

N° 82

---

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

---

Annexe au procès verbal de la séance du 27 novembre 1986.

---

# RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la Délégalion du Sénat pour les Communautés européennes*  
**(1), sur les activités des institutions des Communautés européennes entre le 1<sup>er</sup> mai 1986 et le 31 octobre 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 Délégalion,*

MM. André JARROT, Pierre MATRAJA, Bernard BARBIER,  
Joseph RAYBAUD, Jean GARCIA, Auguste CAZALET, Marcel  
DAUNAY, Robert PONTILLON et Michel MIROUDOT,

Membres du bureau,  
Senateurs.

TOME I

## LA VIE DE LA COMMUNAUTÉ

(1) *Cette délégation est composée de : M. Jacques Genton, président ; MM. André Jarrot, Pierre Matraja, Bernard Barbier, Joseph Raybaud, vice-présidents ; MM. Jean Garcia, Auguste Cazalet, Marcel Daunay, Robert Pontillon, Michel Miroudou, secrétaires ; MM. Hubert d'Andigné, Noël Berrier, Guy Cabanel, Gérard Deltau, Jacques Golliet, Jean-François Le Grand, Josy Moynet, Xavier de Villepin.*

*Communautés européennes. Accord multifibres (AMI) - Acte unique européen - Afrique du Sud - Budget - Cattenom - Conseil européen de La Haye - Construction navale - Contentieux C.E.C. - Etats Unis - Contentieux C.E.C. - Japon - Coopération politique - Cou de Justice - Droit communautaire - Environnement - Esprit - Euratom - Eureka - Financement futur - GATT (négociations commerciales) - Marche des capitaux - Marche intérieure - Marche viticole - Parlement européen - Pays et territoires d'outre mer - Pêche - Politique agricole commune (PAC) - Politique méditerranéenne - Quotas laitiers - Recherche - Siderurgie - Syrie - Tchernobyl - Terrorisme - Transports aériens - Transport par route - Uruguay Round - Viande bovine - Viande ovine*

## SOMMAIRE

	Pages
<b>PRÉAMBULE</b> .....	8
<b>INTRODUCTION</b> .....	10
<b>PREMIÈRE PARTIE : L'EUROPE TENTÉE PAR L'EFFACEMENT</b> .....	13
<i>Chapitre I : D'UNE PRÉSIDENTE A L'AUTRE</i> .....	15
I. <i>Le bilan de la présidence néerlandaise</i> .....	15
A. — <b>Les projets et les résultats</b> .....	15
1. — Les déclarations initiales .....	15
2. — Les options parallèles de la Commission .....	16
3. — Un bilan modeste .....	18
4. — Le coût de la « non-Europe » .....	19
B. — <b>Le Conseil européen de La Haye (26-27 juin 1986)</b> .....	20
1. — Les conclusions de la présidence du Conseil .....	21
2. — Les réactions au Conseil européen de La Haye .....	22
II. — <i>Le programme de la présidence britannique</i> .....	23
A. — <b>Les questions budgétaires</b> .....	24
B. — <b>Les questions agricoles</b> .....	25
C. — <b>Le marché intérieur</b> .....	26
1. — Le plan de lutte contre le chômage .....	27
2. — Les projets spécifiques .....	27
D. — <b>La recherche</b> .....	28
E. — <b>Les relations extérieures et la coopération politique</b> .....	28
<i>Chapitre II : LES PROCHAINES ÉCHÉANCES DU FINANCEMENT DE LA COMMUNAUTÉ</i> .....	30
I. <i>Le budget pour 1986 : tout est bien qui finit presque bien</i> .....	30
A. — <b>L'arrêt du 3 juillet 1986 de la Cour de Justice</b> .....	32
1. — Une décision équilibrée .....	32
2. — Les conclusions de l'avocat général .....	33
3. — Les réactions .....	35
B. — <b>L'issue du conflit</b> .....	36
1. — L'accord au sein du Conseil .....	37
2. — L'accord entre le Conseil et l'Assemblée .....	37

C. — <b>L'exécution du budget de 1986</b> .....	39
1. — Le « trou financier » .....	39
2. — La prise de position du Conseil .....	40
3. — Les protestations du Parlement européen .....	40
4. — Les promesses de la Commission .....	41
II. — <i>Le projet de budget pour 1987 : tout recommence mal</i> .....	42
A. — <b>Le cadre financier et politique</b> .....	42
1. — Les données financières .....	42
2. — Les données politiques .....	44
B. — <b>De l'avant-projet au projet de budget</b> .....	46
1. — Les recettes .....	46
2. — Les principales dépenses .....	48
III. — <i>Le financement futur</i> .....	51
A. — <b>Les préoccupations du Conseil</b> .....	52
B. — <b>Les réflexions de la Commission</b> .....	53
1. — Les perspectives financières de la Communauté jusqu'en 1992 ..	54
2. — La révision des fonds structurels .....	54
3. — L'accélération de la réforme de la politique agricole commune ..	55
C. — <b>L'avis de certains experts</b> .....	55
D. — <b>Les propositions du Parlement européen</b> .....	56
1. — « L'analyse budgétaire » de l'Acte unique .....	57
2. — La résolution .....	58
<b>DEUXIÈME PARTIE : LA VIE QUOTIDIENNE DE LA COMMUNAUTÉ</b> .....	60
Le contexte économique et financier .....	60
<b>SECTION I : LES PRINCIPAUX DÉVELOPPEMENTS INTERNES</b> .....	63
<b>Chapitre I : LES PREMIÈRES SUITES INSTITUTIONNELLES DE L'ACTE UNI-</b> <b>QUE EUROPÉEN</b> .....	63
I. — <i>L'état des ratifications de l'Acte unique par les Etats membres</i> .....	63
A. — <b>Le Danemark</b> .....	64
B. — <b>La Belgique</b> .....	64
C. — <b>L'Espagne</b> .....	65
D. — <b>Le Luxembourg</b> .....	65
E. — <b>L'Italie</b> .....	65
F. — <b>L'Allemagne Fédérale</b> .....	66
G. — <b>L'Irlande</b> .....	67
H. — <b>Le Royaume-Uni</b> .....	67
II. — <i>Les tentatives d'amélioration des mécanismes de décision</i> .....	68
A. — <b>Le règlement intérieur du Conseil et la pratique du veto</b> .....	69
B. — <b>Les pouvoirs d'exécution de la Commission</b> .....	70
1. — Le problème posé .....	71
2. — Les critiques du Parlement européen .....	72

III. — <i>La « nouvelle stratégie » du Parlement européen</i> .....	75
A. — <b>Les relations entre le Parlement européen et le Conseil</b> .....	75
B. — <b>Les relations entre le Parlement européen et la Commission</b> .....	76
C. — <b>L'objectif de l'union politique</b> .....	77
<b>Chapitre II : LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE</b> .....	79
I. — <i>Secteur laitier : vers une aggravation du régime des quotas</i> .....	79
A. — <b>Les propositions de la Commission</b> .....	79
1. — <i>La situation du marché</i> .....	80
2. — <i>Le contenu des propositions</i> .....	82
B. — <b>Les réactions</b> .....	83
1. — <i>Le Conseil</i> .....	83
2. — <i>Le Parlement</i> .....	83
3. — <i>Les organismes professionnels</i> .....	84
4. — <i>Sur le plan national</i> .....	85
II. — <i>Les marchés de la viande</i> .....	85
A. — <b>La réforme de l'organisation du marché de la viande bovine</b> .....	86
1. — <i>Les propositions de la Commission</i> .....	86
2. — <i>Les réactions</i> .....	88
B. — <b>Le problème de la viande ovine</b> .....	89
1. — <i>Les difficultés des producteurs français</i> .....	90
2. — <i>Vers la renégociation de l'organisation commune de marché</i> ...	90
III. — <i>Le marché viti-vinicole et les alcools</i> .....	91
A. — <b>Mesures de gestion du marché viti-vinicole</b> .....	91
B. — <b>La préparation d'une nouvelle réglementation sur la désignation des boissons spiritueuses</b> .....	92
IV. — <i>La politique de la pêche</i> .....	93
A. — <b>La nouvelle politique structurelle</b> .....	93
1. — <i>Restructuration et renouvellement de la flotte de pêche</i> .....	94
2. — <i>Modernisation</i> .....	94
3. — <i>Développement de l'aquaculture et aménagement de la bande côtière</i> .....	94
4. — <i>Pêche expérimentale</i> .....	94
5. — <i>Entreprises conjointes</i> .....	95
6. — <i>Adaptation des capacités</i> .....	95
7. — <i>Équipement portuaire</i> .....	95
8. — <i>Prospection des marchés</i> .....	95
9. — <i>Mesures spécifiques</i> .....	95
B. — <b>L'accord provisoire entre la France et l'Espagne sur la pêche dans le golfe de Gascogne</b> .....	96
V. — <i>Les autres secteurs</i> .....	96
A. — <b>La politique socio-structurelle</b> .....	96
B. — <b>Les programmes intégrés méditerranéens</b> .....	99

<i>Chapitre III : L'ACHÈVEMENT DU MARCHÉ INTÉRIEUR A L'HORIZON 1992.</i>	101
<i>La libération des marchés de capitaux et le « Plan Delors »</i>	101
II. — <i>L'harmonisation des fiscalités indirectes</i>	107
A. — <b>Les objectifs du Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur</b>	107
B. — <b>Les obstacles liés à l'hétérogénéité des régimes nationaux de fiscalité indirecte</b>	109
C. — <b>Les propositions de la Commission</b>	111
D. — <b>La position du Conseil et du Parlement européen</b>	113
1. — La position du Conseil	113
2. — La position du Parlement européen	114
E. — <b>Les difficultés théoriques de l'harmonisation des fiscalités indirectes et la nouvelle rédaction de l'article 99 du Traité C.E.E. dans l'Acte unique</b>	116
III. — <i>L'action de la Cour de Justice des Communautés européennes et l'application du droit communautaire</i>	117
A. — <b>La Cour de Justice des Communautés européennes et la réalisation du marché intérieur</b>	118
B. — <b>L'application du droit communautaire</b>	121
1. — Libre circulation des marchandises	123
2. — Libre circulation des personnes et des services	127
3. — Union douanière	128
4. — Concurrence	129
C. — <b>Des décisions à suivre</b>	131
1. — Des amendes importantes	131
2. — La récupération des aides indues	131
IV. — <i>L'article 100 A nouveau du Traité de Rome proposé par l'article 8 de l'Acte Unique européen</i>	134
A. — <b>De nouveaux moyens pour faire établir le grand marché intérieur</b>	134
B. — <b>Une interprétation à préciser</b>	135
V. — <i>La nouvelle approche du Livre blanc : des résultats encore bien modestes.</i>	137
<i>Chapitre IV : L'INDUSTRIE ET LA RECHERCHE</i>	139
I. — <i>La recherche et le développement technologique : épanchements conceptuels et butoirs financiers</i>	140
A. — <b>La Communauté de la technologie à la recherche de son financement</b>	140
1. — Le programme-cadre de recherche et de développement technologique : un renouvellement laborieux	140
2. — Les programmes sectoriels	144
B. — <b>L'Europe de la technologie à la recherche de ses méthodes</b>	147
1. — Eurêka ou la Communauté hors les murs	147
2. — Questions sur la coopération technologique	149
C. — <b>Promesses et besoins de l'Europe concrète</b>	150
1. — Les accords entre entreprises	150
2. — Une condition : le marché intérieur	151

II. — <i>Politique industrielle</i> .....	151
A. — <b>La construction navale à vau l'eau : la négociation de la sixième directive d'encadrement des aides aux chantiers navals</b> .....	151
B. — <b>Sidérurgie : la volonté de libéralisation de la Commission</b> .....	152
1. — La proposition de la Commission .....	153
2. — Les réactions .....	154
<b>Chapitre V : LA POLITIQUE DES TRANSPORTS</b> .....	155
I. — <i>La recherche d'un régime communautaire applicable aux transports aériens</i> ..	155
A. — <b>Le dynamisme de la Commission pour libéraliser les transports aériens</b> ..	156
1. — Les procédures à l'égard des compagnies aériennes nationales ..	156
2. — La révision des propositions de la Commission .....	158
3. — Les vols interrégionaux .....	160
B. — <b>Les hésitations du Conseil</b> .....	161
1. — Les positions en présence .....	162
2. — Le compromis de la présidence britannique .....	164
II. — <i>Les progrès de la politique des transports par route</i> .....	166
A. — <b>Les contingents communautaires</b> .....	167
B. — <b>Le « camion européen »</b> .....	168
C. — <b>D'autres aspects des transports par route</b> .....	168
1. — La « preuve de la conformité » des véhicules .....	168
2. — La facilitation des contrôles .....	169
III. — <i>Le programme d'infrastructure de transport de la Commission</i> .....	169
<b>Chapitre VI : LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET DES CONSOMMATEURS</b> .....	172
I. — <i>Une consécration solennelle</i> .....	172
A. — <b>Un développement considérable malgré le quasi-silence des traités</b> ....	172
B. — <b>Vers une consécration solennelle : le nouveau programme quadriennal, l'Année européenne de l'Environnement, l'Acte unique européen</b> .....	173
1. — Le programme 1986-1990 pour l'environnement .....	173
2. — 1987, Année européenne de l'Environnement .....	175
3. — Une consécration solennelle : l'Acte unique ajoutant au Traité de Rome un titre nouveau définissant la compétence communautaire en matière d'environnement .....	177
II. — <i>Une réalité moins brillante : les timidités de la politique de l'environnement à l'épreuve de Tchernobyl</i> .....	178
A. — <b>Adoption de mesures d'urgence</b> .....	178
B. — <b>Prorogation des mesures d'urgence</b> .....	181
C. — <b>L'« effet Tchernobyl » et l'affaire de Cattenom</b> .....	182
D. — <b>Les résolutions adoptées par le Parlement européen et l'avis de la Commission sur Cattenom</b> .....	183
III. — <i>L'impératif d'une réglementation internationale</i> .....	184
A. — <b>Conventions de l'Agence Internationale de l'Energie Atomique (A.I.E.A.) faites à Vienne</b> .....	185

B. — <b>L'après-Tchernobyl : réponses de la Communauté à moyen et long terme ; vers une relance de l'Euratom ?</b> .....	187
1. — La communication-cadre de la Commission du 12 juin 1986....	187
2. — Vers une relance de l'Euratom ? .....	188
<b>Chapitre VII : PAYS ET TERRITOIRE D'OUTRE-MER</b> .....	192
I. — <i>Les domaines de la coopération</i> .....	192
II. — <i>Les instruments de la coopération</i> .....	193
III. — <i>Dotation financière : 120 millions d'Ecus</i> .....	193
<b>SECTION II : LES RELATIONS EXTÉRIEURES</b> .....	195
<b>Chapitre I : LE CONTENTIEUX AGRICOLE C.E.E./ÉTATS-UNIS</b> .....	195
I. — <i>Les suites de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté</i> .....	196
A. — <b>La négociation du contentieux</b> .....	196
1. — Les griefs américains .....	196
2. — Les réponses communautaires .....	198
B. — <b>L'accord intérimaire : la part du feu</b> .....	199
1. — Les termes de l'accord .....	199
2. — Les questions pendantes .....	200
II. — <i>L'affaire des agrumes</i> .....	201
A. — <b>Un premier compromis sans lendemain</b> .....	201
1. — L'origine du contentieux .....	201
2. — Le moratoire de juillet 1985 et ses suites .....	201
B. — <b>Bis repetita...</b> .....	202
<b>Chapitre II : LA POLITIQUE MÉDITERRANÉENNE DE LA COMMUNAUTÉ</b> ...	205
I. — <i>Le mandat de négociation</i> .....	205
II. — <i>Les ajustements demandés par l'Espagne</i> .....	207
III. — <i>Le nouveau protocole C.E.E./Malte</i> .....	208
<b>Chapitre III : LES RELATIONS COMMERCIALES EXTÉRIEURES</b> .....	210
I. — <i>Le renouvellement de l'Accord multifibres</i> .....	210
A. — <b>Les conclusions de la Délégation</b> .....	210
B. — <b>Le débat au Sénat et la position du gouvernement français</b> .....	211
C. — <b>L'accord de Genève sur le Protocole multilatéral de renouvellement de l'A.M.F.</b> .....	212
D. — <b>Les suites de l'Accord multilatéral de Genève</b> .....	213
II. — <i>Le nouveau cycle de négociations commerciales dans le cadre du G.A.T.T. à Punta del Este</i> .....	215
A. — <b>Le lancement de l' « Uruguay round »</b> .....	215
B. — <b>Les enjeux principaux</b> .....	216
1. — Les tentations protectionnistes américaines vis-à-vis de la C.E.E. ....	216

2. — L'extension du G.A.T.T. aux services .....	217
3. — Les contrefaçons .....	218
4. — Les investissements .....	218
C. — Les orientations communautaires .....	219
D. — L'Accord de Punta del Este engageant l' « Uruguay round » .....	220
1. — Les principes .....	221
2. — Les thèmes de négociations .....	223
E. — Premier bilan communautaire .....	225
F. — Le contentieux commercial C.E.E.-Japon .....	226
<i>Chapitre IV : LES LIMITES DE LA COOPÉRATION INTERGOUVERNEMENTALE</i> .....	229
I. <i>La lutte anti-terroriste</i> .....	229
A. — Les mesures prises .....	229
B. — Les limites .....	230
C. — Les visas d'entrée en France .....	232
D. — L'attitude à l'égard de la Syrie .....	232
II. — <i>Les sanctions économiques contre l'Afrique du Sud</i> .....	234
A. — Les conclusions du Conseil européen de La Haye (27 juin 1986) .....	234
B. — L'échec de la mission auprès du gouvernement sud-africain .....	235
C. — La mise en œuvre des sanctions .....	235
<b>CONCLUSION</b> .....	239

## 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 treizième rapport semestriel d'information sur les activités des Communautés européennes.

Conformément à une procédure décidée il y a trois ans, 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 26 novembre 1986.

Le tome I du présent rapport d'information relate les principaux aspects de la vie de la Communauté au cours de la période s'étendant du 1<sup>er</sup> mai au 31 octobre 1986. Le tome II reproduit l'exposé des motifs et les conclusions adoptées par la Délégation au cours des réunions qu'elle a tenues depuis le mois de juin.

Suivant une formule remontant maintenant à deux ans et fonctionnant à la satisfaction de tous, la Délégation a pu entendre M. Jean-Bernard Raimond, ministre des affaires étrangères, sur la situation de la Communauté européenne, le 29 juillet 1986 au Palais du Luxembourg, au cours d'une réunion commune avec la Délégation de l'Assemblée nationale. Les Bureaux des deux Délégations avaient auparavant rencontré le ministre au Quai d'Orsay le 17 juillet pour un entretien informel. La Délégation entendra M. Bernard Bosson, ministre délégué chargé des affaires européennes, sur le même thème, dans le courant du mois de novembre.

Votre Délégation sait gré au gouvernement issu des élections législatives du mois de mars d'avoir accepté de maintenir la pratique de ces auditions conjointes. Elle y trouve une information directe qui vient

heureusement compléter celle dont elle dispose par ailleurs. *Elle ne peut que regretter à ce sujet que les documents que lui adressent les services gouvernementaux chargés de son information régulière ne correspondent ni en qualité ni en quantité aux exigences de la loi de 1979.*

Dans le cadre de la préparation de ses conclusions, la Délégation a également entendu, le 14 mai, des représentants des industries textiles venus l'entretenir du renouvellement de l'accord multifibres.

Enfin, la Délégation se félicite 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 travaux, conformément à la mission que la loi de 1979 lui a assignée.

## INTRODUCTION

Au cours d'une période semestrielle qui vit la célébration du centième anniversaire de la naissance de Robert Schuman, les activités des institutions communautaires ont connu un ralentissement sensible et la Communauté a été soupçonnée par beaucoup d'être entrée dans une phase de somnolence, comme si elle vivait seulement dans l'attente de la mise en œuvre de l'Acte unique européen.

L'examen du bilan de la présidence néerlandaise et du programme de la présidence britannique au 1<sup>er</sup> juillet 1986, ainsi que celui des conclusions du Conseil européen de La Haye au mois de juin laissent l'impression que la Communauté a été tentée au cours des six mois écoulés par un certain effacement à l'intérieur comme à l'extérieur. Au terme de son mandat, la présidence néerlandaise elle-même a dressé un bilan modeste des activités communautaires du premier semestre, même si elle a obtenu la signature des douze gouvernements au bas de l'Acte unique européen. Le Conseil européen de La Haye, pour sa part, n'était pas pressé par des échéances immédiates. Contrairement à la coutume, il ne s'est pas déroulé dans une atmosphère de dramatisation, ce qui doit être porté à son crédit, mais il n'a pas non plus traité de grands dossiers. Quant à la présidence britannique, elle a été engagée sous le signe du pragmatisme et il se pourrait que cette méthode obtienne des résultats. Tel ne serait pas le moindre paradoxe d'une Communauté où la perspective d'une présidence exercée par l'un de ses membres les plus intransigeants était attendue avec un intérêt mêlé d'appréhension par certains États membres.

Paraissant dépourvue d'ambitions nouvelles malgré la récente réforme des traités constitutifs, la Communauté devra affronter prochainement les nouvelles échéances de son financement futur. L'adoption d'un budget pour 1986 et la préparation de l'exercice budgétaire de 1987 ont illustré la crise financière qui la guette à nouveau si elle ne prend pas à temps des mesures difficiles. L'arrêt du 3 juillet 1986 de la Cour de Justice sur le budget de 1986 a tranché un long contentieux entre les deux branches de l'autorité budgétaire mais, comme pour le prochain exercice, l'épuisement des ressources propres jusqu'au plafond de 1,4 % de T.V.A., l'année même de sa mise en œuvre, obligera encore à procéder à de délicats arbitrages. C'est pourquoi la Communauté a engagé une nouvelle réflexion pour définir les nouvelles règles de son financement. La recherche d'un accord, qui se développera

véritablement l'an prochain avec la publication d'une proposition de la Commission, ne pourra aboutir que dans le cadre d'un Conseil européen au plus tôt en 1987.

La vie quotidienne de la Communauté, pour sa part, a eu pour contexte économique et financier une confirmation de la reprise modérée observée depuis 1983. Dans ses prévisions annuelles, la Commission a fait état d'une augmentation de la demande intérieure, d'une amélioration de la maîtrise de l'inflation mais de la persistance des courbes du chômage.

Concernant les principaux développements internes, les institutions communautaires et certains États membres ont voulu donner ses premières suites institutionnelles à l'Acte unique. Mais à la fin octobre, une minorité d'États membres seulement l'avait ratifié et sa mise en œuvre, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1987, comme l'avait souhaité la conférence intergouvernementale, n'était pas assurée. La question du règlement intérieur du Conseil et celle des pouvoirs d'exécution de la Commission ont fait l'objet de longs débats au sein du Parlement européen, qui se préoccupait en même temps de définir une « nouvelle stratégie » très audacieuse pour faire progresser l'unification européenne dans le prolongement de son projet de traité pour l'union européenne de 1984 dont l'inspirateur, M. Altiero Spinelli, est décédé au mois de mai.

La réforme de la politique agricole commune a donné lieu à de nouveaux développements qui sont venus nourrir une réflexion jamais interrompue et qui devraient conduire, vraisemblablement à la fin de l'année, à une relance de l'approche globale de cette question essentielle. En attendant, l'activité de la Communauté a plus spécialement porté sur les dossiers du secteur laitier et des marchés des viandes bovine et ovine.

L'achèvement du marché intérieur, auquel l'Acte unique a fixé une nouvelle échéance au 31 décembre 1992, a enregistré une importante proposition de la Commission sur la libération des marchés de capitaux. L'harmonisation des fiscalités indirectes n'a guère progressé lors du Conseil Économie-Finances du mois de juin tandis que la Cour de Justice s'est, comme par le passé, révélée comme un instrument efficace de réalisation du grand marché. Quant à l'article 100 A introduit dans le traité de Rome par l'Acte unique, il a suscité des analyses divergentes sur les conséquences exactes de son utilisation ultérieure.

Avec le succès d'EUREKA et la révision du programme ESPRIT, l'Europe prouve ses capacités dans le domaine de la recherche et du

développement technologique mais, même avec la perspective d'un nouveau programme-cadre pour les années 1987-1992, elle se heurte à des considérations budgétaires et continue de chercher sa voie en tâtonnant. La construction navale a donné lieu à des négociations sur la sixième directive d'encadrement des aides tandis que, pour la sidérurgie, la poursuite de la libération n'allait pas sans réactions hostiles. Pour les transports aériens, le Conseil a poursuivi, sans y parvenir, la recherche d'une déréglementation équilibrée que lui dicte l'arrêt du 30 avril 1986 de la Cour de Justice. Des progrès ont par contre été enregistrés dans le domaine des transports par route. La protection de l'environnement et des consommateurs a fait l'objet de plusieurs textes, tel le nouveau programme 1986-1990 qu'il faut rapprocher du nouveau titre sur l'environnement introduit dans le traité de Rome par l'Acte unique, mais a montré ses faiblesses à l'occasion de l'accident de la centrale nucléaire de Tchernobyl.

Concernant les relations extérieures de la Communauté, le contentieux agricole avec les États-Unis a connu de nouveaux rebondissements avec les agrumes des pays méditerranéens associés et les céréales et oléagineux d'Espagne et du Portugal, mais un accord portant « solutions transitoires » a pu être signé au cours de l'été. Pour la politique méditerranéenne, par laquelle la Communauté s'efforce de maintenir ses échanges avec des pays méditerranéens redoutant les effets commerciaux du dernier élargissement, le mandat de négociation de la Commission a été ajusté pour tenir compte du souci de l'Espagne de préserver certaines productions des îles Canaries.

Dans le domaine des relations commerciales, un accord a été finalement conclu le 1<sup>er</sup> août au Comité des textiles du G.A.T.T. sur le protocole de renouvellement de l'Accord multifibres. En outre, la Communauté était présente à Punta del Este au mois de septembre avec les pays adhérents au G.A.T.T. pour définir le cadre du nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales (l'« Uruguay round ») qui, confiées à un comité de négociation, devraient aboutir d'ici à quatre ans à de nouvelles règles pour les échanges entre États adhérents.

Enfin, la coopération intergouvernementale a encore montré ses limites avec les efforts de coordination dans la lutte anti-terroriste et la mise en œuvre de sanctions économiques contre l'Afrique du Sud.

Si la Communauté a rencontré quelques succès au cours des six mois écoulés, elle n'a pas progressé de façon notable sur la voie de son intégration et de son affirmation aux yeux de ses peuples et du monde extérieur. Au cours de cette période, l'élan politique lui a incontestablement fait défaut pour renforcer son potentiel économique et occuper sur la scène internationale la place qui devrait lui revenir.

## PREMIÈRE PARTIE

### L'EUROPE TENTÉE PAR L'EFFACEMENT

L'Europe aurait-elle renoncé à ses ambitions ? La question vaut, une nouvelle fois, d'être posée tant l'actualité communautaire des six derniers mois donne l'impression d'une certaine inactivité, comme si la Communauté était entrée dans une phase de somnolence, pour ne pas dire de léthargie.

Après le règlement — très prochainement remis en cause — du contentieux budgétaire à Fontainebleau en juin 1984, après l'adhésion, depuis le 1<sup>er</sup> janvier de cette année, de l'Espagne et du Portugal à la Communauté, après l'aboutissement — non encore définitif faute de ratification par l'ensemble des États membres — d'une réforme d'ensemble mais limitée des traités constitutifs avec la signature, au mois de février dernier, de l'Acte unique européen, la Communauté semble surtout occupée depuis lors par des tâches de gestion quotidienne. Aucun nouveau dessein, aucune nouvelle initiative tendant à renforcer la cohésion communautaire ne semblent en préparation.

Aurait-on à faire maintenant — et pour combien de temps ? — à une « Europe sans but », comme le craignait Mme Scrivener devant le Parlement européen lors du pré-débat budgétaire au mois de septembre ?

A la différence des récents Conseils européens, celui de La Haye au mois de juin 1986 est passé presque inaperçu et on se souvient que celui qui a lieu traditionnellement au mois de mars n'avait pas été convoqué cette année. Certes, l'absence de dramatisation peut être portée au crédit du Conseil de La Haye, mais force est de constater qu'aucun grand dossier n'y fut vraiment traité.

Il ne faudrait pas, en effet, que la Communauté soit à ce point riche de ses différences qu'elle en devienne durablement paralysée par ses divisions et qu'elle n'ait plus d'autre ambition que de « gérer le quotidien ».

Pour certains, tout se passe comme si l'Europe, malgré plusieurs difficultés comme la politique agricole commune, était paradoxale-

ment victime de son succès. Pour ceux-là, sa construction serait acquise à terme mais, devenue une pièce quotidienne du paysage national et international, elle ne pourrait plus guère aujourd'hui éveiller les énergies. Cette façon de voir relève d'un optimisme évidemment démobilisateur car qu'il s'agisse de la recherche, de la technologie, de la monnaie, de l'affirmation de son identité sur la scène mondiale, pour ne pas parler de sa sécurité, l'Europe est sans conteste loin du compte.

Les chefs d'État et de gouvernement avaient pourtant adopté en décembre 1985, à travers l'Acte unique, un programme de travail dont les points forts sont l'établissement d'un grand marché, la coopération technologique et la solidarité Nord-Sud au sein de la Communauté. Mais l'actualité récente indique que les gouvernements n'ont aucune hâte à mettre en œuvre des résultats auxquels ils étaient parvenus il y a bientôt un an. Partagée entre les mécanismes de l'intégration et ceux de la coopération, mais de plus en plus attirée par ces derniers, la Communauté semble tentée depuis le début de l'année par une attitude d'effacement : le bilan de la présidence néerlandaise, au premier semestre, est modeste et le programme de la présidence britannique, à compter du 1<sup>er</sup> juillet jusqu'à la fin de l'année, se veut pragmatique. Les conclusions de la présidence du Conseil européen de La Haye ne viennent pas démentir cette impression générale. L'intégration est au point mort, et la coopération intergouvernementale, qui ne saurait s'y substituer sans remettre en cause l'inspiration initiale des traités constitutifs ni la nature même de la Communauté, a montré ses limites comme l'illustrent les hésitations des ministres devant les troubles en Afrique du Sud et l'opportunité de décider des sanctions économiques, ou encore la recherche d'une harmonisation des moyens et des règles pour lutter contre le terrorisme international qui frappe la Communauté et tout spécialement la France.

Consciente de cette situation d'effacement et des prochaines échéances, la Commission des Communautés a tenu au début du mois d'octobre 1986 un séminaire de réflexion où elle a examiné trois dossiers étroitement liés entre eux : les finances de la Communauté, l'avenir des politiques structurelles et la réforme de la politique agricole commune, *autant de thèmes qui se résument à la question de savoir ce que peut et doit faire la Communauté avec les moyens dont elle dispose*. Ce que le président de la Commission a appelé le « grand rendez-vous de 1987 », c'est-à-dire le moment où les moyens financiers viendront une nouvelle fois à manquer, devrait être au centre des débats qui occuperont les différentes parties prenantes à la vie communautaire au cours des mois qui viennent à défaut de l'avoir été pendant le semestre écoulé.

## CHAPITRE I

### D'UNE PRÉSIDENTE A L'AUTRE

#### I. — LE BILAN DE LA PRÉSIDENTE NEERLANDAISE

Exposé au mois de janvier devant le Parlement européen, le programme de la présidence néerlandaise pour le premier semestre 1986 s'inscrivait dans un contexte relativement favorable puisqu'il intervenait un mois après l'accord du Conseil européen de Luxembourg sur l'Acte unique européen. Tout comme le programme de travail de la Commission pour 1986, présenté au même moment, il était construit principalement autour de l'amorce du programme d'action contenu dans l'Acte unique, indépendamment des modifications institutionnelles qu'il s'agissait également de mettre en œuvre. Mais il fallait d'abord que la présidence néerlandaise obtienne la signature de l'Acte par les douze États membres, ce à quoi, comme on s'en souvient, elle parvint le 28 février 1986.

En fin de période, le bilan est relativement mince, les nécessités de l'actualité comme l'amorce de la mise en œuvre de l'Acte unique n'ayant pas suscité chez les États membres une réelle volonté de relance.

#### A. — Les projets et les résultats

##### 1. — *Les déclarations initiales*

En recevant pour six mois la présidence du Conseil, le gouvernement néerlandais s'était d'abord déclaré soucieux d'aider l'Espagne et le Portugal, nouveaux membres à compter du 1<sup>er</sup> janvier, à s'intégrer dans l'ensemble européen élargi. Il devait également, et cette tâche avait un caractère d'urgence avec la saisine de la Cour de Justice sur le budget de 1986, s'efforcer d'améliorer les relations du Conseil avec le Parlement européen. La présidence mettait ses espoirs dans la procédure de concertation et se disait décidée à utiliser toutes les possibilités existantes pour favoriser une coopération fructueuse entre les deux institutions.

Le principal objectif était pourtant pour le Conseil, à une époque où la conférence intergouvernementale n'avait pas encore définitivement achevé ses travaux, de parvenir à « la révision, au parachèvement et à la modernisation du traité de Rome ». Il s'agissait tout d'abord d'achever et de perfectionner le marché intérieur, en y incluant la libre circulation des services et des transports. La présidence néerlandaise rappelait que, dans ce contexte, un nouveau programme pluriannuel de coopération technologique devait également être approuvé. Sans souligner particulièrement les problèmes de la politique agricole commune, le ministre néerlandais mettait l'accent sur la politique de l'environnement et plus spécialement sur la pollution atmosphérique, la pollution des eaux et l'élimination des déchets de substances dangereuses.

La politique extérieure revêtait également une importance particulière dans les projets de la présidence néerlandaise. La préparation de la future série de négociations dans le cadre du G.A.T.T. exigerait du Conseil une attention vigilante, l'objectif étant de défendre les intérêts économiques légitimes de la Communauté tout en restaurant et étendant les mécanismes du libre-échange. Concernant la coopération politique européenne, le président du Conseil appelait de ses vœux un véritable dialogue avec le Parlement européen et voyait comme meilleur terrain d'application la situation des Droits de l'Homme dans le monde. Les autres questions de politique extérieure citées par la présidence néerlandaise intéressaient la situation au Moyen-Orient et la guerre du golfe persique, les relations Est-Ouest, l'Afrique australe et l'Amérique latine.

D'une façon plus générale, la tâche à accomplir était résumée de la façon suivante : après l'accord sur l'Acte unique, c'est-à-dire après une décision que le président du Conseil qualifiait de « constitutionnelle et structurelle », il s'agissait pour la Communauté d'élaborer des règlements, des directives et des décisions et, concernant la coopération politique, de développer une politique et, si possible, une action communautaire. La présidence néerlandaise voulait répondre aux nouveaux besoins de la Communauté par des décisions pratiques concrétisant les nouvelles possibilités et les bonnes intentions contenues dans le cadre constitutionnel et structurel de l'Acte unique.

## 2. — *Les options parallèles de la Commission*

Il n'est pas inutile de rappeler quel était, au même moment, le programme de travail de la Commission pour 1986 pour essayer de mieux apprécier le bilan de la présidence néerlandaise au 1<sup>er</sup> juillet 1986.

Présenté également au début de l'année, le programme de la Commission s'était aussi assigné comme objectif la gestion des réformes décidées à Luxembourg au mois de décembre 1985. Il s'agissait, pour elle comme pour le Conseil, d'amorcer la réalisation de l'espace sans frontières et de mener à bien une relance qui nécessitait à la fois une bonne cohésion entre les institutions communautaires et une coopération étroite entre les États membres.

Pour le président de la Commission, la réalisation du grand marché intérieur, qui doit comprendre la libre circulation à la fois des personnes, des biens, des services et des capitaux, est étroitement liée à la coopération en matière de recherche et de technologie. C'est pourquoi la Commission, comme le Conseil, insistait sur la nécessité d'un programme pluriannuel relayé par des programmes sectoriels et accompagné par des actions spécifiques, l'idée centrale étant que l'action communautaire procure un effet multiplicateur qui rend possible la relance de la croissance économique.

Le président de la Commission voyait en début d'année quatre défis auxquels la Communauté à Douze devrait répondre : la réforme de la politique agricole commune, la recherche d'une plus grande cohésion économique et sociale entre les États membres, l'avènement d'un « espace social européen » et l'adéquation des moyens financiers avec les priorités de l'action communautaire.

Concernant la politique agricole commune, M. Jacques DELORS avait réaffirmé que l'unité de marché, la préférence communautaire et la solidarité financière étaient les principes de base sans lesquels toute réforme aurait pour effet de détruire le contrat passé entre tous les signataires du traité. La modernisation des structures et la résorption des excédents agricoles devaient être accomplies en conformité avec ces principes, sauf à détruire un des principaux acquis communautaires.

S'écartant des projets présentés par le Conseil, la Commission avait, au moment même où le taux maximum de T.V.A. était porté de 1 à 1,4 %, annoncé la nécessité de dépasser le nouveau taux. Cette proposition ne devait pas trouver d'écho dans l'immédiat, la décision d'élever le plafond à 1,6 % n'ayant pas été envisagée par les chefs d'État et le gouvernement avant le 1<sup>er</sup> janvier 1988.

Enfin, la Commission rappelait les modifications institutionnelles contenues dans l'Acte unique et soulignait la nécessité pour le Conseil de modifier son règlement intérieur et ses méthodes de travail et, pour le Parlement, d'être associé à la définition des priorités tant au stade de l'initiative qu'à celui de la mise en forme des projets.

### 3. — *Un bilan modeste*

Au terme de son mandat, au mois de juin, la présidence néerlandaise elle-même a dressé un bilan modeste des activités communautaires du semestre.

Constatant l'existence d'une bonne volonté générale et rappelant l'évidente nécessité d'une coopération interinstitutionnelle pour faire progresser la Communauté, le président du Conseil a fait état des « évolutions » qu'il avait observées depuis le 1<sup>er</sup> janvier : adhésion définitive de deux nouveaux membres, signature de l'Acte unique, mise en route de la réalisation du grand marché intérieur, dont l'échéance au 31 décembre 1992 ne lui paraissait pas hors d'atteinte, fixation des prix agricoles et évolution positive de la situation économique. Concernant les réactions de la Communauté aux événements imprévus, le président du Conseil avait recommandé la souplesse et, citant l'exemple de l'accident de la centrale nucléaire de Tchernobyl, il avait constaté une certaine capacité de la Communauté à coordonner son action même si celle-ci n'était pas parvenue à trouver une réponse immédiate. Il avait estimé que la Communauté devrait faire preuve de la même capacité à décider et à agir dans les relations Est-Ouest et dans la lutte contre le terrorisme, au sujet de laquelle il avait rappelé que cinq réunions ministérielles dans le cadre de la coopération politique avaient été tenues. La politique de lutte contre le terrorisme suppose, avait indiqué le président du Conseil au mois de juin 1986, une approche coordonnée et harmonisée de la part des États membres, une mise en garde claire adressée aux pays manifestement impliqués dans le terrorisme international et une série de mesures diplomatiques contre la Libye, qui avaient été prises au mois d'avril. Il avait rappelé qu'une concertation avec les États-Unis et une offensive diplomatique en direction des pays tiers pour tenter de dresser un barrage contre le terrorisme avaient également été menées.

Le bilan de la présidence néerlandaise a été accueilli avec réserve par le Parlement européen, qui a relevé des lacunes et des retards dans l'action entreprise malgré certains résultats, et qui a constaté, d'une façon générale, que la Communauté n'avait délivré aucun message nouveau pendant le premier semestre. Concernant la mise en œuvre de la réforme institutionnelle contenue dans l'Acte unique, plusieurs membres de l'Assemblée ont observé qu'aucun progrès n'avait été fait dans la définition des pouvoirs de la Commission ni dans la révision du règlement intérieur du Conseil, la plus grande incertitude entourant encore la pratique ultérieure du veto.

#### 4. — *Le coût de la « non-Europe »*

Au terme de son débat sur le bilan de la présidence néerlandaise, le Parlement européen a adopté, le 12 juin, plusieurs résolutions dont l'une, relative au coût de la « non-Europe », mérite d'être relevée.

S'appuyant sur plusieurs études économiques, dont le « rapport Albert-Ball » de 1983 (« Vers le redressement de l'économie européenne dans les années 80 »), le Parlement a évalué le coût des entraves nationales à la libre circulation des personnes et des biens dans la Communauté aux différents chiffres suivants :

— *coût de la non-ouverture des marchés publics* à l'ensemble de la Communauté : 40 milliards d'écus ;

— *coût de tous les obstacles aux échanges* aux frontières intérieures : 12 milliards d'écus ;

— *coût des entraves administratives* aux échanges commerciaux intracommunautaires : 5 à 10 % de la valeur des marchandises ;

— *coût des formalités* aux frontières intracommunautaires : 10 milliards d'écus ;

— *coût des opérations de change* pour les échanges intracommunautaires de biens et de services : 2,4 milliards d'écus par an ;

— *perte subie en 1983 en matière de croissance économique* en raison de l'absence en Europe d'un marché d'une taille comparable à celle du marché américain : 10 milliards d'écus.

En décidant de charger un institut de recherche de remettre avant le 31 décembre 1987 une étude sur le coût de la « non-Europe », l'Assemblée a agi dans la logique de l'objectif assigné par l'Acte unique européen d'achever le marché intérieur à l'horizon 1992. Elle cherche à connaître l'impact des frontières fiscales, administratives, monétaires et non-tarifaires sur les prix, la croissance, l'emploi et la fiscalité dans la Communauté et énumère sept points sur lesquels elle souhaite que l'étude porte plus particulièrement : la non-ouverture des marchés publics, les contrôles douaniers intracommunautaires, la non-harmonisation des normes et des standards, les effets d'échelle sur les prix de revient dans des marchés nationaux, la duplication des contrôles et celle des programmes de recherche et d'investissement, et le coût des opérations de change.

Ces obstacles sont ceux que la présidence néerlandaise a voulu entreprendre de réduire et qui occuperont durablement les présidences

ultérieures tant que les gouvernements n'auront pas admis que le développement du marché intérieur en particulier et de la Communauté en général demeure une des composantes de leurs intérêts nationaux.

### **B. — Le Conseil européen de La Haye (26-27 juin 1986)**

Pour la première fois depuis le Conseil européen de Fontainebleau en juin 1984, le Conseil européen réuni à La Haye les 26 et 27 juin 1986 n'était pas pressé par des échéances immédiates et n'avait pas à jouer le rôle d'une instance d'appel d'un Conseil des ministres paralysé par ses divisions. Pour une fois, en effet, les chefs d'État et de gouvernement n'étaient pas confrontés à une crise nécessitant des décisions immédiates, ce qui explique que les commentaires qui accompagnèrent les conclusions de la présidence furent peu nombreux et que le Conseil européen passa cette fois-ci presque inaperçu. Certains reprochèrent au Conseil de La Haye d'avoir été le « Conseil du non-dit », les chefs d'État et de gouvernement n'ayant pas jugé opportun d'évoquer dès maintenant la crise budgétaire latente qui guette une nouvelle fois la Communauté.

L'ordre du jour du Conseil comportait des sujets variés et a laissé aux chefs d'État et de gouvernement le loisir de retrouver, pour reprendre les termes du président de la Commission, « le rôle initial de ces sommets : donner des impulsions à la construction de la Communauté ». Pour M. DELORS, les États membres n'étaient pas préparés à affronter les difficiles perspectives du financement de la Communauté, qui devraient peut-être être abordées au mois de décembre 1986 lors du Conseil européen de Londres.

La présidence néerlandaise avait annoncé les points dont le Conseil de La Haye devait se saisir : la situation économique et sociale dans la Communauté, l'état d'avancement du marché sans frontières intérieures, les retards pris par la mise en œuvre de l'Europe des citoyens, l'avenir de la politique agricole commune avec la modernisation de ses structures et la résistance à la concurrence internationale. L'actualité avait ajouté à cet ordre du jour la sécurité des installations nucléaires dans la Communauté à la suite de l'accident de la centrale de Tchernobyl. Mais ce fut la coopération politique, et principalement la situation en Afrique du Sud, qui a nourri la plus grande partie des débats.

### 1. — *Les conclusions de la présidence du Conseil*

Reprenant les points énoncés dans l'ordre du jour de la présidence, les conclusions du Conseil de La Haye donnent une large place aux questions économiques et sociales sur lesquelles s'était ouverte la rencontre, en soulignant la nécessité de poursuivre et de développer « les politiques micro et macro-économiques visant une amélioration structurelle » et en les combinant à de nouveaux efforts pour créer des emplois productifs.

Concernant la réalisation du grand marché intérieur, les chefs d'État et de gouvernement ont rappelé les ambitions inscrites dans l'Acte unique et défini les domaines d'intérêt particulier sur lesquels devaient porter les efforts du Conseil : libéralisation des transports terrestres, maritimes et aériens et, pour ces derniers, invitation à arrêter « sans délai les décisions appropriées sur les tarifs, la capacité et l'accès aux marchés, dans le respect des règles de concurrence du traité ». Le Conseil européen a rappelé également que le grand marché intérieur suppose la suppression des barrières fiscales et la libéralisation des marchés publics.

Devant les retards pris par la création d'une véritable « Europe des citoyens », le Conseil européen a souligné trois domaines particuliers où des progrès tangibles et rapides devaient être accomplis : l'assouplissement du trafic frontalier des voyageurs, le droit de séjour et la reconnaissance mutuelle des diplômes.

Au sujet de la politique agricole commune, la France a obtenu que le texte final ne retienne pas l'idée que l'un des instruments permettant de maîtriser la production puisse être la limitation des superficies de culture des produits excédentaires. En faisant silence sur une politique de gel partiel des terres qui serait complémentaire des réformes de marchés agricoles déjà engagées par la Communauté, le Conseil européen de La Haye n'a pas voulu reprendre une idée qui aurait la faveur de la prochaine présidence, qui revenait aux Britanniques, et s'est contenté de citer sur le dossier agricole la nécessaire cohésion de la Communauté dans ses relations avec les États-Unis et dans la préparation du prochain round du G.A.T.T. Les conclusions de la présidence citent également les intérêts d'une Communauté exportatrice dans le secteur agricole. Elles rappellent « la spécificité du modèle agricole européen et la nécessité de sauvegarder le tissu social des régions rurales ».

Examinant les conséquences de l'accident de la centrale nucléaire de Tchernobyl, le Conseil européen a demandé que, à court terme, les

niveaux de tolérance aux contaminations soient déterminés et, à moyen et long terme, que des conventions internationales soient notamment conclues pour assurer l'échange d'informations en cas d'accident, régler l'assistance mutuelle et mettre en œuvre la responsabilité internationale des États.

Le Conseil européen de La Haye a également examiné l'état des relations entre la Communauté et l'Amérique latine à la suite de l'élargissement. Il a adopté des conclusions sur le problème posé par la production, le trafic et la demande de stupéfiants, mais il a surtout délibéré sur la situation en Afrique du Sud et sur l'opportunité de prendre des sanctions à l'égard de ce pays. Les débats du Conseil européen sur ce sujet, qui fut le plus commenté, ont abouti à une déclaration très controversée par laquelle le Conseil se prononce en faveur d'un programme européen d'assistance aux victimes de l'apartheid, exhorte le gouvernement sud-africain à libérer les prisonniers politiques et à lever l'interdiction qui pèse sur les partis politiques.

Concrètement, les décisions du Conseil européen à l'égard de l'Afrique du Sud furent autant confuses qu'inconsistantes : l'accord sur les sanctions « immédiates et automatiques » contre ce pays ne fut pas conclu, et il fut convenu que, dans les trois mois à venir, la Communauté entamerait des consultations avec les autres pays industrialisés sur les mesures qui pourraient être prises. La controverse durant toujours sur l'efficacité des sanctions économiques — l'opportunité politique de telles sanctions étant contestée par le Royaume-Uni et leur portée pratique étant mise en doute par l'Allemagne fédérale et, dans une moindre mesure, par la France —, les mesures envisagées englobaient notamment l'interdiction de nouveaux investissements et des importations de certains produits, tels le charbon, le fer, l'acier et les pièces d'or, en provenance d'Afrique du Sud. Le Conseil européen a également demandé « au ministre des affaires étrangères de la future présidence britannique de se rendre en Afrique australe, dans un effort supplémentaire pour créer les conditions dans lesquelles pourra être entamé l'indispensable dialogue ». Cette formulation très générale et imprécise a effectivement donné lieu à une mission de Sir Geoffrey Howe en Afrique du Sud au début de l'été, sans que ce déplacement se traduise par des résultats tangibles.

## 2. — *Les réactions au Conseil européen de La Haye*

Un non-événement ne saurait susciter des résultats ou des réactions spectaculaires. Tel fut bien le lot du Conseil européen de La

Haye, qui donna lieu à de rares commentaires et à un débat très bref devant le Parlement européen au mois de juillet 1986.

Pour le président de la Commission, le Conseil de La Haye s'est limité à un communiqué qui a cependant la vertu, d'après lui, d'offrir « un cadre stimulant pour le travail communautaire au cours des prochains mois ». En matière agricole, M. Delors a observé un triple consensus sur la nécessité de poursuivre la réforme de la politique agricole commune, de maintenir une politique de fermeté vis-à-vis des États-Unis tout en faisant preuve de disponibilité et de sagesse et d'avoir une approche commune aux négociations du G.A.T.T. Concernant la réalisation du marché intérieur et la cohésion économique et sociale, le président de la Commission a estimé que ces objectifs ne pourront être poursuivis qu'à la condition que des réponses convenables soient trouvées aux trois questions suivantes : quel est le montant des ressources propres nécessaires à la relance économique, celle-ci devant, en toute hypothèse, être accompagnée de mesures sociales et d'une coopération technologique entre États membres ? Quels sont les mécanismes de compensation budgétaire compatibles avec le principe de solidarité financière entre États membres ? Quelle doit être l'étendue des politiques structurelles ?

Du côté du Parlement européen, l'accueil fait aux conclusions du Conseil européen de La Haye fut moins que nuancé. Stigmatisant un Conseil qui n'aurait pas mérité son appellation et dont les déclarations finales ne seraient qu'un tissu de banalités et de bonnes intentions, le Parlement européen a adopté au mois de juillet une longue résolution dans laquelle il met tour à tour l'accent sur plusieurs points : l'« espace social européen », le chômage, la sécurité des centrales nucléaires, l'Afrique du Sud, la « pacification en Amérique latine » et même la drogue. Il exprime également des doutes quant au respect du calendrier prévu pour l'achèvement du marché intérieur.

Le Conseil de La Haye n'aura assurément pas clarifié les innombrables tâches auxquelles la Communauté doit faire face et aura été, en définitive, le reflet de l'effacement ou de la « somnolence » vers lesquels elle avait penché pendant un trimestre.

## II. — LE PROGRAMME DE LA PRÉSIDENTE BRITANNIQUE

Assurant à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1986 la présidence du Conseil, le gouvernement britannique devait convaincre ses partenaires que le

Royaume-Uni, après avoir durement négocié ses conditions d'adhésion à la Communauté et arraché, entre 1979 et 1984, une réduction de sa contribution au budget communautaire, ne remettait plus en cause aujourd'hui son appartenance à une Europe qu'il voulait plus dynamique dans plusieurs domaines.

L'exercice de la présidence est, en effet, l'occasion pour le Royaume-Uni de témoigner de son engagement à œuvrer pour faire progresser la construction européenne et effacer l'amertume qu'avaient laissée ses prises de position en matière budgétaire et même en matière institutionnelle lorsqu'il avait manifesté plus que des hésitations au Conseil européen de Milan en juin 1985 dans les projets de réforme des traités.

L'exposé du programme de la présidence britannique devant le Parlement européen début juillet 1986 a fait apparaître le pragmatisme dont les Britanniques veulent marquer la conduite des affaires communautaires pendant le second semestre de 1986.

Les priorités définies par le gouvernement britannique concernent l'achèvement du marché intérieur et la libéralisation des mouvements de capitaux, l'amélioration de la compétitivité de l'économie européenne, le développement de certains programmes communs de recherche et la définition d'une politique sociale plus efficace. Mais il est très probable que l'assainissement du budget communautaire et la chasse aux excédents agricoles demeurent la préoccupation prépondérante de la politique européenne du Royaume-Uni. Concernant les relations extérieures, la présidence britannique s'est prononcée pour la fermeté dans le dialogue avec les États-Unis et a maintenu son opposition aux sanctions économiques à l'égard de l'Afrique du Sud.

#### A. — Les questions budgétaires

Le premier dossier délicat de la présidence britannique était le budget de 1986, que la Cour de Justice avait annulé le 3 juillet dans sa forme arrêtée par le Parlement européen. La présidence avait annoncé que l'affaire devait être réglée très rapidement et exprimé sa volonté de trouver un compromis entre le Conseil et le Parlement. Elle donnait ainsi son accord à une augmentation des dépenses communautaires, manifestant sa bonne volonté sur un sujet où les positions du Royaume-Uni avaient toujours été très fermes.

D'une façon plus générale, Sir Geoffrey Howe, le nouveau président du Conseil, déclarait que les ressources existantes obligeaient à fixer des priorités entre les différentes politiques communautaires : contrairement aux demandes du Parlement européen, la méthode serait de fixer d'abord l'enveloppe financière et de voir ensuite quelles politiques pourraient être menées avec les moyens disponibles. Pour la présidence britannique, il s'agira d'adapter les ambitions aux moyens et non l'inverse, comme le souhaiterait le Parlement européen. L'augmentation des ressources par le passage, prévu à Fontainebleau en 1984, du plafond de T.V.A. de 1,4 % à 1,6 % en 1988 ne constitue pour la présidence britannique qu'une possibilité qui sera examinée en 1987 et qui ne revêt aucun caractère obligatoire ou automatique.

### B. — Les questions agricoles

Comme il fallait s'y attendre, le programme de la présidence britannique comporte de nombreuses critiques à l'égard de la politique agricole commune et envisage plusieurs orientations de réforme. *« Personne ne souhaite voir se perpétuer la situation actuelle dans laquelle la moitié du budget communautaire est consacrée au stockage et à l'écoulement des excédents. Personne ne souhaite voir une part plus importante de nos ressources accaparée par une politique dont ni le consommateur, ni le contribuable, ni même l'agriculteur ne bénéficie »*, déclarait le ministre britannique des affaires étrangères, qui dénonçait également le fait que les subventions de l'Europe verte profiteraient davantage au négoce qu'aux agriculteurs.

La présidence britannique annonçait aussi sa détermination à poursuivre les réformes amorcées. Elle entend défendre une politique restrictive de prix agricoles, maintenir le système des quotas laitiers et présenter, avant la fin de l'année, une proposition de réforme du marché de la viande bovine. Au sujet des céréales, où les excédents atteignent des niveaux considérables, elle a annoncé un plan communautaire de « gel des terres », considérant qu'une action sur les seuls prix ne serait pas efficace en raison des subventions nationales versées en R.F.A. aux céréaliers. Le programme de gel des terres serait constitué d'aides nationales et communautaires encourageant les exploitants à ne plus cultiver, pendant cinq ans au moins, une partie de leurs terres ou à y développer des productions alternatives, comme des forêts, afin de limiter des récoltes de plus en plus difficiles à écouler. En agissant ainsi, la présidence britannique refuse la demande allemande de quotas de production généralisés alliés à des prix élevés mais elle risque de rencontrer une opposition très ferme de la France.

Souhaitant une réforme interne de la politique agricole commune, la présidence britannique a proposé que des négociations soient ouvertes simultanément avec les pays tiers concurrents afin d'éviter des batailles à l'exportation. Au sujet du conflit commercial C.E.E.-États-Unis, elle s'est dite disposée à proposer l'octroi d'une compensation qui prendrait la forme de contingents d'exportations de produits américains à droits réduits pour compenser le manque à gagner des céréales américains sur le marché espagnol. Le gouvernement britannique a toutefois précisé que « la Communauté répondra du tac au tac si des mesures américaines sont appliquées unilatéralement le 1<sup>er</sup> juillet 1986 », confirmant ainsi la fermeté avec laquelle il concevait les rapports avec les États-Unis.

### C. — Le marché intérieur

L'approfondissement du marché intérieur et le soutien aux efforts de la Commission pour atteindre en 1992 l'objectif fixé par l'Acte unique occupent une part importante du programme présenté au mois de juillet par la présidence britannique. Déclarant que « l'achèvement du marché intérieur est la clé du développement industriel, en particulier dans le domaine des nouvelles technologies », le ministre britannique des affaires étrangères concluait que « nous ne pouvons espérer être compétitifs sur le marché mondial si nous ne le sommes pas sur notre marché, et nous ne pouvons l'être sur notre marché si nous ne démantelons pas les barrières subsistantes ». Il observait que la technologie de l'information emploie dans la Communauté 5 millions de personnes, soit 5 % de la population active, soit la moitié environ du nombre d'agriculteurs, alors que la Communauté consacre 65 % de son budget à l'agriculture et 2,3 % seulement à la recherche-développement.

Pour poursuivre la création du grand marché intérieur, la présidence britannique annonçait son intention d'agir dans les secteurs d'activité économique comme les banques, les assurances et les services. Le domaine des transports et, notamment, les transports aériens, était également cité, ainsi que la réduction des charges pesant sur les entreprises et, dans le domaine social, la flexibilité du marché du travail.

C'est, en effet, surtout sous l'angle de l'achèvement du marché intérieur que la présidence britannique envisage l'aspect social des activités communautaires du semestre. Pour contribuer à la croissance de l'emploi, elle prévoit de recourir aux fonds structurels maintenant mieux coordonnés et mieux intégrés, de déployer une stratégie pour

**l'emploi au sein du Conseil-Affaires sociales et de démanteler les barrières intérieures.**

### **1. — *Le plan de lutte contre le chômage***

En application de son programme, la présidence a présenté au mois de septembre un « programme d'action » destiné à améliorer la situation de l'emploi. Le Conseil-Affaires sociales a déjà examiné des mesures qui mettent l'accent sur le développement des petites et moyennes entreprises afin de créer des emplois dans une Communauté qui comptait en juillet 15,7 millions de chômeurs.

Le plan de lutte contre le chômage comporte notamment l'élimination des obstacles administratifs à la création d'emplois. Il prévoit la nécessité d'améliorer la formation, notamment celle des jeunes, d'encourager la flexibilité de la main-d'œuvre pour l'adapter à l'offre et de créer des aides spécifiques aux chômeurs de longue durée financées partiellement par le fonds social européen. Le programme d'action devrait être réexaminé par le Conseil au mois de décembre.

### **2. — *Les projets spécifiques***

Le gouvernement britannique a déclaré, à la fin du mois de septembre, qu'il s'efforcera d'accélérer le travail entrepris pour achever le marché intérieur en utilisant le programme d'action préparé par les présidences précédentes et prévoyant l'adoption d'environ 150 mesures d'ici au mois de juin 1987. Il s'est félicité de la « nouvelle approche » adoptée par la Commission à l'égard des barrières techniques, en particulier à l'égard des normes. Celle-ci devrait permettre, d'après lui, d'établir des normes de base pour la sécurité et la santé plutôt que d'harmoniser des « spécifications hautement techniques ». Il a également souligné le rôle direct que devait jouer l'industrie dans ce processus.

Indiquant à la même occasion les domaines où il espérait réaliser des progrès sensibles d'ici à la fin de l'année, le ministre britannique a cité la reconnaissance réciproque des systèmes d'essai et de certification, la standardisation des télécommunications, la facilitation des échanges intracommunautaires et la liberté d'établissement. Il a également souligné l'importance d'un véritable marché commun pour les services financiers et l'intérêt pour la Communauté d'éliminer les barrières fiscales intracommunautaires.

## D. — La recherche

Concernant la recherche et la coopération technologique, la présidence britannique a rappelé qu'il s'agissait d'une des priorités de l'Acte unique et qu'elle était décidée à favoriser l'adoption par le Conseil du programme de recherches 1987-1991. Le programme-cadre envisagé par le Royaume-Uni serait légèrement différent de celui qui avait été repoussé par le Conseil car, proche des préoccupations des industriels, il mettrait l'accent sur la compétitivité des entreprises. Normalement moins coûteux que le projet de la Commission, il représenterait néanmoins en terme réel un effort financier supérieur à l'actuel programme quinquennal.

## E. — Les relations extérieures et la coopération politique

Dans un mémorandum accompagnant le programme exposé par la présidence britannique devant le Parlement européen au début du mois de juillet, le chapitre des relations extérieures retenait douze points distincts.

Après avoir affirmé la nécessité d'un programme d'aide alimentaire répondant mieux aux besoins des pays en voie de développement et rappelé l'urgence d'un dénouement heureux d'une nouvelle série de négociations dans le cadre du G.A.T.T., le mémorandum notait l'attention que portera la présidence britannique à certaines relations commerciales extérieures : pays méditerranéens, arrangement multifibres, régime externe acier et système des préférences généralisées. Il exposait également le projet de normaliser, d'améliorer ou d'engager les relations avec la Turquie, l'Association européenne de libre échange (A.E.L.E.), le Conseil de coopération du Golfe et le Conseil d'assistance économique mutuelle (C.A.E.M.). La présidence britannique réaffirmait sa volonté de combattre les initiatives protectionnistes des États-Unis et de maintenir une pression sur le Japon pour qu'il ouvre ses marchés. D'une manière générale, le Royaume-Uni se disait décidé à « parler d'une voie européenne forte et unie sur les questions de politique étrangère ». Au sujet de l'Afrique du Sud, le ministre britannique rappelait qu'il allait entreprendre la mission dont l'avait chargé le Conseil européen de La Haye afin de rechercher les conditions dans lesquelles pourraient être engagés le dialogue et la négociation.

\*

\* \*

La présidence britannique a été, d'emblée, placée sous le signe du pragmatisme. Et, de fait, il semble qu'il s'agisse pour les ministres britanniques présidant les différentes sessions du Conseil pendant un semestre de réaliser des avancées concrètes en vue, notamment, d'approfondir le marché intérieur dans les domaines commercial et financier où leurs banques, leurs assurances et leurs services ont au demeurant une position concurrentielle par rapport à leurs partenaires européens. Loin des grands rêves supra-nationaux, loin d'une union proclamée, la présidence britannique s'est au contraire assigné comme objectif un « processus continu » où il faut simplement « travailler ensemble » et accomplir des tâches « faisables et raisonnables ». Pour elle, le souci des réalisations concrètes peut tendre vers l'union politique, mais il s'agit dans l'immédiat d'engager un processus continu de travail en commun pour accomplir des tâches qu'aucun pays pris isolément n'aurait été en mesure de réaliser seul.

Le Conseil européen de Londres dira peut-être si cette approche aura été efficace pour la Communauté. Pour l'instant, et pour rester sur le terrain de « l'Europe concrète » et délaissier, comme la présidence britannique, « l'Europe institutionnelle », la décision n'a pas encore été prise par le gouvernement britannique de faire participer la Livre au système monétaire européen. L'union monétaire est pourtant l'un des aspects essentiels de l'achèvement du marché intérieur, et il n'est pas douteux que l'adhésion du Royaume-Uni au mécanisme des taux de change du S.M.E. est une condition préalable au progrès de l'union monétaire.

## CHAPITRE II

### LES PROCHAINES ÉCHÉANCES DU FINANCEMENT DE LA COMMUNAUTÉ

Après la « paix budgétaire » conclue au Conseil européen de Fontainebleau en juin 1984, et l'année même où le plafond de T.V.A. est passé de 1 % à 1,4 %, la Communauté se heurte à nouveau au problème de son financement.

L'exercice budgétaire de 1986 a donné lieu à un long conflit qui a été résolu au mois de juillet 1986 par un arrêt équilibré de la Cour de Justice des Communautés. Mais quelques mois plus tard, un déséquilibre est apparu entre le montant maximal des recettes et le volume des dépenses décidées, et la Communauté devra encore trouver les moyens de « boucler » son budget de l'exercice en cours.

La préparation d'un budget général pour 1987 se présente dans des conditions difficiles car, comme précédemment, la Communauté se heurte à la limite en volume des ressources propres et aux intérêts divergents d'États membres entre lesquels le dernier élargissement a accentué encore le clivage Nord-Sud. La procédure met maintenant en présence un Parlement européen conforté dans ses attributions budgétaires par l'arrêt de la Cour.

Il est clair que l'accord trouvé il y a deux ans à Fontainebleau sur un « paquet financier » n'aura apporté qu'une pause de courte durée et n'aura guère permis d'éviter durablement la paralysie financière. La Communauté a d'ores et déjà engagé une nouvelle réflexion, qui prendra sa pleine mesure l'an prochain, pour définir une fois de plus les règles de son financement futur.

#### I. — LE BUDGET POUR 1986 : TOUT EST BIEN QUI FINIT PRESQUE BIEN

On se souvient que le conflit qui opposait le Parlement européen au Conseil au sujet du budget de 1986 remontait à l'automne 1985,

lorsque l'Assemblée constatait que, dans le projet de budget adopté en première lecture par le Conseil, celui-ci avait à ce point réduit l'avant-projet de la Commission que ni les conséquences financières de l'élargissement à l'Espagne et au Portugal, ni la nécessaire résorption du « poids du passé » n'avaient été pris en compte. Pour le Parlement européen, le fonctionnement même des fonds structurels n'était pas assuré au-delà d'une certaine date.

En deuxième lecture, à la fin novembre 1985, le Conseil s'était ravisé et avait inscrit une dotation supplémentaire de 895 millions d'écus, dont 320 millions au titre de l'élargissement et 400 millions au titre du « poids du passé ». Constatant que le Conseil n'était pas allé aussi loin qu'il l'aurait voulu au sujet des fonds structurels, le Parlement européen avait pris la décision politique, le 12 décembre, d'ouvrir une crise budgétaire en refusant la « dernière offre » du Conseil et en adoptant un budget dépassant de 629 millions d'écus sa marge de manœuvre.

Au mois de février 1986, le Conseil, soutenu par la France, la R.F.A. et le Royaume-Uni portait l'affaire devant la Cour de Justice des Communautés pour demander l'annulation des dépassements de crédits ou, subsidiairement, l'annulation de l'ensemble du budget, ainsi que l'annulation de l'acte par lequel le président du Parlement européen avait constaté, le 18 décembre 1985, que le budget était définitivement arrêté.

Au mois de mars 1986, une ordonnance en référé du président de la Cour de Justice donnait satisfaction à une demande britannique de bloquer les crédits supplémentaires inscrits dans le budget de 1986 par l'Assemblée contre la volonté du Conseil. Sans, par définition, se prononcer au fond, l'ordonnance décidait que la Commission ne devrait pas utiliser les 629 millions d'écus que l'Assemblée avait introduits dans le budget en dépassant sa marge de manœuvre tant que la Cour n'aurait pas rendu son arrêt.

La Cour a prononcé le 3 juillet 1986 l'annulation de l'acte par lequel le président du Parlement européen avait constaté le 18 décembre 1985 que le budget était arrêté. La Communauté se trouvait alors dans une situation étrange, où elle était dépourvue de budget alors que la moitié de l'année était écoulée et que près des trois quarts des fonds qui avaient été inscrits étaient dépensés ou engagés. En outre, la Com-

mission avait présenté un avant-projet de budget rectificatif et supplémentaire pour 1986 qui portait sur un total de crédits de paiement de plus de 2,5 milliards d'écus (1).

Cette situation n'a fort heureusement duré que quelques jours, les deux branches de l'autorité budgétaire s'entendant rapidement sur un nouveau budget définitif qui était arrêté le 10 juillet 1986 et publié au Journal officiel des Communautés (n° L 214) le 4 août suivant.

Tout était bien qui finissait bien, sauf que, dès avant l'automne, il apparaissait que les crédits arrêtés en juillet ne suffiraient pas à financer toutes les dépenses de l'exercice jusqu'à la fin de l'année.

### A. — L'arrêt du 3 juillet 1986 de la Cour de Justice

#### 1. — *Une décision équilibrée*

L'acte par lequel le président du Parlement européen a arrêté, le 18 décembre 1985, le budget de 1986 est annulé parce qu'il est intervenu à un moment où la procédure n'était pas terminée. Cette annulation a pour conséquence de priver, à compter du jour de l'arrêt, la Communauté d'un budget. Mais le budget de 1986 n'ayant pas été arrêté du fait de la décision de la Cour, il n'y a pas lieu de dire si le budget était ou non illégal. Les juges européens ne pouvaient pas pour cette raison statuer sur les conclusions du Conseil tendant à l'annulation totale du budget.

Tel est, en substance, le sens de l'arrêt rendu par la Cour de Justice le 3 juillet 1986 sur le recours intenté par le Conseil et trois États membres contre le budget de 1986 arrêté par le Parlement européen.

Le dispositif de l'arrêt de la Cour est ainsi rédigé :

« La Cour déclare et arrête :

1. L'acte du président du Parlement européen du 18 décembre 1985 constatant que le budget 1986 était définitivement arrêté (« arrêt définitif du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1986 », J.O. L 358, p. 1) est annulé.

2. L'annulation de l'acte du président du Parlement européen du 18 décembre 1985 précité ne permet pas de mettre en cause la validité

---

(1) voir, dans le tome II du présent rapport d'information, les conclusions adoptées par la Délégation le 2 juillet 1986 sur le rapport de M. Bernard Barbier.

des paiements effectués et des engagements pris, avant le prononcé de l'arrêt, en exécution du budget 1986 tel que publié au Journal officiel des Communautés européennes.

3. Le recours est rejeté pour le surplus.

4. Chacune des parties, y compris celles intervenues dans le litige, supportera ses propres dépens ».

C'est donc seulement l'acte du président du Parlement européen, et non le dépassement de crédits ou le budget dans son ensemble, que la Cour a annulé, donnant sur ce point seulement satisfaction aux requérants. Elle a, en effet, considéré que, faute d'un accord entre le Conseil et l'Assemblée, le budget ne pouvait être considéré comme arrêté.

La validité des paiements et des engagements pris en exécution du budget de 1986 est garantie « jusqu'au jour du prononcé du présent arrêt » car, explique la Cour, « la constatation de l'invalidité du budget de 1986 intervient à un moment où une partie importante de l'exercice 1986 s'est déjà écoulée ». *La Cour entend faire respecter le droit budgétaire de la Communauté, mais elle veut également garantir la continuité du service public européen et sauvegarder le principe de sécurité juridique.* Elle s'appuie sur l'article 174, 2<sup>e</sup> alinéa (1) du traité C.E.E. pour limiter les conséquences de son arrêt sur le plan financier.

Pour la suite, la Cour indique que les deux branches de l'autorité budgétaire doivent maintenant « reprendre la procédure budgétaire au point précis où le Parlement a, en seconde lecture, augmenté les crédits au titre des dépenses non obligatoires en dépassement du taux maximal d'augmentation fixé par la Commission » sans l'accord du Conseil. La Cour a suivi en cela son avocat général, M. Frédérico Mancini, qui avait aussi proposé l'annulation de l'acte arrêtant le budget, mais elle n'a pas retenu sa proposition de mettre en application dans l'immédiat le système des douzièmes provisoires.

## 2. — *Les conclusions de l'avocat général*

Il est intéressant de citer les principales conclusions de l'avocat général Frédérico Mancini, rendues début juin 1986, car, outre qu'elles

---

(1) « Toutefois, en ce qui concerne les règlements, la Cour de Justice indique, si elle l'estime nécessaire, ceux des effets du règlement annulé qui doivent être considérés comme définitifs ».

ont été suivies très largement par la Cour, elles comportent des suggestions destinées à éviter à l'avenir des blocages dans le fonctionnement de la Communauté et à améliorer l'exercice du pouvoir budgétaire par les deux institutions.

a) *L'étendue de l'annulation*

L'avocat général a considéré que la Cour ne devait pas accepter la première demande du Conseil, qui visait à annuler seulement la partie du budget qui avait été ajoutée par le Parlement, au-delà du « taux maximum » d'augmentation convenu. Une telle solution, à ses yeux reviendrait à légitimer la fixation unilatérale du « taux maximum » par le Conseil alors que les traités prévoient l'accord des deux branches de l'autorité budgétaire. La Cour de Justice pourrait, en outre, être suspectée de vouloir constituer un « gouvernement des juges ». Pour qu'elle ne se substitue pas à l'autorité budgétaire, la Cour doit, d'après l'avocat général, annuler le budget et inviter le Conseil et le Parlement européen à reprendre la procédure budgétaire là où elle a été interrompue.

b) *Le fonctionnement de la Communauté*

L'avocat général a engagé la Cour à se préoccuper d'éviter que le fonctionnement de la Communauté soit perturbé. C'est pourquoi il considère que l'adoption du budget de 1986 a été illégal seulement en ce que le président du Parlement européen a, par un acte final, constaté que le budget était adopté, mais non au-delà. Selon l'avocat général, le Parlement européen ne pouvait pas juridiquement « se faire justice à lui-même » face aux « comportements illégaux du Conseil », dont le projet de budget ne tenait pas compte de toutes les obligations financières de la Communauté. M. Frédéric Mancini reconnaît que « sur le plan politique, tout observateur serait amené à absoudre le Parlement » mais souligne que, sur le plan juridique, celui-ci aurait dû se prévaloir des pouvoirs qui lui sont reconnus, tel celui de rejeter le budget. L'avocat général considère qu'il ne sera pas nécessaire de recommencer toute la procédure si la Cour annule le budget : « rien n'interdit que la procédure soit reprise à partir du moment — la seconde lecture du Parlement européen — où à la suite de l'arrêt de la Cour elle devra être considérée comme interrompue ». Il appartiendra alors au Conseil et à l'Assemblée de reprendre le dialogue et de définir un compromis.

L'avocat général estime, en outre, comme déjà indiqué, que les engagements déjà pris et les paiements déjà effectués sur la base du budget promulgué par le président du Parlement européen doivent être considérés comme définitifs. D'impérieuses exigences de sécurité juridique l'imposent car, bien qu'illégale, la promulgation du budget a déjà produit un grand nombre d'effets directs et indirects, et la suppression ou l'annulation de ce qu'il faut considérer comme des droits acquis créerait une situation inacceptable.

### c) *L'amélioration des procédures*

Après avoir rappelé que la « déclaration interinstitutionnelle » de 1982 représentait un point de départ convenable pour « la recherche de modalités et de mécanismes aptes à rendre la procédure budgétaire moins explosive », l'avocat général fait observer que la déclaration comporte un point faible : un organe de médiation et de conciliation composé des présidents des institutions en cause « est, de par sa nature, peu apte à pratiquer efficacement la médiation et la conciliation ». Selon l'avocat général, cet organe doit être complété « par une personnalité institutionnellement étrangère à la procédure budgétaire mais disposant d'une autorité et d'une crédibilité suffisantes pour pouvoir conduire les duellistes à accepter ses conseils ». L'avocat général propose que cette personnalité soit le président de la Cour de Justice, celui-ci ayant, d'ailleurs, fait partie d'un organe analogue sous l'empire de l'article 78, paragraphe 3, maintenant abrogé, du traité CECA.

### 3. — *Les réactions*

Parce qu'elle est mesurée et réaliste, la décision prise par la Cour de Justice le 3 juillet 1986 a été généralement bien accueillie, l'impression dominante étant que les deux branches de l'autorité budgétaire avaient été renvoyées dos à dos. Le Parlement européen était considéré comme ayant eu juridiquement tort mais politiquement raison, tandis que le Conseil, dont le recours juridictionnel avait abouti, se voyait reprocher son intransigeance dans la procédure budgétaire passée. Pour le président du Parlement européen, l'arrêt donne tort à l'Assemblée sur la forme mais raison sur le fond.

M. Jean-Pierre Cot (Soc., France) président de la commission des budgets du Parlement européen, a tiré de l'arrêt de la Cour les conclusions suivantes lors de la session de juillet : « l'arrêt de la Cour du

3 juillet 1986 me paraît marqué d'une sage conception de retenue judiciaire. La Cour refuse de se mêler de la négociation budgétaire. Elle ne veut connaître que les actes provoquant des effets vis-à-vis des tiers, en l'espèce l'acte par lequel notre président a arrêté le budget. Mais elle s'interdit de se prononcer sur les relations entre les deux branches de l'autorité budgétaire en cours de négociation. En d'autres termes, elle laisse ouvertes les possibilités d'évolution que les événements et la pratique politique imposeront dans les années à venir. Elle exige seulement l'accord, je dis bien l'accord — et l'accord explicite — sur la fixation du taux maximal. Elle interdit, de ce fait, aussi bien au Conseil qu'au Parlement de créer une situation de fait par voie unilatérale (...). Pour l'avenir, quelles conclusions tirer de la situation ? L'obligation de négocier imposée par la Cour, qui existe d'ailleurs dans de nombreux textes constitutionnels — obligation de résultat, et pas simplement obligation de comportement — renvoie les deux branches de l'autorité budgétaire à leurs responsabilités politiques, avec une sanction que, là encore, connaissent de nombreux systèmes constitutionnels, celle des douzièmes provisoires. D'autre part, le rôle du président du Parlement a été transformé : qualifié d'organe du Parlement européen par l'arrêt de la Cour, il doit désormais vérifier que cette obligation a bien été respectée par les deux branches avant d'arrêter le budget ».

De fait, en application de l'article 203, § 9, 5<sup>e</sup> alinéa du traité C.E.E. qui exige l'accord des deux institutions pour fixer les dépenses non-obligatoires au-delà d'un taux d'augmentation maximal prévu par le traité, la Cour fait désormais obligation au Conseil et au Parlement de s'entendre et, à contrario, interdit à l'un comme à l'autre de créer unilatéralement une situation de fait.

Le Conseil, pour sa part, a considéré que l'arrêt de la Cour constituait une victoire juridique pour lui-même et une victoire politique pour l'Assemblée. Quant à la Commission, elle s'est employée à prendre les dispositions nécessaires pour que la procédure budgétaire puisse reprendre sans attendre et que la Communauté ne soit pas contrainte de vivre, en cas de nouveau désaccord, sous le régime des douzièmes provisoires.

## B. — L'issue du conflit

Le jour même de l'arrêt de la Cour, la Commission a adressé à l'autorité budgétaire une lettre rectificative par laquelle elle proposait l'adoption d'un budget pour 1986 additionnant les chiffres retenus par le Parlement européen en deuxième lecture et ceux figurant dans son

avant-projet de budget supplémentaire du 30 avril 1986, correction faite des remboursements destinés à l'Espagne et au Portugal. Le nouvel avant-projet épuisait totalement les ressources propres mais ne permettait pas de couvrir les dépenses prévues pour les fonds structurels et pour la gestion courante de la politique agricole commune. Des crédits pour 400 millions d'écus manquaient pour les fonds structurels, et de 479 millions pour les dépenses agricoles.

### 1. — *L'accord au sein du Conseil*

Réunis à Bruxelles dès le 7 juillet, les ministres du budget ont adopté, après quinze heures de négociations, un nouveau projet pour 1986. Par rapport aux propositions de la Commission du 3 juillet, le Conseil procédait aux modifications suivantes :

— à la demande de la France et de l'Allemagne, qui craignaient que la Commission ait fait preuve de trop d'optimisme dans l'évaluation des répercussions de la baisse du dollar, les dépenses du F.E.O.G.A.-Garantie étaient augmentées de 185 millions d'écus ;

— par compensation, les dépenses du F.E.O.G.A.-Orientation étaient diminuées de 105 millions d'écus et les autres dépenses non-obligatoires, à l'exception des dotations du F.E.D.E.R. et du Fonds social, réduites de 121 millions d'écus.

Le compromis mécontentait l'Italie et la Grèce, qui s'étaient abstenues, ainsi que l'Espagne qui avait finalement donné son accord en échange d'une déclaration de la Commission selon laquelle l'intégration financière de l'Espagne et du Portugal sera facilitée par des paiements plus élevés dans le cadre du F.E.D.E.R.

### 2. — *L'accord entre le Conseil et l'Assemblée*

Un autre compromis a été trouvé le 10 juillet 1986, soit une semaine seulement après l'arrêt de la Cour, entre le Conseil et l'Assemblée pour arrêter un budget pour 1986 qui était cette fois définitif.

Utilisant sa « marge de manœuvre » pour rétablir les crédits qu'il avait votés le 18 décembre 1985, le Parlement européen a pu abonder certains crédits et l'accord conclu avec le Conseil se caractérise de la façon suivante :

— l'Assemblée a accepté l'augmentation des crédits du F.E.O.G.A.-Garantie, comme le souhaitait le Conseil pour faire face aux conséquences de la baisse du dollar ;

— le Conseil a accepté l'augmentation des crédits de paiement souhaitée par l'Assemblée pour les fonds structurels, celle-ci renonçant aux crédits d'engagement qu'elle avait votés en décembre 1985 ;

— le Conseil a également accepté les crédits de paiement approuvés par l'Assemblée en décembre pour les secteurs des transports, de l'énergie et du développement. Pour les crédits d'engagement, un montant supplémentaire moindre (60,6 millions d'écus) que celui souhaité par l'Assemblée (218 millions d'écus) a été rétabli, 150 millions d'écus étant, en outre, affectés à une « réserve négative » qui devrait être annulée en fin d'exercice si le crédit n'est pas utilisé.

En définitive, les principaux chiffres du budget de 1986 sont, au terme d'un long conflit, les suivants :

	Budget 1986	Différence par rapport à la deuxième lecture du PE (12.12.1985)	% du total
Fonctionnement	1.604.463.313	—	4,6
FEOGA « Garantie »	22.112.000.000	+ 1.100.000.000	62,9
FEOGA « Orientation »	802.306.073	— 2.500.000	2,3
Pêche	190.044.654	+ 2.500.000	0,5
Fonds régional	2.574.816.500	+ 119.000.000	7,3
Transports			
Social	2.652.564.913	+ 500.000.000	7,5
Recherche	761.701.000	—	2,2
Remboursement	3.249.815.831	+ 95.487.472	9,2
Développement	1.171.543.200	—	3,3
Réserve	5.000.000	—	
<b>Total</b>	<b>35.174.255.485</b>	<b>+ 1.859.487.468</b>	

L'issue rapide des dernières délibérations budgétaires, le 9 juillet 1986, a été pour beaucoup une surprise et a été saluée unanimement. Après le vote du budget, le président en exercice du Conseil des ministres du budget et le président du Parlement européen ont publié la déclaration commune suivante :

« Nous avons à présent — d'un commun accord — doté la Communauté d'un budget pour 1986, une semaine seulement après le jugement de la Cour de Justice qui invitait l'autorité budgétaire à terminer sa tâche.

Ce résultat reflète le considérable effort de compromis manifesté par chacune des deux branches de l'autorité budgétaire.

Nous voulons également remercier la Commission de ses propres efforts en vue de la réalisation de cet accord.

**Avoir ainsi résolu les problèmes du budget 1986 montre que les deux parties de l'autorité budgétaire peuvent œuvrer en commun de manière efficace pour l'intérêt général de la Communauté ».**

**En faisant preuve de sagesse et de volonté politique, et en oubliant les rancœurs d'un contentieux qui pourrait faire date dans le droit communautaire des finances publiques, les deux branches de l'autorité budgétaire ont ainsi évité, dans l'harmonie retrouvée, un vide juridique qui aurait très rapidement conduit à une paralysie de la Communauté.**

**Tout était bien qui finissait bien. Mais, près de deux mois plus tard, en septembre, il apparaissait que le budget arrêté en juillet ne permettrait pas d'honorer toutes les dépenses de l'exercice.**

### **C. — L'exécution du budget de 1986**

**Peu de temps après l'adoption définitive, le 10 juillet 1986, d'un budget général pour 1986, la Commission signalait qu'un déficit apparaîtrait dans l'exécution du budget avant la fin de l'année.**

**Pour y remédier, elle avait demandé au Conseil qu'un budget rectificatif soit établi afin de corriger un déséquilibre provoqué par un volume de recettes moindre que celui qui avait été escompté en début d'exercice.**

#### **1. — Le « trou financier »**

**D'après les calculs de la Commission, le « trou financier » de 1986 s'élèverait à 776 millions d'écus (1) et serait consécutif aux répercussions de la chute du dollar américain sur le produit des droits de douane. Cette baisse ne peut être compensée par un meilleur rendement des recettes provenant de la T.V.A. Au mois de septembre, la situation se présentait de la façon suivante :**

- diminution des recettes provenant des droits de douane sur les importations en provenance de pays tiers : moins 1 046 Mio Écus**
- diminution des recettes agricoles : moins 40 Mio Écus**

---

(1) A la fin octobre, le déficit des recettes était évalué à 860 millions d'écus.

— augmentation des recettes provenant de la T.V.A. : plus 310 Mio Écus

Solde négatif : 776 Mio Écus (1)

La Commission avait proposé de faire face à la diminution des recettes par les deux mesures suivantes :

— annulation de crédits, pour 326 millions d'écus, qui avaient été reportés du budget 1985 et qui n'avaient pas été utilisés pour des raisons techniques. Les crédits étaient destinés à des projets d'infrastructures dans le domaine des transports, aux « protocoles méditerranéens » et aux virements vers le budget CECA ;

— annulation de crédits, pour 450 millions d'écus, qui avaient été prévus pour certaines dépenses du F.E.O.G.A. — Garantie dans les secteurs du lait, du vin et de l'huile d'olive et qui ne semblaient plus nécessaires.

## 2. — *La prise de position du Conseil*

Saisi du prochain déficit budgétaire de 1986, le Conseil budgets, dans sa session des 8-9 septembre 1985, avait « pris note de la situation grave que révèlent la communication de la Commission et l'avant-projet de budget rectificatif », mais il s'était contenté d'inviter « instamment la Commission à prendre toutes les mesures possibles dans le cadre de l'exécution du budget de 1986 pour faire en sorte que les dépenses soient réduites de manière équitable afin de maintenir l'équilibre budgétaire, tout en tenant compte des obligations de la Communauté et en évitant que certaines dépenses soient reportées à 1987 ».

## 3. — *Les protestations du Parlement européen*

Si la Commission a interprété le refus du Conseil d'opérer formellement des réductions de crédits comme un signe de confiance dans sa capacité de gestion, la commission des budgets s'est émue à juste titre à l'idée que le Parlement européen, l'une des deux branches de l'autorité budgétaire, puisse déléguer certains de ses pouvoirs comme l'avait fait, pour lui-même, le Conseil. Selon la commission des budgets, l'autorité budgétaire ne peut déléguer ses pouvoirs comme elle l'a fait et, à tout le

---

(1) A la fin octobre, le déficit des recettes était évalué à 860 millions d'écus.

moins, il n'appartient pas à la Commission des Communautés, même si l'une des branches de l'autorité budgétaire l'y invite, de décider de ne pas exécuter les décisions budgétaires qu'elle est chargée de mettre en œuvre.

On est, en effet, fondé à penser qu'une modification du budget communautaire ne peut être décidée que par l'intervention des deux branches de l'autorité budgétaire.

#### 4. — *Les promesses de la Commission*

En réponse à une question de certains membres du Parlement européen, le commissaire chargé du budget a indiqué, le 24 octobre 1986, que l'exécution du budget de 1986 était meilleure que celle du budget de 1985, même si plusieurs retards étaient constatés au début du quatrième trimestre de l'exercice. En essayant de répartir les tâches entre les institutions, le commissaire européen a précisé que la responsabilité de la Commission était d'exécuter le budget et celle du Conseil et de l'Assemblée de trouver un accord pour assurer une situation d'équilibre. Le représentant de la Commission a assuré que, pour retrouver l'équilibre entre les recettes et les dépenses, des réductions de la dépense agricole seraient possibles et que, pour résorber le déficit, il ne s'agira en aucun cas de réduire les dépenses non-obligatoires. Il a également indiqué que le « poids du passé » avait été presque entièrement éliminé en 1985 et que la préférence de la Commission allait à un budget supplémentaire et rectificatif plutôt qu'à d'autres formules, et notamment celle préconisée par le Conseil.

Concernant la gestion elle-même des crédits, qui relève de la responsabilité de la Commission, le commissaire européen a observé que certains crédits, notamment ceux des programmes intégrés méditerranéens (P.I.M.), étaient trop faiblement utilisés mais que la responsabilité en incombait aux administrations nationales. Il s'est prononcé pour des reports de crédits, notamment en matière de transports où l'inutilisation des crédits vient aussi de ce qu'une base juridique, c'est-à-dire une décision du Conseil, fait défaut pour le lancement d'une opération. Mais, de façon générale, et pour la plupart des cas, le commissaire européen n'a pas exclu l'annulation des crédits non utilisés à la fin de l'année 1986 pour contribuer à combler le déficit budgétaire.

Quoiqu'il en soit, il appartiendra à l'autorité budgétaire — et à la Cour des Comptes, qui est chargée de contrôler la bonne gestion des finances communautaires — de dire comment l'exercice budgétaire de 1986 pourra effectivement être mené à bonne fin.

## II. — LE PROJET DE BUDGET POUR 1987 : TOUT RECOMMENCE MAL

La préparation de l'exercice budgétaire de l'année 1987 est, dans les faits, intervenue conjointement avec le règlement du contentieux budgétaire de l'exercice 1986. Bien avant que la Cour de Justice ne rende son arrêt sur le budget de 1986, la Commission des Communautés avait déjà présenté, le 30 avril 1986, son avant-projet de budget général pour 1987. Les interdépendances et les similitudes entre les deux exercices budgétaires n'en étaient que plus visibles (1).

### A. — Le cadre financier et politique

Pour définir un budget communautaire pour l'exercice 1987, les autorités compétentes disposaient d'une liberté relativement réduite, tant étaient nombreuses les contraintes à la fois financières et politiques qui pesaient de ce point de vue sur l'avenir à court terme de la Communauté.

#### 1. — *Les données financières*

Le nécessaire respect du plafond de 1,4 % de T.V.A., la moindre rentabilité des recettes et une structure budgétaire relativement rigide en raison de la part prépondérante qu'y occupe le financement de la politique agricole commune étaient autant de contraintes pour l'établissement du budget du prochain exercice. La Commission, en outre, soutenue en cela par le Parlement européen, voulait établir une programmation financière pour régulariser le cours des dépenses communautaires.

##### a) *Le plafond de T.V.A.*

Comme en 1986, les ressources propres de la Communauté seront inévitablement utilisées jusqu'au plafond de 1,4 % de T.V.A., en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1986 seulement. Cette limite quantitative est considérée comme inviolable en 1987 comme en 1986.

---

(1) Voir, dans le tome II du présent rapport d'information, les conclusions adoptées par la Délégation le 6 novembre 1986, sur le rapport de M. Bernard Barbier.

**Conformément aux conclusions du Conseil européen de Fontainebleau en juin 1984 et à la décision sur les ressources propres du 7 mai 1985, le passage du plafond de T.V.A. à 1,6 % ne peut, en effet, être envisagé avant le 1<sup>er</sup> janvier 1988 et l'exercice budgétaire de 1987, comme celui de 1986, doit impérativement rester dans cette limite. La décision d'élever à nouveau le plafond de T.V.A. relevant des chefs d'État et de gouvernement, la Commission s'apprête à présenter, avant la fin de l'année, le rapport prévu au Conseil européen de Fontainebleau sur les différentes questions de financement futur (résultats de la discipline budgétaire, besoins financiers de la Communauté et corrections budgétaires au profit de certains États membres) en vue d'engager l'initiative portant le plafond de T.V.A. à 1,6 %. L'obligation de rester à l'intérieur du plafond de 1,4 % ne semble vouloir être transgressée par personne, et le recours à des expédients comme les avances nationales en 1984 et 1985 semble exclu — du moins pour l'instant.**

#### *b) Des recettes moins rentables*

La progression des ressources propres provenant de la T.V.A. est, indépendamment du taux maximum d'appel, freinée par la maîtrise de l'inflation dans la plupart des États membres. La maîtrise de l'inflation se traduit, en effet, par un « manque à gagner » sur le plan budgétaire pour la Communauté et présente ce paradoxe que, si elle est économiquement nécessaire, elle a des effets défavorables à court terme sur les finances communautaires. La baisse des prix pétroliers et du dollar américain participent du même phénomène, et il n'y a pas de raisons sérieuses pour que la diminution des recettes provenant des droits de douane sur les importations en provenance des pays tiers, celle des recettes agricoles et le ralentissement de la progression en volume des recettes provenant de la T.V.A. cessent brutalement. Le phénomène de moindre rentabilité des recettes devrait se poursuivre en 1987 comme il s'est développé en 1986.

#### *c) Les perspectives quadriennales*

La Commission avait voulu, dans le but d'éviter les inconvénients consécutifs au « poids du passé », insérer l'exercice budgétaire de 1987 dans le cadre de perspectives financières quadriennales. Elle avait communiqué au Conseil des « Perspectives financières 1987-1990 » (COM (86) 201 du 2 avril 1986) qui fixaient pour l'exercice 1987 le montant des dépenses agricoles à 23 012 millions d'écus et celui du budget total

à 36 843 millions d'écus. Dans la présentation de l'avant-projet, la Commission reprenait l'idée de planification pluriannuelle des dépenses et l'appliquait à la résorption partielle du « poids du passé », qui constituait, avec les effets de l'élargissement, le principal sujet de discordance entre les deux branches de l'autorité budgétaire l'an dernier. Voulant « organiser les dépenses en vue d'assainir à terme la situation budgétaire de la Communauté », la Commission a tenu compte dans son avant-projet de budget pour 1987 de la nécessité de maîtriser la charge croissante résultant de l'accumulation des stocks agricoles (la valeur comptable des stocks agricoles serait de 10,5 milliards d'écus, voire davantage, mais leur valeur réelle serait inférieure de moitié) et des engagements restant à liquider, principalement dans les trois grands fonds structurels.

Déjà amorcée l'an dernier, la planification pluriannuelle des dépenses dépend autant des contraintes financières de la Communauté que des choix politiques opérés par ses différentes institutions.

## 2. — *Les données politiques*

Outre le cadre financier « incontournable » dans lequel doit s'insérer le budget de 1987, il existe un cadre « politique » qui est le résultat des divergences d'appréciation sur les priorités et les méthodes de la politique budgétaire de la Communauté.

### a) *La discipline budgétaire*

Indépendamment de la limitation de la progression des dépenses non-obligatoires pour un taux maximum, la discipline budgétaire vise à maintenir l'augmentation des dépenses agricoles au-dessous du taux d'accroissement des ressources propres.

Inspiré par la notion de discipline budgétaire, le « cadre de référence » arrêté chaque année par le Conseil depuis l'exercice 1986 lie le Conseil lui-même pour ses propres délibérations de caractère budgétaire, mais la Commission entend ne l'observer que pour ce qui concerne le secteur agricole. Le Parlement européen, pour sa part, ne se sent pas lié, estimant que le « cadre de référence » ne constitue qu'une discipline interne au Conseil.

La Commission n'a jamais masqué ses réticences à l'égard de la discipline budgétaire. Si elle la juge nécessaire pour les dépenses du

**F.E.O.G.A.-Garantie, elle se déclare convaincue qu'une application mécanique de la discipline budgétaire « s'oppose à l'esprit des promesses faites pour un développement nouveau de la Communauté et à l'exécution des politiques existantes ». Cette façon de voir s'oppose assurément à celle du Conseil mais elle rencontre très nettement un écho au Parlement européen.**

Le Conseil avait arrêté le 28 avril 1986 le « cadre de référence » pour 1987 à 22,9 milliards d'écus pour les dépenses agricoles, 4,4 milliards pour les autres dépenses obligatoires et 7,9 milliards d'écus pour les dépenses non-obligatoires (D.N.O.), laissant une marge disponible d'un milliard d'écus environ avant l'épuisement complet des ressources propres.

La discipline budgétaire est une notion éminemment politique de la procédure budgétaire car elle entend résoudre les conflits qui apparaissent sur bien des points dans la définition des dépenses communes.

#### *b) Le taux maximum d'augmentation des D.N.O.*

Le conflit budgétaire de 1986 a clairement démontré l'importance d'un accord entre les deux branches de l'autorité budgétaire sur la fixation d'un taux maximum d'augmentation des D.N.O. Comme on l'a vu ci-dessus avec l'arrêt du 3 juillet 1986 de la Cour de Justice, le Conseil et le Parlement européen doivent arrêter d'un commun accord tout dépassement de taux d'augmentation, conformément à l'article 203, § 9, 5<sup>e</sup> alinéa du traité C.E.E. La marge de manœuvre s'entend de la faculté du Parlement européen d'augmenter des dépenses non-obligatoires, c'est-à-dire essentiellement les dépenses du Fonds régional, du Fonds social et du F.E.O.G.A. — Orientation, jusqu'à la moitié d'un taux maximum arrêté chaque année par la Commission en fonction de trois paramètres (évolution du P.N.B. en volume dans la Communauté, variation moyenne des budgets des États membres et évolution du coût de la vie). L'augmentation porte sur « les dépenses de même nature » de l'exercice précédent et donne lieu, là aussi, à des divergences d'appréciation de la part des deux branches de l'autorité budgétaire.

Pour 1987, le taux maximal a été fixé à 8,1 %. Il y a tout lieu de penser depuis l'arrêt de la Cour de Justice que le Parlement européen sera dorénavant spécialement attentif à ce que cette liberté lui soit effectivement reconnue et qu'il s'emploiera à obtenir du Conseil un dépassement du taux calculé au printemps par la Commission.

### **c) Les grandes options budgétaires**

Les États membres n'ont pas, tant s'en faut, les mêmes intérêts dans la définition des grandes options budgétaires et, l'an dernier déjà, deux groupes antagonistes étaient apparus pour arrêter les choix budgétaires. D'un côté, les pays de l'Europe du Nord estiment que la priorité doit être donnée aux dépenses agricoles et que, en restant à l'intérieur du taux maximum d'augmentation des dépenses, des réductions doivent être opérées dans les dotations des politiques structurelles, l'essentiel étant de préserver l'acquis communautaire. De l'autre côté, les pays de l'Europe du Sud, auxquels se joint l'Irlande, considèrent que les dépenses non-obligatoires, parce qu'elles représentent les dépenses d'avenir de la Communauté, ne doivent pas être sacrifiées mais doivent au contraire connaître une augmentation supérieure au taux maximum, les dépenses agricoles pouvant, pour leur part, être comprimées. Les grandes options budgétaires procèdent de volontés contradictoires et sont, par nature, d'abord politiques.

### **B. — De l'avant-projet au projet de budget**

La différence la plus marquante entre l'avant-projet de budget présenté le 30 avril par la Commission et le projet adopté le 9 septembre par le Conseil est le taux d'augmentation des dépenses non-obligatoires. Fixé « statistiquement » à 8,1 % par la Commission au mois d'avril, le taux est porté à 12,9 % dans l'avant-projet mais ramené à la moitié du taux « statistique », conformément à l'article 203, § 9 du traité C.E.E., par le Conseil dans son projet (4,05 %). Compte tenu de la confirmation des pouvoirs de l'Assemblée sur le montant des dépenses non-obligatoires avec l'arrêt du 3 juillet 1986 de la Cour de Justice, cette question alimentera largement les débats budgétaires jusqu'à la fin de l'année.

#### **1. — Les recettes**

Alors qu'elle estimait à près de 40 milliards d'écus à la fin du mois d'avril 1986 le montant global des ressources propres disponibles en 1987 jusqu'au plafond de 1,4 % de T.V.A., la Commission a évalué ultérieurement ce montant à 39 069,5 millions d'écus. L'évolution de la conjoncture économique l'a, en effet, conduite à réviser à la baisse les prévisions de recettes qu'elle avait faites initialement.

La correction des déséquilibres budgétaires a pour effet de priver la Communauté d'un volume de recettes potentielles de 2 366 millions d'écus. Elle établit à 36 980 millions d'écus les crédits effectivement disponibles en 1987.

Compte tenu de ce que la Commission a proposé que le montant total du budget soit de 36 711,6 millions d'écus, et que le Conseil l'a fixé à 35 945,6 millions d'écus, les taux d'appel de T.V.A. et les marges disponibles sont les suivantes :

a) *Les taux de T.V.A.*

Dans l'avant-projet de la Commission, ils s'établissent comme suit :

- Taux uniforme : 1,2563 % ;
- Royaume-Uni : 0,8176 % ;
- R.F.A. : 1,3296 % ;
- Autres États membres (1) : 1,3837 %.

Avec le projet de budget du Conseil, les taux sont légèrement diminués :

- Taux uniforme : 1,2171 % ;
- Royaume-Uni : 0,7784 % ;
- R.F.A. : 1,2904 % ;
- Autres États membres (1) : 1,3445 %.

Le caractère quasi-inévitable de l'épuisement complet des ressources propres en 1987 rend toutefois quelque peu artificiels les taux prévus actuellement. Comme en 1986, les taux appelés devraient être de 1,4 %, sauf au Royaume-Uni et en Allemagne où ils étaient respectivement de 0,6766 % et 1,3369 %.

b) *Les marges de manœuvre*

Les crédits restant disponibles jusqu'au plafond de T.V.A. s'élèvent à 269 millions d'écus seulement dans l'avant-projet de budget de la Commission, et à un milliard d'écus environ dans le projet du Conseil.

---

(1) à l'exception du Portugal, qui verse provisoirement une contribution financière basée sur sa quote-part dans le P.N.B. de la Communauté.

Quant à la marge de manœuvre du Parlement européen sur les dépenses non-obligatoires, elle a été accrue par la Commission par rapport au taux statistique arrêté en avril, mais, en première lecture, le Conseil l'a réduite, pour l'instant, à 346 millions d'écus.

Mais, là encore, les deux branches de l'autorité budgétaire devront procéder à de délicats arbitrages lorsqu'il apparaîtra que la totalité des ressources disponibles devra être utilisée pour faire face aux dépenses.

## 2. — *Les principales dépenses*

### a) *L'avant-projet de budget*

Les dépenses obligatoires atteignent dans l'avant-projet de budget un total de 27 067 millions d'écus en crédits de paiement, dont 22 960,8 millions pour les dépenses du F.E.O.G.A.-Garantie, soit une augmentation de 3,8 % par rapport au budget définitif de 1986. Conformément à la discipline budgétaire, l'augmentation des dépenses agricoles est inférieure à celle des ressources propres, évaluée à 4,1 % en 1987. Mais la Commission indique que cette faible progression s'explique par le fait que l'avant-projet ne couvre pas les besoins supplémentaires réels du F.E.O.G.A.-Garantie qui sont consécutifs à la chute du dollar. Dans des estimations successives, elle a évalué à 2 milliards d'écus, voire davantage, les besoins nouveaux qui apparaîtront en cours d'exercice. Elle a simplement voulu s'en tenir à la somme inscrite par le Conseil dans le cadre de référence du prochain exercice budgétaire.

Les dépenses non-obligatoires s'élèvent à 9 644 millions d'écus en paiement, soit un total débordant très nettement le cadre fixé par le Conseil. En crédits de paiement, le F.E.O.G.A.-Orientation se verrait attribuer 895 millions d'écus (+ 21,3 %), le F.E.D.E.R. 2 495 millions (+ 5,14 %) et le Fonds social 2 589 millions (+ 2,21 %). Au total, les crédits des politiques structurelles s'élèveraient à 6 765,6 millions, en augmentation de 9,46 % par rapport au budget définitif de 1986. Les dépenses du titre 7 (recherche, énergie, industrie, marché intérieur) seraient, avec 1 054,7 millions d'écus, en hausse de 42,4 % par rapport à 1986 et l'aide à la coopération représenterait 1 259,6 millions d'écus (+ 10,4 %).

Pour justifier ces dépassements, la Commission explique que le « développement des politiques pour l'Espagne et le Portugal » et

l'assainissement du « poids du passé » pesant sur les fonds structurels, la recherche et l'aide au développement l'obligent à dépasser le taux maximal d'augmentation des D.N.O. et elle propose, ainsi que l'article 203, § 9 du traité C.E.E. lui en donne le droit, l'application d'un nouveau taux d'augmentation de près de 13 %.

### *b) Le projet de budget*

Parvenant à un accord le 9 juillet après l'échec de sa réunion du 22 juillet, le Conseil Budgets a adopté un projet d'un volume total de 36 944,8 millions d'écus en crédits d'engagement et 35 945,6 millions d'écus en crédits de paiement, soit, en paiement, en augmentation de 2,2 % par rapport à 1986 et en réduction de 766 millions d'écus par rapport à l'avant-projet.

Les dépenses obligatoires s'élèvent à 27 690,1 millions d'écus en crédits d'engagement et 27 064,2 millions d'écus en crédits de paiement, et restent dans les limites du « cadre de référence » fixé par le Conseil au mois d'avril. Les dépenses non-obligatoires atteignent un montant de 9 854,7 millions d'écus en crédits d'engagement et de 8 881,4 millions en crédits de paiement. Leur taux d'augmentation, en paiement, est de 4,05 %, c'est-à-dire la moitié du taux maximal statistique arrêté pour 1987, conformément à l'article 203, § 9 du traité C.E.E.

Les réductions opérées par le Conseil portent essentiellement sur les dépenses non-obligatoires, à la suite d'une difficile transaction entre deux thèses opposées.

Pour donner satisfaction à un premier groupe de pays (France, Allemagne, Royaume-Uni, Belgique, Danemark et Pays-Bas), les crédits proposés par la Commission ont été réduits de manière à laisser disponible une marge de crédits de 665 millions d'écus, en vue de faire face à l'augmentation des dépenses agricoles qui pourraient résulter de la dépréciation du dollar.

En faveur du deuxième groupe de pays (Italie, Espagne, Portugal, Grèce et Irlande), il a été admis que les crédits structurels ne seraient réduits que dans une proportion très limitée. En outre, le projet fait état de certaines concessions particulières, à l'Espagne et au Portugal notamment, puisqu'une réserve de 100 millions d'écus constituée en vue de dépenses agricoles en leur faveur pourrait être transférée vers d'autres secteurs si elle s'avérait inutile.

Les réductions proposées concernent essentiellement l'aide au développement, la recherche et le F.E.O.G.A.-Orientation.

D'autres secteurs ont été amputés dans une moindre mesure (opérations d'ingénierie financière, Fonds européen de développement économique et régional, Fonds social européen, etc...) et, en outre, le Conseil a dû procéder à une réduction uniforme (1,33 %) de tous les crédits, à l'exception des crédits administratifs.

Dans le même temps, les crédits accordés en vue des programmes intégrés méditerranéens ont été augmentés

La dotation du F.E.O.G.A.-Garantie est de 22 960,8 millions d'écus, c'est-à-dire le montant proposé par la Commission et celui du « cadre de référence », représentant 63,8 % du budget global. Le F.E.D.E.R., avec 2 422 millions d'écus, marque une progression de 2 % par rapport à 1986 et une diminution de 73 millions d'écus par rapport à l'avant-projet. Le Fonds social, avec 2 499 millions d'écus enregistre une baisse de 1,3 %, et une diminution de 90 millions par rapport à l'avant-projet. Mais il faut rappeler que les crédits du F.E.D.E.R. étaient en 1986 en augmentation de 47,4 % par rapport à ceux de 1985 et ceux du Fonds social de 7,6 %. Quant au F.E.O.G.A.-Orientation, il marque une hausse de 12,4 % par rapport à 1986 avec une dotation de 828 millions d'écus.

Les premières réactions du Parlement européen au projet de budget arrêté par le Conseil en première lecture indiquent que le débat qui aura lieu au cours de sa session de novembre sera, une nouvelle fois, animé et sans doute difficile.

Les critiques adressées d'ores et déjà par le Parlement européen portent sur la réduction des crédits de recherche et d'aide au développement et, d'une façon plus générale, sur le fait que le projet de budget arrêté par le Conseil ne suffirait pas à lancer des politiques nouvelles ni à exécuter les politiques existantes.

A la fin octobre, la commission des budgets n'avait pas encore pris définitivement position, mais son président, M. Jean-Pierre Cot (Soc., France) indiquait que la commission était décidée à respecter en 1987 le plafond de 1,4 % de la T.V.A., mais qu'il s'agissait d'« une affaire hypocrite » et qu'il fallait à l'égard du plafond de T.V.A. « être ni plus ni moins hypocrite que le Conseil ». A l'intérieur des ressources disponibles, la commission des budgets donnerait la priorité à deux secteurs où le Conseil avait opéré des réductions importantes : la

recherche et le développement, pour lesquels le Parlement européen utiliserait sa marge de manœuvre. La pêche, les transports et l'éducation pourraient également bénéficier de nouveaux crédits. La commission des budgets aurait calculé que le financement de ces dépenses nécessiterait au moins, en crédits de paiement, 550 millions d'écus, alors que la marge calculée par la Commission et le Conseil est seulement de 346 millions d'écus et que, sur la base de sa propre classification, le Parlement européen estimerait pouvoir retenir 959 millions d'écus.

La définition d'un budget pour 1986 avait trouvé une heureuse fin au mois de juillet dernier, mais le problème du déficit de l'exercice en cours devra être examiné dans les semaines qui viennent. Tout recommence mal pour l'exercice 1986 comme pour celui de 1987, et la Communauté n'a pas fini de se poser le problème de son financement. Celui de la politique agricole commune sera plus que problématique en 1987 puisque les crédits ont été calculés au plus juste sur une hypothèse de stabilité des prix agricoles.

C'est pourquoi la Communauté devra engager incessamment une nouvelle réflexion sur son financement futur.

### III. — LE FINANCEMENT FUTUR

Le mois d'octobre 1986 a été fertile en ébauche de relance de la réflexion sur le financement futur de la Communauté. Dix mois à peine après le passage du plafond de T.V.A. de 1 % à 1,4 %, il apparaissait, en effet, avec l'existence d'un déficit pour l'exercice budgétaire de 1986 et les mauvaises conditions dans lesquelles s'engageait le débat budgétaire pour l'exercice suivant, qu'il était une nouvelle fois urgent pour la Communauté de reprendre le dossier de son financement.

Inévitablement, les obstacles financiers n'incitent pas la Communauté à engager de nouvelles politiques ni à se trouver de nouvelles ambitions. La volonté politique est désarmée si elle ne dispose pas de moyens. Les crises budgétaires latentes ou déclarées expliquent en partie que la Communauté soit pour l'instant tentée par l'effacement. Mais il serait inexact de réduire les problèmes financiers de la Communauté à une simple question de volume de ressources disponibles. Le bon usage d'une dotation annuelle considérable — l'équivalent du budget d'un Land allemand ou du Danemark, trois fois le budget de la Grèce ou du Portugal, à peu près le quart du budget de l'État en

France — nécessite des choix praticables et une gestion cohérente. La Cour des Comptes de la Communauté a souvent dénoncé certaines pratiques et souhaité un meilleur usage des moyens financiers communautaires dont le seul défaut n'est pas d'être trop limité en volume.

#### A. — Les préoccupations du Conseil

Dans la perspective de la présidence du Conseil qui reviendra à la Belgique au cours du 1<sup>er</sup> semestre 1987, une personnalité belge a livré récemment ses réflexions sur le problème des ressources propres de la Communauté. Les idées exprimées peuvent donner des indications sur les objectifs de la présidence au cours du prochain semestre en matière de financement communautaire.

Prévoyant les propositions que la Commission devrait faire à la mi-décembre 1986 sur le passage du taux de T.V.A. de 1,4 à 1,6 %, l'auteur considère qu'il serait opportun d'étudier le problème des ressources propres dans son ensemble et pas seulement au seul point de vue du taux de T.V.A. Le système actuel a ceci d'imparfait qu'il entraîne chaque année un conflit entre le Conseil et le Parlement européen, et la discipline budgétaire a le grand défaut de ne pas procéder d'une entente entre les deux branches de l'autorité budgétaire. En outre, les paramètres utilisés pour déterminer le taux maximum de croissance des dépenses non-obligatoires sont inadaptés. Enfin, la politique agricole commune, dont la discipline budgétaire entend maîtriser la croissance, est très sensible à des facteurs monétaires qui sont étrangers à la discipline budgétaire.

Le coût de la politique agricole commune est, du fait de la part prépondérante qu'elle occupe dans le budget communautaire, une préoccupation majeure des ministres de l'économie ou des budgets des États membres. Tel était le thème de la réunion du Conseil Économie-Finances de la mi-octobre. S'interrogeant sur les répercussions des dépenses agricoles sur le budget communautaire, les ministres n'ont pu s'entendre sur un communiqué final et les conclusions de la réunion ont été tirées, à titre personnel, par le ministre britannique président le Conseil.

Après que la Commission ait demandé davantage de moyens pour réduire les stocks agricoles et insisté une nouvelle fois sur la nécessité d'adapter la politique agricole commune, plusieurs délégations ont réclamé un meilleur contrôle de la production pour la faire correspondre à la situation du marché. Dénonçant la pression que la croissance

des excédents et l'accumulation des stocks exercent sur le budget communautaire, ces délégations ont demandé que des mesures soient prises d'urgence pour mettre fin au caractère structurel des excédents et pour assurer l'écoulement des stocks existants.

Considérant que la politique agricole commune a engendré des excédents qui résultent d'orientations mal définies et de prix garantis sans lien avec la situation des marchés, plusieurs délégations ont demandé la révision en profondeur de la politique d'intervention et des prix. Tout en rappelant les exigences de l'article 39 du traité C.E.E., elles se sont prononcées en faveur des trois lignes directrices suivantes :

— *les prix de soutien communautaires devraient refléter davantage l'offre, la demande et la situation du marché, spécialement dans les secteurs où existent des excédents de production ;*

— *le système d'intervention devrait être mis en œuvre en respectant le rôle qui lui avait été attribué : une garantie destinée à secourir le marché dans des circonstances défavorables mais ne se substituant pas à lui pour assurer des débouchés aux produits agricoles ;*

— *les politiques de soutien des prix devraient être appliquées avec davantage de souplesse pour que les risques ne soient pas couverts entièrement par des financements publics.*

Malgré la solidarité gouvernementale dans chaque État membre, il n'est pas certain que les ministres de l'agriculture auraient raisonné comme l'ont fait les ministres de l'économie et des budgets au cours du Conseil Économie-Finances de la mi-octobre. Il reste que le poids de la politique agricole commune est, malgré les mesures d'adaptation en vigueur ou en préparation, le thème central du financement futur de la Communauté.

## B. — Les réflexions de la Commission

Réunie en séminaire de réflexion au début du mois d'octobre, la Commission a débattu de façon informelle de trois grands thèmes sur lesquels elle présentera des rapports avant la fin de l'année : les perspectives financières de la Communauté jusqu'en 1992, la révision des fonds communautaires à finalité structurelle et l'accélération de la réforme de la politique agricole commune. Le premier thème était exclusivement financier, mais les deux autres thèmes ne pouvaient pas ne pas avoir d'implications financières.

## 1. — *Les perspectives financières de la Communauté jusqu'en 1992*

Dans la perspective du rapport qu'elle doit remettre prochainement sur le passage du plafond de T.V.A. de 1,4 % à 1,6 % comme le Conseil européen de Fontainebleau l'avait prévu en juin 1984, la Commission se prépare à présenter des propositions dépassant ce seul sujet. Son intention est d'élargir la réflexion à d'autres questions plus générales, comme les besoins de financement, la nature et l'origine des ressources ou les mécanismes éventuels de compensation. La Commission souhaiterait avancer des idées nouvelles pour dépasser le cadre des mécanismes actuels qui sont l'objet de nombreuses critiques, tant sur le partage des charges financières que sur les compensations dont bénéficie le Royaume-Uni. Elle est consciente de la difficulté d'introduire des éléments nouveaux, ou différents, dans un système arrêté à grand peine en 1984 après plusieurs années de blocage.

La réflexion de la Commission au cours du séminaire aurait porté sur des recettes provenant d'autres sources que les droits de douane, les prélèvements agricoles et la T.V.A., telle une taxe sur l'énergie déjà proposée l'an dernier par son président. L'hypothèse d'une contribution directe des particuliers et des entreprises au budget communautaire aurait été évoquée : si 100 millions de contribuables européens versaient directement chacun 30 écus en moyenne, et si 10 millions d'entreprises étaient imposées directement de 100 écus en moyenne chacune, la Communauté dégagerait une recette neuve de 4 milliards d'écus, c'est-à-dire autant que le produit du passage du plafond de T.V.A. de 1,4 % à 1,6 %.

## 2. — *La révision des fonds structurels*

L'article 130 D nouveau introduit dans le traité C.E.E. par l'Acte unique prévoit que la Commission soumettra un projet de réforme des fonds communautaires à finalités structurelles pour favoriser la cohésion économique et sociale dans la Communauté. Mais une meilleure répartition de la richesse et de l'activité économique sur le territoire communautaire, c'est-à-dire la réduction des écarts de développement entre les différentes régions, ne nécessite pas seulement, d'après la Commission, une réforme sur les objectifs et le fonctionnement des fonds structurels pour que ceux-ci ne se limitent pas à refinancer des dépenses nationales. Leurs dotations financières, qui représente 15 % du budget, doivent être accrues.

### 3. — *L'accélération de la réforme de la politique agricole commune*

La Commission considérerait qu'une réforme ferme et courageuse de la P.A.C. doit nécessairement précéder toute augmentation des ressources propres et que la prise en charge par les budgets nationaux du coût des stocks constituerait une solution mauvaise en ce qu'elle serait un élément de renationalisation.

#### C. — *L'avis de certains experts*

La perspective de la mise en œuvre prochaine de l'Acte unique européen avait provoqué, à la demande de la Commission, une réflexion d'experts sur le financement futur de la Communauté. Au-delà de ses problèmes financiers traditionnels, la Communauté devait, en effet, se préparer à supporter les conséquences financières de l'Acte unique, avec la pratique renforcée de la cohésion économique et sociale et le lancement de politiques nouvelles, notamment dans le domaine de la recherche et des technologies de pointe. C'est à cet examen critique du mode de financement et de la pratique budgétaire de la Communauté que se sont livrés des experts fiscaux dans un rapport présenté dans le cadre du Centre d'études de politique européenne et dont les propositions, souvent audacieuses, méritent d'être évoquées.

Traitant de sujets brûlants comme la pratique du « juste retour », l'égalisation des contributions des États membres ou l'éventualité de nouvelles sources de financement, le rapport fait une large place au coût de la politique agricole commune par rapport aux autres dépenses.

Relevant l'incapacité de la Communauté d'établir des prévisions convenables en matière agricole, le rapport voit dans l'instauration de la discipline budgétaire et du « cadre de référence » un remède illusoire à la crise budgétaire. Qu'il s'agisse des cours mondiaux de certaines denrées ou du prix du dollar, les éléments qui déterminent le coût final de la politique agricole commune sont fonction de facteurs extérieurs, qui échappent au contrôle du Conseil. En outre, les effets de l'élargissement sur la production agricole sont encore mal connus. Le rapport estime que les agriculteurs espagnols et portugais se tourneront vers la production des denrées auxquelles la Communauté garantit un niveau de prix élevé, contribuant ainsi à accroître encore la production agricole globale et le coût de la politique agricole commune.

Partant de ces constatations et du postulat que la construction européenne ne pourra pas progresser tant que la dépense agricole ne sera pas maîtrisée, les auteurs du rapport préconisent une solution inédite et audacieuse : la scission du budget communautaire en deux parties distinctes avec, d'un côté, le volet agricole et, de l'autre, le reste du budget. Chacun des deux volets se verrait affecter des recettes propres qu'il ne devrait pas excéder. Le volet agricole serait financé par les prélèvements agricoles et par une partie des ressources de T.V.A. tandis que les fonds structurels et les politiques communautaires autres que la politique agricole seraient à l'abri de la pression financière exercée par celle-ci.

D'après le rapport, la dépense agricole serait étroitement contrôlée grâce à la mise en place d'un mécanisme de dissuasion qui pourrait aller de l'ajustement a posteriori des prix agricoles aux quotas de production, en passant par les taxes de coresponsabilité et le recours à un financement exceptionnel. Les experts donnent toutefois la préférence au financement exceptionnel, qu'ils envisagent d'alimenter par un prélèvement général sur toute l'agriculture, par l'augmentation de certains impôts ou par des transferts directs au budget communautaire effectués par les gouvernements.

Quant aux objectifs de stabilité des prix agricoles et de soutien au revenu, les auteurs du rapport estiment qu'ils pourraient être atteints à bien meilleur compte par des stocks assurant une certaine souplesse au fonctionnement du marché et par le versement d'aides directes aux agriculteurs défavorisés.

Telles quelles, les propositions des experts déclenchaient inévitablement de vives réactions dans le monde agricole car, s'il devait être isolé, le financement de la politique agricole s'en trouverait certainement encore plus difficile.

#### **D. — Les propositions du Parlement européen**

Le Parlement européen a adopté le 24 octobre 1986 un important rapport intérimaire, présenté par M. Enrique Baron Crespo (Soc., Espagne), au nom de sa commission des budgets, sur le financement futur de la Communauté. Souhaitant mettre fin aux expédients tels que les reports de crédits ou les avances, remboursables ou non remboursables, des États membres, la commission des budgets veut donner à la Communauté les moyens de ses ambitions, telles notamment qu'elles résultent de l'Acte unique.

Le rapport intérimaire, qui devrait donner lieu à un rapport final au début de l'an prochain après la publication du rapport de la Commission des Communautés, procède à une « analyse budgétaire » de l'Acte unique et formule certaines propositions destinées à entretenir le débat sur le financement de la Communauté.

### 1. — « *L'analyse budgétaire* » de l'Acte unique

Pour la commission des budgets, l'horizon 1992 que fixe l'Acte unique pour la réalisation du marché intérieur doit dicter la stratégie de la Communauté pour régler son financement futur. Elle doit, en effet, traduire en termes budgétaires l'objectif de constituer dans six ans un espace économique et social commun. Les implications budgétaires de l'Acte unique sont multiples et la commission des budgets voit des conséquences financières dans les objectifs politiques suivants de la réforme :

— l'harmonisation fiscale (taxes sur le chiffre d'affaires, droits d'accise et autres impôts indirects) ;

— le rapprochement des législations en matière de santé et de protection de l'environnement ;

— la capacité monétaire ;

— la cohésion économique et sociale, qui suppose un renforcement des fonds à finalité structurelle, des prêts de la banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers ;

— la recherche et la technologie, qui ne pourront être développées sans moyens financiers nouveaux ;

— l'environnement, qui appelle une plus grande efficacité de l'intervention communautaire ;

— la sécurité : le rapport rappelle que l'Acte unique comporte une partie consacrée aux aspects économiques de la sécurité et incite à tenir compte des implications financières de la préservation des « conditions technologiques et industrielles » nécessaires à la sécurité de l'Europe.

### 2. — *La résolution*

Dans sa séance du 23 octobre 1986, le Parlement européen a largement suivi le rapport intérimaire de M. Baron Crespo en adoptant une résolution qui en reprend les principaux points. A une large

majorité, il a demandé que les moyens suivants soient utilisés pour faire face à la crise budgétaire :

— l'augmentation du pourcentage d'appel de la T.V.A., sans toutefois que la limite (1,6 % ou davantage ?) soit précisée ;

— la création d'un fonds spécial pour l'écoulement des stocks agricoles existant au 31 décembre 1985, pour ne pas impliquer l'Espagne et le Portugal dans la dépense, grâce à des contributions spéciales des États membres et financé en-dehors des ressources propres ordinaires ;

— le transfert au niveau de la Communauté de certaines taxes nationales ; l'idée d'une taxe sur les véhicules et le carburant a été écartée, malgré l'avis du rapporteur ainsi que, auparavant, celle d'un prélèvement sur le revenu, la fortune et les sociétés ;

— une extension de la politique d'endettement, c'est-à-dire le recours plus fréquent à l'emprunt pour certaines opérations ;

— à moyen terme, une révision de l'article 203 du traité C.E.E. pour renforcer les pouvoirs budgétaires du Parlement européen et une révision des traités pour renforcer ses pouvoirs fiscaux.

Le Parlement européen a également suivi son rapporteur sur plusieurs points intéressant le financement des dépenses agricoles. On reconnaîtra des prises de position critiques, qui sont apparues il y a un an seulement, à l'égard de la politique agricole commune. Le Parlement européen :

— ne se sent pas lié par le mécanisme de discipline budgétaire, qui procède d'une décision unilatérale du Conseil ;

— demande un « budget de dépenses », fixé en fonction des besoins et des engagements communautaires, et non un « budget de recettes » comme actuellement ;

— propose une réforme de la politique agricole commune dans laquelle les petits agriculteurs recevraient un soutien direct au revenu, à condition que le libre jeu de la concurrence soit garanti ;

— reproche au Conseil de ne pas avoir pris les décisions appropriées « pour rétablir l'équilibre sur les marchés excédentaires » et condamne la Commission et le Conseil pour « ne pas avoir engagé une politique convenable de dépréciation des stocks » ;

— rejette la prorogation des « mécanismes compensatoires individualisés », c'est-à-dire les corrections budgétaires décidées à Fontainebleau en juin 1984 ;

— demande que la Communauté résolve le « poids du passé » en honorant les engagements qu'elle a contractés.

Des propositions du rapport Baron Crespo et de la position du Parlement européen, on retiendra surtout la nécessité d'une vaste opération d'assainissement budgétaire avec, pour le secteur agricole, l'existence d'un fonds spécial pour l'écoulement des stocks et une aide directe au revenu des petits exploitants.

\*  
\*   \*  
\*

Reste maintenant à la Commission à préciser ses projets et au Conseil à se prononcer, mais la difficulté et l'importance de la question du financement futur nécessiteront, comme en 1984, un accord dans le cadre d'un Conseil européen, qui ne pourra intervenir au mieux qu'en 1987.

Dans cette affaire, les idées ne manquent pas mais les intérêts en présence sont trop grands et trop divergents pour que les États, même engagés au sein d'une Communauté, arrivent aisément à s'entendre.

## DEUXIÈME PARTIE

### LA VIE QUOTIDIENNE DE LA COMMUNAUTÉ

#### Le contexte économique et financier

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

#### I. — Situation et perspectives conjoncturelles

La reprise modérée de l'économie dans la Communauté constatée depuis 1983 se poursuit.

Le rôle de la demande intérieure dans la croissance continue de s'affirmer au détriment de la demande extérieure. En effet, la demande intérieure va progresser de 3,8 % en 1986 et de 3,5 % en 1987.

Les perspectives d'évolution du commerce extérieur sont favorables aux marchés intracommunautaires qui vont s'accroître d'environ 6,5 % en 1986 et 1987 alors que la croissance des marchés à l'exportation, de la Communauté dans les pays tiers, ne devrait atteindre que 1,3 % et 2,4 % respectivement en 1986 et 1987. La compétitivité de la Communauté devant encore diminuer, les exportations en volume devraient augmenter moins que les marchés. Cependant, l'excédent de la balance des opérations courantes devrait s'accroître de 1,2 % en 1986 et 0,9 % en 1987. Cette évolution reflète principalement la chute des prix pétroliers et du dollar, réduisant de moitié la facture pétrolière de la Communauté. Parallèlement, l'accroissement de la consommation des ménages et des investissements des entreprises est prévisible.

L'augmentation de la demande intérieure sera donc le moteur de la croissance.

Le taux de croissance du P.I.B. devrait s'accélérer quelque peu pour atteindre 2,5 % en 1986 et 2,8 % en 1987, mais son évolution restera insuffisante pour entraîner une amélioration sensible du marché de l'emploi qui devrait progresser de 0,8 % en 1986 et 1987. Mais la population active augmentant elle aussi, le taux de chômage moyen ne devrait baisser que très légèrement, de 11,9 % en 1986 à 11,7 % en 1987.

Par contre, les perspectives d'évolution en matière d'inflation restent favorables. Le taux d'inflation ne dépassera pas 3,7 % en 1986 et 3 % en 1987. Ce sont les meilleurs résultats enregistrés par la Communauté depuis vingt ans. Il faut voir dans ce succès la conséquence des termes de l'échange mais également la poursuite des politiques de stabilité convergentes menées depuis plusieurs années au sein du F.M.I. et de la C.E.E. Toutefois, le mois de septembre 1986 pourrait apparaître comme l'amorce d'un retournement de tendance : une hausse des prix de 0,5 % a été enregistrée dans la Communauté alors qu'en août la progression mensuelle avait été de 0,1 %, confirmant la tendance déflationniste des mois précédents.

En conclusion de son document, la Commission, pour résoudre le problème essentiel de l'Europe, le chômage, lance un appel aux États membres pour qu'ils mettent en œuvre de façon plus dynamique et plus rigoureuse la « stratégie de coopération pour la croissance et l'emploi » qu'elle avait proposée dans son rapport de l'an dernier. Cette stratégie, fondée sur la rentabilité, les investissements publics et privés et l'emploi, pourrait, selon le rapport, permettre de porter la croissance dans la Communauté à un taux annuel de 3 à 3,5 % pour la période 1986-1990, ce qui permettrait un accroissement de l'emploi de 1 à 1,5 % par an. Le taux de chômage communautaire pourrait alors diminuer de près de quatre points d'ici à 1990. Ce qui serait un progrès considérable. Dans la Communauté à Douze, le taux de chômage serait ainsi ramené de 12 à 8 % environ (en France, en particulier, une baisse de quatre points ramènerait le taux de chômage à 6 %, soit environ 1 million de chômeurs de moins qu'aujourd'hui).

## II. — L'environnement international

L'application de cette politique est indissociable de l'environnement économique extérieur de la Communauté, ce qui explique la participation de représentants de la Commission européenne au sommet des grands pays industrialisés à Tokyo en mai 1986.

La déclaration finale a insisté sur la nécessité d'une plus grande concertation sur les problèmes monétaires: La Communauté n'aurait toutefois aucun rôle en tant que telle dans les enceintes de surveillance créées à cette fin : groupe des sept participants au sommet, chargé d'examiner au niveau des ministres des finances, une fois par an, leurs objectifs et leurs prévisions, groupe des cinq, chargé depuis septembre 1985, de proposer une politique concertée d'intervention sur le marché des changes et qui serait élargi à l'Italie et au Canada pour discuter de la gestion ou de l'amélioration du système monétaire international et des mesures de politique économique.

Le problème de la dette des pays en voie de développement a été largement débattu. L'accent a été mis sur la nécessité pour ces pays d'adopter des politiques d'ajustement structurel.

La déclaration exprime également le souhait que les négociations au sein du G.A.T.T. permettent de réaliser des progrès décisifs sur les questions commerciales multilatérales.

Enfin, les problèmes posés par les excédents agricoles ont été discutés, mais la proposition du président du Conseil européen, M. Lubbers, qu'un comité indépendant examine cette question n'a pas été retenue. Les sept ont décidé qu'elle serait débattue au sein du G.A.T.T. d'une part, et de l'O.C.D.E. d'autre part.

Bien que globalement positifs, les résultats du sommet de Tokyo apparaissent en fin de compte décevants sous l'angle européen. C'est du moins le sentiment général qui ressort des débats que le Parlement européen a consacrés au sommet de Tokyo le 15 mai 1986, au cours desquels les parlementaires ont mis l'accent sur les lacunes de la cohésion européenne et sur l'absence de la Communauté en tant que telle des futures délibérations monétaires mondiales.

## SECTION I

### LES PRINCIPAUX DÉVELOPPEMENTS INTERNES

#### CHAPITRE I

##### LES PREMIÈRES SUITES INSTITUTIONNELLES DE L'ACTE UNIQUE EUROPÉEN

Après la satisfaction mesurée mais malgré tout réelle qu'avait suscitée chez la plupart la signature de l'Acte unique européen les 17 et 28 février 1986, il s'agissait pour les gouvernements des États membres d'engager les procédures de ratification selon les dispositions constitutionnelles respectives à chaque pays pour que l'Acte puisse entrer en application, ainsi que l'avait voulu la conférence intergouvernementale, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1987.

Mais à l'automne, une minorité seulement de Parlements nationaux avait autorisé la ratification, et il n'était pas certain que la date du 1<sup>er</sup> janvier 1987 pourrait être respectée.

Concernant les modalités d'application des modifications institutionnelles introduites par l'Acte unique, la Commission, le Conseil et le Parlement européen avaient engagé une réflexion sur le règlement intérieur du Conseil et sur les pouvoirs de la Commission, mais ces dossiers ne progressaient guère.

Le Parlement européen, pour sa part, élaborait une « nouvelle stratégie » tournée vers l'union politique de l'Europe : continuant de dénoncer la trop faible portée de l'Acte unique, il prenait des initiatives ayant pour référence son projet de traité d'Union européenne du 14 février 1984.

#### I. — L'ÉTAT DES RATIFICATIONS DE L'ACTE UNIQUE PAR LES ÉTATS MEMBRES

A la fin du mois d'octobre 1986, trois États membres seulement — le Danemark, la Belgique, et le Luxembourg — avaient ratifié

**l'Acte unique, et la volonté de donner force juridique à une réforme des traités intervenue dix mois auparavant semblait faire défaut dans de nombreuses capitales.**

#### **A. — Le Danemark**

**Le Danemark a été le premier État membre à ratifier l'Acte unique, le 21 mai 1986. On se souvient que, au mois de janvier, le Folketing avait rejeté l'ensemble du texte mais que, après un référendum positif, il avait dû s'incliner et permettre au gouvernement danois de signer l'Acte, ce qu'il fit le 17 février. Le Folketing a confirmé son vote ultérieurement et autorisé la ratification au mois de mai.**

#### **B. — La Belgique**

**La Chambre des représentants belge a adopté à l'unanimité, le 10 juillet 1986, le projet de loi portant approbation de l'Acte unique. Elle a en même temps approuvé une résolution que lui proposait son « Comité d'avis chargé des questions européennes », organe récent et original qui regroupe, à la manière de la « Europa-Kommission » du Bundestag, des députés belges et des membres belges du Parlement européen.**

**La Chambre n'a cependant pas voulu suivre la proposition de son Comité de demander au gouvernement belge de proposer de soumettre un « projet d'union européenne à un référendum consultatif dans tous les États membres de la Communauté européenne ».**

**Le ministre belge des affaires étrangères a déclaré partager l'opinion du gouvernement italien figurant dans les actes de la conférence intergouvernementale et estimant que l'Acte unique n'était qu'une réponse « partielle et insatisfaisante ». Il a cependant estimé que l'Acte constituait un « accord positif qui clôt une période de croissance difficile », à défaut d'être un grand traité. Il s'est également montré pessimiste sur les nouvelles règles de vote au sein du Conseil car, malgré la majorité qualifiée, il est toujours plus facile de trouver une minorité de blocage qu'une majorité d'approbation ».**

**Le Sénat belge a, à son tour, approuvé la ratification de l'Acte unique à la fin du mois de juillet. Le débat a fait apparaître le souhait de plusieurs intervenants que le Parlement européen, l'Assemblée de l'U.E.O. et l'Assemblée de l'Atlantique Nord puissent davantage coo-**

pérer sur les sujets de défense européenne. Le ministre des affaires étrangères a considéré pour sa part que l'Acte unique ne suffisait pas à être « un traité pour les vingt ou trente années à venir » et qu'il devrait être amélioré, ce à quoi le gouvernement belge devra s'employer au cours du premier semestre 1987 lorsqu'il assurera la présidence du Conseil de la Communauté.

### C. — L'Espagne

C'est également à l'unanimité que le Congrès des députés espagnol a approuvé le 2 octobre le projet de loi autorisant la ratification de l'Acte unique. Se référant à la déclaration de Stuttgart de 1983, le ministre espagnol des affaires étrangères a noté au cours des débats que l'Acte unique reflétait « la nécessité de transformer l'ensemble des relations intercommunautaires en une union européenne » et que son pays soutiendrait une « politique de cohésion et de solidarité toujours plus grande qui protège les intérêts communs et l'indépendance de la Communauté ». Le ministre pensait-il alors à la cohésion économique et sociale entre les régions de la Communauté, dont l'Espagne devrait bénéficier, et à l'indépendance de la Communauté à l'égard des États-Unis dans un contexte de relations commerciales rendues difficiles par les productions méditerranéennes ?

### D. — Le Luxembourg

Le Parlement luxembourgeois a ratifié l'Acte unique le 22 octobre. Les trois partis traditionnels (chrétiens-sociaux, libéraux et socialistes) se sont prononcés en faveur des progrès, même modestes, vers l'union européenne que permet l'Acte et le rapporteur du projet a dénoncé ceux qui estiment que l'Acte unique implique un abandon de la souveraineté nationale. A son sens, les États membres progressent simplement sur la voie qu'ils ont choisie en créant la Communauté : ils mettent en commun une partie de leur souveraineté pour la gérer ensemble.

### E. — L'Italie

Avant la Chambre des députés, le Sénat italien a ratifié l'Acte unique le 1<sup>er</sup> octobre. Il a en même temps adopté, comme le Parlement belge, une résolution qui déclare que l'Acte unique ne répond pas à sa volonté de voir progresser l'union européenne et dans laquelle il

exprime le souhait que le Parlement européen issu des prochaines élections de 1989 reçoive un mandat constituant. L'idée d'attribuer à ce moment-là le mandat d'élaborer une constitution communautaire au Parlement européen avait déjà été avancée à Strasbourg et, sans en contester le bien-fondé, le ministre italien des affaires étrangères avait fait observer qu'il faudrait « faire un immense effort d'analyse et de participation des populations intéressées » pour atteindre cet objectif. Dans sa résolution, le Sénat italien propose de recourir éventuellement « à un référendum d'orientation des citoyens des États membres ».

Mais délaissant les rêves fédéralistes de ses collègues, un sénateur italien a eu la clairvoyance et l'humilité de rappeler que depuis deux ans le Sénat italien devait se prononcer sur un projet de loi qui permettrait d'introduire 130 directives en droit interne mais qu'il ne l'avait pas encore fait. A ce rythme, les 300 directives que nécessite l'achèvement du marché intérieur ne risquent guère d'être adoptées à l'échéance de 1992...

La Chambre des députés italienne devait se prononcer définitivement sur l'Acte unique après le Sénat.

#### F. — L'Allemagne fédérale

Deux obstacles sont apparus à la ratification de l'Acte unique en Allemagne fédérale : un obstacle politique avec l'échéance du mois de janvier 1987 qui verra des élections générales pour le renouvellement du Bundestag, et un obstacle constitutionnel avec la crainte des Länder et, avec eux, du Bundesrat, de voir les dispositions de l'Acte unique relatives à l'éducation et aux problèmes sociaux les déposséder de leurs pouvoirs traditionnels en ces domaines. Le dessaisissement se ferait au profit du gouvernement fédéral, qui est habilité à traiter avec la Communauté.

Des commissions du Bundesrat avaient, pour cette raison, adopté le 16 mai un projet de loi modifiant le projet de ratification. Le projet introduisait un nouvel article qui précisait que le gouvernement fédéral devrait informer le Bundesrat de tout projet communautaire touchant aux intérêts des Länder et qui prévoyait qu'il devrait tenir compte de l'avis du Bundesrat sur les projets communautaires entrant dans les compétences exclusives des Länder. Le projet adopté par les commissions du Bundesrat n'admettait une dérogation à cette règle que pour des « motifs impératifs de politique extérieure ou d'intégration européenne ».

A la mi-octobre, la ratification de l'Acte unique n'était pas encore intervenue en Allemagne fédérale et les deux assemblées recherchaient un accord qui pourrait régler la question de la participation du Bundesrat à certaines décisions communautaires relevant de la compétence des Länder. Il appartenait aux autorités politiques allemandes de décider comment la structure fédérale de l'Allemagne pouvait être combinée avec le processus d'intégration européenne de sorte que ni la capacité d'action de la Communauté ni l'autonomie des Länder ne soient mises en cause.

### G. — L'Irlande

Pour des raisons strictement politiques, le gouvernement irlandais pourrait renvoyer la ratification de l'Acte unique au début de l'année prochaine au cas où le Parlement, où le gouvernement ne dispose que d'une voix de majorité, serait dissout avant la fin de l'année.

### H. — Le Royaume-Uni

Les incertitudes sur la pratique du veto au Conseil, telle qu'elle devrait résulter de l'application de l'Acte unique, ont entretenu de longs débats au sein des commissions du Parlement britannique, qui ne s'était pas encore prononcé à la mi-octobre sur la ratification de l'Acte unique (1). La Chambre des Communes comme la Chambre des Lords ont exprimé la crainte que l'Acte unique affaiblisse les pouvoirs du Parlement britannique. Un rapport de la commission spéciale (« select committee ») pour les Communautés européennes de la Chambre des Lords, paru au mois de mai, avait souligné que « l'érosion d'une partie du pouvoir des Parlements nationaux était une conséquence inévitable de l'appartenance à la Communauté », mais que le processus allait probablement « s'accélérer par des mesures qui rendent la Communauté plus efficace sur le plan politique comme sur le plan économique ». Le rapport de la commission spéciale de la Chambre des Lords admettait la nécessité de recourir davantage au vote à la majorité pour achever le marché intérieur, mais il attirait aussi l'attention sur le « remplacement progressif de la compétence nationale par la compétence communautaire ». Il exprimait la crainte que l'exercice du veto au Conseil devienne politiquement impossible « dans des circonstances où la Commission, la majorité du Parlement européen et une majorité

---

(1) Le 4 novembre 1986, la Chambre des Lords, après la Chambre des Communes, a autorisé la ratification.

qualifiée d'États membres au Conseil seraient en opposition avec les intérêts du Royaume-Uni ». Un second rapport de la commission spéciale de la Chambre des lords, paru à la fin du mois de juillet et consacré aux pouvoirs de la Commission, a souligné l'importance pour tout État membre de pouvoir faire appel à un « intérêt vital national » devant le Conseil. Pour la commission spéciale, les délégations de pouvoir accordées à la Commission par le Conseil présentent le risque d'être soustraites à tout contrôle, et le système des comités (de réglementation, de gestion et consultatifs) pourrait avoir pour conséquence que des actes législatifs seraient délégués à un organe exécutif.

Les débats provoqués au Parlement britannique par la ratification de l'Acte unique démontrent que, pour certains, la réforme n'est pas aussi inconsistante que d'autres l'ont dit.

La même observation vaut pour la France. Le Conseil des ministres a approuvé le 24 septembre 1986 le projet de loi autorisant la ratification de l'Acte unique, mais des difficultés sont apparues au moment de l'inscription du projet à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Initialement prévu pour le mois d'octobre, le débat de ratification devait intervenir ultérieurement.

## II. — LES TENTATIVES D'AMÉLIORATION DES MÉCANISMES DE DÉCISION

La mise en œuvre des nouveaux mécanismes de décision institués par l'Acte unique a donné lieu à plusieurs travaux qui n'avaient pas encore abouti à l'automne.

Deux questions retiennent particulièrement l'attention : la révision du règlement intérieur du Conseil, en vue de réglementer la pratique du veto, et la définition des pouvoirs de la Commission, en application d'un nouvel alinéa de l'article 145 du traité C.E.E. La présidence britannique avait inscrit ces deux points dans son programme du semestre en déclarant qu'elle poursuivrait « les efforts de la présidence néerlandaise visant à préparer l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen » et en indiquant qu'elle ferait plus particulièrement porter le débat « sur les propositions de la Commission définissant et simplifiant les pouvoirs d'exécution de celle-ci ainsi que sur la révision du règlement intérieur du Conseil ».

### A. — Le règlement intérieur du Conseil et la pratique du veto

On se souvient que le débat sur les procédures de décision du Conseil s'était peu à peu déplacé au sein de la conférence intergouvernementale et que l'Acte unique, au lieu de réglementer l'usage du veto comme certains l'avaient voulu, avait en définitive élargi les domaines où l'unanimité ne serait plus requise pour emporter la décision au Conseil. La procédure de vote au sein du Conseil n'a pas été modifiée ni précisée par l'Acte unique, et la présidence néerlandaise s'était déclarée décidée, comme ultérieurement la présidence britannique, à mener à bien les travaux tendant à améliorer les procédures.

Cette tâche suppose une révision du règlement intérieur du Conseil, ainsi que le Conseil européen de Milan l'avait déjà fait savoir en juin 1985. Comme la Délégation l'a déjà souligné dans son précédent rapport d'information, la nouvelle « procédure de coopération » instituée par l'article 7 de l'Acte unique, c'est-à-dire l'existence d'une seconde lecture devant le Parlement européen pour certaines matières, laisse subsister une lacune : si le Conseil ne délibère pas sur un projet modifié par le Parlement européen dans les délais impartis, le projet risque de ne pas être appelé à l'ordre du jour et de ne pas être, éventuellement, transformé en règle de droit. Paradoxalement, la conséquence du système des délais pourrait être de rendre le projet caduc alors qu'il avait au contraire pour but de presser les institutions à prendre la décision.

Le « comité Dooge », ou comité ad hoc pour les questions institutionnelles institué par le Conseil européen de Fontainebleau en juin 1984, avait déjà pris position sur ce point. Pour la majorité du comité, la présidence du Conseil devrait recourir au vote si la Commission ou trois États membres le demandent, le vote devant alors intervenir dans un délai de trente jours. La minorité du comité Dooge, pour sa part, avait estimé qu'il conviendrait « de recourir davantage, notamment dans le cadre de la Communauté élargie, aux dispositions de vote à la majorité prévues par les traités » et que, « quand suffisamment de temps aura été consacré à la recherche d'un consensus, la présidence devrait demander un vote ».

C'est la position de la majorité du comité qu'a prise le Parlement européen dans une résolution adoptée le 12 juin 1986 sur le rapport de M. Hans Nord (Lib., NL) au nom de sa commission politique.

Dans un souci de « rationalisation juridique et politique », selon l'expression d'un membre portugais, le Parlement a, en effet, demandé

au Conseil de modifier son règlement intérieur pour élargir les possibilités de recours au vote à la majorité. Bien que l'Acte n'ait pas encore été ratifié, le Parlement demandait également son application anticipée. Dans sa résolution, le Parlement européen invitait le Conseil :

« a) à préciser ses procédures internes afin d'assurer l'inscription des propositions de la Commission à son ordre du jour, dans des délais prédéterminés calculés à partir de la date à laquelle le Parlement européen a émis son avis ;

b) à prévoir dans ses règles internes que, lorsque, aux termes des traités, le Conseil doit statuer à la majorité et notamment lorsque le Conseil doit arrêter sa « position commune » selon l'article 7 de l'Acte unique, le vote au sein du Conseil est de droit si la Commission ou trois États membres le demandent et qu'un délai maximum raisonnable à établir par la procédure interne soit fixé pour ce vote ;

c) à faire rapport tous les trois mois au Parlement européen sur l'état d'avancement des propositions législatives sur lesquelles le Parlement européen a émis son avis ;

d) à appliquer, de commun accord, d'ores et déjà les dispositions de l'Acte unique et les adaptations des procédures internes qui doivent en découler. »

La résolution fait également observer que la date de 1992 prévue pour l'achèvement du marché intérieur suppose que les nouvelles dispositions entrent en vigueur dans les plus brefs délais et que leur non-respect par les États membres viderait l'Acte unique de toute signification.

La faculté pour la Commission de demander au Conseil de passer au vote est considérée par beaucoup — l'examen de cette question est actuellement bloquée au niveau du Comité des représentants permanents — comme un pouvoir exorbitant. De fait, elle disposerait d'un pouvoir considérable en intervenant dans le fonctionnement interne du Conseil.

## **B. — Les pouvoirs d'exécution de la Commission**

La Commission avait présenté, le 3 mars 1986, conformément au souhait de la conférence intergouvernementale, une proposition de règlement du Conseil fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission. La proposition entrerait dans le cadre des améliorations des mécanismes de décision apportées par l'Acte unique, et concernait plus précisément l'application du nouveau

paragraphe de l'article 145 du traité C.E.E. ainsi rédigé : « (le Conseil) confère à la Commission, dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit. Le Conseil peut soumettre l'exercice de ces compétences à certaines modalités. Il peut également se réserver, dans des cas spécifiques, d'exercer directement des compétences d'exécution. Les modalités visées ci-dessus doivent répondre aux principes et règles que le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après avis du Parlement européen, aura préalablement établis ».

Prise sur la base de l'article 235 du traité C.E.E., la proposition nécessite, en effet, l'avis du Parlement européen, qui s'y employa au mois de juillet et à la rentrée de septembre.

### 1) *Le problème posé*

La nouvelle disposition introduite à l'article 145 du traité C.E.E. n'apporte pas une innovation particulière dans les pouvoirs de la Commission mais se contente de consacrer la pratique suivie depuis de nombreuses années par le Conseil. Elle apporte, toutefois, deux précisions :

— le principe de l'octroi à la Commission de compétences d'exécution est maintenu en règle générale, sauf pour certains cas spécifiques ;

— si le Conseil entend soumettre à certaines modalités l'exercice de ses compétences par la Commission afin de conserver une certaine influence sur les décisions d'exécution, il doit agir conformément aux règles qu'il aura définies au préalable dans un règlement. La question revêt une certaine importance politique puisqu'il s'agit, en définitive, de maintenir l'équilibre entre les compétences du Conseil et de la Commission et de clarifier leurs rapports.

La réflexion engagée sur les moyens susceptibles d'améliorer le processus de décision communautaire et de favoriser ainsi la mise en œuvre des politiques communes ne date pas d'hier. Concernant la délégation de certaines compétences d'exécution à la Commission, le Conseil avait eu recours à cette procédure dans de nombreux cas par le passé avec le système des « comités » (consultatifs, de gestion et de réglementation) d'experts nationaux établis auprès de la Commission. Dans sa proposition du mois de mars, la Commission cherche à rationaliser ces procédures en les simplifiant et en les codifiant. Son idée est de reprendre la distinction en trois comités pour clarifier une situation

où, en 1985, 310 comités au total fonctionnaient selon quatre types principaux de procédures nuancés par de multiples variantes. Pour la Commission, les modalités de l'exercice de ses compétences d'exécution seraient triples :

- les comités consultatifs, dont les avis ne la lient pas ;
- les comités de gestion, où le Conseil peut s'écarter de la proposition de la Commission à la majorité qualifiée ;
- les comités de réglementation, où une minorité peut s'opposer à une proposition de la Commission.

## *2) Les critiques du Parlement européen*

La commission politique du Parlement européen avait présenté sur ce sujet, au mois de juillet 1986, un rapport établi par M. Hänsch (Soc. Allemagne) qui proposait plusieurs amendements à la proposition de la Commission. Compte tenu de la difficulté du sujet, le rapport avait été renvoyé à la commission politique et c'est finalement au mois d'octobre que le Parlement européen a pris position.

### *a) Les hésitations de la commission politique*

Le rapport Hänsch relève que la question, apparemment très technique, revêt une grande importance politique et que la proposition de la Commission apporterait des améliorations à la situation actuelle grâce au renforcement des compétences d'exécution de la Commission. Mais il en critique certains aspects et notamment le système des comités de réglementation qui, à son avis, ne permettrait pas un contrôle de l'Assemblée dans des conditions satisfaisantes. Le rapporteur et la majorité de la commission politique prenant des positions souvent divergentes, les premiers amendements à la proposition de la Commission engageaient le Conseil à choisir de préférence la formule du comité consultatif car elle permet une collaboration entre la Commission et les experts des États membres sans que le pouvoir de décision de la Commission en soit limité. Cette préférence doit notamment valoir, pour la commission politique du Parlement européen, pour le rapprochement des législations (article 100 du traité C.E.E.) et pour les décisions portant sur l'exécution du budget (article 205 du traité C.E.E.). Concernant les comités de réglementation, le rapport Hänsch, dans une première version, considérait qu'ils ne devraient pas être utilisés en matière d'exécution du budget car leur intervention mettrait en cause le

pouvoir budgétaire du Parlement européen. A l'inverse de la commission politique, la commission institutionnelle considérait, pour sa part, que la procédure des comités de réglementation était inacceptable en ce qu'elle empêchait le Parlement européen d'avoir un droit de regard sur l'ensemble des activités communautaires. La commission juridique, sur le même sujet, estimait que les comités de réglementation n'étaient que le prolongement du Conseil par le biais d'experts nationaux, qui ne seraient, en fait, que les représentants des États membres. Elle critiquait à la manière de la commission institutionnelle, le fait que les activités des comités échapperaient au contrôle du Parlement européen alors que ce contrôle s'exerce sur la Commission.

Dans cette affaire, le Parlement européen s'est défendu de vouloir augmenter ses pouvoirs ou son influence à l'occasion d'un sujet qui intéresse les pouvoirs de la Commission. C'est ce que voulait faire valoir M. Georges Sutra de Germa (Soc., France) lorsqu'il déclarait au cours du débat que « nous réclamons plus de pouvoirs pour la Commission que pour le Parlement. La Commission sera l'embryon d'un gouvernement intégré si elle s'appuie sur la légitimité démocratique du Parlement européen élu au suffrage universel, sinon elle ne sera que le secrétariat du Conseil ». A l'inverse, M. François Musso (R.D.E., France) soulignait que, dans l'avis qui lui était demandé, le Parlement européen n'avait « pas le pouvoir de dicter au Conseil comment il entend fixer les modalités des compétences d'exécution de la Commission » et concluait en ces termes : « à force de trop vouloir, on risque de voir le Conseil garder son ancien système ».

En réponse aux critiques qui étaient formulées contre la proposition de la Commission, M. Jacques Delors a relevé que l'objectif était d'améliorer les processus de décision et que les comités de réglementation constitueraient dans ce sens un instrument efficace. Il a rappelé que, dans aucun des États membres, le pouvoir réglementaire n'était contrôlé par les Assemblées parlementaires et que, au demeurant, le Parlement européen disposait de moyens de contrôle suffisants avec la possibilité qui lui est offerte de censurer la Commission et par sa participation à l'élaboration des règles communautaires. Le président de la Commission admettait une intervention du Parlement européen au stade de la définition et de l'action des comités, comme le demandait la commission politique, ainsi qu'une information du Parlement européen sur chaque création de comité et sur les sujets qui leur seront soumis. Il soulignait l'intérêt des comités de réglementation dans lesquels ils voyaient un instrument permettant d'adapter dans de bonnes conditions des directives communautaires aux situations nationales.

Au mois de juillet, le Parlement européen s'était finalement prononcé pour la suppression de la formule des comités de réglementation, renvoyant en commission le rapport Hansch en vue du débat du mois d'octobre.

*b) La résolution du 24 octobre 1986*

En définitive, le Parlement européen a confirmé le 24 octobre, à une forte majorité, la position qu'il avait prise en juillet au sujet des compétences d'exécution de la Commission des Communautés : contrairement à ce qu'aurait souhaité son rapporteur, il a refusé d'approuver le recours à des « comités de réglementation », limitant son accord aux « comités consultatifs » et aux « comités de gestion ».

Il a, en effet, considéré que les pouvoirs d'exécution de la Commission seraient « amoindris par l'existence de certains de ces comités » et que ses propres pouvoirs de contrôle sur la Commission seraient « vidés de leur contenu de manière parallèle ».

Par ailleurs, le Parlement européen s'est félicité dans sa résolution de ce que la Commission :

— soit disposée à l'informer et à le consulter plus amplement sur les projets de mesures d'exécution qu'elle compte soumettre aux comités. L'Assemblée souhaite qu'un accord soit conclu à ce sujet avec la Commission ;

— soit disposée à appuyer sa position selon laquelle le Conseil doit choisir de préférence la formule du « comité consultatif », en particulier dans le cas des compétences d'exécution prévues à l'article 100 A nouveau du traité C.E.E. ;

— fera en sorte que le Parlement européen, dans la mesure où il ne tirerait pas de pouvoirs élargis de la procédure de coopération instituée par la nouvelle rédaction de l'article 149 du traité C.E.E., puisse exiger du Conseil une concertation lorsque ce dernier prévoit le recours à un comité.

Considérant l'« importance institutionnelle » du projet de règlement, le Parlement européen demande également une concertation avec le Conseil avant que le projet soit arrêté, conformément aux procédures appliquées dans le passé pour l'élaboration et la révision du règlement financier.

Le Parlement européen n'ayant rendu que tardivement son avis sur les nouvelles modalités d'exercice des compétences d'exécution de la Commission, le Conseil n'avait pas encore pris position à la fin octobre sur la proposition de règlement. Il est probable que, n'écoulant pas les « exigences » du Parlement européen, il penchera en faveur d'un certain pragmatisme et évitera de dresser un cadre trop rigide à un sujet qui se prête sans doute à des procédures plus légères et plus rapides que celles qu'envisage le Parlement européen.

### III. — LA « NOUVELLE STRATÉGIE » DU PARLEMENT EUROPÉEN

Après une première réaction de déception devant la faible portée des réformes décidées à Luxembourg en décembre 1985 et inscrites dans l'Acte unique, le Parlement européen avait finalement adopté au mois de janvier 1986 une résolution dans laquelle il disait son intention « d'exploiter jusqu'à ses limites les possibilités offertes par l'Acte unique ». Examinant les nouveaux rapports interinstitutionnels engendrés par l'Acte unique, il a adopté à l'automne plusieurs résolutions portant sur l'amélioration de ses relations avec le Conseil et avec la Commission, et tenté de mettre au point une « nouvelle stratégie » pour faire progresser l'unification de l'Europe.

#### A. — Les relations entre le Parlement européen et le Conseil

Sur le rapport de sa commission politique (doc A2-103/86) présenté par M. Blumenfeld (PPE, Allemagne), le Parlement européen a adopté le 9 octobre 1986 une résolution dans laquelle il indique comment il conçoit une amélioration de ses relations avec le Conseil.

Après avoir confirmé sa volonté « d'exploiter jusqu'à ses limites » les possibilités offertes par l'Acte unique et déploré le « déficit démocratique qui subsiste pour une large part » malgré la signature de l'Acte, la résolution avance plusieurs suggestions qui auraient pour effet de renforcer les compétences du Parlement européen.

Souhaitant que le Conseil réglemente ses procédures internes de sorte qu'une plus grande continuité existe d'une procédure à l'autre, et

demandant, par ailleurs, de pouvoir davantage intervenir dans le choix du président et des membres de la Commission, le Parlement européen propose des mesures qui auraient pour but :

— d'étendre le système de codécision à l'ensemble du domaine budgétaire, dépenses obligatoires comprises, ainsi qu'aux accords internationaux conclus par la Communauté, le Parlement ayant la possibilité, avant la signature de l'accord, de l'approuver ou de le rejeter par une décision motivée ;

— de respecter son droit de consultation dans le secteur de la pêche ;

— d'étendre la procédure de coopération aux domaines, telle la politique agricole commune, « qui ont des conséquences imprévues pour l'activité de la Communauté » ;

— de l'informer de la teneur des discussions intervenant dans les groupes de travail du Conseil ;

— en matière de coopération politique, de l'informer « par écrit », après chacune des réunions officielles », sur la façon dont ses vues « ont été dûment prises en considération ».

#### **B. — Les relations entre le Parlement européen et la Commission**

Sur un autre rapport de sa commission politique (doc. A2-102/86) présenté le même jour par M. Antoniozzi (PPE, Italie), le Parlement européen propose l'adoption d'une déclaration commune avec la Commission sur leurs relations réciproques.

Reprenant un projet de déclaration établi en 1984, le Parlement demande que, concernant la procédure législative, la Commission lui transmette toutes les propositions qu'elle adresse au Conseil et qu'elle prenne position sur chacun des amendements qu'il adopte sur celles-ci. Si la Commission adopte l'amendement, elle devrait modifier la proposition renvoyée au Conseil et, dans le cas contraire, motiver son refus. Le Parlement européen demande également que la Commission tienne compte « de manière appropriée » de ses initiatives.

Concernant la conclusions de traités et d'accords internationaux, le Parlement européen voudrait bénéficier des mêmes procédures d'information que celles des accords commerciaux et des accords d'association. Il demande que la Commission prenne en considération

ses avis sur la conduite des négociations. Au cas où le Parlement aurait un avis divergent sur des directives de négociation ou contraire à la conclusion d'un accord, la Commission devrait examiner l'opportunité de saisir le Conseil.

Enfin, concernant les pouvoirs d'exécution de la Commission, le Parlement européen demande que le rôle des comités d'experts nationaux ne vide pas de leur substance les attributions et les compétences de la Commission. Il considère que lorsqu'une divergence apparaît entre la Commission et un comité, elle devrait l'en informer en prévision de l'avis qu'il rendra avant que le Conseil prenne une décision définitive.

### C. — L'objectif de l'union politique

Depuis quelques mois, le Parlement européen a entrepris d'élaborer une « nouvelle stratégie » ayant pour objectif l'union politique de l'Europe.

Sa commission institutionnelle a chargé M. Herman (PPE, Belgique) de préparer à ce sujet un rapport qui devrait être examiné en séance plénière l'an prochain, quand l'Acte unique aura été ratifié par tous les États membres.

Dans ses premiers travaux sur ce que pourrait être une « nouvelle stratégie » destinée à relancer le mouvement d'unification européenne, la commission institutionnelle envisage plusieurs hypothèses et s'engage dans une double direction.

Elle considère, d'une part, que la convocation d'un ou plusieurs référendums sur l'union européenne constituerait un thème susceptible de devenir une des priorités de la « nouvelle stratégie ».

Elle envisage, d'autre part, de préconiser l'attribution d'un « mandat constituant » au Parlement européen qui sera élu en 1989, année des prochaines élections européennes. L'accent est mis sur le caractère politique que doit avoir le mandat de la prochaine Assemblée. Mettant en garde contre toute attitude attentiste, la commission institutionnelle insiste sur l'importance pour le Parlement européen d'offrir un projet « concret et crédible » aux électeurs en 1989.

Ces deux idées ont été reprises, comme on l'a déjà noté, par une résolution du Parlement italien à l'occasion de la procédure de ratifica-

tion de l'Acte unique par la Chambre et le Sénat. Elles sont voisines, à un moindre degré, d'une proposition avancée par certaines formations politiques d'assortir, dans chaque État membre, la ratification de l'Acte unique d'une déclaration politique constatant que l'Acte unique ne réalise pas l'union européenne et que la construction communautaire doit être poursuivie activement.



L'impression dominante laissée par l'examen des tentatives faites ces derniers mois pour améliorer les mécanismes de décision de la Communauté et poursuivre l'objectif de l'union européenne est que le Parlement européen semble être le seul à se préoccuper vraiment de ces questions.

L'Assemblée européenne a assurément raison de prévoir que l'Acte unique, lorsqu'il sera ratifié, devra être appliqué et que le Conseil devra alors prendre position, notamment sur ses implications institutionnelles. Mais s'il est légitime de la part du Parlement européen de demander un accroissement de ses pouvoirs, il est gênant de constater que, quoi qu'il en dise, cette préoccupation est très souvent au centre de ses réflexions au détriment du souci d'efficacité des mécanismes institutionnels qu'il s'agit maintenant de préciser.

Quant à ses premières prises de position sur une « nouvelle stratégie » dans laquelle les électeurs de 1989 lui confieraient un mandat constituant, il est permis de douter de leur caractère réaliste. Des personnalités, tel M. Maurice Faure, Sénateur, dont les convictions européennes ne peuvent être mises en doute, se sont, d'ailleurs, prononcées à leur encontre, estimant que le temps d'une entreprise de cette nature n'était pas encore venu.

## CHAPITRE II

### LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

Les institutions de la Communauté n'ont pas interrompu durant le dernier semestre leur réflexion sur les problèmes de la P.A.C., se préoccupant des excédents agricoles et des difficultés de financement du F.E.O.G.A.-Garantie au cours de l'exercice budgétaire 1986. Le Conseil a tenu deux réunions à ce sujet : celle des ministres de l'agriculture qui ont abordé de manière informelle à la fin septembre la question des excédents, et particulier céréalières, et celle des ministres des finances réunis en Conseil économie et finances le 13 octobre pour évoquer particulièrement le dépassement des crédits du F.E.O.G.A.-Garantie. La Commission a, de son côté, tenu au début d'octobre un « séminaire de réflexion » qui pourrait être l'amorce d'une accélération de la réforme de la P.A.C. Enfin, le Parlement n'a pas été en reste : son Bureau a autorisé le 14 octobre la constitution d'une commission d'enquête sur les excédents agricoles dans la Communauté. D'autre part, le même problème a été évoqué à l'occasion de l'examen d'un rapport de Mme HOFF (Soc., Allemagne) le 24 octobre dernier. Tout ceci devrait conduire à une relance de l'approche globale de la réforme de la P.A.C., vraisemblablement à la fin de l'année. L'activité de la Communauté s'est concentrée, dans l'attente de ces développements, sur quelques dossiers sectoriels importants.

#### I. — SECTEUR LAITIER : VERS UNE AGGRAVATION DU RÉGIME DES QUOTAS

##### A. — Les propositions de la Commission

En dépit du poids pour les exploitants des pénalités afférentes aux dépassements de production laitière lors de la campagne 1985-1986, dont témoignent les réactions qui ont eu lieu en juillet dernier contre les mesures d'application, la diminution de la production n'a pas été suffisante pour rétablir l'équilibre du marché laitier, et la Commission a, en conséquence, proposé au Conseil de prendre des mesures urgen-

tes sans préjuger d'un réexamen global du régime des quotas qui pourrait avoir lieu sur la base d'un mémorandum présenté à la fin de l'année en cours.

### 1. — *La situation du marché*

Le régime des quotas instauré en avril 1984 a, selon les informations réunies par la Commission, renversé la tendance à l'augmentation accélérée de la production sans pour autant que l'équilibre entre l'offre et la demande soit restauré. La production de lait reste donc structurellement excédentaire. En 1985, l'excédent serait d'environ 8 millions de tonnes :

	1982	1983	1984	1985
Production .....	107,7	111,9	109,2	107,3
Livraisons .....	99,7	103,7	101,4	99,7
Ventes directes .....	3,9	3,8	3,6	3,4
Consommation interne (*) .....	85,4	82,4	88,0	84,8
Importations .....	2,6	2,5	2,4	2,4
Exportations .....	12,4	10,0	12,7	12,2
Solde .....	8,5	17,6	12,9	8,5

Selon la Commission, plusieurs éléments expliquent cet état de fait :

- les quantités garanties ont été fixées à un niveau trop élevé ;
- les assouplissements apportés au mécanisme des quotas ont entraîné une augmentation de la quantité de lait commercialisée. La compensation interrégionale introduite par le Conseil a impliqué l'exclusion du régime du prélèvement supplémentaire de plus d'un million de tonnes de lait et a affaibli l'effet dissuasif du prélèvement dont le taux théorique a été considérablement réduit. Les transferts de quotas « ventes directes » vers les quotas « livraisons » ont fait augmenter ceux-ci d'environ un million de tonnes. Les quantités de référence individuelles attribuées aux producteurs dépassent la quantité globale garantie, dans certains États membres.

Dans ces conditions, la collecte de lait a augmenté de 0,7 % pendant la campagne 1985/1986 par rapport à la campagne précédente tandis que la production de beurre et de lait écrémé en poudre (L.E.P.) s'est accrue de 2 à 4 %. A la fin du premier trimestre 1986, on constatait une augmentation de 2 % de la collecte de lait, de plus de 10 %

pour la production de beurre, et de presque 20 % pour la production de L.E.P. par rapport au premier trimestre de 1985. Face à cela, la consommation interne et externe enregistrait une tendance à la baisse et le marché mondial était le lieu d'une concurrence accrue des exportateurs.

Cette situation a été accentuée par une tendance au dépassement des quotas constatée depuis la deuxième moitié de la campagne 1985/1986. Au cours de la période avril-juin 1986, les livraisons laitières doivent ainsi dépasser de 0,9 % le total des quotas attribués, en juin 1986 les livraisons doivent dépasser de 2,5 % les quantités de référence garanties calculées pour juin 1985. Le tableau suivant montre l'inégalité des situations respectives des États membres à cet égard :

**Développement des livraisons laitières de la Communauté en 1986**  
(estimations prévisionnelles)

	avril - juin 1986		juin 1986 comparé à juin 1985 (%)
	comparé à avril - juin 1985 (%)	comparé au quota (a) (%)	
Belgique	+ 5.7	+ 3.1	+ 6.5
Danemark	- 0.7	- 1.3	- 0.1
Allemagne	+ 3.1	+ 2,6	+ 3.9
Grèce	non disponible	"	"
France	+ 2.2	+ 1.3	+ 3.3
Irlande	- 7.5	- 4,8	- 4.8
Italy	p.d.	p.d.	p.d.
Luxembourg	- 0.1	- 3.1	+ 1,3
Luxembourg	+ 2.8	+ 4.2	+ 3.6
Royaume-Uni	- 1.0	- 1,5	+ 1.8
Communauté (b)	+ 1.1	+ 0.8	+ 2.5

(a) = quantités globales garanties pour 1986/1987, y incluses les quantités de la réserve communautaire, reportées par mois selon la répartition des livraisons mensuelles en 1983.

(b) = La Grèce et l'Italie exclues.

Deux facteurs principaux expliquent ces dépassements :

— les coûts de production ont diminué en termes réels depuis 1984, c'est le cas en particulier des aliments pour animaux. De plus, explique la Commission, l'adaptation des exploitations au régime des quotas s'est en partie réalisée grâce à la rationalisation de l'alimentation des vaches laitières, contribuant à la baisse des coûts de production. Alors que pendant la période 1983-1986 ceux-ci diminuaient de 16,1 %, le prix du lait à la production diminuait de 9,2 % en termes réels et compte tenu des ajustements monétaires. La rentabilité de la production s'est donc accrue durant cette période ;

— d'autre part, la compensation interrégionale des quotas a amoindri la portée du prélèvement supplémentaire, de même que l'application du régime des quotas par laiterie et non par producteur a permis la compensation entre producteurs d'une même laiterie.

## 2. — *Le contenu des propositions*

Dans une communication au Conseil du 11 septembre 1986, la Commission a préconisé l'adoption de mesures urgentes susceptibles de réduire les achats d'excédents à l'intervention. Des propositions plus complètes devraient, d'ailleurs, être présentées d'ici la fin de l'année dans le cadre d'un rapport sur le fonctionnement du système des quotas. La Commission justifie la nécessité de dispositions transitoires sévères en avançant que la poursuite de l'accumulation des stocks au rythme des derniers mois mettait directement en danger l'existence de l'organisation commune du marché du lait.

— La première mesure proposée est une application plus stricte du système des quotas, leur réduction étant jugée impossible en cours de campagne et devant vraisemblablement être le point clé du rapport annoncé pour la fin de l'année. Il s'agirait dans ces conditions de supprimer le régime de compensation interrégionale institué par l'article 4 bis du règlement n° 857/84 du Conseil. La Commission annonce son intention, dans la logique de cette proposition, d'adopter une attitude rigoureuse à l'encontre des procédés de compensation entre producteurs instaurés par les États membres.

— La seconde mesure est de la compétence de la Commission et porte sur les caractéristiques du lait qui fait l'objet du prélèvement supplémentaire : une augmentation annuelle de un gramme de matière grasse par kilo de lait est actuellement admise, ce qui permet aux producteurs de livrer chaque année à l'intérieur du même quota environ 2,6 % de matière grasse en plus. Cette disposition doit être supprimée.

— Enfin, la Commission propose de modifier le régime de l'intervention permanente qui fonctionne actuellement sans limitation de durée. Constatant que pendant les six premiers mois de 1986, environ la moitié de la production de beurre a été portée à l'intervention, elle en déduit que celle-ci a perdu sa fonction de mécanisme de stabilisation du marché à court terme pendant les périodes de forte production pour devenir un débouché permanent. La solution proposée est de donner à la Commission la possibilité de suspendre temporairement dans des

circonstances exceptionnelles les achats de beurre à l'intervention. La stabilisation du marché du beurre serait alors assurée par des moyens tels que l'adjudication de quantités limitées ou le stockage privé.

En ce qui concerne le lait, il est proposé de limiter les achats de lait en poudre à l'intervention à la période du 1<sup>er</sup> avril au 30 septembre et d'autoriser la Commission à suspendre temporairement les achats à l'intervention dans des circonstances exceptionnelles, la stabilisation du marché étant alors assurée par des aides à l'utilisation du lait écrémé ou par un système d'achat par adjudication de quantités limitées.

## B. — Les réactions

### 1. — *Le Conseil*

Le Conseil agriculture du 15 octobre a débattu des mesures d'urgence dans le secteur laitier, faisant apparaître de grandes divergences entre les positions nationales même si l'accord se fait sur la constatation de la gravité de la situation.

La plupart des délégations nationales sont hostiles à la suppression de la compensation interrégionale des quotas. La suppression de l'intervention sur le lait en poudre avant le 1<sup>er</sup> avril et l'octroi à la Commission du droit de suspendre l'intervention sur le beurre ou le lait en poudre ne reçoivent pas non plus le soutien de la majorité des membres au Conseil.

En revanche, le principe d'une réduction pour la prochaine campagne du niveau des quotas a fait l'objet d'un assez large accord. Les débats doivent être poursuivis en novembre.

### 2. — *Le Parlement*

Le Parlement, consulté sur les propositions de la Commission, n'a approuvé qu'en partie celles-ci le 24 octobre dernier.

Les débats ont fait apparaître un consensus sur la nécessité de remédier au problème des stocks tout en équilibrant le poids des ajustements entre les producteurs de la Communauté et les exportateurs extérieurs de produits concurrençant la production communautaire. Sur les différentes mesures proposées, le Parlement demande que les États

membres effectuent un choix entre la suppression de la compensation régionale et l'aggravation du régime de prélèvement supplémentaire applicable au système A (quantités de référence fixées pour chaque producteur, redevable d'un prélèvement de 75 % du prix indicatif de sur les quantités livrées au-delà de la quantité de référence) ; par ailleurs le Parlement souhaite que le prélèvement supplémentaire soit sensiblement augmenté et fixé en fonction des frais de stockage et d'écoulement des excédents ; les quotas des exploitations agricoles ayant une production supérieure à 60 000 litres par an et ne se trouvant pas dans des régions défavorisées, devraient être diminués en moyenne de 2 %, le prélèvement de coresponsabilité en vigueur serait supprimé en contrepartie ; le Parlement écarte la possibilité de suspension des achats à l'intervention en raison des effets de sa mise en œuvre sur les revenus, mais demande que des quantités maximales soient fixées pour l'intervention sur le beurre et le lait écrémé en poudre.

### 3. — *Les organismes professionnels*

Le Comité des organisations professionnelles agricoles de la C.E.E. (C.O.P.A.) et le Comité général de la coopération agricole (COGECA) ont protesté avec vigueur contre les mesures d'urgence proposées par la Commission européenne dans le secteur laitier (sans consultation préalable des organisations professionnelles, observent-ils).

Pour le COPA et le COGECA, les mesures proposées notamment en matière de l'intervention auront des conséquences catastrophiques sur la gestion du marché, les activités commerciales et le revenu des producteurs, sans résoudre le problème fondamental du déséquilibre dans le marché laitier. En effet, ces mesures ne tendraient qu'à transférer une partie considérable des coûts budgétaires de la politique laitière sur les agriculteurs.

Le COPA et le COGECA soulignent que l'aggravation de la situation du marché laitier dans la C.E.E. est également due au manque de solvabilité des pays importateurs, à la concurrence accrue et déloyale de la part des pays exportateurs concurrents sur le marché mondial, qui depuis l'instauration du régime des quotas n'ont pas cessé d'augmenter leur production, et au non-respect de la préférence communautaire.

Ils demandent que la Communauté, avant de demander de nouveaux sacrifices aux producteurs laitiers, négocie et conclue des

accords internationaux avec les principaux pays exportateurs (U.S.A., Nouvelle-Zélande, Australie, Canada) portant sur la maîtrise de la production et des règles de commercialisation. Ils réclament que la Communauté respecte la préférence communautaire et prenne des mesures efficaces visant à défendre effectivement les produits laitiers vis-à-vis de leurs produits d'imitation et de substitution.

Ils demandent, en outre, à la Commission qu'elle continue à prendre des mesures de consolidation du marché intérieur en libérant des fonds pour la promotion, en consolidant à long terme des programmes d'écoulement tels que l'aide à l'incorporation de poudre de lait écrémé dans les aliments pour porcs et volailles.

#### 4. — *Sur le plan national*

Le ministre français de l'agriculture a annoncé le 21 septembre l'attribution d'une enveloppe de 75 millions de francs aux producteurs de lait en difficulté, spécialement les petits producteurs en mono-production, qu'ils aient ou non dépassé leur quota de 1985/1986. Des aménagements sont prévus d'autre part dans le système du prélèvement de provisions sur les pénalités 1986/1987, et dans l'attribution des références pour la campagne en cours. Enfin, la Caisse nationale de crédit agricole a décidé le 26 septembre de débloquer 155 millions de francs de crédits pour les agriculteurs en difficulté, notamment les producteurs de lait.

En ce qui concerne la réaction française aux propositions de la Commission, il semblerait que la priorité soit donnée à l'exclusion d'un resserrement des quotas et que la suspension périodique des achats publics de beurre et de poudre soit considérée comme négociable en échange d'un renforcement de l'aide au stockage privé.

## II. — LES MARCHÉS DE LA VIANDE

Le semestre passé a vu la poursuite du débat sur la réforme de l'organisation commune du marché de la viande bovine et le regain d'inquiétude des producteurs français de viande ovine dans l'attente de l'indispensable réforme de ce secteur.

## **A. — La réforme de l'organisation du marché de la viande bovine**

Dans un mémorandum du 18 décembre 1985, la Commission proposait une réforme draconienne de l'organisation commune du marché de la viande bovine en se fondant sur l'ampleur et le coût des excédents de production responsables de la constitution de stocks d'intervention s'élevant à 750 000 tonnes à la fin de 1985.

Le débat, qui se poursuit toujours devant le Conseil, et qui devrait aboutir en principe à une décision avant la fin de 1986, est articulé autour de la question du caractère structurel ou conjoncturel de la surproduction actuelle qui justifie une réforme plus ou moins profonde du secteur.

### **1. — Les propositions de la Commission**

La Commission souhaite que la mise en œuvre de l'intervention soit réduite, au bout d'une période transitoire de deux ans, à des cas « où des situations exceptionnelles perturbant gravement le marché se présentent, et cela, dans la mesure et pour la durée strictement nécessaire et en tenant compte des implications financières ».

Parallèlement, serait instaurée à titre de compensation et comme moyen de soutien des revenus, une nouvelle prime unique au bénéfice des producteurs spécialisés en viande bovine, c'est-à-dire ne commercialisant pas de produits laitiers. Elle comprendrait deux éléments :

— un montant de base pour les cinquante premiers bovins de l'exploitation, à l'exclusion des veaux de moins de six mois, s'élevant à 20 écus par tête (1) ;

— un montant octroyé à toutes les vaches allaitantes de l'exploitation pour un montant de 20 écus par tête. Un montant complémentaire de 25 écus par tête au maximum pourrait être alloué par les États membres.

Cette prime remplacerait la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes applicable dans l'ensemble de la C.E.E. et la prime complémentaire applicable en Irlande (y compris l'Irlande du Nord). Elle laisserait toutefois subsister la prime variable à l'abattage qui

---

(1) La valeur de l'écu est actuellement de 6,80 F.

existe au Royaume-Uni et la prime à la naissance des veaux qui s'applique en Italie, Grèce et Irlande. Les autres instruments de soutien existants, restitutions aux exportations et aide au stockage privé, seraient maintenus.

Ces propositions sont fondées sur l'idée que le marché de la viande bovine est durablement en situation de surproduction.

Ainsi, la Commission constate-t-elle, qu'à la fin de 1985, un stock énorme de viande bovine, évalué à 750 000 tonnes, a été accumulé par le jeu de l'intervention sans que le marché en soit pour autant régulé puisque le prix des cotations est jusqu'à 20 % inférieur au prix d'intervention. Cela est dû au décrochage entre l'augmentation de la production et la stagnation de la consommation depuis le milieu des années 1970. Rien ne permettait, selon la Commission, d'envisager la disparition de l'excédent annuel qui atteignait plus de 10 % d'une production de 7,4 millions de tonnes en 1984 et s'établit à 6 % en 1986. On sait cependant que la production de viande bovine est soumise à un cycle de six ans environ lié au renouvellement du troupeau laitier. Or, le sommet du cycle en cours est en 1986, année que devrait suivre une décroissance de la production pendant cinq ans environ. La Commission n'en disconvient pas et situe en 1988 l'équilibre probable de l'offre et de la demande communautaires qui devrait en résulter, d'accord sur ce point avec les prévisions dont fait état un document que le gouvernement français a transmis au Conseil agricole le 15 septembre dernier. Elle prévoit cependant la reprise du cycle et la détérioration de la situation dès 1989-1990.

Cette situation a entraîné le dérèglement du système de l'intervention qui a cessé de jouer son rôle de filet de sûreté pour devenir un débouché en soi, plus attractif que le marché, et déversoir d'une production de qualité médiocre.

Il ne semble pas viable que, si l'on accepte de faire abstraction du coût social de telles mesures, elles seraient de nature à provoquer une diminution sensible de la production bovine. Sur le terrain économique, cependant, les propositions de la Commission sont contestables car elles orientent vers la récession un secteur qui, sous l'influence d'un certain nombre d'autres facteurs, est en phase de décroissance et souffrirait, par conséquent, de la mise en œuvre brutale d'incitation à la diminution de production.

En effet, la mise en place des quotas laitiers a provoqué depuis 1984 des abattages massifs de bétail (les abattages supplémentaires ont

porté sur 1,028 millions de têtes en 1984, soit une augmentation de 15 % par rapport à 1983). L'effet de la politique des quotas est double : les excédents actuels lui sont, d'une part, très largement dus, d'autre part, ce facteur momentanément perturbateur va briser le cycle de production et rendre improbable la constitution de nouveaux excédents : la production doit, en effet, diminuer à moyen terme du fait de la réduction du nombre des naissances de veaux (il faut rappeler que 75 à 80 % de la production de viande bovine provient de façon directe ou indirecte du troupeau laitier). En partant de l'hypothèse que jusqu'en 1995, la consommation de la C.E.E. se stabilisera à 6,8 millions de tonnes par an, la production communautaire ne couvrira plus les besoins à partir de 1989, et en 1995 le déficit pourrait se situer entre 400 000 et 800 000 tonnes.

Il est à craindre, dans ces conditions, que l'application des mesures proposées par la Commission ne provoque la désorganisation durable d'un marché dont les besoins de régulation conjoncturelle sont importants en raison du caractère cyclique de la production. Celle-ci connaît, en effet, une pointe à l'automne quand nombre de producteurs portent le bétail à l'abattage à la sortie des herbages plutôt que de supporter le coût de l'alimentation en étable.

## 2. — *Les réactions*

La France, qui soutient l'argument du caractère conjoncturel de la crise, a paru, dans un premier temps, isolée au Conseil. La présidence britannique, appuyée par le Danemark et la Grèce, soutient la Commission et considère comme prioritaire l'écoulement des excédents des bovins. Ces États membres sont donc favorables à la suppression de l'intervention.

L'Allemagne, tout en considérant que la surproduction actuelle a un caractère structurel, exprime une position plus modérée et conforme à son choix fondamental en faveur des systèmes de quotas de production. Elle propose donc une limitation quantitative des achats à l'intervention à 250 000 tonnes par an, les quotes-parts des États membres étant allouées sur la base de leur taux d'auto-approvisionnement, avec répartition entre abattoirs nationaux. Les périodes d'intervention seraient limitées et priorité serait donnée aux achats de demi-carcasses. Huit délégations ont émis des réserves à l'encontre de ces propositions avancées au sein du comité spécial agricole.

L'Espagne propose un système de paiements pénalisant les carcasses les plus lourdes, soutenue par l'Italie. Sept délégations ont émis des réserves.

En définitive, seule la France s'opposait avec détermination à la quasi-suppression de l'intervention, préconisant un rapprochement du prix de celle-ci et du prix du marché, susceptible de diminuer le coût du système tout en ménageant sans démantèlement imprudent la transition vers un fonctionnement plus équilibré du secteur de la viande bovine.

Il est donc remarquable que le mémoire déposé en ce sens au comité spécial agricole ait reçu un accueil assez favorable de la plupart des délégations et apparaisse désormais comme une base d'accord raisonnable.

En ce qui concerne la profession, les réactions des organisations ont été très négatives. Le comité des organismes professionnels agricoles de la C.E.E. (C.O.P.A.) se prononce pour le maintien de l'intervention tout en étant prêt à accepter un rapprochement temporaire des prix d'intervention et des prix du marché.

Enfin, si le Parlement ne s'est pas encore formellement prononcé sur les propositions de règlements du Conseil du 11 janvier 1986, il est utile de rappeler qu'il a, le 12 juillet 1985, adopté sur le rapport de Mme MARTIN (L.D.R., France) une résolution qui contient de nombreux éléments positifs. Le Parlement se prononce, en effet, contre les distorsions de concurrence à l'intérieur de la Communauté, invite la Commission à examiner si les accords d'importation préférentielle ne peuvent pas être révisés compte tenu de l'évolution du marché européen de la viande bovine, constate l'effet nocif pour les revenus des producteurs de l'allongement des délais de paiement à l'intervention, appelle à promouvoir une politique d'exportation efficace, et met, enfin, la Commission en garde contre le risque de pénurie qui pourrait survenir à moyen terme sur le marché de la viande bovine.

## **B. — Le problème de la viande ovine**

Depuis le début d'octobre, des manifestations de producteurs de moutons dans le Centre-Ouest de la France ont appelé l'attention sur les difficultés de ce secteur et sur les défauts de l'organisation commune du marché de la viande ovine et caprine dont la révision est prévue à l'horizon de 1988.

### 1. — *Les difficultés des producteurs français*

Les éleveurs ovins du Limousin et de l'Auvergne subissent actuellement une crise grave due aux désordres climatiques du printemps dernier et à l'afflux sur le marché français de viande importée de Grande-Bretagne et des Pays-Bas. Cela a déterminé un effondrement des cours et l'encombrement du marché par une masse de 50 000 tonnes de viande qui ne trouve pas preneurs. On prend la mesure des conséquences de cette situation en notant que le revenu des producteurs a diminué de 25 % entre 1980 et 1986. Des mesures ont été prises pour endiguer les conséquences de ces éléments.

— Le taux vert applicable au secteur du mouton a été ajusté en mai 1986 sans attendre le début de la prochaine campagne en janvier 1987, ce qui entraîne une majoration d'environ 10 F de la prime compensatoire qui permet de combler la différence entre le prix de base garanti aux producteurs et le prix du marché dans la limite d'un plafond (prix directeur) égal à 85 % du prix de base.

— La France a pu obtenir qu'un acompte de 25 F à cette prime, versée en principe en fin d'année, soit payé en septembre 1986 dans les zones sinistrées.

— Des indemnités de 30 millions de francs seront versées fin octobre 1986 aux éleveurs sinistrés dans neuf départements.

— Le comité de gestion de viande ovine réuni le 10 octobre a donné un avis favorable à une aide au stockage privé portant sur un maximum de 4 000 tonnes du 15 octobre au 14 novembre 1986.

### 2. — *Vers la renégociation de l'organisation commune de marché*

Quelle que soit l'utilité des mesures à court terme qui ont été prises, elles ne pallient pas la nécessité de revoir les mécanismes mis en place par le règlement du 27 juin 1980 modifié plusieurs fois.

Ceux-ci provoquent, en effet, de nombreuses distorsions de concurrence dues à la complexité de mécanismes qui superposent, de manière inégale selon les États membres, deux étages de garantie des revenus des producteurs : la prime compensatoire mentionnée ci-dessus, et des systèmes de restitutions ou de primes variables à l'abatage (ces dernières applicables en Grande-Bretagne seulement).

Le jeu de ces systèmes est tel qu'il maintient en Grande-Bretagne des prix de vente bas qui favorisent les exportations vers la France de viande britannique, ce d'autant plus que les importations par la Grande-Bretagne de quantités importantes de mouton de Nouvelle-Zélande (environ 160 000 tonnes en 1985) libèrent pour l'exportation des montants qui représentent 60 000 tonnes en 1985, dont 45 000 tonnes pour la France.

La profession demande une renégociation du règlement ovin compte tenu de l'expérience acquise et des incohérences que la pratique a fait apparaître. Des progrès ont été obtenus en décembre 1985 sur certains points. Les perspectives de modification profonde du règlement semblent cependant lointaines. En effet, conformément à l'article 2 du règlement du Conseil du 31 mars 1984 modifiant le règlement portant organisation commune des marchés dans le secteur des viandes ovine et caprine, la Commission doit soumettre au Conseil un rapport sur le fonctionnement de l'organisation du marché et notamment sur les régimes d'intervention et de primes, afin de lui permettre d'examiner à nouveau ces régimes et, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission avant le 1<sup>er</sup> avril 1989, de prendre, le cas échéant, les mesures appropriées.

D'autre part, en ce qui concerne la revendication souvent avancée de saisonnalisation de la prime compensatoire, la Commission s'est déclarée prête à soumettre des propositions avant le 1<sup>er</sup> octobre 1988.

### III. — LE MARCHÉ VITI-VINICOLE ET LES ALCOOLS

#### A. — Mesures de gestion du marché viti-vinicole

Deux règlements de la Commission publiés le 14 octobre ont mis en œuvre deux mesures dans le cadre de la gestion du marché du vin pour la campagne 1985-1986 :

— La garantie de bonne fin permettra aux producteurs qui ont conclu des contrats de stockage à long terme pour la campagne 1985-1986 de faire distiller jusqu'à 13 % de leur production de la période à un prix de 90 % du prix d'orientation (91,5 % pour les vins rouges).

Le pourcentage de 13 %, inférieur à ceux décidés les années précédentes (18 % en 1984 et 15 % en 1985), permettra de retirer du marché

environ 7 millions d'hectolitres de vin de table. Cette diminution de l'ampleur de la garantie de bonne fin s'inscrit dans la ligne des orientations définies par le Conseil de Dublin de décembre 1984 qui met l'accent sur les mesures à appliquer en cours de campagne plutôt que sur les interventions en fin de campagne.

— La distillation préventive permettra aux producteurs de vin de table de faire distiller un volume correspondant à 13 hectolitres à l'hectare ou à 13 % de la production déclarée, à un prix de 65 % du prix d'orientation.

Pour tenir compte de la situation particulière en Grèce et en Espagne, des plafonds spécifiques ont été fixés pour les producteurs de ces pays. Pour la Grèce, le pourcentage livrable est de 26 %, tandis que pour l'Espagne, la limite de 13 hectolitres par hectare est assortie d'une limite en pourcentage de la production qui est de 26 % pour les producteurs individuels et de 20 % pour les caves coopératives et groupements de producteurs. Ces mesures impliqueront la distillation d'environ 6 millions d'hectolitres pour la Communauté à Dix et d'environ 3 millions pour l'Espagne.

En ce qui concerne la campagne 1986-1987, l'importance de la récolte prévue, le niveau des stocks et celui des utilisations normales prévisibles amèneront sans doute la Commission à mettre en œuvre la distillation obligatoire, outil clé du dispositif prévu par le règlement du 31 décembre 1985 adopté en exécution des décisions du Conseil de Dublin de décembre 1984. La distillation sera alors effectuée à un prix variant entre 40 % et 50 % du prix d'orientation, selon les quantités fixées.

#### **B. — La préparation d'une nouvelle réglementation sur la désignation des boissons spiritueuses**

Des discussions sont en cours au sein de la Commission sur l'opportunité de proposer, au nom du grand marché, l'adoption de règles communautaires pour la définition, la désignation et la présentation des boissons spiritueuses ainsi que des vermouths et vins de raisin frais fabriqués à partir de plantes ou de matières aromatiques.

Ces dispositions rendraient caduque la législation française de protection du rhum des départements d'outre-mer, qui dispose que le rhum doit être fabriqué sur les lieux de production de la canne.

En effet, aucune référence à la zone géographique de production ne serait plus mentionnée dans la définition de chaque produit. D'autre part, le laxisme plus ou moins important des spécifications techniques ferait souvent prévaloir brutalement le principe de libération des échanges sur le respect de la qualité traditionnelle.

La reconnaissance et la protection de l'appellation géographique ne compenseraient pas les effets de cette dérive.

#### IV. — LA POLITIQUE DE LA PÊCHE

##### A. — La nouvelle politique structurelle

La réglementation existante en matière de politique structurelle de la pêche, élaborée en 1983, parviendra à son terme à la fin de 1986. Elle n'est, d'ailleurs, plus adaptée à la situation créée par les évolutions intervenues depuis son adoption, en particulier l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté qui a beaucoup augmenté les capacités de prises de la Communauté. C'est pourquoi la Commission a transmis le 15 septembre dernier au Conseil une proposition de règlement nouveau.

Celui-ci serait d'application pendant dix ans et prévoirait la mise en œuvre d'une enveloppe budgétaire de 850 millions d'écus pendant les cinq premières années (1987-1991). Les modalités financières de l'intervention communautaire seraient diversifiées : outre les traditionnelles subventions budgétaires, serait mis en œuvre un système de bonifications d'intérêts et de garanties d'emprunts.

D'autre part, certaines normes techniques telles que la fixation d'une longueur maximale pour les bateaux susceptibles de recevoir des aides, seraient supprimées. Enfin, serait pris en considération désormais l'ensemble des activités liées à la pêche : capture, transformation, conservation.

Les objectifs poursuivis seraient :

a) la mise en place d'une flotte de pêche viable, en harmonie avec les exigences économiques et sociales des régions concernées et adaptée aux possibilités de captures prévisibles à moyen terme ;

b) l'adaptation de l'activité de pêche à l'évolution de la demande des consommateurs et à l'approvisionnement régulier du marché ;

c) la prise en compte des conséquences sociales de certaines mesures d'adaptation des capacités ;

d) le développement d'élevages techniquement viables et économiquement rentables de poissons, crustacés ou mollusques.

Dans ces conditions, neuf catégories d'actions seraient prévues :

### 1. — *Restructuration et renouvellement de la flotte de pêche*

Un concours financier communautaire serait accordé à des projets d'investissement publics, semi-publics ou privés, relatifs à l'achat ou à la construction de navires de pêche, ayant une longueur égale ou supérieure à 9 mètres, cette limite étant portée à 12 mètres pour les navires en mesures de pratiquer le chalutage.

### 2. — *Modernisation*

Un concours financier communautaire serait octroyable aux actions de modernisation de la flotte de pêche mises en œuvre par les États membres.

### 3. — *Développement de l'aquaculture et aménagement de la bande côtière*

Un concours financier communautaire pourrait être accordé à des projets d'investissement concernant la construction d'équipement ou la modernisation d'installations d'élevage, et à des actions de protection et de valorisation des zones maritimes côtières.

### 4. — *Pêche expérimentale*

Une contribution financière de la Communauté pourrait être attribuée aux projets de campagne de pêche expérimentale, c'est-à-dire à toute opération de pêche à des fins commerciales effectuée dans une zone déterminée dans le but d'évaluer la rentabilité d'une exploitation régulière et durable des ressources halieutiques de cette zone.

### 5. — *Entreprises conjointes*

On entend par « entreprise conjointe de pêche », toute association entre armateurs communautaires et personnes d'un ou de plusieurs pays tiers avec lesquels la Communauté maintient des relations en matière de pêche ; le but de cette entreprise serait d'exploiter en commun des ressources de pêche et de répartir les coûts, les profits ou les pertes de la même entreprise, dans une perspective d'approvisionnement prioritaire du marché de la Communauté.

Il est envisagé d'octroyer un concours financier communautaire aux projets d'entreprises conjointes qui concernent la capture, la transformation et ou la commercialisation des espèces concernées.

### 6. — *Adaptation des capacités*

La Communauté pourrait participer aux dépenses effectuées par les États membres pour l'octroi d'une prime d'immobilisation ou une prime d'arrêt définitif de l'activité de certains navires de pêche. Dans le même cadre, des indemnités complémentaires en faveur des marins pêcheurs soit pour la cessation définitive, soit pour l'arrêt, pourraient être accordées.

### 7. — *Équipement portuaire*

La Commission pourrait accorder un concours financier communautaire à des projets d'investissements relatifs à l'équipement des ports de pêche.

### 8. — *Prospection des marchés*

Un concours financier communautaire pourrait être accordé à des actions tendant à promouvoir la consommation des produits de la pêche provenant d'espèces excédentaires ou peu exploitées.

### 9. — *Mesures spécifiques*

La Commission pourrait décider de la mise en œuvre de mesures spécifiques dans le domaine structurel de la pêche dans le but :

— de contribuer à l'élimination de handicaps structurels affectant l'activité de pêche dans certaines zones de la Communauté ;

— de favoriser la réalisation d'un projet structurel intégrant l'ensemble des problèmes liés à l'activité de pêche dans une région déterminée de la Communauté ;

— de permettre la réalisation d'une action concertée susceptible de porter remède à des difficultés touchant un aspect spécifique de l'activité de pêche.

Ces propositions sont en discussion dans les instances du Conseil. Celui-ci ne devrait s'en saisir qu'à la fin de l'année.

### B. — L'accord provisoire entre la France et l'Espagne sur la pêche dans le golfe de Gascogne

Un arrangement applicable jusqu'au 30 juin 1987 a été élaboré par les secrétaires d'État à la mer des deux pays. Il règle provisoirement le problème de la zone 8 C, triangle de 100 kilomètres carrés sous juridiction française mais dans lequel les Espagnols revendiquent un droit de pêche traditionnel. Ce conflit avait provoqué, en juin dernier, après de nombreuses péripéties, le blocage du port d'Hendaye par des bateaux espagnols. La France a accepté d'ouvrir cette zone aux bateaux espagnols. Une liste mensuelle et limitative des bateaux autorisés à y pêcher sera constituée, ce qui devrait permettre de réduire de 20 % le nombre des palangriers en période d'activité intense. Le principe d'une limitation de la pêche et d'un contrôle par les autorités espagnoles a donc été admis par celles-ci. Au terme de la période prévue, un code de bonne conduite devrait être convenu entre les organisations professionnelles. Il serait substitué à l'arrangement en vigueur. Il reste encore à obtenir la confirmation par la Commission de la validité de celui-ci au regard des règles de la politique commune de la pêche.

## V. — LES AUTRES SECTEURS

### A. — La politique socio-structurelle

Au moment de fixer les prix agricoles de la campagne 1986-1987, il avait été prévu que des mesures socio-structurelles seraient adoptées afin de compenser les effets du gel des prix.

La Commission a déposé en avril dernier les propositions correspondantes, qui regroupent cinq catégories de mesures :

-- INSTAURATION D'UN SYSTÈME DE PRÉPENSION  
visant à encourager la cessation anticipée de l'activité agricole par les

agriculteurs ayant atteint au moins 55 ans et n'ayant pas dépassé l'âge de 65 ans. Un tel système devrait permettre l'adaptation de l'agriculture en offrant une alternative de revenus aux agriculteurs :

— soit en permettant de laisser sortir de la production une partie des terres actuellement productives,

— soit en permettant un rajeunissement de l'agriculture en favorisant l'installation des jeunes successeurs.

Il est à noter que les exploitants à titre principal peuvent en bénéficier mais également les travailleurs agricoles âgés de 55 à 65 ans.

— **RENFORCEMENT DU SYSTÈME D'AIDE A L'INSTALLATION POUR LES JEUNES AGRICULTEURS** déjà instauré par les modifications réglementaires adoptées en mars 1985, afin d'aider la première installation des jeunes agriculteurs (ceux n'ayant pas encore atteint l'âge de 40 ans) sur une exploitation par un système de primes par hectare visant à inciter les jeunes à réorienter, reconvertir ou étendre leur production.

— **EXTENSION ET RENFORCEMENT DES MESURES SPÉCIFIQUES EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE DE MONTAGNE ET DE CERTAINES ZONES DÉFAVORISÉES.** Il est envisagé d'étendre et de renforcer les indemnités compensatoires déjà prévues par la réglementation existante et qui devrait contribuer non seulement au maintien d'exploitants dans les zones de montagne et défavorisées mais également, et en même temps, à réorienter ou à étendre la production.

— **MESURES EN VUE DE LA SAUVEGARDE DE L'ENVIRONNEMENT.** Des mesures sont proposées visant à inciter les agriculteurs à adapter leurs méthodes aux exigences accrues de la protection de l'environnement et du maintien de l'espace rural.

— **SERVICES DE SOUTIEN DE L'ADAPTATION.** Il est proposé de renforcer les 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 mesures de formation agricole existantes, de soutenir dans certains cas la vulgarisation mais également de renforcer la contribution de la recherche agricole à la solution des problèmes soulevés.

Le Parlement européen a discuté en juillet dernier de ces propositions, sur le rapport de M. Thareau (Soc. Fr.). Le rapport mettait en

évidence les lacunes du document de la commission qui ne prévoit aucune planification régionale des mesures proposées, aucune coordination avec les actions financées par les fonds structurels, et qui encourageait des abandons de terres suivant les aléas du départ en préretraite d'agriculteurs de plus de cinquante-cinq ans. La sous-évaluation du financement des propositions et l'absence d'aides directes aux revenus dans les zones non défavorisées étaient aussi critiquées. Pour le Parlement, les aides structurelles doivent venir compléter la politique des prix et non la remplacer. Compte tenu des divergences qui sont apparues avec la Commission, l'Assemblée a par ailleurs réclamé l'ouverture de la procédure de concertation au cas où le Conseil s'écarterait de son avis.

Dans un avis du 17 septembre 1986, le Conseil économique et social de la Communauté a, de son côté, exprimé quelque perplexité sur l'articulation du dispositif présenté par la Commission avec la politique des prix et des marchés et s'est étonné de l'absence d'évaluation de l'impact des mesures prévues sur la production. Le Comité considère donc la proposition de la Commission comme l'ébauche d'une politique qui ne peut apporter qu'une maigre contribution au rééquilibrage de l'offre et de la demande et à la solution des problèmes socio-structurels de la Communauté.

En ce qui concerne les organisations professionnelles, le Comité des Organisations Professionnelles Agricoles (COPA) et le Comité Général de la Coopération Agricole de la Communauté Européenne (COGECA) sont d'avis que les mesures complémentaires proposées par la Commission Européenne dans le domaine socio-structurel sont limitées, isolées et expérimentales, car elles ne concernent que certaines catégories d'agriculteurs : notamment les producteurs âgés, les jeunes et ceux travaillant dans des zones de montagne ou dans des régions défavorisées.

Le COPA et le COGECA considèrent que ces propositions « ne sont pas de nature à atténuer les effets qu'une politique restrictive de prix de marché va avoir sur le revenu et les conditions de vie et de travail de tous les agriculteurs, notamment de ceux qui, dans le cadre de la politique socio-structurelle poursuivie par la Communauté se sont modernisés et qui ont à supporter, à l'heure actuelle, d'importantes charges d'emprunt ». Les mesures proposées seraient, en outre, « totalement insuffisantes pour faciliter le processus de restructuration nécessaire des entreprises de transformation et de commercialisation des produits agricoles durement affectées par la politique restrictive de prix et de marché ».

Le Conseil n'a, quant à lui, pas encore consacré de débat approfondi à ce dossier. Le gouvernement français juge qu'il faut en la matière faire preuve de prudence et de cohérence :

— Prudence en ce sens que, dans le contexte budgétaire actuel, il apparaîtrait irresponsable de se lancer dans des actions mal calibrées sur le plan financier et indéterminées quant à leurs objectifs ;

— cohérence car la politique socio-structurelle ne saurait poursuivre des objectifs différents de la politique de production — voire même contradictoires sous couvert de « correction » des effets de cette dernière.

Il faut, selon le gouvernement, s'assurer des objectifs des actions à mener et de la cohérence de ceux-ci avec d'une part la politique des marchés et des prix, d'autre part les instruments de la politique socio-structurelle déjà adoptés.

A l'issue de cet examen, il apparaîtra peut-être que certaines actions proposées correspondent à des besoins très spécifiques et bien localisés dans la C E E qui, plus que d'une nouvelle politique commune dont l'intérêt général est discutable relèvent en définitive d'une adaptation des instruments existants.

### **B. — Les programmes intégrés méditerranéens (P I M)**

Il s'agit de programmes de développement économique créés par le règlement du 23 juillet 1985 afin d'équilibrer dans les régions méridionales de la Communauté à dix les effets de l'élargissement à la Grèce et au Portugal. Bien que les P I M couvrent les divers domaines de l'activité économique, le secteur agricole représente la plus grande partie des actions engagées (55 % pour la France en termes d'affectation de crédits).

Sur la période de sept ans ouverte par le règlement du Conseil, 4,1 milliards d'écus devraient être engagés dont 2 milliards pour la Grèce, le reste étant destiné à la France et à l'Italie.

En France, cinq régions sont intéressées : Corse, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Aquitaine, ainsi que deux départements de la région Rhone-Alpes (la Drôme et l'Ardèche).

Le gouvernement français a transmis en février et mars 1986 à la Commission les projets d'actions élaborées conjointement par l'État et les régions.

La Commission a donné son accord pour que la France présente des programmes en deux étapes. Une première étape 1986-1988 comportant des programmes précis avec des engagements financiers irrévocables et une deuxième période 1989-1992 simplement esquissée et susceptible de réexamen ultérieur au niveau de la procédure de modification prévue par le règlement communautaire.

Lors de son audition du 12 novembre 1986 devant les délégations de l'Assemblée nationale et du Sénat pour les Communautés européennes, M. Bernard BOSSON, ministre délégué chargé des affaires européennes, a reconnu que les sommes allouées en France au titre des P.T.M. ne seraient pas à la hauteur des espérances. Il a précisé que la situation se présentait à cette date de la façon suivante : la Grèce ayant déposé ses dossiers, il reste une somme de 2,1 milliards d'écus qui doit être partagée entre la France et l'Italie. Les Italiens tardant à déposer leurs dossiers, la France est intervenue pour proposer trois solutions pour le partage, consistant soit dans l'application d'un pourcentage définitif année par année, soit, en fonction de ce pourcentage, la distribution de la totalité en 1986, soit une répartition au coup par coup en fonction de la valeur du dossier présenté. Le ministre délégué a indiqué que, en tout état de cause, la France attendait de la Commission qu'elle procède au partage du reliquat des crédits.

### CHAPITRE III

## L'ACHÈVEMENT DU MARCHÉ INTÉRIEUR A L'HORIZON 1992

Véritable charte de la relance de la Communauté, le Livre blanc de la Commission sur l'achèvement du Marché intérieur est à l'origine d'initiatives importantes mais dont le processus d'adoption s'engage à peine. Ainsi en va-t-il des propositions de la Commission tendant à la libération des mouvements de capitaux ou à l'harmonisation de la fiscalité au titre de la T.V.A. et des accises.

Enfin, une disposition de l'Acte unique européen doit être examinée à la lumière de cet impératif d'achèvement du marché intérieur afin qu'une interprétation conforme tant aux principes originels de libre circulation du Traité de Rome qu'à leur réaffirmation solennelle dans le Livre blanc prévale sur les nouvelles justifications à d'éventuelles dérogations que d'aucuns pourraient être tentés de fonder sur le nouvel article 100 A.

### I. — LA LIBÉRATION DES MARCHÉS DE CAPITAUX ET LE « PLAN DELORS »

Rencontrant un climat assez favorable dans la tendance quasi-générale en Europe à une déréglementation de la vie économique et en particulier à un assouplissement des régimes nationaux de contrôle des mouvements internationaux de capitaux, une libération totale de ces mouvements entre pays aux politiques et aux performances économiques encore assez différentes, voire contrastées, peut provoquer des arbitrages dont l'ampleur et les variations ne seraient pas sans conséquences sur les économies en cause et en particulier sur les valeurs respectives des monnaies nationales ou les flux d'investissement. On mesure donc l'enjeu, et par conséquent les difficultés, d'un tel programme (1).

---

(1) Ainsi, à l'occasion d'une question écrite de Mme Squarcialupi (Com. It.) sur les exportations de devises, la Commission révèle que l'exportation de billets émis par la Banque Centrale n'est libre que dans les trois pays du Benelux, le Royaume-Uni et l'Allemagne. Tous les autres pays imposent des restrictions. La France, quant à elle, abandonne peu à peu des restrictions toujours plus ou moins maintenues.

A l'initiative de M. DELORS, la Commission a adopté et transmis au Conseil et au Parlement un programme pour la libération des mouvements de capitaux dans la Communauté. La libération des mouvements de capitaux est un élément essentiel pour réaliser un grand marché intérieur dans la Communauté. Elle rendra l'espace financier communautaire plus attractif et permettra une mobilisation de l'épargne européenne, facilitant ainsi le développement des investissements et le renforcement économique de l'Europe.

La Commission a inscrit la libération des mouvements de capitaux au premier rang des priorités de son programme de travail pour deux raisons essentielles :

— la constitution d'un espace financier homogène s'inscrit dans la perspective du grand marché intérieur à l'horizon 1992, selon l'objectif fixé dans l'Acte Unique ;

— la libre circulation des capitaux dans la Communauté apparaît, à l'expérience, comme une condition nécessaire pour le renforcement de la coopération monétaire. Le développement du S.M.E. et de l'Écu doivent pouvoir s'adosser à un large espace financier européen.

Dans le cadre de la réalisation du grand marché intérieur, un effort considérable est déjà engagé à cet effet en vue de lever les obstacles techniques, administratifs et juridiques aux échanges : harmonisation des normes, ouverture des marchés publics, suppression des contrôles excessifs aux frontières, rapprochement de la fiscalité indirecte. Il serait difficilement concevable que les mouvements de capitaux restent à l'écart de cette évolution.

De façon spécifique, la libération des capitaux renforcera l'attraction exercée par l'espace financier que peut constituer, dans le monde, la Communauté. Elle incitera les places financières européennes à développer une gamme complète d'instruments conformes aux techniques les plus récentes.

La libération des mouvements de capitaux devrait ainsi permettre une mobilisation de l'épargne européenne sur une plus grande échelle, sa mise à disposition pour l'investissement et la création d'emplois à des coûts plus faibles. Elle apparaît comme un élément de la force économique de l'Europe.

Pour autant, cette libération ne peut ignorer la diversité des situations économiques des États membres. Ils sont placés au regard de la libération dans des situations inégales, qu'il s'agisse d'en assumer les

risques pour les paiements extérieurs ou d'en utiliser les opportunités pour le développement intérieur. C'est pourquoi le Traité de Rome a prévu dans ce domaine une démarche prudente et progressive, appuyée sur les développements de l'intégration économique communautaire. Les progrès réalisés depuis 1962, date de la dernière directive d'ensemble relative aux mouvements de capitaux, permettent d'aborder aujourd'hui de nouvelles étapes dans une perspective à moyen terme.

La progressivité du cadre général ne suffira pas cependant à prendre en compte pleinement les différences entre les États membres qui résultent de l'histoire ou des situations conjoncturelles. La mise en œuvre équilibrée de clauses de sauvegarde est une seconde réponse à ces difficultés. Celles-ci, cependant, doivent être considérées dans une perspective plus large et plus dynamique.

Cette perspective est celle de l'Acte Unique, qui associe en parallèle la réalisation du Marché intérieur et le développement de la cohésion entre les États membres, en particulier grâce à la mise en œuvre de l'ensemble des instruments structurels et grâce à un effort accru de coopération économique, financière et monétaire.

A cet effet, le programme proposé prévoit deux étapes dont la progressivité devrait permettre la réussite :

— Dans une première étape, l'objectif serait de parvenir à une libération effective, dans toute la Communauté, des opérations en capital les plus directement nécessaires au bon fonctionnement du Marché Commun et à l'inter-connexion des marchés financiers. Cela signifie d'abord le démantèlement progressif des régimes dérogatoires existants par rapport aux obligations communautaires déjà en vigueur. Cela implique ensuite l'extension des obligations de libération, de façon à toucher l'ensemble des transactions portant sur l'acquisition et l'émission de titres financiers, actions ou obligations, qu'ils soient ou non cotés en bourse.

Cette première étape favorisera les épargnants de la Communauté qui pourront diversifier leurs opportunités de placement à long terme et participer directement au développement communautaire. Elle ouvrira symétriquement aux entreprises des perspectives nouvelles. Par exemple, les organismes financiers spécialisés dans le placement de capitaux à risque (venture-capital) pourront opérer dans l'ensemble de la Communauté, ce qui constituera un stimulant pour le développement de la compétitivité de nos entreprises. De même, la possibilité ouverte à toute société d'un État membre d'émettre des titres nouveaux

sur les différents marchés financiers, pourra être immédiatement exploitée par les promoteurs des grands projets européens, dans le domaine des infrastructures ou de la coopération industrielle.

— Dans une seconde étape, le principe d'une libération complète des mouvements de capitaux serait reconnu. La libération atteindrait donc tous les flux monétaires et financiers, y compris par conséquent toutes les opérations bancaires et financières et pas seulement celles liées à une activité commerciale. Des opérations telles que la constitution de dépôts liquides par les particuliers dans les diverses monnaies de la Communauté seraient autorisées de plein droit, auprès des banques résidentes ou non résidentes.

C'est ainsi par exemple, que l'usage des moyens courants de paiement (cartes de crédit ou de paiement, eurochèque) ouvrirait à tout citoyen les mêmes possibilités dans l'ensemble de la Communauté. De même, les produits d'épargne, les instruments de crédit aux particuliers, par exemple le crédit hypothécaire, ne seraient plus cloisonnés à l'intérieur de chaque État membre. Compte tenu de la fréquence de ces opérations et de leurs liens avec la vie courante, on réaliserait par là un pas important dans la constitution d'une Europe des citoyens, telle que l'ont envisagée différents Conseils européens.

Comme les citoyens, les entreprises de la Communauté pourraient faire appel, au terme de cette deuxième étape, aux prestations financières (opérations de crédit, d'assurance, de cautionnement) fournies dans différents États membres. Il en résulterait un élargissement international de leurs possibilités de financement, jusqu'ici exclusivement réservées aux seules très grandes entreprises.

Le « plan Delors » comporte les échéances suivantes :

1. **Dès le mois de juin 1986** : suppression des dérogations autorisées actuellement pour la France et la révision des dérogations autorisées pour l'Italie. La France s'alignera ainsi sur le degré de libération prévu par les dispositions communautaires en vigueur (en pratique elle l'a déjà fait), et l'Italie s'en rapprochera. En revanche, l'Irlande maintiendra les dérogations actuelles ; le réexamen se situera à la fin de 1987. La Grèce peut maintenir pour 3 ans les restrictions actuelles. L'Espagne et le Portugal bénéficient également de dérogations significatives.

2. **Également en juin** : après un échange de vues préliminaire au sein du Conseil « Économie/Finances » (qui s'est réuni le 16 juin à

Luxembourg), la Commission présente une proposition visant de nouvelles mesures de libération. Elles concernent les opérations en capital, les plus directement nécessaires au bon fonctionnement du marché commun et à l'inter-connexion des marchés financiers. Seraient donc libérées en premier lieu les transactions portant sur l'émission et l'acquisition de titres financiers (actions ou obligations), qu'ils soient ou non cotés en bourse.

**3. Au milieu de l'année 1987 :** la Commission présentera une deuxième proposition de directive, visant la libération complète des mouvements de capitaux. Il ne s'agirait plus seulement des transactions liées à une activité commerciale ou industrielle, mais de tous les flux monétaires et financiers intéressant aussi bien les entreprises que les particuliers. La libération inconditionnelle impliquera que toute réglementation des changes deviendra superflue. M. Delors a indiqué que les doubles marchés des changes devraient également disparaître, même s'ils ne sont pas directement visés.

Le Parlement a approuvé le 22 octobre 1986 la proposition de la Commission européenne visant la première étape du « plan Delors » pour la libéralisation des mouvements de capitaux qui concerne les mouvements les plus directement liés à la circulation des biens et des services : crédits commerciaux à long terme, transactions sur titres non négociés en Bourse, admission de titres d'un État membre aux marchés des capitaux d'autres États membres. Un Conseil « Économie et Finances » a déjà eu un premier échange de vues sur les dérogations temporaires pour l'Espagne et le Portugal (ces deux pays demandent une dérogation allant jusqu'en 1990 pour l'Espagne et jusqu'en 1992 pour le Portugal, alors que la Commission avait proposé 1988 et 1990).

La résolution du Parlement européen prend position sur la question cruciale des clauses de sauvegarde, en affirmant qu'il faut les éviter dans la mesure du possible pour leur préférer des mesures communautaires comme le concours financier à moyen terme, les prêts communautaires destinés au soutien de la balance des paiements, le renforcement du système de « réserves » du S.M.E., le développement des instruments financiers destinés à promouvoir la convergence économique. En ce qui concerne l'admission de titres en bourse, le Parlement estime qu'elle ne sera pas tout à fait libéralisée tant qu'il ne sera pas possible de négocier dans tous les États membres des titres exprimés en Écus.

La résolution est complétée par une série d'amendements qui — insistent sur l'unification des politiques économiques dans le cadre

d'une plus grande convergence ;— allongent de deux ans les dérogations pour l'Espagne et le Portugal (la Commission européenne s'est dite d'accord) ;— expriment la crainte que la libération puisse donner lieu à des pratiques abusives et frauduleuses ;— demandent à la Commission des propositions concrètes sur la liaison entre la réalisation du marché intérieur et le renforcement de la politique régionale et sociale et entre la libération des mouvements de capitaux et le renforcement du S.M.E. et de l'Écu ;— et enfin, attirent l'attention sur le fait que les mouvements spéculatifs de capitaux peuvent perturber gravement la stabilité des taux de change.

La résolution a été adoptée avec 153 voix pour, 40 voix contre et 68 abstentions.

*Mouvements de capitaux et paiements courant en droit communautaire : régime actuel et calendrier de libération proposé par la Commission*

	Régime actuel	1 <sup>re</sup> phase de libération	2 <sup>e</sup> phase de libération
<i>1. Mouvements de capitaux</i>			
<p>LISTE A</p> <p>Investissements directs</p> <p>Investissements immobiliers</p> <p>Mouvements de capitaux à caractère personnel</p> <p>Crédits commerciaux à court et moyen termes et garanties y afférentes</p> <p>Transferts en exécution de contrats d'assurance vie et d'assurance crédit</p> <p>Transferts de moyens financiers nécessaires à l'exécution des prestations de services</p>	<p>Libération inconditionnelle<sup>(1)</sup></p> <p>Possibilité d'un double marché des changes seulement si les cours ne présentent pas d'écarts notables et durables</p>		<p>Libération inconditionnelle<sup>(1)</sup> et suppression de toutes les discriminations de traitement ainsi que la possibilité d'un double marché des changes</p>
<p>LISTE B</p> <p>Acquisition de titres négociés en bourse et de parts d'OPQVM coordonnés</p>	<p>Libération inconditionnelle<sup>(1)</sup></p> <p>Possibilité d'un double marché des changes</p>	<p>Libération inconditionnelle<sup>(1)</sup></p> <p>Possibilité d'un double marché des changes seulement si les cours ne présentent pas d'écarts notables et durables</p>	<p>Idem</p>
<p>LISTE C</p> <p>Admission de titres sur le marché des capitaux</p> <p>Acquisition de titres non négociés en bourse</p> <p>Crédits commerciaux à long terme et garanties y afférentes</p>	<p>Libération conditionnelle<sup>(2)</sup></p>	<p>Libération inconditionnelle<sup>(1)</sup></p> <p>Possibilité d'un double marché des changes seulement si les cours ne présentent pas d'écarts notables et durables</p>	<p>Idem</p>

**Mouvements de capitaux et paiements courant en droit communautaire :  
régime actuel et calendrier de libération proposé par la Commission**

	Régime actuel	1 <sup>re</sup> phase de libération	2 <sup>e</sup> phase de libération
Crédits et prêts financiers à moyen et longs termes et garanties y afférentes		Libération conditionnelle <sup>(*)</sup>	
<p><b>LISTE D</b></p> <p>Opérations à caractère monétaire :</p> <p>— acquisition de titres à court terme</p> <p>— crédits et prêts financiers à court terme</p> <p>— constitution de dépôts auprès des établissements financiers</p>	Pas d'obligation communautaire		Idem
2. <i>Païements courants</i>	Chaque État membre doit autoriser les paiements courants au sein de la Communauté dans la monnaie de l'État membre dans lequel réside le créancier ou le bénéficiaire (article 106, paragraphe 1). Toutes les restrictions à ces paiements sont en principe supprimées depuis la fin de la période de transition (articles 106, paragraphe 2, et 67, paragraphe 2). Toutefois, une « zone grise » subsiste puisque certaines mesures réglementant ces paiements (par exemple, l'interdiction des couvertures à terme) ne sont pas explicitement visées dans les textes communautaires, ce qui oblige à examiner au cas par cas si elles constituent des véritables restrictions.		Toute réglementation des modalités des paiements devient superflue

(\*) La libération inconditionnelle implique, pour les États membres, l'obligation d'autoriser la conclusion de l'exécution des transactions relatives aux opérations en capital entre résidents de la Communauté ainsi que les transferts y afférents.

(\*\*) La libération conditionnelle permet aux États membres de maintenir ou de rétablir les restrictions aux mouvements de capitaux qui existaient à la date d'entrée en vigueur de la directive sur les capitaux (11 mai 1960) ou, dans le cas des nouveaux États membres à la date de l'adhésion.

Un Conseil Economie et Finances devrait examiner à nouveau à la mi-novembre cette proposition qui est, à l'évidence, un dispositif-clef pour l'achèvement du marché intérieur, et qui s'inscrit dans un mouvement plus général qu'on a pu qualifier de « mondialisation des marchés de capitaux » (1).

## II. — L'HARMONISATION DES FISCALITÉS INDIRECTES

### A. — Les objectifs du Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur

L'élimination progressive des obstacles à l'établissement d'un grand marché intérieur impose l'harmonisation des systèmes fiscaux et

(1) cf. les deux articles dans la revue « The Banker » où M. Alexandre Lamfalussy, Directeur général de la Banque des Règlements internationaux, analyse les avantages et les risques de ce mouvement.

spécialement de la fiscalité assise sur les biens et services. On sait que le Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur consacrait toute sa troisième partie à l'élimination des frontières fiscales qui rappelait les différentes étapes déjà franchies, notamment grâce aux directives successives sur la Taxe sur la valeur ajoutée et aux directives sur les accises. Mais le Livre blanc propose de nouveaux progrès dans ce domaine et définit, ainsi le cadre du rapprochement des systèmes de fiscalité indirecte :

« La première question qui se pose est de savoir jusqu'où doit aller le rapprochement. Pour utiliser une formule lapidaire, on peut dire qu'il doit aller suffisamment loin pour que le fonctionnement du Marché commun ne soit pas affecté par des distorsions commerciales, des détournements de trafic ou des effets sur la concurrence. La Cour de Justice de la Communauté européenne a retenu ce critère dans de nombreuses affaires. Dans ce contexte l'expérience américaine est pleine d'enseignements. Aux États-Unis, il n'y a pas de frontières fiscales au sens propre du terme, mais il n'y a pas non plus d'harmonisation totale des taxes de vente entre les différents États fédérés. L'expérience américaine indique donc que des différences de taxe sont acceptables ; cependant, afin de tenir compte des forces du marché, ces écarts doivent être limités au maximum à 5 % entre États voisins pour éviter les effets négatifs. Si on transpose cette expérience au niveau communautaire on peut imaginer qu'une marge de 2,5 % autour du taux pivot ou de la norme que l'on fixera, quel que soit ce taux ou cette norme, peut donc être envisagée. Pour la T.V.A., cela permettrait une grande flexibilité. Ainsi, par exemple, si la norme pour le taux normal était de 16,5 %, les taux adoptés par les États membres pourraient varier de 14 à 19 %. Ces chiffres sont donnés uniquement à titre d'exemple, bien que, pour mémoire, la marge de 14 à 19 % couvre les taux normaux de T.V.A. de six des neuf États membres appliquant la T.V.A. Dans le cas des droits d'accise, la marge indicative de plus ou moins 2,5 % serait moins significative, étant donné que les droits d'accise représentent souvent une part importante du prix de vente au détail. Les marchés s'accommodent parfois d'écarts très importants entre les prix au détail. La distance, la commodité, le service, l'image et toute une série d'autres facteurs influencent le choix du consommateur ; le prix n'est qu'un élément parmi d'autres. Toutefois, lorsque la concurrence est vive, les prix ont effectivement tendance à se rapprocher d'un niveau commun. Dans ces conditions, de faibles écarts entre les niveaux d'imposition ont tendance à être absorbés et n'affectent donc guère le prix de vente final au consommateur. Les pressions qui sont alors exercées sur le commerce seront répercutées sur le gouvernement. Ainsi, les forces du marché exerceront elles-mêmes des pressions

pour qu'un certain rapprochement s'opère, ce qui s'est produit une fois dans la Communauté ».

### B. — Les obstacles liés à l'hétérogénéité des régimes nationaux de fiscalité indirecte

Mais on ne saurait dissimuler les difficultés d'un rapprochement qui soulève trois questions :

- l'uniformité de l'assiette ou champ d'application ;
- le nombre de taux ;
- le niveau du ou des taux et, en particulier, du taux principal ou « normal ».

Ces trois questions sont d'ailleurs interdépendantes : l'étendue du champ d'application a une influence importante sur le nombre de taux ; pour sa part, le niveau des taux est lié aussi bien à leur nombre qu'au champ d'application.

Or, la fiscalité indirecte des pays membres présente encore en 1986 des différences considérables, comme le montre le tableau suivant :

**Taux effectifs de TVA dans les pays membres de la Communauté**  
(situation janvier 1986 : pourcentages)

	Taux réduit	Normal	Majoré
Belgique .....	6 et 17	19	25 et 33
Danemark .....	—	22	—
Allemagne .....	7	14	—
Espagne .....	6	12	33
France(1) .....	5,5 et 7	18,6	33,3
Irlande .....	0 et 10	23	—
Italie .....	2 et 9	18	38
Luxembourg .....	3 et 6	12	—
Pays-Bas .....	5	19	—
Portugal .....	8	16	30
Royaume-Uni .....	0	15	—
La Grèce n'a pas encore introduit la T.V.A(2)			

(1) voir ci-après les taux réduits applicables à certains produits ou services.

(2) une directive du Conseil (I.O. L 164 du 20.6.86) a prorogé le délai d'introduction de la T.V.A. en Grèce jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1987.

Selon une comparaison récente, les taux normaux de T.V.A. sont compris entre 12 % (Espagne et Luxembourg) et 23 % (Irlande). Mais

il existe aussi des taux majorés qui, en Italie, vont jusqu'à 38 %, ainsi que de très nombreux taux réduits ; généralement inférieurs à 10 %, ceux-ci descendent jusqu'à 0 % en Irlande et au Royaume-Uni.

S'agissant des accises, les droits applicables (en mars 1985) à un litre de vin s'étagent de 2,7 Écus en Irlande à 0 en Allemagne, en Grèce et en Italie, tandis que 75 centilitres de spiritueux sont taxés d'environ 9,6 Écus au Danemark et de 0,16 en Grèce. Ces deux derniers pays se situent également aux extrêmes pour le paquet de 20 cigarettes : 1,96 Écu au Danemark, 0,28 en Grèce. Enfin, les accises applicables au litre de super-carburant vont de 0,20 Écu au Luxembourg à 0,49 en Italie. Ajoutons qu'outre ces accises communes à tous les pays membres ou presque, il en existe ici ou là de plus originales : sur le sel, les allumettes, le café, le thé, etc...

Rapprocher de telles situations n'est pas simple, mais, encore une fois, des marges de variation limitées pourraient parfaitement être admises. De plus, les modifications nécessaires s'étaleraient dans le temps d'ici à 1992, si bien qu'elles ne devraient pas susciter de difficulté majeure, pour peu que l'on admette ici ou là, en dernier recours, des possibilités de dérogation.

Deux tableaux font apparaître des disparités considérables quant à l'incidence économique de la fiscalité indirecte :

### 1. — *Sur les recettes publiques*

Tableau de la fiscalité indirecte (T.V.A. + accises)  
en pourcentage des recettes fiscales totales\*  
des États membres (années 1982) (1)

	TVA	Droits d'accise *	TVA et droits d'accise
Belgique .....	23,12	7,20	30,32
Danemark .....	23,04	13,75	36,79
Allemagne .....	25,55	10,88	36,43
France .....	36,90	8,94	45,84
Irlande .....	22,58	26,27	48,85
Italie .....	21,80	11,28	33,08
Luxembourg .....	17,59	12,34	29,93
Pays-Bas .....	25,68	8,88	34,56
Royaume-Uni .....	16,02	14,05	30,08
Moyenne pondérée CEE If	24,87	11,28	36,15

\* Les 5 accises principales sont perçues sur les tabacs, la bière, le vin, les spiritueux et les huiles minérales.

(1) Cf. réponse à la question écrite de Mme Van Hemeldonck au J.O. C 42 du 3.3.85.

## 2. — Incidences sur les économies nationales

### Fiscalité indirecte en pourcentage du PIB (1982) (1)

	TVA	Droit d'accise		TVA et droits d'accise
		Total	5 grands produits (2)	
Belgique .....	7,67	2,39	2,29	10,06
Danemark .....	9,84	5,87	3,27	15,71
Allemagne .....	6,34	2,70	2,58	9,04
France .....	9,19	2,22	2,12	11,41
Irlande .....	8,22	8,91	7,63	17,13
Italie .....	5,48	2,84	2,72	8,32
Luxembourg .....	6,04	4,24	3,75	10,28
Pays-Bas .....	6,83	2,36	1,92	9,19
Royaume-Uni .....	5,22	4,58	4,35	9,79
Moyenne pondérée CEE (3) ..	7,05	3,63	3,37	10,68

(1) cf. Livre blanc sur l'achèvement du Marché intérieur.

(2) Tabacs manufacturés, bière, vin, spiritueux et huiles minérales.

(3) A l'exclusion de la Grèce, pour laquelle les statistiques nécessaires ne sont pas disponibles.

### C. — Les propositions de la Commission

Le 18 novembre 1985, la Commission adressait au Conseil une proposition de directive instituant un *standstill* en matière de taxes sur la valeur ajoutée et d'accises qu'elle présente ainsi :

« L'achèvement du marché intérieur d'ici à 1992 a été reconnu, lors du Conseil européen de Milan, comme constituant un des objectifs majeurs de la Communauté pendant les années à venir. La Commission a indiqué, dans le Livre blanc qui a été la base des délibérations du Conseil, que la réalisation de cet objectif impliquait, entre autres, la suppression des frontières fiscales.

« Dans le domaine de la T.V.A. il convient de parachever l'assiette uniforme de cette taxe ; il faut aussi fixer le nombre de taux que devrait avoir le système commun et, en cas de pluralité des taux, établir la liste des biens et services soumis aux différents taux ; il faut enfin réaliser progressivement un rapprochement de ces taux.

« En matière d'accises, il faut harmoniser le champ d'application et la structure des cinq grandes accises qu'il convient de retenir au niveau communautaire (huiles minérales, alcool, bière, vin, tabacs

manufacturés). Il faut ensuite rapprocher progressivement les taux de ces accises et supprimer les autres, sauf celles qui ne nécessitent aucun contrôle aux frontières. « La première mesure à prendre pour assurer le succès de l'opération de suppression des frontières fiscales doit, en conséquence, consister à empêcher que les écarts actuels entre les systèmes nationaux ne s'accroissent encore. »

Le dispositif proposé peut s'analyser ainsi : dans un premier temps, la Commission propose de geler la situation existante, en interdisant aux États membres de modifier le nombre et le niveau des taux de la taxe sur la valeur ajoutée et des accises en vigueur sur leur territoire, sauf à se rapprocher de l'objectif final poursuivi en la matière. S'agissant du nombre de taux de la taxe sur la valeur ajoutée, il pourrait être réduit de trois à deux ou augmenté de un à deux ; quant au taux normal de cette taxe, il pourrait être modifié de manière à être aligné sur le taux moyen résultant de l'ensemble des taux en vigueur à la date de l'adoption de la directive.

A ce sujet, la Commission considère que le choix du système commun doit être circonscrit entre les trois modalités suivantes : taux unique, deux taux (taux normal et taux réduit), trois taux (taux normal, taux réduit, taux majoré). Pour faciliter ce choix, qui devra être fait ultérieurement en fonction de critères économiques, et pour, en même temps, permettre aux États membres, s'ils le souhaitent, d'aller dans une direction convergente en réduisant l'écart entre le nombre de taux qu'ils appliquent, il est proposé que les États membres qui appliquent plus de trois taux puissent réduire ce nombre à trois et que ceux qui ont un seul taux puissent porter ce nombre à deux.

Il est prévu en outre que les États membres peuvent, de leur propre volonté, réduire l'écart entre les taux qu'ils appliquent actuellement. C'est ainsi que les États membres pourront modifier leur taux normal et leur taux le plus réduit à condition de se rapprocher du taux médian résultant de la série de taux en vigueur dans la Communauté à la date d'adoption de cette décision, sans dépasser ce taux médian.

La directive propose aussi de définir un taux normal. Il s'agit du taux unique pour les États membres qui ont un seul taux et du taux qui procure les plus fortes recettes provenant de la taxe sur la valeur ajoutée pour les États membres qui appliquent plusieurs taux.

S'agissant des accises, la proposition de directive interdit aux États membres d'augmenter les taux ou d'étendre le champ d'application des taxes existantes ; elle interdit également d'en créer de nouvelles.

Dans un deuxième temps, une nouvelle directive interdira aux États membres de modifier les taux de taxe sur la valeur ajoutée ou d'accises, sauf à les rapprocher de taux-pivots ou de fourchettes qui seront établis au niveau communautaire.

La future directive ne devrait pas empêcher les États membres qui introduisent la taxe sur la valeur ajoutée de fixer le taux initial et de déterminer le nombre de taux qu'ils souhaitent appliquer, dans la mesure où ils respectent ces taux-pivots et se situent à l'intérieur de ces fourchettes (cf. D. Joly 11.85).

## D. — La position du Conseil et du Parlement européen

### 1. — La position du Conseil

Le Conseil Économie et finances du 9 décembre 1985, saisi de cette proposition de directive, a décidé de créer un groupe ad hoc de représentants des ministres, chargés d'étudier les possibilités d'élimination des frontières fiscales et d'établir un rapport à ce sujet avant la fin juin 1986.

Le Conseil « Économie-Finances » réuni le 16 juin 1986 a eu un premier débat sur les chances d'aboutir à la suppression des frontières fiscales dans le Marché Commun, totalement unifié à l'échéance de 1992, ainsi que le propose la Commission.

Les débats ont eu pour base le rapport du Président du groupe ad hoc « Abolition des frontières fiscales », qui ne cache pas que cet aspect du grand marché est le plus difficile à réaliser.

La discussion a révélé également des différences d'appréciation notables sur les possibilités d'un accord entre les Gouvernements.

Le rapport du groupe résume le système proposé par le Livre blanc consistant en un système général de taxation dans le pays d'où provient la marchandise et un mécanisme de compensation entre les États membres, afin que la T.V.A. soit finalement versée au pays de consommation.

Ce système implique l'harmonisation de l'assiette de la T.V.A., l'harmonisation de la structure des taux (nombre et caractéristique) et le rapprochement des taux eux-mêmes. Pour les accises, le régime de

taxation dans le pays de consommation serait maintenu. Des droits d'accise seraient appliqués exclusivement aux tabacs, alcools, vins, bières et huiles minérales, avec des taux harmonisés.

Le groupe ad hoc reconnaît qu'il est impossible, pour les États membres, de se prononcer aussi longtemps que toutes les conséquences de la suppression des frontières fiscales n'auront pas été précisées et évaluées : conséquences financières, budgétaires, économiques et sociales.

Lors du débat entre les ministres, les pays qui ont des taux particulièrement élevés ont souligné les pertes de recettes fiscales qui résulteraient pour eux d'une harmonisation des taux. Le recours à la fiscalité indirecte pour des objectifs de politique économique deviendrait presque impossible, car, une fois les taux harmonisés, ils ne pourraient plus être modifiés, sinon par des décisions prises en commun et applicables dans l'ensemble de la Communauté.

Le Conseil s'est borné à prendre deux décisions de procédure :

— prendre acte du fait que la Commission présentera, avant le 1<sup>er</sup> avril 1987, des propositions opérationnelles. Mais ceci ne préjuge en rien la position que les États membres prendront à leur égard ;

— inviter le Comité des Représentants Permanents à examiner tout ce qui peut être fait entre-temps pour simplifier les procédures aux frontières, sur la base des propositions déjà présentée par la Commission.

La Commission a été invitée à faire une étude de l'impact d'une harmonisation des taux de T.V.A. sur les budgets des États membres et à faire des propositions d'ici au 1<sup>er</sup> avril 1987.

## 2. — *La position du Parlement européen*

Le rapport de Mme J. Oppenheim au nom de la commission économique, monétaire et de la politique industrielle sur cette proposition insiste, dans l'optique de la réalisation d'ici à la fin de 1992 du grand marché intérieur, pour que l'harmonisation fiscale se fasse selon un programme ordonné par étapes successives qui prenne en compte les conséquences financières, économiques et sociales, positives ou négatives, de l'harmonisation pour chacun des États membres. Pour elle, la T.V.A. et les droits d'accises doivent être examinés dans un même contexte. La Commission devrait éviter les dispositions excluant certaines

taxes — par exemple les droits d'accises sur les tabacs manufacturés, les boissons alcooliques et les huiles minérales — des efforts d'harmonisation en cours ; en effet, l'interdépendance des différents modes d'imposition est décisive pour déterminer les conséquences d'une harmonisation.

Enfin, souligne le rapport, il faut que l'harmonisation s'applique à l'ensemble des États de la Communauté, c'est-à-dire que l'on doit refuser l'idée d'octroyer un statut particulier aux États membres dont le niveau d'imposition diffère largement des autres États membres.

Examinant le projet et le rapport, le Parlement européen s'est prononcé, à une majorité assez faible (120 voix pour, 92 contre notamment les groupes socialiste et communiste, et 5 abstentions), pour les propositions d'harmonisation fiscale faites par la Commission européenne dans le cadre d'une directive instituant un stand-still en matière de T.V.A. et de droits d'accises. Mais il a formulé plusieurs critiques et réclamé certains amendements, en demandant notamment que l'harmonisation se fasse selon un programme ordonné par étapes successives, et qu'elle prenne en compte les conséquences financières, économiques et sociales pour chaque État membre.

En estimant que la T.V.A. et les accises doivent être examinées dans un même contexte, le Parlement européen demande à la Commission, dans ses travaux ultérieurs, d'éviter les dispositions qui excluent certaines taxes (notamment les droits d'accises sur les tabacs manufacturés, les boissons alcooliques et les huiles minérales) des efforts d'harmonisation. Le Parlement européen souhaite disposer d'une évaluation de la Commission sur les conséquences de ces propositions pour chaque État membre.

Le Parlement modifie la proposition de la Commission sur les points suivants :

a) sans préjuger des dispositions de la décision finale sur le nombre de taux de la T.V.A., les États membres peuvent passer à deux ou à trois taux (la Commission proposait que ceux qui appliquent un seul taux puissent porter ce nombre à deux). La Commission est en mesure d'accepter cet amendement ;

b) le Parlement européen supprime deux articles concernant les taux. Il s'agit de l'article qui définit le taux « normal » et celui qui indique que les États membres qui appliquent un ou plusieurs taux supérieurs au taux normal peuvent réduire le taux le plus élevé, et que ceux qui appliquent un ou plusieurs taux inférieurs à leur taux normal

peuvent modifier leur taux le plus bas pour le rapprocher de la moyenne, sans dépasser cette moyenne.

Le représentant de la Commission a finalement indiqué que la priorité était d'empêcher l'accentuation des divergences et que la Commission étudiait les incidences d'un rapprochement pour lequel elle ferait prochainement de nouvelles propositions.

**E. — Les difficultés théoriques  
de l'harmonisation des fiscalités indirectes  
et la nouvelle rédaction de l'article 99  
du Traité C.E.E. dans l'Acte unique**

Mais il ne faut pas se dissimuler que cette harmonisation, qui constituerait évidemment un progrès décisif de l'établissement du grand marché intérieur, réduirait la marge de manœuvre des politiques économiques nationales dont la fiscalité indirecte est un instrument important au moyen de la modulation des taux et de la définition de l'assiette en particulier.

Ainsi, en France, s'agissant de la définition du champ d'application, on connaît la polémique entourant l'assujettissement des prestations des professions libérales à la T.V.A. ; et s'agissant de la modulation des taux, il convient de rappeler, outre les taux principaux mentionnés au tableau reproduit ci-dessus, paragraphe B, l'existence de taux spéciaux à certains produits ou services, généralement institués pour en favoriser l'économie en raison du but poursuivi (presse, spectacle), de la localisation de l'activité (Corse, D.O.M.), ou encore encourager la mise sur le marché de terrains à bâtir.

Ainsi, une analyse plus fine des taux français fait apparaître non pas 4 taux comme le montre le tableau comparatif du paragraphe B mais bien quelque 14 taux (1) allant de 0,90 % (sur les 140 premières représentations d'un spectacle de théâtre ou de cirque en Corse) à 33,3 % (sur les ventes d'automobiles ou d'appareils de reproduction du son ou de l'image par exemple, mais aussi sur les tabacs, les publications pornographiques, les pierres et métaux précieux ou les fourrures « de luxe »).

On voit que la modulation des taux n'exprime pas seulement des options de politique économique (orienter les investissements en faveur

---

(1) cf. Loi n° 85-1403 du 30.12.1985

de la construction ou vers des régions au développement insuffisant) mais bien des choix éthiques (pénaliser financièrement des consommations somptuaires ou immorales) ou des considérations de santé publique (taxation française du tabac).

L'harmonisation de cette fiscalité suppose donc le rapprochement non seulement de politiques économiques aux priorités disparates (notamment par exemple selon que les États membres sont plutôt exportateurs ou importateurs d'un produit dont la taxation permet d'agir sur la balance des échanges) mais, plus difficile encore, une convergence des systèmes de valeurs qui s'expriment dans la modulation de certains taux.

On comprend mieux dès lors les controverses soulevées par certaines dispositions de l'Acte unique européen et spécialement par la nouvelle rédaction de l'Article 99 du Traité CEE qui, tout en confirmant la nécessité de l'unanimité du Conseil statuant en matière d'harmonisation des législations relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, aux droits d'accises et autres impôts indirects, permet, avec la suppression de la référence aux articles 100 et 101 du Traité, au Conseil de statuer par voie de règlements directement applicables donc dans une matière, on l'a vu, économiquement et même politiquement sensible (1).

Si cette harmonisation soulève des difficultés qui vont encore bien au-delà de la recherche d'une convergence des politiques économiques, on doit observer que, dans ce domaine comme dans d'autres, à défaut de progrès spectaculaires dans l'édification « positive » d'un espace européen, la jurisprudence de la Cour de Justice (2), arrêt après arrêt, traque au moins les dispositions fiscales qui constitueraient par trop évidemment des obstacles aux principes fondamentaux de libre concurrence du Traité de Rome.

### **III. — L'ACTION DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ET L'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE**

Si, de sommets en conseils, les résolutions les plus solennelles n'ont pas manqué de l'indispensable relance du grand marché, l'œuvre

---

(1) Sans même évoquer le problème constitutionnel que poserait le transfert au représentant du gouvernement français siégeant au Conseil du pouvoir que l'article 34 réserve au Parlement de « fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature ».

(2) cf. paragraphe III ci-dessous

de la Cour de Justice, pour moins spectaculaire, n'en a pas moins été un instrument efficace de réalisation, sinon le plus efficace, du grand marché.

#### **A. — La Cour de Justice des Communautés européennes et la réalisation du marché intérieur**

Pendant vingt ans, la Commission s'est appliquée à préparer un nombre considérable de directives qui, toutes, prenaient des années avant d'être adoptées, quand elles l'étaient. Désormais, le temps est compté. Le grand marché, les « Douze » ont promis solennellement en décembre dernier à Luxembourg de l'achever en 1992. Il reste à peine sept ans pour le réaliser. Dans ces conditions, l'option est claire ; « le livre blanc » sur la réalisation du marché intérieur en fait clairement état : la Commission, sans renoncer à promouvoir l'harmonisation quand elle paraît absolument nécessaire, est décidée à s'appuyer sur la Cour de Justice encore plus qu'auparavant. En multipliant les procédures d'infraction, elle compte faire réagir la Cour sur un nombre croissant de cas et obliger ainsi les États à supprimer les obstacles qui persistent à la libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes.

Quelle est la position de la Cour ? Comme son récent arrêt dans l'affaire « Nouvelles frontières » en témoigne, la Cour, sans se substituer au législateur, joue et va continuer à jouer un rôle d'instigateur dans la construction du marché unique vers lequel tend toute sa jurisprudence.

#### **— L'Affaire « cassis de Dijon »**

En 1979, la Cour a considéré que le taux d'alcool minimal exigé par l'Allemagne pour certaines catégories de boissons était une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative interdite en vertu de l'article 30 du traité de Rome. En simplifiant, l'arrêt signifie que tout ce qui est fabriqué et commercialisé légalement dans un pays doit pouvoir circuler librement dans tout autre pays de la C.E.E. Seules l'efficacité du contrôle fiscal, la prévention d'une concurrence déloyale et la protection du consommateur peuvent justifier des dérogations à ce principe. Encore faut-il que l'État qui poursuit l'un de ces trois objectifs ne prenne pas des mesures dont les effets seraient disproportionnés par rapport au but à atteindre.

Cet arrêt a eu une importance capitale, en permettant à la Commission d'obtenir, via la Cour, la suppression de toute une série de règlements abusifs que les États membres prennent pour protéger leur marché. Plus important encore, le jugement a induit une nouvelle philosophie dans le domaine agro-alimentaire : plutôt que de chercher à définir des normes communes par produit, la Commission a décidé — si l'on en croit le « livre blanc » — de faire l'économie de nombreuses directives en se fondant sur le principe que ce qui est « bon » pour un pays est « bon » pour les autres.

### — D'autres affaires agro-alimentaires

Deux exemples montrent, cependant, la complexité de la mise en œuvre de ce principe.

Celui des pâtes alimentaires, à base de blé tendre, fabriquées en Allemagne et interdites à l'importation en France et en Italie. La Commission poursuivra-t-elle les États membres restrictifs ou préparera-t-elle une directive d'harmonisation de la fabrication des pâtes ? Il y a là pour le moins une hésitation sur la marche à suivre. La Cour, saisie à titre préjudiciel, par un tribunal italien, devrait, pour sa part, faire connaître prochainement sa position.

Autre exemple : les succédanés de lait interdits en France, en Allemagne et au Luxembourg. La Commission a poursuivi les trois pays. Le Luxembourg a changé sa législation. Restent la France et l'Allemagne qui résistent. Pour ne pas compliquer encore la situation au moment de la négociation des prix agricoles, la Commission a suspendu la procédure devant la Cour et les groupes d'intérêts agricoles multiplient leurs interventions auprès de la Commission pour qu'elle prépare une directive sur le commerce de ces produits. En l'occurrence, la question est de savoir comment seront conciliés les intérêts de la P.A.C. et ceux du grand marché.

La Cour aura-t-elle pour attitude de trancher avec netteté ? On le saura avec l'arrêt qui doit être rendu cette année à propos de la « loi de pureté » allemande en vertu de laquelle l'Allemagne ferme ses frontières à toute bière qui ne comprend pas exclusivement de l'eau, du malt d'orge, de la levure et du houblon. Dénoncée, il y a longtemps, par la France, cette affaire n'a vraiment pris de l'ampleur qu'avec l'adhésion de la Grèce à la C.E.E., lorsque les pays membres se sont aperçus que le nouveau marché grec allait leur rester fermé parce que ce pays applique les mêmes règles que l'Allemagne. La Commission n'est pas contre

la loi de pureté, mais en récuse les effets restrictifs sur les échanges et demande que l'Allemagne soit obligée d'ouvrir ses frontières à toutes les bières européennes, en application de la jurisprudence « cassis de Dijon ». Un autre arrêt conduit cependant à s'interroger sur la portée réelle de cette jurisprudence. La Cour a, en effet, reconnu récemment que la Belgique pouvait continuer à soumettre les importations allemandes d'œufs de caviar à un système de licences, tout en déniaut à Bruxelles le droit de refuser ces licences. Un jugement qui fait dire à certains que la Cour est en retrait par rapport à l'affaire « cassis de Dijon » et que la Commission n'aura pas forcément gain de cause dans l'affaire de la bière. Mais d'autres affaires comme la jurisprudence sur les additifs alimentaires ou d'autres « lois de pureté » laissent à penser que la Cour poursuit d'arrêts en arrêts le démantèlement des obstacles aux principes de libre concurrence dressés sous couleur de protection du consommateur.

En définitive, la question de la licéité de la mise en vente des produits alimentaires sur les marchés de tous les États membres est liée à la reconnaissance de leur totale innocuité pour la santé des consommateurs. Aussi est-il souhaitable que progresse, parallèlement à la jurisprudence de la Cour, et en attendant la généralisation de la philosophie du Livre blanc, c'est-à-dire la reconnaissance mutuelle des législations nationales, l'élaboration de directives acceptées par tous et fixant des normes de qualité minimum, laissant cependant les États libres de permettre la production de denrées aux normes plus sévères, éventuellement signalées au consommateur, mais sans qu'ils puissent s'opposer aux importations de produits satisfaisant aux normes communautaires. C'est à l'élaboration de telles directives que s'attache d'ailleurs la Commission. Ainsi a-t-elle récemment publié des projets de directives relatives aux additifs pouvant être employés dans l'alimentation humaine (Com. 86-87), aux emballages de produits alimentaires (Com. 86-90), aux denrées destinées à une alimentation particulière (Com. 86-91) (aliments pour enfants, aliments hypo-énergétiques), enfin à l'étiquetage et à la présentation, et à la publicité des produits alimentaires (Com. 86-89).

#### — La libre circulation des marchandises

Une affaire entre la France et les Pays-Bas concerne, par ailleurs, les importations de produits d'occasion faites par des particuliers. L'arrêt de la Cour de 1982 revient à interdire à un pays de prélever la T.V.A. sur de telles importations sans déduire le montant de la T.V.A.

perçu à l'achat dans le pays d'origine. La Commission a été amenée à définir les produits en cause dans une 16<sup>e</sup> directive dont le projet vient d'être modifié.

On connaît, par ailleurs, le rôle décisif de la Cour de Justice quant à la définition des dérogations au titre de l'article 36 du traité de Rome et, en particulier, la jurisprudence récente à propos des réglementations françaises du prix des livres et de la diffusion des films par vidéo-cassettes (1).

#### — La libre circulation des services

Autre cas : l'absence d'harmonisation des dispositions législatives des États membres en matière d'impôts sur les sociétés selon qu'elles ont leur siège social à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire national. Un arrêt de la Cour a condamné, le 28 janvier dernier, la législation française selon laquelle une société d'assurances étrangère qui crée une filiale (dont le siège social est en France) bénéficie de l'« avoir fiscal » pour les actions des sociétés françaises qu'elle détient dans son portefeuille tandis que cet avantage lui est refusé si elle ouvre simplement en France une succursale ou une agence. La Cour invite la Commission à pousser plus loin son action en faveur de l'exercice effectif de la liberté d'établissement de toutes les sociétés.

S'agissant des assurances, un important arrêt sera rendu par la Cour avant la fin de l'année. La question est de savoir si une société d'assurances est obligée de prêter selon les conditions du pays d'accueil ou peut aussi prêter selon les conditions de son pays d'origine.

#### B. — L'application du droit communautaire

Mais qu'en est-il de cette œuvre jurisprudentielle ainsi que de l'action inlassable de la Commission pour construire l'espace communautaire prévu par les traités à l'épreuve des faits, l'application pratique est-elle à la hauteur de sa vigueur théorique ?

Pour la troisième fois, la Commission a communiqué au Parlement son rapport annuel (1) sur le contrôle de l'application du Droit

---

(1) cf. Rapports semestriels n° 325, Tome II, 2<sup>e</sup> session ordinaire de 1984-1985, et n° 94, Tome I, 1<sup>re</sup> session ordinaire de 1985-1986, p. 191 et suivantes.

(1) En application de la résolution adoptée par le Parlement le 9 février 1983.

communautaire en 1985 ; fait notable, pour la première fois, ce rapport a été publié au Journal officiel des Communautés européennes, ce qui en assure la plus large diffusion.

Comme par le passé, le rapport comporte un relevé des infractions aux traités et règlements constatés en 1985 et un état d'application des directives au cours de la même année. Cette dernière annexe ne comprend que les directives faisant problème, c'est-à-dire quelque 220 directives sur un nombre global de plus de 700 arrivées à échéance de transposition.

Certaines tendances sont mises en évidence par ce rapport. On citera en particulier :

— le nombre de mises en demeure et avis motivés notifiés aux États membres, ainsi que de recours déposés devant la Cour de Justice, est en progression constante depuis 1978, à l'exception d'un tassement en 1983. Ce dernier s'explique par le fait que la Commission avait classé, en 1983, un nombre assez élevé de procédures anciennes en vue de les remplacer — pour des raisons de sécurité juridique à la lumière des remarques émises par la Cour — par de nouvelles mises en demeure comportant un exposé plus étendu des griefs. Celles-ci ont été notifiées, pour la plupart, au cours de l'année 1984. Par rapport à cette même année, l'accroissement des procédures instruites, à chaque stade de l'article 169 du traité C.E.E., est toutefois important : de plus de 10 % pour les lettres de mise en demeure, de près de 60 % pour les avis motivés et de plus du double pour les saisines de la Cour de Justice ;

— les domaines du droit communautaire les plus touchés selon les stades de procédures sont les suivants :

- dans quatre d'entre eux, le nombre nettement plus élevé de saisines de la Cour de Justice mérite d'être relevé. Il s'agit du marché intérieur et des affaires industrielles, de l'agriculture, de l'environnement et de la protection des consommateurs ainsi que des institutions financières et de la fiscalité ;

- en ce qui concerne les avis motivés, l'union douanière, le marché intérieur et les affaires industrielles et l'agriculture représentent à eux trois, la source de l'augmentation ;

- pour les lettres de mise en demeure, le supplément de 10 % par rapport à 1984 incombe presque exclusivement à l'agriculture et au budget ;

- les quelques 10 % de mises en demeure supplémentaires se répartissent à raison d'un tiers pour les infractions aux directives et de deux tiers pour celles aux traités et règlements ;

- les choses en vont autrement lorsqu'il s'agit des avis motivés et des saisines de la Cour. Dans ces cas, en effet, on constate une certaine stabilisation du nombre des infractions aux traités et règlements, alors que celles poursuivies en matière de transposition des directives représentent, pratiquement à elles seules, les taux d'accroissement relevés par rapport à l'année précédente ;

- en 1985, la Cour a rendu 26 arrêts, dont trois en faveur des États membres. Ce nombre quelque peu plus élevé des arrêts rendus par rapport à l'année précédente est essentiellement dû à l'augmentation des saisines en 1984 ;

- le nombre d'arrêts prononcés jusqu'au 31 décembre 1985 et non encore exécutés a, sans conteste, cru. En effet, de 29 cités dans le deuxième rapport, leur nombre est passé à 39. La plupart des cas touche à la transposition des directives et vise notamment deux États membres qui connaissent des retards dus au processus législatif ou à l'intervention des pouvoirs régionaux. Ce qui n'empêche qu'il y ait des cas qui posent des problèmes de fond. Or, dans une communauté fondée sur le respect du droit, il s'agit là d'un phénomène préoccupant aux yeux de la Commission ;

- enfin, comme la Commission a eu l'occasion de le préciser au Parlement européen, notamment, dans son premier rapport annuel, les principales sources de détection des comportements infractionnels sont, à l'exception de la transposition des directives, les plaintes et des cas décelés d'office. Leur nombre n'a cessé de croître depuis 1982.

Les principales affaires de ces secteurs sont récapitulées ainsi :

### 1. — *Libre circulation des marchandises*

Les articles 30 à 36 du traité C.E.E. font l'objet de plus de la moitié des plaintes adressées à la Commission. Ils constituent, en effet, un élément essentiel de la nouvelle stratégie de la Commission pour réaliser la libre circulation des marchandises d'ici 1992 (« livre blanc »), stratégie qui abandonne dans une large mesure l'approche traditionnelle d'harmonisation et se fonde désormais sur le principe de la reconnaissance mutuelle des règles et normes nationales.

Aux plaintes individuelles, il faut ajouter les cas décelés par les services, auxquels s'ajoutent ceux portés à la connaissance de la Commission grâce aux questions parlementaires. En 1985, les services de la Commission ont dû examiner plus de mille dossiers relatifs aux articles 30 à 36 du traité C.E.E. Il est de plus en plus difficile de les traiter dans un délai raisonnable et, si le nombre des procédures d'infraction engagées en vertu de l'article 169 du traité C.E.E. a incontestablement diminué l'année dernière, la raison en est le manque de moyens pour rechercher les éléments factuels et techniques de preuve. La capacité d'action est fonction de la précision de l'information. Cette situation, dont les inconvénients sont encore augmentés par la réticence des plaignants potentiels, peut entraîner des déséquilibres importants en ce qui concerne les États poursuivis, les secteurs économiques, les types d'infractions, et les éléments politiques et sociaux sous-jacents.

Aussi n'est-il guère utile, dans la présente partie du rapport, de commenter les statistiques relatives aux dossiers en instance pour en tirer des conclusions quant au développement de l'application du droit communautaire. Sous cette réserve, il est toutefois permis de constater qu'en 1985, une partie significative des plaintes concernaient le problème spécifique de l'importation parallèle de voitures.

Dans le secteur automobile, les voitures neuves sont vendues à des prix parfois très différents d'un État membre à l'autre de la Communauté, ce qui suscite des importations parallèles vers les pays où les prix sont les plus élevés. Des difficultés sont apparues, dans plusieurs États membres, lors de l'immatriculation des véhicules importés parallèlement. Aussi la Commission a-t-elle engagé des procédures d'infraction envers les États membres dont les procédures d'agrément et d'immatriculation des véhicules importés des autres États membres sont incompatibles avec l'article 30 du traité C.E.E. Dans le cas de l'Italie qui exigeait un certificat d'origine pour l'immatriculation des véhicules importés, bloquant ainsi effectivement toute importation parallèle, la Commission a saisi la Cour d'un recours en manquement à l'article 30 du traité C.E.E. et d'une demande de mesures provisoires. Par ordonnance du 7 juin 1985, le président de la Cour a ordonné aux autorités italiennes de prendre les mesures nécessaires afin qu'aucune exigence ne soit imposée aux importateurs parallèles qui soit plus stricte que celles qui existaient avant le mois de juillet 1984. Les autorités italiennes se sont conformées à cette décision.

Par ailleurs, la Commission a mis, en 1985, l'accent sur le cloisonnement du marché intérieur résultant des mesures nationales incitant les assujettis à acheter national. Par exemple, les critères publiés au

Royaume-Uni dans le cadre du neuvième round d'octroi de licences d'extraction de pétrole dans le plateau continental semblaient indiquer une certaine discrimination contre les entreprises établies dans d'autres régions de la Communauté. Suite aux démarches de la Commission, le gouvernement britannique a affirmé que les dispositions en cause seront appliquées sans discrimination et en conformité avec le droit communautaire, et qu'elles seront éliminées dans les futurs *rounds* d'octroi de licences.

Dans le même ordre d'idées, la Commission s'est attaquée aux dispositions nationales, notamment italiennes et britanniques, exigeant le marquage obligatoire de l'origine des marchandises qui vise à permettre aux consommateurs d'opérer une distinction entre les produits nationaux et les produits importés et leur donne ainsi la possibilité de faire valoir leurs préjugés éventuels contre les produits étrangers. Dans un marché intérieur, l'exigence du marquage d'origine rend non seulement plus difficile l'écoulement dans un État membre de la production des autres États membres dans les secteurs considérés mais a encore pour effet de freiner l'interpénétration économique, dans le cadre de la Communauté, en défavorisant la vente de marchandises produites grâce à une division du travail entre États membres.

Un troisième exemple peut être trouvé dans une disposition française qui privait de certains avantages fiscaux les entreprises de presse (spécialisées pour une large part dans l'information politique) pour la partie des publications qu'elles imprimaient à l'étranger. La Commission a estimé que cette disposition était susceptible d'inciter ces entreprises à conclure de tels contrats avec des imprimeries françaises et à renoncer à en conclure avec des imprimeries établies dans les autres États membres. Elle a donc saisi la Cour de Justice, qui a déclaré la disposition en cause contraire à l'article 30 du traité C.E.E., dans son arrêt du 7 mai 1985.

Dans le secteur de produits pharmaceutiques, la Commission a notamment entrepris un dialogue avec les autorités helléniques concernant la modification de certaines dispositions de la loi sur l'industrie et le commerce des produits pharmaceutiques. Cette loi prévoit un système de fixation des prix de nature à faire obstacle à l'importation et à la commercialisation des produits des autres États membres et établit, en outre, une liste limitative des produits pouvant être prescrits ou remboursés par les organismes d'État en fonction de critères incompatibles avec le droit communautaire. Suite aux démarches de la Commission, les autorités helléniques se sont engagées à modifier ces dispositions de manière à les rendre conformes au droit communautaire.

En matière d'harmonisation visant l'élimination des entraves techniques aux échanges, le contrôle de la transposition et de l'application des directives continue à donner lieu à un certain nombre de procédures d'infraction, sans que cela puisse être considéré comme préoccupant, compte tenu, à la fois, du volume important de droit communautaire couvert par ce secteur et de l'évolution positive des comportements infractionnels relevés les années précédentes.

En 1985, dans le secteur des produits industriels, treize procédures d'infraction ont pu être classées. Les procédures engagées ou poursuivies visent, pour la plupart, des cas de non-transposition des mesures avant l'échéance. Seule la directive 73/23/CEE (basse tension) a donné lieu à des problèmes de non-conformité des mesures nationales d'exécution, que la Commission s'emploie d'ailleurs à résoudre avec les experts des États membres. Une meilleure compréhension des mécanismes définis par la directive en cause et de leur fonctionnement devrait remédier, à terme, aux manquements relevés.

Comme déjà souligné dans le deuxième rapport sur le contrôle de l'application du droit communautaire, l'engagement ou la poursuite de procédures d'infraction trouvent leur origine plus dans les retards administratifs ou procéduraux que dans des attitudes délibérées ou justifiées par des raisons économiques.

L'état d'application des six directives principales relevant du secteur des produits pharmaceutiques, dont l'échéance de transposition est échue, peut être considéré également comme satisfaisant eu égard au caractère particulièrement complexe de la législation pharmaceutique, qui engendre très souvent de longs délais d'adaptation d'ordre légal ou administratif. Plusieurs infractions poursuivies en 1984 ont pu être classées. La Commission a toutefois saisi la Cour de Justice à l'encontre de l'Irlande pour non-communication des mesures nationales d'exécution en ce qui concerne les médicaments vétérinaires et poursuivi la procédure à l'égard de l'Italie qui n'a toujours pas transposé la directive relative aux spécialités pharmaceutiques à usage humain.

Quant aux procédures instruites pour les directives « produits alimentaires », elles le sont toutes pour non-communication des mesures nationales d'exécution. Vingt-sept infractions ont pu être classées en 1985. Un nombre égal de dossiers se trouve au stade de la mise en demeure, tandis que deux recours ont été déposés vis-à-vis de la Belgique et l'Irlande pour non-transposition de la directive 80/777/CEE

(eaux minérales). Les retards incriminés, dus à des causes administratives, ont été régularisés entre-temps et la Commission a été amenée à se désister.

Enfin, dans le secteur de la chimie (détergents, engrais, substances et préparations dangereuses), l'harmonisation vise à la fois la libre circulation des marchandises et la protection des utilisateurs, par une information appropriée par le biais de l'étiquetage, voire par une limitation ou interdiction de leur emploi.

Depuis un an, dans ce secteur également, l'évolution de la transposition des directives peut être qualifiée de satisfaisante. Deux directives posent toutefois des problèmes de transposition. La première, qui concerne les engrais à base de nitrate d'ammonium, n'a pas été transposée par certains États membres (à l'exception de l'Allemagne, du Danemark et de l'Irlande) qui attendent l'adoption prochaine d'une directive complémentaire relative aux méthodes d'essais, avant de modifier leur législation nationale. La seconde, relative à la limitation de l'utilisation du benzène, spécialement dans la fabrication des jouets, pose un problème analogue, les États membres (à l'exception de l'Allemagne, du Danemark, de la Grèce et de l'Irlande) préférant attendre l'adoption de la directive « sécurité des jouets », actuellement sur la table du Conseil, pour réglementer l'ensemble de la fabrication de ces articles.

Dans le domaine des marchés publics, il convient de mentionner l'arrêt rendu à l'encontre de l'Italie, ainsi que l'affaire pendante devant la Cour, pour non-respect, par une commune italienne, des dispositions de la directive 71/305/CEE, qui prévoit des règles communes en matière de publicité et d'octroi de marchés publics de travaux. La Commission attache une grande importance à l'application correcte des dispositions de cette directive communautaire pour la réalisation du « grand marché » intérieur et veille également, dans le souci d'une meilleure ouverture des marchés publics, au respect, dans ce domaine, des règles assurant la libre circulation des marchandises (article 30 du traité CEE et suivants).

## *2. — Libre circulation des personnes et des services*

Les infractions à la libre circulation des personnes et des services (articles 52 et 59 du traité CEE) concernent, pour la majorité, des dis-

criminations à l'accès à une profession en raison de la nationalité, notamment en Grèce, France et Italie. Leur nombre est passé, en un an, de 15 à 18.

Par contre, celui des infractions aux directives prises en application de l'article 57 du traité CEE en vue d'assurer la libre circulation des personnes exerçant une profession libérale ou sociale (médecins, infirmiers, responsables des soins généraux, dentistes, sages-femmes et avocats) a diminué, en passant de soixante-cinq à cinquante-trois. Dans plus de la moitié des cas, la Commission a été amenée à saisir la Cour de Justice (1).

Dans ce secteur particulier, les infractions sont poursuivies, la plupart du temps, pour transposition incomplète ou incorrecte des directives arrêtées par le Conseil, sauf pour la directive 77/249/CEE (avocats) où il s'agit de mauvaise application relevée dans trois États membres, à savoir, en Allemagne, en France et en Italie.

### 3 . — *Union douanière*

En matière d'union douanière, les procédures d'infraction ont connu, au cours de l'année 1985, une certaine augmentation en raison d'une divergence d'interprétation avec certains États membres au sujet de l'article 223 du traité CEE. La Commission rejette la possibilité d'utiliser l'article 223, paragraphe 1, al. b) du traité pour admettre en exonération des droits du tarif douanier commun les fournitures destinées aux forces armées.

Mises à part les infractions ayant trait à des taxes d'effet équivalent et à l'application de certains régimes douaniers, deux procédures d'infraction sont à signaler en raison de leur impact sur l'efficacité du droit communautaire, à savoir les procédures engagées contre la France et l'Italie au sujet du remboursement de taxes nationales perçues en violation du droit communautaire. En effet, d'après la jurisprudence de la Cour de Justice, le remboursement de telles taxes ne peut pas être subordonné à des modalités de preuve qui rendent, en pratique, difficile ou impossible, l'obtention de ce remboursement.

---

(1) cf. tome II — Conclusions présentées par M. Michel Miroudot au sujet du projet de directive sur l'équivalence des diplômes.

Dans le domaine des directives, s'il n'y a aucune évolution appréciable par rapport à la situation de 1984, les infractions concernant tant la non-communication à la Commission des mesures nationales d'exécution que la transposition incomplète, il convient de noter que leur nombre devrait diminuer au fur et à mesure de la transformation de ces directives en règlements, comme cela est prévu par le programme de la Commission qui a déjà reçu un début d'application en matière de perfectionnement actif.

#### 4 . — *Concurrence*

En 1985, la Commission a instruit, en matière d'aménagement des monopoles nationaux présentant un caractère commercial, trois dossiers concernant la France et un concernant la Grèce.

La Commission a pu classer le dossier relatif au monopole des alcools en France du fait de la suppression de la soulte qui grevait de façon discriminatoire les alcools importés. La procédure concernant le monopole des tabacs manufacturés en France également a pu de même être clôturée grâce à l'adoption de mesures permettant la participation au commerce de gros de ressortissants d'autres États membres.

En revanche, la Commission a émis un avis motivé concernant le monopole des engrais potassiques en France, en raison du maintien d'une déclaration préalable à l'importation de ces produits ayant un effet équivalant à celui du maintien d'un droit exclusif à l'importation. Elle a également envoyé un avis motivé au gouvernement grec, pour maintien du monopole pétrolier qui, conformément au traité d'adhésion, aurait dû être aménagé progressivement pendant la période de transition qui se terminait le 31 décembre 1985.

L'article 89 du traité prévoit que les États membres doivent prêter assistance à la Commission pour l'application des règles de concurrence prévues aux articles 85 et 86 du traité, avant l'adoption de règles spécifiques de procédure. Cet article est toujours applicable dans le domaine des transports aériens, où de telles règles n'ont pas encore été adoptées. La Commission a envoyé sur cette base des avis motivés à sept États membres (Belgique, Danemark, Allemagne, France, Grèce, Irlande, Italie) qui n'avaient pas répondu, ou avaient répondu de manière insatisfaisante aux demandes d'information qui leur avaient été adressées.

En conclusion de cette analyse, on peut citer les observations de la Commission elle-même :

« Les informations qui ressortent des tableaux et relevés figurant dans ce rapport ne constituent qu'une facette de la politique que la Commission mène en matière de contrôle de l'application du droit communautaire. S'il est vrai, ainsi que le présent rapport le fait ressortir, qu'elle a encore renforcé son recours aux procédures de l'article 169 du traité CEE, son action de sensibilisation revêt encore une grande importance. La Commission reste convaincue que les résultats obtenus — à peine un cinquième des procédures engagées donnent lieu à une saisine de la Cour de Justice — plaident en faveur de la poursuite de sa politique d'incitation permanente au respect du droit communautaire, sans que soit négligée, pour autant, la régularisation des manquements relevés par la voie contentieuse. Ainsi, des contacts au niveau politique et administratif ont eu fréquemment lieu en 1985 et seront multipliés en 1986 afin que les États membres accordent toute l'attention nécessaire au bon fonctionnement de la Communauté.

Dans cet ordre d'idées, une attention particulière sera portée au contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour de Justice. Ces derniers, en effet, risquent, notamment dans les prochaines années, de se multiplier du fait de l'accroissement du volume du droit communautaire et de l'attention soutenue que la Commission porte à la correcte application du droit communautaire. Elle fera, dans les cas qui s'imposent, des démarches politiques au niveau approprié.

L'examen du présent rapport montre l'attention que la Commission a portée, ces deux dernières années, à la transposition correcte des directives communautaires, élément essentiel de l'harmonisation. Si les chiffres des procédures à instruire aux divers stades de la procédure de l'article 169 du traité CEE stigmatisent une certaine propension des États membres à ne pas régulariser l'infraction constatée avant le stade contentieux, il ne faut pas perdre de vue que cette lenteur s'explique, souvent, par les problèmes législatifs inhérents à cet acte juridique particulier. Consciente du problème, la Commission s'emploie à multiplier les contacts à tous les niveaux pour isoler les problèmes objectifs que peuvent rencontrer les États membres et leur apporter toute l'aide utile pour y porter remède.

L'objectif de réaliser, d'ici 1992, un espace sans frontières, perspective prioritaire de la Commission, ainsi que le Parlement le sait, ne nécessite pas seulement l'adoption de nouvelles directives d'harmonisation. Il requiert également l'application stricte du droit communautaire existant. »

### C. — Des décisions à suivre

Quelques affaires récentes semblent devoir être suivies particulièrement pour apprécier l'étendue de l'application du droit communautaire.

#### 1 . — *Des amendes importantes*

Il s'agit, d'une part du rejet par la Cour de Justice des Communautés européennes du recours de la société AKZO contre la Commission des Communautés européennes. En effet, cette société a été condamnée par la Commission au paiement d'une amende de 10 millions d'Écus pour avoir abusé de sa position dominante sur le marché des peroxydes organiques (1). Il sera particulièrement révélateur d'observer si cette amende, la plus importante prononcée à ce jour, est effectivement versée. De même, la décision de la Commission infligeant des amendes représentant un total de 57,85 millions d'Écus aux sociétés ayant constitué un « cartel du polypropylène », est actuellement déférée à la Cour de Justice. Ces deux affaires témoignent de la résolution commune de la Cour de Justice et de la Commission de décourager les pratiques entravant la libre concurrence communautaire.

#### 2 . — *La récupération des aides indues*

On observera d'autre part, avec intérêt, la lutte que mène la Commission pour que les aides attribuées par un État et jugées discriminatoires soient obligatoirement récupérées par l'État en cause auprès des « bénéficiaires » de l'aide indue.

En effet, la Commission européenne a confirmé que les aides d'État (qui doivent être, conformément à l'article 93 du traité, soumises à l'avis de la Commission) octroyées en violation du droit communautaire doivent être remboursées par leur bénéficiaire au trésor de l'État membre qui a accordé l'aide. Le principe de la récupération des aides illégales découle des dispositions du traité relative aux aides d'État et fut confirmé par la Cour de Justice dès 1973. Ces dernières années, le Parlement européen a, à plusieurs reprises, invité la Commission à exiger le remboursement des aides octroyées illégalement.

---

(1) cf. rapport semestriel n° 387, 2<sup>e</sup> session ordinaire de 1985-1986, p. 140 et s.

Les règles du Traité CEE qui prévoient l'examen et l'approbation préalables par la Commission de toutes les aides d'État ont pour objectif de protéger les intérêts d'entreprises concurrentes et de permettre à la Commission de n'autoriser que les aides qui contribuent de façon réelle et effective au développement économique de la Communauté.

La Commission indique qu'elle a constaté ces dernières années une augmentation des cas dans lesquels un gouvernement omet de notifier certains types d'aides à la Commission, ou accorde les subventions en violation des décisions de la Commission. Le remboursement a été demandé dans une série de cas et la décision d'exiger systématiquement la récupération renforcera la discipline communautaire relative aux aides d'État. Elle contribuera à empêcher la création de barrières artificielles au sein du marché intérieur et de cette manière, elle garantit que la politique des aides contribue effectivement à l'amélioration de la compétitivité à long terme de l'industrie européenne et au maintien d'emplois viables et durables dans des secteurs en bonne santé économique.

Ainsi, tout récemment (1), la Commission, en application de l'article 93, paragraphe 2 du Traité CEE, a-t-elle rappelé à propos de la dotation en capital de 3 milliards de francs que le gouvernement français a décidé de mettre à la disposition de la Régie Renault en 1986, sa position sur les aides nationales aux secteurs en difficulté qui doivent avoir pour but non d'accroître des productions déjà excédentaires ou de fausser la concurrence mais de permettre la restructuration par redéploiement notamment des activités.

Ainsi, « en l'absence de toute précision quant à l'usage spécifique réservé aux 3 milliards de capitaux neufs (et notamment quant à l'existence d'un plan de restructuration) » la Commission déclare-t-elle que « jusqu'à plus ample information, et conformément à sa position d'ensemble vis-à-vis des participations d'État au capital des sociétés, cette injection de capitaux neufs ne peut être considérée comme un apport de capitaux à risque, conforme à l'usage normal des entreprises dans une économie de marché, mais qu'elle s'apparente à une aide au sens de l'article 92 paragraphe 1 du traité CEE. »

Elle observe en outre que « les industries de voitures particulières et des véhicules industriels lourds sont en butte à de sérieux problèmes

---

(1) cf. Communication parue au J.O. des Communautés du 25.10.1986.

au niveau de la Communauté et le groupe en question a vendu, au cours des trois dernières années, 42 à 48 % de sa production annuelle dans le marché commun. » La Commission estime dès lors que « la mesure de soutien précitée n'est pas compatible avec le marché commun et ne saurait bénéficier des dérogations prévues aux paragraphes 2 et 3 de l'article 92 du traité CEE. »

La Commission rappelle les termes de sa communication publiée au J.O. des Communautés européennes n° C 318, du 24 novembre 1983, et « informe les bénéficiaires actuels et potentiels du caractère précaire des mesures visées au paragraphe 1 ci-dessus — tout bénéficiaire d'une aide octroyée illicitement, c'est-à-dire sans que la Commission ait pris une décision définitive à son égard, pouvant être amené à la restituer ». (1).

Cette communication constitue le premier acte de la procédure qui peut aboutir, au titre de l'article 93 du Traité CEE, à la saisine de la Cour de Justice par la Commission ou tout État intéressé.

De même, la Commission entend-elle obtenir le remboursement d'aides communautaires indûment perçues par les États. Mais cette volonté de la Commission n'est, on s'en doute, guère appréciée des États sommés de rembourser les aides indûment perçues, et certains ont formé des recours contre ces décisions de la Commission. Ainsi, tout récemment, la Grèce a gagné une première bataille dans le procès qui l'oppose, devant la Cour de Justice, à la Commission européenne, laquelle a refusé de prendre à la charge du F.E.O.G.A.—Garantie une somme de 8 195 027 084 drachmes lors de l'apurement des comptes 1982. Pour récupérer cette somme, la Commission avait décidé de la déduire de celles qu'elle devait verser à la Grèce au titre du financement des aides dans le cadre de l'application de la politique agricole commune. C'est contre cette décision que la Grèce avait introduit son recours devant la Cour et avait demandé à la Cour qu'elle exige de la Commission, en référé (procédure d'urgence), de reporter sa décision de déduire cette somme, ceci jusqu'au trentième jour suivant le jour de la notification de l'arrêt que la Cour doit rendre sur le fond de l'affaire. Le président de la Cour, Lord Mackenzie Stuart, relève dans son ordonnance que « par le biais de sa décision », la Commission va récupérer les huit milliards de drachmes litigieux qui sont au centre du procès intenté par la Grèce. Dans ces conditions estime Lord Macken-

---

(1) La Cour de Justice est actuellement saisie du refus de restitution de subventions d'un montant de 2 millions de D.M. à une firme de textiles synthétiques, octroyées par le gouvernement allemand et le Land de Rhénanie du Nord-Westphalie.

zie Stuart, compte tenu des particularités du litige et dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, il est nécessaire de suspendre la décision de la Commission de déduire les huit milliards jusqu'au trentième jour suivant la notification de l'arrêt qui sera rendu, probablement pas avant l'année prochaine, dans cette affaire.

#### **IV. — L'ARTICLE 100 A NOUVEAU DU TRAITÉ DE ROME PROPOSÉ PAR L'ARTICLE 18 DE L'ACTE UNIQUE EUROPÉEN**

Alors même que de sommets en Conseil, de Livre blanc en programmes des présidences successives, la priorité était réaffirmée chaque fois solennellement de l'achèvement du marché intérieur, une disposition, que l'Acte Unique propose d'insérer dans le Traité de Rome, a pu susciter quelques craintes quant à d'éventuels effets pervers sur la construction d'un espace communautaire peu à peu décloisonné.

Sans même évoquer la controverse institutionnelle qui, en France et en Grande-Bretagne notamment, entoure la nature des décisions prévues par les articles 99 nouveau et 100 A, les dispositions de cet article 100 A pourraient poser quelques problèmes au regard des exigences de l'achèvement du marché intérieur. En particulier certaines interprétations pourraient, en fait, constituer une régression et non un progrès en permettant l'édiction de nouvelles dispositions nationales, dérogeant aux disciplines communautaires si les articles nouveaux devaient être interprétés par les États membres comme permettant des restrictions à la libre circulation des marchandises, des services et des capitaux, qui est au principe même du marché intérieur.

##### **A . — De nouveaux moyens pour faire établir le grand marché intérieur**

Un premier examen de ces dispositions en révèle l'ambivalence au regard de ce principe, alors même que l'Acte signé à Luxembourg se veut l'expression d'une volonté de relance de la construction européenne et spécialement d'un espace économique sans frontières intérieures. Parmi les éléments qui semblent traduire cette volonté de progrès dans l'établissement du grand marché, on peut mentionner :

— la substitution de la règle de la majorité qualifiée à la règle de l'unanimité pour l'adoption par le Conseil des mesures de rapproche-

ment des réglementations nationales qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur (en dehors des dispositions fiscales, de celles relatives à la libre circulation des personnes ou aux droits et intérêts des travailleurs salariés, qui requièrent toujours l'unanimité) (Art. 100 A) ;

— A partir de 1992, la possibilité pour le Conseil statuant à la majorité qualifiée, de réputer équivalentes les dispositions nationales n'ayant pas fait l'objet d'une harmonisation (Art. 100 B nouveau) ;

— la possibilité de procéder au rapprochement des réglementations nationales non plus seulement par voie de directives mais aussi par voie de règlements, norme qui s'impose directement aux différents États membres (une déclaration commune annexée dans l'Acte final recommande certes à la Commission de privilégier l'instrument de la directive si l'harmonisation comporte dans un ou plusieurs États membres une modification des dispositions législatives, mais le recours au règlement est implicitement reconnu en matière de rapprochement des législations) ;

— le contrôle par la Commission des dispositions nationales dérogatoires, qui lui sont obligatoirement notifiées par les États qui les jugeraient nécessaires après l'adoption d'une mesure d'harmonisation :

— enfin, la saisine directe de la Cour de Justice des Communautés, ouverte à la Commission comme à chaque État membre, au cas où une mesure dérogatoire pourrait constituer un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée dans le commerce entre États membres.

Cette procédure est, à l'évidence, plus simple et plus rapide que celle des articles 169 et 170 prévoyant la saisine préalable de la Commission, qui met en mesure l'État en cause de présenter contradictoirement des observations, puis émet un avis motivé avant tout recours à la Cour de Justice.

## **B. — Une interprétation à préciser**

Les éléments qui vont dans le sens de l'établissement d'un grand marché intérieur doivent être mis en regard des incertitudes que recèlent aussi des dispositions à l'ambiguïté préoccupante.

Il en va ainsi principalement :

— des motifs qui pourraient désormais fonder des dérogations nationales :

Ainsi, l'article 100 A nouveau prévoit-il que les États membres peuvent appliquer, même après l'adoption d'une mesure d'harmonisation, des dispositions nationales dérogatoires fondées non seulement sur les motifs prévus à l'article 36, expressément visé, mais aussi sur des motifs nouveaux. Désormais « la protection du milieu de travail ou de l'environnement » pourrait légitimer des mesures nationales dérogatoires. Les débats de ratification en cours dans les États membres permettront, il faut l'espérer, de dissiper toute ambiguïté quant à la signification de ces termes. On pourrait soutenir, en effet que la protection de l'environnement visée à l'article 100 A nouveau ne diffère pas substantiellement de la « protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de la préservation des végétaux, de la protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique », motifs énoncés à l'article 36. Ainsi, la formulation de l'article 100 A pourrait être regardée comme une confirmation, quelque peu redondante même, des impératifs de protection de la santé humaine, de préservation de la faune et de la flore, enfin, plus largement, du paysage et des monuments, qu'énumérait déjà l'article 36 et que recouvre précisément le terme général d'environnement employé à l'article 100 A nouveau.

Plus incertaine apparaît la signification de la « protection du milieu de travail ». S'il s'agit de la protection de la santé des travailleurs, cet impératif figure parmi les fondements licites de dérogation prévus à l'article 36 et rappelés par l'article 100 A nouveau.

En revanche, une interprétation de ce motif comme permettant l'édiction ou le maintien *sine die* d'une mesure nationale dérogatoire au nom de la protection d'un secteur d'activité en difficulté pourrait effectivement paralyser les progrès de l'établissement d'un marché intérieur sans frontières.

La procédure traditionnelle des clauses de sauvegarde, temporaires et contrôlées, est, à cet égard, plus en conformité avec la solidarité communautaire.

La déclaration du Danemark dans l'Acte final annexé à l'Acte unique ne laisse pas de causer une incertitude supplémentaire sur l'interprétation que pourraient donner certains États membres à ces dispositions, justifiant, de façon générale, l'adoption ou le maintien de

mesures dérogatoires dès lors qu'elles répondent à des « exigences plus élevées » que les normes communautaires d'harmonisation. Il pourrait y avoir là l'amorce d'une surenchère protectrice qui ne serait que le masque d'une surenchère protectionniste. Contraire sinon à la lettre du traité modifié, du moins à l'esprit communautaire, et largement contradictoire avec l'objectif d'achèvement du marché intérieur.

Sans doute la Cour de Justice des Communautés européennes développera-t-elle sa jurisprudence pour faire prévaloir pragmatiquement les principes de libre circulation sur d'éventuels obstacles abusivement dressés au nom des différents motifs de dérogation reconnus comme licites par l'article 100 A nouveau.

#### **V. — LA NOUVELLE APPROCHE DU LIVRE BLANC : DES RÉSULTATS ENCORE BIEN MODESTES**

Ainsi, malgré les affirmations solennelles réitérées, malgré des propositions importantes comme la libéralisation des mouvements de capitaux ou l'harmonisation des fiscalités indirectes, malgré même l'action de la Commission de la Cour de Justice pour faire entrer dans les faits le droit communautaire, le chemin semble encore loin vers cet espace sans frontières que dessinait le Livre blanc à l'horizon 1992. Des progrès sont à faire dans bien des domaines décisifs comme les normes techniques et les procédures de certification, l'harmonisation du droit des sociétés et des établissements de crédit, ou encore l'accès aux marchés publics ; ainsi, un an après l'adoption des recommandations du Livre blanc par le Conseil, le premier rapport annuel de la Commission, transmis le 22 mai 1986 au Conseil et au Parlement Européen, récapitulait les 27 propositions adoptées par le Conseil sur les 61 prévues, la Commission n'ayant par ailleurs été en mesure de déposer que 28 propositions sur les 48 prévues par le Livre blanc au titre du programme pour 1985. Le nouveau programme mis au point par les présidences successives prévoit 149 mesures à adopter d'ici juin 1987, dont 98 auraient dû être arrêtées d'ici à la fin de 1986, tous secteurs confondus, pour respecter le calendrier initial.

Mais on peut s'interroger sur les chances de réalisation de ces objectifs ambitieux quand la « nouvelle approche » du Livre blanc semble elle-même encore si difficile à accepter, à savoir l'accord sur des normes de base et la reconnaissance mutuelle des dispositions nationales plutôt que la difficile mise au point de directives d'harmonisation hautement techniques ».

Enfin, les résultats modestes des derniers conseils (ainsi le dernier Conseil Marché intérieur du 9 octobre 1986 n'a-t-il pu arrêter qu'une directive sur le bruit des appareils électro-ménagers, laissant encore 97 propositions en souffrance sur le calendrier 1986) invitent à se demander s'il ne serait pas sage de s'attacher à faire progresser l'entrée en vigueur des nombreuses directives dont le Conseil est déjà saisi avant d'en élaborer de nouvelles, s'il s'avère que la « nouvelle approche » ne permet pas la relance qu'on espérait à la suite du Conseil de Milan et n'aboutit qu'à encombrer un peu plus le cimetière des directives mort-nées.

## CHAPITRE IV

### L'INDUSTRIE ET LA RECHERCHE

Le développement industriel apparaît comme l'un des thèmes porteurs avancés le plus volontiers pour l'Europe de demain. Sir Geoffrey Howe, porté à la présidence du Conseil en juillet dernier, regrettait le 8 juillet, en présentant son programme au Parlement européen, que la Communauté consacre 65 % du budget à l'agriculture et seulement 2,3 % à la recherche développement et qu'elle représente 15 % du marché mondial pour l'agriculture contre 10 % pour les échanges de biens de haute technologie dans le domaine de l'information. De son côté, la Commission, quand elle dessine, de Livre vert en memorandum, les grands traits d'un repli de la P.A.C., déploie au contraire une activité optimiste pour élaborer à travers des programmes cadres développés dans des programmes spécifiques à multiples prolongements, les voies et moyens d'un développement industriel nouveau.

Nul ne contestera que l'intensification de la recherche est la condition nécessaire du maintien de l'industrie européenne au niveau de la compétition internationale. On pourra même estimer qu'une certaine réorientation des politiques communautaires vers la promotion des techniques nouvelles (électronique, biotechnologie, énergies nouvelles) et en particulier vers la micro-électronique où l'Europe accuse une faiblesse particulière, donnerait une dimension nouvelle à la construction européenne. L'enjeu est en effet essentiel : capacité de conquérir les marchés situés tout au long de la filière électronique, amélioration de la productivité des économies, autonomie technologique et donc politique.

Compte tenu du coût de la recherche et de la dimension des entreprises européennes, aucun État membre ne peut, seul, rattraper le retard sur les États-Unis et le Japon. Ce domaine appelle donc une concentration des efforts. Cependant, les modalités de la recherche posent de nombreux problèmes : comment éviter l'éparpillement des réalisations sans tomber dans le dirigisme bureaucratique, quel est le niveau d'efficacité d'une intervention communautaire, quel partage de responsabilité prévoir entre Communauté et États membres, adminis-

trations et entreprises. L'Europe semble actuellement chercher sa voie en tâtonnant mais non sans succès. On peut craindre cependant que l'impérialisme des considérations budgétaires ne réfrène singulièrement le foisonnement actuel des initiatives. Si tel était le cas, il resterait à espérer dans les promesses de l'Europe concrète, et à la Communauté à ressasser toujours les difficultés de ses secteurs en déclin.

## **I. — LA RECHERCHE ET LE DÉVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUE : ÉPANCHEMENTS CONCEPTUELS ET BUTOIRS FINANCIERS**

L'intervention de la Communauté dans ce domaine de la recherche et du développement technologique n'est pas récente. Pour ne pas remonter aux origines de la construction communautaire, il suffit de rappeler qu'une stratégie d'ensemble a été décidée en 1983 avec pour banc d'essai le programme Esprit destiné à combler le retard de l'Europe dans le domaine des technologies de l'information. C'est cependant en 1985 qu'a été lancé le thème de la Communauté européenne de la technologie avec le programme Eurêka et la consécration dans l'Acte unique européen des activités de recherche et de développement technologique : l'article 130 F nouveau du Traité disposera, quand la ratification de l'Acte par les parlements nationaux sera acquise, que « la Communauté se donne pour objectif de renforcer les bases scientifiques et technologiques de l'industrie européenne et de favoriser le développement de sa compétitivité internationale ». C'est sur cette lancée que la Commission a proposé au Conseil en juillet dernier l'adoption d'un programme-cadre 1987-1991 de recherche scientifique comportant des moyens financiers démultipliés.

### **A. — La Communauté de la technologie à la recherche de son financement**

#### **1. — *Le programme-cadre de recherche et de développement technologique : un renouvellement laborieux***

La Commission a commencé à réfléchir à la définition d'un programme-cadre stratégique 1987-1991 devant succéder au programme actuel 1984-1987 dès la fin de 1985. Dans un message transmis au Conseil en septembre, elle a présenté un plan détaillé pour la mise en œuvre de sa communication au Conseil de Milan de juin 1985 sur le

thème de la recherche et du développement technologiques. Selon les conceptions de la Commission, dans ce secteur, le nouveau programme-cadre devait occuper la place centrale et inclure des actions dans les domaines de l'utilisation de l'espace, la science et la technologie marine, les techniques de transports, l'amélioration des services, des infrastructures et des communications dans la Communauté.

Sur ces bases, la Commission a transmis au Conseil le 20 mars 1986 une communication sur les orientations du futur programme-cadre 1987-1991 ainsi que les grandes orientations du futur programme pluriannuel du Centre commun de recherche (C.C.R.) pour la même période.

La Commission proposait sept lignes d'action :

- gestion des ressources (notamment agricoles) ;
- gestion de l'énergie ;
- compétitivité de l'industrie et des services (technologies de l'information, télécommunications, etc...) ;
- qualité de la vie (« l'Europe contre le cancer », lutte contre le S.I.D.A., sécurité, protection de l'environnement, etc...) ;
- science et technique au service du développement ;
- potentiel scientifique et technique de l'Europe ;
- support général du développement scientifique et technique (innovation, réseaux scientifiques, traduction automatique, etc...).

D'autre part, selon la Commission, l'ampleur du défi et la capacité de la Communauté de faire face à ces activités nécessitent une augmentation sensible des moyens financiers, publics et privés, nationaux et communautaires, qui seront mis à la disposition de la recherche et de la technologie. Il serait nécessaire de fixer à environ 10 milliards d'Écus le montant de l'enveloppe globale nécessaire pour mettre en œuvre le futur programme-cadre 1987-1991. Bien qu'il traduise une augmentation sensible par rapport au budget alloué au précédent programme-cadre, ce montant ne représente que moins de 5 % de l'ensemble des dépenses de recherche des États membres au cours de la même période.

Par ailleurs, en ce qui concerne les modalités de mise en œuvre du programme, la Commission proposait un accroissement significatif de la part des actions à frais partagés entre la Communauté et les opérateurs (type Esprit) par rapport aux actions directes entreprises dans le

**Centre commun de recherche de la Communauté dont le rôle et la mission étaient réévalués.**

En effet, dans une communication relative aux développements futurs du Centre commun de recherche, la Commission estimait que le rôle principal de cet organisme dont les programmes étaient initialement centrés sur la recherche nucléaire, était de fournir les connaissances nécessaires pour la mise au point de normes et de standards, notamment dans les domaines de la sécurité et de l'environnement.

La Commission prévoyait également de renforcer le rôle joué par le C.C.R. dans la coopération avec l'industrie et les laboratoires nationaux et d'accroître le nombre de visiteurs scientifiques et de jeunes boursiers originaires des États membres dans les installations du Centre. Cette réorientation devait s'accompagner du maintien du volume des ressources financières et en personnel allouées au Centre.

Ces orientations ambitieuses mais peut-être trop hétérogènes n'ont pas obtenu l'aval du Conseil Recherche du 10 juin 1986. Les ministres ont reproché à la Commission l'imprécision de ses propositions et le caractère excessif des évaluations de coût : 10 milliards d'Écus (1 Écu = 6,80 F.). M. Devaquet, ministre délégué chargé de la Recherche et de l'Enseignement supérieur a ainsi exprimé sa position : « il faut une évaluation des objectifs et des résultats à atteindre. Elle n'apparaît que très imparfaitement dans les propositions actuelles ».

Pour Paris, en outre, le budget à prévoir pour ce programme devrait être plus proche de 3,5 milliards d'Écus que des 10 milliards préconisés, même si ce budget doit ensuite être corrigé à la hausse.

La Grande-Bretagne et l'Allemagne ont rejoint la France pour refuser des orientations jugées trop générales et risquant de n'apporter qu'une plus-value limitée à ce qui se fait au niveau national.

De manière générale, un intérêt a été exprimé pour certains programmes spéciaux : la recherche en matière de biotechnologie, Esprit (nouvelles technologies de l'information), Brite (utilisation des nouvelles technologies par l'industrie) et Race (télécommunications). La France a effectué une discrimination entre trois catégories : celle pour laquelle un développement des moyens est nécessaire et qui inclut Race, Esprit et biotechnologie ; celle pour laquelle les efforts doivent être poursuivis : qualité de vie et santé, environnement, aide aux pays en voie de développement, sécurité nucléaire et fusion thermonu-

cléaire ; et celle enfin pour laquelle les moyens peuvent subir un fléchissement, des résultats importants ayant été obtenus : ressources agricoles et énergie non nucléaire.

Dans ces conditions, la Commission a fixé à un niveau inférieur le contenu de la proposition formelle de programme-cadre qu'elle a déposée sur la table du Conseil en juillet dernier. Les montants estimés nécessaires s'élèvent désormais à 7,735 milliards d'Écus auxquels s'ajouterait une réserve de 15 % permettant de renforcer les moyens alloués à certains projets.

La répartition sectorielle de ces montants a été prévue comme suit :

		(mio d'ECUs)
1.	<b>LA QUALITÉ DE LA VIE.</b> 1.1. La santé .....	150
	1.2. L'environnement .....	425
2.	<b>VERS UNE SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION.</b> Technologies de l'information	2.050
3.	<b>LE RÉSEAU SANGUIN DU GRAND MARCHÉ.</b> 3.1. Les télécommunications .....	800
	3.2. L'intégration des technologies des télécommunications avec celles de l'information et de l'audio-visuel dans des services nouveaux d'intérêt commun .....	300
	3.3. Les transports .....	20
4.	<b>L'APPLICATION DES NOUVELLES TECHNOLOGIES A LA MODERNISATION DES SECTEURS INDUSTRIELS.</b> 4.1. Les technologies des industries manufacturières .....	500
	4.2. Sciences et technologies des matériaux et des matières premières .....	370
	4.3. Les normes techniques, méthodes de mesure et matériaux de référence .....	240
5.	<b>LA POURSUITE ET L'ACTUALISATION DE L'ACTION EN MATIÈRE D'ÉNERGIE</b>	
	5.1. Fission .....	
	5.2. Fusion .....	1.100
	5.3. Énergies non nucléaires et utilisation rationnelle de l'énergie .....	210
6.	<b>LA BIOTECHNOLOGIE : UN NOUVEAU CARREFOUR TECHNOLOGIE</b>	450
	6.1. Biotechnologies, gestion des ressources agricoles, sciences et technique au service du développement .....	
7.	<b>VALORISATION DES RESSOURCES MARINES.</b> Sciences et technologies	80
8.	<b>L'EUROPE DES CHERCHEURS.</b> Mise en œuvre	460
<b>TOTAL</b>		<b>7.735</b>

La Commission estime ainsi avoir tenu compte du grand intérêt marqué par les États membres à l'égard des actions qui tendent à l'amélioration de la compétitivité de l'industrie européenne. Elles absorbent 60 % des dépenses totales prévues.

Le président du Conseil Recherche a exprimé le désir que le programme soit adopté lors d'une réunion le 9 décembre prochain. Il n'est pas encore possible de dresser l'esquisse de ce qu'il pourra être après les débats du Conseil. De sérieuses révisions paraissent cependant inévitables dans la mesure où le projet de budget adopté le 9 septembre

dernier par le Conseil fait supporter aux crédits de recherche une part essentielle de l'effort de rigueur poursuivi. Il est intéressant de noter d'autre part que, lors des débats qui ont suivi la présentation du budget par le président du Conseil, de nombreux parlementaires se sont inquiétés du sort réservé à la politique de recherche.

## 2. — *Les programmes sectoriels*

L'Acte unique européen prévoit que « la mise en œuvre du programme-cadre se fait au moyen de programmes spécifiques développés à l'intérieur de chacune des actions » (article 130 K nouveau). C'est dans ce cadre que s'insèrent désormais un certain nombre de programmes engagés dès 1984-1985 et dont la durée prévue d'exécution s'étend pour les principaux d'entre eux jusqu'en 1988.

Compte tenu des réorientations prévues par le nouveau programme-cadre en discussion, la Commission a transmis le 27 mai au Conseil quatre communications concernant respectivement la seconde phase du programme Esprit et la révision de trois autres programmes : le plan de stimulation des coopérations et des échanges scientifiques et techniques européens, le programme de recherche Brite pour les technologies industrielles, et le programme de recherche en biotechnologie.

### a) *La révision du programme Esprit*

Esprit procède d'une décision du Conseil du 28 février 1984, relative à un programme stratégique de recherche et développement dans le domaine des technologies de l'information. Le programme, qui porte sur les domaines suivants :

- technologies du logiciel,
- traitement avancé de l'information,
- bureautique,
- fabrication gérée par informatique,
- micro-électronique de pointe,

tend à constituer des équipes de chercheurs d'une taille suffisante et « assez stables dans le temps » pour obtenir des résultats probants ; Esprit doit également diminuer les retards résultant de la dépendance à l'égard des technologies importées dans ces domaines, notamment par rapport aux États-Unis et au Japon.

Un jugement positif sur sa mise en œuvre et sur les perspectives d'avenir a été porté à l'occasion d'une « Conférence Esprit » qui a réuni à Bruxelles au début d'octobre 1986 un millier d'experts de l'industrie et des instituts de recherche.

La Commission estime qu'il est nécessaire de tripler l'effort financier actuel afin d'engager une seconde phase qui couvrirait la recherche et le développement préconcurrentiels, en particulier dans les secteurs suivants :

- micro-électronique et péri-informatique,
- systèmes de traitement de l'information,
- applications, y compris l'automatisation industrielle et la bureautique.

En effet, selon le vice-président de la Commission Narjes, en charge de ce secteur, « malgré le peu de temps écoulé depuis le début du programme, soit deux ans et demi, alors que l'objectif est fixé à dix ans, il est déjà possible d'affirmer que ce programme a permis de faire avancer la standardisation, de développer des systèmes et d'obtenir des résultats, y compris des brevets, ainsi que d'encourager et de stimuler de nouvelles coopérations technologiques et industrielles prometteuses dans la Communauté ». En bref, souligne M. Narjes, comparée aux actions entreprises au niveau national, la stratégie Esprit apporte une valeur ajoutée, à la fois en mettant en commun des ressources financières et humaines jusqu'à présent dispersées et en élargissant le champ des options.

A l'appui de ses demandes, la Commission développe une analyse extrêmement fouillée des besoins dans le domaine des technologies de l'information. Elle souligne ainsi que parmi la gamme d'applications qui seront nécessaires pour maintenir l'industrie européenne dans la course avec ses concurrents américains et japonais, il faut retenir le rôle essentiel des nouvelles générations de « puces » électroniques ; elle rappelle que les technologies de l'information ne sont pas seulement une industrie importante en soi mais contribuent largement à la compétitivité de la plupart des secteurs économiques. En dépendent déjà fortement les banques et assurances, les télécommunications, la machine-outil, l'industrie aéronautique, l'instrumentation médicale et optique. Les technologies de l'information sont en outre, rappelle la Commission, un facteur de mutation sociale, leur intégration à d'autres technologies a entraîné l'apparition de nouvelles applications et de nouveaux services dans des secteurs tels que l'éducation, les transports et la médecine.

Or l'enveloppe fixée à 750 millions d'Écus pour la première phase de 5 ans serait déjà presque totalement épuisée en dépit d'une sélection très sévère des projets : 200 ont été retenus sur plus de 1 000 propositions depuis le lancement du programme en 1984.

Le raffinement du discours, là encore, ne prévaudra vraisemblablement pas sur l'impératif budgétaire, et le programme Esprit subira sans doute lors de sa révision les conséquences de l'état d'esprit qui fait, plus encore que dans d'autres secteurs, du débat sur la politique de recherche et développement technologique le sous-produit du débat budgétaire.

b) *La révision de trois programmes de Recherche et Développement technologique*

Ont fait également l'objet de trois communications du 27 mai 1986, le plan 1985-1988 de stimulation des échanges scientifiques et techniques européens, le programme 1985-1988 Brite pour les technologies industrielles, le programme 1985-1989 de recherche en biotechnologie.

La Commission considère que ces propositions illustrent les thèmes prioritaires proposés dans le prochain programme-cadre sans pour autant préjuger des résultats des délibérations du Conseil sur celui-ci.

La nécessité de réviser ces trois programmes récents tiendrait à plusieurs raisons. La principale est, une nouvelle fois, financière. De très nombreuses propositions de qualité sont en attente faute de moyens financiers. Afin de permettre la prise en compte d'un certain nombre de projets écartés dans un premier temps, il faudrait donc réévaluer les dotations des trois programmes, fixées respectivement à 60, 125 et 55 millions d'Écus à l'heure actuelle.

Il s'agirait d'autre part de tenir compte des nouvelles perspectives de recherche qui ont pu apparaître dans certaines disciplines depuis l'élaboration du programme, d'envisager son extension à l'Espagne et au Portugal, d'associer plus étroitement le secteur industriel au programme de biotechnologie et au plan de stimulation, ainsi que d'ouvrir mieux le programme Brite aux petites et moyennes entreprises.

## B. — L'Europe de la technologie à la recherche de ses méthodes

### 1. — *Eurêka ou la Communauté hors les murs*

Le projet Eurêka, lancé par la France en avril 1985 est significatif des progrès de l'idée d'Europe à géométrie variable poussée à la limite de ses conséquences puisqu'il s'agit d'associer non plus certains États membres mais certains pays européens selon des configurations variant avec les projets englobés dans Eurêka. Cette évolution n'est pas inédite puisque depuis 1970 le programme C.O.S.T. (coopération européenne dans le domaine de la recherche scientifique et technique) a inauguré une « coopération à la carte » qui regroupe actuellement 19 pays. Eurêka donne toutefois un relief nouveau à l'idée et apparaît actuellement grâce à la rapidité de sa mise en place comme l'élément privilégié d'un effort européen de remise à niveau sur le plan de la R.D.T.

La célérité avec laquelle l'opération est jusqu'à présent réalisée en dépit des obscurités initiales n'est pas niable. Une conférence ministérielle réunie à Hanovre en novembre 1985 a adopté la charte constitutive du projet ainsi qu'une liste de dix actions. Une rencontre de hauts responsables à Londres en janvier 1986 a permis d'approuver seize nouvelles actions. En juin dernier, une nouvelle conférence ministérielle, la troisième, a réuni à Londres les 19 pays membres afin de lancer une nouvelle étape, avec succès semble-t-il.

En effet, 62 projets nouveaux ont été approuvés, ce qui témoigne de l'intérêt des entreprises. D'autre part, il a été décidé de créer un secrétariat « léger » de sept membres, quatre venant des pays de la C.E.E., deux des autres pays européens participant à Eurêka, le septième étant désigné par la Commission européenne. Ce secrétariat s'installera à Bruxelles. La France qui, appuyée par les Allemands, présentaient la candidature de Strasbourg, n'a donc pas eu gain de cause. En contrepartie, le premier directeur du secrétariat sera un Français.

La procédure d'adoption des projets a également été précisée. Les pays membres donnant leur aval à un projet conçu par leurs entreprises respectives le transmettront au secrétariat. Les autres pays disposeront alors d'un délai de quarante cinq jours pour poser des questions, faire éventuellement connaître des objections, ou encore indiquer que certains de leurs industriels souhaitent y être associés. Au terme de ce délai, le projet sera réputé prêt à être approuvé. D'ici à la prochaine

session ministérielle, qui se tiendra le 16 décembre à Stockholm, les experts du « groupe à haut niveau » devront examiner dans quelle mesure le label Eurêka peut être assorti d'avantages particuliers, notamment commerciaux, tel l'accès privilégié à des marchés publics.

Ces développements laissent non résolus un certain nombre de problèmes, en particulier celui de l'articulation avec les programmes de la Communauté et celui du mode de financement. En ce qui concerne le premier point, la charte constitutive de Hanovre indique que « les projets n'ont pas pour objet de se substituer à l'actuelle coopération technologique européenne... Leur objectif est au contraire de la prolonger et de la compléter. » On explique par ailleurs que l'approche d'Eurêka est différente de celle des programmes communautaires puisqu'Eurêka doit s'attacher au développement des techniques de base conduisant directement à la définition de prototypes industriels alors que les programmes communautaires interviennent à un stade préconcurrentiel. Il reste toutefois que l'examen détaillé des projets présentés montre qu'il y a déjà de nombreux cas de chevauchement entre certains projets. On peut ainsi citer le projet Eurêka « conception et réalisation de membranes d'ultrafiltration » qui groupe les mêmes contractants que Brite, selon un recensement effectué par le Parlement européen. Pour la plupart des 26 premiers projets retenus, un chevauchement éventuel ou constaté avec un programme communautaire en cours est ainsi relevé.

Seule la pratique révélera la nature réelle des problèmes posés. On peut cependant estimer que l'articulation devrait se faire au niveau de chaque projet, doté d'une structure de type industriel où entreprises, institutions publiques et privées prendraient des parts. La Communauté pourrait donc s'insérer dans cette organisation en mobilisant ses instruments de financement.

Le financement est précisément le second point non résolu. Il a été convenu qu'Eurêka recevrait « le soutien approprié des Communautés européennes et des gouvernements des pays participants » et que « les entreprises et instituts de recherche participant à un projet Eurêka en assureront le financement par leurs moyens propres, par le recours au marché financier ainsi que, le cas échéant, en prenant en compte les fonds publics mis à leur disposition. »

Si la France a annoncé son intention de doter le projet d'un milliard de francs et l'Allemagne a promis une contribution de 300 millions de marks, d'autres États membres, en particulier la Grande-Bretagne, sont réticents sur le principe du financement public et l'on

peut craindre qu'en tout état de cause les apports d'argent public aux projets proviennent d'un redéploiement des moyens nationaux et non d'une augmentation globale des crédits publics.

## 2. — *Questions sur la coopération technologique*

Les développements d'Eurêka font clairement ressortir les problèmes de méthode que pose l'intervention de pouvoirs publics dans la recherche et le développement technologiques. Deux logiques s'opposent. Selon celle d'Eurêka, l'initiative appartient à la base aux opérateurs économiques et donne lieu seulement ensuite à la définition de programmes dans le cadre d'une structure très légère, le Secrétariat, qui fonctionne comme bourse d'informations et non comme organe dirigeant. La logique des programmes communautaires est différente puisque tout part de programmes déterminés par des administrations après enquête auprès de la profession. Ces programmes tendent à orchestrer une stratégie du développement technologique.

L'efficacité de l'Europe technologique est suspendue au choix entre ces deux méthodes. L'une a le mérite de la clarté et dessine les perspectives ordonnées d'un jardin à la française. Elle semble plus proche de l'idéal communautaire dans la mesure où les petits pays sont mieux assurés de retombées technologiques. Eurêka, au contraire, sous des aspects encore flous se propose de répondre aux besoins concrets de l'industrie, suppose que celle-ci est la mieux désignée pour définir ses besoins, écarte de ses priorités toute finalité « aide au développement technologique » des petits États qui paraît de nature à peser sur les résultats des programmes communautaires. On peut craindre que le retardement prolongé d'un choix entre ces deux orientations ne provoque une déperdition de moyens dont chacun s'accorde à déplorer la modicité, et ne donne de l'Europe technologique l'image d'un foisonnement peu productif en définitive. Il serait cependant injuste que l'aspect sommaire d'une dérive bureaucratique s'impose à l'opinion publique. Sur le terrain, des progrès sont en effet régulièrement enregistrés : exemple le plus récent, à la fin du mois d'octobre, une équipe du département de biologie moléculaire de l'Université libre de Bruxelles vient d'annoncer une découverte importante sur la maladie du sommeil, dans le cadre du programme communautaire de recherche « science et technologie du développement ». Il faut donc souhaiter que le prochain Conseil Recherche soit en mesure de donner une définition plus structurée de ce que doit être l'Europe de la technologie.

Il ne serait pas inintéressant d'autre part que la réflexion qui pourrait être engagée à cette occasion fournisse des indications sur la signification, au regard de l'idée de construction européenne, des développements de l'Europe à géométrie variable évoqués ci-dessus.

### C. — Promesses et besoins de l'Europe concrète

#### 1. — *Les accords entre entreprises*

Derrière la relative confusion des développements institutionnels, l'Europe concrète, qui associe les entreprises dans des tâches d'intérêt commun en vue de la conquête de parts de marchés, continue de se profiler.

Ainsi, au début du mois d'octobre, huit grandes firmes européennes des technologies de l'information (Bull, I.C.L, Nixdorff, Olivetti, Philips, Siemens, S.T.E.T. et Thomson) ont créé une société commune appelée Spag Services s.a. Elle a pour but de tester la conformité des équipements informatiques aux normes définies par les organismes internationaux de normalisation. Elle aura aussi pour mission de garantir aux utilisateurs que les produits informatiques seront compatibles entre eux ; elle pourra pour cela proposer ses services au cours de l'élaboration des produits afin que soit acquise la conformité aux standards d'interconnexion de systèmes ouverts définis et préconisés par les organismes européens de normalisation (CEN-CENELEC, CEPT) et à ceux élaborés par elle-même en tant que de besoin.

La portée de cet accord apparaît si l'on considère l'importance de ne pas abandonner à un seul constructeur, I.B.M. en l'occurrence, la propriété des normes et des standards de communication. Cela permet aux utilisateurs de diversifier leurs sources d'approvisionnement et ouvre des marchés qui, sans cela, seraient captifs à l'heure où se multiplient les équipements d'informatique, de bureautique et de télématique dans l'entreprise. Ainsi pourrait se constituer un marché plus large et plus homogène en Europe et donc se créer une dimension d'échelle favorable au renforcement des industries européennes des technologies de l'information.

Il est aussi nécessaire de noter la confirmation en ce même début d'octobre des succès d'Airbus avec la vente de cent avions A-320 à la compagnie américaine Northwest. Il est vrai cependant que des affaires plus anciennes comme celle du rachat de Westland début 1986 ou

celle de l'avion européen de combat à l'été 1985 incitent à mesurer l'optimisme que suscitent ces développements de l'Europe concrète et posent le problème des limites de celle-ci en termes de rationalité économique.

## *2. — Une condition : le marché intérieur*

Dans son programme de travail pour 1986, la Commission annonçait son intention de donner une priorité particulière aux dispositions de son Livre blanc favorisant le développement de la coopération technologique. Aucun progrès significatif n'a cependant été accompli afin de relayer les efforts de coopération des entreprises et de créer l'environnement juridique de la nouvelle croissance. En fait de croissance, les perspectives restent singulièrement obérées par le poids des industries traditionnelles en déclin.

## **II. — POLITIQUE INDUSTRIELLE**

### **A. — La construction navale à vau l'eau : la négociation de la sixième directive d'encadrement des aides aux chantiers navals**

A la suite du dépôt en juillet d'une communication de la Commission sur l'avenir de la construction navale dans la Communauté, un débat s'est engagé sur l'adoption d'une sixième directive d'encadrement des aides aux chantiers navals.

Elle ferait suite à la 5<sup>e</sup> directive adoptée en 1981 et prorogée en 1982 et 1984 qui autorisait les États membres à verser des aides dans un but de restructuration du secteur de la construction navale afin de le mettre en condition d'affronter la concurrence. La Commission dresse dans son document le constat d'échec de cette politique « malgré d'importants efforts de restructuration, impliquant des sacrifices économiques et sociaux considérables, la crise n'a fait que s'accroître (...) à l'heure actuelle, le niveau des commandes nouvelles est tombé au point d'exiger des interventions structurelles radicales tant dans la Communauté que chez ses principaux concurrents. » En effet, en 1985, la Communauté, avec une production de 2 millions de tonnes de

jauge brute compensée, contre 5,1 millions en 1976, ne représentait plus que 14,2 % du total mondial, soit une réduction de 61 % par rapport à 1976.

Trois grands axes apparaissent dans la proposition de directive déposée à la suite de la communication de juillet dernier : éviter la survie artificielle des chantiers par le biais des aides publiques, éviter une concurrence débridée entre États membres pour conserver les parts de marché subsistant dans la Communauté, favoriser les productions qui restent concurrentielles sur le marché international, celles qui comportent une technologie avancée.

Le plafond des aides serait calculé de manière à ne soutenir que les chantiers les plus spécialisés et les productions jugées concurrentielles : méthaniers, paquebots de croisière, ferries, bateaux de ravitaillement des plates-formes pétrolières par exemple.

Le projet de directive prévoit par ailleurs que « les aides aux investissements ne peuvent être octroyées pour la création de nouveaux chantiers ou pour des investissements dans des chantiers existants si elles sont de nature à accroître la capacité de construction navale des États membres. » A l'appui de ce principe, il est aussi indiqué que les aides « à la fermeture partielle ou totale des chantiers de construction ou de réparation navale peuvent être considérées comme compatibles avec le bon fonctionnement du marché commun à condition que la réduction des capacités qui en résulte soit réelle et irréversible. »

Il s'agit donc pour la Commission d'organiser le repli de la production communautaire. Compte tenu de l'état du marché, une telle politique peut certes être envisagée, mais encore reste-t-il à envisager les conséquences sociales et régionales. Un document aurait dû préciser sur ce point les intentions de la Commission, cependant des retards dans son élaboration ont empêché sa production dans des délais permettant l'ouverture au Conseil d'un débat complet. Il est donc à craindre que la négociation de la 6<sup>e</sup> directive ne soit engagée dans des conditions d'insuffisante préparation.

## **B. — Sidérurgie : la volonté de libéralisation de la Commission**

La Commission a présenté à la mi-septembre une nouvelle proposition tendant à poursuivre la libéralisation du marché des produits

sidérurgiques. Ces nouvelles mesures, que le Conseil a examinées le 20 octobre, ont été accueillies par de vives critiques de la part des entreprises et du Comité consultatif C.E.C.A.

### 1) *La proposition de la Commission*

Dans le but de mettre fin de façon progressive à l'état de « crise manifeste », fondé sur l'article 58 du traité C.E.C.A., au plus tard à la fin de l'année 1988, la Commission propose que les produits suivants soient libérés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1987 : fil machine (catégorie IV), laminés marchands (catégorie VI), tôles galvanisées (catégorie I c), et profilés lourds (partie de la catégorie III).

Cette libéralisation, qui fait suite à celle des tôles autrement revêtues (catégorie I d) et des ronds à béton (catégorie V) intervenue en 1986, ne laisserait plus dans un régime communautaire d'encadrement que les coils à chaud (catégorie I a), les tôles non revêtues (catégorie I b), les tôles quarto (catégorie II) et les profilés (partie de la catégorie III), dont la libéralisation interviendrait en 1989.

Concernant les quotas de production, la Commission voudrait faire passer de 65 % à 45 % le pourcentage de la production sidérurgique qui y est encore soumise.

Pour justifier ces nouvelles propositions, la Commission donne une raison d'ordre général. A son sens, le maintien du régime des quotas enlève au marché la souplesse dont il a besoin et le retour progressif à une libre concurrence dans le cadre d'un marché de l'acier libéralisé constitue la condition essentielle de la poursuite du processus de restructuration dans la sidérurgie. Les entreprises seront alors incitées à renforcer leur productivité et à éliminer les capacités excédentaires.

La Commission avance également des raisons d'ordre économique à l'appui de ses propositions. Elle considère que les coûts de production ont sensiblement diminué dans plusieurs secteurs grâce à la chute du prix du pétrole et de l'énergie qui alimente les hauts fourneaux. La baisse du cours du dollar américain a en outre réduit le prix du minerai de fer et de la ferraille. La Commission ajoute que la sidérurgie a déjà bénéficié d'un volume exceptionnel de subventions publiques et qu'elle doit désormais reprendre l'habitude de vivre dans un régime de concurrence.

Et, de fait, la sidérurgie européenne aurait reçu, d'après la Commission, 37,79 milliards d'écus (environ 257 milliards de francs) de subventions publiques entre 1980 et 1985, date à laquelle les versements devaient prendre fin.

## 2) *Les réactions*

Les milieux sidérurgiques rassemblés au sein d'EUROFER ont accueilli avec surprise et mécontentement la nouvelle proposition de la Commission de poursuivre la libéralisation du marché commun de l'acier. Considérant que la mesure proposée va trop vite et trop loin, les producteurs d'acier avancent que la situation conjoncturelle et les perspectives d'évolution restent médiocres et qu'en 1987 la consommation d'acier dans la Communauté ne pourra, dans la meilleure des hypothèses, que maintenir son niveau actuel. Les producteurs estiment en outre que les marchés à la grande exportation vers les pays tiers restent déprimés et qu'il convient de renforcer et non d'assouplir les mesures de protection actuellement en vigueur avec le système des « arrangements ».

La réaction du Comité consultatif C.E.C.A. à la proposition de la Commission a été très vive. Dans une résolution adoptée à la mi-octobre, le Comité a demandé que le processus de libéralisation engagé le 1<sup>er</sup> janvier 1986 soit interrompu immédiatement et qu'un plan de crise soit établi pour éviter à l'industrie sidérurgique communautaire de graves difficultés. Dans sa grande majorité, le Comité consultatif C.E.C.A. a estimé qu'il serait déraisonnable et prématuré de poursuivre la libéralisation dans la situation actuelle et d'abandonner le secteur communautaire de l'acier aux mouvements incontrôlés du marché. D'après lui, une libéralisation accrue entraînerait une concurrence ruineuse pour les premiers résultats obtenus par les restructurations. Les importations augmenteraient brutalement et c'est au contraire une législation anti-dumping qu'il faudrait renforcer pour protéger le marché communautaire, à la manière de ce qui est fait aux États-Unis et au Japon.

Le Conseil Acier du 20 octobre 1986 a examiné la proposition de la Commission et, comme cela était prévisible, n'est pas parvenu à un accord, renvoyant l'examen du dossier à sa prochaine session prévue pour le 18 novembre.

## CHAPITRE V

### LA POLITIQUE DES TRANSPORTS

La Cour de Justice des Communautés européennes a décidément une jurisprudence féconde en matière de transports.

Après son important arrêt du 22 mai 1985 sur le recours en carence introduit par le Parlement européen contre le Conseil, elle a rendu un an plus tard, le 30 avril 1986, un autre arrêt attendu sur l'application des règles de concurrence du traité C.E.E. à la fixation des tarifs de transport aérien. Le Conseil Transports n'est pas encore parvenu, au cours de ses deux sessions des 19 et 30 juin 1986, à tirer les conséquences de l'arrêt de la Cour mais il n'est pas exclu que la présidence britannique parvienne avant la fin de l'année à dégager un accord sur le régime communautaire applicable aux transports aériens pour définir jusqu'où la libéralisation peut aller.

Si la recherche d'une réglementation communautaire dans ce secteur n'a pas encore aboutie, des progrès intéressants ont par contre été enregistrés en matière de transports routiers. Par ailleurs, concernant les infrastructures de transport, la Commission a communiqué au Conseil le 27 juin 1986 un programme à moyen terme qui n'a pas encore été examiné.

#### I. — LA RECHERCHE D'UN RÉGIME COMMUNAUTAIRE APPLICABLE AUX TRANSPORTS AÉRIENS

« Il est contraire aux obligations imposées aux États membres par le traité C.E.E. d'homologuer des tarifs aériens et d'en renforcer les effets lorsqu'il est constaté que ces tarifs sont le résultat d'un accord, d'une décision d'association d'entreprises ou d'une pratique concertée contraire aux règles de la concurrence ». Tel est l'apport essentiel de l'arrêt du 30 avril 1986 de la Cour de Justice et l'amorce d'un mouvement de déréglementation des transports aériens dans la Communauté auquel il appartient maintenant au Conseil de fixer les limites.

On se souvient que l'arrêt de la Cour de Justice, en confirmant l'application des règles de concurrence du traité de Rome au transport aérien, précisait les modalités de leur mise en œuvre en l'absence d'un règlement d'application des articles 85 et 86 au transport aérien. Il évoquait également avec prudence l'incompatibilité éventuelle des procédures françaises d'homologation avec le droit communautaire mais il ne réglait pas deux questions d'importance : celle de la combinaison du principe de concurrence avec la mission de service public des compagnies aériennes et celle de la validité des accords bilatéraux de transport aérien conclus par des États membres antérieurement à l'entrée en vigueur du traité de Rome.

### **A. — Le dynamisme de la Commission pour libéraliser les transports aériens**

La Commission des Communautés a accueilli avec une grande satisfaction l'arrêt du 30 avril 1986 de la Cour de Justice et s'est employée depuis lors à obtenir des compagnies aériennes nationales des États membres qu'elles mettent fin à leurs pratiques d'entente. Elle a également révisé ses propositions au Conseil en matière de transport aérien et souhaité un assouplissement du régime des vols interrégionaux.

#### *1) Les procédures à l'égard des compagnies aériennes nationales*

Le 22 juillet 1986, en prolongement de l'arrêt de la Cour et sur la base de l'article 89 du traité C.E.E., la Commission a envoyé à dix compagnies aériennes de la Communauté des lettres constatant qu'elles avaient commis des violations des règles de concurrence du traité et leur enjoignant de mettre fin aux arrangements avec leurs concurrents en matière de tarifs et de répartition du marché. Les destinataires des lettres étaient la Sabena (Belgique), SAS (Danemark), Lufthansa (R.F.A.), Olympic Airways (Grèce), Air France, Aer Lingus (Irlande), Alitalia (Italie), KLM (Pays-Bas), British Airways et British Caledonian (Royaume-Uni).

Les lettres décrivent et dénoncent dans le détail les arrangements existants et les raisons pour lesquelles ils sont considérés comme illégaux. Elles s'appuient sur une enquête effectuée en 1981 par la Commission et demandent aux compagnies de présenter à la Commission des commentaires et de l'informer dans un délai de deux mois des mesures qu'elles comptent prendre pour supprimer les restrictions à la

concurrence. Les infractions constatées par la Commission concernent les tarifs, la capacité et le partage des recettes mais ne portent pas sur des dispositions relatives aux horaires de vol, à l'utilisation des installations au sol et à l'accès aux marchés. Les lettres varient en fonction du type d'accord conclu par chaque compagnie et n'ont pas été adressées aux compagnies espagnoles et portugaises en raison du délai que les deux nouveaux membres sont en droit de demander pour se conformer aux normes communautaires.

La procédure prévue en ce domaine par le traité pourrait déboucher sur de nouvelles saisines de la Cour de Justice. En effet, à l'issue du délai de deux mois et en l'absence de réponse des compagnies aériennes, la Commission devrait adresser un « avis motivé » aux gouvernements dont dépendent les compagnies incriminées. C'est après cette mise en demeure que la saisine de la Cour pourrait être faite.

A la mi-septembre, la Commission a accordé un délai supplémentaire de deux mois, portant la date-limite de réponse au 22 novembre 1986, aux dix compagnies aériennes européennes chez lesquelles elle avait décelé certaines pratiques déloyales. Toutes les compagnies, à l'exception d'Olympic Airways et Alitalia, avaient fait savoir à cette époque à la Commission qu'elles étaient disposées à examiner de près le problème soulevé mais cinq d'entre elles (Air France, Alitalia, Olympic Airways, Sabena et SAS) avaient demandé un délai supplémentaire pour répondre au fond. Une série de rencontres informelles avait cependant eu lieu entre certaines compagnies et la Commission, qui engageait déjà au début du mois d'octobre des négociations pour tenter de faire progresser le dossier.

En utilisant ses pouvoirs propres et en exerçant une pression sur les compagnies aériennes pour engager la dérégulation dans le transport aérien européen, la Commission ne cherche pas à créer une concurrence sauvage « à l'américaine » parmi les transporteurs européens. Son objectif est une « dérégulation douce et prudente », conforme à une déclaration faite au mois de juillet et résumant bien l'esprit et les principes dans lesquels elle entend mettre en œuvre l'arrêt du 30 avril 1986 de la Cour de Justice :

« La Commission est déterminée à garantir aux citoyens européens l'accès à une vaste gamme de services aériens à un coût raisonnable. Si nos industries doivent pouvoir tirer avantage du marché intérieur de la Communauté, il ne peut être question de tolérer que des pratiques restrictives et les surcoûts qu'elles entraînent pour le transport aérien entravent l'expansion des échanges de biens et de services dans

la Communauté. Il est indéniable qu'une plus grande vérité des prix et des coûts dans les transports aériens stimulera le développement du tourisme et des services qui s'y rattachent et bénéficiera à l'industrie aéronautique ainsi qu'à d'autres secteurs importants de l'économie. La Commission a le devoir de veiller à ce que le droit à des conditions loyales de concurrence que le traité garantit aux citoyens et aux entreprises s'applique également aux voyages aériens. A cette fin et en tenant compte des conclusions récentes du Conseil européen à La Haye, la Commission a décidé d'engager l'action prévue à l'article 89 du traité de Rome. Nous espérons ainsi déclencher une réelle dynamique au niveau du Conseil des ministres du transport pour l'amener à conclure dans les meilleurs délais les négociations engagées en vue de la libéralisation du transport aérien ».

## *2) La révision des propositions de la Commission*

Avant d'en saisir une nouvelle fois le Conseil, la Commission a tenu à réviser ses propositions initiales contenues dans son « mémorandum n° 2 » (COM (84) 72 final du 15 mars 1984) en y introduisant des dispositions plus libérales en matière de tarifs aériens et davantage de souplesse dans la répartition des droits de vol entre compagnies sur les lignes intracommunautaires. Les solutions qu'elle préconise, qui seraient appliquées pendant une période expérimentale de quatre ans, tendent à libérer progressivement les transports aériens à l'intérieur de la Communauté tant au profit des consommateurs que de l'industrie aéronautique. Ces nouvelles dispositions seraient considérées comme des dérogations aux règles normales de la concurrence au sein du Marché commun.

En révisant des propositions présentées initialement en 1979 et confirmées en 1984, la Commission continue de poursuivre son objectif d'ouverture des transports aériens à la concurrence sans concevoir une dérégulation totale du marché. Le problème est pour elle — et pour les États membres — de trouver un point d'équilibre entre une « libéralisation sauvage » dont personne ne veut et le maintien de la situation présente, qui est également considérée comme inadmissible. Inévitablement, la nouvelle approche de la Commission, qui diffère sensiblement des propositions qu'elle avait faites au cours des années antérieures, est critiquée, d'une part, par les compagnies aériennes indépendantes, les organisations de défense des consommateurs et, dans une moindre mesure, par le Royaume-Uni et les Pays-Bas, qui souhaitent une libéralisation aussi étendue que possible, et, d'autre

part, par les compagnies aériennes nationales et certains gouvernements, qui considèrent que les nouvelles propositions de la Commission vont encore trop loin.

L'accord que la Commission a suggéré au Conseil à la mi-juin 1986 a un caractère global, constituant un « paquet » couvrant à la fois les questions de tarifs, celles des capacités et l'application des règles de concurrence. Trois considérations — d'importance — ont été avancées par la Commission pour justifier les révisions dans un sens modéré de ses propositions initiales :

— **la notion de service public** : les compagnies aériennes nationales ont des obligations de service public, tel le maintien de certaines lignes peu fréquentées et donc déficitaires, auxquelles elles ne peuvent se soustraire ;

— **les normes de sécurité** : en aucun cas, la libéralisation, qui oblige à des compressions de coûts, ne doit se traduire par une moindre sécurité dans les transports aériens ;

— **l'impératif de l'emploi** : la libéralisation ne doit pas entraîner brutalement et exagérément des réductions d'effectifs en vue de parvenir à des économies de gestion.

La dérégulation envisagée par la Commission est inspirée par deux types de considérations : des considérations de principe, confirmées le 30 avril 1986 par la Cour de Justice, selon lesquelles les règles de concurrence du traité sont applicables aux transports aériens, et des considérations pratiques, qui veulent que les intérêts des utilisateurs comme des entreprises aéronautiques et des compagnies aériennes soient préservés.

Les propositions révisées de la Commission, valables pour quatre ans, sont maintenant les suivantes :

— **les tarifs** : les compagnies aériennes seraient autorisées à demander l'homologation unilatérale de leurs tarifs et à pratiquer les tarifs qui leur semblent mieux répondre à la situation du marché, à condition que ne soient pas pratiqués des tarifs hors de toute proportion raisonnable avec les coûts et que les recettes couvrent les coûts directs de la compagnie sur la route considérée. Voulant favoriser la pratique de tarifs réduits, qui ne font pas l'objet actuellement de consultations entre les compagnies, la Commission propose que les tarifs pratiqués sur une ligne aérienne reliant deux États membres et appliquant des réductions allant, d'une part de 10 % à 40 % et, d'autre part, de 40 % à 60 %, soient automatiquement homologués par les deux gouvernements concernés. Ces tarifs ne pourront être pratiqués

que si certaines conditions relatives à la longueur du séjour, le délai de réservation, l'âge du voyageur et la période de vol, sont réunies ;

— **les capacités** : pour la Commission, la répartition des capacités sur une route ne devrait plus être automatiquement décidée, la règle aux termes de laquelle deux compagnies nationales se partagent une ligne 50/50 devant être abolie. S'écartant de l'idée d'un assouplissement très progressif de cette règle du partage du marché, la Commission propose une concurrence ouverte et ne prévoit l'intervention d'un gouvernement que dans deux cas : lorsque la part de la compagnie nationale tombe en-dessous d'un seuil de 25 % du marché, et, provisoirement, lorsque la compagnie subit par rapport à l'année précédente une réduction de 45 % de sa part de passagers transportés ;

— **d'autres aspects de la concurrence** : la Commission a défini les catégories d'accords qui pourraient bénéficier d'une « exemption de l'interdiction ». Les accords considérés porteraient sur des aspects particuliers des transports aériens : attribution d'emplacements et de créneaux horaires dans les aéroports, achat et distribution de billets, accès à la gestion des réservations par ordinateur, entretien et approvisionnement au sol, traitement des bagages, du fret et des colis postaux.

### 3) *Les vols interrégionaux*

Poursuivant son travail préparatoire de libéralisation des transports aériens, la Commission a proposé le 22 juillet 1986 des mesures donnant aux compagnies européennes une plus grande liberté pour ouvrir des liaisons régionales intracommunautaires. Cette initiative devrait bénéficier aux petites compagnies aériennes et aux usagers qui doivent se rendre d'un aéroport régional d'un État membre à un aéroport régional situé dans un autre pays de la Communauté.

La Commission propose dans ce but de modifier la directive C.E.E./416 du 25 juillet 1983 organisant les services aériens réguliers interrégionaux pour le transport des passagers, d'articles postaux et de frets entre les États membres. La directive de 1983 voulait stimuler l'établissement de nouvelles communications aériennes entre les pays membres mais n'avait guère obtenu de résultat. Convaincue que le développement de ce type de liaisons répondrait à une demande précise et favoriserait l'intégration économique et le développement régional, la Commission propose de modifier la directive sur cinq points.

Il s'agirait :

— de faciliter la création de services entre les aéroports de première catégorie (les aéroports des capitales nationales) et les aéroports

de deuxième et troisième catégories afin d'aider les régions d'un pays membre à établir des liens avec les capitales d'autres pays membres. C'est ainsi que la réglementation communautaire s'appliquerait à une liaison Marseille-Rome-Naples alors qu'elle n'intervient pour l'instant que pour la liaison Marseille-Naples ;

— d'abolir la distance minimale de 400 km requise par la directive actuelle ;

— de lever les obstacles que rencontrent les compagnies nationales désireuses d'organiser des vols entre deux aéroports régionaux de deux autres pays communautaires : la nouvelle directive modifiée introduirait la notion de « cinquième liberté » permettant par exemple à la Lufthansa d'exploiter la ligne Marseille-Naples ;

— d'offrir des garanties pour que la sécurité des passagers ne soit pas compromise par les modifications envisagées ;

— d'autoriser, à certaines conditions, l'entrée sur des lignes régionales même si d'autres compagnies s'y trouvent déjà : la notion d'exclusivité disparaîtrait, une compagnie pouvant créer une liaison régionale même si cette liaison est déjà assurée par une autre compagnie.

Ces dispositions, si elles sont un jour acceptées par le Conseil, contribueraient à la réalisation du marché intérieur. La Commission précise qu'elles seraient subordonnées à la condition que, d'une part, les nouvelles communications correspondent à un élargissement de services existants ou répondent à une demande précise et, d'autre part, qu'elles ne constituent pas une liaison indirecte entre aéroports de première catégorie (les liaisons interrégionales ne doivent pas devenir des liaisons intercapitales). Concernant la sécurité des passagers, la Commission met l'accent sur la localisation, la gestion et le fonctionnement des aéroports régionaux.

La directive de 1983 ne vise que les avions offrant moins de 70 places, et la Commission étudie encore l'opportunité de la modifier pour la rendre applicable aux plus gros porteurs.

## B. — Les hésitations du Conseil

Le Conseil-Transports n'a pas trouvé, au cours de ses sessions des 19 et 30 juin 1986, l'unanimité nécessaire à l'adoption d'une réglementation communautaire ayant pour objet — paradoxe du vocabulaire — de déréglementer les transports aériens en introduisant plus de concu-

rence dans le corset des accords bilatéraux fondés sur la convention de Chicago de 1946.

A la rentrée, toutefois, le 3 octobre 1986, les ministres des transports des Douze semblent avoir rapproché leurs points de vue au cours d'une réunion informelle grâce à un ralliement du Royaume-Uni, qui assure la présidence du Conseil, aux thèses soutenues par la France et l'Allemagne fédérale.

### 1) *Les positions en présence*

Les réactions des États membres aux propositions de la Commission ont fait apparaître au mois de juin, comme précédemment, trois points de vue. Voulant exercer une pression sur la négociation politique, la Commission, pour la première fois dans l'histoire de la Communauté, menaçait d'utiliser ses pouvoirs juridiques pour traduire devant la Cour de Justice les compagnies nationales coupables d'infractions aux règles de la concurrence.

D'un côté, le Royaume-Uni, les pays du Bénélux et l'Irlande, qui laissent depuis 1984 leurs compagnies libres de fixer leurs tarifs, sont partisans d'une libéralisation très poussée sur les tarifs et le partage des capacités. De l'autre côté, le Danemark, l'Espagne et la Grèce craignent une déréglementation même modeste à laquelle leurs compagnies ne se sentent pas préparées.

La France et l'Allemagne fédérale, pour leur part, ont une position intermédiaire et se prononcent pour une déréglementation douce et une « liberté surveillée » dans les transports aériens. Alors que le Royaume-Uni, avec principalement les Pays-Bas, soutenait d'abord les propositions de la Commission, la position commune de la France et de l'Allemagne, inspirée largement des propositions du ministre français des transports, contestait notamment le partage des capacités tel que la Commission l'envisageait.

Les propositions franco-allemandes, qui devaient être reprises en grande partie par le compromis de la présidence britannique le 3 octobre, sont les suivantes :

a) **concernant les tarifs**, les deux délégations retiennent des propositions de la Commission la possibilité pour les compagnies de déposer unilatéralement leurs tarifs sans concertation préalable et sans que

ceux-ci soient établis en rapport avec les coûts réels. Les deux pays acceptent également le système des « zones tarifaires » pour les tarifs réduits et très réduits, dans lesquelles jouerait un régime d'approbation automatique, une flexibilité additionnelle opérant pour certains tarifs situés hors des zones. Une « clause d'arbitrage », encore à préciser, doit également exister.

En revanche, la France et l'Allemagne fédérale rejettent un aspect important des propositions de la Commission : les taux de réduction applicables pour les tarifs réduits bénéficiant de l'autorisation automatique. La Commission a proposé que la « zone tarifaire I » (tarifs réduits) comporte des tarifs compris entre 90 et 60 % du tarif de référence, alors que les deux pays demandent qu'ils soient compris entre 90 et 65 %. Pour la « zone tarifaire II » (tarifs très réduits), la Commission propose des tarifs compris entre 60 % et 40 % du tarif de référence alors que la France et l'Allemagne demandent une fourchette 65 %/45 %. Les deux délégations veulent, en outre, que l'autorisation automatique des tarifs réduits soit soumise à trois conditions : le billet doit comporter l'aller et retour, permettre un séjour minimal de six jours (« règle du dimanche ») et maximal de six mois.

**b) concernant le partage des capacités**, la France et l'Allemagne acceptent les principes généraux énoncés par la Commission : les compagnies aériennes ne doivent pas être obligées de conclure des accords de répartition de capacité et devraient être autorisées à accroître leur capacité dans certaines limites. De la même façon, les États devraient pouvoir conclure des accords bilatéraux plus souples.

Par contre, les deux pays demandent une plus grande progressivité dans l'introduction de la concurrence en matière de capacité. L'intervention d'un gouvernement lorsque la capacité de sa compagnie tombe en-dessous de 25 % de la capacité totale sur la relation bilatérale concernée leur paraît une règle trop brutale, même si elle devait être aménagée provisoirement. Les propositions franco-allemandes demandent une étape expérimentale de trois ans, et non de quatre ans, où la répartition minimale entre deux compagnies serait de 45 % — 55 % des sièges, puis, si l'expérience est concluante, jusqu'à 40 % — 60 % à partir de la troisième année. Cette position est d'ailleurs soutenue par 16 des 20 membres que compte l'Association européenne des transporteurs aériens.

**c) concernant la concurrence**, la France et l'Allemagne sont favorables à un règlement communautaire qui fixerait les critères par les-

quels certains accords entre compagnies aériennes pourraient obtenir une « exemption par catégorie ».

## 2) *Le compromis de la présidence britannique*

En ralliant, malgré la ferme opposition des Pays-Bas, les propositions franco-allemandes au cours de la réunion informelle des ministres des transports du 3 octobre, le Royaume-Uni a proposé un compromis qui est susceptible d'aboutir à un accord au cours d'un prochain Conseil-Transports.

Les suggestions de la présidence, qui pourraient être une base convenable de négociation pour la plupart des États membres, portent sur le partage des capacités, les tarifs et l'accès au marché.

a) **Le partage des capacités** : la présidence britannique suggère d'aiguïser progressivement la concurrence en autorisant entre transporteurs nationaux des fluctuations de 45 % à 55 % puis, dans deux ans, de 40 % à 60 %. Elle propose également une procédure particulière qui tienne compte de « graves difficultés financières » apparaissant éventuellement à la suite de ces changements et donnant aux gouvernements la possibilité d'intervenir. Cette nouvelle règle, si elle était adoptée, aurait un effet de concurrence important puisque les compagnies aériennes seraient incitées à offrir des tarifs et des services compétitifs, désireuses qu'elles seraient d'augmenter leur part du trafic au-delà du partage 50 %/50 % des sièges actuellement en vigueur.

b) **Les tarifs** : un accord de principe existerait sur l'existence de deux zones de tarifs réduits dans lesquelles les compagnies seraient libres de faire des offres à des conditions qui ne sont pas encore arrêtées, mais que la présidence britannique propose d'assouplir par rapport aux propositions franco-allemandes. Les tranches de réduction seraient celles (90 % — 65 % et 65 % — 45 %) proposées par la France et l'Allemagne fédérale, tandis que le calcul lui-même des tarifs devrait être fondé sur des « données commerciales » qui n'ont pas non plus été arrêtées. D'une façon générale, le compromis de la présidence propose de faciliter l'accès aux tarifs réduits sans intervenir dans la formation des tarifs de base.

c) **L'accès au marché** : la présidence britannique a repris à son compte la proposition de la Commission sur les vols interrégionaux en y ajoutant la possibilité d'introduire plusieurs compagnies sur les

lignes les plus utilisées entre deux États membres. Le but est de libéraliser le trafic d'un aéroport de capitale nationale vers les destinations régionales.

\*  
\*   \*  
\*

L'exemple de la dérégulation sauvage à l'américaine dans les transports aériens a dissuadé les partenaires de la Communauté, à l'exception, dans une certaine mesure, des Pays-Bas, de rechercher une libéralisation totale et surtout immédiate dans ce secteur. Aux États-Unis, la déréglementation a provoqué des dépôts de bilan et des fusions pour les compagnies aériennes et des hausses de tarifs sur certaines lignes pour les usagers. Depuis la déréglementation, 52 destinations ne sont plus desservies et les compagnies ont été contraintes de réduire leur personnel et les salaires. Après l'explosion du nombre des vols, une phase de regroupements est apparue avec la formation de monopoles sur certaines lignes. Le contre-exemple américain prouve, d'une part, que les compagnies nationales ne pourraient pas remplir leurs obligations de service public puisqu'elles ne pourraient empêcher la disparition des lignes non rentables et, d'autre part, qu'une situation de concurrence totale entraîne des coûts sociaux très élevés. Paradoxalement, elle se retourne contre elle-même : la concurrence excessive conduit à une plus forte concentration en contraignant les compagnies les moins rentables à disparaître.

Une dérégulation totale des transports aériens créerait, en outre, les risques d'un pillage du marché européen par des compagnies non européennes. C'est pourquoi la création d'un marché intérieur européen doit être accompagné, dans le domaine des transports aériens comme dans les autres secteurs, de règles définissant ses relations avec le reste du monde.

L'objectif pour le Conseil doit être de favoriser une évolution suffisamment progressive et raisonnable vers la concurrence pour ne pas entraîner de cassures. Telle semble être la position du gouvernement français qui, par la voix de M. Jacques Douffiagues, ministre des transports, faisait le 7 mai 1986 la déclaration suivante :

« Nous sommes prêts, sous réserve de réciprocité et d'équilibre, à ouvrir tous nos aéroports internationaux aux compagnies européen-

nes. Nous sommes prêts à ne pas comptabiliser les appareils de faible capacité ce qui permettra à des compagnies à vocation interrégionale de se développer. Nous sommes prêts à laisser la liberté des prix à l'intérieur de fourchettes que nous ouvrirons progressivement à la lumière de l'expérience. Nous sommes prêts à élargir progressivement la règle du partage des capacités entre les compagnies, qui est actuellement de 50/50, en commençant par 45/55 pour aviver la concurrence entre compagnies. Nous sommes prêts, si nos partenaires du pays de destination l'acceptent, à autoriser des vols charters qui concurrencent, sans les remettre en cause, les liaisons régulières. Nous sommes prêts, sauf cas de dumping manifeste, à abandonner la règle du prix minimum ». Concernant les charters, le ministre déclarait qu'ils pourraient desservir les départements d'outre-mer au départ de Paris « dès lors qu'ils acceptent de se soumettre à des conditions fixant les leurs, c'est-à-dire en particulier d'assurer le trafic de pointe et pas seulement de basse saison ».

## II. — LES PROGRÈS DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS PAR ROUTE

A défaut d'avoir pu s'entendre sur une réglementation communautaire des transports aériens, le Conseil-Transports du 30 juin 1986 a trouvé un important accord permettant de faire progresser la réalisation du marché unique des transports de marchandises par route d'ici à 1992.

Son objectif était de réaliser, conformément aux conclusions du Conseil européen de Milan en 1985, à celles du Conseil de La Haye quelques jours auparavant et à certaines dispositions de l'Acte unique, le « marché libre sans restrictions quantitatives » en 1992 au plus tard. L'objectif de libéraliser progressivement le marché des transports de marchandises par route étant posé, il s'agissait de résoudre deux difficultés auxquelles le Conseil s'était heurté depuis de nombreuses années : préciser les étapes et les modalités d'application, combiner les mesures de libéralisation avec des mesures d'harmonisation.

Depuis très longtemps, en effet, plusieurs États membres, et spécialement les Pays-Bas, demandaient que la priorité soit donnée à la libéralisation du marché, tandis que les autres États membres estimaient impossible de supprimer les contingents et les autres restrictions tant que les conditions de concurrence ne seraient pas harmonisées par

des normes communes en matière sociale, fiscale et technique. Ces prises de position à l'égard des transports par route se retrouvent dans les autres modes de transports notamment dans les domaines maritime et aérien.

L'arrêt du 22 mai 1985 de la Cour de Justice sur le « recours en carence » avait considéré, on s'en souvient, que le Conseil avait violé le traité en s'étant abstenu « d'assurer la libre prestation de services en matière de transports internationaux et de fixer les conditions de l'admission des transporteurs non résidents aux transports nationaux dans un État membre ». Il convenait alors pour le Conseil d'arrêter une réglementation que la récente révision des normes sociales, applicables depuis le début du mois d'octobre 1986, et la définition de certaines dispositions communes sur les poids et dimensions des camions devaient faciliter. C'est à ce compromis de principe que le Conseil est parvenu le 30 juin 1986.

#### A. — Les contingents communautaires

Les contingents communautaires constituent des autorisations de transport à l'intérieur de la Communauté sans que le transporteur ait l'obligation de détenir un document de transit dans les pays autres que le pays de destination. Le Conseil a décidé à l'unanimité que, d'ici à 1992, le contingent communautaire, qui couvre actuellement entre 10 % et 15 % des transports intracommunautaires, augmentera annuellement de 40 % par rapport à l'année précédente. Dans le même temps, des contingents bilatéraux seront autorisés pour les échanges et le transit en fonction des besoins des transporteurs et des pays.

Dans ces conditions, le marché unique des transports routiers devrait être une réalité à partir de 1992. Les contingents seront remplacés par un système d'autorisations communes et un régime de contrôle sera maintenu pour permettre des dispositions communautaires en cas de déséquilibre. Les autorisations seront délivrées à partir de deux critères : l'expérience du transporteur sur son marché national et les conditions d'accès à la profession de transporteur.

Dans cette perspective, le Conseil a invité la Commission à lui présenter une proposition de modification du règlement C.E.E. n° 3164/76 visant à l'augmentation annuelle du contingent communautaire de 40 % cumulés et à vérifier que cette décision permettra effectivement d'atteindre la phase finale d'unification en 1992. Il lui a

également demandé d'étudier la question du transit communautaire par des pays tiers et celles de la taxation des véhicules à moteur, des droits d'accise sur les carburants et des péages.

### **B. — Le « camion européen »**

Les ministres des transports sont également parvenus le 30 juin 1986 à mettre un point final à un dossier en suspens depuis près de vingt ans. Ils ont décidé de fixer, à compter de 1992, à 11,5 tonnes le poids maximal admissible sur l'essieu-moteur des camions semi-remorques alors que les législations nationales accusaient jusqu'ici des différences sensibles : 13 tonnes en France, en Espagne et en Italie, 10 tonnes en Allemagne fédérale, 10,5 tonnes au Royaume-Uni et en Irlande. Avec une valeur limite de 11,5 tonnes pour le poids des essieux-moteurs des camions à 5 et à 6 axes, l'engin chargé pourra peser au maximum 44 tonnes.

Le Royaume-Uni et l'Irlande, dont les infrastructures routières ne résisteraient pas au passage de camions de dimensions « continentales » (près de 100 000 ponts au Royaume-Uni et en Irlande ne seraient pas adaptés au passage d'engins pesant 44 tonnes en charge), ont toutefois obtenu une dérogation à durée illimitée qui, malgré l'harmonisation technique, prévoit une limite de 10,5 tonnes pour le poids sur les essieux-moteurs et de 40 tonnes pour le poids total.

### **C. — D'autres aspects des transports par route**

Les Conseils-Transports du mois de juin sont également parvenus à conclure deux autres accords en matière de transports par route.

#### *1) La « preuve de la conformité » des véhicules*

Le Conseil a marqué son accord sur la directive relative à la « preuve de la conformité » des véhicules. Les véhicules qui sont conformes à la directive 85/3/C.E.E. pourront être commercialisés dans tous les États membres sans être soumis à de nouveaux contrôles dans le pays d'importation. La nouvelle directive établit le principe de la reconnaissance des informations fournies par la plaque de constructeur comme preuve de conformité et prévoit comme autre moyen de preuve l'établissement d'un document comportant les mêmes informations que celles qui figurent sur la plaque du véhicule.

## *2) La facilitation des contrôles*

Le Conseil a aussi approuvé le projet de directive modifiant la directive 83/643/C.E.E. relative à la facilitation des contrôles physiques et des formalités administratives lors du transport de marchandises entre États membres. La nouvelle directive se veut un progrès vers l'abolition des contrôles et formalités aux frontières intérieures de la Communauté dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur en 1992.

Le texte adopté par le Conseil apporte les améliorations suivantes à la directive de 1983 relative à la facilitation des contrôles :

— la possibilité d'adapter, en fonction du flux du trafic, les horaires minimaux d'ouverture des bureaux de douane situés aux aéroports ;

— l'instauration d'une procédure d'information des autorités nationales et communautaires lors d'un passage frontalier ;

— la possibilité de déléguer à certains services le pouvoir d'effectuer des contrôles ;

— l'acquittement des sommes exigibles lors de l'accomplissement des contrôles et formalités sous forme de chèques bancaires internationaux garantis et certifiés libellés dans la monnaie de l'État membre concerné.

Au-delà de leur aspect apparemment très ponctuel, ces mesures devraient faciliter en pratique la libre circulation des marchandises à travers les frontières intracommunautaires.

### **III. — LE PROGRAMME D'INFRASTRUCTURE DE TRANSPORT DE LA COMMISSION**

La Commission a présenté une communication (COM(86) 340 final du 27 juin 1986) portant programme à moyen terme d'infrastructure de transport.

Le programme indique les critères utilisables pour le choix des infrastructures d'intérêt européen et contient trois « schémas indicatifs » pour trois types de réseaux d'intérêt communautaire : le réseau des liaisons routières, le réseau des liaisons ferroviaires et le réseau des

voies navigables. L'idée est que la Communauté devrait intervenir pour créer ou compléter les liaisons existantes par des méthodes diversifiées allant de la « déclaration d'intérêt européen » à une participation au financement des études ou des travaux préparatoires des projets d'infrastructure. La Commission considère que la Communauté devrait également faciliter la collecte des ressources financières sur les marchés des capitaux et octroyer des garanties budgétaires à des prêts de la B.E.I. Pour la Commission, les efforts devraient être concentrés sur les « grands projets ».

L'élaboration du programme, que le Conseil lui avait demandé à plusieurs reprises, avait contraint la Commission à faire des choix difficiles tant sur les projets d'infrastructure eux-mêmes (outre l'intérêt communautaire, un certain équilibre doit être établi entre les États bénéficiaires) que sur les mécanismes financiers de soutien communautaire (subventions budgétaires ou recours aux marchés financiers, ou combinaison des deux modes de soutien financier).

Examinant au mois de septembre la communication de la Commission, le Comité économique et social des Communautés a approuvé cette initiative qui a l'avantage d'aborder de façon globale ce qui pourrait être une politique communautaire d'ensemble dans ce domaine.

Le Comité a toutefois critiqué le fait que les propositions de la Commission portent sur des périodes moins longues que celles qui étaient envisagées dans les propositions de 1976 et de 1983. Il a rappelé qu'il s'était toujours prononcé à ce sujet en faveur d'un instrument financier durable ou même permanent, en préconisant la création d'un fonds particulier, l'INFRAFONDS.

Craignant que le Conseil n'ait pas la volonté politique d'adopter un programme communautaire à moyen terme et qu'il continue de se contenter d'opérations de saupoudrage décidées au cas par cas, le Comité a insisté sur l'urgence d'une décision du Conseil afin que les financements puissent être décidés avant la fin de l'année en cours.

Il est, en effet, utile de rappeler que des crédits non négligeables ont été inscrits au budget communautaire pour les infrastructures de transport depuis 1982 mais que la plupart de ces crédits n'ont pas été utilisés. Les dotations étaient de 10 millions d'écus en 1982, 15 millions en 1983, 80 millions en 1984, 90 millions en 1985 et 65 millions en 1986. La Commission prévoit de son côté pour les infrastructures de transport une somme de 390 millions — dont on ne sait si elle sera utilisée — pour les années 1987 à 1990.

Concernant l'aspect financier, il est intéressant de relever des déclarations récentes du vice-président de la Banque européenne d'investissement (B.E.I.), M. Pais, sur l'opportunité de créer de nouveaux instruments financiers, notamment en matière de garanties, pour contribuer au financement de grands projets d'infrastructures d'intérêt européen. Contestant le point de vue de la Commission, le vice-président de la B.E.I. a exprimé la crainte que la création de nouveaux instruments financiers provoquent des doubles emplois. Défendant, comme il se devait, la vocation de la B.E.I. d'être le « bras financier de la Communauté », M. Pais a considéré qu'il n'était pas nécessaire de créer de nouvelles formes de financement qui « pourraient avoir des effets contre-productifs ». Il a rappelé que la B.E.I. travaillait en étroite collaboration avec la Commission et que de nouveaux instruments financiers ne pourraient que nuire à l'efficacité des soutiens apportés par la Communauté.

Citant les chiffres des interventions de la B.E.I. en 1985, M. Pais a expliqué que sur un total de 6,5 milliards d'écus investis à l'intérieur de la Communauté, 16 %, soit environ un milliard d'écus, ont été consacrés à des investissements en infrastructures, notamment pour la construction de rues, de routes, d'ouvrages publics, d'équipements ferroviaires, d'aéroports et de ports maritimes. Les investissements dans le domaine des télécommunications se sont élevés, pour leur part, à 600 millions d'écus. Le vice-président de la B.E.I. a également cité les quatre priorités qui seront retenues par la banque en matière de transports : hautes technologies pour les télécommunications, trains à grande vitesse pour les transports ferroviaires, aéroports interrégionaux (de deuxième et troisième catégories) pour la navigation aérienne, et tunnel sous la Manche, qui doit s'insérer dans les projets à long terme favorisant le développement de la Communauté.

## CHAPITRE VI

### LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET DES CONSOMMATEURS

•

#### I. — UNE CONSÉCRATION SOLENNELLE

##### A. — Un développement considérable malgré le quasi-silence des traités

On sait que l'environnement ne figurait pas originellement dans les domaines de compétence des Communautés européennes.

Ainsi, la seule allusion qu'on peut y trouver dans le Traité de Rome est en quelque sorte négative. Parmi les rares motifs légitimes de dérogation aux principes fondamentaux du Traité, de libre circulation des biens et des services, l'article 36 mentionne les « restrictions justifiées par des raisons de (...) protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux... ».

De même, un chapitre du Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique traite de la « protection sanitaire » et prévoit informations et contrôles « des normes de base » instituées par la Commission mais dont le respect est renvoyé aux mesures prises par chaque État. La Commission ne peut intervenir directement par directive qu'en « cas d'urgence » pour enjoindre à un État de prendre dans un délai qu'elle détermine toutes les mesures nécessaires pour éviter un dépassement des normes de bases et, à défaut, saisir la Cour de Justice.

Ce quasi-silence des traités n'allait cependant pas empêcher le développement des débats communautaires sur les questions touchant à l'environnement et aux normes propres à en assurer la protection, qu'il s'agisse de procédés en usage dans l'agriculture, des nuisances de l'automobile, ou encore du mystérieux mal des forêts et des « pluies acides ».

Le développement qui s'est fait sous la pression de la sensibilisation des populations aux problèmes écologiques a bientôt trouvé son expression au niveau communautaire, malgré le silence des traités, non seulement parce que la plupart des atteintes à l'environnement se jouent des frontières nationales et appellent au contraire une concertation internationale pour les combattre ; mais aussi parce qu'il convenait que ne soient pas dressés, à mesure que s'édifiait le grand marché, de nouveaux obstacles non tarifaires, et que, sous couvert de normes protectrices de l'environnement, ne se multiplient les restrictions aux principes de libre circulation.

La nécessité d'une politique communautaire de l'environnement a été proclamée par les chefs d'État et de gouvernement de la Communauté lors de leur « sommet » de Paris, en octobre 1972. Un premier programme d'action présenté par la Commission européenne a été adopté en 1973. Un autre a suivi en 1977. Un troisième programme a couvert la période 1983-1986.

**B. — Vers une consécration solennelle :  
le nouveau programme quadriennal,  
l'Année européenne de l'Environnement,  
l'Acte unique européen**

De nouvelles initiatives sont venues manifester de façon éclatante cette prise de conscience des impératifs d'une politique communautaire de l'environnement, qu'il s'agisse du nouveau programme pluriannuel pour l'environnement ou de la proclamation de 1987 comme année européenne de l'Environnement ; mais c'est sans doute l'inscription dans le Traité de Rome même d'un nouveau titre traitant de l'environnement qui consacre de la façon la plus solennelle le développement de la politique communautaire dans ce domaine.

**1. — *Le programme 1986-1990 pour l'environnement***

Dans la ligne des politiques arrêtées aux Conseils européens de Bruxelles et de Luxembourg, la Commission a défini les principes du quatrième programme d'action communautaire dans le domaine de l'environnement :

— du développement et de l'application plus large du principe du pollueur-payeur ;

- de la prévention, qui doit demeurer l'un des objectifs clés de la politique de l'environnement ;
- de l'intégration dans les législations communautaires et nationales des exigences en matière d'environnement ;
- de l'assistance aux régions défavorisées et aux zones industrielles en déclin par la mise en œuvre de la politique de l'environnement ;
- de la réduction substantielle de la pollution de l'air, ainsi que les émissions polluantes des mers, en particulier les mers du Nord et Méditerranée ;
- de la mise au point, à l'échelle mondiale, de codes de pratiques relatifs aux produits chimiques, déchets et installations dangereux ;
- de l'adoption de règlements en matière d'environnement appropriés au secteur de la biotechnologie ;
- du soutien de l'achèvement du marché intérieur par l'harmonisation, d'ici à 1992, au niveau communautaire, des normes sur les produits, pour des motifs de protection de l'environnement ;
- du lancement d'un programme quinquennal de projets de démonstration visant à explorer le potentiel de création d'emplois offert par les politiques en matière d'environnement ;
- et enfin, du renforcement du rôle international de la Communauté dans ce domaine, particulièrement en ce qui concerne les problèmes spécifiques des pays en développement.

Dans leur réunion du 12 juin 1986, les Ministres responsables de l'environnement ont approuvé le second programme-cadre de cinq ans portant sur les années 1986 à 1990 (le premier programme pluriannuel, décidé par le Conseil le 7 février 1983, a couvert les années 1983 à 1986).

Publié au J.O. L 159 du 14 juin 1986, ce programme comporte onze sujets de recherche sur la protection de l'environnement, parmi lesquels, les effets des polluants sur la santé, la qualité de l'air, de l'eau et des sols, les nuisances sonores, les écosystèmes, les déchets, etc...

Le programme comporte, en outre, des recherches sur la climatologie et les risques annuels (risques sismiques), ainsi que les risques technologiques majeurs (phénomènes physiques et chimiques).

La dépense est estimée à 75 millions d'Écus, dont 55 millions d'Écus pour la protection de l'environnement, 17 millions d'Écus pour

la climatologie et les risques naturels et 3 millions d'Écus pour des actions pilotes portant sur des risques technologiques majeurs.

Lors de ce même conseil « Environnement » du 12 juin, différentes directives ont été adoptées : directive du Conseil relative à la protection de l'environnement et notamment des sols en cas d'utilisation dans l'agriculture des boues d'épuration. La directive fixe des taux limites aux métaux lourds contenus dans ces boues ; directive du Conseil fixant les conditions de surveillance et de contrôle des transferts transfrontaliers de déchets dangereux ; directive du Conseil adoptant le protocole à la convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance. Ce protocole détermine les conditions de financement du programme de coopération pour la surveillance continue et l'évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques en Europe ; directive concernant les valeurs limites et les objectifs de qualité pour les rejets de certaines substances dangereuses.

Enfin, la Commission propose un système de surveillance des exportations et importations de certains produits chimiques dangereux. Le système propose des procédures communes de notification et d'information auprès d'autorités responsables relevant des États membres. Ces procédures s'appliqueraient aussi aux échanges avec les pays tiers. En annexe, figure la liste des produits chimiques interdits ou strictement réservés à certains usages.

## 2. — 1987, Année européenne de l'Environnement

Pour cette première Année de l'Environnement, la Commission a d'ores et déjà défini les grandes orientations des actions à mener, insistant sur la prise en compte des exigences de la protection de l'environnement dans le cadre des différentes politiques communautaires (normes en vigueur dans l'agriculture, politiques régionales...) et sur la nécessité de renforcer le contrôle des réglementations déjà en vigueur (envisageant même la création d'un corps d'inspecteurs communautaires de l'environnement).

Les principales orientations retenues intéressent la pollution atmosphérique et celle des eaux, les biotechnologies, la sûreté nucléaire, et enfin la gestion des déchets :

— Durant l'année 1987, la Commission rendra publique sa stratégie globale en matière de réduction de la pollution atmosphérique,

dans laquelle elle identifiera les polluants présentant les plus grands risques et déterminera les moyens de prévention les plus appropriés. D'autres mesures seront proposées pour réduire la pollution atmosphérique en provenance des catégories de transport non encore couvertes par la législation communautaire et pour d'autres substances telles que les oxydants photochimiques.

— La réduction de la **pollution de l'eau** garde un caractère hautement prioritaire. La Commission présentera des propositions spécifiques concernant le contrôle des émissions dans le milieu aquatique des diverses substances chimiques dangereuses ainsi que le contrôle et la réduction de la pollution résultant de l'épandage ou des rejets d'effluents d'élevage et de l'utilisation excessive des engrais et pesticides.

— Ces dernières années ont été marquées par des développements spectaculaires dans le domaine de la **biotechnologie** et la Commission travaille d'ores et déjà à l'élaboration d'une approche globale de la protection de l'environnement contre les risques pouvant découler de l'utilisation d'organismes exotiques ou génétiquement modifiés, tout en évitant la prolifération de réglementations nationales unilatérales. Elle soumettra au Conseil des propositions :

- sur la classification et le contrôle des risques que présentent pour les personnes et l'environnement la production, l'utilisation et l'élimination d'organismes nouveaux ;
- sur les procédures de notification et de consultation concernant l'utilisation délibérée d'organismes nouveaux dans l'environnement.

— Un certain nombre d'aspects de la **sûreté nucléaire**, concernant plus particulièrement l'environnement, sont examinés dans le détail, tels que l'application éventuelle de normes d'émissions aux installations nucléaires, les problèmes relatifs à l'harmonisation des critères de sûreté et la gestion des déchets radio-actifs.

— La Communauté produit chaque année plus de 2 milliards de tonnes de **déchets**, dont 80 % environ sont réutilisables ou recyclables sous forme de matières premières ou d'énergie. La Commission envisage d'élargir le programme « Technologies propres » dans le cadre duquel un soutien est accordé aux nouveaux projets dans ce domaine. Une communication proposant un cadre pour une gestion plus rationnelle des déchets sera transmise au Conseil. La Commission estime que l'objectif le plus important à long terme est d'atteindre un taux de réutilisation et de recyclage des déchets beaucoup plus élevé.

**3. — Une consécration solennelle :  
l'Acte Unique ajoutant au Traité de Rome  
un titre nouveau définissant la compétence communautaire  
en matière d'environnement**

Ce développement allait en effet trouver sa consécration éclatante dans la reconnaissance des compétences communautaires en la matière puisqu'un titre nouveau sera ajouté au Traité de Rome par l'Acte unique européen lorsqu'il entrera en vigueur. Ce titre définit ainsi les buts de l'action de la Communauté en matière d'environnement : préservation, protection et amélioration de la qualité de l'environnement ; protection de la santé des consommateurs ; utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles. Le nouveau titre précise en outre que l'action de la Communauté en matière d'environnement est fondée sur les principes de l'action préventive, et que les exigences en matière de protection de l'environnement doivent être prises en compte dans les actions relevant des autres politiques de la Communauté.

Dans l'élaboration de son action en matière d'environnement, la Communauté doit tenir compte des données scientifiques et techniques disponibles ; des conditions de l'environnement dans les diverses régions de la Communauté ; des avantages et des charges qui peuvent résulter de l'action ou de l'absence d'action ; du développement économique et social de la Communauté dans son ensemble et du développement équilibré de ses régions.

Ces exigences ne seront plus seulement des justifications légitimes à des dérogations nationales aux principes de libre circulation du Traité de Rome, mais orienteront une politique communautaire explicitement reconnue à l'instar des autres compétences prévues par les Traités.

Cependant, la compétence communautaire en matière d'environnement est en quelque sorte définie comme résiduelle, puisqu'il est précisé que la Communauté n'agit que dans la mesure où les buts qui lui sont assignés peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau des États membres, qui demeurent d'ailleurs compétents pour édicter ou maintenir des normes de protection renforcée compatibles avec le Traité (c'est-à-dire ne constituant pas une entrave injustifiée à la libre circulation).

Les actions communautaires en matière d'environnement sont décidées par le Conseil statuant à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et du

Comité économique et social. Toujours à l'unanimité, le Conseil peut définir les décisions qui pourraient être prises à la majorité qualifiée.

La coopération internationale, particulièrement nécessaire dans ce domaine, notamment par voie d'accords internationaux, relève d'une double compétence, celle de la Communauté laissant subsister celle des États membres.

## **II. — UNE RÉALITÉ MOINS BRILLANTE : LES TIMIDITÉS DE LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT A L'ÉPREUVE DE TCHERNOBYL**

Malgré une volonté qui peut apparaître unanime et constante de promouvoir une politique communautaire de l'environnement, en voie de reconnaissance solennelle depuis la signature de l'Acte Unique, il semble cependant que seules les catastrophes écologiques, en révélant à la fois le caractère transnational des dangers et les carences de la prévention comme de la protection et même de la concertation communautaires, en provoquant une brutale prise de conscience de l'opinion publique, puisse faire progresser concrètement la politique communautaire de l'environnement.

Ce fut le cas lors de la catastrophe de Seveso à laquelle, non sans difficultés, non sans retards, devait répondre une directive principale sur la prévention des risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles, suivie d'autres textes portant notamment sur les transports de substances dangereuses.

D'autres directives sont restées à l'état de projet, se heurtant à diverses oppositions nationales, et ce, malgré l'insistance du Parlement européen, appelant à plusieurs reprises le Conseil à renforcer la politique communautaire dans ce domaine.

Le choc de la catastrophe de Tchernobyl allait tout à la fois provoquer des mesures d'urgence et révéler la fragilité de la cohésion communautaire dans ce domaine.

### **A. — Adoption de mesures d'urgence**

La catastrophe survenue à la centrale nucléaire de Tchernobyl a amené la Communauté à prendre diverses mesures d'urgence :

**Afin de protéger la santé du public** contre les retombées radioactives enregistrées en Europe, la Commission européenne a décidé, le

7 mai, conformément à ses pouvoirs de décision autonome en matière d'importation de viandes et d'animaux sur pieds, de suspendre l'entrée de ces produits sur le territoire communautaire. Cette décision, applicable jusqu'au 31 mai 1986, concerne les importations en provenance de Bulgarie, de Hongrie, de Pologne, de Roumanie, de Tchécoslovaquie, d'Union soviétique et de Yougoslavie (la viande fraîche représente près de 50 % des importations agricoles en provenance des pays en cause). Le 12 mai, le Conseil des Ministres, compétent pour les autres secteurs agricoles et agro-alimentaires, a notamment interdit les importations de lait et de produits laitiers, de fruits et de légumes frais (y compris les pommes de terre), de volailles, d'animaux vivants des espèces chevaline, ovine et caprine, de poissons d'eau douce et d'œufs de poisson, d'écrevisses et d'escargots en provenance de ces mêmes pays, ceci également jusqu'au 31 mai.

**Pour éviter une déstabilisation des échanges commerciaux intra-communautaires** les gouvernements se sont, dans le même temps, engagés « à ne pas appliquer aux produits agricoles et agro-alimentaires provenant des autres États membres des tolérances maximales de radioactivité plus restrictives que celles appliquées pour leurs produits nationaux ». En outre, les gouvernements ont déclaré qu'ils reconnaissent le contrôle effectué par les États membres exportateurs à cet effet et s'engagent à ne pas imposer des exigences spécifiques à l'importation. Le principe de non discrimination est donc affirmé même si, en l'absence de normes uniformes, chaque État continue à appliquer ses propres normes nationales.

M. Clinton Davis, Commissaire chargé de l'environnement, a indiqué que l'accident de Tchernobyl avait notamment mis à jour : les insuffisances des systèmes d'information et l'inadéquation des normes communautaires dans ce domaine. Il a rappelé à cette occasion que la Commission avait, le 6 mai, recommandé au Conseil de fixer des tolérances maximales communes en matière de radioactivité des produits alimentaires. Cette recommandation n'a toujours pas été approuvée.

Parallèlement, le Conseil a invité la Commission à faire des propositions afin de « compléter, sur la base du Traité Euratom, les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population » et à proposer une procédure permettant à la Communauté de faire face à l'avenir à de telles situations d'urgence.

Le 30 mai, les douze parvenaient à un nouvel accord, valable jusqu'au 30 septembre, sur les taux maxima de radioactivité à admettre dans les produits agricoles et alimentaires en provenance des pays

tiers aboutissant à un règlement du Conseil qui fixe les conditions d'importation de ces produits en provenance des pays tiers. Voici le contenu essentiel de ce règlement :

— **nature du nouveau régime** : les produits qui ne respectent pas les tolérances admises en matière de radioactivité ne pourront pas entrer dans la Communauté. Les tolérances maximales fixées sont toutefois provisoires, en attendant l'approfondissement des études. Les États membres contrôleront le respect de ces tolérances ;

— **champ d'application** : le régime s'applique à l'ensemble des produits agricoles et agricoles transformés destinés à l'alimentation humaine. Sont donc exclus les produits agricoles qui ne sont pas destinés à l'alimentation ;

— **niveau des tolérances maximales** : la radioactivité maximale cumulée de césium 134 et 137 ne doit pas dépasser :

a) 370 Bq/Kg pour le lait et pour les préparations pour nourrissons

b) 600 Bq/Kg pour les autres produits ;

— **gestion du règlement** : elle sera confiée à la Commission européenne assistée d'un comité ad hoc de représentants des États membres, comité qui votera à la majorité. Les États membres effectueront les contrôles à l'importation, en informant la Commission notamment des cas où les tolérances maximales sont dépassées et par conséquent les importations sont bloquées.

L'entrée en vigueur du nouveau régime implique la fin du régime précédent qui comportait l'interdiction pure et simple d'importer un certain nombre de produits agricoles en provenance d'U.R.S.S., Roumanie, Tchécoslovaquie, Pologne, Hongrie, Bulgarie et Yougoslavie (rayon de 1 000 kms autour de Tchernobyl). Ce règlement avait provoqué des protestations assez vives, notamment de la part de la Yougoslavie, dont certaines exportations avaient subi un préjudice considérable. Les États membres appliqueront, en pratique, les mêmes « tolérances » pour leur propre production.

Les tolérances qui ont été retenues pour les importations seront en pratique appliquées aussi pour la production agricole communautaire interne. Il serait en effet impensable aussi bien d'admettre pour les produits communautaires un taux de radioactivité supérieur à celui admis pour les produits importés, que d'accepter des normes moins rigoureuses à l'importation. Le Conseil a adopté à cet effet une « déclaration », qui établit le parallélisme production communautaire/importations, et qui en outre confirme l'invitation à la Commis-

sion européenne de compléter les normes sanitaires Euratom en y ajoutant les normes appropriées en matière de radioactivité sur les aliments.

### **B. -- Prorogation des mesures d'urgence**

Le Conseil a prorogé pour cinq mois, jusqu'au 28 février 1987, le régime provisoire concernant les conditions d'importation de produits agricoles originaires des pays tiers. Ce règlement (C.E.E. N° 1707/86), qui fixe la radioactivité maximale admissible des aliments avait été adopté le 31 mai dernier, à la suite de l'accident survenu à la centrale nucléaire de Tchernobyl, et expirait fin septembre.

La prorogation a été décidée avec dix voix favorables et une abstention — de la France — afin d'éviter des perturbations éventuelles des échanges qui pourraient encore subsister en l'absence de dispositions communes que la Commission s'est engagée à élaborer. Compte tenu de l'état d'avancement des travaux, ceux-ci devraient aboutir à bref délai à la proposition de « seuils de référence de radioactivité des produits destinés à l'alimentation, fondés scientifiquement, respectant les principes des recommandations internationales en matière de radioprotection et cohérents avec les normes de base de la Communauté ».

La Commission s'est engagée à accélérer ses travaux de manière à être en mesure de faire les propositions appropriées au Conseil avant le 1<sup>er</sup> décembre 1986. La consultation du Parlement européen et du Comité économique et social sera ensuite effectuée selon la procédure d'urgence et le Conseil s'est fixé comme objectif de prendre une décision sur la proposition de la Commission avant la date d'expiration du règlement.

Les valeurs maximales ainsi fixées pour les produits alimentaires provenant des pays tiers seront adaptées en conformité de tout régime interne futur de la Communauté. Les États membres se sont engagés à ne pas appliquer aux produits agricoles et transformés destinés à l'alimentation humaine originaires d'autres pays membres des tolérances maximales plus rigoureuses que celles appliquées à ces produits provenant de pays tiers conformément au règlement prorogé. Par ailleurs, les Douze n'appliqueront pas à ces produits originaires d'autres États membres des tolérances maximales plus restrictives que celles appliquées pour les produits nationaux (1).

---

(1) mais chaque État membre reste habilité à édicter les taux maximum de radioactivité qu'il estime tolérables pour les produits alimentaires sur son marché intérieur.

Pour répondre aux préoccupations grecques, la Commission s'est déclarée prête « à examiner d'urgence les problèmes que pourraient poser certains produits agricoles destinés à la transformation » et à faire, le cas échéant, « les propositions appropriées ».

### C. — L'« effet Tchernobyl » et l'affaire de Cattenom

Si les Douze n'ont pu s'entendre, et encore non sans quelques dissonances, que sur des mesures provisoires, l'émotion allait durablement se répandre dans l'opinion publique des pays européens et, d'abord, bien entendu, dans les pays les moins éloignés de la catastrophe.

Cette émotion allait se manifester, notamment au Parlement européen, à l'occasion de la mise en service imminente d'une nouvelle centrale nucléaire située à Cattenom en bordure d'un cours d'eau international, la Moselle, et à proximité immédiate du Luxembourg et de l'Allemagne fédérale (et plus précisément de la Sarre, région où les craintes écologiques ne sont pas le monopole des Verts mais partagées par une large partie du S.P.D. au pouvoir dans ce Land).

Une convention internationale signée le 12 mars 1986 entre la France et le Luxembourg pour la réalisation et l'exploitation de certaines implantations industrielles sur la Moselle, dont le projet de loi de ratification est en instance devant le Sénat (2), vise à garantir la sécurité des populations riveraines et la protection de l'environnement. Elle fixe notamment les normes maximum d'élévation de la température de la Moselle et leurs modalités de contrôle, les limitations de rejets d'effluents radioactifs (qui doivent être maintenus « à des niveaux aussi bas que techniquement possibles dans le cadre de la législation du pays où se trouve l'installation », c'est-à-dire la législation française, sans doute à défaut d'une législation luxembourgeoise, puisque le Luxembourg n'a pas d'installation nucléaire, et à défaut aussi d'une réglementation européenne suffisante). La Convention fixe encore les modalités matérielles du contrôle (à la charge de la France), de la mise en cause de la responsabilité civile et d'éventuelles réparations.

Malgré la signature de cette Convention par le gouvernement luxembourgeois le 12 mars 1986, l'État allemand de Sarre, une quarantaine de communes de R.F.A. et du Luxembourg avaient introduit auprès du tribunal administratif de Strasbourg quatre recours portant

(2) Doc. Sénat, 3<sup>e</sup> session extraordinaire de 1985-1986, n° 434.

sur l'annulation d'arrêtés interministériels français autorisant le rejet d'effluents radioactifs liquides et gazeux de la centrale mosellane. Ils ont été déboutés le 8 septembre et le tribunal a invité les parties à plaider au fond une affaire à laquelle il ne reconnaît pas de caractère d'urgence.

La ville de Luxembourg a annoncé qu'elle n'interjetait pas appel de cette décision mais des élus ont laissé prévoir de nouvelles instances, tandis que le gouvernement fédéral allemand, à la suite des conclusions d'un groupe d'experts franco-allemand, faisait observer aux responsables Sarrois que les normes appliquées à Cattenom étaient conformes aux plus récentes réglementations en vigueur en République Fédérale (notamment à Philipsburg) (1). De même, les experts des États membres de la C.E.E. et de la Commission devaient constater que les limites prévues pour la radioactivité des effluents seront « très inférieures aux normes de base communautaires ».

#### **D. — Les résolutions adoptées par le Parlement européen et l'avis de la Commission sur Cattenom**

Cette émotion de l'opinion publique s'est, tout naturellement, répercutée au Parlement européen, surtout après un incident survenu lors des manœuvres préparant la mise en service d'un premier réacteur à Cattenom. Ainsi, le Parlement européen a-t-il adopté deux résolutions dont l'une — la plus dure — prend position purement et simplement contre la mise en service de cette centrale (104 voix pour la résolution de Mme Undine-Uta Bloch von Blottnitz (ARC, A), 91 contre et 7 abstentions) et l'autre (socialistes allemands, luxembourgeois et belges) demande la suspension de la mise en service dans l'attente de l'avis de la Commission sur les études de sécurité qui vont être effectuées par une commission franco-allemande (résolution adoptée par 117 voix contre 116 et 1 abstention).

La Commission a rendu le 22 octobre 1986 son avis, se référant à l'article 37 du Traité Euratom et après avoir demandé un réexamen du dossier par le groupe d'experts à la suite de l'incident survenu lors des premiers essais, experts qui se sont prononcés à l'unanimité.

Notant l'importance de cet équipement français à proximité immédiate de deux autres États, comme la sensibilisation de l'opinion publique, la Commission estime que les effluents gazeux seront insifi-

---

(1) soit 3 curies par an et par réacteur.

gnants ; que les effluents liquides dans la Moselle resteront bien en-dessous des normes de base et sont définis par la Convention franco-luxembourgeoise du 12 mars 1986 et la décision de la Commission de la Moselle du 27 mars 1986 ; enfin, que le stockage des déchets solides sur le site ne sera que provisoire avant évacuation vers d'autres lieux en France.

En cas d'accident et s'agissant des hypothèses les plus sérieuses, la Commission adopte les conclusions des experts considérant que les doses de radioactivité émise demeureront inférieures aux doses limites annuelles selon les normes de base d'Euratom et, au surplus, que les accords bilatéraux prévoyant l'échange d'informations conclus par la France avec l'Allemagne et le Luxembourg joueront un rôle important en cas de nécessité.

Concluant que les rejets d'effluents, dans des conditions normales de fonctionnement, ne sont pas susceptibles d'entraîner une contamination radioactive nocive, la Commission recommande cependant aux autorités françaises de convenir avec les États membres voisins d'une liaison automatique à un système de contrôle et d'alarme.

Mais la Commission, tout en donnant ce « feu vert » à Cattenom, observe que l'ampleur des réactions « tant du public que de certaines autorités » exigent que soient examinées à nouveau certaines questions, en particulier les systèmes de surveillance de la radioactivité. Mais surtout, la Commission rappelle que sa Recommandation de 1982, en application du Traité Euratom, prévoit que les données générales des projets de rejet d'effluents radioactifs doivent être communiquées à la Commission autant que possible un an, mais au moins 6 mois avant la date prévue pour le début des rejets.

Or, la Commission estime, à la lumière de l'expérience acquise, que la procédure actuelle et, en particulier, le délai entre le dépôt de l'avis et la mise en fonctionnement des installations concernées nécessitent un nouvel examen faisant ainsi partiellement droit aux remarques de nombre d'intervenants qui avaient souligné que ce délai de six mois était insuffisant.

### III. — L'IMPÉRATIF D'UNE RÉGLEMENTATION INTERNATIONALE

C'est un truisme que de constater que les pollutions de l'air et de l'eau, comme les contaminations de la chaîne alimentaire se jouent des

frontières. Cependant, le caractère particulièrement sophistiqué, voire secret, des technologies mises en œuvre dans les installations nucléaires, comme les différences d'appréciation des dangers, les difficultés des contrôles vis-à-vis des souverainetés nationales, pour ne rien dire des enjeux politiques liés au débat sur l'environnement à la veille d'échéances électorales importantes (au moins dans les pays d'Europe Occidentale), tous ces facteurs rendent la réglementation internationale commune si nécessaire que chacun la trouve particulièrement malaisée à établir.

#### **A. — Conventions de l'Agence internationale de l'énergie atomique (A.I.E.A.) faites à Vienne**

Réunis à Tokyo quelques jours à peine après l'accident de Tchernobyl, les Chefs d'État ou de gouvernement des sept principaux pays industrialisés et les représentants de la Communauté européenne, après avoir affirmé que « l'énergie nucléaire, convenablement gérée, continuera d'être une source d'énergie de plus en plus largement utilisée », ont, notamment, déclaré :

« Nous approuvons et nous encourageons le travail de l'A.I.E.A. en vue d'améliorer la coopération internationale en ce qui concerne la sécurité des installations nucléaires, le traitement d'accidents nucléaires et de leurs conséquences et l'organisation d'une assistance mutuelle d'urgence.

A partir des directives appropriées de l'A.I.E.A., nous invitons instamment à l'établissement à brève échéance d'une convention internationale obligeant les parties à rendre compte et à échanger des informations en cas d'alerte ou d'accident nucléaire. Ceci devrait être fait dans les plus brefs délais ».

De fait, une conférence ministérielle extraordinaire de l'A.I.E.A. à laquelle adhèrent 113 pays ou organisations élaborait fin septembre 1986 deux conventions. Ainsi, 639 délégués représentant 94 États et 27 organisations internationales ont réalisé un consensus sur l'adoption des deux Conventions visant le renforcement de la coopération internationale dans le domaine de la sécurité nucléaire et la protection de l'environnement. L'accord est survenu au cours de la première session spéciale de la Conférence générale de l'Agence Internationale de l'Énergie Atomique (A.I.E.A.).

Maintenant les deux conventions sont ouvertes à la signature, ce qui a déjà été fait par l'Union Soviétique, la République Fédérale d'Allemagne, les États-Unis, la République Démocratique d'Allemagne, la Chine, le Brésil et la Tchécoslovaquie. 52 autres États devraient signer également dans les plus brefs délais. Les deux textes prévoient leur entrée en vigueur trente jours après que les trois premiers États y ont souscrit.

La première convention prévoit l'information rapide en cas d'accident nucléaire, la deuxième l'assistance réciproque en cas de risque de contamination par irradiation ou en cas d'accident nucléaire.

Au cours de la séance d'ouverture de la 30<sup>e</sup> session normale de la Conférence générale de l'A.I.E.A., le lundi 29 septembre 1986, le directeur général de l'Agence a annoncé que la Convention sur l'échange rapide d'informations en cas d'accident nucléaire entrera en vigueur le 27 octobre. Trois pays l'avaient déjà signée le vendredi 26 septembre au cours de la session spéciale de la Conférence, sans aucune réserve concernant sa ratification. Plusieurs pays se sont même engagés à respecter la convention dès maintenant. Aucun État ne s'est cependant engagé aussi loin en ce qui concerne la deuxième Convention. Une cinquantaine d'États ont annoncé qu'ils l'auraient signée, tout comme le premier texte, mais dans ce cas sous réserve de l'approbation de leurs parlements.

Le Luxembourg, de son côté, refuse de signer la deuxième Convention et a protesté une fois de plus contre le projet français de mise en service d'une importante centrale nucléaire à Cattenom, à seulement 9 km de sa frontière. « Plus de deux tiers de notre population vivent à moins de 30 km de cette centrale » et en cas d'accident « nous n'avons pas l'espace géographique nécessaire pour reloger la population à évacuer », a indiqué le ministre de la Santé du Grand-Duché. Une partie devrait donc être relogée en France, et ce pays « aurait le droit d'exiger un remboursement à 100 % des frais d'assistance » conformément à cette Convention a-t-il ajouté. Le Luxembourg demande la rédaction d'une Convention sur la responsabilité civile nucléaire et estime que devrait s'appliquer le principe du « pollueur-payeur ».

Enfin, en marge des obligations d'information réciproque prévues par la première Convention, les ministres des cinq puissances nucléaires, U.R.S.S., États-Unis, Grande-Bretagne, France et Chine se sont engagés, en marge de la Conférence, à signaler toute fuite radioactive provoquée par des accidents aussi bien militaires que civils. Ainsi, le

vice-président du Conseil soviétique à indiqué que Moscou avertirait sur « tout type d'accident, notamment ceux concernant les armes nucléaires ».

**B. — L'après-Tchernobyl :  
réponses de la Communauté à moyen et long terme ;  
vers une relance de l'Euratom ?**

Lors du sommet de La Haye en juin 1986, les Douze, entre la confirmation des mesures d'urgence et le rappel de la compétence de l'Agence internationale de l'énergie atomique, déclaraient qu'une « action complémentaire est possible et souhaitable au sein de la Communauté européenne. Les institutions communautaires et les États membres, chacun dans les limites de sa compétence, doivent concerter leurs actions de façon à assurer un maximum d'effet. Cela vaut en particulier pour :

- la protection de la santé et de l'environnement ;
- la sûreté des installations et de leur utilisation ;
- les procédures à suivre en cas de crise ;
- la recherche, y compris le JET. »

**1. — La communication-cadre de la Commission du 12 juin 1986**

Le Conseil a en outre « accueilli avec grand intérêt » les propositions contenues dans la communication-cadre de la Commission sur les conséquences de l'accident de Tchernobyl (1).

Cette communication passe en revue l'ensemble des questions posées à la Communauté pour prévenir les risques liés aux installations nucléaires (protection de la santé et de l'environnement ; sûreté des installations et de leur exploitation ; procédure en cas de crise ; action internationale ; recherche).

La Commission, qui se propose d'approfondir l'examen de ces questions, observe que malgré l'hétérogénéité des normes en vigueur dans les États membres, la parenté technique des installations devrait faciliter un consensus sur l'harmonisation des critères de sûreté. Elle se

---

(1) Com. 86-327 final.

propose en outre de rechercher les moyens d'une meilleure information réciproque, et d'adresser au Conseil des propositions quant au transport et à l'évacuation des matières radioactives et à l'intensification des efforts de recherche.

Quant à l'assistance mutuelle en cas d'accident, la Commission rappelle la nécessité d'établir un dispositif communautaire, qui, compte tenu du développement des installations nucléaires dans la Communauté, devrait être exemplaire ; la Commission observe cependant qu'il s'agit d'un domaine complexe « où les compétences nationales sont certainement prédominantes par rapport à celles de la Communauté ».

## 2. — *Vers une relance de l'Euratom ?*

Lors du Conseil ministériel du 30 mai, les Douze avaient invité la Commission à présenter sans délai des propositions précises et complètes, sur la base des dispositions appropriées du Traité Euratom, en particulier conformément à la procédure prévue à son article 31, visant à compléter les normes relatives à la protection sanitaire de la population contre les dangers résultant des radiations ionisantes, soit directement soit indirectement par l'ingestion de denrées alimentaires. »

C'est en effet sur cette base que furent arrêtées les mesures d'urgence, prorogées jusqu'en février 1987.

De même, le Conseil européen réuni à La Haye les 26 et 27 juin 1986, tout en soulignant à la fois le rôle de l'A.I.E.A. et les compétences des États, a cependant « estimé important que soient déterminés très rapidement, sur des bases scientifiques, des niveaux généraux de tolérance aux contaminations, dans le cadre du chapitre III du traité Euratom, et ce d'une façon telle que la santé publique sera garantie et l'unité du marché intérieur de la Communauté assurée. »

A l'occasion de la polémique entourant la mise en service de la centrale de Cattenom, c'est sur la base du traité Euratom que se réunit un groupe d'experts avec la Commission pour évaluer les niveaux prévus de radioactivité des effluents par rapport aux normes de base communautaires, la Commission devant rendre son avis fin octobre (à l'issue d'un délai de six mois, la France ayant communiqué, conformément au Traité, les données le 29 avril 1986).

Mais le respect de la procédure n'en fait pas moins apparaître la faiblesse des « normes de base » et la nécessité de les revoir à la lumière de l'accident de Tchernobyl.

### — Les dispositions existantes

L'article 30 du Traité Euratom prévoit « des normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des radiations ionisantes ». Ces normes de base fixent les doses ainsi que les expositions et contaminations maximales admissibles, de même que les principes régissant la surveillance médicale des travailleurs. Elles sont élaborées par la Commission, après avis d'un groupe d'experts désignés par le Comité scientifique et technique, puis, après consultation du Parlement, elles sont soumises au Conseil qui les adopte (Art. 31). Les États membres sont alors chargés de prendre les « dispositions législatives, réglementaires et administratives propres à assurer le respect des normes de base fixées » et de les communiquer à la Commission (Art. 33).

Dès le 2 février 1959, un système de protection pour l'ensemble des pays de la Communauté est mis en place. Les normes de base définies par le Conseil ont souvent été révisées et actualisées, compte tenu du progrès des connaissances scientifiques en matière de radioprotection. La dernière directive date du 3 septembre 1984. Comme les précédentes, elle s'appuie sur trois principes fondamentaux : d'abord, toute activité soumise à une exposition aux rayonnements doit être justifiée par les avantages qu'elle procure. Les expositions inutiles sont donc proscrites. Ensuite, toute exposition doit être maintenue à un niveau aussi bas que possible. Ces deux premières règles prêtant à une interprétation difficile, la Commission est en contact régulier avec les organisations professionnelles concernées, afin de perfectionner l'application et l'efficacité des normes prescrites et de réduire la marge d'erreur autant que possible. Enfin, troisième principe, la somme des doses reçues ne doit bien entendu pas dépasser certaines limites pour les travailleurs exposés, les apprentis et les étudiants. En outre, les travailleurs de moins de dix-huit ans ne peuvent être affectés à un poste de travail exposé et certaines dispositions spéciales protègent les femmes enceintes des postes à risque, c'est-à-dire ceux où elles risquent de recevoir une dose supérieure aux trois dixièmes de la dose limite.

Autre élément fondamental de la protection : l'information. Celle-ci doit normalement circuler de façon régulière entre les États

membres et la Commission. Ainsi les taux de radioactivité de l'atmosphère, des eaux et du sol, mesurés par les installations établies dans chaque État membre (Art. 35) doivent être communiqués à Bruxelles (Art. 36). De même, « chaque État membre est tenu de fournir à la Commission les données générales de tout projet de rejet d'effluents radioactifs sous n'importe quelle forme » (Art. 37). Quant aux expériences « particulièrement dangereuses » effectuées dans un pays de la Communauté, elles doivent faire l'objet de mesures sanitaires renforcées. Lorsque les effets de ces expériences « sont susceptibles d'affecter les territoires des autres États membres », l'avis conforme de la Commission est alors nécessaire (Art. 34). Enfin, un seul cas d'urgence est prévu à l'article 38, mais la Commission se charge seulement « d'arrêter une directive par laquelle elle enjoint à l'État membre en cause de prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter un dépassement des normes de base et pour assurer le respect des réglementations ». Cet article le montre bien : autant les mesures sont strictes et les normes de base précises, autant elles se placent dans l'optique d'un fonctionnement idéal et sans accroc des centrales nucléaires disséminées sur le seul territoire de la Communauté. Elles ne touchent qu'à leur activité quotidienne et se contentent de tracer des limites élémentaires admissibles à ne pas dépasser.

### — Relance ou réforme ?

On voit donc que le dispositif du Traité comporte nombre de dispositions qui sont autant de garanties si elles sont correctement appliquées (notamment les obligations d'information, les normes de base... (1) mais même ces dispositions devraient être revues à la lumière de l'accident de Tchernobyl (avec la définition de procédures d'information d'urgence systématiques, centralisées et établies sur des bases communes, et l'harmonisation des normes de tolérance à un niveau élevé (2), quel que soit le milieu où sont rejetés les effluents.

---

(1) La Commission a constaté en août 1986, que seuls la France, le Danemark et le Royaume-Uni appliquent correctement les directives de 1984 portant sur la mesure des radiations et la protection sanitaire. Des procédures ont été engagées contre les autres pays membres et la Cour de Justice pourrait être saisie à défaut de mise en conformité.

(2) On sait cependant, qu'en France, le Commissariat à l'énergie atomique n'est pas favorable à l'édiction de telles normes. Actuellement, les normes de sécurité des installations nucléaires diffèrent de pays à pays, aussi bien pour leur contenu que pour leur portée juridique. Certains États membres fixent des normes d'émission sous forme de lois, d'autres sous forme de recommandations, d'autres encore ne disposent pas de normes de ce genre. L'adoption de normes de base communes et leur application se heurteront donc à ces particularismes.

Mais, outre l'amélioration des dispositions existantes, l'accident de Tchernobyl a fait apparaître la nécessité de compléter le Traité Euratom afin de permettre d'arrêter des mesures communes afin de parer en cas d'urgence à une catastrophe, y compris si elle survient sur le territoire d'un État limitrophe ou voisin, non membre de la Communauté.

Mais il ne faut pas se dissimuler les difficultés d'une pareille réforme du traité Euratom, ce sont sans doute les mêmes qui en expliquent la relative mise en sommeil.

En effet, les États membres gardent le contrôle exclusif de l'exploitation de leurs installations et ils ont quelque mal à admettre un contrôle effectif sur ces installations. La concurrence qui s'est établie ces dernières années en matière de production nucléaire, l'atmosphère de secret qui l'entoure, les impératifs de défense nationale qui s'y mêlent ou tout simplement la confiance absolue dans les performances technologiques des installations existantes ont été autant d'obstacles à une véritable politique de sécurité commune qui tienne aussi compte des incidents extérieurs à la Communauté.

Paradoxalement, la C.E.E. pourrait sortir renforcée de l'épreuve : la coopération européenne en matière de politique nucléaire est apparue plus que jamais nécessaire.

## CHAPITRE VII

### PAYS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Le 1<sup>er</sup> juillet 1986 est entrée en vigueur la nouvelle réglementation relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer (P.T.O.M.), applicable jusqu'au 28 février 1990. Cette réglementation, largement parallèle au régime applicable aux États A.C.P. dans le cadre de la Convention de Lomé III, est fondée sur une décision, adoptée par le Conseil le 30 juin 1986 (1).

#### I. — LES DOMAINES DE LA COOPÉRATION

Sont d'abord énumérés et illustrés les différents domaines de la coopération entre la Communauté et les P.T.O.M., à savoir :

— le développement agricole et rural et la conservation des ressources naturelles (les nombreuses dispositions relatives au grave problème de la désertification dans les États A.C.P. n'y figurent pas, du fait qu'elles ne concernent pas les P.T.O.M.) ;

- le développement de la pêche ;
- le développement industriel ;
- le développement du potentiel minier et énergétique ;
- les transports et les communications ;
- le développement du commerce et des services ;
- la coopération régionale ;
- la coopération culturelle et sociale.

Dans ces différents domaines, il est prévu d'insister sur une coopération plus étroite, non seulement entre la Communauté et les P.T.O.M., mais aussi entre les P.T.O.M. et les États A.C.P.

---

(1) décision n° 86/283/CEE — J.O. L 175 du 1.07.86.

## II. — LES INSTRUMENTS DE LA COOPÉRATION

Les instruments de la coopération avec les P.T.O.M. sont les suivants :

Le régime des échanges est absolument parallèle à celui des produits originaires des États A.C.P., de même que les règles d'origine.

Un régime particulier vise le rhum et les bananes.

Par contre, il n'est plus fait référence au protocole Sucre, étant donné que tous les P.T.O.M. producteurs de sucre, qui bénéficiaient jusqu'alors du protocole, ont accédé à l'indépendance et adhéré à la Convention de Lomé 3.

Un Système de Stabilisation des Recettes d'Exportation des produits de base agricoles (STABEX) et une facilité de financement spéciale pour les produits miniers (SYSMIN) sont également prévus.

## III. — DOTATION FINANCIÈRE : 120 MILLIONS D'ÉCUS

La coopération financière et technique, pour laquelle le Conseil a attribué une dotation aux P.T.O.M. (120 millions d'Écus dont 20 de la B.E.I. et 100 au titre du 6<sup>e</sup> F.E.D.) comporte les mêmes principes que dans la Convention de Lomé 3, en ajoutant la possibilité pour les entreprises des États A.C.P. de se porter adjudicataires pour les marchés de services, de travaux et de fournitures, dans le cadre des projets financés au titre du F.E.D. dans les P.T.O.M.

Il est prévu en outre que, moyennant contribution financière ad hoc sur les ressources octroyées aux P.T.O.M., ces derniers pourront bénéficier désormais des services du Centre de Développement Industriel (C.D.I.) et du Centre Technique pour la Coopération Agricole et Rurale (C.T.A.), centres paritaires A.C.P./C.E.E., qui ne bénéficiaient jusqu'à présent qu'aux États A.C.P.

Sont concernés :

— pour la France : Nouvelle Calédonie, Mayotte, Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis et Futuna, Terres australes et antarctiques françaises ;

— pour les Pays-Bas : Antilles Néerlandaises, Aruba, Bonaire, Curaçao, Saba, Saint-Eustache, Saint-Maarten ;

— pour le Royaume-Uni : Anguilla, Iles Caimans, Iles Falkland, Iles Vierges britanniques, Sainte-Hélène, Montserrat, Turks and Caicos, Pitcairn, certains territoires de l'Antarctique et de l'Océan Indien, Sandwich du Sud ;

— pour le Danemark : Le Groenland, qui toutefois ne reçoit pas d'aides financières ou techniques.

## SECTION II

### LES RELATIONS EXTÉRIEURES

#### CHAPITRE I

##### LE CONTENTIEUX AGRICOLE C.E.E./ÉTATS-UNIS

Le contentieux agricole entre la Communauté et les États-Unis, désormais traditionnel puisqu'il remonte aux premières mesures d'instauration de la politique agricole commune, a donné lieu durant le dernier semestre à quelques rebondissements et tentatives de règlements qui illustrent à la fois son caractère cyclique et une certaine dérive vers la substitution par les États-Unis de procédés de puissance aux instruments disponibles de dialogue international.

Cette évolution est explicable par l'état de l'agriculture américaine, fortement exportatrice dans un contexte de diminution de la demande mondiale de produits agricoles et de concurrence accrue avec les autres exportateurs, au premier rang desquels se trouve la Communauté. Compte tenu des graves conséquences internes de cette situation (augmentation du nombre des faillites dans l'agriculture, action des groupes de pression agricoles), il était inévitable que les États-Unis soient tentés de faire prévaloir sur l'appel au G.A.T.T. (accord général sur les tarifs et le commerce) la mobilisation de leur force de pression pour résoudre les conflits commerciaux qui les opposent à la Communauté.

Les États-Unis avaient en effet jusqu'à présent situé l'essentiel de leur action dans le cadre du G.A.T.T., lieu naturel de négociation des problèmes du commerce international. Ils y ont mis en cause aussi bien les restrictions à l'importation mises en œuvre par la Communauté dans le cadre de la P.A.C., que les restitutions aux exportations lors des divers « Rounds » commerciaux et en utilisant la procédure des panels qui permet de réunir des groupes d'experts à la suite d'une plainte portée contre une partie au G.A.T.T. pour violation de l'accord.

Les résultats s'étant révélés décevants dans les deux cas de figure, les États-Unis semblent depuis 1985 privilégier le recours aux moyens de puissance dont l'affaire des agrumes des pays méditerranéens associés et celle du maïs espagnol constituent les deux cas d'application les plus récents. On peut douter que les « solutions transitoires » de ces deux dossiers, négociées au cours de l'été dernier, soient de nature à régler ceux-ci et que l'éternel retour du contentieux agricole C.E.E./États-Unis ait enfin été interrompu en cet automne 1986 qui a vu l'adoption par la Communauté de l'accord conclu entre la Commission et les négociateurs américains.

## I. — LES SUITES DE L'ADHÉSION DE L'ESPAGNE ET DU PORTUGAL A LA COMMUNAUTÉ

### A. — La négociation du contentieux : les grands principes

C'est autour de considérations tirées des principes du G.A.T.T., des règles de bonne conduite commerciale et de la rationalité économique qu'ont été échangées à partir de mai dernier mesures de rétorsion et de contre-rétorsion.

#### 1. — *Les griefs américains*

Dans une proclamation publiée le 15 mai 1985, le Président des États-Unis, critiquant la modification des conditions d'exportation de céréales et d'oléagineux vers l'Espagne et le Portugal, a décidé l'imposition de restrictions qualitatives sur les importations de certains produits de la Communauté européenne.

Trois mesures prises le 1<sup>er</sup> mars en application du traité d'élargissement et dont les États-Unis jugeaient qu'elles porteraient préjudice à leur commerce, motivaient cette attitude :

— l'Espagne a remplacé ses droits à l'importation sur le maïs et le sorgho par le système des prélèvements à l'importation qui compensent la différence entre les prix mondiaux et les prix garantis européens, plus élevés ;

— une part de 15 % du marché portugais des céréales est réservée aux producteurs communautaires pendant une période transitoire de quatre ans, au terme de laquelle doit être démantelé le monopole d'État qui existe sur les importations de ces produits ;

— le Portugal exerçait avant son entrée dans la C.E.E. un contrôle des importations de soja afin de protéger ses producteurs d'huile d'olive. Ce système est remplacé pendant cinq ans par un système plus transparent qui s'applique uniquement aux huiles destinées à la consommation humaine.

Le dommage qui résulte de ces dispositions était estimé par les États-Unis à 1 milliard de dollars par an.

Les États-Unis fondaient leurs plaintes sur l'article XXIV 6 du G.A.T.T. qui admet la constitution d'unions douanières dérogeant comme la C.E.E. aux règles d'or de la consolidation des concessions commerciales et de la clause de la nation la plus favorisée, mais qui impose aux intéressés de procéder, lors de la création ou de l'extension d'une union douanière, à un réexamen de la situation afin de rétablir un équilibre des concessions par rapport à la situation préexistante d'une part et, d'autre part, de fixer des compensations dans le cas où un État tiers à l'Union serait lésé dans son commerce.

Ces dispositions étaient interprétées comme impliquant un examen secteur par secteur de la situation née de l'adhésion. Une telle démarche ne pouvait que mettre en évidence la diminution des exportations agricoles visées sans faire ressortir l'avantage global que les États-Unis retireront de l'ouverture à leurs produits industriels des marchés espagnol et portugais auparavant fort protégés.

Conformément à la logique de leur position, les États-Unis ont distingué, pour la fixation des mesures de restriction, le cas du Portugal de celui de l'Espagne.

Les quotas appliqués par le Portugal sont jugés contraires au G.A.T.T. Des mesures équivalentes ont en conséquence été appliquées dès le 19 mai. Il s'agit de contingents d'importation imposés aux importations de vin blanc dont la valeur est supérieure à 4 dollars le gallon, de confiserie, de jus de fruits et de bière. Calculés sur les quantités importées en 1985 majorées de 20 ou 45 %, ces contingents ont pour l'instant un aspect symbolique mais devraient être aggravés si les États-Unis pouvaient se prévaloir d'un préjudice effectif dû aux mesures incriminées.

En ce qui concerne l'Espagne, le principe d'augmentations de droits de douane à partir du 1<sup>er</sup> juillet a été retenu. Elles ne seraient appliquées que si les négociations au G.A.T.T. ne débouchent pas d'ici là. La liste des produits concernés inclut notamment certains froma-

ges, les vins blancs d'une valeur inférieure à 4 dollars le gallon, les endives et certains alcools tels que le gin et le cognac. L'ensemble a représenté en 1985 un montant d'exportations de 721,3 millions de dollars, comparable au préjudice de 624 millions de dollars revendiqué par les États-Unis au titre des prélèvements appliqués par l'Espagne au maïs et au sorgho.

## 2. — *Les réponses communautaires*

La Communauté a étayé son dossier en présentant des arguments de fond et de procédure, tout en définissant à titre préventif des mesures de contre-rétorsion.

En ce qui concerne le fond, elle a tenté de réduire à leur portée réelle les conséquences des mesures incriminées sur les exportations américaines en avançant les éléments suivants :

En ce qui concerne le maïs et le sorgho, l'application des prélèvements ne devrait pas réduire les exportations des États-Unis vers l'Espagne car la Communauté n'est pas auto-suffisante dans ces secteurs. De plus, les débouchés pour les produits américains de substitution des céréales, tels que les résidus de l'amidonnerie du maïs, pourraient, selon la Commission, augmenter en Espagne et au Portugal.

En ce qui concerne le marché portugais des céréales, les exportateurs américains pourront continuer à proposer leurs produits pour la part des importations (85 %) non réservée aux producteurs de la C.E.E. L'union douanière rend injustifié le prolongement de l'exclusion de ceux-ci du marché portugais.

En ce qui concerne les importations portugaises de soja, les États-Unis ne devraient pas être affectés par la modification du système de contrôle qui épargne désormais les importations destinées à la production d'huiles à usage industriel. De plus, le Portugal doit abaisser en cinq ans au niveau nul du tarif communautaire ses droits de douane sur le soja.

En ce qui concerne la procédure, la Communauté s'est référée aux avantages globaux que les États-Unis tireraient de la diminution de la protection douanière de l'Espagne et du Portugal, et qui sont le seul critère d'examen des conséquences de l'élargissement dont il convient de tenir compte en application de l'article XXIV 6 du G.A.T.T.

Des négociations, vite enlisées, ont été ouvertes au G.A.T.T. en février 1986 au sein d'un groupe de travail sur tous ces points. Les États-Unis considèrent que les mesures adoptées par le Portugal, contrairement au G.A.T.T., n'ont pas à faire l'objet d'une négociation. Celle-ci devrait être limitée aux mesures espagnoles relatives au sorgho et au maïs. Ils demandent à titre de compensation, sur ce point, un contingent d'accès au marché communautaire de 13 millions de tonnes de maïs par an en exemption de droits de douane.

La Communauté, de son côté convaincue de son bon droit, a tenté non sans succès de définir une ligne de conduite. Une certaine fermeté a prévalu initialement. Ainsi, des mesures de contre-rétorsion ont été définies : mise sous surveillance statistique a posteriori des importations de divers produits américains allant de la viande chevaline aux feuillages frais. L'option maximaliste qui aurait consisté à introduire une surveillance a priori sous formes de licences automatiques à l'importation a été écartée par la majorité des États membres.

Dans un second temps, lors du Conseil Affaires générales des 16 et 17 juin derniers, la position communautaire a été durcie à la demande de la France. Des mesures restrictives ont été annoncées si les quotas d'importation décidés par les États-Unis le 15 mai devaient jouer effectivement. Par ailleurs et surtout, le Conseil des Communautés a décidé de répondre aux augmentations de droits de douane américains prévues le 1<sup>er</sup> juillet par des mesures équivalentes sur les importations de corn gluten feed, de riz et de blé, tout en suggérant que le démarrage du G.A.T.T. pourrait en outre être bloqué si les États-Unis n'assouplissaient pas leur position.

## **B. — L'Accord intérimaire : la part du feu**

### **1. — Les termes de l'Accord**

Le Conseil du 16 juin 1986, à côté du dispositif rigoureux mis en place à titre préventif, prévoyait que la Commission poursuivrait ses consultations avec les États-Unis pour trouver une solution équitable au différend. Sur cette base, la Commission a négocié au début de juillet un accord provisoire entériné par le Conseil le 7 juillet et approuvé le 15 septembre par le Parlement européen avant adoption sous la forme d'un règlement par le Conseil.

Cet accord prévoit que si pour la période du 1<sup>er</sup> juillet au 31 décembre 1986, les exportations américaines vers l'Espagne de

maïs, de sorgho, de gluten de maïs, de drèches de brasserie et de pulpes d'agrumes sont inférieures à une moyenne de 234 000 tonnes par mois, le prélèvement à l'importation dans la Communauté de maïs et de sorgho en provenance des pays tiers pourra être fixé à un niveau réduit (par adjudication) pour les quantités correspondant à la différence entre 234 000 tonnes et celles effectivement importées.

Le Commissaire De Clercq a obtenu que cinq produits céréaliers entrent dans le calcul de référence : le maïs et le sorgho qui étaient au centre des récriminations américaines depuis le 1<sup>er</sup> mars dernier, mais aussi trois produits de substitution dont l'importation est devenue libre en Espagne depuis la même date : le corn gluten feed, les drèches de brasserie, les pellets d'agrumes.

On notera que cet accord est limité au problème espagnol et laisse subsister les mesures prises le 19 mai en réplique à l'instauration par le Portugal d'un régime de contrôle des importations d'huile de soja destinée à la consommation humaine. Il est vrai que ces rétorsions avaient un caractère largement symbolique du fait des planchers fixés pour leur fonctionnement effectif.

## 2. — *Les questions pendantes*

L'accord intérimaire du 2 juillet pose un certain nombre de problèmes qu'éclairent les très vives réactions à son encontre des organisations professionnelles concernées.

La F.N.S.E.A. et les organisations professionnelles de producteurs de céréales, sur le plan interne, le C.O.P.A. et le C.O.G.E.C.A. sur le plan communautaire, ont dénoncé un règlement jugé déséquilibré en faveur des États-Unis et mettant en cause la préférence communautaire. Selon l'Association générale des Producteurs de maïs, à la suite de ce « véritable Munich », l'Europe va se retrouver en situation artificielle de surproduction de maïs et il n'est pas impossible que le prix du marché enregistre une perte allant jusqu'à 30 %. On craint d'autre part que cet accord provisoire soit voué à s'éterniser dans la mesure où rien ne permet d'envisager un règlement du problème au fond au sein du groupe d'experts réuni par le G.A.T.T.

Les menaces des États-Unis gardant toute leur efficacité après le 31 décembre 1986, les concessions accordées risquent fort d'être prorogées.

Elles traduisent en effet du côté communautaire les limites du front commun établi lors du Conseil Affaires générales des 16 et 17 juin et les hésitations de la plupart des États membres à engager une confrontation avec les États-Unis au nom d'une politique d'exportations agricoles qui ne reçoit un soutien puissant que de la part de la France. Du côté français, des arbitrages économiques ont dû être effectués et la préservation des exportations d'alcools vers les États-Unis a été jugée prioritaire. Il reste que le principe de la préférence communautaire et celui de l'examen global des conséquences de l'élargissement ont été battus en brèche.

## II. — L'AFFAIRE DES AGRUMES

### A. — Un premier compromis sans lendemain

#### 1. — *L'origine du contentieux*

Les États-Unis ont déposé une plainte au G.A.T.T. arguant que les accords préférentiels de la Communauté avec les pays méditerranéens portent préjudice à leurs exportations d'agrumes. Le panel réuni à cette occasion a conclu que la Communauté était en faute, ce que celle-ci n'a pas admis.

Le 20 juin 1985, le gouvernement américain a pris des mesures de rétorsion en portant entre 15 % et 40 %, à compter du 13 juillet, les droits de douane sur les différentes catégories de pâtes alimentaires, qui auparavant n'étaient que de 1 %. L'Italie qui réalise la quasi-totalité des exportations communautaires de pâtes alimentaires vers les États-Unis était ainsi frappée électivement.

#### 2. — *Le moratoire de juillet 1985 et ses suites*

Avant que la Communauté ne mette en vigueur les mesures de contre-rétorsion envisagées par le COREPER (Comité des représentants permanents), un compromis est intervenu en juillet entre les autorités américaines et la Commission, que le Conseil a ratifié le 11 juillet. Il prévoyait que les mesures et contre-mesures de rétorsion seraient reportées jusqu'au 31 octobre. D'autre part, la Communauté réduisait de 14 à 8 écus par quintal les restitutions accordées pour l'exportation des pâtes alimentaires. Les États-Unis avaient déposé une plainte au G.A.T.T. contre ces restitutions.

Le moratoire n'ayant pas permis de rapprocher les points de vue, les États-Unis ont relancé leur offensive dès le 1<sup>er</sup> novembre 1985 en portant les droits de douane sur les importations de pâtes alimentaires provenant de la Communauté de 8 % à 40 % pour les pâtes sans œufs et de 2,5 % à 25 % pour les pâtes avec œufs.

En réponse, la Communauté augmentait ses droits de douane de 8 % à 20 % sur les citrons frais américains et de 8 % à 38 % sur les noix. Par ailleurs, elle décidait, le 11 novembre 1985, de rétablir les restitutions à l'exportation de pâtes à destination des États-Unis au niveau d'avant le moratoire.

### B. — **Bis repetita...**

Parallèlement aux conversations tenues sur les suites du dernier élargissement de la Communauté, a été poursuivie la négociation de l'affaire des agrumes.

Le 10 août dernier, la Commission et une délégation américaine ont élaboré un projet d'accord qui a permis le démantèlement entre le 13 et le 19 août des rétorsions et contre-rétorsions adoptées en novembre 1985.

Cet accord qui devait être mis en vigueur d'ici juillet 1987 prévoit que les États-Unis, reconnaissant le rôle que les accords méditerranéens jouent pour le développement de la région, acceptent de ne pas les contester. La C.E.E. s'engage à importer avec des droits de douane allant de 1,5 % à 10 % 45 000 tonnes d'agrumes américains pendant la période d'hiver, ainsi que 45 000 tonnes d'amandes douces par an à droits réduits à 2 %. Les États-Unis abolissent de leur côté les droits de douane pour 40 000 tonnes par an d'oranges de type Satsuma, ainsi que ceux sur deux types de fromages de brebis et acceptent d'importer 8 380 tonnes d'olives vertes par an à des droits allant de 2,5 à 15 % et 3 000 tonnes d'anchois sous emballage à droits réduits de 3 %. Enfin, ils réduisent leurs droits, sans limitation de quantité pour l'huile d'olive, les câpres, le paprika et le cidre.

Les organisations professionnelles ont protesté contre ce projet, l'accusant de violer le principe de la préférence communautaire : selon le COPA et le COGECA, non seulement la Communauté offre un accès préférentiel aux agrumes des pays tiers méditerranéens, mais

encore elle doit payer ces accords préférentiels par un accès garanti à droit de douane réduit pour des produits originaires des États-Unis sans donner de véritables compensations aux régions touchées par ces concessions. D'autre part, les mêmes organismes relèvent que le projet laisse ouvert le conflit portant sur les restitutions aux exportations de pâtes communautaires.

Le Conseil des ministres qui devait entériner l'accord à la mi-septembre ne l'a pas fait en raison de l'opposition de l'Italie, de l'Espagne et de la Grèce qui ont jugé nécessaire de recevoir des compensations aux sacrifices à consentir à l'égard des États-Unis :

— l'Italie estime que ses producteurs d'agrumes doivent obtenir des garanties supplémentaires, et observe que le problème des pâtes alimentaires n'est pas définitivement réglé par le compromis ;

— l'Espagne ne peut pas admettre que le droit de douane applicable à ses amandes exportées vers les autres pays communautaires soit supérieur à celui qui sera appliqué à 45 000 tonnes d'amandes américaines (qui sera de 2 %) ;

— la Grèce observe que les contreparties que M. de CLERCQ a obtenues des États-Unis n'intéressent pas ses exportations.

La Commission européenne a proposé d'apaiser ces craintes par deux mesures :

— abaisser à 1 % le droit de douane applicable aux amandes espagnoles, en rétablissant la préférence communautaire ;

— se déclarer prête à intervenir sur le marché des agrumes, si l'évolution le demande, soit par des mesures de sauvegarde, soit par une promotion des débouchés pour les agrumes communautaires.

Les pays concernés, l'Italie surtout, ont considéré que ces mesures ne répondent pas entièrement à leur attente.

Le 23 octobre, la Commission proposait de nouvelles mesures susceptibles d'emporter l'adhésion des trois États dissidents : elle pourrait s'engager à suivre la situation des marchés (exportations, importations, commercialisation, transformation) et à assouplir certaines dispositions en matière de transformation, en plus de la réduction à 1 % du droit de douane transitoire que les « Dix » appliquent aux amandes espagnoles.

Sur ces bases et avec la promesse renouvelée de la Commission de veiller à l'équilibre du marché des agrumes, le Conseil du 27 octobre a fini par adopter le compromis De Clercq-Yeutter.

Son avenir est incertain puisque les États-Unis n'admettent les accords méditerranéens que pour les préjudices inventoriés jusqu'à présent par eux et que la voie est donc ouverte à de nouvelles critiques. Le conflit peut d'autre part ressurgir par le biais du problème des restitutions aux exportations de pâtes. Il reste donc hasardeux d'accorder à ce compromis une présomption de pérennité.

## CHAPITRE II

### LA POLITIQUE MÉDITERRANÉENNE DE LA COMMUNAUTÉ

Différents protocoles régissent les échanges de la Communauté avec des pays du pourtour méditerranéen : Algérie, Maroc, Tunisie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Syrie, Chypre, Malte et la Yougoslavie, qui trouvaient traditionnellement avec l'accès au Marché commun, un débouché essentiel pour leurs productions, agricoles principalement.

Lors de la négociation de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal (1), la Communauté s'était engagée à maintenir les échanges avec les pays méditerranéens inquiets de la situation désormais privilégiée des pays du sud de l'ensemble communautaire, dont les productions concurrençaient les leurs. Or, les exportations agricoles des pays du pourtour méditerranéen vers la Communauté fournissent à certains d'entre eux l'essentiel de leurs ressources en devises et sont donc d'une grande importance dans leur développement économique (et partant, dans les conditions de leur stabilité politique).

#### I. — LE MANDAT DE NÉGOCIATION

Ce mandat arrêté par le Conseil le 25 novembre 1985 s'inscrit dans le cadre de la déclaration du Conseil du 30 mars 1985 qui fixait les grandes orientations de la politique méditerranéenne de la Communauté. Le Conseil avait en particulier affirmé l'intention de la Communauté de s'employer, d'une part, à assurer le maintien des courants traditionnels d'échanges et de prendre, d'autre part, des initiatives dans le domaine de la réduction du déficit agro-alimentaire des pays méditerranéens et de la diversification de leurs productions.

Ces orientations comportaient des aspects commerciaux et des aspects financiers ; les pays du sud de la Communauté étant plus particulièrement soucieux de préserver le principe de la préférence commu-

---

(1) cf. rapport de la Délégation n° 387. Tome I, p. 213 et s.

nautaire et de limiter la concurrence des importations en provenance des pays méditerranéens non membres, fût-ce au prix d'aides financières accrues, tandis que les pays du nord de la Communauté, supportant déjà le poids de la solidarité avec certaines régions méridionales plus défavorisées et ne redoutant guère la concurrence des productions méditerranéennes extérieures avec leurs propres économies, s'attachaient à faire avancer la négociation commerciale du prix d'éventuelles concessions des pays du sud.

L'objectif général étant de maintenir les courants d'échanges traditionnels, les mesures essentielles proposées sur le plan commercial concernent les produits agricoles. Parmi ceux-ci, les produits qui font l'objet d'échanges importants bénéficieraient — de la part de la C.E.E. — d'une démobilitation douanière comparable à celle dont bénéficient les mêmes produits originaires d'Espagne et du Portugal. Cette mesure ne s'appliquerait toutefois que dans la limite des quantités de ces produits traditionnellement importées par la C.E.E. ; en ce qui concerne les quantités supérieures, les droits actuellement en vigueur seraient maintenus. L'appréciation des quantités traditionnellement importées par la C.E.E. serait faite par référence à la moyenne des cinq dernières années écoulées. Dans certains cas, seraient établis des contingents, à droits réduits puis nuls ; dans d'autres cas, les quantités de référence pourraient être transformées en contingents, dans l'hypothèse d'un dépassement des plafonds ou de l'apparition de déséquilibres.

S'agissant de produits particulièrement sensibles (tomates, oranges, clémentines, mandarines, citrons, raisins de table), la C.E.E. pourrait moduler les prix d'entrée et ce, dès 1990.

Les listes des produits soumis à contingent ou à quantité de référence ou dont le prix serait modulé seraient établies par la Commission selon la procédure du comité de gestion. Un régime de surveillance serait mis en place pour tous les produits.

Des dispositions particulières seraient prévues pour le vin, l'huile d'olive (Tunisie), les pommes de terre de primeur, le baby-beef (Yougoslavie) et les griottes.

Quant au secteur industriel, la Commission pourra négocier un engagement de principe de la Communauté tendant à un retour progressif à la liberté des échanges de produits textiles.

L'aménagement des accords actuels tendra, d'autre part, à développer la coopération. La mise en œuvre de cette coopération se mani-

festes au moyen de 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<sup>er</sup> novembre 1986, dont le Conseil a approuvé les orientations proposées par la Commission.

Il s'agira non seulement de renforcer les stratégies alimentaires des pays méditerranéens (orientation de leur agriculture en vue de réduire leur dépendance alimentaire) mais également de développer la coopération commerciale, industrielle, scientifique et technologique, d'une part, la coopération régionale et multilatérale, d'autre part.

La réalisation de ces objectifs suppose un soutien financier accru de la Communauté. Les futurs protocoles financiers devront être établis selon les critères suivants :

— actualisation des montants actuels pour tenir compte de l'inflation (ce qui représenterait environ, selon une première estimation, un accroissement de 43 %) ;

— prise en compte de l'augmentation de la capacité contributive de la Communauté du fait des nouvelles adhésions (augmentation que le Royaume-Uni et la République fédérale d'Allemagne contestent et qui impliquerait, selon une première estimation, une augmentation de 7 %).

En ce qui concerne Chypre, les directives visent également à ouvrir des négociations avec ce pays en vue de définir le contenu de la deuxième étape de l'Accord d'association, comportant à son terme la réalisation intégrale d'une union douanière.

## II. — LES AJUSTEMENTS DEMANDÉS PAR L'ESPAGNE

Plusieurs Conseils examinèrent vainement les ajustements du mandat initial de la Commission, demandés en particulier par l'Espagne qui souhaitait des améliorations des modalités de gestion du mécanisme complémentaire aux échanges (1) prévu par le Traité d'adhésion et des mesures en faveur de l'économie des Iles Canaries qui risquaient de se trouver dans une situation moins bonne que celle faite aux pays tiers méditerranéens.

---

(1) dont le gouvernement espagnol a d'ailleurs demandé l'annulation à la Cour de Justice.

Le Portugal, quant à lui, s'est inquiété d'éventuelles concessions aux Iles Canaries qui pourraient concurrencer ses propres productions sur le marché des États membres.

Après de nouvelles tractations, notamment bilatérales avec la France, un accord se dégagait sur les « ajustements » demandés par l'Espagne et qui se limiteraient à une augmentation de contingents tarifaires en faveur des productions des Iles Canaries (essentiellement fruits, légumes et fleurs).

Le Conseil ratifiait cet accord sur le nouveau mandat donné à la Commission, le 21 octobre 1986 ; les directives complémentaires comportent des concessions supplémentaires concernant les périodes à prendre en considération pour définir les « importations traditionnelles » (qui seront sauvegardées) ; l'inclusion de quelques nouveaux produits parmi ceux qui bénéficient de préférences ; l'amélioration des « calendriers » pour les importations à droit réduit ; enfin, une « clause de réexamen » à partir de 1995.

Ces propositions devront maintenant être présentées aux pays méditerranéens pour conclure les nouveaux accords. On sait que les premières propositions avaient été rejetées comme garantissant insuffisamment le développement de leurs échanges après l'adhésion.

L'acceptation des nouvelles propositions sera sans doute liée aux négociations des protocoles financiers (1) qui devraient intervenir en novembre 1986 mais n'échapperont pas aux effets du climat de difficultés budgétaires que l'on sait.

### III. — LE NOUVEAU PROTOCOLE C.E.E./MALTE

Le Conseil a arrêté, lors de sa session du 7 juillet 1986, le règlement concernant la conclusion du protocole relatif à la coopération financière et technique entre la Communauté économique européenne et la République de Malte.

Ce nouveau protocole financier C.E.E./Malte est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre. Il marque la reprise des relations avec Malte, après une

---

(1) La Grande-Bretagne, à la suite des développements des enquêtes sur les récents attentats terroristes, a déclaré le 27 octobre 1986 qu'elle opposerait son veto au renouvellement du protocole financier avec la Syrie, tandis que la Communauté a décidé de suspendre la « restitution spéciale » en faveur des exportations de céréales de la C.E.E. vers ce pays, pour autant, du moins, que les États-Unis de leur côté suspendent leurs propres exportations au titre du programme « BICEPS ».

longue période de « demi-gel ». Il couvre la période allant jusqu'au 31 octobre 1988 et sa dotation est de 29,5 millions d'Écus ainsi répartis :

— 16 millions d'Écus sous forme de prêts de la Banque européenne d'investissement ;

— 13,5 millions d'Écus sur ressources budgétaires de la Communauté dont :

- 3 millions d'Écus sous forme de prêts à conditions spéciales (y compris des contributions à la formation de capitaux à risque) ;
- 10,5 millions d'Écus sous forme d'aides non remboursables.

## CHAPITRE III

### LES RELATIONS COMMERCIALES EXTÉRIEURES

#### I. — LE RENOUVELLEMENT DE L'ACCORD MULTIFIBRES

Dans son précédent rapport semestriel, la Délégation avait analysé les données essentielles des négociations ouvertes en juillet 1985 à Genève au sein du Comité textile du G.A.T.T. pour le renouvellement de l'Accord multifibres A.M.F. III (1).

##### A. — Les conclusions de la Délégation

En raison de l'importance des enjeux politiques, économiques et sociaux qui s'attachent à ces négociations, la Délégation s'est saisie de la question et a adopté, le 4 juin 1986, les conclusions présentées par son rapporteur, M. Michel MIKOU DOT (2).

Après avoir analysé les directives de négociations adoptées en mars 1986 par le conseil des ministres de la Communauté, caractérisées par une orientation très libérale qui se traduirait, si l'on n'y prend garde, par une forte progression des importations à bas prix en provenance des pays en voie de développement et des pays nouvellement industrialisés, le rapporteur a souligné que, pour la France, la croissance annuelle de ses quotas nationaux sera sensiblement supérieure aux taux de progression arrêtés pour les quotas globaux de la Communauté, alors que le volume de la consommation textile est en régression continue. De telles perspectives risquent de se traduire par de nouvelles pertes d'emplois dans ce secteur au cours des cinq prochaines années, lui paraissent donc redoutables dans leurs effets et appellent les plus grandes réserves.

Dans les conclusions qu'elle a adoptées, la Délégation invite, en conséquence, le gouvernement français à veiller très fermement à ce

---

(1) Cf. Doc. Sénat, seconde session ordinaire de 1985-1986, n° 387

(2) Cf. Tome II du présent rapport d'information.

que le contenu des accords bilatéraux négociés par la Commission avec les pays A.M.F. et les pays associés, maintienne la croissance des importations de textile et d'habillement à des niveaux supportables pour notre industrie.

Elle juge indispensable que les pays ayant atteint un certain degré de développement cessent de bénéficier dans les mêmes conditions des avantages accordés par la Communauté aux véritables pays en voie de développement. Elle considère qu'il appartient à la Communauté d'inviter les pays tiers fournisseurs dominants des marchés textiles de la C.E.E. à permettre un réel accès de leurs marchés aux produits communautaires et à octroyer des conditions de concurrence plus équitables. Elle demande également aux instances communautaires de prendre avec plus de rigueur des mesures anti-dumping vis-à-vis des pays tiers qui subventionnent leurs ventes dans la Communauté ou pratiquent des salaires excessivement bas pour les travailleurs du textile.

#### **B. — Le débat au Sénat et la position du gouvernement français**

Faisant suite aux conclusions de la Délégation, un débat est intervenu au Sénat, le 24 juin 1986, sur les questions orales de M. Michel Chauty, président de la commission des affaires économiques et du plan, et de M. Christian Poncelet qui se sont fait, l'un et l'autre, l'écho des inquiétudes suscitées par les perspectives de renouvellement de l'Accord multifibres.

Dans sa réponse aux intervenants, le ministre délégué, chargé du commerce extérieur, a notamment insisté sur le fait que l'approbation par la France de cet accord multilatéral est subordonné à la conclusion d'accords bilatéraux considérés comme satisfaisants. Pour le gouvernement français, le mandat donné à la Commission ne constitue pas la base de départ à partir de laquelle toutes les concessions seraient négociables. Tout au plus exprime-t-il les concessions maximales qui pourraient être acceptées dans les négociations bilatérales. Par ailleurs, la France veillera tout particulièrement à la mise en place des mécanismes de sauvegarde et s'attachera à ce que soient prises en compte, tant au niveau multilatéral que bilatéral, les préoccupations relatives à l'amélioration de l'équilibre d'ensemble du dispositif permettant de progresser vers une harmonisation des conditions de concurrence, l'intensification de la lutte contre les fraudes sur l'origine, la mise en place d'une protection des marques, dessins et modèles spécifiques au secteur textile ainsi qu'une contribution à l'ouverture du commerce mondial par les pays exportateurs.

### C. — L'accord de Genève sur le Protocole multilatéral de renouvellement de l'A.M.F.

Au terme d'âpres et difficiles négociations, un accord a finalement été conclu, le 1<sup>er</sup> août 1986, au Comité des textiles du G.A.T.T., sur le protocole de renouvellement pour la troisième fois depuis 1974 et pour une période de cinq ans, de l'Arrangement concernant le commerce international des produits textiles et d'habillement.

Il convient, tout d'abord, d'observer que ce quatrième A.M.F. pourra éventuellement être prorogé à son terme de 1991, si le Comité des textiles du G.A.T.T. en décide ainsi.

Par ailleurs, mention doit être faite d'un certain nombre de dispositions nouvelles qui, pour l'essentiel, se résument ainsi :

— la principale modification, introduite à la demande des États-Unis, porte sur *l'extension de la couverture de l'A.M.F.* aux produits textiles d'habillement composés de fibres végétales ou mélange de fibres non pris en compte jusqu'alors (ramie, lin) ou de soie mélangée, dès lors qu'ils sont substituables aux produits de coton, de laine ou de fibres synthétiques et artificielles ;

— en outre, il est fait mention :

- de la contribution de l'ensemble des partenaires à *l'ouverture des marchés* et au développement économique et social des P.V.D. ;

- des solutions à rechercher et à appliquer lorsqu'il y a *une fraude* notamment sur l'origine ou sur la quantité déclarée à l'exportation ;

- de l'attention à porter aux *problèmes des contrefaçons* des marques, dessins et modèles ;

— une autre disposition a trait au renforcement du *mécanisme de sauvegarde* qui permet aux pays importateurs l'imposition de mesures restrictives provisoires en cas de perturbation prolongée du marché ;

— on retiendra aussi la faculté d'appliquer à des pays exportateurs dominants (Hong Kong, Taïwan, Corée du Sud...) des taux de croissance très faibles mais non négatifs ;

— enfin, les pays en voie de développement (Uruguay, Pakistan) ont réussi à obtenir des dispositions plus favorables pour le traitement quantitatif de leurs exportations vers les pays développés lorsqu'ils sont producteurs de laine ou de coton et exportateurs substantiels d'articles textiles élaborés à partir de ces fibres. A ce sujet, la France a dû rappeler à la Commission la grande sensibilité des produits du

coton et la nécessité impérieuse de ne pas dépasser, dans les négociations bilatérales avec les pays producteurs de coton, les plafonds globaux arrêtés dans le cadre du mandat communautaire.

#### D. — Les suites de l'Accord multilatéral de Genève

a) Si le protocole ne modifie pas substantiellement l'équilibre général du dispositif et confirme l'attachement des pays participants au maintien d'un dispositif dérogatoire aux règles générales du G.A.T.T. qui ne doit pas être remis en question à l'occasion des négociations multilatérales, il n'en a pas moins suscité certaines réserves de la part des représentants des industries textiles de la Communauté réunis au sein du « Comitextil ».

Ces industries regrettent notamment l'absence totale de contreparties concrètes de la part des pays exportateurs, en particulier des nouveaux pays industrialisés, à la politique d'ouverture pratiquée par la C.E.E., notamment dans deux domaines :

— d'une part, en ce qui a trait à l'ouverture aux exportations de la Communauté de marchés abusivement protégés ;

— d'autre part, en ce qui concerne le respect par les pays exportateurs des conditions de concurrence loyale, en particulier en matière de propriété industrielle et intellectuelle.

b) **Aux États-Unis**, la Chambre des Représentants et le Sénat, où se manifestent de fortes tendances protectionnistes, avaient adopté en octobre 1985 une loi dite « Jenkins Bill », fixant de sévères quotas aux importations américaines de produits textiles en provenance de plusieurs pays d'Asie (Hong Kong, Taïwan et Corée du Sud) et du Brésil. Le Président Reagan, qui craignait de voir les États-Unis perdre leur crédibilité dans la grande négociation commerciale qui va s'engager sous l'égide du G.A.T.T., avait opposé son veto à ce projet dont il considère les effets préjudiciables et avait promis que le représentant américain adopterait une position très ferme lors des négociations sur l'A.M.F.

Le 6 août, au lendemain de l'Accord intervenu à Genève sur le protocole de renouvellement de l'A.M.F., la Chambre des Représentants n'a pu réunir la majorité des deux tiers nécessaire pour battre en brèche le veto présidentiel. Le processus législatif concernant l'adoption du Jenkins Bill n'a donc pas abouti. L'Europe ne peut que s'en féliciter car, si elle n'était pas directement visée par ces mesures protec-

tionnistes, il n'en demeure pas moins qu'elles constituaient une réelle menace de reflux d'importation sur le marché de la C.E.E.

c) A ce jour, vingt-quatre accords bilatéraux sur vingt-six ont été paraphés par la Commission européenne qui assure avoir respecté le mandat de négociation qui avait été arrêté par le Conseil des ministres des Douze. On observera toutefois que sur les catégories les plus sensibles du groupe I des difficultés pourraient apparaître au niveau de la Commission européenne et des États membres en ce qui a trait aux plafonds globaux A.M.F., notamment sur les catégories 2 et 8 (tissus de coton, chemises pour hommes).

En fonction du calendrier de négociations, les États membres devraient être saisis, prochainement, du bilan global établi par la Commission tant sur les résultats des 26 négociations A.M.F. que sur les perspectives à l'égard des pays préférentiels, dits pays associés du bassin méditerranéen (Maroc, Tunisie, Égypte, Chypre, Malte, Turquie) pour lesquels des plafonds globaux ont été prévus.

Ce n'est qu'au vu des résultats acquis sur les deux plans multilatéral et bilatéral que les États membres de la Communauté seront en mesure de donner leur accord définitif au renouvellement de l'Accord multifibres.

Soucieuse de voir les industries françaises du textile achever leur restructuration et leur modernisation dans le cadre d'une concurrence internationale ordonnée et équilibrée, la Délégation ne saurait trop rappeler les termes de ses conclusions sur l'A.M.F. qui invitaient le gouvernement à veiller avec détermination à ce que les plafonds globaux d'importation ne soient en aucun cas dépassés et que le mandat communautaire soit rigoureusement respecté. Les efforts déployés par les négociateurs français permettent de penser que ces conditions seront remplies.

Il convient également de ne pas perdre de vue qu'à la Conférence ministérielle du G.A.T.T. qui s'est ouverte en septembre à Punta del Este, la question des échanges internationaux de textiles et d'habillement a été évoquée à différentes reprises. Les pays en voie de développement et, notamment, l'Inde et le Brésil, souhaitent en effet l'application des règles générales du G.A.T.T. à ces échanges.

Face aux réserves de la Communauté européenne et des États-Unis, il a finalement été convenu que les négociations dans le domaine des textiles et de l'habillement devront viser à formuler les modalités

qui pourraient permettre une intégration éventuelle de ce secteur sur la base de disciplines et de règles renforcées.

Il y a donc lieu de prévoir, durant les quatre années que dureront les négociations du G.A.T.T., des négociations spécifiques dans le cadre du Comité des textiles portant sur les thèmes du textile et de l'habillement. C'est donc en octobre 1990, soit un an avant l'expiration de l'A.M.F. IV, qu'un nouveau régime pourrait prendre forme dans le domaine des échanges textiles-habillement.

## II. — LE NOUVEAU CYCLE DE NÉGOCIATIONS COMMERCIALES DANS LE CADRE DU G.A.T.T. A PUNTA DEL ESTE

### A. — Le lancement de l'« Uruguay round »

Réunis à Punta del Este en Uruguay, en septembre 1986, les pays adhérents au G.A.T.T. sont parvenus à définir le cadre du nouveau cycle de négociations commerciales qui, confiées à un comité de négociation qui se réunira périodiquement, devraient aboutir, d'ici quatre ans, à l'adoption de nouvelles règles pour les échanges entre États adhérents.

Le futur accord devrait succéder aux sept accords déjà conclus dans le cadre de l'Accord Général sur le commerce et les tarifs douaniers, à savoir :

— en 1947 à Genève : 23 pays conviennent de 45 000 concessions tarifaires ;

— en 1949 à Annecy : 5 000 concessions tarifaires nouvelles ;

— en 1951 à Torquay : réductions de 25 % sur le niveau de 1948 ;

— en 1955 à Genève de nouveau, concessions portant sur un volume d'échanges de 2,5 milliards de dollars ;

— en 1960 « Dillon round » : 4 400 concessions tarifaires sur un volume d'échanges de 4,9 milliards de dollars ;

— en 1963 « Kennedy round » : réductions tarifaires de 35 % sur les produits industriels, étalées sur 5 ans et portant sur un volume d'échanges de 32 milliards de dollars ;

— en 1973-1979 à Tokyo sont négociés des accords prévoyant des réductions tarifaires de 34 % sur les produits manufacturés représen-

tant une valeur d'échanges de 155 milliards de dollars, et des accords non tarifaires pour une meilleure discipline dans les échanges.

Ces accords forment en quelque sorte l'« acquis » du G.A.T.T. qu'il s'agit aujourd'hui de compléter par de nouvelles négociations commerciales multilatérales.

## B. — Les enjeux principaux

Le précédent rapport semestriel retraçait les enjeux de ce nouveau cycle : divergences euro-américaines essentiellement à propos des exportations agricoles, et divergences Nord-Sud à propos de l'inclusion des services.

### 1. — *Les tentations protectionnistes américaines vis-à-vis de la C.E.E.*

A propos de la première de ces difficultés, les divergences se sont faites plus vives encore avec l'entrée de l'Espagne et du Portugal, marchés d'exportation pour les États-Unis, dans la Communauté, au point que, de menaces de rétorsion en bataille du maïs, les 12 ont dû concéder des mesures temporaires de dérogation (1) aux disciplines communautaires découlant des Traités, en faveur de certaines exportations agricoles américaines.

Et cela nonobstant les éléments que rappelait le Parlement européen en juin 1986, à savoir que la Communauté est le premier importateur mondial de produits agro-alimentaires et que son déficit agricole vis-à-vis des États-Unis demeure considérable. Le Parlement soulignait encore que les avantages et inconvénients découlant de l'élargissement de la Communauté doivent, conformément aux règles du G.A.T.T., faire l'objet d'un examen portant sur l'ensemble des échanges et non de produits ou de secteurs spécifiques. Et si on compare l'ouverture des marchés aux produits manufacturés, l'Europe ne saurait non plus être désignée comme particulièrement protectionniste :

En 1985, le taux de pénétration des importations de produits manufacturés (importations sur demande intérieure) s'élevait à 13 % pour la C.E.E. contre 11,2 % pour les U.S.A. et seulement 5 % pour le Japon.

---

(1) cf. ci-dessus le contentieux C.E.E./États-Unis.

Aux États-Unis, le niveau actuel de pénétration semble très lié à l'évolution du dollar au cours des trois dernières années, puisque ce taux n'était que de 9,5 % en 1982.

En ce qui concerne la Communauté, c'est sur les marchés des produits à demande forte que le niveau de pénétration extérieure s'est accru le plus rapidement : il a augmenté de 7 points entre 1972 et 1982 pour atteindre 17 % contre 10,2 % aux U.S.A. et 5,2 % au Japon.

Si donc la cause de l'important déficit commercial des États-Unis est à rechercher ailleurs que dans des restrictions européennes abusives, la Communauté ne doit pas moins compter avec les pressions protectionnistes américaines.

## 2. — *L'extension du G.A.T.T. aux services*

Là encore, il s'agit d'une demande américaine que l'extension des règles du G.A.T.T. aux services. En effet, les États-Unis, soucieux de réduire l'ampleur du déficit de leur balance commerciale, ont insisté pour que les nouvelles négociations enclenchent un processus de libération progressive des services car c'est dans ce domaine, plutôt que dans les échanges de biens, qu'ils se sentent capables d'améliorer leurs performances à l'exportation.

On sait que les États-Unis ont déjà été à l'origine d'extensions des domaines couverts par les Accords. Ainsi, en 1973, c'est à leur initiative — appuyée par la C.E.E. — que le G.A.T.T. s'est attaqué aux barrières non tarifaires (restrictions quantitatives, subventions, dumping...). A l'époque, les Américains commençaient à ressentir les difficultés liées à leur déficit commercial et espéraient rétablir la situation en obtenant une ouverture plus réelle des marchés de leurs principaux partenaires commerciaux. Mais les belles résolutions du « Tokyo Round » qui démarrait juste avant la crise, en 1973, ne se sont guère traduites dans les faits. Les barrières non tarifaires, renforcées par la crise et le regain du protectionnisme, continuent de plus belle à freiner l'expansion du commerce mondial.

Cette stagnation, qui s'ajoute à l'aggravation des déficits commerciaux américains, justifie sans doute de nouvelles initiatives. D'où l'idée émise par les U.S.A., au début des années 80, d'élargir les compétences du G.A.T.T. au commerce des services. Cette idée prend tout son poids quand on sait que les services représentent environ un quart du commerce mondial et que les États-Unis sont le premier exportateur

en ce domaine. Face à la contraction des autres marchés, agricoles et industriels, les autres pays développés, bénéficiaires potentiels d'une libéralisation du commerce des services, ne pouvaient qu'emboîter le pas aux propositions américaines.

Une vingtaine de pays en voie de développement conduits par le Brésil ont exprimé leurs craintes face à cette extension du G.A.T.T. aux services. Ils redoutent que celle-ci ne les empêche de développer leurs économies dans ces secteurs et souhaitent que les pays industrialisés respectent d'abord les engagements pris par le passé au profit des pays du Tiers-Monde. D'autres pays en voie de développement, de peur d'exacerber les tentations protectionnistes américaines, se sont montrés moins hostiles, au moins au principe, et la Communauté ayant joué un rôle de médiation, un accord préliminaire s'était fait sur la constitution d'un groupe à haut niveau ayant pour mission de définir les sujets et les modalités du futur cycle de négociation en matière de services.

### 3. — *Les contrefaçons*

Problème comparable pour la protection de la propriété intellectuelle qui intéresse l'ensemble des pays occidentaux confrontés à toutes les formes de contrefaçon et de piraterie (marques, logiciels, nouvelles technologies...). De plus en plus de produits commercialisés sont porteurs du « know how » occidental que les pays industrialisés entendent bien protéger. Certes, des conventions, des traités et des institutions existent mais ils n'ont eu, jusqu'ici, que des effets limités. La proposition américaine, approuvée par ses partenaires industrialisés, vise donc à faire du G.A.T.T. un complément utile et plus contraignant de l'organisation mondiale de la propriété intellectuelle (O.M.P.I.). Ce projet rencontre aussi l'hostilité de certains P.V.D. qui considèrent que ces compétences doivent rester aux mains des institutions spécialisées. En outre, beaucoup de pays nouvellement industrialisés d'Asie ont tendance à considérer que le « know how » n'a pas de valeur marchande et tenteront donc de s'opposer à d'éventuelles réglementations dans le cadre du G.A.T.T.

### 4. — *Les investissements*

Le projet d'inclure les investissements dans les prérogatives du G.A.T.T. a connu un cheminement moins clair. A l'origine, les États-Unis en faisaient une priorité ambitieuse allant jusqu'à couvrir les poli-

tiques nationales d'investissements. Les P.V.D. dans leur ensemble n'ont jamais admis cette idée, susceptible de menacer leur souveraineté nationale. Plusieurs États membres de la C.E.E. eux-mêmes redoutent qu'une réglementation internationale en cette matière ne les contraigne à modifier certaines pratiques, notamment les « local constraints » qui imposent parfois aux entreprises étrangères s'installant sur leurs territoires d'incorporer une proportion de produits locaux dans les produits finis. Mais, compte tenu de l'avantage global du « paquet » de nouvelles propositions, les divergences intra-communautaires se sont aplanies. Aux yeux des Américains, les distorsions provoquées par certaines réglementations sur les investissements étrangers directs ont des effets comparables à de véritables barrières douanières, mais au fil des contacts préliminaires au nouveau « round », leurs prétentions en ce domaine se sont progressivement estompées. Européens et Américains semblent désormais se trouver d'accord : il ne s'agirait plus que d'écarter les règles régissant les investissements dans les seuls cas où elles sont susceptibles de provoquer une distorsion des échanges.

Hostiles même à ces propositions limitées, les P.V.D. estiment que la priorité du prochain « round » devrait être d'améliorer leurs exportations qui, par rapport au commerce mondial, ne progressent que lentement. Même les plus modérés doutent de l'opportunité de s'encombrer de nouvelles préoccupations alors que beaucoup de règles actuelles du G.A.T.T. sont loin d'être correctement appliquées, par exemple dans le secteur agricole où, disent-ils, ni les U.S.A. ni la C.E.E. ne jouent vraiment le jeu du libre-échange. Les P.V.D. redoutent également que les nouveaux thèmes ne soient utilisés comme un chantage en cours de négociation, les pays industrialisés imposant ces nouvelles compétences au G.A.T.T., dont ils seraient les seuls bénéficiaires immédiats, comme condition à une plus grande ouverture de leurs frontières aux produits manufacturés du Tiers-Monde. La Communauté, quant à elle, ne pouvait qu'approuver les propositions américaines en termes économiques, mais a préféré adopter une attitude politiquement plus conciliante.

### C. — Les orientations communautaires

Transmise par la Commission en mai 1986 au Conseil, qui l'approuva formellement lors de sa session des 16-17 juin 1986, une communication définit la conception d'ensemble de la position communautaire sur l'ouverture du nouveau cycle de négociations.

Les grandes orientations de cette conception avaient été tracées par le Conseil dans la Déclaration du 19 mars 1985 qui fixaient à d'éventuelles nouvelles négociations les principaux objectifs suivants, en vue d'assouplir les restrictions protectionnistes à mesure du développement de la reprise économique : une action déterminée pour rechercher la solution aux déséquilibres du système monétaire (on sait que la France était alors particulièrement attachée à ce point) ; une invitation pressante adressée au Japon de ne pas contrarier le développement de ses importations ; la prise en compte de tous les aspects du commerce des produits agricoles ; l'inclusion des prestations de services, mais aussi l'examen des problèmes de contrefaçon et la protection de la propriété industrielle ; enfin, le Conseil affirmait la nécessité de la réciprocité et d'un meilleur équilibre des droits et obligations entre l'ensemble des parties contractantes, estimant qu'une approche trop sélective des points particuliers de négociation devrait être évitée et qu'en principe et, notamment, pour les sujets les plus importants, la négociation et la mise en œuvre des résultats devraient avoir lieu en parallèle et non en succession ; cette négociation globale devait en outre garantir une juste répartition des avantages réciproques entre tous les participants.

La Commission, en lui soumettant une nouvelle communication, estime que la déclaration du Conseil du 19 mars 1985, tout en demeurant la base de la position communautaire dans le nouveau cycle de négociations, doit être précisée. Tout en rappelant quels sont les trois objectifs du nouveau cycle : renforcer les structures et les disciplines du G.A.T.T. tout en les modernisant, faire un nouveau pas dans le démantèlement des obstacles aux échanges de biens et entamer la libéralisation dans le domaine des services, la Commission énonce les éléments nécessaires pour que ce nouveau cycle soit un succès : démontrer la vitalité et la pertinence du G.A.T.T. ; en outre, l'équilibre entre les droits et les obligations des parties contractantes doit être rétabli ; ce nouveau « round » doit être mené dans le cadre d'une opération d'ensemble portant sur un « paquet unique » ; enfin, les futures négociations ne doivent pas être menacées par de nouvelles mesures protectionnistes.

#### **D. — L'accord de Punta del este engageant l'« Uruguay round »**

Après une semaine de débats difficiles, les 92 pays représentés à Punta del Este ont abouti, le 20 septembre, à un compromis marquant le point de départ du nouveau cycle de négociations. Le nouveau cycle de négociations devra commencer au plus tard le 31 octobre et pourra se prolonger sur une période estimée entre deux et quatre ans.

## 1. — *Les principes*

L'accord comprend deux parties, la seconde ouvrant une négociation spéciale aux services, formule transactionnelle plus acceptable par les pays en voie de développement que la négociation globale souhaitée par les États-Unis.

Cette négociation « distincte et séparée », sera conduite selon les procédures normales du G.A.T.T., avec les objectifs suivants :

« Les négociations dans ce domaine viseront à établir un cadre multilatéral de principes et de règles pour le commerce des services et en particulier à élaborer éventuellement des disciplines par secteur, en vue de l'expansion de ce commerce dans des conditions de transparence et de libéralisation progressive et comme moyen de promouvoir la croissance économique de tous les partenaires commerciaux et le développement des pays en voie de développement. Le cadre respectera les objectifs politiques des lois et réglementations nationales qui s'appliquent aux services et tiendra compte des travaux des organisations internationales compétentes. »

Mais la partie la plus développée est celle qui concerne le commerce des marchandises.

Les objectifs des négociations reprennent ceux qui furent au principe du G.A.T.T. : élimination du protectionnisme et des distorsions dans les échanges, en vue de favoriser le commerce et le développement (le préambule affirme en outre que « les effets négatifs de l'instabilité financière et monétaire prolongée dans l'économie mondiale et l'endettement d'un grand nombre de parties contractantes peu développées » démontrent « le lien qui existe entre le commerce, la monnaie, les finances et le développement »).

L'impératif de libéralisation et d'expansion du commerce mondial est réaffirmé et doit se faire au bénéfice de tous et « en particulier des parties peu développées. »

Une meilleure efficacité des accords du G.A.T.T. devra être recherchée ainsi que leur adaptation aux problèmes nouveaux (produits de haute technologie, crise des marchés des produits de base, incidence de l'endettement sur le commerce extérieur de certains pays). Enfin, la coordination des politiques économiques, la stabilisation du système monétaire international et l'accroissement des investissements dans les pays en voie de développement figurent parmi ces objectifs.

En ce qui concerne les pays en développement, la Commission confirme son attachement au principe d'un traitement différencié et plus favorable. Mais les plus avancés de ces pays doivent faire des concessions correspondant à leur développement et à leur compétitivité actuels.

Pour les pays industrialisés, la Commission estime qu'il faut rétablir l'équilibre entre les droits et les obligations, visant essentiellement le Japon : pour que la Communauté accorde de nouvelles concessions commerciales à ce pays, il devra accroître radicalement sa propension à importer. Par ailleurs, les dérogations dont ont bénéficié jusqu'ici certains pays doivent faire l'objet d'un réexamen général.

Quant aux pays à commerce d'État, il est nécessaire qu'ils apportent une contribution tangible aux négociations à venir, alors que, jusqu'à présent, celle-ci est restée largement formelle.

Bon nombre de thèmes déjà traités dans l'actuel programme de travail du G.A.T.T. devraient figurer dans les futures négociations, notamment la clause de sauvegarde, les tarifs, les mesures non tarifaires. En ce qui concerne l'agriculture, les négociations ne doivent pas être dissociées et porter sur tous les problèmes affectant ce secteur. La Communauté est en effet soucieuse de ne pas permettre que, sous couleur de renégociations, ce soit en fait le procès de la politique agricole commune qui soit instruit, indépendamment des autres aspects des échanges internationaux.

La Commission se déclare encore en faveur d'un accord multilatéral sur les services dont l'objectif doit être la libéralisation progressive des marchés dans ce secteur, en particulier par l'élimination des obstacles protectionnistes existants. Un tel accord devrait tenir compte de la spécificité du secteur par rapport à celui des biens ainsi que des différences entre les catégories de services. Enfin, la communication évoque d'autres sujets, notamment la propriété intellectuelle, les investissements liés au commerce, les pratiques commerciales restrictives, le commerce de contrepartie ou troc...

Le Comité économique et social rappelait, à propos de ces orientations, que la Communauté lors des prochaines négociations, devrait d'abord inviter ses partenaires à consolider les engagements pris lors des cycles précédents.

Le Conseil des ministres des Affaires étrangères, les 16 et 17 juin, puis le Conseil européen de La Haye les 26 et 27 juin, approuvaient

formellement les orientations de la nouvelle communication de la Commission, tout en rappelant que la position de la Communauté reposait « intégralement » sur sa décision du 19 mars 1985. Le Conseil précisait que des directives officielles de négociations (selon l'art. 113 du Traité) seraient données à la Commission en vue des négociations effectives, après l'accord sur leur engagement.

Parmi les principes généraux qui doivent régir les négociations, on relève l'affirmation, conforme aux vœux de la Communauté, que ces négociations « seront considérées comme un tout, ainsi que la mise en œuvre de leurs résultats ». Mais l'affirmation est assortie de cette réserve :

« Néanmoins, les accords conclus dans les premières phases des négociations pourront être mis en œuvre à titre provisoire ou définitif s'il en est ainsi convenu avant la conclusion officielle des négociations. Ces accords seront pris en compte dans l'établissement du bilan global des négociations. »

Les concessions réciproques devront être équilibrées « dans les limites de larges secteurs d'échanges et des thèmes sur lesquels porteront les négociations, afin d'éviter des exigences intersectorielles injustifiées », formule transactionnelle, là encore, entre les partisans de négociations globales et ceux qui ont à cœur de régler d'abord tel « contentieux » étroitement sectoriel à leur avantage.

Le traitement particulier des pays en voie de développement et des pays les moins avancés est confirmé.

Enfin, l'Accord prévoit un « statu quo » du régime actuel des échanges et écarte toute restriction nouvelle (sauf recours légitime et proportionné prévu par les termes de l'Accord général actuel) ou toute mesure prise en vue d'améliorer une position dans la négociation à venir.

Les mesures restrictives incompatibles devront être éliminées selon un calendrier convenu et, au plus tard, à la date de conclusion du nouveau cycle. La mise en œuvre du nouvel accord sera progressive après consultation des parties intéressées, et sous contrôle d'un mécanisme de surveillance multilatéral.

## 2. — *Les thèmes de négociations*

La déclaration de Punta del Este les énumère :

Droits de douane ; Produits tropicaux et Produits provenant des ressources naturelles (la libéralisation du commerce des échanges devra

porter aussi sur le commerce de ces produits à l'état transformé et semi transformé) ; Textiles et vêtements (le but est d'intégrer finalement ce secteur dans le cadre du GATT) ; Agriculture : Sur ce point particulièrement sensible, l'Accord de Punta del Este prévoit que les négociations viseront à l'élimination des restrictions et des distorsions affectant les échanges, y compris celles qui sont « liées aux excédents structurels » en soumettant aux règles du G A T T toutes les mesures qui régissent l'accès à l'importation et la concurrence à l'exportation, et notamment les subventions « directes et indirectes », en incluant la réduction progressive de leurs effets négatifs et en s'occupant de leurs causes (ambitieux programme en même temps qu'audacieux au regard du champ normal des négociations qui n'avaient pas jusqu'à présent pour objet de traiter les « causes » des entraves aux échanges). L'accord porte aussi sur la réduction « au minimum » de la gêne causée au commerce des produits agricoles par les réglementations sanitaires et phytosanitaires.

La déclaration précise encore différentes orientations pour les négociations :

- Sauvegardes : Un accord sur cette question particulièrement importante devra être recherché afin que les « soupapes » nécessaires ne puissent être utilisées comme des échappatoires. Cet accord devra préciser le champ d'application et des critères objectifs de mise en œuvre, parmi lesquels le concept du préjudice grave ou de la menace de préjudice grave, le caractère temporaire, la dégressivité et les ajustements de structures ; compensation et rétorsion, notifications, consultations, surveillance multilatérale et règlement des différends devront aussi être définis ;

- Accords et arrangements issus des Négociations commerciales multilatérales antérieures : Les négociations devront améliorer aussi les accords précédents sur les points suivants :

Subventions et mesures compensatoires ; restrictions aux investissements et règlement des différends.

La déclaration de Punta del Este mentionne enfin les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, y compris le commerce des marchandises de contrefaçon et précise à ce sujet :

« Les négociations viseront à établir un cadre multilatéral de principes, de règles et de disciplines relatives au commerce international des marchandises de contrefaçon, sans préjudice d'autres initiatives complémentaires qui pourraient être prises dans le cadre de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle et ailleurs pour traiter ces

questions », formule transactionnelle, à nouveau, entre partisans et adversaires de l'inclusion de ces questions dans les nouvelles négociations.

### E. — Premier bilan communautaire

La Communauté obtient donc satisfaction sur le point des contre-façons qu'elle souhaitait voir inclus dans les nouvelles négociations (s'inquiétant tout autant des pratiques déloyales que des mesures explicitement discriminatoires).

De même, la Communauté peut sans doute considérer comme assez positives les dispositions de la Déclaration relative aux échanges de produits agricoles.

Le document accepté par les 92 appelle à « une plus grande discipline » dans le recours aux subventions qui affectent le commerce des produits agricoles et à une « réduction progressive » de leurs effets.

La discussion devra viser aussi bien les subventions directes ou indirectes que toutes les autres mesures.

La formulation de ce texte s'adresse autant aux U S A qu'à la Communauté et à tous les pays qui aident leur agriculture d'une manière ou d'une autre.

La Communauté a obtenu satisfaction en n'apparaissant pas isolée dans la discussion sur l'agriculture qui visera toutes les formes d'aide et pas seulement les aides à l'exportation, qui font partie de la politique agricole commune.

Elle a toutefois échoué dans sa tentative de faire figurer parmi les objectifs de l'accord futur « l'équilibre des bénéfices » dans le commerce mondial afin que soit abordée la question des excédents commerciaux du Japon.

La C E E a seulement obtenu, en dernière minute, une référence du Président uruguayen, M. Iglesias, à un « nécessaire équilibre des droits et obligations de chacun » et la constatation que les « déséquilibres croissants du commerce international constituent un problème sérieux », déclarations assez floues et de caractère politique, sans valeur juridique réelle.

C'est dire que le bilan de cette première négociation laisse entiers certains des problèmes de la Communauté dans ses échanges commerciaux et, qu'à côté des négociations générales dans le cadre du cycle ouvert à Punta del Este, ces problèmes devront faire l'objet de négociations particulières, notamment avec les pays qui sont à la fois de grands alliés politiques, mais de combattifs partenaires, voire concurrents commerciaux, les États-Unis et le Japon.

#### F. — Le contentieux commercial C.E.E./Japon

Le moins préoccupant de ces problèmes n'est pas le déséquilibre persistant des échanges avec le Japon ainsi que le développement d'une coopération bilatérale entre ce pays et les États-Unis, ignorant la Communauté. Certes, l'accord conclu entre les États-Unis et le Japon fin octobre ne lèse pas directement les intérêts communautaires, intéressant essentiellement les taux d'escompte, ou la coopération monétaire et financière, et comportant l'engagement du Japon de développer son marché intérieur (mais, on le notera, par l'affectation de crédits supplémentaires aux travaux publics et au logement, consommation traditionnellement la moins importatrice).

En revanche, l'accord nippo-américain du 30 juillet 1986 sur l'industrie de haute valeur ajoutée et particulièrement sensible qu'est la production de semi-conducteurs constitue un arrangement sur les prix et les marchés contraire aux règles actuelles du G.A.T.T. et certainement préjudiciable aux intérêts des autres pays et, au premier chef, à ceux de la Communauté.

D'ailleurs, de plus en plus inquiets du déséquilibre croissant de leurs échanges avec le Japon et du peu d'empressement (pour employer un euphémisme) de ce pays à accepter loyalement l'ouverture de son marché, malgré de bonnes intentions plusieurs fois affirmées, les Douze ont décidé d'autoriser la Commission à engager des poursuites devant le G.A.T.T. au titre de l'article 23.2 de l'Accord, à propos des restrictions frappant les importations japonaises d'alcools et de spiritueux (les entraves aux importations résultent de la fiscalité japonaise : les taxes étant calculées non sur la teneur en alcool, comme c'est la règle dans les autres pays, mais sur le prix, jouant ainsi bien évidemment en faveur des productions nationales, beaucoup moins coûteuses que les produits importés ; elles résultent aussi d'un étiquetage qui favorise la confusion entre productions nationales « imitant » tel whisky ou tel « Château » du bordelais et le produit original importé).

La Commission, en saisissant le G.A.T.T., souhaite obtenir l'examen de ces mesures par un comité d'experts. En cas d'arbitrage favorable à la C.E.E. et de persistance des mesures discriminatoires, les Douze pourraient alors décider des mesures de rétorsion. C'est la première fois que la Commission engage la procédure dite du « panel » prévue par le G.A.T.T., à l'encontre du Japon.

Enfin, la C.E.E. a demandé, le 27 octobre 1986, au Conseil des représentants du G.A.T.T., l'ouverture de consultations ad hoc avec les États-Unis et le Japon à propos de l'accord sur les semi-conducteurs.

Mais d'autres dossiers appelleront la vigilance de la Communauté à propos des obstacles dressés face aux exportations de la C.E.E. vers le Japon, il s'agit par exemple des normes techniques (ainsi, tout récemment, le Japon a-t-il édicté des normes spécifiques pour les skis alors que précisément l'industrie européenne, et plus particulièrement française, avait réussi à développer ses exportations de matériels très compétitifs). De même, le futur chantier de construction de l'aéroport d'Osaka, évalué à quelque 7 milliards de dollars, qui desservira une région de 20 millions d'habitants, serait, de fait, réservé à des entreprises japonaises alors que les pays de la C.E.E. disposent d'une expérience et d'entreprises compétitives dans ce domaine.

Or, l'enjeu de l'ouverture du marché japonais est l'un des éléments décisifs de l'évolution du commerce international et spécialement des échanges extérieurs de la C.E.E.

En effet, les échanges entre la C.E.E. et le Japon sont gravement déficitaires au détriment de l'économie communautaire. L'excédent commercial du Japon à l'égard de la Communauté a ainsi dépassé 11 milliards de dollars au cours des huit premiers mois de 1986, marquant une progression de 70 % par rapport à 1985. Certes, les exportations de la C.E.E. ont progressé de 39 % mais quand les exportations japonaises vers la C.E.E. s'accroissaient, elles, de 56 %.

Sans doute le flux paraît s'être inversé en octobre 1986 avec une progression de 121,6 % des exportations communautaires vers le Japon tandis que les importations ne croissaient, elles, que de 43,7 % ; le solde négatif de la balance des échanges C.E.E./Japon est-il appelé à se réduire ? Il est sans doute trop tôt pour juger si les chiffres d'octobre 1986 sont l'amorce d'un renversement de tendance.

Quoiqu'il en soit, la Commission a reçu du Conseil le mandat de surveiller (1) ce dossier important pour le développement des échanges extérieurs de la Communauté, s'agissant de l'ouverture d'un marché intérieur de 120 millions de personnes et d'un pays qui disposerait d'ores et déjà du plus fort produit national brut par tête, dépassant même les États-Unis (17 000 dollars contre 16 000 dollars mais l'appréciation relative du yen par rapport au dollar accentue sans doute cet effet).

---

(1) La Commission a examiné les échanges intéressant cinq catégories de produits : matériels électriques, produits cosmétiques et pharmaceutiques, véhicules à moteur, équipements médicaux, et adressé un memorandum au gouvernement japonais sur les mesures protectionnistes, par les normes notamment, qui frappent les exportations communautaires de ces produits.

## CHAPITRE IV

### LES LIMITES DE LA COOPÉRATION INTERGOUVERNEMENTALE

La coopération intergouvernementale a trouvé au cours des derniers mois deux sujets d'application : la lutte anti-terroriste et l'Afrique du Sud. La recrudescence des attentats en Europe a en effet conduit les ministres de l'Intérieur des douze États membres à se retrouver dans le « groupe Trevi » pour tenter de renforcer leur coopération et de coordonner leurs actions de lutte contre le terrorisme par des mesures prises d'un commun accord à l'écart des institutions communautaires. Concernant la coopération européenne en matière de politique étrangère, parmi les très nombreux sujets dont s'entretiennent les ministres des affaires étrangères, relayés en cela par le Parlement européen, la question des sanctions à l'égard de l'Afrique du Sud a pris un relief particulier.

#### I. — LA LUTTE ANTI-TERRORISTE

En plus de la réunion qu'ils tiennent traditionnellement chaque semestre, les ministres de l'Intérieur se sont retrouvés à Londres à plusieurs reprises à la suite de la vague d'attentats du mois de septembre à Paris.

La lutte contre le terrorisme n'était pas le seul thème des débats des ministres, qui cherchaient également à renforcer et à harmoniser leurs actions contre le grand banditisme et le trafic de drogue et qui devaient aussi examiner les problèmes liés à l'immigration.

#### A. — Les mesures prises

Quatre mesures ont été décidées lors de la réunion du groupe Trevi du 25 septembre :

— installation d'un nouveau système de communications (la « ligne rouge » ou « telex rouge ») fondé sur des liaisons informati-

ques permanentes et criptées pour accélérer l'échange d'informations et de renseignements sur les activités terroristes ;

— « ciblage » en commun des groupes terroristes et de leurs chefs de file. Le but pour les polices européennes est, d'après le ministre britannique de l'Intérieur, d'identifier « parmi des milliers de suspects » un petit groupe de personnes considérées comme « réellement dangereuses et significatives ».

— le nombre des suspects ne dépasserait pas 80 personnes, d'après les services allemands. L'objectif est de cerner les mouvements des terroristes, les fournitures d'argent, d'armes et d'équipements ;

— étude de l'harmonisation des législations concernant les extraditions et les expulsions ;

— renforcement des contrôles aux frontières de la Communauté, notamment par l'extension possible des visas et la restriction des privilèges diplomatiques.

Ces deux dernières mesures nécessitaient toutefois une concertation avec les ministres des Affaires étrangères, notamment pour les visas et l'immunité diplomatique, et, concernant les procédures d'extradition, une initiative du Conseil de l'Europe.

Réunis une nouvelle fois le 20 octobre, les ministres de l'Intérieur ont chargé un groupe de travail d'étudier le renforcement des contrôles aux frontières externes de la Communauté, notamment aux aéroports, la coordination des mesures nationales à l'égard des visas, la coopération contre l'utilisation frauduleuse des passeports, une position commune permettant d'éliminer les abus du droit d'asile.

## B. — Les limites

L'idée a été avancée par le ministre italien de l'Intérieur de créer un secrétariat permanent du « groupe Trevi ». Mais, pas plus que la demande du Parlement européen de créer un « Bureau communautaire de lutte anti-terroriste », il semble que ce projet ne pourra pas être mis en œuvre à brève échéance tant les mesures prises dans le cadre de la coopération intergouvernementale en ce domaine trouvent par la force des choses rapidement leurs limites. Très généralement, en effet, les États proclament volontiers leur désir de coopération mais ils se montrent réticents pour aller au-delà de mesures générales.

C'est ainsi que la présidence italienne du Conseil avait échoué en juin 1985 à Rome dans sa tentative de création d'une organisation anti-

terroriste commune. De la même manière, il y a quelques mois, l'Assemblée de l'U.E.O. n'était pas parvenue à faire aboutir une proposition de création d'une unité de renseignement et d'intervention anti-terroriste intégrée. Au mois de mai 1986, le Sommet de Tokyo, pour sa part, avait limité ses ambitions à préconiser un certain nombre de mesures comme le renforcement du contrôle de certaines représentations diplomatiques ou l'accélération des procédures d'extradition.

Depuis près de vingt ans que les États occidentaux se mesurent au phénomène du terrorisme, ils ne sont jamais parvenus à pousser leur coopération au-delà de ces mesures générales.

Les réunions informelles sont pourtant fréquentes, sous plusieurs appellations. Le « groupe Trevi », créé en 1976, a pour tâche de renforcer et de coordonner la lutte contre le terrorisme international à l'échelon européen. Il prévoit des rencontres régulières à trois niveaux (ministres de l'Intérieur, directeurs de la police et spécialistes) au cours desquelles sont mises en commun les informations disponibles sur les auteurs présumés d'attentats et les déplacements de personnes fichées. Les hauts fonctionnaires de police confrontent également les dispositifs de sécurité en place, les méthodes de lutte anti-terroriste et les équipements qu'elle requiert. A côté du « groupe Trevi » fonctionne le « groupe de Berne », apparu en 1971, qui rassemble les divers chefs des services de sécurité européenne. Une autre instance, le « club de Vienne », réunit les ministres de l'Intérieur de cinq États (la France, l'Autriche, la Suisse et l'Allemagne fédérale). Enfin, un groupe de travail « terrorisme » a par ailleurs été constitué le 27 janvier 1986 dans le cadre de la coopération politique européenne. Son objectif est de tenter d'établir une politique étrangère commune en matière de lutte contre le terrorisme international à la lumière des recommandations du « groupe Trevi ».

Des accords bilatéraux peuvent résulter de la coopération au sein des différents groupes. L'Italie et la Grèce ont ainsi signé au mois de septembre 1986 un accord pour lutter à la fois contre le terrorisme, le trafic de stupéfiants et la grande criminalité. La France a signé un accord semblable avec l'Italie au mois d'octobre.

Mais la création d'un centre européen qui collationnerait toute information utile à la lutte anti-terroriste n'est pas envisagée actuellement, la plupart des responsables de la lutte contre le terrorisme semblant préférer des contacts informels et personnels à une structure, même intergouvernementale, dans laquelle ils verraient une limitation de leur liberté d'action.

### C. — Les visas d'entrée en France

Au mois d'octobre, le Parlement européen a cru devoir manquer l'occasion de faire preuve du sens des responsabilités en demandant que l'instauration de visas d'entrée en France, décidée à la fin septembre à la suite des attentats à Paris, soit suspendue au motif qu'elle constitue une discrimination à l'égard des citoyens de pays alliés de la France.

La Commission des Communautés a fait savoir à ce sujet que la décision française n'était pas contraire à l'ordre juridique communautaire puisque les ressortissants de la Communauté étaient dispensés de cette obligation. Elle n'est pas contraire non plus aux accords avec les pays de l'A.E.L.E. car ceux-là ne concernent que la liberté d'échanges de biens et de marchandises. Enfin, la décision française est conforme à l'accord du Conseil de l'Europe de 1957 sur la libre circulation des personnes car l'accord comporte un article 25 qui prévoit sa suspension pour des raisons d'ordre public.

### D. — L'attitude à l'égard de la Syrie

Réunis le 27 octobre à Londres au lendemain de la rupture des relations diplomatiques entre le Royaume-Uni et la Syrie, les ministres des Affaires étrangères des douze États membres ont apporté un soutien pondéré au Royaume-Uni sans toutefois prendre d'initiatives concrètes à l'encontre de la Syrie.

A la demande du ministre britannique d'avoir une réaction « crédible » et de donner un « signal collectif extrêmement clair », les ministres, à l'exception du ministre grec, ont répondu en exprimant leur solidarité au Royaume-Uni sans prendre de mesure de rétorsion ou mettre en cause la responsabilité de la Syrie dans le terrorisme international. Les délégations ont réaffirmé leur détermination d'appliquer les décisions antérieures pour lutter contre le terrorisme et exprimé leur indignation qu'un État puisse être impliqué dans les attentats. Elles ont accepté que les diplomates syriens expulsés du Royaume-Uni ne soient pas reçus par les autres pays membres et décidé de présenter les éléments de preuve fournis par le gouvernement britannique au gouvernement syrien, en chargeant les ambassadeurs respectifs des pays membres de la Communauté d'en référer à leurs gouvernements.

Le chef de la diplomatie britannique a indiqué que les États membres étaient convenus de considérer à nouveau leur position à l'égard de la Syrie, notamment dans la perspective d'une interdiction des ventes d'armements, d'un refus de recevoir des personnalités de haut rang et d'une limitation des activités de la compagnie aérienne syrienne.

A l'issue d'une réunion qui ne donna pas lieu à un communiqué commun, le ministre français chargé des affaires européennes a fait valoir que la Syrie ne pouvait pas être « condamnée » sans avoir au préalable été entendue. (1)

\*  
\*   \*  
\*

Bien que la ratification par la France de la Convention européenne pour la répression du terrorisme, signée à Strasbourg le 27 janvier 1977, relève du Conseil de l'Europe et non des institutions communautaires, il y a lieu de la citer parce qu'elle a été évoquée récemment par les États membres dans le cadre de la coopération politique. Le gouvernement français a fait savoir que deux motifs l'avaient jusqu'à présent empêché de demander la ratification de la Convention mais qu'il pourrait prochainement réviser sa position. Pour la France, il n'y a pas lieu, d'une part, d'isoler la lutte contre le terrorisme de celle qui doit être menée contre la grande criminalité organisée, en particulier lorsqu'elle utilise la violence comme moyen d'action. La convention, d'autre part, contient plusieurs dispositions difficilement compatibles avec les principes gouvernant en France le droit d'asile et avec le droit interne en matière d'extradition.

La coopération dans la lutte contre le terrorisme gagnerait en efficacité si elle dépassait le cadre intergouvernemental. Même si, sur le fond, il est nécessaire de s'attaquer aux problèmes politiques qui sont souvent la racine de la violence terroriste, l'avènement d'un « espace judiciaire européen » constituerait un instrument de choix pour la défense intérieure de l'Europe. Dans ce sens, certains ont préconisé la création d'un Parquet européen, qui ne serait saisi que par les États membres, et d'une Haute Autorité qui aurait des fonctions de justice, de police et d'information. Organisées dans un cadre communautaire, les actions de lutte anti-terroriste prendraient alors, là comme ailleurs, toute leur dimension.

---

(1) Lors de leur réunion du 10 novembre 1986, les ministres des affaires étrangères de la Communauté, à l'exception du ministre grec, ont adopté un programme en quatre points : embargo sur les ventes d'armes à la Syrie, suspension des visites de haut niveau entre les pays de la Communauté et la Syrie, réexamen des activités des missions diplomatiques et consulaires syriennes dans les pays de la Communauté et renforcement des mesures de sécurité relatives aux activités des lignes aériennes syriennes.

## II. — LES SANCTIONS ÉCONOMIQUES CONTRE L'AFRIQUE DU SUD

Après avoir été occultées au début de l'année et au printemps par les sanctions contre la Libye, les sanctions économiques contre l'Afrique du Sud ont été un thème dominant du Conseil européen de La Haye des 26 et 27 juin 1986. Les conclusions de la présidence du Conseil leur donnent une place importante en prévoyant un délai de trois mois avant l'application de certaines mesures qui s'ajouteraient à celles qui avaient été décidées en septembre 1985. C'est après l'échec de la mission à Pretoria de Sir Geoffrey Howe que les ministres des affaires étrangères ont arrêté à l'automne les modalités d'application des sanctions arrêtées en juin.

### A. — Les conclusions du Conseil européen de La Haye (27 juin 1986)

Le Premier Ministre britannique avait obtenu des autres chefs d'État et de gouvernement que le principe d'automaticité des sanctions ne figure pas dans les conclusions de la présidence du Conseil. Après avoir constaté « la dégradation de la situation en Afrique du Sud » et réaffirmé que « le principal objectif de la politique des Douze était l'élimination totale de l'apartheid », le Conseil européen « avait décidé d'entreprendre des actions additionnelles » et « exhorté le gouvernement sud-africain à libérer inconditionnellement Nelson Mandela et d'autres prisonniers politiques, à lever l'interdiction qui pèse sur le Congrès national africain, le Pan Africanist Congress of Azania et d'autres partis politiques ». Il avait également décidé d'engager un programme européen d'assistance, qui s'est traduit par un crédit de 13 millions d'écus dans le projet de budget des Communautés pour 1987, aux victimes de l'apartheid. Surtout, il avait indiqué que « dans les trois mois à venir, la Communauté entamera des consultations avec les autres pays industrialisés sur les mesures complémentaires qui pourraient être nécessaires, englobant en particulier une interdiction de nouveaux investissements et des importations de charbon, de fer, d'acier et de pièces d'or en provenance de l'Afrique du Sud ».

Par nature, et comme de coutume, les conclusions du Conseil européen de La Haye résultent d'un compromis. Certains États membres comme le Danemark, la Grèce, l'Irlande, l'Espagne et les Pays-Bas préconisaient l'adoption de mesures « restrictives » immédiates. Mais d'autres États, comme l'Allemagne fédérale, le Royaume-Uni et

le Portugal, s'y étaient montrés fermement hostiles en avançant des arguments que beaucoup de leurs partenaires n'avaient pas réfutés : l'importance pour l'économie européenne de certaines importations susceptibles d'être interdites (le charbon notamment), la menace de représailles contre les intérêts économiques et commerciaux de plusieurs États-membres (l'Allemagne fédérale et le Royaume-Uni notamment), l'efficacité discutable de sanctions économiques par rapport aux objectifs visés.

### **B. — L'échec de la mission auprès du gouvernement sud-africain**

Le Conseil européen de La Haye avait également « décidé de demander au ministre des affaires étrangères de la future présidence britannique de se rendre en Afrique australe, dans un effort supplémentaire pour créer les conditions dans lesquelles pourra être entamé l'indispensable dialogue ». Ainsi qu'il l'avait dit, le Conseil européen voulait tenter de créer les conditions favorables à « l'amorce sans délai d'un dialogue national avec les leaders authentiques de la population noire », qu'il juge essentiel « pour mettre fin à l'escalade de la violence et pour permettre des négociations aboutissant à une Afrique du Sud réellement démocratique et non raciale ». C'est cet objectif que poursuivait Sir Geoffrey Howe, ministre britannique des affaires étrangères, dans la mission qu'il a faite au mois de juillet auprès du Premier ministre sud-africain.

N'ayant rien obtenu de ses interlocuteurs, qui ont vu dans la mission européenne une ingérence directe dans les affaires intérieures de l'Afrique du Sud, le ministre britannique a rendu compte de sa mission à ses partenaires de la Communauté et a proposé la mise en œuvre des sanctions économiques prévues en juin.

### **C. — La mise en œuvre des sanctions**

Après une réunion informelle tenue le 6 septembre, les ministres des affaires étrangères des douze États membres se sont retrouvés le 16 septembre pour définir les modalités d'application des sanctions économiques contre l'Afrique du Sud. Après l'échec, au mois de juillet, de la mission de Sir Geoffrey Howe et à l'issue de la période de trois mois qui avait été fixée, les ministres n'avaient en effet d'autre choix que d'appliquer les mesures évoquées sous condition suspensive à La Haye.

Les limites de la coopération politique entre les douze États membres sont apparues une nouvelle fois à cette occasion. Devant les réticences du Royaume-Uni, de l'Allemagne fédérale et du Portugal, en raison pour ce pays du grand nombre de ses ressortissants installés en Afrique du Sud et des répercussions sur son économie d'une interdiction des importations de charbon, l'impact économique des sanctions a été considérablement atténué.

L'interdiction des importations de fer et d'acier a été réglée le 16 septembre et les modalités d'application des autres interdictions ont été définies le 27 octobre :

— **pour les produits sidérurgiques**, l'interdiction des importations (1) a pris effet au 27 septembre 1986. Cette décision concerne une valeur d'importation d'environ 430 millions d'écus par an et, d'une façon pratique, obligera la sidérurgie française, qui reçoit d'Afrique du Sud 40 % de ses approvisionnements en ferro-chrome et en ferromanganèse, à trouver d'autres fournisseurs ;

— **pour les monnaies d'or (kruggerand) et les nouveaux investissements** européens en Afrique du Sud, après la conclusion d'un accord de principe, les modalités de la décision posaient la question de savoir si l'accord appelait une décision communautaire ou des mesures nationales coordonnées. La Commission a proposé des décisions communautaires dans les deux cas mais les opinions des États membres divergeaient à ce sujet. Concernant les pièces d'or, la Commission estimait que, s'agissant d'une mesure de caractère commercial, elle devait être arrêtée par une décision du Conseil sur la base de l'article 113 du traité C E E. Certains États membres considéraient en revanche que les monnaies d'or relèvent, ainsi qu'un arrêt de la Cour de Justice l'aurait indiqué, de la politique monétaire, qui est de la compétence des États membres. Concernant les nouveaux investissements européens en Afrique du Sud, qui représentent environ un milliard de dollars par an, principalement en provenance du Royaume-Uni, la Commission a proposé une décision du Conseil sur la base de l'article 235 du traité C E E. Mais certains États membres observaient que le traité comporte des dispositions en matière de mouvements de capitaux et qu'en conséquence l'article 235 n'est pas applicable, une décision intergouvernementale devenant nécessaire. En définitive, les ministres ont trouvé le 27 octobre un compromis sur la nature des décisions. L'interdiction d'importer des pièces d'or fait l'objet d'un règlement du Conseil

---

(1) voir J O C E n° L. 268 du 19 septembre 1986.

comme mesure de politique commerciale (1). L'interdiction ne s'applique pas aux pièces frappées avant 1961 (année de création de l'Afrique du Sud) ou livrées sur la base de contrats antérieurs à la décision communautaire. L'interdiction d'effectuer des investissements nouveaux fait l'objet d'une « décision des Représentants des États membres réunis au sein du Conseil », invitant ceux-là à prendre les mesures d'application. (1) La décision précise la notion d'investissements directs ainsi que les opérations qui ne sont pas soumises à l'interdiction, notamment les achats d'actions, qui sont considérés davantage comme une opération d'épargne que comme un investissement. Comme motif des mesures prises, les deux textes d'interdiction rappellent « le refus du gouvernement sud-africain de prendre des mesures concrètes conduisant à l'abolition de l'apartheid ».

— pour les produits charbonniers, les ministres n'ont pu conclure un accord, l'Allemagne fédérale et le Portugal étant très hostiles à la perspective d'une interdiction. Les importations de charbon sud-africain dans la Communauté représentent annuellement près d'1,3 milliard d'écus, soit environ le septième des importations sud-africaines en Europe.

Les mesures économiques prises à l'encontre de l'Afrique du Sud ne visent pas les pierres précieuses ni l'or, qui, avec une valeur d'importation de 3,5 milliards d'écus en 1984, sont les deux principaux produits importés en Europe. Limitées actuellement aux produits sidérurgiques (430 millions d'écus), les sanctions ne représentent que 5 % des importations sud-africaines totales vers l'Europe. En y ajoutant les autres produits visés par le Conseil européen de La Haye, les sanctions économiques entraîneraient une diminution d'environ un cinquième des importations de la Communauté en provenance d'Afrique du Sud.

Les exportations européennes vers l'Afrique du Sud, qui représentent de 5 à 7 milliards de dollars par an, ne sont pas concernées par les mesures décidées à La Haye au mois de juin. Mais il n'est pas exclu que les décisions économiques et commerciales prises à l'automne par le Congrès américain à l'encontre de l'Afrique du Sud viennent ultérieurement influencer l'attitude des Douze dans leurs rapports avec ce pays. Comparées aux sanctions européennes, les sanctions américaines paraissent plus sévères puisqu'elles portent également sur les prêts bancaires, les produits agricoles et les droits d'atterrissage de la compagnie aérienne sud-africaine.

---

(1) voir J O C E, n° L 305 du 31 octobre 1986.

Les sanctions européennes sont également plus limitées que celles qu'ont prises au début de l'été les pays du Commonwealth, sans le Royaume-Uni : comme les États-Unis, ces pays avaient décidé l'arrêt des investissements, des prêts bancaires, l'embargo sur le charbon, l'uranium, l'acier, le fer, les pièces d'or, les produits agricoles, et l'interruption des liaisons aériennes, et y avaient ajouté le retrait des facilités consulaires.

## CONCLUSION

En s'élargissant à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1986 à deux nouveaux États membres, la Communauté avait accepté de s'exposer à un défi qui risquait, s'il n'était pas relevé avec succès, de menacer un acquis — principalement la politique agricole commune et la suppression des barrières douanières internes — constitué depuis près de trente ans et d'empêcher à l'avenir tout progrès de la construction européenne. L'histoire de la Communauté à Douze est encore trop brève pour dire si l'existence de deux nouveaux partenaires met en présence trop d'intérêts divergents pour empêcher le fonctionnement convenable de la Communauté et la priver de perspectives sérieuses et praticables.

En signant, au mois de février 1986, l'Acte unique européen, dont la plupart des Parlements nationaux n'avaient pas encore au mois d'octobre autorisé la ratification, les gouvernements des États membres lançaient à la Communauté un autre défi. La réforme des traités constitutifs tend notamment à approfondir et développer les activités communautaires alors que, avec dix États membres, la Communauté marquait déjà le pas dans beaucoup de ses domaines de compétence. En visant six objectifs prioritaires (le marché intérieur, la capacité monétaire, la politique sociale, la cohésion économique et sociale, la recherche et l'environnement), l'Acte unique réaffirmait les ambitions communautaires dans le but d'en favoriser l'aboutissement. Paradoxalement, alors que le nombre des parties prenantes à des affaires communes souvent peu actives grandissait, il était demandé à la Communauté de se montrer plus entreprenante dans des secteurs comme la politique sociale et l'environnement où ses réalisations sont à ce jour peu nombreuses.

L'Acte unique modifie aussi les mécanismes internes de décision pour les rendre plus efficaces et permettre à la Communauté de pratiquer dorénavant à la fois l'élargissement et l'approfondissement.

Y est-elle prête, et quelles sont ses chances de succès ?

En pareille affaire, tout excès de pessimisme ou d'optimisme doit avant tout être évité. D'un côté, l'Europe a trop souvent tendance à contempler ses difficultés avec une certaine complaisance mais, de

**l'autre, la certitude « historique » que l'Europe finira bien un jour par s'unir ne peut être que démobilisatrice.**

**« Ils ont voulu être douze, ils s'effraient d'être douze, mais ils veulent continuer à douze », a déclaré M. Jacques Delors, président de la Commission, le 11 décembre 1985, devant le Parlement européen à la veille de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal. Cette formule résume bien l'état d'esprit d'une Communauté qui se heurte à des obstacles internes toujours renouvelés, mais qui enregistre aussi certains succès et qui, sur le plan international, est mise à l'écart des grandes décisions.**

**Concernant les obstacles, la Communauté n'a pas encore trouvé un équilibre entre l'amélioration de son acquis — principalement la politique agricole commune — et le lancement de nouvelles politiques véritablement communautaires. La réforme de la politique agricole commune est sans cesse reportée et fait l'objet de mesures sectorielles rapidement inadaptées. Pour des raisons d'abord budgétaires, il faut reconnaître courageusement que, dans son état actuel, elle ne peut être défendue à tout prix sans compromettre la construction européenne. En réaffirmant les trois principes de base du marché unique, de la préférence communautaire et de la solidarité financière, il est devenu impératif de proposer une nouvelle politique.**

**Mais une fois levée l'hypothèque financière entraînée par le coût de la politique agricole commune, les Douze devront s'entendre sur des politiques structurelles qui, contrairement à une opinion souvent admise, ne se résument pas à un volume de crédits disponibles. Faute de projets communautaires, les décisions ont souvent un simple effet de redistribution et viennent co-financer des réalisations d'origine nationale. En outre, en l'absence de base juridique, les crédits ouverts ne sont pas tous utilisés et doivent être reportés d'un exercice à l'autre. L'objectif de la cohésion économique et sociale, devenu plus impératif avec le dernier élargissement, demande une volonté politique autant que des moyens financiers.**

**Il est également patent qu'aucune politique sociale digne de ce nom n'a été mise en œuvre pour lutter contre le chômage et alors même qu'elle est un des éléments constitutifs du marché intérieur. Le Fonds social européen, pour sa part, est loin d'être cet instrument efficace d'une politique commune dans le domaine social et les propositions françaises relatives à l'espace social européen n'ont pas eu de traduction concrète.**

Pourtant, vaille que vaille, la Communauté connaît des succès. La politique des transports, très progressivement, sort de son immobilisme. La question de la base juridique et du financement des infrastructures de transports reste posée mais la politique commune des transports ne se limite pas à la construction d'ouvrages d'art ou à la modernisation de réseaux de circulation. Elle est d'abord la recherche de l'ouverture des marchés et de l'harmonisation des conditions de concurrence. Sur ces deux points, des mesures ont été prises depuis 1985 pour le transport aérien et surtout pour le transport par route. Les institutions communautaires n'ont évidemment pas compétence en matière de défense mais, puisque le problème de la sécurité européenne est posé, elles devraient se montrer attentives aux travaux des instances internationales qui, telle l'U.E.O., en délibèrent, et s'en préoccuper davantage dans le cadre de la coopération politique entre ministres des affaires étrangères des États membres.

L'absence de la Communauté sur la scène internationale s'est également révélée à la fin octobre avec l'accord bilatéral nippo-américain sur la coopération monétaire internationale, qui s'est fait sans elle.

\*  
\*   \*

Dans un secteur aussi déterminant pour l'avenir que les technologies de pointe, des progrès ont été réalisés ces derniers mois comme le prouvent la réussite du programme ESPRIT et le succès récent d'EUREKA. L'Europe de la recherche et de la technologie reste à faire, mais elle dispose d'atouts importants pour autant qu'elle parvienne à valoriser le grand potentiel dont elle dispose. Elle se situe loin derrière les États-Unis et à bonne distance du Japon, mais en pareille matière, et avec de la volonté, les écarts ne sont pas immuables ni définitifs.

C'est là que l'importance de l'achèvement du grand marché intérieur prend toute sa signification. Si les entreprises européennes se heurtent plus longtemps à un marché trop morcelé, hérissé d'obstacles fiscaux, de normes et de réglementations, elles s'en détourneront au profit des marchés extérieurs, empêchant un développement économique et technologique de l'Europe à la mesure de ses capacités. L'existence d'un « grand marché » sans frontières internes est l'une des clés de la construction européenne, et l'Acte unique, tout en réaffirmant la cohésion et la solidarité, a fort opportunément fixé une nouvelle échéance à cet objectif.

Sur la scène internationale, la Communauté s'est trouvée récemment à l'écart de deux événements qui commandent pourtant de nombreux aspects de son avenir. A Reykjavik, au mois d'octobre 1986, l'Europe était absente des conversations américano-soviétiques sur un sujet qui l'intéresse au premier chef : celui de sa propre sécurité.

Il paraît utile de rappeler brièvement les prises de position de la Délégation sur les principaux sujets communautaires d'actualité (1) :

— **Concernant la réforme institutionnelle**, la Délégation a toujours dénoncé les blocages du processus de décision consécutifs à l'abus de la pratique du veto au sein du Conseil. Elle regrette également que la Commission des Communautés ne soit pas suffisamment en mesure, malgré elle, d'être ce « moteur » de la construction européenne qu'elle était dans ses débuts et que, trop fréquemment, l'ordre du jour du Conseil comporte des propositions qui, portant sur des sujets de détail, viennent masquer les dossiers les plus importants et les plus urgents. La Délégation s'est montrée consciente du « vide démocratique » qui entache le système institutionnel de la Communauté en raison de l'étroitesse des attributions du Parlement européen. Il faudrait que l'assemblée communautaire soit prête à exercer des compétences législatives avec tout le sens des responsabilités qui s'attache à la représentation parlementaire. Enfin, elle a considéré que l'Acte unique européen offrait les chances mais non les garanties d'une relance de la construction européenne et elle avait engagé pour cette raison les commissions compétentes du Sénat à accueillir favorablement le texte lorsqu'elles en seront saisies en vue de sa ratification.

— **Concernant le financement futur**, la Délégation s'est préoccupée de l'épuisement des ressources propres communautaires malgré le passage à 1,4 % du plafond de T.V.A. depuis le 1<sup>er</sup> janvier de cette année. Elle a dès l'origine déclaré son opposition au principe de compensation budgétaire au profit des États membres qui se disent « contributeurs nets », rappelant que cette pratique constitue un détournement du budget communautaire dont le rôle est de financer des dépenses communes existantes et non d'assurer un prétendu « juste retour ». Elle a également attiré l'attention sur la situation de la France, qui est devenue récemment « contributrice nette » au budget communautaire, et souligné que cet état de fait devrait poser dans des termes nouveaux les négociations qui s'ouvriront prochainement sur le financement futur de la Communauté.

---

(1) Voir aussi, dans le tome II du présent rapport d'information, les conclusions adoptées par la Délégation depuis le mois de juin 1986.

— **Concernant la politique agricole commune**, la Délégation n'a cessé de rappeler qu'elle constituait l'un des principaux acquis communautaires et que la restauration de ses trois principes de base — marché unique, préférence communautaire et solidarité financière — tels qu'ils résultent de l'article 39 du traité de Rome pouvait lui rendre la cohérence qui lui fait présentement défaut. Inquiétée par la croissance d'excédents dont le poids financier pèse de plus en plus lourdement sur le budget communautaire et qui représentent un gaspillage des capacités productives de l'Europe verte, elle a considéré que la meilleure défense de la politique agricole commune passait par la conciliation du respect des trois principes de base avec la reconnaissance des réalités du marché. Pour la Délégation, la pire des solutions serait une renationalisation de la P.A.C., car elle conduirait à un autre gaspillage économique. En outre, elle ne saurait trop souligner l'importance qui s'attache au développement de la place de l'Europe sur les marchés mondiaux des produits agricoles et alimentaires.

\*  
\* \*

« L'Europe a perdu son dynamisme et n'a pas retrouvé sa mémoire : oubliant d'où elle vient, elle ne sait pas où elle va », a écrit Jean-Marie Domenach. L'entreprise communautaire voulait justement donner une réponse à cette remarque pertinente.

Mais, passée une génération, il faut de toute évidence à la Communauté et aux États membres faire preuve de plus de solidarité, de ténacité et d'imagination pour poursuivre l'édification de l'Europe et lui permettre de faire face aux défis auxquels elle est confrontée.