1983, la dotation de 1984 s'élève à 2,14 milliards et, pour l'avenir, le Conseil européen a décidé en principe des augmentations significatives en termes réels. La dotation du F.E.D.E.R. a progressé plus vite que les dépenses générales de la Communauté, si bien que sa part dans le budget, en augmentation constante, a atteint 7,3 % en 1984.

(1) soit sous forme de concours s'ajoutant aux aides nationales, soit sous forme de remboursement aux États d'une fraction de ces aides.

• Évolution des crédits et ventilation par États membres

ACTIONS DE SOUTIEN ET ACTIONS SPÉCIFIQUES: DOTATION DU FEDER DE 1975 A 1984

| Année | Montants (Mio Écus) | Augmentation annuelle en % | Part dans le budget total des CE (en %) |
|-------|---------------------|----------------------------|---|
| 1975 | 257,6 . | - | 4,8 . |
| 1976 | 394,3 . | 53,1 . | 5,6 . |
| 1977 | 378,5 . | 4,0 . | 4,9 . |
| 1978 | 581,0 . | 53,5 . | 4,6 . |
| 1979 | 945,0 . | 62,7 . | 6,1 . |
| 1980 | 1 165,0 . | 23,3 . | 6,7 . |
| 1981 | 1 540,0 . | 32,2 . | 7,3 . |
| 1982 | 1 759,5 . | 14,3 . | 7,6 . |
| 1983 | 2 010,0 . | 14,2 . | 7,6 . |
| 1984 | 2 140,0 . | 6,5 . | 7,3 . |

La répartition des concours du F.E.D.E.R. dans la Communauté européenne fait apparaître une forte concentration sur un certain nombre d'États membres en fonction du système de quotas en vigueur de 1975 à 1984. C'est ainsi qu'au cours de cette première décennie, 70 % des concours du F.E.D.E.R. sont allés vers l'Italie, le Royaume-Uni, la Grèce et l'Irlande, pays dans lesquels se situent les régions qui ont les problèmes les plus graves. Si on rapporte l'ensemble du concours octroyé par le Fonds au cours de cette décennie à la population habitant les zones éligibles aux aides du Fonds dans chaque État membre, l'Irlande vient en tête (211 Écus/habitant), suivie de près par l'Italie (192 Écus/habitant), le Danemark (177 Écus/habitant), la Grèce (173 Écus/habitant) et le Royaume-Uni (143 Écus/habitant). La moyenne pour la Communauté s'élève à 113 Écus/habitant).

Dans le Mezzogiorno, les concours du F.E.D.E.R. représentent jusqu'à 10 % des dépenses publiques d'infrastructures ; en Irlande et en Grèce jusqu'à 20 %.

• La ventilation des actions de soutien par État membre s'établit ainsi :

MONTANTS OCTROYÉS PAR ÉTAT MEMBRE (1975-1984)

| État membre | Industrie, services et artisanat | | Infrastructures | | Études | | Total | |
|-------------|----------------------------------|----------|-------------------|----------|-------------------|-------|-------------------|-----------|
| | Monnaie nationale | Écus | Monnaie nationale | Écus | Monnaie nationale | Écus | Monnaie nationale | Écus |
| B | 1 345,46 | 32,48 | 3 404,51 | 80,00 | 87,00 | 1,93 | 4 836,97 | 114,41 |
| DK | 96,57 | 12,66 | 877,86 | 113,48 | 45,96 | 5,74 | 1 020,38 | 131,88 |
| D | 739,41 | 302,60 | 595,22 | 242,15 | 0,11 | 0,05 | 1 334,74 | 544,79 |
| GR | 2,81(*) | 39,18 | 79,30(*) | 1 052,26 | 0,02(*) | 0,26 | 82,13(*) | 1 091,70 |
| F | 2 028,13 | 336,58 | 8 425,84 | 1 348,91 | 41,17 | 6,02 | 10 495,14 | 1 683,51 |
| IRL | 141,20 | 205,06 | 352,26 | 507,74 | 0,43 | 0,64 | 493,89 | 713,44 |
| I | 526,58(*) | 437,93 | 4 940,40(*) | 3 910,69 | 26,28(*) | 20,12 | 5 493,26(*) | 4 368,73 |
| L | — | — | 508,35 | 11,97 | — | — | 508,35 | 11,97 |
| NL | 61,64 | 22,98 | 354,92 | 133,14 | 0,17 | 0,07 | 416,73 | 156,18 |
| UK | 423,81 | 690,00 | 1 242,94 | 2 085,49 | 3,85 | 6,52 | 1 670,59 | 2 782,01 |
| EUR 10 | — | 2 079,47 | — | 9 477,83 | — | 41,33 | — | 11 598,63 |

(*) En milliards.

- Pour la France, la ventilation de ces crédits s'établit ainsi :

**Actions de soutien
RÉPARTITION RÉGIONALE DES CONCOURS OCTROYÉS DE 1975 A 1984**

| Etat membre | Industrie, services et artisanat | | Infrastructures | | Etudes | | Total | |
|--------------------------|----------------------------------|----------|-----------------|----------|---------|----------|-----------|----------|
| | Mio FF | Mio Ecus | Mio FF | Mio Ecus | Mio FF | Mio Ecus | Mio FF | Mio Ecus |
| France | 2 028,12 | 336,58 | 8 425,82 | 1 340,91 | 41,17 | 6,02 | 10 495,11 | 1 683,51 |
| Haute-Normandie | 10,46 | 1,57 | — | — | — | — | 10,46 | 1,57 |
| Basse-Normandie | 45,35 | 7,45 | 119,94 | 19,07 | — | — | 165,30 | 26,52 |
| Picardie | 16,59 | 2,55 | 2,40 | 0,35 | — | — | 18,99 | 2,90 |
| Champagne- Ardenne | 45,34 | 7,55 | 25,15 | 3,67 | — | — | 70,49 | 11,22 |
| Bourgogne | 4,13 | 0,71 | — | — | — | — | 4,13 | 0,71 |
| Centre | 10,09 | 1,66 | 13,71 | 2,03 | — | — | 23,80 | 3,69 |
| Nord Pas-de- Calais | 438,19 | 75,11 | 149,45 | 22,74 | — | — | 587,64 | 97,85 |
| Bretagne | 132,50 | 21,62 | 1 576,14 | 255,84 | — | — | 1 708,65 | 277,46 |
| Pays-de-la-Loire | 232,07 | 37,36 | 352,06 | 58,24 | — | — | 584,13 | 95,61 |
| Poitou-Charentes | 94,42 | 15,46 | 260,93 | 42,67 | — | — | 355,36 | 58,13 |
| Lorraine | 296,60 | 50,28 | 210,40 | 32,89 | — | — | 507,00 | 83,17 |
| Alsace | 36,90 | 6,21 | 5,02 | 0,74 | — | — | 41,92 | 6,95 |
| Franche-Comté | 0,48 | 0,08 | — | — | — | — | 0,48 | 0,08 |
| Limousin | 33,31 | 5,44 | 458,50 | 73,78 | — | — | 491,81 | 79,22 |
| Aquitaine | 145,70 | 23,81 | 474,85 | 76,05 | — | — | 620,55 | 99,86 |
| Midi-Pyrénées | 120,57 | 19,33 | 1 072,07 | 166,66 | — | — | 1 192,64 | 185,99 |
| Auvergne | 74,96 | 11,94 | 616,94 | 100,46 | — | — | 693,90 | 112,40 |
| Rhône-Alpes | 120,66 | 20,11 | 99,60 | 14,78 | — | — | 220,27 | 34,89 |
| Languedoc- Roussillon | 69,55 | 11,41 | 499,98 | 79,46 | — | — | 569,54 | 90,87 |
| Provence | — | — | — | — | — | — | — | — |
| Côte-d'Azur | 11,39 | 1,89 | 18,78 | 2,74 | — | — | 30,17 | 4,63 |
| Corse | 4,18 | 0,63 | 301,54 | 49,16 | — | — | 305,71 | 49,79 |
| Martinique | 20,43 | 3,46 | 501,93 | 79,81 | — | — | 522,36 | 83,27 |
| Guadeloupe | 23,40 | 4,02 | 506,31 | 80,45 | — | — | 529,72 | 84,47 |
| Guyane française | 23,16 | 3,95 | 246,84 | 38,49 | — | — | 269,99 | 42,44 |
| Réunion | 17,68 | 2,99 | 697,04 | 108,11 | 41,17 | 6,02 | 755,89 | 117,12 |
| Multirégionaux | — | — | 216,24 | 32,73 | — | — | 216,24 | 32,73 |
| | Mio IRL | Mio Ecus | Mio IRL | Mio Ecus | Mio IRL | Mio Ecus | Mio IRL | Mio Ecus |

Depuis la création du F.E.D.E.R., on observe un déclin relatif des opérations dans les secteurs productifs (industrie, services et artisanat) au profit du développement des infrastructures (essentiellement transports et télécommunications, puis, récemment, infrastructures énergétiques) (1). Cette évolution peut être regrettée mais, dans certaines

(1) Ainsi, en 1985, sur un total de 2 321,4 millions d'Écus, 82 % de ces concours ont été destinés à des projets d'infrastructure, 18 % à des projets dans le secteur de l'industrie et des services. Quant aux nouveaux pays bénéficiaires, la totalité de la dotation du Portugal en 1986 ira aux infrastructures, et l'Espagne emploiera 132 millions d'Écus aux infrastructures et 2,5 aux projets industriels.

zones, il est indispensable de créer, d'abord, les conditions nécessaires (routes, eau, électricité) pour que les investissements industriels deviennent possibles. En outre, la crise économique a raréfié les occasions d'investissements productifs. Du moins, le F.E.D.E.R. aura-t-il permis d'améliorer les infrastructures de certaines régions particulièrement défavorisées et d'y créer ainsi les conditions d'un développement économique futur.

• Projets nationaux et programmes communautaires

A partir de 1980, certaines actions communautaires spécifiques de développement régional ont été engagées sous forme de programmes, préfigurant en cela certaines grandes orientations désormais retenues pour le fonctionnement du F.E.D.E.R. Ces actions visent à prévenir les effets défavorables qui pourraient résulter, pour certaines régions, de l'élargissement de la Communauté ou à accompagner les politiques communautaires poursuivies dans les secteurs de la sidérurgie, de la construction navale, du textile-habillement et des énergies alternatives.

Depuis l'institution des programmes communautaires, la ventilation entre ces actions et les projets nationaux s'établit ainsi :

| | Projets | Programmes |
|-----|-----------------|-----------------|
| | Millions d'Écus | Millions d'Écus |
| B | 114,38 | 0,98 |
| DK | 131,75 | — |
| D | 544,78 | 0,90 |
| GR | 1 093,51 | 6,73 |
| F | 1 683,60 | 38,38 |
| IRL | 712,87 | 11,72 |
| I | 4 352,83 | 38,85 |
| L | 11,96 | — |
| NL | 156,16 | 0,23 |
| UK | 2 735,62 | 42,36 |
| CEE | 11 537,46 | 140,15 |

Les principaux programmes communautaires sont les suivants :
Actions communautaires spécifiques Engagements 1981-1984

| Programmes | Enveloppe globale sur cinq ans | Engagements (Mio) | | |
|--|--------------------------------|-------------------|---------------|-------------|
| | | 1981-1984 | | |
| | Écu | Mon. nat. | Écu | %(*) |
| Première série | 216 | | 116,78 | 54,1 |
| Belgique | | | | |
| — Zones sidérurgiques(*) | 6 | 43,47 | 0,98 | 16,3 |
| France | | | | |
| — Élargissement(*) | 55 | 248,73 | 38,38 | 69,8 |
| Irlande | | | | |
| — Zones frontalières(*) | 16 | 8,36 | 11,72 | 73,3 |
| Italie | | | | |
| — Énergie(*) | 16 | 6 610,53 | 5,03 | 31,4 |
| — Élargissement(*) | 65 | 45 614,33 | 33,82 | 52,0 |
| Royaume-Uni | | | | |
| — Zones frontalières(*) | 8 | 2,14 | 3,65 | 45,6 |
| — Zones sidérurgiques(*) | 33 | 7,37 | 12,76 | 38,7 |
| — Zones construction navale(*) | 17 | 6,13 | 10,45 | 61,5 |
| Deuxième série | 235 | | 23,37 | 9,9 |
| RF d'Allemagne | | | | |
| — Zones sidérurgiques(*) | 13 | 2,01 | 0,90 | 6,9 |
| Grèce | | | | |
| — Élargissement(*) | 40 | 499,05 | 5,48 | 13,7 |
| — Énergie | 20 | 113,83 | 1,25 | 6,3 |
| Pays-Bas | | | | |
| — Zones textile(*) | 7 | 0,58 | 0,23 | 3,3 |
| Royaume-Uni | | | | |
| — Zones sidérurgiques(*) | 33 | 1,98 | 3,30 | 10,0 |
| — Zones construction navale(*) | 17 | 1,02 | 1,70 | 10,0 |
| — Zones textile(*) | 105 | 6,31 | 10,50 | 10,0 |
| Total | 451 | | 140,15 | 31,1 |
| (*) Pourcentage par rapport à l'enveloppe globale. | | | | |

II. — LE F.E.D.E.R. DEPUIS 1985 ET L'ÉLARGISSEMENT DE LA C.E.E.

A. Les nouvelles structures d'intervention

Décidée par le Conseil européen de Stuttgart, l'action engagée par la Communauté pour une réforme en profondeur de l'ensemble de sa politique socio-structurelle, de façon à permettre une meilleure convergence et une meilleure cohérence des politiques communautaires a abouti, en ce qui concerne le F.E.D.E.R., à l'adoption d'un règlement, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1985.

Outre l'accroissement de la part des crédits réservés aux programmes communautaires, qui atteindra 20 % en 1987 (programmes spécifiquement communautaires proposés par la Commission et arrêtés par le Conseil à la majorité qualifiée, et « programmes nationaux d'intérêt communautaire » présentés par les États membres à la Commission), l'augmentation du taux de participation du Fonds au financement des projets et programmes, porté de 30 à 50 % et, pour les opérations exceptionnelles, de 40 à 55 % (1) ; et l'exclusion de certains travaux (écoles, hospices, crèches et hôpitaux, bâtiments administratifs, publics et logements), la réforme substitue à l'ancien système, rigide, des quotas, une répartition plus souple selon des « fourchettes ». La limite inférieure de la marge de ces « fourchettes » constitue le minimum des ressources du F.E.D.E.R. garanti à chaque État membre, à condition qu'un volume adéquat de demandes de concours éligibles soit adressé à la Commission européenne. La variation des ressources accordées entre les limites inférieure et supérieure de la marge est déterminée par l'intérêt communautaire des actions présentées au concours du F.E.D.E.R.

Entré en vigueur le 1^{er} janvier 1985, le système a été modifié par le Conseil le 18 décembre 1985 pour tenir compte de l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal.

(1) Le Conseil des Ministres a également décidé le 18 décembre 1985 une dérogation à cette règle pour le Portugal, à savoir la possibilité d'appliquer des taux de participation du F.E.D.E.R. allant jusqu'à 70 % pour une période allant jusqu'à la fin 1990. Cette dérogation tient compte du volume réduit des dotations budgétaires que le Portugal peut destiner aux investissements et, par conséquent, de la capacité limitée de ce pays à financer les actions nécessaires à son développement.

• Répartition par pays des ressources du F.E.D.E.R. (fourchettes antérieures et nouvelles fourchettes décidées par le Conseil le 18 décembre 1985 pour chaque État membre)

Répartition par pays des ressources du F.E.D.E.R. (fourchettes inférieures et nouvelles fourchettes décidées par le Conseil le 18 décembre 1985 pour chaque Etat membre)

| Etat membre | 1985 | | 1986 | |
|-------------|-----------------------------|-------------------|------------------------------------|-------------------|
| | Fourchettes antérieures (%) | | Nouvelles fourchettes décidées (%) | |
| | Limite inférieure | Limite supérieure | Limite inférieure | Limite supérieure |
| B | 0,90 | 1,20 | 0,61 | 0,82 |
| DK | 0,51 | 0,67 | 0,34 | 0,46 |
| AM | 3,76 | 4,81 | 2,55 | 3,40 |
| E | — | — | 17,97 | 23,93 |
| GR | 12,35 | 15,74 | 8,36 | 10,64 |
| F | 11,05 | 14,74 | 7,48 | 9,96 |
| IR | 5,64 | 6,83 | 3,82 | 4,61 |
| I | 31,94 | 42,59 | 21,62 | 28,79 |
| L | 0,06 | 0,08 | 0,04 | 0,06 |
| N | 1,00 | 1,34 | 0,68 | 0,91 |
| P | — | — | 10,65 | 14,20 |
| UK | 21,42 | 28,56 | 14,50 | 19,31 |

Pour 1985, les dotations réparties en six tranches successives se sont distribuées ainsi :

(en millions d'Ecus)

| État membre | Concours octroyés 1985 | | | | Paiements 1985 | Concours octroyés 1985 | | | |
|-------------|------------------------|----------|--------|---------|----------------|------------------------|----------|--------|----------|
| | Projets | Program. | Études | Total | | Projets | Program. | Études | Total |
| Belgique | 24,2 | — | 0,3 | 24,5 | 12,3 | 134,7 | 10,0 | 2,2 | 137,9 |
| Danemark | 13,2 | — | — | 13,2 | 7,8 | 137,7 | — | 5,7 | 143,4 |
| RFA | 73,6 | 10,1 | — | 83,7 | 61,7 | 621,1 | 11,0 | 0,1 | 632,2 |
| Grèce | 409,0 | — | — | 409,0 | 309,0 | 1 530,2 | 6,7 | 0,3 | 1 537,2 |
| France | 281,1 | 28,8 | — | 309,0 | 233,2 | 1 926,8 | 67,2 | 6,0 | 2 000,0 |
| Irlande | 153,8 | 3,4 | — | 157,2 | 118,2 | 864,2 | 15,1 | 0,6 | 879,9 |
| Italie | 870,1 | — | 1,0 | 471,1 | 381,1 | 5 144,2 | 38,8 | 20,7 | 5 203,7 |
| Luxembourg | — | — | — | — | 0,6 | 11,8 | — | — | 11,8 |
| Pays-Bas | 17,0 | 1,8 | — | 18,8 | 16,4 | 173,9 | 2,0 | 0,1 | 176,0 |
| Royaume-Uni | 479,4 | 127,7 | 1,0 | 608,1 | 483,7 | 3 285,6 | 170,1 | 7,5 | 3 463,2 |
| Communauté | 2 321,4 | 171,3 | 2,3 | 2 495,5 | 1 624,0 | 13 830,2 | 311,9 | 43,3 | 14 185,3 |

Pour prévenir les réticences de certains États devant la diminution de leur part relative à la suite de la réforme et surtout de l'élargissement, la Commission avait affirmé qu'aucun État membre ne verrait sa part diminuer, en valeur absolue, par rapport à 1985, compte tenu de l'augmentation projetée du budget du Fonds.

En effet, la Commission avait proposé qu'en 1986 le F.E.D.E.R. fût doté de 3 433 millions d'Écus, en augmentation de 50 % par rapport à 1985 où son action ne concernait que dix États membres. Déduction faite des montants prévus pour l'Espagne et le Portugal, l'accroissement proposé pour les dix anciens États membres n'était pourtant que de l'ordre de 5 %, ce qui — en termes réels — aurait signifié une stagnation du volume des concours. Le budget communautaire finalement adopté pour 1986 ne prévoit qu'une dotation du Fonds régional de 3 176,5 millions d'Écus. Par conséquent, les aides du Fonds à chacun des dix « anciens » États membres vont diminuer en termes, absolus et réels, en 1986 tandis que les régions espagnoles et portugaises recevront moins de concours que prévu initialement.

B. Les difficultés actuelles

Comme d'autres institutions communautaires, le F.E.D.E.R. se trouve donc confronté à des difficultés financières, mais celles-ci peuvent avoir un effet tout à fait positif si elles sont l'occasion d'une recherche d'efficacité, au prix éventuellement d'une réorientation des actions et d'une restructuration des moyens.

1. *Financement du Fonds*

Les difficultés les plus flagrantes touchent bien sûr au besoins de financement accrus dans les régions les plus touchées par la crise et accrus aussi par l'élargissement de la Communauté d'abord à la Grèce, puis à l'Espagne et au Portugal.

Le difficile débat budgétaire au sein des organes communautaires a été l'occasion d'une remise en cause de la gestion des fonds structurels et parmi eux, du F.E.D.E.R., notamment de la part des pays « débiteurs nets ».

Comme le montre le tableau (1) ci-après, l'écart entre les crédits de paiement et les crédits d'engagement est allé grandissant ces dernières années. Même s'il y a eu une amélioration en 1985, il est inquiétant de constater que le budget 1986 fait apparaître une nouvelle augmentation de cet écart, qui affecte surtout le F.E.D.E.R. Cette situation pose de gros problèmes et l'on peut s'interroger sur les décisions des Conseils

(1) « La semaine européenne » citant « la lettre européenne ».

économie-finances qui ont, au fur et à mesure de l'adoption des budgets, pris des engagements dépassant les ressources dont pouvait disposer la C.E.E. Conséquence : les paiements ont été reportés et les engagements énormes ainsi accumulés ont dû être étalés sur plusieurs années.

| Budget | 1981 | | | 1984 | | | 1985 | | | 1986 | | |
|----------------|---------|---------|---------|-------|-------|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | E (1) | P (2) | D | E | P | D | E | P | D | E | P | D |
| Fonds Régional | 1 540 | 819 | 721 | 2 140 | 1 412 | 728 | 2 289 | 1 610 | 679 | 3 176 | 2 223 | 953 |
| Total | 3 195,3 | 1 957,7 | 1 237,6 | 4 709 | 2 227 | 752 | 4 954 | 3 652 | 1 302 | 6 . . | 4 991 | 1 364 |

(1) Engagements (2) Paiements.

Cette situation a d'ailleurs suscité des observations de la Cour des Comptes de la Communauté européenne dont le Président, M. Mart, a souligné, devant les ministres des Finances des 12, réunis le 30 mars 1986, l'accumulation des charges non honorées.

A la fin de l'année dernière, elles pouvaient être estimées à 17 milliards d'Écus, en raison d'une accumulation d'engagements de dépenses, non suivis de paiements.

Ce « poids du passé » se compose de 11 milliards d'Écus d'engagements au titre des fonds structurels (F.E.O.G.A., F.E.D.E.R. et Fonds Social), 1 milliard d'Écus de remboursement à certains États membres (Royaume-Uni) et 5 milliards au titre des charges et pertes sur les stocks agricoles.

M. Mart a critiqué l'usage fait des aides des fonds structurels dans les pays membres où elles servent, le plus souvent, à rembourser partiellement des dépenses déjà faites par les budgets nationaux. Il a souhaité une meilleure transparence budgétaire et une surveillance accrue de l'emploi des fonds.

Mais une difficulté plus pernicieuse touche au mécanisme même du transfert et au poids de la solidarité communautaire d'une Europe à 12 comprenant des pays à peu près entièrement éligibles aux aides du Fonds tandis que les pays « riches », « débiteurs nets », subissent la crise d'industries traditionnelles affectant gravement des régions jadis prospères. Le dilemme est alors entre un éparpillement des crédits et leur augmentation incontrôlée, ou en une concentration plus accentuée qui augmentera encore les transferts des pays « débiteurs nets » vers les autres. La crise financière n'est en fait que la traduction de ce choix difficile.

2. *Des choix difficiles*

A conditions d'éligibilité aux aides du F.E.D.E.R. inchangées, les zones qui théoriquement et juridiquement pourraient prétendre à ces aides, représenteront plus de 70 % du territoire et 40 % de la population de la Communauté à 12.

La Commission préconise un resserrement des zones d'intervention du F.E.D.E.R. pour en accroître l'efficacité, avec une définition « optimale » qui réserverait les ressources du Fonds à 25 — 30 % de la population communautaire. Mais il faut rappeler que le mécanisme actuel des aides impose des transferts déjà considérables, c'est ainsi que l'Allemagne, avec un nombre d'habitants à peu près analogue à celui de l'Italie, obtient environ 4 % des concours du F.E.D.E.R. et l'Italie 32 %. La Grèce, également, reçoit un concours six fois supérieur à celui de la Belgique tout en ayant un nombre comparable d'habitants. L'Irlande, avec 1 % de la population de la Communauté, reçoit à elle seule 6 % des concours, c'est-à-dire environ six fois plus que sa part dans la population totale !

Ainsi, en 1984, 71 % des financements du F.E.D.E.R. ont été destinés à 18 régions où vivent 20 % de la population de la Communauté à 10 (Mezzogiorno italien, Grèce centrale et septentrionale, Irlande, départements d'outre-mer français). Certes, on fait observer que les régions en retard « payent » leur participation au marché commun par l'ouverture des frontières et la suppression des obstacles à l'importation, avantageuses pour les pays et les régions les plus développées en raison de l'élargissement du marché préférentiel dont ils disposent. La contrepartie est représentée par les transferts de ressources réelles des pays plus prospères vers les autres, par la prise en considération des intérêts des régions en retard lors de la définition et de l'application des politiques communes, par les dérogations aux règles de concurrence. Sans ces échanges d'avantages ou de désavantages, il ne saurait y avoir de marché commun. Sans doute, mais il y a là l'occasion de différences d'appréciation quant aux avantages et désavantages du système et de ses réformes éventuelles pour chaque État membre, différences d'appréciation qui ne peuvent que s'accroître avec la crise persistante de certaines régions jadis prospères en Grande-Bretagne, en Belgique, en France bien sûr (le Nord, le bassin Lorrain) et même en R.F.A. Les avantages du marché élargi à 12 l'emportent-ils, ou même compensent-ils, pour ces pays le poids de la solidarité ? Accentuer un peu plus les mécanismes redistributifs, au profit des nouveaux États membres, en particulier, peut susciter des réactions négatives dans

l'opinion publique des régions septentrionales les plus touchées par la crise et amener une contestation de la solidarité communautaire au nom du traditionnel « charité bien ordonnée commence par soi-même ».

C'est sans doute pour prévenir ces difficultés que le règlement entré en vigueur le 1^{er} janvier 1985 a expressément réaffirmé la vocation du F.E.D.E.R. à intervenir dans les régions industrielles en déclin et en reconversion (notamment du fait même des politiques communautaires de restructuration de certaines productions excédentaires, les aides du F.E.D.E.R. peuvent ainsi se cumuler avec les prêts « reconversion » C.E.C.A. pour ces régions), non seulement dans les zones d'activité sidérurgiques ou de production d'énergie et de constructions navales mais aussi, désormais, dans les zones de production textile.

Ce sont donc toutes les activités aujourd'hui les plus touchées par la crise dans les régions les plus anciennement industrialisées qui sont à présent éligibles aux aides du F.E.D.E.R.

Ainsi, les 3^e et 4^e tranches du F.E.D.E.R. décidées par le Conseil le 15 novembre 1985 comprennent le financement de programmes communautaires dans des régions touchées par la restructuration industrielle, en Hollande (sidérurgie), en Allemagne (sidérurgie et chantiers navals). De même la Commission a approuvé en décembre 1985 les premiers programmes d'intérêt communautaire (financement pluriannuel d'investissements cohérents selon le nouveau règlement du F.E.D.E.R. entré en vigueur en 1985). Ils intéressent plusieurs régions en Grande-Bretagne et, en France, des travaux d'infrastructure (pour 28,8 millions d'Ecus) en Ariège, dans le Tarn, l'Aveyron, en Auvergne, dans le Limousin ainsi que dans les bassins miniers et sidérurgiques du Nord-Pas-de-Calais. Elle a aussi décidé l'attribution d'aides du F.E.D.E.R. à deux régions sidérurgiques en Allemagne (Basse Saxe et Bavière).

Mais ces actions ponctuelles au profit des pays anciennement industrialisés et « débiteurs nets » n'éviteront pas que se repose, tôt ou tard, la question du devenir de la politique régionale de la Communauté avec l'explosion des besoins, consécutive à l'élargissement à 12 (1), alors même que la prolongation des difficultés économiques impose plus de rigueur budgétaire et fait apparaître des zones de paupérisation dans les États les plus prospères.

(1) les deux premières tranches adoptées en 1986 l'ont été au profit de l'Espagne et du Portugal exclusivement.

A la demande de Mme Barbara Castle, la Commission a établi une évaluation du développement relatif des régions européennes. Les résultats disent la difficulté des redéfinitions que la même Commission préconise pour concentrer les aides et accentuer le caractère redistributif du Fonds. Par rapport à la moyenne de la Communauté, exprimée par le chiffre 100, la Grèce place 7 régions dans les plus pauvres, entre l'indice 38 (Thrace) et l'indice 43 (Péloponnèse). La Calabre (53), la Corse (55) et la Sicile (58) viennent ensuite. L'Italie aligne 6 régions entre la Sicile (58) et la Sardaigne (64). En France, outre la Corse, on trouve le Limousin (84), le Midi-Pyrénées et le Languedoc-Roussillon (85), la Bretagne (87), le Poitou-Charente (88) et l'Auvergne (89). L'Irlande, tout entière, est à l'indice 65 et l'Irlande du Nord, région la plus pauvre du Royaume-Uni, est à l'indice 72. Les régions les plus défavorisées en Allemagne, en Belgique et aux Pays-Bas sont le Luxembourg (76), le Luxembourg belge (78) et la Frise (81). Dans cette liste ne figurent ni le Luxembourg ni le Danemark.

C'est dire la difficulté des choix futurs dès lors qu'est écartée la croissance indéfinie des fonds à répartir.

C. Une nouvelle crise est-elle évitable ? perspectives d'amélioration et incertitudes

1. Des difficultés budgétaires latentes

Ainsi, malgré le bond de 38 % des financements alloués au F.E.D.E.R. pour 1986 pour faire face aux besoins des nouveaux pays membres, la Commission s'est-elle alarmée, en avril 1986, de la situation budgétaire des fonds structurels.

Selon le document de la Commission sur la situation des Fonds structurels, les crédits de paiement actuellement inscrits dans le budget 1986 sont insuffisants pour un montant évalué à 1 169 millions d'Écus, dont :

- 500 millions pour le Fonds social ;
- 493 millions pour le Fonds européen de développement régional ;
- 176 millions pour le F.E.O.G.A.-Orientation (structures agricoles).

La Commission affirme qu'au cas où des crédits supplémentaires ne seraient pas mis à disposition, la cessation de paiements intervien-

dra d'abord au Fonds social, probablement en octobre, puis au Fonds régional et au F.E.O.G.A.-Orientation, probablement en novembre.

Les raisons principales du problème sont les suivantes :

— l'autorité budgétaire n'a pas respecté l'équilibre entre les crédits d'engagement et les crédits de paiement proposé par la Commission dans son avant-projet de budget pour 1986. En effet, l'autorité budgétaire a refusé 441 millions d'Écus (6 %) de la proposition de la Commission pour les engagements et 896 millions d'Écus (15 %) pour les paiements ;

— la mesure dans laquelle l'Espagne et le Portugal utiliseraient la possibilité d'obtenir des avances et des paiements accélérés au titre du Fonds régional a été sous-estimée dans l'avant-projet de budget pour 1986 ;

— les obligations de paiement du F.E.O.G.A.-Orientation au titre des mesures indirectes ont été révisées à la hausse, pour tenir compte des dernières informations fournies par les États membres.

Le Conseil avait demandé à la Commission non seulement de faire le point sur la situation, mais aussi d'indiquer les solutions possibles au déséquilibre actuel. La Commission indique que :

— la solution optimale consiste évidemment à mettre à la disposition des Fonds structurels les 1,17 milliard d'Écus qui manquent pour couvrir les engagements de l'année en cours ; la Commission donnant sa préférence à cette solution ;

— si, toutefois, les contraintes budgétaires (épuisement des recettes disponibles) obligent à se contenter d'une solution partielle, la Commission serait disposée à rechercher avec le Conseil et le Parlement les possibilités d'une gestion plus flexible des Fonds structurels, comportant une modulation des paiements (par exemple, en réduisant le montant des avances et des paiements accélérés). Il est toutefois évident que de tels artifices se limitent à reporter les difficultés sur les années suivantes ; la nécessité d'augmenter les crédits de paiement dans les prochains exercices en serait encore accrue.

Ce sombre constat des difficultés budgétaires, qu'exacerbera une dispersion des régions éligibles, malaisée à réduire, n'empêche pas la recherche du perfectionnement des mécanismes actuels. La crise latente devrait même être un puissant stimulant de l'évaluation des méthodes actuelles et d'innovation, voire de remise en cause.

2. *Des perspectives d'amélioration*

Le règlement entré en vigueur le 1^{er} janvier 1985 se veut une première réponse aux difficultés structurelles du F.E.D.E.R. en introduisant plus de souplesse dans la gestion avec le système des « fourchettes », en augmentant la part des « programmes communautaires » et des « programmes nationaux d'intérêt communautaire » qui, décidés ou approuvés par la Commission, doivent introduire plus de cohérence dans les interventions du Fonds ; enfin, par l'articulation plus « serrée » de ces interventions avec les initiatives locales, y compris au niveau des P.M.E.

a) *Les programmes intégrés*

La perspective la plus prometteuse est peut-être la recherche « d'intégration », ou, pour mieux dire, de coordination des interventions de la Communauté au titre du F.E.D.E.R., des autres Fonds, de la C.E.C.A., etc...

D'ores et déjà, un pas important a été franchi avec la mise en place des Programmes Intégrés Méditerranéens (P.I.M.) et les nouvelles dispositions du F.E.D.E.R. qui visent, entre autres, au rattrapage du retard technologique par les pays du Sud. Approuvés au Conseil des Affaires étrangères au printemps 1985, mis en vigueur en janvier de cette année, les P.I.M. étaient conçus, au départ, comme une réponse apportée par la C.E.E. aux défis de l'élargissement et à ses conséquences négatives sur les marchés méditerranéens de l'Europe à « Dix ». Ils concernent donc uniquement la Grèce sauf Athènes, la moitié méridionale de l'Italie et les sept régions du Midi de la France (1). Ils prévoient une enveloppe de 6,6 milliards d'Écus plus des prêts B.E.I. sur sept ans. Deux milliards de subventions sont réservés aux P.I.M. grecs, le reste est partagé entre la France et l'Italie. Le caractère exemplaire de ces programmes réside justement dans leur nature « intégrée » : ils mettent à contribution tous les moyens financiers communautaires et sont issus d'une politique d'ensemble à laquelle participent aussi bien les instances régionales que communautaires. Mais là aussi, les crédits de paiement des P.I.M. accusent déjà un retard sur les crédits d'enga-

(1) La Commission a adopté en décembre 1985 cinq nouvelles actions pour la France : à Lascaux, en Aquitaine, dans le Gard, sur le plateau de Valensole dans les Alpes-de-Haute-Provence, dans le Tarn et Garonne et dans le « Moyen Lot ». D'autre part, 4 premières actions pilotes préparatoires ont été décidées en mars 1986, intéressant la Grèce et l'Italie.

gement : 260 millions d'Écus engagés pour le budget C.E.E. 1986 contre 133 millions en crédits de paiement. C'est dire que la crise budgétaire menace à leur tour les nouveaux instruments « intégrés » tout comme les fonds qui concourent à leur financement.

D'autres projets mettent en jeu plusieurs concours au service de la politique régionale. Par exemple, le gazoduc en Italie, qui transporte le gaz d'Algérie, a été financé par le F.E.D.E.R., la B.E.I. et le N.I.C. Six régions : Molise, Basilicata, Sardaigne ; Irlande, Macédoine et Ipeiros, ont bénéficié de financements à la fois du F.E.D.E.R., du F.E.O.G.A., de la B.E.I. et du N.I.C. D'autres opérations intégrées se poursuivent à Naples et à Belfast.

Il est évident que cette coordination doit être systématiquement recherchée pour éviter incohérences et gaspillages.

Intéressante encore apparaît l'opération prise en charge partiellement par le F.E.D.E.R. à titre des « programmes nationaux communautaires » des trois projets coordonnés de la Belgique, la France et le Luxembourg en vue de créer un « Pôle européen de développement » dans la région de Longwy-Aubange-Rodange. Ce projet élaboré dans le cadre du nouveau règlement du F.E.D.E.R. associe des investissements de restructuration industrielle et d'infrastructure. Coordination entre les instruments d'intervention, coordination transfrontalières, il conviendra d'apprécier si les promesses de meilleure cohérence et donc d'efficacité des interventions « intégrées » sont tenues. Des « opérations-tests » à réaliser en Grèce et en Italie dès cette année permettront peut-être une première évaluation.

b) *Le pari technologique*

Afin de compenser la tendance naturelle des zones les moins avancées de mobiliser les aides au profit des seules infrastructures lourdes, au risque de ne pas leur permettre de combler leur retard vis-à-vis des secteurs de pointe, la Commission a transmis au Conseil en janvier 1986 deux programmes communautaires à cofinancer par le F.E.D.E.R., orientés vers des investissements plus « sophistiqués » :

- un programme Valoren de « valorisation du potentiel énergétique endogène » ;
- un programme Stab de renforcement des télécommunications.

Pour ces deux programmes, qui s'étendent sur la période 1986-1990, la contribution financière communautaire, pour les cinq ans, s'élève à 680 millions d'Écus : 450 millions pour le programme Stab et 230 millions pour le programme Valoren.

Le programme Valoren vise au développement des énergies locales pouvant être utilisées sur place. Il concerne la Corse et les départements français d'outre-mer (15 millions d'Écus), la Grèce (50 millions d'Écus), l'Irlande du Nord (15 millions d'Écus), l'Irlande (25 millions d'Écus) et le Mezzogiorno (125 millions d'Écus). L'Espagne et le Portugal reçoivent respectivement 75 et 50 millions d'Écus pour des régions à déterminer.

Le programme Stab pour le développement des télécommunications concerne les mêmes régions. Il devrait faciliter l'implantation des P.M.E. dans ces régions.

c) Les incertitudes

Outre une meilleure coordination des « guichets » distributeurs d'aides et prêts divers, et un développement des programmes communautaires de préférence aux projets nationaux, la Commission, soucieuse de prévenir le retour de difficultés budgétaires récurrentes et d'augmenter l'efficacité de la politique régionale, se préoccupe des améliorations possibles des mécanismes d'intervention du F.E.D.E.R.

La Commission est surtout préoccupée par le fait que les ressources du F.E.D.E.R. sont très éparpillées en raison de l'étendue de la couverture territoriale actuelle. Elle suggère donc que cette couverture soit réduite, ce qui entraînerait une plus grande concentration des ressources et rendrait la politique régionale communautaire plus « incisive ». Deuxième sujet de discussion : la possibilité de doubler la part des ressources du F.E.D.E.R. consacrée au financement de l'investissement productif direct : 24 % en 1984 que la Commission voudrait voir porter à 30 % dans le cadre par exemple des nouveaux programmes d'intérêt communautaire fondés sur le règlement entré en vigueur le 1^{er} janvier 1985 et qui favorisent l'approche intégrée de projets locaux associant infrastructures et investissements productifs. A cet égard, l'exclusion par le nouveau règlement de certains investissements ressortissant à l'évidence des budgets nationaux dans l'organisation des services publics apparaît comme une excellente mesure.

Les améliorations poursuivies ou souhaitées par la Commission apparaissent cependant, au mieux, comme des palliatifs et les incertitudes demeurent.

La concentration des aides sur des zones plus strictement définies doit être regardée comme politiquement très difficile dans la mesure où la crise et le chômage persistants dans certaines régions des pays « riches » rendraient l'alourdissement des mécanismes redistributifs de moins en moins supportable pour ces pays, « débiteurs nets ».

Quant au développement du caractère communautaire de la politique régionale, s'il peut être un facteur d'efficacité en favorisant la cohérence des interventions, il peut n'être pas exempt d'effets inverses ; dans la mesure où l'allongement des circuits de décision éloigne le lieu de décision des informations qui permettraient de juger valablement de l'opportunité d'un investissement, le recours à des financements communautaires pourrait être mobilisé au profit des projets les plus incertains. Que penser par exemple du financement par le F.E.D.E.R. d'une étude de « musée de l'automobile » à Assen aux Pays-Bas ? (1)

Ces institutions sont généralement rentables, et dès lors le financement privé, ou du moins local, doit pourvoir aux investissements nécessaires ; et si ce projet particulier devait ne pas l'être, au nom de quoi mobiliser, avec un financement F.E.D.E.R., la solidarité communautaire en faveur d'un équipement à la recherche de public ? A moins qu'investir ne devienne une fin en soi...

Bien loin, ainsi, d'être un gage de plus grande efficacité, le recours aux concours communautaires pourrait même fonctionner comme un « appel » en cas de réserve des responsables des politiques régionales nationales devant un projet à la rentabilité par trop aléatoire, et cela d'autant plus volontiers que le financement en est largement « indolore » pour les « bénéficiaires », puisant dans la manne alimentée par un prélèvement sur le produit d'impôts indirects de l'ensemble des États membres.

Quelle rationalité économique pourrait survivre à une pareille dilution de la confrontation entre les besoins, les prestations et les coûts, dont l'ajustement sous le double contrôle des contribuables/consommateurs est le seul gage de l'efficacité des investissements,

(1) cf. Bulletin C.E. 12.1985 (2.1.133).

non seulement sous l'aspect économique, mais social aussi (les pays à économie administrée qui connaissent un prélèvement maximum au profit des investissements planifiés ne semblent pas apporter le maximum de satisfaction à leurs consommateurs).

A l'heure où précisément la plupart des États membres s'interrogent sur l'efficacité des politiques régionales (1) et s'il s'avère que les améliorations déjà apportées ou envisagées ne sont que des palliatifs, d'ailleurs difficiles à mettre en œuvre (concentration) voire d'efficacité douteuse (accentuation du caractère communautaire dans la gestion des fonds), ne conviendrait-il pas de saisir l'occasion de ce dixième anniversaire pour tenter une évaluation de l'efficacité des aides déjà distribuées (11 milliards six cents millions d'Écus de 1975 à 1984) et de faire un véritable bilan de la politique régionale déjà menée avant d'en promouvoir peu à peu la transformation en une planification communautaire alors même qu'elle n'a pas toujours tenu ses promesses au niveau national. Présentée parfois comme la contrepartie nécessaire à l'ouverture des frontières, la politique régionale, par les sommes qu'elle met en jeu, par les demandes qu'elle suscite, n'appelle pas seulement des améliorations techniques qui lui permettent de poursuivre une fuite en avant coûteuse, mais un examen de ses avantages rapportés à ses coûts (2). Sans doute convient-il d'apurer « le poids du passé » des engagements accumulés, mais plus encore d'analyser les causes de cette accumulation et d'évaluer lucidement les résultats obtenus afin de mesurer le poids de l'avenir et de ne pas gaspiller la solidarité communautaire.

(1) cf. Les débats en France même sur l'avenir de la Datar.

(2) Y compris les coûts de gestion.

CHAPITRE VIII

L'EUROPE DE L'AUDIOVISUEL

I. — UNE PRESTATION DE SERVICE COMME LES AUTRES ? LIBÉRALISME OU RÉGLEMENTATION

Affirmant que « l'émission de télévision est une prestation de service » et que, comme telle, « le principe de libre circulation, aux termes du traité, lui est applicable », la Commission s'emploie à traquer les obstacles à l'établissement d'un « marché commun » de la diffusion audiovisuelle. Mais la même Commission n'en est pas moins consciente des éléments culturels, voire politiques, de cette prestation de services pas tout à fait comme les autres ; aussi préconise-t-elle une réglementation inspirée directement par ces préoccupations, sans qu'il lui soit besoin, cette fois, et pour cause, de se référer à la lettre des traités. Enfin, la Commission mesure le développement de ces activités dans le monde de demain, la position relativement fragile des industries européennes face à de puissants concurrents. Elle souhaite donc que l'Europe puisse valoriser son gisement d'images et d'informations, son « savoir faire » technique et culturel, face à ses concurrents et participe au mieux de ses capacités au développement du marché que suscitera le formidable besoin d'images et de services audiovisuels sophistiqués lié aux progrès des moyens de diffusion et de réception. Aussi, la Commission promeut-elle, dans ce double souci d'affirmation des traditions culturelles européennes et de leur valorisation économique, des mesures de soutien à ces prestations de services décidément pas comme les autres.

La délicate conciliation entre des préoccupations aussi hétérogènes, libre prestation et donc démantèlement des obstacles nationaux, mais réglementation commune et soutien communautaire, explique les difficultés rencontrées sur le chemin de l'Europe de l'audiovisuel, qu'il s'agisse de mesures tendant à instaurer un marché commun dans ce domaine et des règles communes, ou qu'il s'agisse d'une intervention communautaire de soutien aux activités audiovisuelles.

II. — LE MARCHÉ COMMUN DE L'AUDIOVISUEL

Pour répondre à ce triple défi, « le défi lancé par les mutations technologiques et industrielles, le défi de l'organisation de l'espace audiovisuel européen, le défi culturel », la Commission, qui a d'ailleurs réaffirmé dans son programme pour 1986, parmi ses priorités, l'élaboration de directives relatives aux activités de radio et de télédiffusion, a poursuivi ses travaux antérieurs (1) et préparé deux propositions de directives visant, d'une part, à coordonner les développements techniques et, d'autre part, à établir le cadre économique-juridique dans lequel la radiodiffusion s'exerce.

A. La coordination technique et industrielle

Le premier projet s'inspire du constat que l'évolution technologique fait apparaître une convergence croissante entre informatique, télécommunications et audiovisuel ; que l'avènement des satellites de distribution de programmes (dès fin 1986), de télévision directe, le développement des réseaux câblés et la mise au point prochaine de la télévision à haute définition, et simultanément des réseaux de télécommunication « à large bande », que tous ces éléments vont provoquer une explosion des possibilités qui appelle à la fois une coordination technique pour éviter le développement de systèmes incompatibles voués à des diffusions restreintes, coûteuses et qui rendraient l'espace communautaire d'autant plus vulnérable à la concurrence extérieure. L'adoption de normes communes est donc un impératif, notamment pour la télévision directe par satellite. Une proposition de directive adoptée par la Commission le 8 janvier 1986 a pour objectif l'adoption par les États membres des normes de la famille Mac-Paquets, à l'exclusion de toute autre. Il s'agit là d'une première initiative dans le domaine des normes concernant le secteur audiovisuel.

Cette position en faveur de la famille Mac-Paquets (C-Mac, D-Mac, et D2-Mac) permet de prendre en compte à la fois les intérêts ou les préférences de diffuseurs (favorables à la C-Mac) et les besoins de l'industrie et des exploitants de câbles (favorables dans leur ensem-

(1) cf. le rapport de la Commission au Parlement européen « rapport intérimaire sur la réalité et les tendances de la télévision en Europe », la communication de la Commission au Conseil : « Télévision sans frontières » et le « Livre vert sur l'établissement du marché commun de la radiodiffusion, notamment par satellite et par câble ».

ble à la D2-Mac). Les normes relevant de cette famille sont compatibles entre elles, elles permettent une évolution progressive vers la télévision de haute définition.

De même, la Commission propose une concertation sur le développement de la télévision à haute définition (qui pourrait, notamment au Japon, être opérationnelle dès 1990) afin que la Communauté ne soit pas absente de ce progrès. Enfin, dans le cadre du programme communautaire RACE, c'est une coordination des recherches sur les réseaux de communication à large bande qui a été mise en place.

B. L'organisation du marché intérieur de l'audiovisuel

Une seconde proposition, présentée par la Commission au Conseil, vise le développement d'un marché de l'audiovisuel, sans frontières, à l'intérieur de la Communauté.

Dans un « Livre vert », publié en 1984, la Commission avait déjà pris position pour une télévision sans frontières, dans un espace radio-télévision, à l'échelle de l'Europe.

Dans ses nouvelles propositions, la Commission observe que « la fragmentation actuelle de l'espace et du marché audiovisuel européen constitue un handicap majeur de l'Europe, pour son industrie et pour son identité culturelle. Les progrès technologiques vont remettre en cause le cadre actuel, national, de la télévision. Or, l'émission de télévision étant une prestation de service, le principe de libre circulation — aux termes du Traité — lui est applicable. »

L'objectif de la Commission est de mettre en place un espace audiovisuel sans frontière dans la Communauté. Il s'agit d'établir le cadre économique-juridique dans lequel s'exerce la radiodiffusion afin de faciliter la libre circulation des émissions au niveau européen. De la sorte, dès lors que des émissions en provenance d'un État membre parviennent dans un autre État membre, aucun obstacle juridique ne doit pouvoir empêcher un citoyen de cet État de les recevoir ni à un rediffuseur de les retransmettre.

La nouvelle proposition envisage de limiter la publicité à 15 % du temps d'antenne (le Parlement européen a même proposé dans une résolution sur l'établissement du marché commun de la radiodiffusion

que cette proportion soit limitée à 10 %). Quant aux programmes, la Commission souhaite donner une priorité aux productions communautaires, qu'elles soient purement nationales ou plurinationales.

A cet effet, 30 % au moins des programmes devraient être produits dans la Communauté. Les informations, le sport et la publicité seraient comptabilisés en dehors des 30 %. Par la suite, ce pourcentage devrait pouvoir être porté à 60 %. Les budgets des stations devraient réserver au moins 5 % de leur budget à des producteurs indépendants.

Lord Cockfield, M. Narjes et M. Ripa di Meana ont présenté ce projet à la presse en soulignant que les réglementations nationales en vigueur sont disparates et souvent très contraignantes. Elles opposent beaucoup d'obstacles à la création d'un vrai marché intérieur de la télévision.

Le projet de directive consacre le principe qu'aucun État membre ne peut empêcher la réception sur son territoire de programmes de radio et de télévision produits dans le respect des lois dans un autre État membre. La Commission souhaite que les citoyens européens aient le choix entre les chaînes nationales et les autres chaînes de la Communauté.

D'après les propositions de la Commission, les États membres pourront maintenir leur réglementation nationale, mais ils ne pourront l'invoquer pour bloquer les transmissions intra-communautaires si celles-ci se conforment à un minimum d'exigences : limitation de la publicité, priorité aux programmes communautaires, achat d'œuvres à des producteurs indépendants.

La commission a décidé de coopérer avec Europa TV (1) et d'encourager de la même manière d'autres canaux européens, selon un cahier des charges à définir.

Mais ces propositions n'ont pas encore fait l'objet de prise de position du Conseil, et il est à noter que la Chambre des Lords, dans un rapport du « select Committee » pour les Communautés européennes, a exprimé de vives réserves sur les propositions de la Commission (rejetant toute réglementation communautaire, spécialement en ce qui concerne la limitation des émissions publicitaires et la réforme du droit d'auteur).

(1) Le projet Europa TV associe cinq télévisions publiques ARD-RFA, RAI-Italie, NOS-Pays-Bas, RTP-Portugal et RTE-Irlande et diffuse, à titre expérimental, des programmes en quatre langues (anglais, allemand, néerlandais et portugais) à partir d'Hilversum.

III. — SOUTIEN COMMUNAUTAIRE AUX COPRODUCTIONS CINÉMATOGRAPHIQUES ET TÉLÉVISUELLES : LA PROPOSITION DE DIRECTIVE MODIFIÉE

Le précédent rapport semestriel de la Délégation (1) reproduisait les conclusions, adoptées le 16 octobre 1985, sur la proposition de règlement relatif à un régime de soutien communautaire aux productions cinématographiques et télévisuelles de fiction.

Depuis, la Commission a quelque peu modifié sa proposition de directive (2) pour tenir compte en particulier de l'avis du Parlement européen (3) et préciser que le soutien s'adresse aux œuvres « d'un bon niveau qualitatif, susceptibles d'atteindre un large public » et aux « coproductions des États membres dont, en raison de la faiblesse structurelle de leur industrie audiovisuelle et/ou de la moindre extension géographique de leur langue, la production cinématographique et/ou télévisuelle est quantitativement moins importante que celle des autres ». Que ce soutien aussi, s'il s'adresse normalement aux coproductions réunissant au moins trois États membres, peut exceptionnellement être concédé aux coproductions n'intéressant que deux États membres s'ils sont de langues différentes. L'apport maximal de pays tiers a été porté de 20 à 30 %.

Enfin, la composition du groupe plurinational d'experts appelé à donner un avis à la Commission sur l'attribution des avances sur recettes et des prêts a été modifiée, les experts étant désignés par la Commission sur une liste présentée par les organisations syndicales et professionnelles « les plus représentatives au niveau communautaire » mais, désormais, après concertation avec les autorités nationales compétentes, la Commission pouvant en outre « faire appel, en tout temps, aux personnalités qualifiées appropriées ».

L'avenir de cette proposition de directive, modifiée, demeure cependant encore incertain. En effet, le Danemark et la Grande-Bretagne ont tour à tour exprimé de vives réserves sur le principe même d'une aide financière de la Communauté à l'industrie audiovisuelle, et le Conseil des ministres chargés de la Culture, qui s'est réuni le 20 décembre 1985, n'a marqué aucun progrès dans ce domaine.

(1) Cf. Doc. Sénat — Première session ordinaire 1985-1986 — n° 94, tome II, p. 67 à 76

(2) cf. Doc. « Com. (85) 800 final — J.O.C.E. du 31 décembre 1985.

(3) cf. Avis du 8 octobre 1985 — J.O.C.E. du 11 novembre 1985 — Doc. A. 2-93-85.

SECTION II

LES RELATIONS EXTÉRIEURES

CHAPITRE I

LA PRÉPARATION DU RENOUVELLEMENT DE L'ACCORD MULTIFIBRES

Les négociations pour le renouvellement de l'Accord Multifibres A.M.F. III, qui régit près des quatre cinquièmes du commerce textile mondial, se sont ouvertes en juillet 1985 à Genève au sein du Comité textile du G.A.T.T.

L'actuel Arrangement, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1982, expire à la fin de juillet 1986 et les accords bilatéraux de la C.E.E. avec les principaux pays fournisseurs expirent de leur côté à la fin de l'année 1986.

Aux termes de cet accord-cadre, les pays ou groupes de pays industrialisés concluent, par dérogation aux dispositions générales du G.A.T.T., des accords bilatéraux de restrictions aux exportations avec les pays exportateurs de produits à bas prix, principalement les pays en voie de développement et les pays nouvellement industrialisés.

Avant que ne s'engage le véritable débat au Comité textile du G.A.T.T., il appartenait aux instances communautaires de définir la position de la Communauté et les directives données à la Commission dans la perspective de cette négociation dont les enjeux politiques, économiques et sociaux sont considérables.

Il s'agit en effet de concilier l'engagement communautaire d'aide aux pays en voie de développement avec les impératifs de sauvegarde d'une industrie européenne sévèrement atteinte par l'important redéploiement qu'a connu son environnement mondial au cours des deux dernières décennies, mais qui demeure le premier fournisseur d'emplois dans la Communauté à Douze.

I. — LA PROPOSITION DE DIRECTIVE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

En juillet 1985, le Conseil avait esquissé à grands traits la position préliminaire de la Communauté qui se caractérisait par les éléments suivants :

— La Communauté juge nécessaire la prolongation de l'accord multifibres. Elle considère que le retour immédiat aux règles du G.A.T.T. dans le secteur textile provoquerait une grande instabilité dans le commerce mondial et serait dommageable pour les pays exportateurs les moins développés ;

— Le nouvel arrangement devrait, toutefois, être plus souple que l'actuel et permettre d'atteindre progressivement le retour du commerce des textiles aux règles générales du G.A.T.T. ;

— toutefois, un meilleur équilibre des droits et obligations des pays participants à l'A.M.F. devrait être introduit, certains pays exportateurs devant ouvrir davantage leurs marchés.

Se fondant sur ces orientations, la Commission a transmis au Conseil, en novembre 1985, une proposition détaillée de directive de négociation, tant pour l'accord-cadre que pour les accords bilatéraux d'application.

A. Les propositions concernant le renouvellement de l'A.M.F.

Pour le nouveau protocole d'extension de l'A.M.F. qu'elle estime devoir être d'une durée minimum de quatre ans, la Commission propose l'abandon de certaines clauses restrictives ainsi que le renforcement ou l'adjonction de certaines dispositions :

— la clause autorisant une réduction temporaire des quotas non utilisés en cas de risque d'augmentation soudaine des exportations serait modifiée ;

— une plus grande différenciation des pays exportateurs en fonction de leur niveau de développement serait effectuée, en accordant un traitement privilégié aux pays en développement les moins avancés ;

— toutes les parties à l'accord devraient s'engager à ouvrir leur marché en fonction de leur niveau de développement ;

— un meilleur respect des dispositions de l'A.M.F. serait recherché concernant les règles d'origine et des dispositions seraient ajoutées relatives à la protection des marques, dessins et modèles.

B. Les propositions ayant trait à la négociation d'accords bilatéraux

La Commission met l'accent sur la nécessité d'assouplir les mécanismes de gestion et de limiter le nombre de ces accords bilatéraux.

Certaines limitations quantitatives devraient être supprimées lorsque les quotas attribués ont été sous-utilisés.

Les taux de croissance des importations devraient être différenciés en fonction des pays et de la sensibilité des produits. Ils devraient être faibles pour les grands fournisseurs et pour les produits sensibles et nettement plus élevés pour les pays les moins avancés, pour les petits fournisseurs et pour les produits peu sensibles.

Le mécanisme dit de « sortie du panier », qui permet de mettre en œuvre de nouvelles restrictions quantitatives en cours d'exécution de l'accord, serait maintenu mais modifié dans le sens d'une plus grande libéralisation.

Quant au trafic de perfectionnement passif, la possibilité serait maintenue de négocier des limitations quantitatives particulières qui seraient incluses dans tous les accords conclus avec chacun des pays intéressés, y compris les pays de l'Est.

II. — LES DIRECTIVES DE NÉGOCIATION DU CONSEIL

Sur la base des propositions de la Commission, le Conseil a finalement adopté, le 11 mars 1986, les directives permettant à la Commission de négocier, au sein du Comité textile du G.A.T.T., la reconduction de l'A.M.F. ainsi que le renouvellement des accords bilatéraux.

A. En ce qui a trait aux principes généraux

Le Conseil s'est notamment prononcé :

— sur le principe d'un traitement différencié pour les pays dominants, d'un traitement plus favorable pour les P.V.D. les moins avancés, d'un traitement spécial pour les petits exportateurs, d'un engagement de tous les pays participants à apporter au commerce des pro-

duits textiles une contribution en relation avec leur niveau de développement et leur situation économique, la réaffirmation que l'un des principaux objectifs de l'A.M.F. est de favoriser le développement économique et social des pays en voie de développement, l'engagement de tous les pays participants à agir en vue du respect de la propriété des marques, des dessins et des modèles.

B. S'agissant de la conclusion des accords bilatéraux

Le Conseil s'est prononcé pour :

— le maintien de plafonds globaux d'importation applicables aux huit produits, les plus sensibles, du groupe I de la classification des produits textiles ;

— un taux de croissance différencié des quotas d'importation de ces produits suivant l'importance des pays fournisseurs et la sensibilité des produits. Pour les quatre pays « fournisseurs dominants » (Hong Kong, la Corée du Sud, Taïwan et Macao) les taux resteront en général entre 0 % et 1 %. Pour les autres pays fournisseurs, les taux de croissance seront relevés de 1 à 2 points et pourront aller jusqu'à 4 % et 6 %. Pour les pays les moins avancés, le taux annuel de croissance pourra aller jusqu'à 7 % pour toutes les catégories.

C. Quant aux instruments de gestion de ces accords bilatéraux

Le Conseil a pris position pour :

— la suppression des limitations quantitatives actuellement sous-utilisées, dans la limite de 25 % du nombre actuel des quotas ;

— le transfert des quotas sous-utilisés à l'intérieur d'un contingent communautaire dans une limite comprise entre 2 % la première année et 12 % la quatrième année ;

— la libéralisation des importations de vêtements d'enfants.

A côté de ces mesures de libéralisation de l'actuel dispositif de gestion, on peut noter le maintien de certaines garanties qui restent au centre des instruments de gestion des accords bilatéraux d'auto-limitation. Elles portent notamment sur :

— *la répartition intégrale entre les États membres des quotas communautaires ;*

— *un régime plus souple des réimportations consécutives à des opérations de trafic de perfectionnement passif (T.P.P.) ;*

— *le maintien du mécanisme dit de « sortie du panier » qui permet de mettre en œuvre de nouvelles restrictions quantitatives ;*

— *le maintien pour ces produits sensibles de la clause « anti-surge » autorisant une réduction temporaire des quotas non utilisés en cas de risque d'augmentation soudaine des exportations ;*

— *la poursuite d'arrangements de coopération entre la Communauté et les pays fournisseurs préférentiels du bassin méditerranéen.* En termes de taux de croissance des importations, ces pays se verront appliquer le taux retenu pour les pays A.M.F. multiplié par 1,5, à l'exception de la Turquie qui devrait être soumise à un traitement moins favorable.

La Délégation s'est saisie de la question du renouvellement de l'A.M.F. dont l'enjeu est important pour l'industrie textile communautaire. Elle a désigné M. Michel Miroudot comme rapporteur.

CHAPITRE II

LES RELATIONS ÉCONOMIQUES

L'extrême fin de la période sous revue, le 1^{er} mai 1986, a vu l'entrée en vigueur officielle de la 3^{ème} Convention de Lomé, qui associe dix pays de la Communauté à 66 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (A.C.P.). Les dispositions commerciales de la Convention de Lomé 3, signée en décembre 1984, étaient déjà appliquées par anticipation, et l'entrée formelle en vigueur permet pour l'essentiel la mise en pratique des dispositions financières et en premier lieu des opérations de financement du nouveau Fonds européen de développement (F.E.D.). A la fin mars 1986, 48 États A.C.P. avaient ratifié la Convention, tandis que l'Espagne et le Portugal devaient encore y adhérer en signant un protocole d'adaptation qui est en cours de négociation.

Les relations économiques extérieures de la Communauté qui appellent des développements pour les six derniers mois sont celles - conflictuelles - qu'elle a eues avec les États-Unis, et celles - liées à l'adhésion de l'Espagne et du Portugal - avec les pays tiers méditerranéens.

I. — LES ÉTATS-UNIS

Les traditionnels contentieux sur les produits sidérurgiques et agricoles passent aujourd'hui au second plan de l'actualité. Celle-ci est en effet dominée par la nouvelle épreuve de force à laquelle donne lieu l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal. Sans attendre l'ouverture des négociations prévues au G.A.T.T. en application de l'article 24 les États-Unis ont décidé de riposter aux premières mesures d'adaptation du régime commercial de l'Espagne et du Portugal à la suite de l'élargissement. Il s'agit du remplacement des droits à l'importation que l'Espagne percevait sur le maïs et le sorgho par le système communautaire de prélèvement variable, de l'obligation pour le Portugal d'effectuer dans la Communauté au moins 15,5 % de ses achats de céréales, ainsi que du contingentement des importations portugaises de soja et de produits dérivés.

En ce qui concerne les difficultés d'accès au marché espagnol — qui se traduiraient par des augmentations de droits comprises entre 20 et 100 % pour des importations céréalières de l'ordre de 600 millions de dollars — les États-Unis ont annoncé que, faute d'accord sur des compensations d'une valeur équivalente, ils augmenteraient à partir du 1^{er} juillet, leurs droits de douane sur les exportations communautaires des produits suivants : saucisses, jambons, autres types de viande, fromages (Roquefort, Parmesan, Cheddar, Edam, Gouda, Gruyère et fromages de chèvre...), certains légumes frais ou en conserve, cuir, féculé de pommes de terre, extraits de café, eaux minérales, whisky, spiritueux (Cognac, Armagnac) et vin (en particulier les vins blancs d'un prix inférieur à 4 dollars par gallon).

En ce qui concerne les difficultés d'accès au marché portugais, les États-Unis ont prévu deux mesures de représailles. Pour faire pièce au contingentement du soja, ils imposeront à partir du 1^{er} mai un quota d'importation sur les vins blancs d'une valeur de moins de 4 dollars par gallon pour un volume de commerce de l'ordre de 90 millions de dollars. La riposte au plafonnement des importations de céréales consistera dans l'augmentation des droits de douane sur une série de produits comme les pommes, les sucreries, les jus de fruits, la bière, les biscuits, les autres produits de pâtisserie et les plats cuisinés.

La France et, dans une moindre mesure l'Italie, devraient être les plus touchées si les Américains mettent leurs menaces à exécution. Avec 760 millions d'exportations, ces deux pays réalisent plus des trois quarts des exportations de vin et de fromage de la C.E.E. vers les États-Unis. Les ventes de vin de la Communauté ont atteint 790 millions de dollars, dont plus de la moitié pour la France et du tiers pour l'Italie. La France a vendu pour 914 millions de francs de vins blancs d'appellation aux États-Unis. Pour les fromages, le volume des ventes est moins important avec 182 millions de dollars d'exportations vers les États-Unis. Elles sont réparties de façon assez égalitaires entre les États membres : 51,5 millions de dollars pour le Danemark ; 41,7 millions de dollars pour la France ; 38,7 millions de dollars pour l'Italie ; 22 millions de dollars pour les Pays-Bas et 14,4 millions de dollars pour la R.F.A.

Au premier abord il semblerait que la Communauté était décidée à ne pas se laisser intimider. Tandis que M. Franz Andriessen met en cause ce qu'il qualifie de « politique de la canonnière » et que M. Willy de Clercq a regretté « un geste inamical d'agressivité inutile », M. Jacques Delors a déclaré dans un style moins diplomatique : « œil pour œil, dent pour dent ». De fait, la Commission dressait dès

le 9 avril la liste des produits pouvant faire l'objet de restrictions en représailles aux mesures américaines. Cette liste comprend notamment le *corn gluten feed* et autres sous-produits du maïs destinés à l'alimentation animale, le miel, les graines de tournesol, le suif bovin et les jus d'agrumes.

Toutefois, la Communauté s'efforce parallèlement de désamorcer ce nouveau conflit commercial, elle a rappelé qu'elle s'était toujours déclarée prête à négocier et que ce sont les États-Unis qui n'ont pas donné de suite à ses tentatives pour entamer le processus de négociation de l'article 24 du G.A.T.T. La position officielle de la Communauté est la suivante :

« Ainsi qu'elle l'avait fait lors des précédents élargissements, la Communauté a respecté scrupuleusement ses engagements dans le cadre du G.A.T.T. Elle rejette l'accusation que certaines de ses actions seraient contraires aux règles du G.A.T.T. : les mesures prévues dans le Traité d'adhésion ne font que proroger et adapter pour une période transitoire de quatre ou cinq ans des régimes déjà en vigueur précédemment (1).

« Il est maintenant évident que ce que veulent les États-Unis, c'est séparer ces problèmes agricoles spécifiques du contexte général des conséquences de l'élargissement et, par conséquent, d'ignorer les avantages, beaucoup plus grands, qu'ils tireront dans d'autres secteurs. Ceci ne correspond pas aux règles du G.A.T.T. qui prévoient, comme c'est normal, que l'on prenne en considération les avantages aussi bien que les désavantages. »

(1) A propos des plaintes spécifiques qui ont motivé l'annonce des mesures américaines, la Commission observe que :

a) l'Espagne appliquait déjà, depuis 1984, un système de prélèvement variable à l'importation de maïs et de sorgho ; par conséquent, l'application du prélèvement variable de la Communauté ne devrait pas avoir de répercussions significatives sur les possibilités d'exportation des États-Unis sur le marché espagnol — aussi bien la Communauté dans son ensemble que l'Espagne ne couvrent pas leurs besoins et doivent continuer à importer ces produits ;

b) quant à la réserve de 15,5 % du marché portugais aux céréales de la C.E.E., il faut rappeler que les États-Unis ont évincé du marché portugais les producteurs européens — de même que les australiens et les canadiens — par des aides artificielles ; le monopole portugais d'importation sera progressivement démantelé ; pour commencer, la part réservée à la C.E.E. est vraiment minimale, si l'on considère que le Portugal est membre de la Communauté ;

c) quant aux importations portugaises de soja, le Portugal appliquait déjà un système de licences d'importation qui lui permettait de contrôler la part de marché réservée aux producteurs nationaux d'huile d'olive ; le nouveau système est plus transparent et ne devrait pas affecter les possibilités d'exportation des États-Unis. En outre, les importations de soja destinées aux huiles industrielles sont libres, et, surtout, le Portugal s'alignera progressivement sur le régime C.E.E., c'est-à-dire un droit nul sur le soja.

Enfin, la Commission a fait savoir en tout état de cause que si les États-Unis prouvaient l'existence d'un préjudice, la Communauté le compenserait dans le contexte de la négociation de l'article 24.

Le Conseil des ministres des Affaires étrangères des 21 et 22 avril a montré que la liste des produits agricoles américains pouvant faire l'objet de mesures de représailles ne fait pas l'unanimité entre les Douze. C'est ainsi que le Danemark et les Pays-Bas sont réservés en ce qui concerne l'inclusion des tourteaux de soja et du *corn gluten feed*.

En outre, sur un plan politique, tandis que M. Jacques Delors déclarait qu'« il faut que l'Europe prouve sa capacité à parler d'une seule voix », M. Bangemann, ministre allemand de l'économie, marquait bien les limites de la détermination allemande : la Communauté doit, selon lui, éviter « l'épreuve de force verbale » et préciser « explicitement qu'elle n'a pas l'intention de restreindre l'entrée sur le marché européen des produits agro-alimentaires américains qui avaient jusqu'à présent un accès illimité ».

II. — LES PAYS MÉDITERRANÉENS

A. Le contexte de leur évolution

Il faut tout d'abord rappeler l'importance pour les pays méditerranéens des courants d'échange avec la Communauté. Quelques chiffres montrent éloquemment cette importance : les exportations vers la Communauté représentent 60 % du commerce extérieur de la Tunisie, 50 % de celui de l'Algérie, 40 % de celui du Maroc, de l'Égypte et de la Syrie. Les exportations d'huile d'olive de la Tunisie vers la C.E.E. représentent plus de 40 % des exportations agricoles de ce pays. M. Claude CHEYSSON a d'ailleurs rappelé lors de son audition devant la Délégation (1) l'importance, non seulement économique, mais politique de la stabilité et même du développement des échanges entre la Communauté et ses voisins méditerranéens.

Deux éléments extérieurs à ces relations ont cependant une grande influence sur leur développement. L'un plus proprement économique, l'autre de nature politique. D'une part l'élargissement de la Communauté à deux pays du sud de l'Europe, l'Espagne et le Portugal, renforce la concurrence entre certaines productions communautaires et

(1) cf. compte rendu de cette audition au Bulletin des Commissions n° 4 du 29 octobre 1985.

celles qui, traditionnellement, alimentaient les courants exportateurs des pays méditerranéens non membres vers la Communauté tandis que la baisse très marquée des revenus tirés par certains de ces pays des ventes d'hydrocarbures diminuent leurs ressources financières et compromettent le développement de leurs échanges extérieurs, notamment avec la Communauté, rendant d'autant plus nécessaire le maintien des exportations agricoles traditionnelles.

D'autre part, les troubles politiques en relation avec les conflits qui agitent le Moyen-orient préoccupent les organes communautaires qui ont été amenés à exprimer une position commune à cet égard (cf. ci-dessus « les relations politiques de la Communauté » ; cf. aussi le programme de la présidence néerlandaise pour le 1^{er} semestre 1986 exposé à Strasbourg devant le Parlement européen le 16 janvier 1986).

1. Les orientations définies par le Conseil

Le Conseil a marqué son accord, le 26 novembre 1985, sur le mandat permettant à la Commission d'entamer les négociations avec les pays tiers méditerranéens en vue de l'adaptation des accords de coopération et d'association à la suite de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté.

Les directives fixées dans le mandat s'inscrivent dans le cadre de la déclaration par laquelle, le 30 mars 1985, le Conseil avait notamment exprimé l'intention de la Communauté, d'une part, de s'employer à assurer le maintien des courants d'échanges traditionnels et, d'autre part, de prendre les initiatives dans le domaine de la réduction du déficit agro-alimentaire des pays méditerranéens et de la diversification de leurs productions. En partant de ces principes, la Commission avait soumis au Conseil, en juillet et en septembre 1985, des propositions dans le domaine des échanges commerciaux et de la coopération, en vue notamment de contribuer à la stabilité politique dans cette région.

En ce qui concerne le volet commercial, les directives adoptées par le Conseil prévoient notamment des mesures dans le domaine tarifaire en faveur de tous les produits agricoles couverts par les accords et faisant l'objet d'exportations traditionnelles vers la Communauté, ainsi que des mesures particulières en faveur de certains pays pour quelques produits sensibles (agrumes, tomates, raisins de table, huile d'olive, vin). Les modalités selon lesquelles les nouveaux États membres devront reprendre progressivement les dispositions commerciales des accords sont également fixées par les directives.

En ce qui concerne la mise en œuvre de la coopération — et plus particulièrement les nouveaux protocoles financiers à négocier avec les pays du Maghreb, du Machrek et Israël, qui prendront la relève des protocoles actuels à partir du 1^{er} novembre 1986 — le Conseil a approuvé les orientations proposées par la Commission : réduction de la dépendance alimentaire, recherche d'une meilleure complémentarité économique, soutien aux coopérations régionales multilatérales.

2. Les propositions de la Commission

Ainsi, la Commission a proposé un schéma d'ensemble à propos des relations de la Communauté à 12 avec les pays méditerranéens, comportant une coopération renforcée et élargie, qui viserait à la réduction de la dépendance alimentaire de ces pays, à la recherche d'une meilleure complémentarité économique et qui soutiendrait les coopérations régionales et multilatérales.

Selon ces propositions, la coopération future devrait être basée sur deux principes directeurs :

- concentration des efforts sur un certain nombre de domaines ;
- passage d'une politique de coopération au coup par coup à une politique à moyen et long terme.

• Sur la base de ces principes, elle définit trois objectifs prioritaires de coopération :

a) La réduction de la dépendance alimentaire

La dépendance alimentaire des pays méditerranéens prend, de l'avis même de ces pays, des proportions inquiétantes. Par exemple, le taux d'autosuffisance pour les céréales n'était que de 31 % pour l'Algérie et 53 % pour l'Égypte pour la période 1981/1983. Pour le lait en poudre il est, pour la même période, de 9 % pour le Maroc, 13 % pour la Tunisie. C'est pourquoi la Commission propose de soutenir les programmes adoptés par les partenaires de la C.E.E. en vue de promouvoir un meilleur taux d'autosuffisance alimentaire. Ce soutien, dont les modalités seront arrêtées cas par cas, pourrait comporter des engagements pluri-annuels de livraisons communautaires (type Flood). A ce soutien des productions de subsistance, s'ajouterait un effort en vue de la diversification des exportations agricoles qui, par des actions de formation, de recherche, de promotion commerciale, permettront

d'exporter des produits nouveaux sur de nouveaux marchés. Enfin, la Commission souhaite un approfondissement de la coopération dans le domaine de la pêche.

b) La recherche d'une meilleure complémentarité économique

L'action communautaire devrait aussi porter sur la coopération industrielle, scientifique et technologique, afin d'assurer une meilleure complémentarité économique avec les partenaires méditerranéens. Il faudrait pour cela intervenir dans les directions suivantes :

— le statut des échanges devra rester ouvert et stable et, en ce qui concerne les textiles, devra avoir comme objectif la libéralisation du commerce de ces produits ;

— les investissements conjoints devront être aidés : la Commission propose la création, à partir de 1987, d'une nouvelle ligne budgétaire, initialement de l'ordre de 5 à 10 millions d'Écus, pour financer des participations communautaires dans les « joint ventures » entre firmes méditerranéennes et firmes communautaires. Elle propose également la poursuite et le renforcement des financements aux industriels des pays méditerranéens ;

— la coopération entre entreprises des deux régions devra être facilitée ;

— la formation doit être intensifiée et adaptée aux besoins des orientations nouvelles de la coopération (formation en entreprises, centres de recherche, banques...).

c) Le soutien aux coopérations régionales et multilatérales

La Commission attache une grande importance au développement d'un espace économique commun et mieux intégré, dans la région et poursuit toujours l'objectif d'une convention globale entre la région européenne et la région sud-méditerranéenne.

En attendant que les conditions politiques pour une telle convention soient réunies, la Commission donnera la priorité aux actions de portée régionale. Elle renforcera son soutien aux organismes privés, semi-publics ou professionnels, regroupant plusieurs pays riverains et soutiendra financièrement la création et le fonctionnement d'un centre de coopération économique et commercial.

L'ensemble des propositions faites par la Commission exigera des moyens financiers adéquats. Les protocoles financiers conclus avec les pays du Sud et de l'Est de la méditerranée viennent à expiration le 31 octobre 1986. La Commission estime que le montant des nouveaux protocoles financiers devra, sur la base des protocoles existants, tenir compte de l'inflation, mais surtout de la nécessité de traduire en actions concrètes le renforcement de la coopération qui est proposé.

B. Les nouveaux accords

Malgré les réticences initiales de l'Italie et de la Grèce, en première ligne déjà dans la concurrence avec les nouveaux États membres, le Conseil des ministres des Affaires étrangères est parvenu à un accord sur les mesures propres à maintenir à leur niveau actuel, après l'élargissement, les exportations des pays méditerranéens vers la Communauté.

Par ailleurs, il y a lieu de noter que, fin avril 1986, la Commission était sur le point d'adopter des propositions au Conseil visant à améliorer le régime commercial appliqué aux produits originaires des îles Canaries. Pour surmonter les réserves de l'Espagne à propos des concessions envisagées en faveur des pays tiers méditerranéens, en effet, la Commission demanderait notamment un démantèlement tarifaire pour certains produits, l'application de droits réduits pour d'autres, et la possibilité d'étendre aux îles Canaries « les mesures applicables à des produits nouveaux qui seraient décidées en faveur des pays méditerranéens.

La Commission a été chargée de négocier avec les pays du bassin méditerranéen, sur les bases définies par le Conseil, dont les éléments essentiels sont les suivants.

1. Les orientations générales

a) Produits agricoles : *les courants traditionnels sont maintenus*

Les accords actuels avec les pays tiers méditerranéens seront adaptés, l'objectif étant de garantir le maintien des courants d'échanges traditionnels malgré l'élargissement de la Communauté. Les mesures essentielles concernent les produits agricoles, à savoir :

— pour les produits qui font l'objet d'échanges significatifs, la C.E.E. appliquera, pendant 10 ans, une démobilitation douanière

parallèle à celle qu'elle applique à l'Espagne et au Portugal, mais à l'intérieur des quantités traditionnelles (pour les quantités dépassant les exportations traditionnelles vers la C.E.E., les droits de douane actuels resteront en vigueur) ;

— les quantités traditionnelles représentent la moyenne des exportations de ces pays pendant les 5 dernières années (1980/1984). Dans certains cas seront établis des contingents à droits réduits d'abord et nuls ensuite. Dans d'autres cas sont établies des « quantités de référence » (qui peuvent se transformer en contingents si les plafonds sont dépassés et si des déséquilibres se manifestent) ;

— pour des produits particulièrement sensibles (tomates, oranges, clémentines, mandarines, citrons, raisins de table), en plus des mesures citées, la C.E.E. pourra, à partir de 1990, moduler les prix d'entrée.

En ce qui concerne la procédure, les listes des produits à soumettre à un contingent ou à une « quantité de référence » seront établies par la Commission, par la procédure du Comité de gestion (ce qui implique qu'une décision de la Commission pourrait être portée devant le Conseil si le Comité de gestion se prononce contre, à la majorité). La même procédure sera suivie pour l'application des modulations éventuelles des prix d'entrée. Un régime de surveillance sera appliqué pour tous les produits.

• Régime pour le vin et l'huile d'olive :

A cela s'ajoutent des dispositions particulières pour certains produits :

— **vin** : le régime tarifaire pour les vins d'appellation d'origine est maintenu (contingent tarifaire à droit nul). Pour les autres vins, le démantèlement progressif se fera en 7 ans, dans le cadre de contingents, à partir du moment où le tarif des pays adhérents aura rattrapé celui des pays méditerranéens. Les vins en bouteille bénéficieront, dans la limite de quantités « incitatives », d'une élimination progressive sur 7 ans du montant forfaitaire ajouté au prix de référence. Pour les vins en vrac, la Commission pourra, selon la procédure du Comité de gestion, fixer un prix particulier à la frontière, dans le cadre de limitations quantitatives ;

— **huile d'olive** : des mesures de gestion seront adoptées pour permettre à la Tunisie d'exporter jusqu'en 1990 vers la Communauté 46 000 tonnes d'huile d'olive par an ;

— **baby beef** (Yougoslavie) : un abattement de 80 % du prélèvement sera pratiqué moyennant le respect pour la Yougoslavie d'un prix d'offre franco-frontière, cela dans la limite d'un contingent communautaire annuel de 25 000 tonnes ;

— **pommes de terre primeurs** : un groupe consultatif devra éviter des perturbations sur le marché communautaire.

b) Produits industriels : les textiles

Le volet industriel des accords à négocier concerne essentiellement les textiles pour lesquels certains plafonds d'importation seront maintenus. Les autres seront augmentés de 10 %.

c) Le développement de la coopération et des aides financières

L'aménagement des accords actuels visera à développer la coopération en général, avec trois objectifs prioritaires :

— appuyer les « stratégies alimentaires » des pays méditerranéens, qui devraient orienter leur agriculture vers la satisfaction des besoins nationaux afin de réduire leur dépendance alimentaire ;

— développer la coopération commerciale, industrielle, scientifique et technologique ;

— soutenir les efforts visant à développer la coopération régionale et multilatérale.

Ces objectifs doivent s'appuyer sur un soutien financier accru de la Communauté, grâce à des protocoles financiers élargis. Le Conseil a retenu les critères qui seront utilisés pour établir, le moment venu, le volume des nouveaux protocoles :

— actualisation des montants actuels, pour tenir compte de l'inflation ;

— augmentation de la capacité contributive de la C.E.E. à la suite de l'élargissement (mais le Royaume-Uni et l'Allemagne contestent que l'adhésion de l'Espagne et du Portugal implique une capacité contributive accrue) ;

— prise en considération des nouveaux objectifs de la coopération.

2. Les accords par pays

Le Conseil a également arrêté les mandats de négociations avec Chypre et Malte :

a) Chypre

Pour ce pays, l'objectif est la conclusion d'un protocole visant à l'établissement d'une union douanière et prenant en compte les adaptations nécessaires du fait de l'élargissement. Cette deuxième étape de l'accord d'association se réalisera en deux phases : au cours d'une première phase de 10 ans, expirant le 31 décembre 1995, démobilitation progressive des droits de douane, des restrictions quantitatives, des contingents tarifaires et adoption, par Chypre, du tarif douanier commun pour les produits couverts par l'accord et faisant l'objet de concessions réciproques.

Lors de la deuxième période, d'une durée de 5 ans, pouvant être raccourcie d'un an, les mesures nécessaires pour assurer la libre circulation des produits agricoles couverts par l'accord, ainsi que les mesures d'accompagnement pour le bon fonctionnement de l'union douanière, seront appliquées. A cela s'ajoutera un traitement quasi identique à celui prévu pour l'ensemble des pays méditerranéens pour les raisins, oranges, citrons et vins.

b) Malte

Le deuxième protocole financier entre la Communauté et Malte a été signé le 4 décembre 1985. Prenant le relais du premier protocole financier venu à échéance le 31 octobre 1983, il sera applicable pendant une période de trois ans (octobre 1985 — octobre 1988). Il prévoit l'octroi de 29,5 millions d'Écus, dont 16 millions sous forme de prêts de la Banque européenne d'investissement, 3 millions au titre de prêts à des conditions spéciales et 10,5 millions d'Écus au titre de dons. Ce protocole devrait permettre de remettre en vigueur l'accord d'association, pratiquement suspendu en raison de divergences sur la coopération financière.

Le 25 novembre 1985 le Conseil a marqué son accord sur le mandat permettant à la Commission de négocier un protocole supplémentaire à l'accord C.E.E.-Malte, dans le but notamment de proroger de cinq ans les dispositions qui régissent actuellement la première phase de l'accord et de trouver des solutions aux problèmes commerciaux résultant de l'élargissement (élimination des droits de douane pour les

importations de produits agricoles couverts par l'accord, selon les mêmes modalités que pour les autres pays méditerranéens).

c) Yougoslavie

L'accord de coopération financière et commerciale entre la Yougoslavie et la Communauté ayant expiré le 30 juin 1985, des négociations sont en cours pour le renouveler, selon les directives fixées par le Conseil le 25 juillet 1985, pour la période allant jusqu'à 1990 et tenant compte en particulier des effets de l'élargissement de la Communauté.

*d) Pays du Maghreb (Algérie, Maroc, Tunisie),
Machrek (Egypte, Jordanie, Liban, Syrie) et Israël*

Les relations entre la Communauté et les pays du Maghreb, du Machrek et Israël ont été dominées par la perspective des adaptations à apporter aux accords de coopération à la suite de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal. Après avoir transmis son rapport au Conseil en mars 1984, la Commission a poursuivi l'examen des problèmes posés avec ces pays et plus particulièrement avec le Maroc, la Tunisie et Israël dont les exportations traditionnelles vers la Communauté risquent d'être le plus affectées après l'élargissement. Une concertation se poursuit d'ailleurs avec Israël à propos des effets de l'élargissement sur les échanges entre ce pays et la communauté (notamment les exportations agricoles).

La mise en œuvre de la coopération financière et technique au cours de l'année a permis d'effectuer de nouveaux progrès dans l'utilisation de l'aide prévue par les deuxièmes protocoles financiers qui couvrent une période se terminant le 31 octobre 1986. Les décisions de financement prises en application de ces protocoles portaient le 31 décembre sur un montant de crédits s'élevant à 698 millions d'Écus, soit 68 % de l'aide totale (1 015 millions d'Écus). De ce montant, 465 millions d'Écus représentent des prêts de la B.E.I. En outre, en ce qui concerne Israël, qui bénéficie seulement de prêts de la B.E.I., quelques actions de coopération ont pu également être réalisées avec des moyens limités tirés du budget de la Communauté.

A l'occasion du quatrième Conseil de coopération C.E.E.-Egypte, le 17 février 1986, la Communauté a pris bonne note de la demande égyptienne concernant la révision de l'accord de coopération, notamment en matière d'aide commerciale et financière, points qui ont fait l'objet du processus distinct de négociation sur la modification de

l'accord dans le contexte de l'adaptation de celui-ci à l'adhésion de l'Espagne et du Portugal.

La délégation égyptienne a également réitéré ses demandes concernant l'accroissement de l'aide alimentaire, la conclusion d'accords à long terme pour les livraisons de produits agricoles et la nécessité d'établir un protocole social couvrant les ressortissants égyptiens travaillant dans la Communauté.

e) Vers une normalisation des rapports C.E.E.-Turquie

A la demande de la Turquie, qui souhaite normaliser ses rapports avec la Communauté, le Conseil des ministres des Affaires étrangères a décidé de convoquer le Conseil d'association C.E.E.-Turquie à l'automne, vraisemblablement en septembre. Ce délai sera mis à profit par la Commission pour examiner avec le gouvernement d'Ankara les différents aspects de la normalisation qui sont :

— le déblocage des crédits prévus qui s'élèvent à 600 millions d'Écus ; ainsi, la Commission a proposé aux autorités budgétaires d'effectuer un premier virement de 10 millions d'Écus pour 1986, dans le cadre de l'aide spéciale à la Turquie, qui avait été décidée en 1981, mais dont 29 millions d'Écus n'avaient pas été engagés ;

— la libre circulation des travailleurs turcs, qui devrait entrer en vigueur en décembre prochain (non discrimination dans les conditions de vie et de travail, accès au marché du travail compte tenu de la priorité à l'emploi des ressortissants d'États membres, organisation du regroupement familial, ainsi que droit aux prestations sociales).

Ces mesures prennent également en compte la situation dans la Communauté des travailleurs grecs, espagnols et portugais. En effet, conformément au protocole additionnel de l'Accord d'Association, les travailleurs turcs ne peuvent pas bénéficier d'un traitement plus favorable que celui qui est réservé aux travailleurs des États membres. Pour ceux-ci, les limitations à l'exercice du droit de libre circulation seront en vigueur jusqu'en 1987 pour la Grèce et 1992 (31 décembre 1995 au Luxembourg) pour les deux nouveaux adhérents.

Il serait difficile, dans ces conditions, d'accorder, dès 1986, aux travailleurs turcs des avantages que les travailleurs espagnols et portugais n'obtiendront qu'en 1993.

— Et, enfin, l'accès des textiles turcs dans la C.E.E., les protocoles étendant l'accord d'association à l'Espagne et au Portugal et aussi à la Grèce et au Danemark, qui n'en font pas encore partie.

CHAPITRE III

LA COOPÉRATION POLITIQUE EUROPÉENNE

L'Acte unique européen, en son titre III, constitué d'un seul article (article 30) de douze paragraphes, tend à officialiser la « coopération politique européenne » entre les ministres des affaires étrangères des États membres de la Communauté (1). Mais, s'il consacre une pratique apparue en 1970 avec le « rapport Davignon » dans la forme d'un traité international et non plus seulement d'un protocole diplomatique, l'Acte unique ne crée pas en ce domaine une obligation aux États membres, qu'il désigne comme étant des « Hautes Parties Contractantes ». Les dispositions de l'article 30 de l'Acte unique restent surtout, en effet, au niveau des déclarations d'intention : on y lit que « la détermination de positions communes constitue un point de référence pour les Hautes Parties Contractantes », que celles-ci « s'abstiennent, dans la mesure du possible, de faire obstacle à la formation d'un consensus et à l'action conjointe qui pourrait en résulter », et que les politiques suivies par la Communauté et les Hautes Parties Contractantes doivent être « cohérentes ». Concernant le fonctionnement même de la coopération politique, l'Acte unique fixe un cadre institutionnel qui comporte, notamment, un secrétariat.

Les ministres des affaires étrangères des États membres, relayés en cela par le Parlement européen, ont examiné un grand nombre de dossiers au cours de leurs réunions de coopération politique des six mois écoulés : ils ont procédé à des consultations mutuelles au sujet, notamment, de l'Amérique centrale, du Nicaragua, du Moyen-Orient, avec l'idée d'un nouveau « Plan Marshall », de la guerre du Golfe persique, du dialogue Est-Ouest, au moment du sommet Reagan-Gorbatchev à Genève, du Vietnam, des Philippines et de l'Afrique australe, avec l'application des mesures décidées le 10 septembre 1985 à Luxembourg. Mais, c'est sur la Libye que l'actualité a fait porter plus particulièrement leur attention, et à l'égard de laquelle ils ont pris effectivement des mesures coordonnées.

(1) Voir aussi, supra, le chapitre I de la première partie.

I. — LA LIBYE ET LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

La cohésion des États membres en matière de politique étrangère et leur faculté à décider et à agir sur la scène internationale ont été mises à l'épreuve à deux reprises depuis le début de l'année 1986 à l'égard de la Libye et de la lutte contre le terrorisme international.

A. Le refus des sanctions économiques (janvier 1986)

Après les attentats aux aéroports de Rome et de Vienne à la fin décembre 1985, les États-Unis avaient décidé une série de mesures mettant pratiquement fin à leurs relations économiques avec la Libye. Ils avaient appelé les États membres de la Communauté à décider, eux aussi, des sanctions économiques à l'égard d'un État considéré comme le principal responsable du terrorisme international.

Réunis le 27 janvier 1986 dans le cadre de la coopération politique, les ministres des affaires étrangères des douze États membres ont simplement adopté une déclaration sur le terrorisme international dans laquelle ils condamnent, en citant la Libye, les pays qui soutiennent le terrorisme, les invitent à mettre fin à leur aide et leur indiquent qu'ils ne peuvent pas avoir de relations « normales » avec les pays de la Communauté. Les douze ministres n'ont pas voulu prendre de mesures directes et ont renoncé à décider des sanctions économiques à l'égard de la Libye, au motif que l'expérience montre qu'elles sont de peu d'effets. Cette prudence semble avoir été recommandée principalement par la Grèce, l'Espagne et l'Italie, tandis que les Pays-Bas, la Belgique et l'Allemagne fédérale se montraient également très réservés à l'égard d'une forme d'embargo pratiquée par les États-Unis et considérée comme « peu productive, quelle qu'elle soit ».

Dans leur déclaration, les douze ministres ont annoncé que les États membres n'exporteront pas d'armes vers des pays « clairement impliqués dans le soutien au terrorisme », et qu'ils s'efforceront d'éviter que leurs ressortissants et leurs industries cherchent à tirer profit des mesures prises en réaction à des actes terroristes, faisant ainsi allusion à la rupture des relations économiques entre les États-Unis et la Libye. La déclaration prévoit également d'engager des actions communes dans certains domaines, en particulier pour la sécurité des aéroports, des ports et des gares, et de créer un groupe de travail permanent chargé de suivre la mise en œuvre de ces actions.

Au cours de la réunion, alors que la Grèce et l'Espagne s'étaient montrées fermement opposées à toute référence explicite à la Libye dans le texte de la déclaration, d'autres pays auraient, au contraire, voulu que les douze États membres, compte tenu des accusations circonstanciées lancées par les États-Unis à l'encontre de la Libye, prennent une initiative visant à clarifier le rôle de ce pays dans les récents actes de terrorisme international. Plusieurs ministres avaient également proposé l'ouverture d'un dialogue avec l'ensemble des pays de la région et, notamment, avec la Ligue arabe.

B. Les mesures diplomatiques (avril 1986)

Quelques mois plus tard, en mars puis en avril 1986, après les incidents du Golfe de Syrte puis le bombardement de Tripoli et de Benghazi par l'aviation américaine, le mécanisme de la coopération politique européenne s'est déclenché avec une rapidité inhabituelle, à laquelle les menaces libyennes de représailles contre toute l'Europe méridionale et plus spécialement contre l'Espagne et l'Italie n'étaient certainement pas étrangères.

Alors qu'au mois de janvier, les douze ministres avaient hésité à citer la Libye, qui avait pourtant revendiqué la volonté et la capacité d'organiser des actes terroristes, leur prudence d'alors a fait place en avril à une position beaucoup plus décidée. Des mesures diplomatiques et des actions concrètes tendant à renforcer la coopération dans la lutte contre le terrorisme ont, en effet, été prises et mises en œuvre.

Les ministres s'étaient d'abord réunis à la Haye le 14 avril 1986 pour coordonner leurs actions anti-terroristes dans un contexte de crise grandissante en Méditerranée centrale. Ces décisions visaient notamment à réduire les effectifs des missions diplomatiques libyennes en Europe occidentale, à contrôler plus sévèrement l'octroi des visas d'entrée dans les pays de la Communauté et à apporter des restrictions à la liberté de mouvement du personnel diplomatique et consulaire.

Le 17 avril à Paris, deux jours après l'opération américaine, les ministres se retrouvaient une nouvelle fois et se déclaraient « convaincus que tout devait être fait pour éviter une nouvelle action militaire » dans l'affrontement américano-libyen. Ils se disaient décidés à « accélérer la mise en œuvre des décisions arrêtés » à la Haye trois jours auparavant pour lutter contre le terrorisme et soucieux de parvenir à une « désescalade » en appelant « toutes les parties à faire preuve de modération ». Ils réitéraient leur volonté de s'attaquer « vigoureu-

ment » au problème du terrorisme et soulignaient que le terrorisme international était à l'origine de la situation en Méditerranée. Estimant que la lutte contre le terrorisme international devait faire l'objet d'une « large coopération internationale », les ministres décidaient d'« intensifier leur action diplomatique » en direction des pays arabes, des États-Unis, de l'U.R.S.S., de l'Europe de l'Est et de la présidence du Mouvement des non-alignés. Le ministre néerlandais des affaires étrangères, président en exercice des réunions de coopération politique, soulignait également qu'aucun ministre présent à La Haye le 14 avril ne savait de manière « précise » qu'une opération militaire était sur le point d'être lancée contre la Libye.

Au cours d'une nouvelle réunion tenue à Luxembourg le 22 avril, les ministres des affaires étrangères ont arrêté de nouvelles mesures qui complètent celles qu'ils avaient prises à La Haye la semaine précédente. Les mesures ont été adoptées à l'unanimité malgré les réticences initiales de la Grèce, mais leurs modalités d'application seront établies en tenant compte des « réalités nationales ». Les mesures concrètes arrêtées à Luxembourg avaient déjà été, pour trois d'entre elles, prises à La Haye le 14 avril :

— *réduction du nombre de diplomates* et de représentants consulaires libyens en Europe, les pays européens limitant pour leur part le nombre de leurs propres diplomates au minimum indispensable ;

— *limitation de la liberté de mouvement* des diplomates et personnels consulaires libyens en Europe, une autorisation explicite des autorités du pays hôte étant nécessaire pour tout déplacement en dehors du poste. Les ministres des affaires étrangères ont rappelé que ce régime était déjà imposé par la Libye aux ambassades dans ce pays ;

— application plus rigoureuse des procédures *d'octroi de visas* ;

— examen par chaque État membre de la possibilité de *réduire le personnel d'autres organes libyens*, telles les chambres de commerce ;

— en cas *d'expulsion* d'un citoyen libyen soupçonné d'avoir commis ou encouragé des actes terroristes, engagement des autres pays de la Communauté de ne pas l'accueillir sur son territoire ;

— examen des possibilités d'empêcher *les abus de l'immunité diplomatique*.

La présidence néerlandaise a également indiqué que le rapport du groupe de travail sur la lutte contre le terrorisme, créé le 27 janvier 1986, constituait un « cadre de référence à appliquer de manière flexible ». Le rapport prévoit des mesures dont la sévérité est croissante

selon l'appartenance du pays concerné à l'une des quatre catégories arrêtées : les pays qui encouragent le terrorisme, ceux qui lui donnent un appui logistique, ceux qui le pratiquent par le biais d'organisations terroristes, et ceux qui le pratiquent eux-mêmes.

Au-delà de ces mesures concrètes, qui ont été effectivement prises par les États membres à la fin du mois d'avril, les ministres des affaires étrangères ont souligné que la démarche européenne demeurerait la recherche du dialogue politique en vue de mettre un frein au terrorisme, d'essayer de s'y attaquer à la source et d'éviter les interventions militaires. C'est pourquoi ils ont pris plusieurs initiatives sur le front diplomatique en décidant que la « troïka » européenne se rendrait en Inde pour y rencontrer la présidence des pays non-alignés, et en espérant pouvoir rencontrer des représentants des pays arabes et des pays du Pacte de Varsovie. Le but des États de la Communauté est de donner un message et un avertissement à tous les pays qui sont ou risquent d'être impliqués dans des actes terroristes et qui ne peuvent pas de ce fait espérer avoir des relations « normales » avec les pays de la Communauté, ainsi que l'indiquait la déclaration de la Haye du 27 janvier 1986.

C. Les réactions de la Commission des Communautés et du Parlement européen

Tandis que les ministres des affaires étrangères adoptaient certaines mesures contre la Libye dans le cadre de la coopération politique, la Commission des Communauté décidait de supprimer la Libye de la liste des pays pouvant bénéficier de subventions spéciales à l'exportation de beurre et de poudre de lait de la Communauté. Les exportations de ces produits vers la Libye pourront toujours bénéficier de subventions, mais certaines conditions spéciales, comprenant notamment des subventions plus élevées que la moyenne mais conformes au G.A.T.T., seront désormais exclues. La Libye faisait, en effet, partie d'une liste d'une quinzaine de pays, la plupart du Moyen-Orient, pour lesquels la Commission avait décidé au début de l'année de créer ces subventions spéciales afin de faciliter l'écoulement des excédents laitiers de la Communauté.

Le Parlement européen, pour sa part, a condamné le 17 avril à une faible majorité (154 voix, contre 148 et 9 abstentions) l'opération militaire américaine contre la Libye. Dans une résolution présentée par le groupe socialiste, il a condamné le terrorisme international, « y compris les actions revendiquées par la Libye sous le commandement

du colonel Kadhafi » et l'opération libyenne de Lampedusa, mais il s'est déclaré « particulièrement révolté par les attaques de l'aviation américaine ». La résolution estime que les bombardements américains sont « une violation éclatante du droit international (...) et une menace sérieuse pour la sécurité internationale et la paix ». Elle conteste aux États-Unis le droit « d'éliminer par des actes de guerre un régime qu'ils n'apprécient pas ». Elle met également en cause « la crédibilité du gouvernement britannique (...) et invite instamment les États-Unis à présenter à l'O.N.U. les preuves de la participation libyenne aux attentats terroristes ». Avant d'adopter cette résolution, le Parlement européen avait rejeté un projet de résolution présenté par les groupes politiques du centre-droit qui approuvait implicitement l'action américaine en reconnaissant « le droit d'autodéfense des États contre le terrorisme ». Le projet regrettait, en outre, que « les Douze se soient montrés incapables de prendre des mesures communes et concrètes » et considérait que « cette faiblesse avait contribué les États-Unis à une action unilatérale ».

D. Les positions des États membres

La coopération politique entre les douze États membres de la Communauté, parmi lesquels le Danemark et la Grèce sont hostiles au concept même d'Europe politique, n'a eu jusqu'à présent qu'une portée nécessairement limitée. Les décisions prises contre la Libye, même si elles ont eu cette fois-ci un caractère concret, constituent le « plus petit dénominateur commun » entre des intérêts et des positions qui sont divergents. Plus proches, à tous égards, de la Libye, les pays de l'Europe du Sud sont en effet beaucoup plus réticents que ceux de l'Europe du Nord à imposer des sanctions à ce pays.

La Belgique est plutôt restée à l'écart des derniers développements de la crise et s'est prononcée en faveur d'un durcissement des relations diplomatiques avec la Libye, sans pour autant aller jusqu'à approuver des sanctions économiques.

Le Danemark est en principe favorable à la fermeté face au terrorisme mais est très attentif à la solidarité scandinave et répugne, par tradition, aux mesures qui pourraient porter atteinte aux libertés individuelles des citoyens.

L'Allemagne fédérale a des liens étroits avec les États-Unis mais s'est refusée à suivre ceux qui souhaitent une rupture des relations diplomatiques et économiques avec la Libye.

La Grèce, sous l'impulsion de son premier ministre, a une attitude favorable aux pays arabes et s'est opposée à l'application de sanctions économiques contre la Libye tout en obtenant que les modalités d'application des mesures diplomatiques décidées le 22 avril 1986 à Luxembourg tiennent compte des « réalités nationales ».

L'Espagne est marquée d'une tradition pro-arabe fort ancienne et son appartenance à l'O.T.A.N., confirmée par le référendum du 12 mars 1986, ne doit pas masquer qu'une partie de l'opinion publique espagnole est vivement anti-américaine.

L'Irlande, qui ne fait pas partie de l'Alliance Atlantique, est soucieuse de sa neutralité mais sa tendance à la modération doit être nuancée par les liens qu'elle entretient avec la Grande-Bretagne.

L'Italie s'est montrée hostile à des sanctions économiques contre la Libye, dont elle est le premier partenaire commercial et dont elle a été ces dernières années le principal fournisseur d'armes après l'Union soviétique. Toutefois, à la suite de l'attaque libyenne en représailles aux bombardements américains contre des installations de télécommunications sur l'île de Lampedusa, les autorités italiennes ont laissé entendre que leur riposte à une nouvelle attaque libyenne serait d'ordre militaire.

Le Luxembourg n'a pas de position particulière à l'égard de la Libye, tandis que les Pays-Bas ont déclaré que l'intervention militaire américaine n'était pas la réponse adaptée au terrorisme international.

Le Portugal rejoint, sur la question libyenne, les pays de l'Europe du Sud qui sont directement exposés dans un éventuel conflit avec les pays arabes et souscrit à la ligne prudente adoptée par les ministres des affaires étrangères.

Quant à la France, M. Jean-Bernard Raimond, ministre des affaires étrangères, a fait valoir son souhait, lors de la réunion de La Haye, que « les voies pacifiques l'emportent et que la Libye fasse preuve de sens des responsabilités et n'essaie pas de réaliser ses menaces ». Devant l'Assemblée nationale, le 16 avril 1986, le ministre français précisait que la lutte contre le terrorisme devait « avant tout reposer sur la coopération des services spécialisés et sur toute une gamme de

mesures appropriées prises dans le cadre de la souveraineté de chacun, au cas par cas, mais en renforçant la coopération internationale, en particulier l'échange d'informations en vue de la prévention et de la poursuite ». Enfin, le Premier ministre déclarait devant le Sénat, le 15 avril 1986, au lendemain de l'opération militaire américaine, que « la France estime que les États européens, au cas où le gouvernement libyen mettrait à exécution les menaces qu'il a proférées à l'égard des pays de l'Europe du Sud, et explicitement à l'égard de l'Italie et de l'Espagne, devraient décider une riposte appropriée (...) et ferme ».

E. La réunion du « Groupe Trevi »

Le « groupe Trévi », créé en 1976 pour permettre un échange d'informations et d'expériences entre les ministres de la Justice et de l'Intérieur des États membres et améliorer concrètement la coopération dans la lutte contre le terrorisme, s'est réuni à La Haye les 23 et 24 avril. Le terrorisme, le commerce des armes et le contrôle des frontières de la Communauté constituaient les principaux sujets inscrits à l'ordre du jour. Dans leur communiqué final, les ministres se déclarent décidés à améliorer de façon pragmatique les contacts existants entre eux pour échanger les renseignements et coordonner leurs actions en Europe. Le communiqué prévoit une réunion du « groupe Trévi » chaque semestre et des réunions extraordinaires en cas d'urgence, mais il ne fait pas état du renforcement des structures informelles réunissant depuis plusieurs années les polices des États membres de la Communauté et d'autres pays européens comme la Suisse ou l'Autriche. Il prévoit également une réunion des chefs de la police des aéroports européens à La Haye à la fin du mois de mai.

II. — LES AUTRES DOSSIERS DE LA COOPÉRATION POLITIQUE EUROPÉENNE

Au cours de leurs multiples réunions de coopération politique des mois écoulés, les ministres des affaires étrangères des États membres ont abordé la plupart des sujets d'actualité sur la scène internationale.

Concernant les Philippines, ils se sont félicités de « l'adhésion du peuple philippin aux principes démocratiques ». Accueillant favorablement le fait que le président Marcos ait décidé de se retirer, ils ont transmis « leurs meilleurs vœux à Mme Aquino qui, en sa qualité de présidente des Philippines, aura la lourde responsabilité de réaliser les

désirs les plus profonds du peuple philippin ». Ils l'ont également félicitée pour « son attitude conséquente dans la défense des principes démocratiques et du rôle important qu'elle, joue maintenant aux Philippines ».

Concernant l'Afrique australe, ils ont « exprimé leur grave préoccupation devant la dégradation progressive de la situation et l'absence de progrès réels sur la voie de l'abolition de l'apartheid ». Après le discours du 31 janvier 1986 dans lequel le président Botha annonçait plusieurs réformes, les douze ministres ont estimé que les mesures annoncées, « telles qu'elles étaient présentées, étaient en retrait par rapport aux mesures urgentes et radicales requises pour abolir au plus tôt l'apartheid ». Ils ont également constaté que les mesures convenues à Luxembourg le 10 septembre 1985 étaient en cours d'exécution.

Concernant le conflit entre l'Iran et l'Irak, les douze ministres se sont dit « particulièrement alarmés par les nouvelles violations du droit humanitaire et autres règles applicables dans les conflits armés, y compris le recours aux armes chimiques ». Dans une déclaration adoptée au mois de février, ils « accueillent favorablement et soutiennent pleinement le nouvel appel lancé le 14 février 1986 par le Secrétaire général des Nations unies aux gouvernements de l'Irak et de l'Iran pour qu'ils mettent fin aux hostilités, de façon à faciliter les efforts en vue d'une solution juste et pacifique du conflit. Ils insistent auprès des deux parties pour qu'elles coopèrent avec le Secrétaire général dans ses efforts. Les Douze pensent qu'une solution devrait être basée sur un examen approfondi de tous les aspects du conflit. Sur cette base, ils exhortent les deux parties à respecter les dispositions de la résolution 582 du Conseil de sécurité, adoptée à l'unanimité le 24 février 1986, et à coopérer avec le Conseil de sécurité dans ses efforts visant à réaliser une paix juste et honorable entre l'Irak et l'Iran ». Ils se disent également disposés à soutenir toute initiative permettant de mettre un terme au conflit.

Concernant l'Afghanistan, les ministres rappelaient que, « il y a six ans, des troupes soviétiques ont envahi » le pays et que « la majorité écrasante de la communauté internationale a, à de nombreuses reprises, condamné cette violation du droit international, de la Charte des Nations unies, ainsi que des principes de l'Acte final d'Helsinki ». Dans un communiqué, ils « demandent une nouvelle fois le retrait des troupes soviétiques de l'Afghanistan et considèrent que la seule solution pacifique qui mettra fin au problème afghan ne peut être qu'un règlement politique juste et durable conforme aux principes de non ingérence et d'autodétermination qui ont été rappelés dans les résolutions successives de l'Assemblée générale des Nations unies ».

Enfin, au sujet des rapports Est-Ouest, après s'être félicités en décembre 1985 des nouvelles perspectives que devrait ouvrir le sommet Reagan-Gorbatchev intervenu à Genève du 19 au 21 novembre 1985, les ministres des affaires étrangères ont souhaité en février 1986 que les douze États membres intensifient leur dialogue sur les relations Est-Ouest afin de se présenter unis et de peser d'un plus grand poids sur la scène internationale. Le président de la réunion des ministres a insisté sur le rôle actif que devrait jouer l'Europe à la conférence de Stockholm et estimé que la préparation de la troisième conférence d'examen de la C.S.C.E. (Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe), qui se tiendra à Vienne en novembre 1986, devra être l'un des thèmes centraux de la coopération politique au cours des prochains mois.

CONCLUSION GÉNÉRALE

La double lecture

Forte depuis le 1^{er} janvier 1986 de ses douze membres, la Communauté européenne semble paradoxalement s'affaiblir au fur et à mesure qu'elle s'élargit.

Sans pouvoir déjà juger de « l'esprit communautaire » de l'Espagne et du Portugal affirmé par leurs gouvernements, il n'est pas douteux que les précédentes adhésions ont perturbé le processus d'intégration européenne, que ce soit à cause de l'autre appartenance, scandinave, du Danemark, du faible niveau économique et des attaches est-méditerranéennes de la Grèce, de la « susceptibilité financière » du Royaume-Uni et de son approche libre-échangiste de la Communauté. Mais il n'est pas douteux non plus que les États fondateurs ont perdu l'élan qui les avait engagés, à partir des années cinquante, dans l'entreprise communautaire.

Faut-il en conclure que la Communauté européenne, ce rêve né au lendemain de la seconde guerre puis concrétisé par la réconciliation franco-allemande, n'est plus aujourd'hui qu'une idée morte ?

Mais, à y regarder de près, le sort de la Communauté mérite-t-il ce pessimisme ? N'existe-t-il pas plutôt une double lecture de la situation actuelle et future de l'Europe communautaire, l'une, pessimiste, qui s'en tient aux signes et aux facteurs de division, l'autre, optimiste, qui s'attache aux manifestations et aux perspectives de cohésion ?

La première lecture s'appuie sur le fait que, concernant l'élargissement, les vraies difficultés vont maintenant commencer. En matière budgétaire, le nouveau plafond de T.V.A. se révèle insuffisant dès la première année de sa mise en application. Pour la politique agricole commune et ses excédents, il n'est guère de choix possible : soit elle reste inchangée, et elle éclatera un jour tout en continuant jusque là de priver les fonds structurels de moyens financiers indispensables, soit elle est soumise à une discipline budgétaire accrue, et elle ne peut que disparaître dans des mesures de renationalisation. La récente prise de position du Parlement européen sur les prix agricoles et les mesures

connexes est inquiétante et symptomatique à cet égard dans la mesure où, pour la première fois, la majorité de l'Assemblée semble prête, sous l'impulsion britannique, à remettre en question les principes fondamentaux qui sont à la base de la P.A.C.

Quant à l'Union politique, personne — sauf le Parlement européen — n'en parle plus guère et les questions institutionnelles importantes, comme le droit de veto ou la démocratisation du processus communautaire de décision, restent toujours posées. Le marché intérieur n'en finit pas de rencontrer des obstacles non tarifaires, la Bundesbank ne veut pas entendre parler d'un Écu plus puissant et les progrès de la politique des transports, l'une des politiques communes inscrites dans le traité de Rome, restent désespérément parcellaires.

La lecture pessimiste du sort de la Communauté prend également comme référence le silence et l'absence de la Communauté sur la scène internationale. Alors que le Liban se décompose, que le terrorisme frappe les capitales de l'Europe, que les conflits perdurent ou se multiplient de par le monde, la Communauté se contente de déclarations sans relief et ne pèse d'aucun poids, en tant que telle, dans la recherche de solutions aux grandes tensions extérieures.

Ces constatations entretiennent l'amertume de ceux qui croyaient qu'une nouvelle ère s'était ouverte il y a trente ans pour l'Ancien Continent et que des nations divisées allaient enfin construire ensemble leur destin. Pour ceux-là le dénouement de « l'affaire Westland » n'est pas un incident de parcours, mais le signe irréversible que, au fond d'eux-mêmes, certains dirigeants ne croient pas à l'idée européenne.

Mais, de ce même texte, il est possible de faire une lecture optimiste.

Vaille que vaille, la question de l'élargissement a été réglée et il n'est plus question de renégocier les traités d'adhésion de l'Espagne et du Portugal. Le budget communautaire se heurte à nouveau aux limites des ressources propres, mais est-il vraiment indispensable de l'accroître continuellement, et la technique de l'emprunt ne devrait-elle pas être davantage pratiquée pour financer les actions communes ? Les problèmes agricoles n'ont pas empêché que les ministres trouvent un accord à la fin du mois d'avril sur les prix de campagne 1986-1987. L'Union européenne, pour sa part, reste un objectif que même les électeurs danois n'ont pas renié et dont le dernier Conseil européen de Luxembourg a permis, avec l'Acte unique, de s'approcher, même modestement. Les infatigables efforts du Parlement européen, en

effet, n'ont pas été totalement vains, et la conférence intergouvernementale convoquée en juin 1985 a permis l'élaboration d'un traité portant pour la première fois réforme d'ensemble — certes limitée — des traités constitutifs, que tous les gouvernements ont maintenant signé. Une amélioration du fonctionnement des institutions et l'achèvement du marché intérieur en 1992 pourraient en résulter, ainsi que des progrès dans les politiques nouvelles, qui ont maintenant une base juridique plus précise. La disparition de toutes les frontières intérieures, si elle intervient dans les sept années à venir, modifiera profondément l'environnement des agents économiques de la Communauté. Si, à la différence des grands projets monétaires et industriels, cette voie est plus lente et ne se pratique qu'à petits pas, il se pourrait bien qu'elle soit, à terme, la plus sûre. En outre, le réajustement monétaire d'Ootsumarsum en avril 1986 a montré que le système monétaire européen pouvait fonctionner à la satisfaction de tous et jouer parfaitement son rôle de stabilisation dans un monde où les changes sont fluctuants. L'Europe de la technologie, pour sa part, est en marche avec le programme EUREKA, qui n'est pas communautaire mais qui a été flanqué d'un secrétariat dépendant de la Commission des Communautés et qui évitera peut-être un décrochage dramatique entre les technologies de la zone Pacifique et de l'Europe.

Sur la scène internationale, la Communauté était présente au sommet des pays industrialisés de Tokyo et participera aux prochaines négociations sur le G.A.T.T. Son engagement dans la lutte contre la faim et ses aides au développement sont reconnus. Les États membres savent parfois s'accorder pour parler d'une seule voix, voire pour agir ensemble : malgré les dissonances grecques, des mesures diplomatiques concrètes — insuffisantes pour certains — ont été prises à l'encontre de la Libye. La lutte contre le terrorisme et le banditisme international devrait donner lieu à un plan d'ensemble qui, s'il n'est pas communautaire, sera coordonné.

*

* * *

La double lecture d'un même texte procède pour une grande part de deux conceptions différentes de la Communauté et de l'avenir de l'Europe.

Si la référence est la solidarité d'origine d'une Communauté de six membres, l'impression est celle d'une Europe qui piétine et qui a abandonné ses ambitions. Mais depuis que le nombre des États membres a

doublé et que des clivages de plus en plus visibles apparaissent entre les pays de l'Europe du Nord, hautement industrialisés, et ceux de l'Europe du Sud, aux structures encore largement agricoles, la solidarité communautaire, pour être préservée, doit sans doute connaître une nouvelle approche.

La conjoncture économique internationale pourrait être favorable à un renouveau et, quoique laborieuses, les discussions sur les réformes de la construction européenne avancent. Pour prouver à elle-même qu'elle peut vivre et prospérer à douze, la Communauté doit peut-être se limiter à des « petits pas » et engager davantage d'opérations différenciées placées sous son « pilotage ».

Tout indique qu'elle en est capable. C'est, à terme, une façon pour elle de trouver sa maturité.