

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 décembre 1988.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes (1), sur les activités des institutions des Communautés européennes entre le 1^{er} mai et le 31 octobre 1988, en application de la loi n° 79-564 du 6 juillet 1979 portant création de délégations parlementaires pour les Communautés européennes.

Par M. Jacques GENTON,

Président de la Délégation,

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

Sénateurs.

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 Miroudot, secrétaires ; MM. Hubert d'Andigné, Guy Cabanel, Gérard Delfau, Jacques Golliet, Jean-François Le Grand, Jean-Pierre Masseret, Josy Moinet, Xavier de Villepin.

Communautés européennes. — Budget - C.A.E.M. - C.E.E. - Conseil européen de Hanovre - Convention de Lomé - Discipline budgétaire - Droit commercial - Élections - Equivalence des diplômes - Fiscalité de l'épargne - Harmonisation de la fiscalité indirecte - Industrie - Marché intérieur - Marchés publics - Parlement européen - Politique agricole commune (P.A.C.) - Prix agricoles - Recherche - Ressources propres - Transports - Tribunal de première instance - T.V.A. - Uruguay Round.

SOMMAIRE

	Pages
RÉSUMÉ DU RAPPORT	5
PRÉAMBULE	21
INTRODUCTION	23
CHAPITRE I. — LES PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES EN EUROPE ET LES POLITIQUES BUDGÉTAIRES NATIONALES POUR 1989	27
I. — La communication de la Commission du 8 juillet 1988 « Libérer et utiliser les potentiels de croissance »	28
A. — La situation économique actuelle et les perspectives à court terme	28
B. — Les priorités des politiques économiques dans la Communauté	29
C. — Les politiques budgétaires dans les Etats membres	30
II. — Le rapport économique annuel de la Commission 1988-1989 « Préparer l'échéance de 1992 » du 19 octobre 1988	32
A. — La confirmation des perspectives économiques à court terme	33
B. — Les problèmes, les possibilités et les défis pour l'économie de la Communauté	34
C. — La définition d'une politique pour la croissance et une plus grande confiance	36
III. — Les principales prévisions économiques en Europe pour 1988 et 1989	37
CHAPITRE II. — LA SITUATION FINANCIÈRE DES COMMUNAUTÉS ET LE PROJET DE BUDGET POUR 1989	39
I. — Les problèmes posés par le financement du budget communautaire	39
II. — L'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire	42
III. — Le nouveau régime des ressources propres	45
IV. — Le projet de budget des Communautés pour 1989	47
CHAPITRE III. — LES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES	52
I. — Le droit de vote aux élections municipales	52
II. — Le lieu de travail du Parlement européen	57

	Pages
III. — Les conditions d'association des Parlements nationaux au contrôle de la construction européenne	59
IV. — La réélection du Parlement européen	63
V. — L'institution d'un tribunal de première instance	63
CHAPITRE IV. — L'ACHÈVEMENT DU MARCHÉ INTÉRIEUR	65
I. — La libéralisation du secteur bancaire et la liberté de circulation des capitaux	66
A. — La libéralisation du secteur bancaire	67
B. — La libre circulation des capitaux	69
C. — L'harmonisation de la fiscalité de l'épargne	72
II. — Les questions monétaires	75
A. — Les problèmes posés par l'intégration monétaire européenne	76
B. — Les travaux du groupe d'étude sur la coopération monétaire européenne	77
C. — Le règlement du 24 juin 1988 relatif au soutien financier à moyen terme des balances des paiements	79
D. — Le projet de création d'une banque centrale européenne	80
III. — L'harmonisation des taux de T.V.A.	82
A. — La position de la Commission des Communautés européennes sur l'harmonisation des impôts indirects	85
B. — L'incidence française de cette position	87
IV. — Les marchés publics	88
V. — Le droit commercial européen	91
A. — L'harmonisation du droit des sociétés	92
B. — L'institution d'une société anonyme européenne	93
VI. — La politique de la concurrence	97
A. — Le rapport annuel sur la politique de la concurrence	97
B. — Le contrôle des concentrations	101
VII. — Le volet extérieur du Grand Marché	104
CHAPITRE V. — LES QUESTIONS SOCIALES ET CULTURELLES	109
I. — La dimension sociale du Marché intérieur : une ardente obligation ?	109
A. — Le programme de la Présidence grecque	109
B. — Le Conseil européen de Hanovre	111
C. — La communication de la Commission sur la dimension sociale du Marché intérieur	112
D. — La position du Conseil	114
E. — Le rapport demandé par M. Philippe Séguin à Mme Martine Aubry : « Pour une Europe sociale »	115
II. — La coordination des politiques migratoires	119
III. — L'équivalence des diplômes	121

	Pages
CHAPITRE VI. — LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE	124
I. — La fixation des prix et mesures connexes 1988-1989	124
II. — Les propositions de la Commission sur l'« Avenir du monde rural »	127
III. — Les marchés de la viande bovine et de la viande ovine	134
A. — Le marché de la viande bovine	134
B. — Le marché de la viande ovine	138
CHAPITRE VII. — L'INDUSTRIE ET LA RECHERCHE	142
I. — La sidérurgie	142
A. — La situation actuelle de la sidérurgie européenne	142
B. — La nouvelle politique sidérurgique de la Commission	145
C. — Le nouveau régime des aides à la sidérurgie	147
II. — La recherche	148
A. — Mise en œuvre du programme-cadre 1987-1991	148
B. — Actions communautaires dans les domaines de l'espace et de l'aéronautique	151
CHAPITRE VIII. — LA POLITIQUE DES TRANSPORTS	155
I. — Le programme pluriannuel d'infrastructures de transports d'intérêt européen	156
II. — Les transports par route	158
III. — Les transports ferroviaires	161
IV. — Les transports aériens	163
V. — Les transports maritimes	165
CHAPITRE IX. — LA POLITIQUE DE L'ÉNERGIE ET DE L'ENVIRONNEMENT ..	167
I. — L'énergie	167
II. — L'environnement	168
CHAPITRE X. — LES RELATIONS EXTÉRIEURES	172
I. — L'Uruguay Round	172
II. — Le renouvellement de la Convention de Lomé ?	174
III. — Relations C.E.E./C.A.E.M.	176

RESUME DU RAPPORT

I - LES PERSPECTIVES ECONOMIQUES EN EUROPE ET LES POLITIQUES BUDGETAIRES NATIONALES POUR 1989

La communication de la Commission des Communautés européennes, qui forme le cadre des perspectives économiques des Communautés, porte comme titre "Libérer et utiliser les potentiels de croissance". Le chapitre, reprenant les points essentiels de cette communication, décrit la situation économique et les perspectives à court terme en Europe avec, en particulier, la reprise de la croissance et un environnement globalement plus favorable, ensuite, les priorités de la politique monétaire et de la politique budgétaire de l'Europe, enfin, la politique budgétaire dans les différents Etats membres.

II - LA SITUATION FINANCIERE DES COMMUNAUTES ET LE PROJET DE BUDGET POUR 1989

En fonction des conclusions adoptées le 13 octobre dernier par la Délégation sur le rapport de M. Bernard BARBIER, le rapport semestriel rappelle les difficultés de financement rencontrées dans la mise au point du budget général de 1988, essentiellement en raison des choix de stratégie budgétaire de la Commission ; le contenu de l'accord financier du Conseil européen des 11 et 12 février 1988 est ensuite analysé avec le détail de sa mise en oeuvre par le Conseil de ministres des Finances européen. Les perspectives financières pluriannuelles couvrant la période

1988-1992 font partie intégrante de l'accord institutionnel sur la discipline budgétaire, laquelle engage la Commission, le Conseil et le Parlement européen. Enfin, le rapport décrit rapidement l'avant-projet de budget de 1989 qui devrait, en principe, grâce à l'accord interinstitutionnel, être adopté en décembre prochain. Le rapport mentionne également l'importance de la décision portant création d'une nouvelle ressource propre assise sur le produit national brut, dont le Parlement français aura à délibérer avant la fin de la présente année.

III - LES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES

A - Droit de vote aux élections municipales

La Commission a transmis le 24 juin, au Conseil, une proposition de directive sur le droit de vote des ressortissants des Etats membres aux élections municipales dans l'Etat membre de résidence. Le Parlement européen est à l'origine de cette idée qui se heurte d'emblée à l'opposition du Luxembourg dans lequel la proportion de population originaire d'autres Etats membres est particulièrement importante.

Du point de vue français se posent deux problèmes spécifiques, d'une part, la possibilité de réaliser cette réforme du droit électoral, eu égard à l'article 3 al. 4 de la Constitution qui réserve la qualité d'électeur aux nationaux français. D'autre part, la proposition de la Commission pose le problème de l'extension du droit de vote aux étrangers non ressortissants de la Communauté. Indépendamment de la logique communautaire proprement dite, ce problème naît d'une dynamique politique propre à la France.

B - Lieu de travail du Parlement européen

Dans un arrêt récent, la Cour de justice des Communautés, saisie sur le recours de la France, a affirmé le droit du Parlement de poursuivre la construction à Bruxelles d'une salle de six cents places environ, qui pourra être utilisée pour des sessions plénières spéciales ou supplémentaires. De telles sessions devront, selon la Cour, garder un caractère d'exception.

Le problème posé par cet arrêt est que s'il établit que le Parlement doit normalement tenir ses sessions plénières à Strasbourg, l'idée qu'il peut siéger, même exceptionnellement, à Bruxelles pour la bonne organisation de ses travaux, compte tenu, en particulier, de l'utilisation concurrente par le Conseil de l'Europe de l'hémicycle strasbourgeois, ouvre la voie à de nombreux prolongements que ne manquent pas d'exploiter les partisans, majoritaires au Parlement, d'un lieu de travail unique à Bruxelles.

C - Les conditions d'association des Parlements nationaux au contrôle de la construction européenne

Sur ce point, le rapport examine les conséquences politiques du fait que les législateurs sont maintenant écartés du processus européen de décision puisque les mesures essentielles, règlements et directives, sont arrêtées par l'exécutif communautaire, à savoir le Conseil qui, sur proposition de la Commission, cumule pouvoir exécutif et pouvoir législatif. On se trouve ainsi dans une situation où le législateur n'intervient qu'au second degré pour l'application dans le droit interne des directives communautaires, lorsqu'il n'est pas procédé par voie de règlement d'application directe.

Dans tous les cas, sa marge de manoeuvre est limitée puisqu'il s'agit simplement de définir les moyens permettant d'atteindre les objectifs fixés au préalable par la directive du Conseil.

Le rapport fournit des éléments de proposition au nom de la Délégation. Faut-il inventer de nouvelles règles d'information et de consultation des Parlements nationaux ? Comment associer la Délégation aux travaux des commissions permanentes avant les Conseils de ministres de la Communauté et lors de la transposition dans le droit interne d'une décision communautaire ? Amélioration des conditions de travail et de diffusion des travaux de la Délégation ?

IV - L'ACHEVEMENT DU MARCHE INTERIEUR

Introduction

Sans attendre le rapport de mi-parcours sur la réalisation du Livre blanc sur l'établissement du marché intérieur que la Commission devrait publier à la fin de cette année, il est permis de dresser un bilan plus encourageant que ne le laisseraient supposer maintes déclarations plus ou moins alarmistes : sur les quelque 280 mesures jugées nécessaires par la Commission, plus d'une centaine sont d'ores et déjà adoptées ou en voie de l'être (la procédure de coopération ayant eu un effet mécanique de ralentissement) tandis que la Commission s'engage à déposer, d'ici à la fin de l'année, les propositions encore non définitivement formulées, à concurrence de 90 % des mesures encore nécessaires.

Sans doute, la difficulté même de parvenir à un accord sur certains aspects du marché intérieur (fiscalité monnaie...) peut masquer des progrès réels sur d'autres dossiers controversés (équivalence des diplômes, marchés publics) mais le domaine où les progrès possibles sont cependant décevants demeure celui des normes, spécialement des normes régissant les produits phytosanitaires et alimentaires.

L'application de la "nouvelle approche" à ces domaines (fixation de "normes essentielles" au niveau communautaire, et reconnaissance mutuelle des spécifi-

cités nationales supérieures, mais sans discrimination dans les échanges du fait de celles-ci), doit se concilier avec la protection de la santé des consommateurs et de l'environnement. Cette délicate conciliation conduit à rechercher, comme par le passé, une quasi-harmonisation, forcément plus laborieuse, mais dont la seule alternative est le développement, d'ailleurs sensible, de la jurisprudence de la Cour de justice.

La recherche de définitions communément admises par les comités d'experts et arrêtées par les ministres peut paraître plus satisfaisante, quoique lente et ardue, que le renvoi de contentieux de plus en plus techniques à la Cour de justice, placée dans la situation de régler la libre circulation et, en fait, la composition et la fabrication des biens (la présence de ferments dans les yaourts...) par un droit prétorien défini au gré des instances et substitué à un accord politique ambigu car présumé sur une ébauche insuffisamment détaillée, eu égard aux exigences de santé publique et de protection de l'environnement.

L'apparente commodité de la "nouvelle approche" serait également menacée par la multiplication de "labels" industriels reconnaissant des garanties supérieures et fonctionnant comme des normes déguisées, ainsi que l'a indiqué Mme Edith CRESSON au Sénat (jouets britanniques signalés par le label "lion").

A - La libéralisation du secteur bancaire et la liberté de circulation des capitaux

Le rapport insiste sur les efforts engagés par la présidence allemande afin de créer un espace financier unique dans le sens de la communication de la Commission du 4 novembre 1987. Parallèlement à la directive déjà adoptée par le Conseil de ministres des Finances sur la libéralisation du secteur bancaire et qui a fait l'objet de conclusions adoptées par la Délégation, le 6 juillet, le Conseil a adopté une directive, le 13 juin dernier, libéralisant intégralement, au 1er juillet 1990, les mouvements de capitaux au sein de la Communauté européenne. Le rapport insiste à nouveau sur les problèmes

particuliers que pose la mise en application de cette directive en France, notamment au regard des risques de délocalisation de l'épargne, faute d'harmonisation suffisante de la fiscalité de l'épargne, ainsi que de protection des épargnants et des consommateurs, dans le cadre de l'harmonisation des règles prudentielles en la matière.

B - Les questions monétaires

Le rapport traite rapidement des réflexions actuellement engagées en matière d'intégration monétaire européenne ; si le Conseil européen de Hanovre ne s'est pas formellement prononcé sur l'éventualité de création d'une monnaie unique européenne et surtout, d'une banque centrale européenne, en revanche, il a mis en place un comité d'étude présidé par le Président de la Commission des Communautés européennes qui a tenu sa première réunion à Bâle le 13 septembre dernier. Les travaux du comité, qui regroupe les Gouverneurs des banques centrales européennes, seront consignés dans un rapport pour les Chefs de gouvernement qui sera établi lors de la dernière réunion du groupe de travail, le 20 avril 1989, à Bruxelles.

C - L'harmonisation des taux de T.V.A.

Le rapport fait le point sur les problèmes soulevés par l'harmonisation des taux de T.V.A., dans le cadre des propositions de la Commission.

D - Les marchés publics

Si la réitération des propositions de la Commission visant à l'inclusion dans le champ des directives ouvrant les marchés publics à la concurrence communautaire des secteurs encore exclus, (fourniture d'énergie et d'eau, télécommunications et transports) ne semblait pas près de

réunir l'accord nécessaire du Conseil, en revanche, un progrès récent a été enregistré avec l'adoption au Conseil "Marché intérieur" du 14 octobre, d'une "position commune" sur la modification de la directive visant les marchés publics de travaux. Ont ainsi été surmontés les désaccords touchant à la définition du caractère de marché public (tout marché dont plus de 50 % du prix provient de fonds publics) et à la définition des "infrastructures". Le Conseil a écarté une objection allemande fondée sur les compétences propres des Länder et réservé le cas des travaux qui requièrent le secret. En revanche, la France a exprimé des réserves formelles sur les dérogations à la concurrence dans le choix des soumissionnaires au nom d'une "préférence régionale" dont on peut redouter, en l'état actuel d'imprécision, qu'elle contribue un peu plus à définir une Europe à deux vitesses et ne prolonge des protections, voire des réflexes protectionnistes, peu compatibles avec le marché intérieur.

E - Droit commercial européen

o Société européenne

La Commission a publié en juin 1988 un "memorandum" sur le statut de la société européenne. On sait que les projets précédents sont en souffrance depuis de longues années, achoppant notamment sur la forme juridique de la représentation des salariés. La Commission envisage de proposer un règlement qui comporterait plusieurs formules optionnelles pour régir la représentation des salariés. Un autre point délicat demeure en discussion : le régime fiscal de cette société transfrontalière qui, en tout état de cause, rencontre une opposition résolue de la partie britannique.

La Commission a également présenté une proposition de directive visant à alléger les obligations comptables des petites entreprises.

o Politique de la concurrence

La Commission a présenté, le 2 juin, le 17ème rapport annuel sur la politique communautaire de la concurrence. On y trouve, en particulier, des développements consacrés au régime du franchisage et aux aménagements jugés souhaitables des monopoles de télécommunications. Le rapport défend également les propositions de la Commission sur le contrôle communautaire des fusions d'entreprises, qui se heurte pourtant à de fortes oppositions. La déclaration de Mme Edith CRESSON devant le Sénat, soulignant l'inadaptation du dispositif proposé aux exigences des industries européennes confrontées à une concurrence mondiale, laisse penser que la France ne souscrira pas aux propositions bruxelloises, au moins dans leur formulation actuelle.

V - LES QUESTIONS SOCIALES ET CULTURELLES

A - Dimension sociale du marché intérieur

La Commission a adopté le document préparé par son vice-président, M. MARIN, traitant principalement de l'élimination des obstacles à la libre circulation des citoyens dans l'Europe d'après 1992 (et des implications en matière de droits sociaux), y compris les personnels qualifiés, ainsi que des conséquences sur l'emploi des ajustements induits par une concurrence accrue. Le texte adopté est celui qui était analysé dans le précédent rapport semestriel.

Quelle sera la portée finalement donnée aux propositions de la Commission ? Un conseil des ministres des Affaires sociales, tout en approuvant l'objectif de parallélisme entre progrès social et réalisation du grand marché, a pris soin cependant de rappeler que l'harmonisation devait s'entendre comme un effort de coordination mais non d'uniformisation des politiques sociales.

On sait que la France entend faire de la "dimension sociale du marché intérieur" l'une des priorités de sa présidence au second semestre de 1989. Le rapport préparé par Mme Martine AUBRY en esquisse les grandes lignes.

Enfin, s'agissant des questions sociales, les divergences d'interprétation sur la base juridique (champ d'application de l'article 118 A) et, par conséquent, de l'étendue du vote à la majorité qualifiée, resurgissent périodiquement, en particulier au Parlement européen.

B - Coordination des politiques migratoires

A la suite de l'annulation partielle par la Cour de justice des Communautés européennes d'une précédente décision, la Commission a pris, sur la base de l'article 118 du Traité de Rome, une nouvelle décision imposant aux Etats membres une notification préalable, permettant une concertation communautaire, des mesures prises pour réglementer l'entrée et les conditions de vie, d'emploi et de protection sociale des travailleurs provenant des Etats tiers.

Il s'agit là d'une question à la limite des compétences communautaires mais la coordination des politiques migratoires est l'une des conditions de la suppression des contrôles douaniers entre Etats membres.

o Audiovisuel

Si l'adoption de normes européennes pour la télévision à haute définition représente un atout décisif pour le développement d'une industrie communautaire viable dans ce secteur, face aux grandes firmes extra communautaires, en revanche, la mise en oeuvre d'une politique des programmes est plus laborieuse. Le gouvernement français a cependant annoncé son intention de proposer un "EUREKA audiovisuel" prévoyant des procédures de coopération dans les domaines techniques comme dans la production de programmes.

o Libre circulation des personnes. Equivalence des diplômes

Tandis que se poursuit l'examen de propositions de directives modifiées sur la reconnaissance mutuelle des diplômes d'infirmiers, de médecins, sages-femmes, dentistes et vétérinaires, la proposition de la Commission d'instituer un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur sanctionnant des formations professionnelles d'au moins trois ans, a finalement fait l'objet d'une "position commune" adoptée par le Conseil le 7 juillet dernier.

Ainsi peut désormais s'engager la procédure d'adoption définitive, après examen par le Parlement européen, de ce texte important pour la libre circulation effective des ressortissants communautaires.

VI - LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

A - Les propositions de la Commission sur l'"Avenir du monde rural"

La Commission a adopté, le 26 juillet dernier, des orientations et suggestions sur une nouvelle politique en faveur du monde rural. Il s'agit de favoriser la diversification des économies rurales selon toute une série d'orientations, parmi lesquelles on peut noter : l'adaptation de la P.A.C. aux conditions régionales, une politique de labels, des actions en faveur des P.M.E. en milieu rural, le développement de la filière du bois.

La communication de la Commission présente, d'autre part, les principaux moyens d'action qui seraient engagés : mise en oeuvre de programmes globaux de développement régional et de programmes de développement rural dans le cadre des fonds structurels réformés ; mobilisation d'autres moyens financiers : prêts de la Banque européenne d'investissement, orientation vers le monde rural de l'action d'ingénierie financière de la Commission.

On a peine à évaluer le caractère opérationnel de ce qui apparaît pour l'instant surtout comme un catalogue. L'idée de diversification régionale des mécanismes de la P.A.C. semble intéressante, quoique difficile à réaliser. On note aussi l'intérêt de lancer une politique de qualité des produits. Pour le reste, la Commission semble beaucoup miser sur l'idée de planification locale du développement économique.

B - Fixation des prix et mesures connexes 1988-1989

Le Conseil agricole des 18 et 19 juillet a vu l'adoption formelle des prix agricoles 1988-1989, une solution dilatoire ayant été trouvée au problème posé par le gouvernement grec du démantèlement jugé insuffisant de ses montants compensatoires monétaires négatifs.

Pour l'essentiel, un compromis avait été adopté dès le 17 juin par onze ministres de l'agriculture sur le paquet-prix. Ce compromis, auquel la Grèce a fini par se rallier, comportait trois principales caractéristiques : l'acceptation du gel des prix institutionnels, l'atténuation de certaines mesures de gestion des marchés qui étaient proposées par la Commission, le report de certaines mesures, telle que le système de primes d'incitation à l'incorporation de céréales dans l'alimentation animale.

VII - L'INDUSTRIE ET LA RECHERCHE

A - La sidérurgie

Dans un environnement international favorable à la production d'acier, laquelle a continué à augmenter à un rythme élevé, aussi bien dans la Communauté que dans le monde occidental, la Commission a procédé à une modification importante de sa politique dans les derniers mois. En effet, d'une part, la Commission a mis en place un

système de surveillance et de programme prévisionnel détaillé de la production d'acier en Europe qui remplace, pour la période allant du 1er juillet 1988 au 30 juin 1990, le système des quotas de production. Par ailleurs, la Commission a proposé au Conseil de proroger pour trois ans le code des aides publiques à la sidérurgie qui vient à échéance à la fin de l'année ; cette décision, qui exigera l'unanimité des Douze, permettra d'autoriser à nouveau, jusqu'au 31 décembre 1991, les subventions nationales, régionales ou locales destinées en particulier à la prise en charge partielle des frais de fermeture des capacités de production d'acier excédentaire et de reconversion des travailleurs licenciés.

B - La recherche

Le Conseil recherche du 29 juin a adopté cinq nouveaux programmes de recherche : ONIVE (technologie de l'information et des télécommunications appliquées aux transports routiers), DELTA (technologies de l'apprentissage), B.C.R. (métrologie appliquée et analyses chimiques), SCIENCE (coopération et échanges entre chercheurs), BIOTECHNOLOGIE.

Par ailleurs, la Commission a transmis le 13 juin au Conseil une communication sur la recherche et la technologie aéronautiques européennes. Elle propose d'étendre aux domaines de la recherche et de la technologie la coopération qui existe déjà au niveau européen pour le développement et la production.

Enfin, la Commission a annoncé son intention de renforcer la coopération entre EUREKA et la Communauté. Parmi les thèmes avancés, on retient surtout la continuité entre EUREKA et les programmes communautaires, la contribution communautaire au financement des projets EUREKA pré-compétitifs.

VIII - LA POLITIQUE DES TRANSPORTS

La politique commune des transports a fait l'objet de décisions nombreuses au cours de la période en cours d'examen ; la Commission a notamment proposé, le 16 juin dernier, au Conseil, un règlement relatif à la mise en oeuvre d'un programme d'action dans le domaine de l'infrastructure ainsi que des directives sur l'accès à la profession de transporteur de marchandises et de transporteur de voyageurs, sur la reconnaissance mutuelle des diplômes et certificats de transporteur avec, comme objectif, l'abolition du système des quotas nationaux de transports à la fin de 1992. En outre, le rapport aborde la stratégie de développement communautaire proposée par la Commission en matière de transport maritime ainsi que les problèmes rencontrés en Europe en matière de transport aérien.

IX - LA POLITIQUE DE L'ENERGIE ET DE L'ENVIRONNEMENT

A - L'énergie

La Commission a transmis au Conseil, le 6 mai, un document de travail sur le marché intérieur de l'énergie qui décrit les moyens de réaliser une meilleure intégration des marchés de l'énergie. L'abaissement du coût de l'énergie et la sécurité des approvisionnements, objectifs recherchés, se heurtent aux spécificités de ce secteur caractérisé par des politiques nationales protectionnistes et particularistes.

Le document de la Commission énonce quelques priorités : pour les combustibles solides, c'est le renforcement de l'application des règles communautaires relatives à la libre circulation et à la concurrence : pour le

pétrole, c'est le rapprochement fiscal ; pour le gaz naturel, c'est le réseau des gazoducs, les prix et la fiscalité ; pour l'électricité, c'est la fiscalité, l'accès aux marchés financiers, les normes, les monopoles et droits exclusifs, les prix et coûts, les infrastructures ; pour l'énergie nucléaire, c'est le décloisonnement du marché des équipements et composants ainsi que les normes de sécurité.

Le Conseil énergie du 9 juin 1988 a débouché sur un échec malgré l'accord général des délégations sur l'approche globale de la Commission. Le point d'achoppement a été la mention d'un approvisionnement énergétique "permettant à chaque consommateur d'acheter où il le souhaite l'énergie de son choix". La France, pour sa part, plaide en faveur du libre accès aux marchés d'électricité des autres Etats membres et de la suppression des réglementations nationales restreignant l'achat à l'étranger, le transit, ou favorisant (comme en Allemagne), la production de houille avec une incidence importante sur les échanges d'électricité.

B - L'environnement

Deux questions principales ont retenu l'attention en matière d'environnement au cours des derniers mois. Tout d'abord, la Commission a proposé au Conseil, le 5 août dernier, une directive relative aux déchets toxiques ; d'autre part, n'est pas encore réglé le problème posé par le rapprochement des législations des Etats membres en matière de pollution de l'air par les gaz d'échappement des moteurs équipant les véhicules à moteur, notamment pour les petites cylindrées et les véhicules diesel.

X - LES RELATIONS EXTERIEURES

A - L'Uruguay round

La Commission a transmis le 22 avril, au Conseil, un rapport intérimaire sur le déroulement des négociations de l'Uruguay round, dans la perspective de la réunion ministérielle de mi-parcours qui se tiendra à Montréal le 5 décembre prochain.

Le Conseil des 25 et 26 avril a approuvé les orientations proposées dans ce document. Il s'agit, en particulier, du respect par les principaux partenaires commerciaux des engagements pris lors de l'ouverture des négociations d'Uruguay : le démantèlement progressif des barrières incompatibles avec les règles du G.A.T.T. (ce point ne vise pas l'agriculture) et la renonciation à de nouvelles mesures de protection pendant la durée des négociations (à ce propos se pose le problème du trade-bill promulgué en août dernier aux Etats-Unis). Pour la Communauté, la réunion de Montréal, sans adopter de décisions, devra définir des orientations supplémentaires dans le secteur des services et tenter de progresser dans le secteur agricole où le maximalisme des Etats-Unis bloque l'évolution de la négociation.

Dans des conclusions adoptées le 13 octobre dernier sur les conclusions de M. GENTON, la Délégation a défini sa position sur ce dossier : progrès parallèles des négociations sur tous les dossiers, reconnaissance de la notion de réciprocité comme élément central de la politique extérieure commerciale commune qu'il conviendrait de mettre en place, sans attendre l'achèvement du marché intérieur et à l'occasion de l'Uruguay round, idée de rapprocher la production agricole du marché sans sacrifier aux discours libre-échangistes des Etats-Unis, suppression aux nouveaux pays industrialisés des avantages dérogatoires accordés au G.A.T.T. aux pays en développement, sortie graduelle de l'accord multi-fibres.

B - Renouveaulement de la Convention de Lomé

Le 12 octobre dernier a été lancée la négociation de renouvellement de la Convention de Lomé qui fait participer la Communauté au développement de 66 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (A.C.P.). L'expiration de la Convention en cours aura lieu le 28 février 1990.

L'élément original de la nouvelle Convention sera l'engagement communautaire d'aider les A.C.P. à réaliser leurs programmes d'ajustement structurel, notamment en finançant des programmes d'importation. L'infléchissement de la coopération euro-A.C.P. vers l'aide à la balance des paiements est le signe d'une certaine banalisation et de l'échec relatif d'un système contractuel et globalisant célébré longtemps pour son originalité et son caractère égalitaire. Ceci dit, l'essentiel des discussions tournera vraisemblablement sur le niveau des concours financiers accordés sous différentes formes aux A.C.P.. Ceux-ci demanderont d'autre part de nouvelles concessions commerciales, en particulier en ce qui concerne quelques produits agricoles couverts par la P.A.C..

C - Association C.E.E.-C.O.M.E.C.O.N.

Le rapport aborde enfin les négociations menées entre la Commission et le C.O.M.E.C.O.N. dans le domaine des échanges commerciaux et qui ont abouti à un accord au cours de l'été dernier.

P R E A M B U L E

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 XVIIème rapport semestriel d'information sur les activités des Institutions des Communautés européennes.

Le tome I du présent rapport, qui a été adopté par la Délégation au cours de sa réunion du 8 décembre 1988, relate les principaux aspects de la vie de la Communauté au cours de la période s'étendant du 1er mai 1988 au 31 octobre 1988. Ces questions sont analysées dans les dix chapitres suivants :

- I - Les perspectives économiques en Europe et les politiques budgétaires nationales pour 1989,
- II - La situation financière des Communautés et le projet de budget pour 1989,
- III - Les questions institutionnelles,
- IV - L'achèvement du marché intérieur,
- V - Les questions sociales et culturelles,
- VI - La politique agricole commune,
- VII - L'industrie et la recherche,
- VIII - La politique des transports,
- IX - La politique de l'énergie et de l'environnement,
- X - Les relations extérieures.

Le tome II reproduit l'exposé des motifs et les conclusions adoptés par la Délégation au cours des réunions qu'elle a tenues depuis le mois de mai 1988.

INTRODUCTION

Après les inquiétudes qui étaient apparues à la suite de l'échec du conseil européen de Copenhague des 4 et 5 décembre 1987, le Conseil européen exceptionnel de Bruxelles du 13 février 1988 a permis la relance de la construction européenne, en particulier grâce à l'accord qui assure la Communauté d'une paix agricole et budgétaire jusqu'en 1992.

Le Conseil européen de Hanovre des 27 et 28 juin 1988, qui s'était inscrit dans l'optimisme né du Conseil européen de Bruxelles, a confirmé l'impression, résumée dans une phrase du Chancelier Helmut KOHL, que "L'Europe est de nouveau là".

Au cours de ce sommet ont été atteints les objectifs que s'était fixés la Présidence allemande : le volet social du grand marché européen a été évoqué ; une procédure et un calendrier ont été retenus pour les études sur l'union monétaire européenne.

Le Conseil européen s'est également félicité de l'évolution constructive des relations entre les Institutions communautaires constatée depuis le début de l'année 1988 et il a souligné l'importance politique qu'a revêtu l'accord interinstitutionnel conclu entre le Conseil, la Commission et le Parlement européen dans le domaine budgétaire.

Le Conseil européen a, par ailleurs, estimé que l'objectif d'achèvement du marché intérieur fixé par l'Acte unique avait désormais atteint un seuil d'irréversibilité qui est confirmé par l'attitude positive des acteurs de la vie économique et sociale, notamment en terme de progression des investissements productifs en Europe. On doit, de ce point de vue, noter que plus d'un tiers des mesures programmées dans le Livre blanc de la Commission ont déjà été approuvées et des décisions particulièrement importantes ont été prises ces derniers mois dans des domaines stratégiques, comme ceux relatifs à la libération totale des mouvements de capitaux en Europe, à la reconnaissance mutuelle des diplômes, à l'ouverture des marchés publics, aux assurances ainsi qu'aux transports routiers et aériens.

A la fin de 1988, la Commission aura présenté l'essentiel des propositions prévues dans son Livre blanc et le Conseil européen de Rhodes devra établir un bilan de l'avancement des travaux en vue de respecter l'échéance du 31 décembre 1992.

Parmi les domaines pour lesquels des décisions importantes sont attendues, il convient de citer ceux des marchés publics, de la banque et des autres services financiers, du rapprochement des normes, de la propriété intellectuelle, du statut de la société européenne. La question de l'harmonisation des taxes fiscales, pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur, conformément à l'article 99 du Traité, a soulevé une certaine polémique au cours des derniers mois. Ce sera un des dossiers les plus difficiles à examiner par les Etats membres dans les prochains mois, avec celui du dossier monétaire. En effet, la directive sur les mouvements de capitaux du 24 juin 1988 exige que des décisions soient prises avant le 31 décembre 1990 pour supprimer, ou atténuer, les risques de distorsion, d'évasion et de fraude fiscale liés à la diversité des régimes nationaux concernant la fiscalité de l'épargne. Le Conseil européen a pris acte de ce que le Conseil des ministres de l'Economie et des Finances statuera sur des propositions en ce sens d'ici le 30 juin 1989, tout en notant que toute décision communautaire en matière fiscale doit être adoptée à l'unanimité.

La création d'une banque centrale européenne et d'une monnaie européenne unique reste un des défis posés par l'achèvement du marché intérieur. Le Conseil européen de Hanovre a rappelé sur ce point qu'en adoptant l'Acte unique, les pays membres avaient confirmé l'objectif de réalisation progressive de l'union économique et monétaire ; ils ont donc décidé d'examiner, lors du Conseil européen de Madrid de juin 1989, les moyens de parvenir à cette union et ils ont décidé de confier à un Comité, présidé par le Président de la Commission européenne, la mission d'étudier et de proposer les étapes concrètes devant mener à cette union.

Le Conseil européen a souligné enfin l'importance que revêtent les aspects sociaux de la progression vers les objectifs de 1992 ; grâce aux perspectives économiques favorables qu'offrira la suppression des entraves aux échanges et à la croissance en Europe, la Communauté dispose d'une opportunité historique de promouvoir l'emploi et d'accroître la prospérité générale de la Communauté au bénéfice de tous ses citoyens. C'est pourquoi elle a insisté sur la nécessité d'améliorer les conditions de travail et le

niveau de vie des salariés, d'assurer une meilleure protection de la santé et de la sécurité des travailleurs sur leurs lieux de travail, de telle sorte que tous les mouvements qui affecteront les entreprises d'ici 1992 ne conduisent en aucun cas à une réduction du niveau de protection sociale déjà atteint dans les États membres.

Ne pas relâcher les efforts en vue de l'achèvement du marché unique représente un défi comparable à celui de la phase des fondateurs de la Communauté, a estimé la Présidence allemande à l'issue du Conseil européen de Hanovre. C'est pourquoi il faut réaliser en même temps espace économique et espace social, faire progresser avec prudence et pragmatisme l'union économique et monétaire, mener une politique de défense de l'environnement plus inventive et davantage capable d'anticiper sur les risques de l'avenir, exploiter enfin la richesse et la diversité de la culture européenne.

Citant Jean MONNET, le Chancelier KOHL a pu conclure les travaux du Conseil de Hanovre en réaffirmant que "pour les peuples d'Europe, il n'existe pas d'autre avenir que l'union".

CHAPITRE I

LES PERSPECTIVES ECONOMIQUES EN EUROPE ET LES POLITIQUES BUDGETAIRES NATIONALES POUR 1989

Au cours des derniers mois, la Commission des Communautés européennes a fourni deux documents sur les perspectives économiques en Europe pour 1989, conformément à la décision du Conseil européen du 18 février 1974 relative à la convergence des politiques économiques des Etats membres (C.E.E. 74-120 modifiée par les décisions 75-787 C.E.E. du 18 décembre 1975 et 79-136 du 6 février 1979). Le premier a été une communication de la Commission en date du 8 juillet 1988 intitulée "Libérer et utiliser les potentiels de croissance" et le second, le rapport économique annuel 1988-1989 intitulé "Préparer l'échéance de 1992".

Il convient de rappeler que le Conseil des ministres arrête chaque année, au cours du quatrième trimestre, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement et du Comité économique et social, un rapport annuel sur la situation économique de la Communauté qui fixe des orientations de politique économique des Etats membres ; comme les précédentes années, pour l'établissement de ce rapport, la Commission a consulté à l'échelon de la Communauté les organisations patronales et syndicales représentatives.

**I - LA COMMUNICATION DE LA COMMISSION
DU 8 JUILLET 1988 "LIBERER ET UTILISER
LES POTENTIELS DE CROISSANCE".**

La communication de la Commission du 8 juillet 1988 sur les perspectives économiques à court terme et les politiques budgétaires nationales s'était articulée autour de trois points :

- la situation économique actuelle et les perspectives à court terme ;
- les priorités des politiques économiques dans la Communauté ;
- la politique budgétaire dans les Etats membres.

**A - La situation économique actuelle et les perspectives
à court terme**

Au regard de la situation économique, la communication de la Commission note qu'au cours de l'année 1987, on a assisté à une très forte accélération de la croissance dans les économies industrialisées les plus importantes, puisque le commerce mondial a continué à progresser à un taux de 5,5 % en 1987, alors même que les taux d'inflation convergent vers un niveau moyen historiquement bas, de l'ordre de 3 % pour le déflateur de la consommation privée. La crise boursière survenue en octobre 1987, dont on craignait qu'elle n'ait pour conséquence un ralentissement immédiat de la croissance, a en fait eu lieu à un moment où les principales économies industrialisées connaissaient une accélération remarquable de la croissance. Les économies occidentales et, notamment, celles de l'Europe, ont ainsi résisté à la crise financière et la reprise économique dans les pays industrialisés est maintenant la plus longue constatée depuis la deuxième guerre mondiale, l'inflation ne s'élevant qu'au quart de celle de l'année 1980.

Certes, la Commission a noté qu'un certain nombre de problèmes subsistent malgré l'accélération récente de la croissance.

Les déséquilibres internationaux de balances de paiement ne se réduisent que lentement : une contraction trop rapide du déficit commercial des Etats- Unis imposerait d'autre part à leurs partenaires d'importants ajustements coûteux, mais une réduction trop lente conduirait aussi à de nouvelles turbulences financières. La dette extérieure des pays en voie de développement continue à restreindre les investissements de ceux-ci et donc, leur potentiel de croissance ; si l'emploi continue à augmenter en Europe à un rythme d'environ 0,8 % par an, le taux de chômage reste supérieur à 11 %.

Enfin, la Commission a souligné que les déséquilibres intracommunautaires demeurent : la réduction de l'excédent courant de l'ensemble de la Communauté résulte pour l'essentiel de positions déficitaires dans de nombreux pays de la Communauté : la détérioration particulière des soldes extérieurs de l'Espagne, du Portugal, du Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, de l'Italie, qui est la conséquence de l'écart de croissance de ces pays avec leurs partenaires.

B - Les priorités des politiques économiques dans la Communauté

La Commission, constatant que les perspectives de l'environnement international sont favorables pour les pays européens, mais constatant également que la croissance de la Communauté reste la plus faible des trois grandes zones économiques mondiales et que la réduction du déficit commercial des Etats-Unis va continuer à coûter de la croissance à la Communauté, estime que l'Europe ne doit compter que sur ses propres forces en développant une initiative européenne de croissance. La demande interne doit ainsi être le moteur de la croissance en Europe ; les bases communautaires de la croissance doivent être renforcées et la coordination des politiques macro-économiques doit être améliorée.

Le renforcement de la demande intérieure en Europe, destiné prioritairement à résoudre le problème de l'emploi, doit provenir, pour l'essentiel, d'une accélération significative des investissements. Or, de ce point de vue, on constate que

l'objectif de 1992 a déjà généré un surcroît d'investissements en Europe, les entreprises pouvant prendre sans hésitation les décisions qu'implique l'achèvement du grand marché intérieur en raison du caractère irréversible des décisions communes.

La réalisation du marché intérieur d'ici à 1992 permettra, en particulier, de surmonter le cloisonnement des marchés nationaux et le manque de compétitivité qui en découle. La Commission a souligné, dans sa communication, que la réalisation du marché intérieur doit être accompagnée par des politiques structurelles dans le domaine de la concurrence, par une réduction généralisée des aides d'Etat et des subventions, par un effort de recherche et de développement et d'amélioration de la compétitivité technologique des entreprises européennes, enfin, par un renforcement des investissements d'infrastructures d'intérêt européen. C'est ainsi que le doublement des fonds structurels d'ici à 1993 devrait permettre la création, dans les pays les moins riches de l'Europe, des conditions de réussite de l'investissement qui atténueront la contrainte extérieure et ouvriront des impulsions à la croissance pour l'ensemble de leurs partenaires européens.

Encore faut-il que les gains de productivité qui résulteront de la réalisation du marché intérieur et du rattrapage des pays les moins riches se transforment réellement en emplois, notamment par la transformation des emplois agricoles excédentaires et à faible productivité en des emplois à productivité élevée dans les autres secteurs.

C - Les politiques budgétaires dans les Etats membres

Dans sa communication, la Commission a tout d'abord établi le constat suivant.

Si le déficit des administrations publiques est passé, de 1983 à 1987, de 5,3 % du produit intérieur brut européen à 4,1 %, en revanche, la part des recettes publiques dans le même produit intérieur brut a continué à augmenter sur la même période, passant de 43,4 à 43,8 %, tandis que la part des investissements publics dans le produit intérieur brut restait pratiquement stable sur la même période.

La Commission en conclut que les Etats membres doivent chercher à accroître l'efficacité de leur action budgétaire, notamment par des allègements fiscaux, par un renforcement des investissements publics économiquement rentables et par une réduction des subventions improductives. En tout état de cause, en 1988 et en 1989, le déficit budgétaire moyen pour la Communauté diminuerait légèrement ; la pression fiscale et parafiscale ne diminuerait pas et la part des investissements publics dans le produit intérieur brut n'augmenterait pas, si bien qu'aux yeux de la Commission, la politique budgétaire des Etats membres n'apportera pas de soutien à la croissance.

Dans l'examen des politiques budgétaires nationales, la Commission a réparti les Etats membres en trois catégories.

Dans un premier groupe, qui comprend l'Italie, la Grèce, l'Irlande, la Belgique, le Portugal et les Pays-Bas, le niveau du déficit budgétaire et le rythme d'augmentation de la dette publique par rapport au produit intérieur brut sont encore tels qu'une réduction significative du déficit demeure un objectif prioritaire.

L'Italie doit mettre en oeuvre, d'ici 1992, un programme de consolidation de sa dette publique pour ramener son besoin de financement du secteur public à 6 % du produit intérieur brut ; en Grèce, ce besoin de financement sera de 11,8 % en 1988 ; en Irlande, la dette publique atteignait fin 1987 le niveau record de 134 % du produit intérieur brut ; en Belgique, de 125 % ; au Portugal, de 67 % ; aux Pays-Bas, de 80 %.

Dans le second groupe de pays, qui comprend le Danemark, le Royaume-Uni, l'Espagne et la France, la dette publique est d'un niveau plus modeste par rapport au produit intérieur brut et le solde budgétaire n'est que légèrement déficitaire (déficit de 0,7 % du produit intérieur brut pour le Royaume-Uni en 1988, de 3,6 % en 1987 pour l'Espagne, de 2,3 % en 1987 pour la France).

Enfin, **dans le troisième groupe**, se trouvent le Luxembourg et surtout la République Fédérale Allemande qui a accumulé ces dernières années des excédents extérieurs importants (de l'ordre de 400 milliards de francs en 1987 et de 280 milliards de francs sur les huit premiers mois de l'année 1988) ; si le besoin de financement des administrations publiques dans ce pays demeure sensiblement supérieur à celui de la France et du Royaume-Uni, et si la dette publique tend à

s'accroître à un rythme rapide, en revanche, le déficit public et l'excédent extérieur ont pour contrepartie un excédent financier du secteur privé qui s'explique principalement par le niveau élevé de l'épargne.

L'excédent d'épargne de la République Fédérale Allemande sert en grande partie à financer des exportations de capitaux à long terme entraînant un ralentissement de la croissance de l'économie allemande ; c'est ce ralentissement que cherchent à compenser actuellement les autorités budgétaires par une augmentation significative du déficit budgétaire par des allègements fiscaux.

Mais dans le même temps, le gouvernement a annoncé pour 1989 son intention de recourir à une retenue à la source sur les revenus de capitaux, à une augmentation des contributions de sécurité sociale ainsi qu'à une augmentation de la fiscalité directe en vue d'un rapprochement des taux d'imposition au sein de la Communauté. Ces orientations de la politique budgétaire allemande pour 1989 pourraient ainsi contribuer à ralentir l'évolution de la demande interne et, partant de là, à neutraliser les effets de la politique budgétaire allemande dans la correction des déséquilibres intracommunautaires.

II - LE RAPPORT ECONOMIQUE ANNUEL DE LA COMMISSION 1988-1989 "PREPARER L'ECHEANCE DE 1992" DU 19 OCTOBRE 1988

Le rapport économique annuel de la Commission confirme l'analyse de la situation internationale contenue dans sa communication du mois de juillet ; c'est la raison pour laquelle la Commission a estimé pouvoir inviter les Etats membres à une plus grande confiance dans une politique de croissance pour préparer l'échéance de 1992.

A - La confirmation des perspectives économiques à court terme

Le rapport économique annuel confirme que, malgré l'effondrement boursier d'octobre 1987 (diminution des actifs financiers de 1 700 milliards de dollars) et les préoccupations que continuent de susciter les déséquilibres des paiements internationaux, la croissance reste forte dans les pays industrialisés, de l'ordre de 3,9 % en 1988. Pour 1989, la Commission prévoit un taux de progression du produit intérieur brut européen de près de 3 %, si bien que sur ces deux dernières années, la croissance de la Communauté aura été la plus forte enregistrée depuis la fin des années 70.

Ce dynamisme est dû pour l'essentiel à une accélération sensible des investissements dont la croissance moyenne atteindra presque 3,5 % en 1988 avec un taux d'inflation de 3,5 % à peu près égal à celui des années 60. Cette reprise de l'investissement privé en Europe s'explique non seulement par l'amélioration de l'environnement international et l'accélération du commerce mondial, mais également par le fait que les perspectives qui se dessinent dans le secteur des entreprises, dans l'attente de 1992, commencent à exercer une influence positive sur l'investissement, notamment par le biais des opérations de fusion ; les sociétés multinationales ont de ce fait une certaine tendance à recentrer leur stratégie d'investissements en faveur de la Communauté.

Par ailleurs, l'amélioration de la rentabilité des marges d'autofinancement, due initialement aux évolutions salariales modérées des dernières années, s'est accélérée en 1986 et en 1987 sous l'effet de la baisse des prix de l'énergie ; la Communauté bénéficie ainsi à l'heure actuelle d'un degré d'utilisation des capacités de production le plus élevé qu'il n'ait jamais été constaté depuis le précédent sommet conjoncturel de 1979.

La Commission note cependant que des divergences importantes subsistent dans le domaine des finances publiques alors même que le taux de chômage reste aux environs de 11 %. La subsistance d'un déficit budgétaire excessif dans certains pays fait que les politiques budgétaires ne peuvent guère contribuer à la réduction des divergences des comptes extérieurs ; des écarts importants ont ainsi continué de se creuser entre les soldes

extérieurs des pays membres excédentaires et ceux des pays membres déficitaires, déséquilibres compensés par des mouvements de capitaux.

B - Les problèmes, les possibilités et les défis pour l'économie de la Communauté

La Commission souligne dans son rapport économique annuel que l'amélioration sensible de la situation économique en Europe donne à la Communauté une chance historique de réaliser plus rapidement ses objectifs fondamentaux qui sont l'achèvement du marché unique d'ici 1992, la réduction du chômage et le renforcement de la cohésion économique et sociale.

Tout d'abord, le marché intérieur représente un potentiel de croissance considérable qui doit être avant tout ressenti comme un vaste programme d'amélioration des conditions de l'offre.

Il faut rappeler que ces gains sont de plusieurs ordres :

- diminution des coûts de production à la suite de l'abolition des barrières affectant les échanges ;

- meilleure exploitation des économies d'échelle avec l'augmentation de la taille des marchés, ce qui facilite le développement d'entreprises européennes plus grandes et, partant, plus concurrentielles ;

- plus grande efficacité à l'intérieur des entreprises ;

- affaiblissement des pouvoirs des monopoles ;

- dynamisme accru des investissements et des innovations sous l'effet du renforcement de la concurrence ;

- enfin, économie budgétaire résultant de l'ouverture des marchés publics.

Pour la Commission, le programme de 1992 a déjà atteint sa phase d'irréversibilité, non seulement en raison des avancées législatives déjà obtenues (par exemple, dans le domaine des marchés de capitaux, des valeurs mobilières, des marchés publics, des services de transports et des normes techniques) mais également parce que les restructurations au niveau des entreprises, des secteurs et des marchés sont déjà engagées du

fait de la recherche anticipée des gains de productivité attendus du marché intérieur.

Consciente toutefois des déséquilibres potentiels qui peuvent s'instaurer à l'occasion des mouvements qui vont affecter d'ici 1992 les secteurs public et privé, la Commission est préoccupée par trois aspects complémentaires de l'achèvement du marché unique.

Tout d'abord, la Commission estime qu'il est urgent de diminuer les écarts de revenus à l'intérieur de la Communauté pour renforcer la cohésion économique et sociale et pour permettre une convergence des taux de produit intérieur brut par habitant entre les régions d'un même pays. L'optimisme raisonné de la Commission s'appuie sur le fait qu'entre 1960 et 1973 l'écart de produit intérieur brut par habitant entre les quatre pays les plus pauvres actuels de la Communauté et les quatre pays les plus riches a diminué d'environ un tiers.

Elle estime de ce point de vue qu'à la suite de la décision du Conseil européen de Bruxelles des 11 et 12 février 1988 de doubler les engagements budgétaires en faveur des fonds structurels entre 1987 et 1993, la Communauté a montré sa volonté de contribuer activement au processus de rattrapage des pays et régions moins favorisées ; les fonds structurels accrus pourraient représenter en Grèce, au Portugal et en Irlande, environ 4 à 5 % supplémentaires du produit intérieur brut ; pour l'Espagne et l'Italie, ils représenteraient au niveau national un pourcentage plus faible mais un pourcentage similaire pour les régions les plus pauvres.

La Commission estime par ailleurs que le rattrapage sur le plan économique doit aller de pair avec le rattrapage social, fondant en cela ses préoccupations sur la dimension sociale du marché intérieur.

En raison de l'intensification de la concurrence et des restructurations dans les entreprises, des politiques doivent être mises en oeuvre dès maintenant qui tiennent compte des incidences sociales de ces restructurations de manière à aider les salariés à faire face aux changements et les chômeurs à opérer leur réinsertion professionnelle.

La Commission est soucieuse en outre de renforcer la participation des travailleurs dans la vie de leur entreprise, de partager les avantages résultant d'un accroissement de la productivité et de renforcer le consensus afin de renforcer le dialogue entre les partenaires sociaux, aussi bien au niveau des

entreprises qu'au niveau national ou communautaire. D'ailleurs, selon l'article 118 B du Traité amendé par l'Acte unique, ce dialogue pourrait déboucher sur des relations conventionnelles si les partenaires sociaux l'estimaient nécessaire.

C - La définition d'une politique pour la croissance et une plus grande confiance

Pour résoudre le problème posé par le chômage qui a plus que doublé au cours des années 70 (passant de 2,8 millions de personnes en 1973 à 7,1 millions en 1979), puis qui a encore doublé au cours des années 80, touchant maintenant près de 15,4 millions de personnes, soit 11,3 % de la population active, la Commission estime que la croissance, qui s'est certes accélérée ces derniers mois, doit maintenant être relayée par celle des pays où elle a été plus lente et plus faible ces dernières années et qui disposent de ce fait de meilleures conditions de développement.

Le rapport économique annuel de la Commission confirme la mise en oeuvre des politiques structurelles de la concurrence, de la recherche et du développement, des transports et des infrastructures de transports. En matière de politique budgétaire, la rationalisation des systèmes fiscaux et la baisse des taux d'imposition direct et moyen restent toutefois le préalable à l'amélioration des performances des budgets nationaux.

En définitive, la Commission estime que la coordination des politiques économiques des Etats membres n'est pas seulement nécessaire pour que la Communauté fasse des progrès vers ses propres objectifs internes, mais aussi pour qu'elle puisse contribuer aux ajustements nécessaires de l'économie mondiale. La Communauté, en tant que la plus grande zone économique du monde industrialisé, qui fournit le quart de la production mondiale contre un peu plus d'un cinquième pour les Etats-Unis et un dixième pour le Japon, participe aux échanges mondiaux plus que toute autre économie du monde. Une coopération monétaire étroite devient ainsi de plus en plus nécessaire entre les Etats membres pour éviter l'emballement des taux de change et resserrer les objectifs internes des politiques monétaires.

III - LES PRINCIPALES PREVISIONS ECONOMIQUES EN EUROPE POUR 1988 ET 1989

Le premier tableau donne, pour la croissance du P.I.B. et pour la hausse des prix de la consommation, les valeurs extrêmes résultant des prévisions des gouvernements et des instituts nationaux.

Le second tableau donne les prévisions des services de la Commission des Communautés.

« FOURCHETTES » DES PRÉVISIONS NATIONALES

	Croissance du P.I.B. (pourcentage)		Hausse des prix de la consommation (pourcentage)	
	1988	1989	1988	1989
Allemagne	3,2	2,0	1,5	2,5
Belgique	1,6/2,7	1,8/2,5	1,2/1,5	1,5/2,5
Espagne	4,2/5,1	4,0/4,3	4,2/4,7	3,8/4,8
FRANCE	3,2/3,8	2,4/3,1	2,6/2,7	2,4/2,9
Italie	3,1/3,6	2,9/3,1	4,8/5,1	4,0/5,6
Royaume Uni	3,4/4,6	2,4/3,4	3,6/4,7	2,8/5,4
Suisse	2,6/3,1	2,2/2,7	2,0/2,1	2,8/3,6

**PRÉVISIONS DES SERVICES DE LA COMMISSION
DES COMMUNAUTÉS (1)**

	Croissance du P.I.B. (pourcentage)		Hausse des prix de la consommation (pourcentage)		Variation du nombre d'emplois (pourcentage)	
	1988	1989	1988	1989	1988	1989
	Allemagne	3,2	2,5	1,3	2,5	0,5
Belgique	2,9	2,2	1,3	2,4	1,2	0,7
Espagne	4,7	3,9	4,7	4,3	2,6	2,1
FRANCE	3,1	2,8	2,7	2,7	0,6	0,5
Italie	3,9	3,2	4,9	4,6	0,5	0,6
Royaume-Uni	3,8	2,6	4,4	4,7	1,9	1,0
C.E.E.	3,5	2,8	3,5	3,7	1,1	0,9
Etats-Unis	3,9	2,3	4,3	5,0	2,3	1,6
Japon	5,6	3,8	1,1	2,0	-1,0	0,8

(1) Prévisions en date du 4 octobre 1988, publiées dans *Economie européenne*, supplément A, n° 8/9.

CHAPITRE II

LA SITUATION FINANCIERE DES COMMUNAUTES ET LE PROJET DE BUDGET POUR 1989

Au cours des six derniers mois, la Commission a achevé la réforme du système de financement des dépenses communautaires.

En effet, après la crise sans précédent qu'avait rencontrée la Communauté en 1987 et 1988 pour l'adoption du budget de 1988, la stratégie budgétaire de la Commission a trouvé son épilogue les 11 et 12 février derniers au cours du Conseil européen de Bruxelles ; dernier élément des réformes qui ont été engagées par la Commission des Communautés européennes depuis 1985 avec l'objectif 1992 et l'Acte unique additionnel au Traité de Rome, le nouveau régime du financement du budget communautaire permet à la Communauté de disposer de moyens budgétaires nécessaires à l'achèvement du marché unique d'ici 1992.

I - LES PROBLEMES POSES PAR LE FINANCEMENT DU BUDGET COMMUNAUTAIRE

Par une décision du Conseil du 21 avril 1970, la Communauté s'était dotée, pour le financement de son budget et afin de le rendre autonome, d'un système remplaçant l'ancien système de contributions nationales par des ressources propres.

Ces ressources propres étaient de trois ordres :

- les droits de douane sur les marchandises importées dans la Communauté,
- les prélèvements agricoles et les cotisations sur le sucre,

- le produit de la taxe sur la valeur ajoutée, à concurrence d'un taux d'appel ne dépassant pas 1% appliqué à une assiette déterminée de manière uniforme.

Ce système a trouvé ses limites au début des années 80 du fait de l'évolution divergente des ressources et des recettes.

Au regard des ressources, la part des ressources propres traditionnelles, à savoir les droits de douane et les prélèvements agricoles, n'a cessé de diminuer sous l'effet conjugué de la diminution des droits d'importation et de l'auto-suffisance croissante de la Communauté dans le domaine agricole ; par ailleurs, la place de la taxe à la valeur ajoutée ne s'est elle-même accrue qu'à un rythme plus lent que celui de l'activité économique en Europe, du fait d'une diminution de la part relative des dépenses de consommation dans le produit national brut.

Du côté des dépenses, la production agricole de la Communauté ayant progressé plus rapidement que la consommation, des stocks sont apparus dont la valeur n'a cessé de progresser, passant de 4 milliards d'Ecus au prix d'intervention en 1982 à 12,3 milliards d'Ecus en 1987, si bien que les charges cumulées du budget communautaire en milliards d'Ecus sont passées de 3 en 1983 à 17 en 1987.

Le taux de T.V.A. nécessaire à la couverture des dépenses communautaires qui était de 1 en 1983 est passé à 1,14 en 1984, 1,23 en 1985, 1,40 en 1986, 1,39 en 1987.

Face à l'aggravation de la situation financière des Communautés, notamment à la suite de l'élargissement de la Communauté à la Grèce, puis à l'Espagne et au Portugal, la Commission a cherché, dès 1984, de nouveaux palliatifs. Au cours du Conseil européen de Fontainebleau de juin 1984 fut décidée une augmentation des ressources propres assise sur la taxe à la valeur ajoutée dont le taux maximal devait passer de 1 à 1,4% pour le 1er janvier 1986, ce taux pouvant d'ailleurs être porté à 1,6% au 1er janvier 1988.

Cette solution se révéla vite insuffisante puisque le taux d'appel de la T.V.A., passé de 1 à 1,4% à compter du 1er janvier 1986, fut atteint l'année même de sa mise en oeuvre. C'est pourquoi la Commission, dans une communication du 15 février 1987 "Réussir l'Acte unique" et dans son rapport du 28 février 1987 sur le financement du budget communautaire, avait proposé aux Etats membres de nouvelles solutions pour assurer un financement satisfaisant du budget communautaire. Ces propositions comportaient des perspectives budgétaires

pluriannuelles, un taux d'augmentation des dépenses budgétaires, un taux maximum d'augmentation des dépenses non obligatoires, une révision du système des compensations budgétaires en faveur du Royaume-Uni, un relèvement du plafond des ressources communautaires porté à 1,4% du produit national brut de l'ensemble des pays membres et non plus de la taxe à la valeur ajoutée, une modification de la composition des ressources communautaires, de telle sorte que les recettes de taxe à la valeur ajoutée correspondent à 1% de taxe effective et non plus à 1,4% de taxe harmonisée.

La stratégie suivie par la Commission pour le projet de budget général des Communautés pour 1988 s'inscrivait dans la voie de cette réforme et exigeait en particulier un complément de ressources obtenu en fixant au niveau nécessaire pour assurer le financement annuel du budget, un taux d'appel sur une assiette complémentaire définie comme étant la différence entre le produit national brut de chaque pays et l'assiette effective de la taxe à la valeur ajoutée.

Ces propositions n'ayant pu recevoir un accord lors du Conseil européen de Copenhague de décembre 1987, la crise n'a été en fait résolue qu'au cours du Conseil européen de Bruxelles des 11 et 12 février 1988 qui a pris trois types de décisions.

Tout d'abord, le plafond global des ressources propres a été fixé définitivement à 1,20% du P.N.B. total de la Communauté pour les crédits de paiement et à 1,30% du même P.N.B. total pour les crédits d'engagement, la progression du prélèvement sur le P.N.B. total de la C.E.E. étant de 1,15% en 1988, 1,17% en 1989, 1,18% en 1990, 1,19% en 1991, 1,20% en 1992.

Par ailleurs, une nouvelle ressource propre a été décidée en fonction d'une clé P.N.B. et non en fonction de l'assiette complémentaire que proposait la Commission, cette ressource étant écrêtée sur la base d'une assiette T.V.A. à 55% du P.N.B., cette règle bénéficiant à l'Irlande, au Luxembourg, au Portugal et au Royaume-Uni.

Enfin, la correction des déséquilibres budgétaires touchant au Royaume-Uni a été maintenue sur la base d'un mécanisme fondé sur la différence entre la part de T.V.A. du Royaume-Uni et sa part dans la dépense répartie multipliée par les dépenses réparties (c'est-à-dire les dépenses communautaires effectuées dans les Etats membres, soit environ 95% du budget communautaire), soit une compensation de l'ordre de 66%.

L'ensemble de ces décisions a été regroupé dans une nouvelle proposition de la Commission du 16 mars 1988 (COM.(88)137) qui a été adoptée par le Conseil des ministres des Finances le 24 juin 1988 dans la décision (88)376 relative aux ressources propres.

II - L'ACCORD INTERINSTITUTIONNEL SUR LA DISCIPLINE BUDGETAIRE

La décision du Conseil des ministres des Finances de la Communauté du 24 juin 1988 s'insère en réalité dans la réforme d'ensemble mise en oeuvre par la Commission et qui englobe à la fois une planification des objectifs et des ressources, une programmation des choix budgétaires et une réduction de l'emprise de certaines dépenses, notamment des dépenses agricoles; ces principes se retrouvent donc dans les décisions adoptées également le 24 juin 1988 par le Conseil des ministres portant sur les perspectives financières pluriannuelles, sur la maîtrise de la politique agricole commune, sur la réforme des fonds structurels et sur le budget. Elles ont trouvé leur traduction juridique dans le règlement n° 2048-88 relatif au financement de la P.A.C., du règlement financier n° 2049-88 relatif au budget général, du règlement financier n° 2050-88 relatif au F.E.O.G.A.-Garantie, du règlement-cadre n° 2052-88 sur la mission des fonds structurels, de la décision (88)377 concernant la discipline budgétaire.

L'élément le plus important du système budgétaire mis en place sur proposition de la Commission tient tout d'abord aux perspectives financières pluriannuelles portant sur la période de mise en oeuvre du marché unique, c'est-à-dire 1988/1992, et qui servent d'éléments de référence pour déterminer sur cette période le montant des recettes nécessaires au financement du budget communautaire. Le tableau ci-dessous fournit le contenu de ces prévisions pluriannuelles en matière de dépenses agricoles, d'interventions structurelles, de dépenses administratives et de politiques nouvelles.

Il ressort de ce tableau que les dépenses communautaires progresseront sur la période et à prix constants de 4,8% en

PERSPECTIVES FINANCIÈRES 1988-1992 DE LA COMMUNAUTÉ

Crédits d'engagement.

(En millions d'ECU - Prix 1988.)

	1988	1989	1990	1991	1992
1. F.E.O.G.A. garantie	27 500	27 700	28 400	29 000	29 600
2. Actions structurelles	7 790	9 200	10 600	12 100	13 450
3. Politiques à dotation pluriannuelle (programmes intégrés méditerranéens, recherches) (1)	1 210	1 650	1 900	2 150	2 400
4. Autres politiques	2 103	2 385	2 500	2 700	2 800
dont dépenses non obligatoires	1 646	1 801	1 860	1 910	1 970
5. Remboursements et administration	5 700	4 950	4 500	4 000	3 550
dont déstockage	1 240	1 400	1 400	1 400	1 400
6. Réserve monétaire (2)	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Total	45 303	46 885	48 900	50 950	52 800
dont (3) : Dépenses obligatoires	33 698	32 607	32 810	32 980	33 400
Dépenses non obligatoires	11 605	14 278	16 090	17 970	19 400
Crédits de paiement nécessaires	43 779	45 300	46 900	48 600	50 100
dont (3) : Dépenses obligatoires	33 640	32 604	32 740	32 910	33 110
Dépenses non obligatoires	10 139	12 696	14 160	15 690	16 990
Crédits de paiement en pourcentage du P.N.B.	1,12	1,14	1,15	1,16	1,17
Marge pour imprévus	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Ressources propres nécessaires en pourcentage du P.N.B.	1,15	1,17	1,18	1,19	1,20

moyenne annuelle en crédits de paiement et de 5,8% pour les crédits d'engagement.

En pourcentage du P.N.B., les ressources propres nécessaires à la couverture des dépenses contenues dans le budget général seront de 1,15% en 1988, 1,17% en 1989, 1,18% en 1990, 1,19% en 1991 et 1,20% en 1992.

Le second élément de la discipline budgétaire a été l'accord établi le 27 mai 1988 entre la Commission, le Conseil et le Parlement, accord ratifié par le Parlement européen le 15 juin 1988 et qui, outre les perspectives financières 1988/1992, définit

les relations entre les trois Institutions d'ici à la fin de la période d'achèvement du marché intérieur.

Les principaux points à retenir de l'accord interinstitutionnel sont les suivants : tout d'abord, le Parlement comme le Conseil et la Commission se sont engagés à respecter au cours de chaque procédure budgétaire à venir les différents plafonds annuels des dépenses contenues dans les perspectives financières 1988/1992 ; ils se sont engagés également à ce qu'aucune révision des dépenses budgétaires prévues dans ces perspectives financières ne puisse entraîner une réduction du montant des dépenses non obligatoires retenues dans ces perspectives. Il en résulte que la discipline budgétaire est globale, s'applique aux dépenses obligatoires et non obligatoires, qu'elle engage les trois Institutions associées à sa mise en oeuvre, que l'accord n'affecte pas les compétences budgétaires respectives des différentes institutions, qu'enfin, le contenu de l'accord, et notamment la mise à jour annuelle du volume des dépenses, ne pourra être modifié sans le consentement de toutes les Institutions parties à l'accord.

Cette révision des perspectives financières ne pourra ainsi être réalisée qu'à la majorité qualifiée pour le Conseil et à la majorité des membres pour le Parlement. Cependant, si cette révision conduisait à dépasser le plafond annuel global des dépenses, l'unanimité serait requise au Conseil et, en l'absence de décision commune du Parlement et du Conseil, les objectifs déterminés précédemment demeureront applicables.

Chaque année la Commission soumettra aux deux branches de l'autorité budgétaire, le Conseil et le Parlement, les propositions d'adaptation qu'elle jugera nécessaires compte tenu des conditions d'exécution du budget précédent sur la base des échéanciers en crédits d'engagement et en crédits de paiement ; le Parlement et le Conseil statueront avant le 1er mai de chaque année sur ces propositions, conformément aux règles de majorité de l'article 203 du Traité, c'est-à-dire, pour le Parlement à la majorité de ses membres et, pour le Conseil, à la majorité qualifiée.

Pour ce qui est des dépenses agricoles, le Parlement, le Conseil et la Commission se sont engagés à respecter d'ici 1992 la ligne directrice du F.E.O.G.A.-Garantie et la réserve monétaire qui lui est associée telles qu'elles ont été fixées au Conseil européen de février, c'est-à-dire que le F.E.O.G.A.-Garantie

progressera au rythme de 80% du taux de croissance du P.N.B. ou de 74% hors programme de retrait des terres.

La Délégation du Sénat pour les Communautés européennes a constaté que cet accord interinstitutionnel entre la Commission, le Conseil et le Parlement jetait de nouvelles bases à la coopération budgétaire européenne en raison du fait, notamment, que la discussion entre le Parlement et le Conseil ne concernera plus les dépenses d'une seule année. Elle a remarqué, notamment dans ses conclusions n° 198/88 du 27 octobre 1988 concernant le nouveau régime de financement du budget communautaire, sur le rapport de M. Bernard BARBIER, qu'en raison des engagements juridiques pris par les autorités européennes par cet accord, les contributions de la France progresseront de manière automatique, irréversible et importante dans les prochaines lois de Finances, notamment du fait de l'évolution de la nouvelle ressource propre fixée par rapport au P.N.B.

III - LE NOUVEAU REGIME DES RESSOURCES PROPRES

La décision (88)376 du Conseil des ministres du 24 juin 1988 relative aux ressources propres crée donc, au profit du budget communautaire, une quatrième ressource fixée en fonction d'une clé P.N.B. et non plus en fonction de la T.V.A. ou d'une assiette complémentaire assurant un lien entre le P.N.B. et la T.V.A.

La répartition des ressources propres entre les Etats membres, compte tenu de cette nouvelle ressource, est fournie par le tableau ci-après.

Cette nouvelle ressource est soumise à une ratification avant la fin de l'année 1988 par les Parlements nationaux, avec effet rétroactif au 1er janvier 1988 pour la couverture des dépenses contenues dans le budget général pour 1988 qui a été définitivement adopté par le Parlement européen le 1er juin 1988.

Pour la France, la nouvelle ressource conduira à un versement supplémentaire de 8,76 milliards de francs s'ajoutant à la ressource T.V.A. de 42,472 milliards de francs et aux

Etats membres	Répartition des ressources propres en 1986 (1)	Répartition des ressources propres en 1989 (2)
Belgique	4,35	4,12
Danemark	2,38	2,19
Allemagne	26,24	26,34
Grèce	1,91	1,23
Espagne	6,98	7,37
France	20,69	20,5
Irlande	1,03	0,78
Italie	14,18	15,42
Luxembourg	0,20	0,18
Pays-Bas	6,7	5,97
Portugal	0,84	1,13
Royaume-Uni	14,5	14,77

(1) Recettes effectivement perçues.

(2) Sur la base de l'avant-projet de budget 1989.

ressources douanières de 13,26 milliards de francs, soit au total un prélèvement de 64,49 milliards de francs au titre de la loi de finances pour 1989 duquel il convient cependant de défalquer le remboursement forfaitaire de 10%, qui est évalué à 1,44 milliard de francs pour 1989.

Le Parlement européen, qui s'était saisi à la session de juin 1988 du problème des ressources propres, a estimé plus juste et exprimant mieux la notion de solidarité le mécanisme institué par la nouvelle ressource assise sur le P.N.B. que celui de la troisième ressource assise sur la T.V.A., mais, concernant la définition du P.N.B., le Parlement européen a insisté pour que cette définition ne comporte aucune ambiguïté et que son mode de calcul dans les Etats membres soit harmonisé sur la base d'une directive de la Commission qui est actuellement pendante devant le Conseil des ministres.

IV - LE PROJET DE BUDGET DES COMMUNAUTES POUR 1989

Grâce à l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire, l'avant-projet de budget général de 1989 a pu être présenté dès le 1er juin 1988 au Conseil par la Commission.

Les principales caractéristiques de ce budget sont les suivantes :

D'une manière générale, l'augmentation des crédits est limitée (5,7 % en crédits d'engagement et 5,9 % en crédits de paiement). Cette situation s'explique en particulier par la modération de la hausse des dépenses liées à la garantie des marchés agricoles et à la nette diminution des remboursements aux Etats membres.

Par ailleurs, cet avant-projet se caractérise par un rééquilibrage entre les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires qui tient principalement à la très faible augmentation des dépenses agricoles (2,6 % seulement), ce qui ramène les dépenses du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole de 61 à 59 % du taux général des dépenses, ainsi qu'à la diminution des remboursements aux Etats membres en raison notamment de la baisse des taux des remboursements consentis à l'Espagne et au Portugal ; l'ensemble des dépenses obligatoires, qui étaient de 74 % du budget en 1988, passent à 69 % en 1989.

D'un autre côté, on constate des augmentations importantes des dépenses non obligatoires (+ 20 % en crédits d'engagement et 22 % en crédits de paiement) qui découlent des nouvelles politiques résultant de l'Acte unique européen. Ces augmentations sont de + 21 % pour les fonds structurels, + 35 % pour la recherche, + 46 % pour l'environnement et + 52 % pour l'innovation et la réalisation du marché intérieur.

Le tableau ci-après fournit l'évolution des dépenses du budget de 1989 par domaine en millions d'écus.

En ce qui concerne les recettes, la Commission avait précisé que ces chiffres étaient donnés à titre indicatif dans la mesure où l'équilibre définitif entre les recettes provenant de la

ÉVOLUTION DES DÉPENSES PAR DOMAINE

(En millions d'ECU.)

	1988 C.E. (1)	État prévisionnel 1989 C.E. (1)	Variations en pourcentage C.E. (1)
F.E.O.G.A.-Garantie	27,500	28,210	2,6
Remboursement anciens stocks	1,240	1,440	16,1
Réserve monétaire	1,000	1,000	0,0
Set aside et aides aux revenus	»	100	»
Fonds structurels	7,681	9,276	20,8
<i>dont :</i>			
F.E.O.G.A.-Orientation	1,131	1,410	24,7
F.E.D.E.R.	3 684	4,486	21,8
F.S.E.	2,866	3,380	18,0
Programme pour développement indus- trie portugaise	100	100	0,0
P.I.M.	144	264	83,7
Domaine agricole	71	91	28,2
Divers régional	7	20	185,7
Divers social	180	220	22,2
Transports	71	67	- 5,6
Environnement	33	43	31,2
Information culture	41	38	- 7,3
Pêche	337	363	7,7
Energie	130	138	6,0
Recherche	1,075	1,450	34,9
Innovation, marché intérieur	155	193	24,5
Développement	1,073	1,309	22,0
Administration	1,272	1,434	12,7
Autres institutions	696	736	5,7
Remboursement Etats membres	2,493	1,501*	- 39,8
Réserve	5	5	»
Totaux arrondis C.E. (1)	45,303	47,998	5,9
Totaux arrondis C.P. (2)	43,779	46,462	6,1

* Montant provisoire.

(1) C.E. - Crédits d'engagement.

(2) C.P. - Crédits de paiement.

taxe sur la valeur ajoutée et celles provenant de la quatrième ressource dépendait toujours de la décision qui serait adoptée par le Conseil pour des ressources propres ; le Conseil devait

également procéder à une modification du règlement financier qui interdirait notamment le transfert automatique des crédits inutilisés d'un exercice sur un autre et qui serait désormais subordonné à une décision de l'autorité budgétaire.

Le tableau ci-dessous fournit les différentes ressources disponibles pour le budget 1989 et les compare avec les chiffres provisoires de 1988.

LA VENTILATION DES RESSOURCES : COMPARAISON 1988-1989

(En millions d'ECU.)

Intitulé	1988 (provisoire)	1989	Variations en pourcentage
Prélèvements agricoles	1 436	1 337	- 6,8
Cotisations sucre	1 388	1 359	- 1,9
Droits de douane	8 595	9 315	+ 8,4
T.V.A.	23 207	26 184	+ 12,8
Quatrième ressource/Accord intergouvernemental en 1988	8 049	7 882	- 3,1
Excédents disponibles	850	p.m.	»
Recettes diverses	267	275	+ 7
Total	43 779	46 352	+ 5,9

Les ressources propres à appeler pour couvrir les crédits de paiement correspondent à 1,1129 % du produit national brut de la Communauté et les crédits d'engagement à 1,1501 %. La somme des P.N.B. des Etats membres au prix du marché, actuellement évaluée à 4.1140,1 milliards d'écus, permet de dégager une quatrième ressource pour financer intégralement la partie du budget non couverte par les autres ressources avec un pourcentage de 0,1904 %.

En ce qui concerne la correction en faveur du Royaume-Uni, celle-ci est estimée provisoirement à 1,72 milliards d'écus.

Réuni le 27 juillet 1988 sous la présidence grecque, le Conseil-budget des ministres a approuvé le projet de budget de 1989 en respectant pour la première fois depuis plusieurs années les délais prévus par la procédure budgétaire. Le Président du Conseil grec, M. PAPANTONIOU, a présenté le 13 septembre 1988, devant le Parlement européen, le projet de budget de la Communauté pour 1989. Au cours de cette séance, la plupart des parlementaires se sont félicités de l'accord institutionnel en matière budgétaire conclu avec le Conseil et de la rapidité avec

laquelle le Conseil avait cette année été en mesure de présenter le projet de budget.

Le Parlement a procédé à la première lecture du budget général des Communautés lors de sa session d'octobre 1988 ; le Conseil procédera en novembre à la deuxième lecture et il y a de fortes chances pour que l'adoption finale du projet de budget pour 1989 intervienne en décembre.

Le Conseil des ministres a retenu pour l'essentiel les propositions de la Commission à l'exception de certaines réductions dans le domaine de l'aide alimentaire, de l'environnement, de la coopération avec le tiers monde et des effectifs des services de la Commission. D'une manière générale, **le projet de budget, tel qu'il a été présenté par le Conseil au Parlement européen, et qu'on trouvera dans le tableau ci-dessous, est en progression de 6 % environ par rapport au budget de 1988, la progression des dépenses agricoles restant inférieure au taux de progression générale (4 % environ).**

ÉLÉMENTS ESSENTIELS DU PROJET DE BUDGET POUR 1989

(Chiffres provisoires et arrondis en millions d'ECU)

a) <i>Montant global :</i>		
Crédits d'engagement (C.E.)	47 515	»
Crédits de paiement (C.P.)	46 006	»
<i>dont :</i>		
Dépenses non obligatoires :		
C.E.	13 513	»
C.P.	11 981	»
b) <i>Ventilation des crédits :</i>	C.E.	C.P.
F.E.O.G.A. Garantie	28 127	28 127
F.E.O.G.A. Orientation	1 413	1 369
Set-aside/aides au revenu	80	80
Dépréciation des stocks agricoles	1 449	1 449
Réserve monétaire	1 000	1 000
Fonds régional (F.E.D.E.R.)	4 495	3 920
Fonds social (F.S.E.)	3 387	2 950
P.E.D.I.P. (programme de développement industriel Portugal) .	103,5	80
P.I.M. (programmes intégrés méditerranéens)	254	243
Recherche (programme-cadre)	1 328,8	1 105
Autres politiques	2 247,8	2 052,8
Administration :		
— Commission	1 371	1 371
— Autres institutions	731,6	731,6
Remboursements Etats membres	1 527,1	1 527,1

Au cours de la première lecture du budget devant le Parlement européen lors de sa session d'octobre, des difficultés sont apparues à propos de la lettre rectificative présentée par la Commission, qui a fait apparaître une économie de 1,373 milliard d'Ecus au titre du F.E.O.G.A.-Garantie ; mais ces difficultés ne peuvent remettre en question l'accord de discipline budgétaire car elles ne portent que sur des points de procédure, la question étant de savoir, s'agissant des dépenses obligatoires, si le Parlement doit avoir à voter des modifications à la majorité simple ou des amendements à la majorité qualifiée.

CHAPITRE III

LES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES

La focalisation du travail des institutions communautaires sur la réalisation du grand marché intérieur a donné un rythme moins intense à un débat institutionnel qui reprendra vraisemblablement de l'ampleur au cours du prochain semestre, dans la perspective du renouvellement du Parlement européen en juin 1989.

Quelques dossiers importants ont cependant donné lieu à des développements.

I - LE DROIT DE VOTE AUX ELECTIONS MUNICIPALES

La Commission des Communautés a présenté le 4 juin 1988 une proposition de directive sur le droit de vote des ressortissants des Etats membres aux élections municipales dans l'Etat membre de résidence.

Fondée sur l'article 235 du Traité, ce qui implique l'unanimité du Conseil des Communautés pour son adoption, cette proposition fait référence au droit de libre circulation des personnes qui "exige (...) en fait et en droit l'intégration des ressortissants des Etats membres dans l'Etat membre d'accueil." Or, selon l'exposé des motifs de la proposition, "l'octroi au niveau municipal du droit tant d'être électeur qu'éligible dans l'Etat membre de résidence apparaît nécessaire pour assurer cette intégration".

La proposition de la Commission porte donc sur le droit d'être électeur et l'éligibilité aux élections municipales.

Le droit d'être électeur serait ouvert en cas de résidence ininterrompue d'un ressortissant d'un autre Etat membre, d'une durée maximum égale à un mandat municipal. Les conditions

d'âge, de capacité et de résidence dans la commune sur les listes électorales de laquelle l'inscription serait demandée, seraient celles fixées par le droit commun de l'Etat membre d'accueil.

L'éligibilité serait accordée en cas de résidence ininterrompue d'une durée maximum égale à deux mandats municipaux. Les conditions d'âge minimal, d'incompatibilité et d'inéligibilité seraient celles du droit commun de l'Etat d'accueil. La proposition précise que l'éligibilité accordée aux ressortissants d'autres Etats membres laisse ouverte la possibilité d'exclure ceux-ci des fonctions de maire ou d'adjoint au maire et de leur interdire de participer directement ou non à l'élection des membres d'une assemblée parlementaire.

Enfin, la proposition énonce des dispositions transitoires aux termes desquelles un Etat membre dans lequel la proportion de résidents d'un autre Etat membre dépasse 20% (cas du Luxembourg) peut ne pas appliquer la directive lors de la première élection suivant l'adoption de celle-ci. D'autre part, les Etats membres pourraient, lors des deux premières élections effectuées sous le régime de la directive, prévoir que la proportion des ressortissants d'autres Etats membres ne peut dépasser le quart des membres d'un conseil municipal.

Cette proposition trouve sa source dans la thématique de l'Europe des citoyens qui avait donné lieu, à l'instigation du Conseil européen de Fontainebleau, au rapport d'un comité ad hoc Adonnino approuvé en juin 1985 par le Conseil européen de Milan. Le rapport du comité Adonnino recommandait de "poursuivre, en les approfondissant", les discussions sur le droit de vote et l'éligibilité de ressortissants d'autres Etats membres aux municipales. Ce texte affirmait, d'autre part, la compétence des Etats membres en la matière.

Cet engagement, tout relatif, des Etats membres en matière d'exercice du droit de vote remonte au Sommet de Paris des 9 et 10 décembre 1974 à l'occasion duquel les chefs d'Etat et de gouvernement ont chargé un groupe de travail d'étudier "les conditions et les délais dans lesquels on pourrait attribuer aux citoyens des neuf Etats membres des droits spéciaux comme membres de la Communauté". Des travaux ont été menés au sein du Conseil des Communautés, la question étant cependant abordée sous l'angle intergouvernemental et non communautaire. Ils se sont enlisés rapidement au niveau du comité des représentants permanents.

Le regain d'actualité donné par le comité Adonnino au problème du droit de vote, considéré comme relevant des procédures intergouvernementales, a amené la conférence intergouvernementale, réunie pour la révision du Traité de Rome, à examiner en octobre 1985 une proposition danoise d'insertion dans le Traité de deux articles octroyant aux ressortissants communautaires le droit de vote et l'éligibilité aux élections municipales et régionales dans leur Etat de résidence. L'Acte unique européen n'a cependant pas suivi cette démarche.

Il est dès lors légitime de rattacher la récente proposition de la Commission à une autre source d'inspiration, celle fournie par les travaux du Parlement européen qui ont donné lieu sur ce thème à plusieurs résolutions depuis 1977. En décembre 1985, le commissaire Ripa Di Meana avait promis au Parlement de lui soumettre un rapport sur le droit de vote aux municipales, ce qu'il fit en octobre 1986. Se prononçant sur ce texte, le Parlement a adopté le 15 décembre 1987 une résolution qui demandait à la Commission de présenter une proposition de directive au cours du premier semestre 1988 et qui recommandait aux Etats membres d'accorder dans un avenir proche le droit de vote aux municipales aux citoyens des pays tiers.

La Commission des Communautés considère la résolution du 15 décembre 1987 comme "le signal politique nécessaire dont (elle) avait besoin pour (...) pouvoir s'engager sur le terrain de l'action". En d'autres termes, la Commission souhaitait l'appui formel du Parlement pour délaisser la voie désormais sans issue des procédures intergouvernementales (modification du Traité ou résolution des représentants des Etats membres réunis au sein du Conseil) et s'engager sur le terrain de la compétence communautaire, ce qu'elle fit avec la proposition de directive du 24 juin 1988.

Ceci pose le problème de la base juridique choisie pour ce texte. Il s'agit de l'article 235 du Traité de Rome qui permet au Conseil de prendre à l'unanimité "les dispositions appropriées", si une "action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser dans le fonctionnement du marché commun l'un des objets de la Communauté, sans que le Traité ait prévu les pouvoirs d'action à cet effet".

Il s'agirait pour la Commission de réaliser la libre circulation des personnes, l'un des principaux objets du Traité de Rome. L'idée est que, pour faciliter celle-ci, il faut favoriser une meilleure intégration dans le pays d'accueil, et qu' "il n'est pas de

meilleure intégration que de permettre de participer à la désignation des organes municipaux".

On ne peut s'empêcher de juger fort sollicitée cette filiation entre la libre circulation et le droit de vote aux municipales : flexible droit !

D'autre part, le préambule de l'Acte unique européen énonce que les Etats membres sont "décidés à promouvoir la démocratie", or, si l'on suit le raisonnement de la Commission, la libre circulation des personnes a pour effet de "diminuer les droits démocratiques de certains citoyens des Etats membres", et "dès lors qu'il a pu être constaté que le droit de suffrage est mis en péril dans le cadre de l'exercice d'une des libertés fondamentales consacrées par le Traité, la libre circulation des personnes, il y a nécessité d'une action...".

En poussant un tel raisonnement jusqu'à l'extrême, on pourrait douter que des Etats membres tels que le Danemark, l'Allemagne, l'Irlande, les Pays-Bas, le Luxembourg et le Portugal, qui privent du droit de vote aux municipales leurs nationaux résidant à l'étranger, et amputent ainsi leurs droits fondamentaux, satisfassent aux conditions implicites de rectitude démocratique qui régissent la qualité de membre de la Communauté européenne. Cette démonstration par l'absurde permet de ramener à sa juste dimension l'argument de la sauvegarde de la démocratie avancé par la Commission. Au reste, quand bien même la libre circulation prendrait une ampleur qui donnerait un caractère vraiment pressant au problème de la participation aux municipales des migrants évincés, dans leur Etat d'origine, du collège électoral, on peut s'interroger sur l'applicabilité de l'article 235 aux mesures à prendre pour résoudre cette situation. Si le préambule de l'Acte unique conduit en effet à la construction européenne une assise démocratique, celle-ci ne devient pas pour autant l'un des "objets de la Communauté" au sens de l'article 235, sauf à donner à celui-ci une extension telle que disparaîtrait virtuellement la frontière entre la compétence communautaire et la compétence nationale.

La voie intergouvernementale, initialement choisie par la Commission, aurait donc été à tout le moins plus appropriée que la législation communautaire pour réaliser une réforme dont il convient maintenant d'examiner quelques aspects de fond.

Au-delà de l'habillage juridique, le vrai motif d'une participation des ressortissants des Etats membres aux élections

municipales de l'Etat membre de leur résidence, est la promotion de l'idée d'Europe des citoyens. On peut penser que le parachèvement de la construction européenne est suspendu à l'apparition d'un sentiment authentique, qui fait encore défaut, d'appartenance à une communauté humaine aux contours de l'Europe des Douze, c'est-à-dire d'un sentiment de communauté de destin dont surgirait un jour une nation européenne. Dans cette optique, l'octroi du droit de vote aux résidents originaires des autres Etats membres, lors des élections municipales, apparaît comme l'élément limité mais utile d'une entreprise de très grande envergure. De ce point de vue, le projet ne peut être qu'approuvé, mais encore faut-il prendre en compte certaines données internes qui vont conditionner son aboutissement.

Le premier élément est l'obstacle constitutionnel que constitue l'article 3 alinéa 4 de la Constitution, qui réserve la qualité d'électeur aux nationaux français.

La théorie constitutionnelle n'est pas sans fournir quelques arguments qui pourraient permettre de contourner ce problème. Si l'on reprenait en effet les termes du vieux débat qui a occupé au début de ce siècle les juristes français et allemands sur la nature juridique des différentes collectivités publiques, on pourrait avancer que, à la différence de l'Etat, collectivité politique, la commune est une collectivité de type administratif, qui n'est pas dotée d'un pouvoir politique. Dans la logique de ce raisonnement, les élections municipales seraient, en termes juridiques, plus proches des élections des conseils d'administration des caisses de sécurité sociale que des élections législatives. Par conséquent, la réserve constitutionnelle de nationalité, bien évidemment destinée aux élections politiques, ne serait pas applicable pour la détermination de l'électorat municipal.

Quelle que soit sa cohérence juridique, un tel raisonnement se heurte de façon dirimante à la réalité française qui donne aux élections locales un très fort sens politique, qui fait des conseils municipaux le vivier de la classe politique, qui assigne aux collectivités locales le rôle de lieux d'apprentissage de la démocratie jusqu'à en faire un des socles de notre système démocratique.

Dans ces conditions, et dans sa généralité, l'article 3 alinéa 4 de la Constitution s'applique sans nul doute aux élections municipales, ce que le Conseil constitutionnel a implicitement confirmé dans une décision de 1982. Devant ce fait central, on ne peut considérer comme ayant résolu le problème du caractère

politique de l'élection municipale la disposition de la proposition qui prévoit que les membres étrangers des conseils municipaux seraient écartés des opérations liées à la désignation des assemblées parlementaires.

L'adoption par le Conseil du projet de directive de la Commission signifierait donc la nécessité d'une révision constitutionnelle. Ajoutons à propos de celle-ci que le principe de primauté du droit communautaire sur le droit national, y compris constitutionnel, fait de la transposition des directives dans le droit interne une compétence liée. Or, la notion de compétence liée apparaît comme de maniement particulièrement problématique quand elle aboutit à soumettre le pouvoir constituant aux décisions d'une instance composée de membres des pouvoirs exécutifs nationaux : le Conseil des Communautés. De ce point de vue aussi, la voie de la législation communautaire paraît peu appropriée.

Autre élément interne à prendre en considération pour l'appréciation du projet de la Commission, l'extension du droit de vote aux ressortissants de la Communauté pourrait ne pas être limité à cette catégorie d'étrangers par l'effet d'une dynamique politique propre à la France.

On sait qu'une campagne a été lancée en octobre dernier pour le droit de vote des immigrants extérieurs à la Communauté. Cette campagne prolonge un débat qui a connu des développements assez intenses depuis le début des années 1980 et que le Président de la République a clos au cours de 1988, considérant que le problème ne pourrait être reposé qu'après qu'une évolution de l'opinion publique aura permis d'en dessiner les termes de façon moins passionnelle.

II - LE LIEU DE TRAVAIL DU PARLEMENT EUROPEEN

Dans une résolution adoptée le 24 octobre 1985, le Parlement européen a décidé de faire construire à Bruxelles un bâtiment comportant une salle de réunion de six cents places permettant d'organiser dans la capitale belge une "période de session plénière spéciale ou supplémentaire pendant une semaine consacrée en grande partie aux réunions de commissions ou de groupes". La résolution notait par ailleurs la difficulté de

tenir des réunions de groupes politiques à Bruxelles, où ceux-ci sont installés, en raison de l'insuffisante capacité des locaux existants.

Le gouvernement français a attaqué cette résolution devant la Cour de Justice des Communautés au motif que celle-ci met en cause les compétences des Etats membres en ce qui concerne le siège et les lieux de travail provisoires des institutions. En effet, les articles 77 CECA, 216 CEE et 189 CEA réservent aux gouvernements le pouvoir de fixer d'un commun accord le siège des institutions. Si aucune décision intergouvernementale fondée explicitement sur ces articles n'est intervenue depuis 1952, des lieux de travail provisoires ont été créés aux termes d'un certain nombre d'actes. Il faut relever en particulier la décision des gouvernements prise le 8 avril 1965 dans le cadre de la fusion des exécutifs, qui disposait que Luxembourg, Bruxelles et Strasbourg demeuraient les lieux de travail provisoires des institutions, que le secrétariat général de l'Assemblée et ses services resteraient installés à Luxembourg et que l'Assemblée se réunirait à Strasbourg. Ce statu quo a été confirmé en mars 1981 par le Conseil européen de Maastricht et demeure la règle en ce qui concerne le siège du Parlement.

Dans un arrêt du 22 septembre 1988, la Cour a confirmé la légalité de la résolution incriminée. Elle a en effet jugé que les décisions des gouvernements des Etats membres n'excluent pas que le Parlement, dans l'exercice de sa compétence de régler son organisation interne, décide de tenir une session plénière en dehors de Strasbourg lorsqu'une telle décision garde le caractère d'une exception, respectant ainsi la position de ladite ville en tant que lieu de réunion normal.

Cet arrêt confirme une jurisprudence de 1983 selon laquelle le Parlement a le droit de prendre les mesures qui s'imposent pour assurer le bon fonctionnement de ses travaux, dans le respect des compétences et des décisions provisoires des Etats membres. Le fait que la résolution attaquée se soit bornée à prévoir la possibilité de sessions plénières spéciales ou supplémentaires a sans doute déterminé le sens de la décision de la Cour qui n'a pas cru devoir trouver dans cette intention l'amorce d'un transfert du lieu de réunion du Parlement à Bruxelles.

Or, en fait, on peut craindre que la possibilité ainsi reconnue au Parlement européen de tenir des sessions à Bruxelles ne signifie la dépossession de Strasbourg à terme par

l'effet d'un glissement progressif qui consolidera peu à peu un transfert, initialement périodique, des sessions plénières.

Une majorité de parlementaires semble susceptible d'appuyer cette évolution en raison de l'incommodité de l'éclatement du Parlement entre trois villes, de l'incommodité aussi du partage à Strasbourg du Palais de l'Europe avec le Conseil de l'Europe. Il convient de rappeler à ce propos que le choix significatif qui a été fait de développer les implantations immobilières de Strasbourg sur des terrains jouxtant le Palais de l'Europe et non sur des espaces vacants plus vastes rend improbable la construction d'un hémicycle à l'usage exclusif du Parlement européen et pérennise donc le problème du partage de locaux avec le Conseil de l'Europe.

Il faut enfin noter que la réaction des Etats membres à une dérive bruxelloise du lieu de travail du Parlement pourrait manquer de vigueur dans la mesure où seuls la France et le Luxembourg appuient vraiment le maintien du statu quo, avec la solidarité de l'Allemagne.

La Délégation du Sénat ne peut qu'insister sur la nécessité que le gouvernement continue de soutenir activement la position européenne de Strasbourg non seulement par la voie diplomatique, mais aussi en renforçant les moyens de communication et télécommunication mis à la disposition de cette ville.

III - LES CONDITIONS D'ASSOCIATION DES PARLEMENTS NATIONAUX AU CONTROLE DE LA CONSTRUCTION EUROPEENNE

La relance de la construction européenne par l'Acte unique européen et le projet d'achever le grand marché intérieur d'ici la fin de 1992 va provoquer l'intensification de l'activité normative des Communautés et, par voie de conséquence, le transfert dans le domaine de compétence communautaire de nombreuses matières jusqu'alors réglées au plan national.

Il s'agit en particulier des très nombreuses normes qui, jouant jusqu'à présent le rôle d'entraves techniques aux échanges, seront harmonisées, en application du nouvel article

100 A, par la voie de directives ou règlements adoptés à la majorité qualifiée du Conseil européen.

Cette évolution n'atteindra vraisemblablement pas l'ampleur prédite par le président de la Commission européenne devant le Parlement européen le 6 juillet dernier : avant dix ans, 80% de la législation économique, peut-être même fiscale et sociale, seraient d'origine communautaire. L'examen des dispositions de l'Acte unique régissant le partage des compétences fonctionnelles entre la Communauté et les Etats membres incite à infléchir cette estimation. En particulier, le renforcement des clauses dérogatoires (articles 100 A paragraphe 4, 118 A paragraphe 3, 130 T) et la possibilité ouverte aux Etats membres d'adopter des réglementations plus sévères que la norme communautaire harmonisée dans certains domaines, permettent de réintroduire la compétence nationale au coeur même de la compétence communautaire.

Cependant, l'activité normative des Communautés devrait indéniablement s'accélérer, accusant le phénomène, depuis longtemps identifié et dénoncé, de "déficit démocratique", pour reprendre la terminologie utilisée par le Parlement européen.

Ce phénomène résulte de ce que les pouvoirs d'action exercés au niveau communautaire appartiennent au Conseil, organe composé de représentants des exécutifs nationaux, qui cumule ainsi un pouvoir exécutif et un pouvoir législatif partagés dans certaines conditions avec la Commission, organe très largement technique composé de personnalités indépendantes désignées par les gouvernements et nommées par le Conseil. Le législateur national, écarté du processus de décision, n'exerce plus l'indispensable contrôle démocratique de la mise en oeuvre des compétences transférées aux Communautés. Le Parlement européen, quant à lui, n'intervient dans la procédure décisionnelle qu'à titre consultatif, sauf en matière budgétaire, et n'exerce sur le Conseil qu'un contrôle de principe sans grande portée pratique. Les procédures diverses d'association du Parlement au processus décisionnel, concertation, coopération, n'ont pas modifié cet état de fait.

En d'autres termes, le fonctionnement actuel du système communautaire satisfait mal les principes de la démocratie parlementaire et il importe d'instaurer un contrôle démocratique effectif dans le champ de la compétence communautaire.

Le Président de la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes a appelé l'attention sur cette

nécessité à l'occasion du colloque organisé les 19 et 20 octobre 1988 par la commission des Affaires économiques et du Plan sur l'achèvement du marché intérieur européen.

De son côté, le Parlement européen ne s'est pas fait faute d'effectuer les mêmes constatations et d'y trouver des raisons de prôner le développement de ses pouvoirs. Dans une résolution adoptée le 17 juin 1988, le Parlement a en effet déploré que la perte de pouvoirs démocratiques par les Parlements nationaux ne soit contrebalancée par aucune augmentation du contrôle démocratique au niveau de la Communauté, "ce qui ne pourrait être obtenu que par une extension des responsabilités du Parlement européen". Il s'agirait concrètement de "répondre enfin à la demande légitime du Parlement européen de participer pleinement au processus de décision de la Communauté", c'est-à-dire de lui conférer, concurremment au Conseil, l'exercice du pouvoir législatif.

La Délégation du Sénat estime que cet aboutissement, qui ferait du système institutionnel communautaire un régime authentique de séparation des pouvoirs, ne résultera très vraisemblablement que de l'achèvement même de la construction européenne. Celle-ci repose actuellement, que l'on s'en réjouisse ou qu'on le regrette, sur la dynamique que lui impriment les Etats membres forts de leur existence séculaire et de leur légitimité démocratique parfaite. Si la Communauté comporte indéniablement, à côté de cet aspect "interétatique", une nature autonome ou supranationale, l'architecture des compétences et pouvoirs que les auteurs des traités lui ont confiés en fait foi, cette nature a été obscurcie par une pratique institutionnelle qui remonte à l'adoption en 1965 de l'accord appelé "compromis de Luxembourg", acte politique qui a exalté le rôle des Etats membres dans le fonctionnement de la Communauté, avec d'ailleurs des conséquences qui ne sont pas toutes négatives pour les progrès de la construction européenne, l'Acte unique en témoigne ainsi que la relance qui l'a suivi.

On peut considérer dans ces conditions que la solution la plus efficace actuellement, et pour une durée indéterminée, au problème du déficit démocratique, serait l'intensification du contrôle exercé par les Parlements nationaux sur les affaires communautaires dans le cadre de leur contrôle général de l'exécutif national et le plus souvent par le biais de procédures et d'organes parlementaires orientés vers le domaine communautaire. Cette solution aurait l'avantage d'enraciner le contrôle démocratique des affaires communautaires dans le socle

de solides traditions parlementaires nationales dont l'affaiblissement, en raison de la marginalisation de fait des Parlements nationaux dans les très larges domaines de compétence transférés à la Communauté, serait un effet pervers peu admissible de la construction européenne.

La Délégation, qui a été créée en France pour être une des pièces maîtresses du contrôle parlementaire des affaires européennes, a par conséquent entamé une recherche sur les moyens de renforcer ce contrôle. Des éléments de réflexion ont été livrés par le Président Jacques GENTON lors de son intervention, évoquée ci-dessus, à l'occasion du colloque des 19 et 20 octobre 1988. L'idée générale serait de relancer l'information et le contrôle parlementaires dans la phase d'élaboration de la législation communautaire.

Il s'agirait, à cette fin, de :

- rendre effective la transmission, prévue par la loi du 6 juillet 1979, de "tous documents nécessaires établis par les différentes institutions des Communautés européennes, ainsi que tous renseignements utiles sur les négociations en cours, de même que les projets de directives, de règlements et autres actes communautaires, portant sur des matières qui sont du domaine de la loi en vertu de la Constitution, avant leur examen pour adoption par le Conseil des Communautés européennes. Des contacts ont été pris à ce sujet avec le secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne. La Délégation souhaite vivement qu'ils aboutissent à des résultats concrets ;

- faire en sorte que les commissions permanentes du Sénat, averties par la Délégation, aient recours à l'audition de ministres spécialisés quand des sujets importants sont abordés devant le Conseil ;

- permettre que la Délégation soit entendue par la voie de ses rapporteurs spécialisés, devant les commissions permanentes et en séance publique, chaque fois qu'un texte d'origine communautaire doit faire l'objet d'une transcription dans la législation nationale.

IV - LA REELECTION DU PARLEMENT EUROPEEN

Par une décision du 26 juillet 1988, le Conseil des Communautés a décidé que les élections pour le renouvellement du Parlement européen auraient lieu entre le 15 et le 18 juin 1989. L'élection aura donc lieu en France le dimanche 18 juin. Le Parlement avait pour sa part souhaité, dans une résolution du 13 avril 1988, que sa réélection ait lieu entre le 8 et le 11 juin 1989, période qui lui semblait permettre une meilleure participation du corps électoral au scrutin.

Le prochain rapport semestriel de la Délégation reviendra sur ce dossier dont les éléments, en particulier le problème de la procédure électorale uniforme, ne sont pas encore complètement dessinés.

V - L'INSTITUTION D'UN TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE

Le Conseil a institué un tribunal de première instance des Communautés européennes. Cette décision fait suite à une demande de la Cour de justice de se voir adjoindre un tel tribunal compétent pour connaître en première instance de certaines catégories de recours formés par des personnes physiques ou morales, notamment dans des domaines où les recours nécessitent un examen approfondi de faits complexes. Cette institution vise d'une part à améliorer la protection juridictionnelle des justiciables et d'autre part, en la déchargeant de l'examen des faits, à permettre à la Cour de concentrer son activité sur sa tâche essentielle qui est d'assurer l'unité d'interprétation du droit communautaire.

Le tribunal sera formé de 12 membres, y inclus les avocats généraux.

Le tribunal exercera, en première instance, les compétences conférées à la Cour par les traités instituant les Communautés et par les actes pris pour leur exécution :

- pour les litiges entre les Communautés et leurs agents ;
- pour les recours formés contre une institution des Communautés par des personnes physiques ou morales concernant la mise en oeuvre des règles de concurrence applicables aux entreprises ;
- pour les recours formés contre la Commission par les entreprises ou les associations d'entreprises dans le domaine du traité C.E.C.A.

En ce qui concerne les compétences du tribunal, le Conseil a prévu en outre que, compte tenu de l'expérience acquise, y compris l'évolution de la jurisprudence, il réexaminera, après deux ans de fonctionnement du tribunal, la proposition de la Cour de justice de confier au tribunal la compétence pour connaître également des recours prévus en matière de dumping ou de subventions.

CHAPITRE IV

L'ACHEVEMENT DU MARCHÉ INTERIEUR

INTRODUCTION

Sans attendre le rapport de mi-parcours sur la réalisation du Livre blanc sur l'établissement du marché intérieur que la Commission devrait publier à la fin de cette année, il est permis de dresser un bilan plus encourageant que ne le laisseraient supposer maintes déclarations plus ou moins alarmistes : sur les quelque 280 mesures jugées nécessaires par la Commission, plus d'une centaine sont d'ores et déjà adoptées ou en voie de l'être (la procédure de coopération ayant eu un effet mécanique de ralentissement) tandis que la Commission s'engage à déposer, d'ici à la fin de l'année, les propositions encore non définitivement formulées, à concurrence de 90 % des mesures encore nécessaires.

Sans doute, la difficulté même de parvenir à un accord sur certains aspects du marché intérieur (fiscalité, monnaie...) peut masquer des progrès réels sur d'autres dossiers controversés (équivalence des diplômes, marchés publics), mais le domaine où les progrès possibles sont cependant décevants demeure celui des normes, spécialement des normes régissant les produits phytosanitaires et alimentaires.

L'application de la "nouvelle approche" à ces domaines (fixation de "normes essentielles" au niveau communautaire, et reconnaissance mutuelle des spécificités nationales supérieures, mais sans discrimination dans les échanges du fait de celles-ci), doit se concilier avec la protection de la santé des consommateurs et de l'environnement. Cette délicate conciliation conduit à rechercher, comme par le passé, une quasi-harmonisation, forcément plus laborieuse, mais dont la seule alternative est le développement, d'ailleurs sensible, de la jurisprudence de la Cour de Justice.

La recherche de définitions communément admises par les comités d'experts et arrêtées par les ministres peut paraître plus satisfaisante, quelque lente et ardue qu'elle soit, que le renvoi de contentieux de plus en plus techniques à la Cour de Justice, placée dans la situation de régler la libre circulation et, en fait, la composition et la fabrication des biens (la présence de ferments dans les yaourts...) par un droit prétorien défini au gré des instances mais nécessairement appelé par un accord politique ambigu, car présumé, sur une ébauche insuffisamment détaillée, eu égard aux exigences de santé publique et de protection de l'environnement.

L'apparente commodité de la "nouvelle approche" serait également menacée par la multiplication de "labels" industriels reconnaissant des garanties supérieures et fonctionnant comme des normes déguisées, ainsi que l'a indiqué Mm Edith CRESSON au Sénat (jouets britanniques signalés par le label "Lion").

I - LA LIBERALISATION DU SECTEUR BANCAIRE ET LA LIBERTE DE CIRCULATION DES CAPITAUX

Elément indissociable du marché intérieur, l'espace financier unique européen exige la réalisation de trois conditions :

- la liberté de prestation des services financiers au-delà des frontières nationales ;
- la liberté d'établissement bancaire dans les différents Etats membres ;
- la liberté de circulation des capitaux.

Avec la ratification de l'Acte unique européen, les Etats membres se sont engagés à réaliser, au plus tard en 1992, l'intégration complète des marchés de capitaux et des services financiers de la communauté économique européenne. Au cours des derniers mois, la libéralisation du secteur bancaire et la libre circulation des capitaux ont fait des progrès certains sous la présidence allemande du Conseil des ministres, mais les problèmes posés par l'harmonisation de la fiscalité de l'épargne demeurent, qui touchent plus la France que des pays comme

l'Allemagne fédérale ou le Royaume-Uni déjà habitués, depuis de longues années, à une totale liberté des mouvements de capitaux.

A) La libéralisation du secteur bancaire

Le Conseil des ministres européens des finances devrait adopter dans les prochains mois la deuxième proposition de directive bancaire proposée par la Commission le 13 janvier dernier et qui s'inscrit dans l'ensemble des mesures tendant à l'intégration financière de la communauté européenne. S'appuyant sur les acquis communautaires déjà obtenus depuis 1983, la seconde directive d'harmonisation bancaire représente l'un des piliers de la réalisation de l'espace unique européen formulé par la Commission dans sa communication du 4 novembre 1987 intitulée "Création d'un espace financier européen".

1) Les acquis communautaires

Dans le domaine de l'activité bancaire, la première directive de coordination date du 12 décembre 1987 et a apporté les premiers éléments d'harmonisation des lois, règlements et dispositions applicables aux banques et aux établissements de crédit en Europe. Cette directive avait notamment fixé les conditions minimales que doivent remplir les établissements de crédit pour être autorisés à exercer des activités bancaires et pour faciliter leur contrôle par les autorités de l'Etat membre où se situe leur siège.

Une seconde directive du Conseil des ministres du 13 juin 1983, relative à la surveillance sur une base consolidée, a ensuite posé la règle du contrôle des groupes bancaires selon le principe du contrôle par le pays du siège. Cette directive devait être rendue applicable par les Etats membres au plus tard le 1er juillet 1985 et c'est ainsi que le législateur français a adopté, le 3 janvier 1985, une loi relative à la consultation des comptes qui est entrée en vigueur à compter de l'exercice 1986 pour les sociétés qui émettent des valeurs mobilières cotées ou des billets de trésorerie, et qui entrera en vigueur à compter du premier exercice ouvert après le 31 décembre 1989 pour toutes les autres sociétés non cotées.

Une directive du Conseil des ministres du 8 décembre 1986 sur les comptes annuels et les comptes consolidés fournit désormais une référence comptable commune pour une meilleure transparence des comptes des banques dont le siège est situé dans la Communauté ; les termes de cette directive auront un effet direct au 31 décembre 1990, date à laquelle les Etats membres seront supposés avoir pris les mesures internes nécessaires pour que soit assurée son application.

Le 22 décembre 1986, la Commission a émis deux recommandations, l'une relative à l'harmonisation des règles concernant la part des risques acceptables et le contrôle sur base consolidée, l'autre portant sur la garantie des dépôts offerte par les systèmes bancaires nationaux.

Enfin, le 13 janvier 1988, la Commission a transmis au Conseil une proposition de directive sur le ratio de solvabilité qui établit une méthode uniforme d'appréciation de la capacité des établissements de crédit à faire face aux pertes sur crédits découlant de la défaillance de leurs clients et, le 15 janvier 1988, une proposition de directive concernant les fonds propres des établissements de crédit.

2) La deuxième directive d'harmonisation bancaire

La deuxième directive d'harmonisation bancaire présentée le 13 janvier 1988 par la Commission au Conseil fait appel au principe de la reconnaissance mutuelle, par les Etats membres, de leurs systèmes respectifs de contrôle, et elle vise à rendre effectives non seulement la liberté d'établissement mais aussi la libre prestation des services bancaires par-delà les frontières nationales.

S'insérant dans l'ensemble des autres directives, règlements et recommandations sur la surveillance des établissements bancaires, la garantie des dépôts, les références comptables, la définition des fonds propres, le calcul du ratio de solvabilité, cette directive combine le principe de la reconnaissance réciproque par les Etats membres de ce que chacun d'eux accomplit pour protéger le public avec le principe du contrôle par le pays d'origine. Dans la pratique, ce principe signifie que la succursale d'une banque d'un Etat membre établie dans un autre Etat membre, agira selon les règles de son pays d'origine et qu'elle sera contrôlée par les autorités de ce pays. La mise en oeuvre de ce principe se traduit par l'instauration d'une

licence communautaire unique, c'est-à-dire que l'agrément donné initialement par le pays d'origine vaudra automatiquement et complètement pour l'ensemble de la Communauté.

La licence communautaire unique sera valable pour une large gamme d'activités bancaires dont la liste a été conçue à partir d'un modèle libéral de banque universelle. En ce qui concerne les Etats tiers, l'article 58 du Traité C.E.E. dispose que les filiales fondées par des banques de pays tiers dans un Etat membre sont considérées comme appartenant à la Communauté dès leur constitution, et qu'elles peuvent dès lors bénéficier du droit d'établissement et de liberté de prestation de services au sein de l'Europe. A l'inverse, les succursales des établissements de crédit des pays tiers ne bénéficieraient pas de ce droit et seraient soumises à la procédure d'agrément définie par la première directive de coordination de 1977 ; ce point constitue la difficulté principale pour l'adoption de cette directive par le Conseil.

La reconnaissance réciproque des réglementations nationales sur les banques suppose cependant une relation entre l'harmonisation des législations bancaires et la libre circulation des capitaux qui constitue, de ce point de vue, un préalable indispensable, comme l'est l'harmonisation prudentielle au regard des fonds propres, du ratio de solvabilité, des grands risques et du système de garantie des dépôts.

B) La libre circulation des capitaux

Le Conseil des ministres de l'économie et des finances, réuni le 13 juin 1988 sous la présidence du ministre allemand des finances M. STOLTENBERG, a adopté le projet de directive de la Commission sur la libre circulation intégrale des capitaux, qui a été publié au Journal officiel des Communautés européennes le 8 juillet 1988 (directive du Conseil du 24 juin 1988 pour la mise en oeuvre de l'article 67 du Traité, n° 88/361 C.E.E.).

Cette directive constitue la seconde phase de libération des mouvements de capitaux en Europe après celle franchie par la directive qui avait été adoptée par le Conseil des ministres le 17 novembre 1986.

Fondée également sur l'article 67 du Traité C.E.E. relatif à la libre circulation des capitaux, la directive du 17 novembre

1986 concernait les catégories de transactions financières suivantes :

- les crédits commerciaux à long terme de plus de cinq ans ;
- les transactions sur titres, en particulier celles concernant les organismes de placements collectifs en valeurs mobilières assujettis aux dispositions communautaires de coordination prévues par la directive du 20 décembre 1985 et qui sera applicable à partir du 1er octobre 1989.

La libération des mouvements de capitaux en Europe est donc déjà très largement engagée puisque seuls restent à être libérés les capitaux financiers à court terme, principalement les dépôts et placements des particuliers. C'est l'objectif de la seconde directive du 13 juin 1988 portant essentiellement sur les prêts financiers en monnaie nationale à des non résidents et sur la constitution de comptes en devises pour les résidents et les non résidents.

L'article 6 de la directive fixe au 1er juillet 1990 la date à laquelle les Etats membres devront mettre en vigueur les mesures nécessaires pour se conformer à son contenu. Ses dispositions concernent huit des douze Etats membres : la France, la R.F.A., le Royaume-Uni, l'Italie, les Pays-Bas, la Belgique, le Luxembourg et le Danemark. L'Espagne, le Portugal, la Grèce et l'Irlande bénéficieront de dérogations transitoires afin de consolider leurs services financiers et bancaires et ils devront procéder à la libéralisation totale de leurs mouvements de capitaux au plus tard en 1992 pour l'Espagne et l'Irlande, en 1994 pour la Grèce et en 1995 pour le Portugal. Le double marché des changes qui existe en Belgique et au Luxembourg devra également être supprimé à la fin de 1992.

Trois pays, la France, l'Italie et le Danemark, vont subir, pour la mise en oeuvre au 1er juillet 1989 de cette directive, une série d'obligations supplémentaires, car ils seront obligés d'autoriser trois types d'opérations financières qui, pour l'instant, sont étroitement contrôlées, à savoir :

- l'ouverture des comptes en devises à l'étranger et dans leur pays pour les ressortissants de chaque Etat ;
- l'obtention de prêts en monnaie nationale à des non résidents ;
- l'élimination des dispositions qui font obstacle à la conclusion d'opérations financières avec l'étranger comme, par

exemple, les systèmes d'encouragement de l'épargne qui privilégient les titres nationaux.

La directive contient, par ailleurs, des clauses de sauvegarde qui pourront être déclenchées par un Etat membre en difficulté, de son initiative, avec un contrôle a posteriori des institutions communautaires, et pour une durée maximale de six mois. Ces dispositions ne préjugent pas du droit des Etats membres de prendre les mesures indispensables pour faire échec aux infractions à leurs lois et règlements, notamment en matière fiscale ou de surveillance prudentielle des établissements financiers, et de prévoir des procédures de déclaration des mouvements de capitaux à des fins d'information administrative ou statistique.

En outre, les Etats membres devront informer le Comité des gouverneurs des banques centrales et le Comité monétaire, ainsi que la Commission, au plus tard au moment de leur entrée en vigueur, des mesures de régulation de la liquidité bancaire ayant une incidence spécifique sur les opérations en capital effectuées par les établissements de crédit avec des non résidents.

La directive contient en annexe :

- la nomenclature des mouvements de capitaux visés avec des notes explicatives, à savoir les investissements directs, les investissements immobiliers, les opérations sur titres, les opérations sur parts d'organismes de placements collectifs, les opérations traitées sur le marché monétaire, les opérations en comptes courants et de dépôts, les crédits liés à des transactions commerciales ou à des prestations de services auxquelles participe un résident, les prêts et crédits financiers, les cautionnements, les transferts, les exécutions de contrats d'assurance, les mouvements de capitaux à caractère personnel, les importations et exportations de matériels de valeur ;

- la liste des opérations pour lesquelles les Etats membres peuvent faire jouer la clause de sauvegarde spécifique sous contrôle des institutions communautaires ;

- les dispositions particulières concernant l'Espagne et le Portugal au titre du traité d'adhésion de 1985 ;

- la déclaration de la Belgique et du Luxembourg à propos de la suppression, avant le 31 décembre 1992, du double marché des changes.

C) L'harmonisation de la fiscalité de l'épargne

La libéralisation totale des flux financiers en Europe implique nécessairement un rapprochement de la fiscalité sur l'épargne entre les différents Etats membres.

En effet, comme l'a souligné le rapport du groupe de travail du Conseil national de crédit en France de juin 1988, ("Rapport LEBEGUE sur la fiscalité de l'épargne dans le cadre du marché intérieur européen"), la libre circulation des capitaux, qui suppose l'abandon de tout contrôle des changes, constituera un environnement concurrentiel nouveau pour la France, mais pas pour la plupart de ses partenaires qui, à l'instar de l'Angleterre ou de l'Allemagne, vivent depuis longtemps dans un contexte de liberté totale des mouvements de capitaux. Le risque est, en effet, important d'une délocalisation de l'épargne en Europe, celle-ci se tournant vers les pays où sa rémunération et son imposition sont les plus favorables. C'est pourquoi le paragraphe 5 de l'article 6 de la directive du 24 juin 1988 a précisé que la Commission soumettra au Conseil, au plus tard le 31 décembre 1988, les propositions visant à supprimer ou à atténuer les risques de distorsion, d'évasion et de fraude fiscale liés à la diversité des régimes nationaux concernant la fiscalité de l'épargne et le contrôle de leur application.

Le Conseil devra se prononcer sur les propositions de la Commission au plus tard le 30 juin 1989 et toute disposition fiscale de caractère communautaire devra être adoptée, conformément au traité, à l'unanimité.

Le tableau ci-dessous relatif à l'imposition de l'épargne en Europe permet de mesurer l'importance des écarts d'imposition des placements des personnes physiques entre la France et ses principaux partenaires.

L'IMPOSITION DE L'ÉPARGNE EN EUROPE

	Dépôts	Actions	Obligations	Plus-values sur valeurs mobilières
France	<ul style="list-style-type: none"> ● livret A : exonération des intérêts. ● livret d'épargne populaire : exonération des sommes déposées. ● autres : prélèvement forfaitaire libératoire taux 48 % à 51 %. 	<ul style="list-style-type: none"> ● avoir fiscal : 50 % du dividende. ● impôt sur le revenu (1). 	<ul style="list-style-type: none"> ● impôt sur le revenu (1). ● ou prélèvement libératoire de 25 % + 1 % sur option. 	<ul style="list-style-type: none"> ● taxée à 15 + 1 si le montant annuel des cessions dépasse un seuil de 281.000
R.F.A.	<ul style="list-style-type: none"> ● retenue à la source de 25 %. ● impôt sur le revenu. 	<ul style="list-style-type: none"> ● retenue à la source de 25 % sur le dividende qui vaut crédit d'impôt. ● avoir fiscal : 56 % du dividende brut. ● impôt sur le revenu (1). 	<ul style="list-style-type: none"> ● retenue à la source de 25 %. ● impôt sur le revenu (1). 	<ul style="list-style-type: none"> ● délai entre cession et acquisition : [six mois : intégrées au revenu imposable (abattement de 1 000 DM)] six mois : exonération.
Royaume-Uni	<ul style="list-style-type: none"> ● retenue à la source de 25 %. ● impôt sur le revenu. 	<ul style="list-style-type: none"> ● avoir fiscal : 40 % du dividende. ● impôt sur le revenu. 	<ul style="list-style-type: none"> ● retenue à la source de 29 %. ● impôt sur le revenu. 	<ul style="list-style-type: none"> ● plus-value < 6 300 £ par an : exonération. ● sinon, imposition au taux de 30 %.
Italie	<ul style="list-style-type: none"> ● retenue à la source libératoire de 25 %. 	<ul style="list-style-type: none"> ● retenue à la source de 36 % sur le dividende. ● avoir fiscal : 9/16 du dividende brut. ● impôt sur le revenu. 	<ul style="list-style-type: none"> ● retenue à la source libératoire de 12,5 %. 	<ul style="list-style-type: none"> ● les plus-values « spéculatives » sont intégrées au revenu imposable : les autres plus-values sont exonérées.
Espagne	<ul style="list-style-type: none"> ● retenue à la source de 18 %. ● impôt sur le revenu. 	<ul style="list-style-type: none"> ● retenue à la source de 18 %, acompte de l'impôt sur le revenu. ● impôt sur le revenu. 	<ul style="list-style-type: none"> ● retenue à la source de 18 %, acompte de l'impôt sur le revenu. ● impôt sur le revenu. 	<ul style="list-style-type: none"> ● retenue à la source de 18 %, acompte de l'impôt sur le revenu. ● intégrées au revenu imposable.

(1) Sous réserve d'un abattement annuel forfaitaire.

Source : Centre d'information sur l'épargne et le crédit - groupe compagnie bancaire 1987.

Faute d'accords d'harmonisation fiscale, des risques majeurs pèseront sur les politiques budgétaires et fiscales des Etats. Deux directions visant un rapprochement des législations ont été fournies par le rapport du Conseil national du crédit.

La première consiste à poser le principe de la retenue à la source sur les intérêts perçus par les résidents de la C.E.E. ; cette

retenue aurait un caractère libérateur dans le pays de placement pour les non résidents, mais pas nécessairement dans le pays de résidence de l'investisseur ; les taux de prélèvement libérateur français, qui sont sensiblement plus élevés que la moyenne européenne (entre 27 et 52 % alors qu'ils ne sont que de 25 % en moyenne dans les autres pays de la Communauté), devront être revus à la baisse dans une perspective idéale de taux unique qui pourrait être compris entre 10 et 20 %.

La seconde direction concerne l'extension du principe de la retenue à la source avec celui de l'avoir fiscal, cette combinaison permettant de contourner le risque de délocalisation de l'épargne action.

D'autres mesures ont été suggérées par le rapport du Conseil national du crédit, en particulier un abaissement du taux de l'impôt sur les sociétés, l'abandon du coupon couru non échu pour les organismes de placements collectifs de valeurs mobilières, la suppression de l'impôt de bourse, la suppression de la taxe sur les conventions d'assurance, la banalisation des livrets défiscalisés, la suppression du prélèvement obligatoire sur les intérêts obligataires, et la baisse du prélèvement libérateur sur les autres placements à revenus fixes.

Le coût de ces différentes mesures en terme de perte de recettes fiscales pour le budget de l'Etat serait de 39,3 milliards de francs, se répartissant de la manière suivante :

- 15 milliards de Francs au titre de la fiscalité sur les banques,

- 8 milliards de Francs pour l'avoir fiscal sur l'impôt sur les sociétés porté à 100 %,

- 6,5 milliards de Francs pour la baisse du prélèvement libérateur sur les placements à revenus fixes,

- 4 milliards de Francs pour la suppression de la taxe de 5,5 % sur les produits d'assurances,

- 3,3 milliards de Francs pour la suppression de l'impôt de bourse,

- 2,5 milliards de Francs pour la suppression du prélèvement libérateur sur les intérêts obligataires.

Dans le projet de loi de finances pour 1989, un certain nombre de mesures ont été envisagées, notamment la suppression de la règle du coupon couru, la suppression de la taxe sur les encours bancaires, l'allègement de la fiscalité des

assurances pour les entreprises industrielles, soit un manque de recettes fiscales dans le budget de l'Etat de l'ordre de 11 milliards de Francs. Il resterait donc les deux tiers du chemin à parcourir pour rejoindre la moyenne européenne.

Le projet de loi de finances pour 1989 a toutefois déjà intégré l'abandon du coupon couru non échu, la suppression de l'impôt de bourse et une baisse du taux de l'impôt sur les sociétés.

II - LES QUESTIONS MONETAIRES

A la suite de la décision du Conseil des ministres du 24 juin 1988 de supprimer, à compter du 1er juillet 1990 pour huit des Etats membres toute restriction à la libre circulation des capitaux en Europe, les problèmes posés par l'intégration monétaire européenne, à savoir un système européen de banque centrale et une monnaie unique européenne, deviennent de plus en plus critiques. En effet, la perspective de l'achèvement d'ici 1992 du marché unique renforce la contradiction entre l'existence d'un espace de libre circulation des marchandises et des capitaux et la pratique de politiques monétaires conduites de manière autonome par les Etats membres.

Devant le refus total de la Grande-Bretagne d'envisager dans l'immédiat la création d'une banque centrale européenne, le Conseil européen réuni à Hanovre les 27 et 28 juin 1988 a décidé de différer l'examen au fond des problèmes posés par l'intégration monétaire européenne et a chargé un groupe d'étude, placé sous la présidence de M. Jacques DELORS, Président de la Commission européenne, d'étudier les objectifs et les étapes de la coopération monétaire européenne et, notamment, les problèmes posés par la création d'une éventuelle banque centrale européenne. Mais, dans l'immédiat, les Etats membres ont d'ores et déjà décidé de renforcer leur coopération monétaire et ont adopté, le 24 juin dernier, un règlement relatif au soutien financier à moyen terme des balances des paiements.

A - Les problèmes posés par l'intégration monétaire européenne

En matière européenne, il est indéniable que la Communauté bénéficie d'ores et déjà d'acquis certains, en particulier grâce au système monétaire européen qui a contribué d'une manière déterminante à la stabilité monétaire interne et externe de l'Europe, dans un monde qui a été troublé ces dernières années par les mouvements du dollar ; les fluctuations entre les devises qui participent au mécanisme de change se sont notamment atténuées et sont largement inférieures aux variations qu'enregistrent les cours des monnaies d'autres grands pays industrialisés. Les pays de la Communauté européenne peuvent, à l'heure actuelle, effectuer plus de la moitié de leurs échanges extérieurs en se fondant sur des taux de change prévisibles ; toutefois, les conditions permettant l'instauration de taux de change fixes entre les monnaies des Etats membres ne sont pas réunies puisque les politiques économiques et monétaires restent de la responsabilité des Etats membres. C'est la raison pour laquelle la perspective de la libre circulation des capitaux et des paiements, parallèlement à la liberté de circulation des marchés, risque de créer, faute de mesures adéquates, des perturbations dans les balances des paiements, même si l'achèvement du marché intérieur n'appelle pas nécessairement une monnaie unique.

On peut craindre notamment que la libéralisation, à compter de 1990, des mouvements de capitaux dans la Communauté par le jeu de l'élargissement de la marge de manoeuvre disponible pour les transferts financiers, soumette le système monétaire européen à des tensions qui pourraient se retourner finalement contre les perspectives ouvertes par l'achèvement du marché intérieur.

Certains estiment, en particulier la Commission économique, monétaire et de la politique industrielle du Parlement européen, que la voie de l'union monétaire passe par une réduction progressive des marges de fluctuation entre les monnaies participant au mécanisme de change du système monétaire européen dans la ligne des décisions de coopération monétaire prises à Bâle et à Nyborg, l'objectif à atteindre consistant à réunir les conditions de la création d'une union

monétaire européenne dans un délai de deux ans après l'achèvement du marché intérieur, soit au 1er janvier 1995.

D'ici là, et dans le but de promouvoir l'idée d'une monnaie européenne unique, certains estiment également qu'il convient de favoriser le recours accru à l'écu privé ; on peut déjà noter qu'à la suite d'une décision de l'Association internationale des transports aériens (I.A.T.A.) qui regroupe la plupart des compagnies aériennes du monde, l'écu pourra désormais être utilisé au même titre que le dollar ou la livre sterling, comme unité de compte pour les opérations de compensation effectuées au sein de cet organisme qui, l'an dernier, ont porté sur 14,4 milliards de dollars ; d'ores et déjà, vingt-quatre compagnies aériennes, européennes ou africaines, se sont déclaré intéressées. De son côté, EUROCONTROL, organisation internationale chargée de veiller sur la sécurité de la navigation aérienne en Europe, a décidé que dès le 1er janvier 1989, les droits de survol seraient facturés en écus et non plus en dollars ; en 1987, le montant des redevances versées à EUROCONTROL a atteint 1,250 milliard de dollars.

Il est vraisemblable que la dynamique du marché unique conduira progressivement les institutions communautaires, ainsi que la plupart des grandes entreprises intervenant sur le marché européen, à effectuer progressivement leurs opérations financières en écus, mais le remplacement des monnaies nationales de tous les pays membres de l'union monétaire européenne par le nouvel écu ayant le statut de monnaie libératoire ne pourra être effectif qu'à partir du moment où sera créée une banque centrale européenne ; ce sont ces problèmes qui sont au coeur des réflexions du groupe d'étude sur la coopération monétaire européenne qui a été chargé par le Conseil européen de Hanovre de fournir pour le 1er juillet 1989 un rapport dont les résultats seront examinés au Conseil européen de Madrid de juin 1989.

B - Les travaux du groupe d'étude sur la coopération monétaire européenne

Le Comité pour l'étude de l'union monétaire, qui a été créé par les chefs de gouvernement le 28 juin 1988, est chargé d'examiner les questions relatives au renforcement de la coopération monétaire et il comprend, sous la présidence de

M. Jacques DELORS, Président de la Commission européenne, les onze Présidents de banques centrales des douze pays de la Communauté (la Belgique et le Luxembourg constituant déjà une union monétaire) qui siègent à titre personnel et non en tant que représentants officiels des instituts d'émission.

Outre le Président DELORS, le Commissaire européen chargé des questions agricoles, le Néerlandais Frans ANDRIESSEN, siège également à ce Comité avec trois experts qui sont le professeur d'économie danois, Niels THYGESEN, le directeur général de la B.R.I., Alexandre LAMFALUSSY, qui est également professeur d'économie, ainsi que l'ancien ministre espagnol des Finances, Miguel BOYER, actuellement président du Banco Exterior de Espana.

Le Comité a tenu sa première réunion le 13 septembre à Bâle et il a convenu qu'il terminerait ses travaux au printemps prochain afin de permettre aux ministres des finances de la Communauté d'élaborer, d'ici le milieu de 1989, une prise de position pour le Sommet européen qui coïncidera avec la fin de la présidence espagnole de la Communauté en juin 1989.

En préparation à la première réunion du Comité, son Président M. Jacques DELORS avait transmis à tous les membres trois documents :

- le rapport WERNER de 1970 par lequel le Premier ministre du Luxembourg dessinait à l'époque le contenu et les modalités de l'union économique et monétaire ;

- un document faisant état des évolutions intervenues depuis lors et qui rendent en tout état de cause indispensable une révision et une mise à jour du plan WERNER ;

- une liste des questions fondamentales auxquelles le Comité doit s'efforcer de répondre.

Les six questions, auxquelles le groupe d'étude doit apporter une réponse, sont les suivantes :

- le projet d'union économique et monétaire, telle qu'elle est définie dans l'Acte unique européen, suppose-t-il la création d'une monnaie européenne commune ?

- quel sera l'organe chargé de la gestion et de la régulation de cette monnaie européenne commune ?

- si cette monnaie s'avère être l'unité monétaire européenne déjà existante, l'écu, comment cette monnaie devra-t-elle être définie ?

- quelles seront les étapes transitoires nécessaires ?
- quelles seront les relations existant entre l'union économique et l'union monétaire ?
- quelles seront enfin les modifications institutionnelles imposées par l'union monétaire ?

A la suite de la réunion du 13 septembre 1988, le Comité a confié son secrétariat à M. Padoa SCHIOPPA, Directeur général adjoint à la banque d'Italie et à M. Gunther BAER, de la banque des règlements internationaux ; sept réunions sont prévues qui se dérouleront d'ici avril 1989 aux dates suivantes : 10 octobre, 8 novembre, 13 décembre 1988, 10 janvier 1989, 14 février, 14 mars et 20 avril ; le rapport du groupe sera transmis au Conseil économie et finances de mai 1988 ; les travaux garderont un caractère confidentiel.

En tout état de cause et indépendamment des conclusions auxquelles aboutira le groupe d'étude en matière d'union monétaire, un renforcement de la coopération monétaire entre les Douze sera indispensable en prévision de la libéralisation totale des mouvements de capitaux d'ici 1992.

C - Le règlement du 24 juin 1988 relatif au soutien financier à moyen terme des balances des paiements

En complément de la directive sur les mouvements de capitaux, le Conseil des ministres a adopté, à la date du 24 juin 1988, un règlement C.E.E. n° 1969- 88 portant mise en place d'un mécanisme unique de soutien financier à moyen terme des balances des paiements des Etats membres.

Sur la base de l'article 108 du Traité, qui prévoit l'octroi par le Conseil, sur recommandation de la Commission, d'un concours mutuel en cas de difficultés ou de menace grave de difficultés dans la balance des paiements d'un Etat membre, le règlement du 24 juin 1988 a institué un mécanisme communautaire de soutien financier à moyen terme permettant l'octroi à hauteur de 16 milliards d'écus, de prêts à un ou plusieurs Etats membres éprouvant des difficultés graves de balance des paiements.

Le mécanisme de soutien financier peut être mis en place par le Conseil à l'initiative de la Commission agissant en vertu

de l'article 108 du Traité, en accord avec l'Etat membre souhaitant avoir recours à un financement communautaire, ou d'un Etat membre éprouvant des difficultés dans la balance des paiements courants ou dans celle des mouvements de capitaux.

Les décisions du Conseil sont arrêtées à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission soumise après consultation du Comité monétaire. Le Conseil décide de l'octroi du prêt, du montant et de sa durée, ainsi que les conditions des politiques économiques dont le soutien financier à moyen terme est assorti en vue de rétablir ou d'assurer une situation insoutenable de balance des paiements.

Le règlement permet également d'envisager, pendant la durée du soutien financier, l'introduction ou le rétablissement des restrictions aux mouvements de capitaux en application de l'article 109 du Traité, ce qui constituera un garde-fou pour les Etats membres lors de la libéralisation complète des mouvements de capitaux en Europe.

D - Le projet de création d'une banque centrale européenne

L'ensemble des réflexions sur le rôle de l'écu, la libération des mouvements de capitaux en Europe, les mesures de soutien financier qui pourraient être exceptionnellement accordées à des Etats membres rencontrant des difficultés de balance des paiements, les aspects bénéfiques de l'institution d'une monnaie européenne unique sur le développement des échanges, sont autant d'éléments qui conduisent à envisager la création d'une banque centrale européenne dont l'absence est d'ailleurs un problème sérieux pour le marché de l'écu.

En effet, l'écu (European Currency Unit) qui est un panier des monnaies des pays de la Communauté économique européenne, composé en fonction de leur poids économique respectif, représente à l'heure actuelle 5,4 % des emprunts internationaux et les transactions sur le marché secondaire des obligations en écus sont maintenant supérieures à celles sur les euro-obligations en Deutschmarks.

Devant le Parlement européen, M. Michel TOUSSAINT, rapporteur, a présenté une résolution qui a été adoptée par 129 voix contre 96 et 4 abstentions, souhaitant la création d'une banque centrale européenne qui permettrait de progresser sur la

voie de l'union monétaire européenne ; cette banque devrait être totalement indépendante de la Commission et du Conseil, mais aussi des gouvernements et des Etats membres et autonome dans l'accomplissement de ses tâches afin d'assurer la stabilité de l'écu en tant que monnaie européenne ; dans une interview accordée début septembre au journal "Les Echos", M. Karl Otto POEHL, Président de la Bundesbank, a confirmé l'engagement de la Bundesbank en faveur de la création d'une banque centrale européenne qui permettrait de sauvegarder la stabilité du pouvoir d'achat, qui serait indépendante des institutions politiques nationales et communautaires et qui pourrait être inspirée de la Réserve fédérale américaine.

Le but des dirigeants de la Bundesbank serait de parvenir, d'ici au milieu des années 1990, à créer une banque centrale européenne dont l'organe de prise de décisions serait l'actuel Conseil des Présidents des banques centrales, qui s'appellerait alors Conseil des banques centrales européennes ; chaque pays membre de la Communauté y serait représenté, de un à trois membres selon sa taille. Les activités de la banque centrale seraient régies par les instructions du Conseil de la banque centrale par un directoire se composant de cinq à six membres. Les grands pays de la Communauté posséderaient un délégué permanent et les petits pourraient y envoyer par rotation un représentant.

Du côté français, l'actuel ministre de l'Economie et des Finances n'est pas hostile à la création d'une banque centrale mais il estime que l'instauration d'une monnaie unique européenne est encore prématurée. Le ministre exclut également l'hypothèse de la coexistence d'une monnaie européenne aux côtés d'une monnaie nationale et pour l'heure, il propose une gestion coordonnée des taux de change plus poussée face au dollar et face au yen. Au lieu de revenir au Comité monétaire européen, cette tâche, selon la position française, pourrait revenir à la banque centrale des banques centrales qui recevrait des devises émanant de chaque banque centrale et dont la contrepartie pourrait être des écus pouvant être utilisés dans la politique des taux de change.

En définitive, la conciliation de la liberté des mouvements de capitaux et de la stabilité des changes ne peut être obtenue que par des politiques monétaires similaires ou par une convergence institutionnelle des politiques monétaires. La création d'une zone de stabilité monétaire en Europe reste le complément indispensable du marché unique des marchandises

et surtout, des capitaux. Plus que les problèmes techniques, la coexistence d'une monnaie européenne et d'un véritable système de libre échange en Europe pose le problème de l'union politique des pays de la Communauté économique européenne. C'est sans doute la raison pour laquelle certains gouvernements hésitent encore à entrer résolument dans cette voie qui aura des conséquences plus importantes que la simple limitation, pour les gouvernements, du financement de leur déficit budgétaire par la création monétaire. La mise en place d'une banque centrale européenne est, en définitive, au coeur des problèmes posés par l'évolution de la construction européenne.

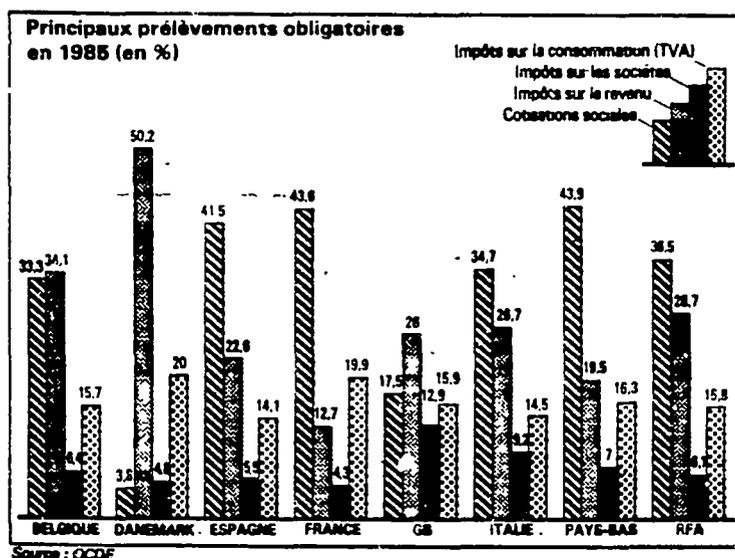
III - L'HARMONISATION DES TAUX DE T.V.A.

Les échéances de réalisation du grand marché intérieur, à savoir l'ouverture des frontières pour les organismes de placements collectifs de valeurs mobilières le 1er octobre 1989, la suppression des dernières entraves à la circulation des mouvements de capitaux dans la Communauté au 1er juillet 1990, pour huit Etats membres, la suppression de toutes les frontières physiques le 1er janvier 1993, pour les marchandises, ont des conséquences importantes en matière fiscale et douanière. Au regard de la fiscalité de l'épargne et de l'impôt sur les sociétés, la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes s'est déjà prononcée à propos de la deuxième directive européenne de libéralisation du secteur bancaire. Elle attend, en particulier, les propositions que la Commission soumettra, au plus tard le 31 décembre 1988, au Conseil des ministres, pour supprimer ou atténuer les risques de distorsion, d'évasion et de fraude fiscale liés à la diversité des régimes nationaux concernant la fiscalité de l'épargne et le contrôle de leur application.

Un problème d'une autre ampleur concerne l'harmonisation de la fiscalité indirecte qui se heurte, non seulement à des problèmes d'harmonisation, mais surtout à des problèmes d'alimentation des budgets nationaux, notamment pour la France. Les déclarations de M. Michel ROCARD, Premier Ministre, au Journal L'Expansion, le 9 septembre 1988, ont en effet soulevé une grande réflexion dans les milieux politiques et économiques français et européens : "C'est un risque lourd de la

part de la Communauté de nous avoir entraînés sur la voie qui consiste à tarir la seule ressource fiscale significative de l'avenir (T.V.A.) - presque la moitié de nos ressources fiscales - ... Dans les années à venir, la seule base fiscale de la souveraineté nationale sera la T.V.A. Pendant deux ans, je vais pouvoir dire : on ne peut s'occuper aussi vite de la T.V.A. puisqu'on s'occupe déjà de l'épargne et que, là, nos partenaires ont également des efforts à faire dans notre direction... C'est un Européen convaincu qui vous le dit : on ne peut pas envisager de ne plus financer la puissance publique nationale". En effet, si l'harmonisation de la fiscalité sur l'épargne risque de coûter en moins-values pour le budget français entre 15 et 20 milliards de Francs, l'harmonisation de la fiscalité indirecte, de son côté, risque de coûter entre 80 et 100 milliards de Francs. La France est, en effet, isolée au sein de l'Europe du fait des très fortes cotisations sociales et des impôts sur la consommation qui alimentent son budget, et de la faiblesse corrélative de l'impôt sur le revenu, comme l'indique le graphique ci-après.

LA T.V.A., PRINCIPALE SOURCE DE REVENUS DE L'ÉTAT FRANÇAIS



Le graphique ci-dessus, établi d'après les chiffres de l'O.C.D.E. pour 1985, indique la répartition des principaux prélèvements obligatoires. On voit à quel point la situation de la France est isolée : très fortes cotisations sociales et impôts sur la consommation (T.V.A.), faiblesse de l'impôt sur le revenu. On comprend que, dans ces conditions, la réalisation de l'Europe fiscale à l'horizon 1993 soulève de très graves problèmes, l'Etat en France ne pouvant accepter — sans renoncer à son rôle et à ses fonctions — de trop réduire la T.V.A., principale source de ses revenus.

La Délégation parlementaire du Sénat pour les Communautés européennes a décidé de fournir prochainement une analyse détaillée des problèmes posés par l'harmonisation européenne des impôts indirects, T.V.A. et droits d'accises ; dans ce présent rapport d'information, elle ne fait que rappeler, d'une part, la position de la Commission des Communautés européennes et, d'autre part, l'incidence française de cette position.

A) La position de la Commission des Communautés européennes sur l'harmonisation des impôts indirects

Telle qu'elle a été renouvelée, lors du Conseil des ministres des finances des Douze, qui s'est réuni en Crète le 16 septembre 1988, la position de la Commission européenne est la suivante.

L'harmonisation des taux de T.V.A. en Europe consiste à revenir pour chaque pays deux taux : un taux normal de 14 à 20 %, et un taux réduit de 4 à 9 %. Elle consiste également à uniformiser les impôts de consommation sur les tabacs fabriqués, les huiles minérales (dont l'essence) et les boissons alcoolisées, et à supprimer les compensations aux frontières en les remplaçant par un système de répartition des recettes entre les Etats membres. Ce plan de la Commission, appelé plan COCKFIELD, du nom du commissaire chargé du dossier, est à ses yeux la seule solution permettant de supprimer les contrôles aux frontières, et donc de réaliser le grand marché unique.

Le Comité de politique économique européen a établi un rapport sur les aspects économiques de ces propositions qui souligne notamment que la marge proposée par la Commission pour la fourchette des taux à la valeur ajoutée est considérée comme trop large pour permettre la suppression de tout contrôle aux frontières sans inconvénients économiques. Ce rapport souligne également que les solutions alternatives comportent de telles difficultés qu'un contrôle aux frontières restera nécessaire, que l'unification des impôts sur les carburants doit aller de pair avec l'harmonisation des taxes sur les véhicules et autres taxes sur les transports.

Les Etats membres ont, de leur côté, fait connaître leurs réserves ou leur hostilité à ce plan.

Le Danemark ne peut envisager son application sans un bouleversement profond de son économie. L'économie grecque serait, de son côté, sérieusement atteinte par les règles d'harmonisation relatives au tabac et aux boissons alcoolisées. Pour le Royaume-Uni, la suppression du taux 0 de la T.V.A. - bien que condamné par la Cour européenne de Justice - et la diminution du prix au détail pour les cigarettes et les boissons alcoolisées, qui auraient des effets négatifs sur la politique de la

santé et la politique sociale, justifient de son point de vue son hostilité déterminée à ces propositions.

Un groupe spécialisé du Conseil des ministres sur la libération des frontières fiscales a souligné, dans un rapport de son président, que l'avancement des travaux techniques de la Commission suppose que les ministres répondent d'abord aux questions suivantes :

- l'harmonisation des taux de la taxe à la valeur ajoutée est-elle indispensable pour supprimer les contrôles aux frontières ?

- faut-il prévoir un système de taxe à la valeur ajoutée à deux taux ?

- un système de compensation des recettes entre les Etats membres est-il absolument nécessaire, surtout compte tenu de la complexité du mécanisme à mettre en oeuvre ?

- peut-on envisager des solutions intermédiaires ?

- les droits d'accises doivent-ils être unifiés pour réaliser le marché intérieur ?

Au cours du Conseil informel des ministres des finances de la Communauté européenne du 13 septembre 1988, le président de la Commission européenne, M. Jacques DELORS, tout en rappelant que les propositions de la Commission s'inscrivaient dans les conclusions du Conseil européen, a reconnu que ce plan pouvait être révisé à condition que l'objectif, à savoir la suppression des contrôles aux frontières, soit sauvegardé.

Les principales objections ou difficultés concernent en définitive les points suivants.

Au regard de la fourchette de taux à la valeur ajoutée, qui vont actuellement de 0 à 38 %, et qui devraient, selon la Commission, se situer entre 4 et 20 %, les principales difficultés concernent les pays qui verraient diminuer leurs recettes fiscales, comme le Danemark ou la France, ou qui craignent une poussée d'inflation, comme l'Espagne ou le Portugal. Au regard des problèmes de calendrier, la France a souhaité un étalement de ces mesures tout en acceptant la position de la Commission qui voudrait que des décisions soient prises rapidement, car celles-ci influencent le comportement des administrations, des entreprises et des financiers.

Enfin, le mécanisme de répartition des recettes est spécialement critiqué car il apparaît compliqué, bureaucratique et coûteux.

B) L'incidence française de cette position

Après l'adoption de la loi de finances pour 1989, la situation actuelle de la fiscalité française en matière de T.V.A. se caractérisera par l'existence de trois taux :

- un taux normal de 18,6 %,
- un taux majoré de 33,33 %, ramené en partie à 28 % depuis le 17 septembre 1988,
- un taux réduit de 5,5 %.

Les recettes fiscales de la France au titre de la T.V.A. sont de l'ordre de 500 milliards, soit un peu plus de 50 % des recettes fiscales nettes, et les taux moyens de T.V.A. sont en France supérieurs de 25 % à ceux de nos principaux concurrents, ce qui représente environ 100 milliards de Francs.

Sans entrer dans le détail des différents scénarii possibles, il apparaît que les pertes de recettes fiscales dues à l'harmonisation de la taxe à la valeur ajoutée seraient comprises entre 25 à 40 milliards de Francs, soit sous forme de suppression du taux majoré ramené au taux normal et du taux super réduit relevé au taux réduit, soit de suppression du taux majoré ramené au taux normal mais avec un alignement du taux réduit sur le taux super réduit.

D'après une étude de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris, le premier des préalables en matière d'harmonisation de la fiscalité indirecte consiste en l'établissement d'une classification communautaire des produits et des services par catégorie de taux de T.V.A., qui permettrait une simplification des procédures, puis, les frontières fiscales abolies, le maintien d'une concurrence loyale. Sur la base des taux actuels de 18,6 et de 7 %, le coût de cette mesure serait de l'ordre de 14 milliards de Francs, auxquels il faudrait ajouter 16 milliards de Francs représentant le coût de l'abaissement applicable à la fourniture d'énergie pour le chauffage et l'éclairage domestiques.

Le second préalable consisterait à élaborer une définition commune du lieu de facturation afin d'éviter que les entreprises puissent, aux seules fins de soumettre leurs ventes au taux de T.V.A. le plus avantageux, facturer leurs opérations à partir d'un

établissement situé dans un Etat membre à taux de T.V.A. moins élevé.

Le troisième préalable consiste dans le resserrement de la fourchette des taux de T.V.A. à un écart maximum de deux points, comme l'avait déjà souligné le Conseil économique et social qui, dans un rapport sur les chances et les risques pour l'économie française de la création du marché unique de 1993, avait indiqué que l'harmonisation des T.V.A. ne pourrait être achevée en 1993 et que la diminution de la taxe à la valeur ajoutée en France conduira inéluctablement à poser le problème d'une nouvelle répartition entre impôts directs et impôts indirects.

Pour ce qui concerne les accises, une harmonisation des droits correspondants, qui doit accompagner une harmonisation de T.V.A. pour éviter que ne soient annulés, par ce biais, les progrès accomplis en matière de T.V.A., devraient concerner dans un premier temps, en France :

- une augmentation des droits pesant sur les tabacs (soit une plus-value fiscale de 7,5 milliards de Francs),

- une diminution des droits indirects sur les produits pétroliers qui pèsent sur la compétitivité des entreprises (fuel, gaz industriels et gaz oil), pour une moins-value évaluée à 3 milliards de Francs.

Comme l'a encore souligné l'étude de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris, une harmonisation de la fiscalité indirecte ne peut laisser sous silence la nécessaire convergence des charges pesant sur les entreprises au regard des prélèvements sociaux, des comparaisons de pressions fiscales locales, enfin des effets de la restauration en France de l'impôt sur la fortune.

IV - LES MARCHES PUBLICS

Si la réitération, le 22 juin, des propositions de la Commission visant à l'inclusion dans le champ des directives ouvrant les marchés publics à la concurrence communautaire des secteurs encore exclus (fourniture d'énergie et d'eau, télécommunications et transports), ne semble pas près de réunir

l'accord nécessaire du Conseil, en revanche, un progrès récent a été enregistré avec l'adoption au Conseil "Marché intérieur" du 14 octobre d'une "position commune" sur la modification de la directive visant les marchés publics de travaux. Ont ainsi été surmontés les désaccords touchant à la définition du caractère de marché public (tout marché dont plus de 50 % du prix provient de fonds publics) et à la définition des "infrastructures". Le Conseil a écarté une objection allemande fondée sur les compétences propres des Länder et réservé le cas des travaux qui requièrent le secret. En revanche, la France a exprimé des réserves formelles sur les dérogations à la concurrence dans le choix des soumissionnaires au nom d'une "préférence régionale" dont on peut redouter, en l'état actuel d'imprécision du texte, qu'elle contribue un peu plus à définir une Europe à deux vitesses et ne prolonge des protections, voire des réflexes protectionnistes, peu compatibles avec le marché intérieur.

Le Conseil a ainsi adopté, à l'unanimité, sauf l'abstention de la délégation française, une position commune sur ce texte qui modifiera la directive de 1971 sur les marchés publics de travaux.

Par rapport à la directive de 1971, le nouveau texte étend le champ d'application de la directive à des entreprises privées pour des travaux d'infrastructures subventionnés directement à plus de 50 % et aux concessions pour l'exécution des travaux publics. Le seuil à partir duquel les marchés publics seront soumis au régime de la directive est établi à 5.000.000 écus.

Les règles de publicité sont plus étendues. La directive prévoit, entre autres, une pré-information au J.O. des Communautés européennes sur les caractéristiques essentielles des futurs marchés afin de permettre aux entreprises de préparer convenablement leurs offres. Elle prévoit également une publication des résultats des marchés passés.

La future directive prévoit aussi, pour la première fois, que les pouvoirs publics doivent se référer à des normes européennes et des spécifications techniques acceptées au niveau européen et auxquelles doivent satisfaire les entreprises exécutant les marchés.

Cette position commune sera transmise au Parlement européen pour deuxième lecture, conformément à la procédure de coopération introduite par l'Acte unique. Après adoption, les Etats membres disposeront d'un an pour la mettre en oeuvre. Toutefois, cette période sera prolongée jusqu'au 1er mars 1992 pour la Grèce, l'Espagne et le Portugal.

Par ailleurs, le Conseil, saisi d'une proposition de directive prévoyant certaines mesures de recours et de contrôle en matière de marchés publics destinées à renforcer l'application effective des règles établies par la directive "marchés publics de travaux" ainsi que par la directive "marchés publics des fournitures" adoptées le 22 mars 1988, n'a pas encore arrêté de position commune sur ce texte complémentaire et important.

Le Conseil a été à nouveau saisi le 22 juin 1988 par la Commission de deux propositions de directives visant l'ouverture des marchés passés dans les secteurs de l'énergie, de l'eau, des transports et des télécommunications qui, jusqu'à présent, sont exclus du régime des directives sur les travaux et sur les fournitures.

La codification ancienne et particulièrement transparente en France des procédures d'attribution des marchés publics pourrait constituer un handicap si, se combinant avec la très large acception d'un secteur public, au surplus largement concentré à l'échelon national, elle avait pour effet de soumettre une part relativement plus importante des investissements et des approvisionnements que dans d'autres Etats membres pratiquant des modes de gestion des services publics plus diversifiés et surtout plus décentralisés. Enfin, les disparités dans la définition et dans l'organisation des services publics, si elles ne sont pas réduites, entraîneraient des disparités parallèles dans le champ d'application des directives (la structure spécifique en France de la distribution d'eau et de la fourniture d'électricité comporterait ainsi un risque de pénalisation vis-à-vis des mêmes secteurs en RFA par exemple).

Enfin, la Commission, sans attendre le parachèvement de la réglementation communautaire des marchés publics, a publié une décision aux termes de laquelle l'intervention des concours communautaires (fonds structurels et autres instruments financiers de la Communauté) ne pourrait plus être demandée pour financer des projets ne respectant pas les règles communautaires de passation des marchés publics.

Aussitôt qu'une constatation en ce sens sera faite, les paiements seront suspendus et, le cas échéant, la restitution des crédits déjà accordés pourra être demandée. La Commission pourra, en outre, engager une action devant la Cour de justice, même après la fin de l'opération de financement. Tous les marchés publics concernant des projets ou programmes financés par un fonds structurel ou un instrument financier communautaire feront, dès lors, l'objet d'un contrôle renforcé :

portant notamment sur le respect des règles en matière de publicité, d'avis de marché et d'adjudication.

A toutes fins utiles, une campagne d'information sera organisée, de manière que les éventuels bénéficiaires d'un concours financier de la Communauté connaissent leurs obligations.

De son côté, la Banque européenne d'investissement (BEI) s'attachera à ce que les projets d'infrastructure au financement desquels elle apporte son concours fassent l'objet d'appels d'offres auprès de toutes les entreprises de la Communauté, et la Commission entend également appliquer les règles communautaires à l'occasion des marchés qu'elle conclut pour son propre fonctionnement.

V - LE DROIT COMMERCIAL EUROPEEN

Afin de favoriser le développement d'une industrie proprement européenne, la Commission s'est attachée à définir un cadre juridique favorable aux activités transfrontières.

Prenant acte de l'extrême difficulté de parvenir à une harmonisation de traditions juridiques hétérogènes, la Commission, après avoir rappelé les orientations souhaitables pour créer "un environnement fiscal, juridique et financier propice à la coopération industrielle et technologique entre entreprises d'Etats membres différents", dans une communication au Conseil et au Parlement européen, leur a de même adressé, le 8 juin 1988, un "mémoire" sur le statut de la société européenne.

A partir des avis recueillis auprès du Conseil, du Parlement européen et des partenaires sociaux, la Commission rédigera une nouvelle proposition, tenant compte à la fois des travaux antérieurs, de l'expérience des "blocages" rencontrés, et de l'accueil de ses nouvelles propositions.

Dans le mémoire du 8 juin, la Commission rappelle qu'elle a poursuivi l'édification d'un droit européen des sociétés selon deux méthodes complémentaires : d'une part, l'harmonisation progressive, selon un statut juridique unique et uniforme, des différents droits nationaux ; d'autre part,

l'institution d'une "société anonyme européenne" dont le choix serait facultatif et pourrait coexister avec les différents statuts nationaux jusqu'à leur harmonisation complète.

A) L'harmonisation du droit des sociétés

Des progrès appréciables ont déjà été accomplis avec l'adoption de quelque sept directives, même si un certain nombre de problèmes importants doivent encore être résolus par d'autres directives déjà proposées et en instance depuis plusieurs années pour certaines ou en cours d'élaboration.

Parmi celles-ci, la cinquième directive sur le droit des sociétés, proposée en 1972, présente un intérêt particulier. Une proposition modifiée a été présentée en 1983, dans laquelle les points essentiels de l'avis du Parlement européen ont été intégrés.

Cette proposition de directive a essentiellement pour objet d'établir des règles contraignantes pour toutes les sociétés anonymes en ce qui concerne la structure interne et le mode de décision, notamment la composition du conseil de surveillance et du directoire, et de prévoir différents modèles équivalents de participation des travailleurs, au moins pour les sociétés les plus importantes (1000 travailleurs au moins).

La proposition de directive en est actuellement à son deuxième examen par le Conseil. En ce qui concerne les questions de structure, il semble que les conditions d'une décision au niveau politique soient à peu près réunies ; en revanche, les travaux sur la participation des travailleurs sont beaucoup moins avancés, même si des progrès ont été réalisés depuis 1972 sur le plan national, et malgré les assouplissements apportés à cet égard dans la proposition modifiée. Il faudra sans doute attendre l'issue de la troisième lecture, qui pourrait n'intervenir que dans deux ou trois ans, pour évaluer en fin de compte les chances d'adoption au niveau politique de la totalité de la cinquième directive. C'est dire combien la voie de l'harmonisation du droit des sociétés est laborieuse.

En outre, la coordination, même si elle est poussée aussi loin que possible, ne permettra pas d'uniformiser totalement le cadre national dans lequel les entreprises peuvent exercer leurs activités.

Cela ne gênera peut-être pas, observe la Commission, les entreprises qui opèrent dans un autre Etat membre que l'Etat d'origine, mais cela peut compliquer la coopération transfrontalière entre les entreprises, étant donné que celles-ci devront toujours se conformer à des systèmes juridiques nationaux différents ayant conservé leurs caractéristiques propres.

B) L'institution d'une société anonyme européenne.

Prenant acte de ces difficultés, la Commission a proposé de compléter son programme en matière de droit des sociétés selon une deuxième approche : la création d'un cadre juridique unique au niveau communautaire, indépendant - bien que proche - des législations nationales (coordonnées) sur les sociétés avec lesquelles le nouveau statut pourrait coexister aussi longtemps que ne serait pas achevée l'oeuvre d'harmonisation.

Cette deuxième méthode, fondée sur l'article 235 du traité CEE, offrirait aux sociétés nationales un cadre juridique supplémentaire, et donc facultatif, pour la coopération industrielle transfrontalière, qui éviterait les difficultés et les complications liées à l'existence de plusieurs systèmes juridiques nationaux à respecter.

Un premier règlement a d'ores et déjà été adopté : le règlement sur le groupement européen d'intérêt économique, adopté par le Conseil en juillet 1985 et applicable à compter du 1er juillet 1989.

En revanche, l'accord n'a jamais pu se faire sur la proposition de règlement sur le statut de la société anonyme européenne en instance depuis... 1970 ! (modifié en 1975), et au sujet duquel les négociations au Conseil ont été suspendues en 1982.

La Commission envisage, cependant, de reformuler ses propositions, à partir des réactions au mémorandum. Nullement découragée malgré ce "blocage", et faisant valoir qu'il n'est pas possible pour les entreprises de constituer une société réunissant au sein d'une même entité juridique des unités de production (ou de prestation de services) situées dans plusieurs Etats membres, la Commission souligne que la réalisation du grand marché intérieur passe par la suppression de ces obstacles, étant entendu

que les diverses formes de sociétés nationales subsisteraient à côté de la société de droit européen dont la création n'empêcherait pas de poursuivre l'harmonisation du droit des sociétés des différents États membres.

Selon la Commission, la situation actuelle met l'industrie européenne dans une situation d'infériorité par rapport à ses concurrents américains et japonais qui sont en mesure de mobiliser des ressources humaines et financières sur une base plus large et ce, notamment, dans les secteurs de haute technologie qui exigent la réunion de compétences diverses et de capitaux importants. Au surplus, observe la Commission, il n'est pas logique de ne pas pouvoir constituer d'unité de production européenne, dès lors que des liaisons financières peuvent être établies, par l'intermédiaire de holdings notamment. La Commission estime, enfin, que l'existence d'une société de droit européen devrait limiter le recours trop fréquent et parfois contestable aux offres publiques d'achat qui sont devenues l'un des principaux instruments de la restructuration, "alors même qu'elles ne sont pas sans provoquer des traumatismes dans le corps social dans la mesure où elles se réalisent en dehors de l'expression et de la participation des salariés".

Eu égard au projet de statut de société anonyme européenne proposé en 1970 et qui n'a jamais abouti, et compte tenu de l'harmonisation du droit des sociétés intervenue depuis lors, la Commission propose un statut juridique qu'elle veut "simple et pratique" (laissant de côté de nombreux aspects du précédent projet), un statut fiscal "simple et attrayant" (imposition globale selon le régime en vigueur au lieu du siège social, après compensation des bénéfices et des pertes enregistrés par ses autres établissements) (1). Elle expose également les termes du choix entre trois formules en ce qui concerne la participation des travailleurs à la gestion de la société.

La Commission rappelle les différentes options possibles en matière de participation des travailleurs :

- règles d'information et de participation fixées dans le statut lui-même et uniformes pour toutes les sociétés constituées sur ce modèle unique (conseil de surveillance composé d'un tiers de représentants des actionnaires, un tiers de représentants des

(1) Cf. à ce sujet les observations de M. Jacques-Henri DAVID devant le colloque organisé au Sénat par M. Jean FRANCOIS-PONCET les 19 et 20 octobre 1988, et spécialement l'évaluation des mesures souhaitables en matière de consolidation européenne des résultats dans les groupes de sociétés et des risques de délocalisation pour cause de disparités fiscales.

travailleurs et un tiers de membres cooptés par ces deux groupes et représentant les intérêts de caractère général) ;

Rappelons que ce régime, adopté par le Parlement européen lors de l'examen de la proposition initiale, est la cause même du blocage, la plupart des Etats membres le rejetant (plus ou moins ouvertement).

- la règle du pays d'établissement (moyennant la protection des droits acquis des travailleurs dans les établissements installés dans les Etats membres où il existe une réglementation en matière de participation des travailleurs) ;

Procédure que la Commission estime contradictoire avec le principe de base selon lequel la société européenne est exempte de tout lien juridique important avec un système national et est régie exclusivement par le statut, et qui conduirait à la création de sociétés européennes différentes en fonction de caractéristiques nationales diverses.

- un choix des principales options prévues dans la cinquième directive sur le droit des sociétés :

. élection par les travailleurs d'une partie des membres du conseil de surveillance, pour un nombre de sièges non inférieur à un tiers ni supérieur à la moitié (système "allemand") ;

. participation des travailleurs par le biais d'un organe qui les représente, distinct des organes sociaux (systèmes français et italien du comité d'entreprise). Cet organe a le droit d'être informé régulièrement sur la marche des affaires de la société et de demander des rapports sur certaines activités de la société ; en outre, il a, vis-à-vis de l'organe de surveillance (ou d'administration), le droit d'être informé et consulté avant toute réunion de cet organe ; à cet effet, il reçoit tous les renseignements relatifs à l'ordre du jour de la réunion. Dans certains cas, lorsque l'organe de décision ne partage pas l'avis exprimé par les travailleurs, il doit leur en communiquer les raisons ;

. participation des travailleurs selon des systèmes ayant fait l'objet d'un accord collectif, à conclure au sein de chaque entreprise (système nordique).

A partir de cette exploration des différentes structures possibles, la Commission propose un système qui, selon elle, a de meilleures chances de réunir un accord des différents partenaires

(représentants des Etats membres au Conseil, Parlement européen, mais aussi, partenaires sociaux, notamment dans le cadre du Conseil économique et social des Communautés) que les projets antérieurs, encastrés depuis près de vingt ans.

Selon la Commission, le système retenu :

- doit être inspiré des principes gouvernant les systèmes de participation des Etats les ayant développés, tout en étant suffisamment flexible pour permettre de réaliser un accord entre partenaires sociaux ;

- ne doit pas nécessairement être uniforme. Il convient de laisser le choix aux entreprises entre différentes formules reflétant les traditions de la plupart des Etats membres, le choix étant soumis à une concertation avec les travailleurs pour lesquels la formule retenue aurait des conséquences.

Il pourrait néanmoins être spécifié, afin de faciliter l'adéquation de la société européenne à l'environnement juridique dans lequel elle opère, que les Etats membres auraient le pouvoir de limiter le nombre de formules pour les sociétés implantées sur leur territoire. Ainsi, ils ne pourraient plus craindre que les entreprises déjà constituées selon leur droit national n'utilisent le statut de société européenne comme moyen d'échapper des dispositions du droit national sur la participation. De la sorte, il serait loisible par exemple aux autorités allemandes de préférer que les sociétés européennes adoptent, lorsqu'elles sont constituées sur leur territoire, un système de participation "à l'allemande".

En outre, précise le mémorandum, la participation ne doit pas être instaurée si le personnel de la société y est opposé ; le système ne peut fonctionner sans leur appui. On peut en principe obtenir ce résultat soit en rendant la participation des travailleurs obligatoire pour la société européennes à moins que son personnel ne s'y oppose par vote, soit en subordonnant la participation des travailleurs dans la société européenne à une demande de leur part. D'ailleurs, la formule finalement retenue s'appliquera à la seule société européenne et pas aux éventuelles entreprises liées à celle-ci.

Ainsi, la Commission, adoptant une démarche toute de pragmatisme, propose qu'à côté de la progressive harmonisation, élément par élément, des douze régimes nationaux du droit des sociétés, soit institué un droit d'emblée communautaire offrant trois statuts d'ailleurs proches des trois principaux types existants dans les Etats membres. Constatant l'échec de fait des

propositions de statut unique devant se substituer, selon la méthode souvent allergogène de la "tabula rasa", aux différentes traditions du droit commercial des Etats membres, la Commission espère permettre, à la suite de ce mémorandum, de relancer efficacement le processus d'harmonisation : les statuts existants se feraient peu à peu moins hétérogènes avec l'entrée en vigueur des directives de rapprochement, et les agents économiques se familiariseraient avec un régime communautaire suffisamment souple, puisque comportant trois options d'ailleurs inspirées des statuts existants, pour s'adapter aux besoins des partenaires sociaux.

A terme, le mouvement parallèle de réduction des différences entre les grandes catégories de régimes nationaux peu à peu rapprochées et le choix de plus en plus fréquent de l'une des formes du statut européen, voisines elles-mêmes de ces catégories quasi-harmonisées, devrait tout naturellement amener à la définition de statuts communs et uniformes, mais non uniques ce qui n'était ni souhaitable, sans doute, ni possible, l'expérience l'a montré.

Le Conseil a eu un premier échange de vues sur les propositions contenues dans ce mémorandum, propositions qui seront à l'ordre du jour du Conseil européen de Rhodes les 2 et 3 décembre 1988, dont les conclusions pourraient permettre à la Commission de préciser ses propositions dans un nouveau projet de directive.

VI - LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

A) Le rapport annuel sur la politique de la concurrence

La Commission a transmis début juin aux autres institutions communautaires son dix-septième rapport annuel sur la politique de concurrence portant sur l'année 1987.

Selon M. SUTHERLAND, commissaire responsable de la concurrence qui a, une nouvelle fois, insisté sur la nécessité d'éliminer les obstacles à la concurrence dans la perspective de l'achèvement du marché intérieur, l'année 1987 aura été

marquée par des résultats significatifs dans plusieurs domaines, notamment :

- règlements d'exemption, au regard de la prohibition des ententes, de certaines catégories d'accords : des progrès décisifs ont été accomplis en ce qui concerne les accords de savoir-faire, de telle sorte que certaines catégories de ceux-ci devraient bientôt bénéficier d'un règlement d'exemption qui permettrait de les déclarer non contraires aux règles de concurrence et de favoriser la diffusion de l'innovation ;

- transports : 1987 apparaît comme une année fondamentale aussi bien pour le transport maritime que pour le transport aérien, domaine dans lequel, jusqu'ici, la fixation des prix en commun et la répartition des capacités étaient la règle ;

- télécommunications : la mise en oeuvre du livre vert rédigé par la Commission vient de commencer par l'adoption d'une directive tendant à libérer le marché des équipements de terminaux (J.O.C.E., n° L 131 du 27.5.1988) ;

- monopoles d'Etat : la Commission poursuit son action en vue d'obtenir leur aménagement, dans les nouveaux Etats membres notamment, l'objectif étant un traitement strictement semblable des entreprises publiques et privées ; la France vient, d'ailleurs, d'être censurée par la Cour de Justice des Communautés pour avoir incomplètement exécuté un précédent arrêt du 21 juin 1983, en ne permettant pas que le prix de vente au détail des tabacs manufacturés soit librement fixé par les fabricants communautaires ou importateurs (arrêt du 13.7.1988) ;

- aide des Etats : les procédures suivies par la Commission ont été améliorées, et les critères selon lesquels elle évalue les aides nationales clarifiés. De plus, la Commission sera bientôt en possession de l'inventaire des aides nationales à l'établissement duquel ses services travaillent depuis plusieurs années. Il ne saurait toutefois être question d'éliminer toutes les aides, et la Commission autorisera celles qui favorisent l'amélioration des structures économiques de la Communauté.

En ce qui concerne la France, pour compléter le bilan de la politique de la concurrence en 1987, il convient de signaler, pour 1988, que la Cour de Justice a suivi la Commission en considérant que les prêts du Fonds industriel de modernisation (F.I.M.) équivalaient à des aides faussant la concurrence et prohibées par l'article 92 du Traité (arrêt du 13.7.1988) ; la Commission a déclaré incompatible avec le marché commun une

aide à la construction d'un transbordeur destiné au trafic trans-Manche (J.O.C.E. du 4.8.1988) ; de même, la Commission, examinant les concours sur fonds publics à la Régie RENAULT, a adopté la position suivante (J.O.C.E. du 11.8.1988) :

En 1985 et en 1986, le gouvernement français a apporté à RENAULT huit milliards de Francs sous la forme de dotations en capital.

Selon la Commission, ces aides, ainsi que le projet tendant à racheter douze milliards de Francs de créances, en 1988, après le changement de statut de la régie nationale des usines RENAULT, sont compatibles avec le Marché commun, à condition toutefois que le gouvernement français :

- respecte l'engagement qu'il a pris de ne pas procéder au versement d'une partie ou de la totalité des douze milliards de francs français prévus pour le rachat des créances avant de modifier, conformément à sa notification du 20 octobre 1987, le statut de la R.N.U.R. en un régime de droit commun, et ce, sans préjudice de la propriété du capital de l'entreprise ; d'affecter le montant de douze milliards de francs français exclusivement au remboursement des dettes et, en priorité, à celui des dettes à taux préférentiel. Au cas où le changement du statut n'interviendrait pas avant le 31 décembre 1988, l'autorisation deviendrait caduque ;

- respecte l'engagement qu'il a pris de s'abstenir d'accorder toute aide supplémentaire au groupe RENAULT sous la forme de dotations en capital et s'abstienne d'accorder toute autre forme d'aide dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire ;

- respecte l'engagement pris quant à la réalisation du plan de restructuration de RENAULT d'ici à la fin de 1990 selon les modalités qui ont été communiquées à la Commission ;

- veille à ce que les futures recettes nettes résultant des différents contrats relatifs à la cession d'American Motors Corporation (A.M.C.) soient reversées à l'Etat.

Enfin, à la mi-1989, mi-1990 et mi-1991, le gouvernement français devra adresser à la Commission un rapport concernant les comptes du groupe RENAULT, ses capacités, sa production, sa politique de prix et ses exportations intracommunautaires par produit, ainsi qu'un inventaire détaillé des mesures de restructuration, des rachats de créances et des cessions d'actifs accomplis au cours de l'année civile écoulée.

En revanche, la Commission a estimé que les aides accordées, en 1984 (750 millions de francs) et en 1985 (500 millions de francs), sous la forme de prêts du Fonds industriel de modernisation (F.I.M.), étaient incompatibles avec le Marché commun et devaient être remboursées ou, éventuellement, assorties d'un taux d'intérêt conforme à celui du marché, la bonification d'intérêt de 227,25 millions de francs dont RENAULT a bénéficié jusqu'alors devant être remboursée.

La Commission admettrait donc les différents apports de capitaux publics à des conditions assez strictes, on le voit, notamment quant à la modification des statuts de la Régie nationale "en un régime de droit commun" d'ici à la fin de 1988, alors même que l'article 222 dispose que le Traité de Rome "ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les Etats membres", admettant donc la souveraineté des Etats pour définir le "secteur public" et ses modes de gestion, article qui, il est vrai, doit le lire à la lumière d'autres dispositions du Traité, et notamment de l'article 90 :

"1. Les Etats membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édicent ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent traité, notamment à celles prévues aux articles 7 et 85 à 94 inclus (règles de concurrence).

2. Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.

3. La Commission veille à l'application des dispositions du présent article et adresse, en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux Etats membres."

La Commission a également ouvert des procédures d'enquête sur les aides aux ports maritimes (investissements d'infrastructures dans les ports autonomes, garanties d'emprunts et dotations en capital) et sur un projet d'aide en faveur de la filature du Hainaut à Valenciennes (primes d'aménagement du territoire).

On rappellera pour mémoire que la RFA, où les aides sont le plus souvent décentralisées ou habilement imputées à des actions bénies par la Commission (tel Land prendra à sa charge au titre de la "protection de l'environnement" le système d'épuration des rejets d'une usine polluante, la soulageant d'investissements coûteux), est en train de mettre en place un plan d'aides aux régions d'Allemagne les moins prospères de quelque... 30 milliards de D.M.

B - Le contrôle des concentrations

1. Un projet qui soulève des réticences

Le Conseil (formation "marché intérieur") a repris dans sa séance du 22 juin 1988, l'examen de la proposition de la Commission d'instituer, par un Règlement communautaire, un contrôle préalable des concentrations d'entreprises.

On sait que la proposition initiale, transmise au Conseil en 1973 y rencontra un accueil peu empressé puisque, même modifiée en 1981, 1984 et 1986, elle ne put y recueillir l'accord nécessaire.

Certains Etats membres ont soulevé la légitimité même d'une réglementation qui aboutit, en fait, à ajouter au Traité (qui déclare, aux articles 85 à 90, incompatibles avec le marché commun les ententes et les abus de position dominante entravant le jeu de la concurrence, la Commission ayant compétence a posteriori pour poursuivre les infractions) par un Règlement instituant un contrôle préalable des opérations de concentration. On observera que, fondé sur l'article 235 du Traité (1), ce Règlement serait directement applicable dans les Etats membres, sans requérir, à la différence des directives (2), un débat parlementaire de transposition en droit interne, alors même qu'il intervient dans des matières aussi indiscutablement législatives que le droit de propriété et surtout le droit pénal (il prévoit des amendes de quelque 2 millions d'Ecus, c'est-à-dire 14 millions de francs ! et des astreintes de 100.000 Ecus par jour, soit 700.000 F.).

(1) Actions apparaissant "comme nécessaires", mais non prévues parmi les compétences communautaires.

(2) Alrs même que l'article 87 dispose que "le Conseil... arrête tous règlements ou directives utiles en vue de l'application des principes figurant aux articles 85 et 86 traitant des atteintes à la concurrence".

Outre ce désaccord sur la légitimité même du fondement de la proposition par rapport au Traité et la question de son contrôle démocratique par les Parlements, le texte a échoué jusqu'ici sur plusieurs points : les critères d'application du Règlement et la définition des concentrations soumises au contrôle préalable ; les exemptions ; l'étendue de l'obligation de notification préalable et l'effet suspensif ou non de cette notification ; enfin, sur le problème, qui n'est pas le moins ardu, des compétences de la Commission.

2. La nouvelle proposition de la Commission

La Commission, estimant que ce texte est un élément nécessaire de l'établissement du marché intérieur, a de nouveau modifié sa proposition, à la suite des observations et des critiques émises par le Conseil, lors de son examen le 30 novembre 1987.

Le texte soumis au Conseil le 22 juin 1988 ne diffère de la proposition antérieure que par un relèvement du seuil d'application du Règlement, de 750 millions d'Écus à 1 milliard d'Écus. Toute opération serait ainsi déclarée "de dimension communautaire" dès lors qu'elle a un caractère transfrontalier et que le chiffre d'affaires total réalisé sur le plan mondial par toutes les entreprises concernées atteint 1 milliard d'Écus.

On observera que ce seuil, que les milieux industriels jugent encore très bas, est précisément... celui que retient la réglementation française pour contrôler les concentrations au regard de la concurrence sur le seul marché national.

En vue de désarmer les réserves de certains grands Etats membres sur la compétence de la Commission pour contrôler toutes les restructurations industrielles et financières, avec le pouvoir discrétionnaire d'autoriser les ententes qu'elle jugerait bonnes, (comme contribuant "à l'amélioration de la production et de la distribution, à la promotion du progrès technique ou économique ou à l'amélioration de la structure de concurrence à l'intérieur du marché commun, ou tenant dûment compte de la compétitivité des entreprises concernées au regard de la concurrence internationale ainsi que de l'intérêt des consommateurs"), c'est-à-dire de contrôler et d'orienter toute la

consommateurs"), c'est-à-dire de contrôler et d'orienter toute la politique économique des Etats membres, la Commission a inclus dans sa nouvelle proposition, l'institution d'un "comité consultatif" réunissant des fonctionnaires désignés à raison de un par Etat membre, et rendant des avis dont "la Commission tient le plus grand compte" !⁴

Lors de l'examen de cette nouvelle rédaction de la proposition de Règlement, le 22 juin 1988, le Conseil a accepté le principe d'une notification préalable des opérations de concentration "de dimension communautaire", chargeant cependant le Comité des représentants permanents de poursuivre la recherche de solutions plus satisfaisantes aux problèmes suivants :

- articulation entre la réglementation communautaire éventuelle et les réglementations nationales existantes (en sauvegardant "les intérêts légitimes des Etats membres") ;

- effet suspensif ou non de la procédure d'examen par la Commission (alors qu'il n'est pas prévu par la réglementation allemande par exemple) et raccourcissement des délais d'examen (qui peuvent, aux termes de la proposition de la Commission, atteindre six mois, ce qui, combiné à l'effet suspensif, paraît à nombre de représentants des Etats membres comme aux industriels et banquiers concernés, peu adapté aux exigences des décisions économiques) ;

- définition du critère d'interdiction d'une opération de concentration (non pas, "in abstracto", tout changement substantiel de la structure de la concurrence, mais, "in concreto", seulement ceux qui sont de nature à porter effectivement atteinte à la concurrence communautaire.

3. L'examen par le Parlement européen

Le Parlement européen, examinant à son tour la proposition de règlement, le 26 octobre 1988, l'a substantiellement amendée.

Ainsi, il propose d'étendre au préjudice éventuellement causé au marché de l'emploi et aux droits collectifs des travailleurs, le critère d'interdiction des concentrations (dans un texte censé favoriser la concurrence...); l'assemblée de Strasbourg propose également d'exclure toute application des droits nationaux aux opérations de concentration entrant dans le

champ d'application du Règlement; de relever de 20 à 25% la part du marché communautaire contrôlée, en deçà de laquelle les opérations de concentration sont présumées compatibles avec le marché commun; d'élargir la définition des opérations équivalant à une concentration; de faire publier par les soins de la Commission tous les "éléments essentiels" de l'opération notifiée (sous la seule réserve des "intérêts légitimes des entreprises en matière de protection de secrets professionnels"); de mentionner expressément l'atteinte au maintien d'une concurrence effective par la création ou le renforcement d'une position dominante et non plus seulement le simple "changement substantiel de la structure de la concurrence à l'intérieur de la Communauté" comme cause d'intervention de la Commission; de ramener à un mois à compter de la notification le délai d'engagement de la procédure d'examen, mais en revanche de supprimer la présomption d'autorisation tirée du silence de la Commission.

La Commission devra donc saisir à nouveau le Conseil de la proposition de Règlement, assortie de son avis sur les amendements adoptés par le Parlement. Tous les motifs de réticence de certaines délégations (et non des moindres) n'ayant pas été levés, et, s'agissant d'une "action" fondée sur l'article 235 du Traité, requérant donc l'unanimité du Conseil, il est à craindre que le contrôle communautaire des concentrations industrielles et financières par la Commission ne doive être inscrit à plusieurs séances encore de Conseils marché intérieur.

VII - VOLET EXTERIEUR DU GRAND MARCHÉ

Depuis plusieurs mois, la Commission s'attache à réfuter les accusations selon lesquelles l'achèvement du marché intérieur transformerait la Communauté en "forteresse" fermée aux importations en provenance des Etats tiers. Comme la Délégation l'a plusieurs fois affirmé, c'est en fait le risque inverse que présente la constitution d'un marché de 320 millions de consommateurs doté de normes, de standards et de procédures uniformes, dans lequel les entreprises non européennes s'implanteront avec la même facilité qu'actuellement et profiteront des économies d'échelles au même titre que les entreprises communautaires.

Afin donc de dissiper les oppositions extérieures que pourrait susciter la marche vers 1992, oppositions auxquelles le déroulement actuel de l'Uruguay round servirait aisément de caisse de résonance, la Commission a posé quelques principes de base concernant les aspects externes du grand marché : celui-ci ne sera pas protectionniste, la Communauté ayant intérêt à un commerce international ouvert et libre, la Communauté respectera ses obligations internationales, en particulier celles contractées au G.A.T.T. et celles découlant des accords de coopération passés avec certains pays (accords de Lomé, accords méditerranéens), le grand marché doit contribuer au renforcement du système multilatéral sur une base de réciprocité.

Dans une note du porte-parole de la Commission publiée à la fin d'octobre dernier, certains aspects spécifiques de la dimension externe du grand marché sont envisagés et quelques lignes directrices posées :

A) Effets externes de l'élimination des frontières physiques

La création du marché intérieur entraînera l'élimination des dernières disparités dans les régimes à l'importation et à l'exportation. En effet, il existe à l'heure actuelle un certain nombre de restrictions quantitatives dans les Etats membres de la Communauté qui concernent notamment les pays d'Europe de l'Est, le Japon et les quotas nationaux existants dans le cadre des accords textiles ou encore du S.P.G. (système de préférences généralisées). L'achèvement du grand marché impliquera la disparition de restrictions quantitatives et nécessitera des règles d'importation unifiées à l'égard des pays tiers.

Toutefois, il se peut que dans un certain nombre de domaines sensibles, les mesures nationales doivent être remplacées par des mesures au niveau communautaire. Si cela était le cas, la Communauté le ferait en conformité avec ses obligations internationales et après discussion avec ses partenaires. Ces mesures n'entraîneraient pas un niveau accru de protection par rapport à la situation actuelle.

B) Elimination des frontières techniques

1) Normes, standards, certifications

L'élimination des obstacles techniques au commerce, qu'il s'agisse des règles techniques, des normes, des essais, des certificats..., se fera soit par voie d'harmonisation soit par voie de reconnaissance mutuelle.

Pour la reconnaissance mutuelle des règles techniques, tout produit introduit sur le territoire de la Communauté, s'il satisfait à la législation du pays d'entrée et s'y trouve en libre pratique, bénéficie en principe de la libre-circulation dans toute la Communauté. Pour l'harmonisation, les organismes européens de normalisation (CEN, CENELEC, ...) travaillent systématiquement sur la base des travaux internationaux. Dans le cas où ceci est nécessaire, les règles techniques harmonisées seront établies dans le respect des règles du G.A.T.T. Enfin, en ce qui concerne les essais et certifications, la Communauté envisage de négocier des accords de reconnaissance mutuelle.

2) Les marchés publics

Pour les secteurs relevant du code du G.A.T.T., 1992 singifiera que les filiales européennes des entreprises étrangères auront le même accès que les compagnies européennes ; les fournisseurs non implantés dans la Communauté resteront gouvernés par les dispositions du code du G.A.T.T. qui prévoit notamment que les signataires s'accordent un accès réciproque non discriminatoire.

Toutefois le programme 1992 prévoit l'ouverture de secteurs non couverts par le code du G.A.T.T. (eau, transport, énergie, communications). Dans ces secteurs, la Communauté est prête à négocier avec ses partenaires l'accès aux bénéfices du marché intérieur pour assurer l'équilibre des avantages accordés.

3) Libre circulation des capitaux

La directive adoptée par le Conseil est fondée sur le principe d'une libération erga omnes des mouvements de capitaux.

4) Les services

La création du marché intérieur est destinée à éliminer la fragmentation existante des marchés communautaires en matière de services.

Dans ce domaine, en l'absence de règles multilatérales, la Communauté cherchera à organiser l'accès des entreprises des pays tiers sur la base d'une ouverture réciproque du marché de ces pays.

La Communauté retient dans ce domaine quatre secteurs qui méritent une attention particulière :

- les services financiers

La deuxième directive bancaire en discussion au Conseil prévoit la possibilité de conditions de réciprocité pour les nouveaux venus.

Mais il doit être clair qu'il n'est pas question de priver les filiales des compagnies étrangères déjà établies dans un Etat membre de la Communauté de leurs droits acquis.

- transports : à l'heure actuelle, de nombreux accords bilatéraux existent entre Etats membres et pays tiers. La substitution progressive d'accords communautaires à ces accords bilatéraux sera examinée en fonction des progrès de la politique commune des transports.

- les télécommunications : la Commission proposera une analyse des accords de réciprocité qui ont été et continuent à être négociés par les Etats membres pour pouvoir en tirer les conséquences sur le plan de l'action communautaire.

- les services d'information : les services d'information bénéficieront directement du marché unique dans la mesure où, s'ils sont vendus dans un seul Etat membre, ils peuvent l'être dans l'ensemble de la Communauté. La Commission examinera

dans quelle mesure un régime extérieur commun pourrait être instauré pour définir les conditions d'accès au marché.

5) La concurrence

La création du marché intérieur s'accompagnera d'une intensification de la politique de concurrence et notamment du contrôle des aides. Les cartels, entente ou abus de position dominante qui ont un effet sur le territoire de la Communauté, relèveront du droit communautaire.

6) Offres publiques d'achat (OPA)

Au cas où il y aurait des dispositions communautaires sur les OPA, et dans le cas où une entreprise d'un pays tiers serait l'acquéreur, il faudrait examiner la possibilité d'inclure des clauses permettant d'obtenir des conditions comparables pour nos entreprises dans le pays tiers concerné.

CHAPITRE V

LES QUESTIONS SOCIALES ET CULTURELLES

I - LA DIMENSION SOCIALE DU MARCHÉ INTERIEUR : UNE ARDENTE OBLIGATION ?

On sait que l'idée d'une Europe sociale avait été lancée par la France dans un mémorandum en novembre 1981. Rencontrant un accueil plus poli que constructif, elle fut néanmoins remise à l'ordre du jour par la Commission, le Président Jacques DELORS déclarant à maintes reprises, dans le droit fil du thème assez compréhensif de la "cohésion économique et sociale" communautaire, que le défi de 1992 ne pourrait être relevé que si tous les citoyens se sentaient mobilisés et, par conséquent, en attendaient des progrès sociaux en contrepartie des enjeux économiques.

A - Le programme de la Présidence grecque

La Présidence grecque avait d'ailleurs réservé une place éminente au projet d'un "espace social unique" dans son programme annoncé devant le Parlement européen le 8 juillet 1988, reprenant les thèmes exposés dans un mémorandum de juin 1988 entièrement consacré à l'Europe sociale : la Grèce proposait à la Communauté de promouvoir les actions suivantes :

- renforcement de la protection, la sécurité et l'hygiène des travailleurs sur le lieu de travail (application de l'article 118 A de l'Acte unique) ;

- développement du dialogue entre partenaires sociaux (application de l'article 118 B de l'Acte unique) ;

- lutte contre le chômage et formation professionnelle des jeunes qui revêtent une importance particulière pour la Communauté ;

et des progrès également dans les domaines suivants : santé et sécurité sociale ; égalité hommes-femmes ; enseignement et culture ; politique démographique.

Plus particulièrement, aux fins de l'application de l'article 118 A, il conviendra, selon la présidence grecque, de faire avancer "l'examen de la directive-cadre et de chacune des directives relatives à la protection des travailleurs sur le lieu de travail ainsi que des directives relatives à la protection des travailleurs contre les risques liés à une exposition à diverses substances dangereuses".

En ce qui concerne l'application de l'article 118 B (dialogue entre les partenaires sociaux, etc.), la Présidence grecque propose : "de promouvoir les propositions relatives :

- à l'information et à la consultation des travailleurs dans les entreprises ;

- aux contrats de travail, comportant des dispositions minimales en matière de protection sociale des travailleurs et le renforcement du dialogue social sur la base d'une coopération stratégique visant à favoriser le développement économique".

Dans le domaine de la santé, la Présidence grecque se propose "de faire avancer l'examen des deux directives relatives à l'étiquetage des produits du tabac et à la teneur maximale en goudron des cigarettes".

Dans le cadre de la promotion de l'espace social, la Présidence grecque estime nécessaire : "d'organiser la deuxième phase du programme COMETT II ; de faire avancer l'examen des mesures relatives à l'éducation et à la culture ; de faire également progresser les mesures relatives à l'Europe des citoyens ; de promouvoir le programme de lutte contre la pauvreté".

Ce chapitre du programme se termine par la déclaration suivante :

"La création des conditions nécessaires à la réalisation de l'espace social unique ne doit pas se traduire par de nouveaux obstacles au fonctionnement des entreprises. Elle doit bien au contraire faciliter le développement des entreprises et s'inscrit dans la "logique" du consensus social et de la justice sociale. Celle-ci exige en effet que des mesures très énergiques soient

prises dans le domaine social pour lutter contre le chômage, qui continue à atteindre des niveaux inacceptables, et faire face aux problèmes quotidiens des citoyens européens".

Pourtant, malgré cette priorité et la résolution de faire adopter des "mesures très énergiques", force est de constater que très peu de progrès ont été adoptés dans le cadre du "volet social du marché intérieur" même si l'importance en a été périodiquement rappelée.

B - Le Conseil européen de Hanovre

Lors de sa réunion à Hanovre à la fin de la Présidence allemande, les 27 et 28 juin 1988, le Conseil européen a consacré une partie de ses travaux au "volet social du marché intérieur".

Rappelant la nécessité, outre de l'amélioration des conditions de travail et du niveau de vie des salariés, les conclusions du Conseil retiennent également comme objectif une meilleure protection de la santé et de la sécurité des travailleurs sur leurs lieux de travail, soulignant en particulier que "les mesures à prendre ne réduiront pas le niveau de protection déjà atteint dans les Etats membres", pour répondre aux craintes d'harmonisation par le bas, de déréglementation ou de "dumping" social.

Parmi les mesures d'accompagnement de l'établissement du grand marché, le Conseil cite encore l'amélioration de l'accès à la formation professionnelle, y compris en alternance et dans les différents Etats membres, qui devrait être favorisée par la future reconnaissance mutuelle des diplômes. Enfin, le Conseil invite la Commission à favoriser le dialogue social, dans le respect cependant du cadre limitatif de l'article 118 B du Traité (qui ne confère à la Commission qu'une compétence d'incitation, à l'exclusion de tout pouvoir de décision ou même de codécision à l'égard des partenaires sociaux et de la réglementation des relations conventionnelles).

Enfin, la Commission est chargée par le Conseil européen d'établir une comparaison des réglementations nationales régissant les conditions de travail.

C - La communication de la Commission sur la dimension sociale du marché intérieur

La Commission a, de son côté, adopté formellement, le 7 septembre 1988, la version définitive du rapport de M. MARIN sur "La dimension sociale du marché intérieur" (1).

A partir d'un rappel des effets prévisibles sur l'emploi des restructurations induites par un renforcement de la concurrence dans le grand marché, la Commission préconise tout un programme d'action dans le domaine social afin de garantir un parallélisme entre le progrès économique attendu (à moyen terme, du moins, prévient-on) et les bénéfices individuels pour les travailleurs de la Communauté. Par ailleurs, la Commission rappelle l'objectif de "cohésion économique et sociale de la Communauté" principalement assuré, selon le "Plan DELORS" qui en faisait une priorité en février 1987, par des transferts communautaires aux régions en retard de développement, grâce au doublement des fonds structurels, et par des dérogations aux disciplines de la libre concurrence.

La Communication sur la dimension sociale du marché intérieur propose donc un développement de l'interventionnisme communautaire avec, notamment, une réactivation de la "stratégie de coopération pour la croissance et l'emploi", "la stimulation de la mobilité des personnels techniques et qualifiés, notamment au moyen de la reconnaissance générale des diplômes de l'enseignement supérieur", puis de la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles.

La Commission déclare à cet égard que "cette politique active doit également contribuer à ce que ces nouveaux flux professionnels et de personnels hautement qualifiés soient équilibrés". On craint de voir là, la justification de mesures protectionnistes de certains Etats membres, tandis que d'autres, considérés comme plus développés, devraient, eux, admettre la pleine concurrence et la pleine libre circulation professionnelle.

La Commission réaffirme l'objectif d'élimination de toute restriction aux libertés de circulation et d'établissement (qui

(1) Le texte publié au J.O.C.E. - L. 230 du 28 août 1988, ne diffère d'ailleurs à peu près pas du document analysé dans le précédent rapport semestriel de la Délégation (Sénat) n° 293 ; seconde session ordinaire 1987-1988, T. I, p. 176 ets.).

fonde ses propositions en matière de politique migratoire et de droit de séjour, à la limite pourtant des compétences communautaires).

La communication propose que la Commission prenne diverses "mesures d'accompagnement" pour "réduire les coûts" des ajustements de l'emploi causés par les restructurations industrielles du grand marché, ou, lorsque ces "coûts sont inévitables, que la Commission veille à leur "répartition équitable".

En matière d'harmonisation de dispositions régissant les relations et les conditions de travail, la communication adoptée par la Commission adopte une position intéressante : tout en réaffirmant la nécessité de cette harmonisation, elle conclut à l'inexistence du risque de "dumping social" de la part des régions à la réglementation la moins avancée (sauf, concède-t-elle, dans le cas de "certaines formes organisées d'économie souterraine"). Ainsi, la Commission déclare-t-elle dans un paragraphe savamment formulé : "l'intérêt d'une plus grande uniformité des dispositions qui régissent les relations et les conditions de travail est discutable dans des sociétés complexes et des économies avancées comme celles de la Communauté mais une certaine uniformité s'impose néanmoins dans certains domaines comme celui, par exemple, des normes minimales de sécurité et d'hygiène sur le lieu de travail".

Cet effarouchement inusité de la part de la Commission envers une "plus grande uniformité des dispositions" dans des sociétés dont elle souligne une complexité qui, d'habitude, ne désarme guère son messianisme réglementaire, traduit bien, comme aussi la savoureuse formule d'"une certaine uniformité" qui s'imposerait "dans certains domaines", les arrières pensées disparates, pour ne pas dire contraires, qui animent les zéloteurs du "volet social". D'une part, certains Etats périphériques y voient l'habillage moralisateur de contreparties sonnantes et trébuchantes, sous forme de concours de fonds structurels principalement, des disciplines d'une plus grande ouverture à la concurrence (1).

(1) d'ailleurs tempérées par un droit à dérogation quasi-indéfini : cf. Rapport semestriel n° 163, Sénat, 1987-1988.

D'autre part, les Etats ayant consacré l'organisation des relations professionnelles et la protection des travailleurs par un corpus de règles et de droits sociaux strictement codifiés, attendent, eux, de l'harmonisation sous forme de "socle communautaire des droits sociaux" (1) une garantie contre un éventuel dumping social.

Or, les pays à réglementations moins contraignantes, s'ils entendent bénéficier pleinement de la solidarité communautaire sous forme de transferts financiers, n'entendent pas pour autant renoncer à l'avantage comparatif d'un coût de main d'oeuvre plus bas, qui devrait attirer sur leur territoire investissements, voire délocalisation d'activités à forte composante de facteur travail.

D - La position du Conseil

Lors d'une session informelle du Conseil des ministres des Affaires sociales, les 19 et 20 septembre 1988, aucune décision n'a été prise, à l'issue de discussions où a pourtant été réaffirmée la nécessité d'une harmonisation (mais qui ne se confondrait pas avec une uniformisation nivelant les diverses situations et traditions nationales). Soulignant l'importance du dialogue social et de la lutte contre le chômage, elles ont, pour seule conséquence un peu concrète de leurs travaux, repris l'étude des projets de directives en matière de santé et de sécurité sur le lieu de travail, qui pourraient faire l'objet d'une adoption par le Conseil "social" du 16 décembre prochain.

Le perfectionnement d'un "volet social" du marché intérieur n'a ainsi que très peu avancé. Il constituait pourtant la priorité déclarée de la Présidence grecque, priorité annoncée également par la prochaine Présidence espagnole et, évidemment, de la future Présidence française, d'ailleurs réunies, pour l'étude de ces dossiers précisément, en une "troïka" qui devrait faciliter leur transmission et la continuité de leur examen.

(1) L'idée en avait d'ailleurs été émise par la Présidence belge en janvier 1987 et évoquée par le Président DELORS, notamment devant le Congrès de la Conférence européenne des syndicats le 12 mai 1988. Cette définition d'un "socle" communautaire de droits sociaux garantis, s'inspirant de la Charte sociale européenne adoptée par le Conseil de l'Europe, fait partie des propositions françaises dans ce domaine où notre pays a largement contribué à engager l'action communautaire; elle figure également dans le rapport confié à Mme Martine AUBRY par M. Philippe SEGUIN, quand il était ministre des Affaires sociales. Cf. infra.

Il est cependant difficile de prédire si les deux présidences suivantes parviendront à des progrès réels à l'égard de ces dossiers sur lesquels la France dispose d'un cadre de réflexion avec le rapport de Mme Martine AUBRY.

**E - Le rapport demandé par M. Philippe SEGUIN
à Mme Martine AUBRY : "Pour une Europe sociale"**

Demandé par M. Philippe SEGUIN, alors ministre des Affaires sociales et de l'Emploi, afin d'évaluer "les conséquences du marché intérieur sur les conditions de travail, la négociation collective et les garanties fondamentales pour les travailleurs salariés et d'en tirer des propositions", le rapport de Mme Martine AUBRY a été remis le 7 septembre 1988, au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle. Il trace les grandes orientations qui pourraient être celles de la Présidence française au second semestre de 1989 dont on sait déjà que la politique sociale devrait être l'une des priorités.

Le rapport énonce tout d'abord que "le succès politique et économique du marché unique européen passe à l'évidence par la mobilisation des citoyens des pays qui le composent. Celle-ci ne pourra avoir lieu que si l'Europe, par delà les discours, est ressentie de manière positive grâce à des améliorations de la vie quotidienne. Si tel n'était pas le cas, les craintes risqueraient de se transformer en hostilité et l'Europe serait jugée responsable de tous les maux".

Puis il rappelle les exigences de l'Europe sociale : établissement d'un grand marché du travail, supposant l'élimination des barrières qui limitent encore l'existence des libertés de circulation et d'établissement. Cette élimination ne sera effective que si les salariés peuvent se déplacer sans craintes pour leurs conditions de travail et leur statut.

La mobilité sociale, en outre, doit reposer sur des bases saines, excluant le "dumping social". "Si celui-ci peut entraîner un profit à court terme pour telle ou telle entreprise, il ne peut que vouer nos pays à l'échec".

A partir de ce constat, le rapport rappelle la nécessité d'une harmonisation et souligne que, par delà les disparités de réglementation, il existe un modèle social commun.

En effet, tous les Etats de la Communauté ont en commun quelques règles fondamentales :

- l'intervention de l'Etat visant à protéger les salariés au travail, notamment par des dispositions concernant l'hygiène, la sécurité, la durée et les conditions de travail ;

- l'existence d'une représentation des salariés dans l'entreprise sous la forme d'institutions élues et grâce à la présence syndicale ;

- la négociation collective comme outil et élément fondamental de régulation des relations sociales.

Soulignant que l'établissement d'un espace social européen ne requiert ni "l'uniformisation des droits nationaux", ni "l'élaboration d'une réglementation européenne détaillée" (d'ailleurs improductive puisque les projets de directive de ce type n'ont jamais pu aboutir), le rapport préconise la définition des grands principes protecteurs en matière sociale, assortis de moyens de suivi et de contrôle cependant, pour que les actions communautaires soient crédibles.

A partir des principes communs qui inspirent déjà les réglementations existantes, et écartant l'harmonisation complète, le rapport propose la définition d'un "socle de garanties et de droits fondamentaux".

. Le socle de garanties et de droits fondamentaux communs

Il serait défini dans une directive-cadre, s'inspirant notamment de la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe. Il reconnaîtrait notamment : "Le droit au travail, le droit à la protection de la santé physique et mentale des travailleurs, le droit à une rémunération équitable, le droit syndical, le droit de grève, le droit à la négociation collective, le droit à la formation...". En outre, des directives adoptées sur la base de l'article 118 A, introduit dans le Traité par l'Acte unique européen, devraient renforcer la sauvegarde de la santé et de la sécurité des travailleurs.

De même, une directive devrait garantir aux travailleurs qui ne sont pas titulaires d'un contrat à durée indéterminée, des droits égaux à ceux des titulaires de ces contrats. L'organisation de la représentation des salariés dans leur entreprise et spécialement dans les entreprises européennes transfrontalières, devrait être renforcée et prévoir l'information et la consultation des salariés sur les décisions importantes. Pour ce faire, le rapport propose d'encourager les "comités de groupe" (on

observera que ces deux propositions, égalité de droits en faveur du travail précaire et constitution de comités de groupe, sont précisément les deux exemples que cite Mme Martine AUBRY elle-même lorsqu'elle évoque les projets de directive que leur excès réglementaire a condamné à un séjour prolongé dans les cartons de la Commission...).

Le rapport appelle encore de ses vœux l'adoption du nouveau projet de règlement instituant une société anonyme européenne, comportant cette fois-ci plusieurs options (1) quant aux modes de représentation du personnel et de sa participation à la gestion de la société.

Le rapport insiste sur la nécessité du contrôle et du suivi des directives, soulignant que les disparités dans leur application sont souvent invoquées par certains Etats membres pour écarter une mesure nouvelle, par exemple, dont ils redoutent que leurs partenaires ne les appliquent pas ou peu, faussant la concurrence communautaire.

Evoquant le rôle des fondations de Dublin et de Berlin dans l'évaluation, respectivement, des "conditions de vie et de travail" et de "la formation professionnelle", Mme Martine AUBRY propose la création d'une troisième fondation (alors même que la surexploitation de la force de travail n'est pas le reproche qu'adresse la Cour des Comptes européenne à l'institution dublinoise), qui serait chargée de "suivre et analyser le développement de la négociation collective européenne".

On peut cependant s'interroger sur l'urgence qu'il y aurait à créer une institution permanente supplémentaire et spécifique alors même que la compétence communautaire en matière de négociation collective est extrêmement restreinte, pas même subsidiaire, aux termes du Traité et de l'Acte unique : "La Commission s'efforce de développer le dialogue entre partenaires sociaux au niveau européen, pouvant déboucher, si ces derniers l'estiment souhaitable, sur des relations conventionnelles".

Le rapport propose pourtant de définir, dans une directive-cadre, "les principes généraux de la négociation collective" (caractère périodique et droit pour chaque salarié de bénéficier d'une convention collective).

(1) Cf. supra

Plus audacieusement encore, est envisagée la possibilité de "négociations collectives au niveau européen" aboutissant à des "accords-cadres", dont les modalités d'application seraient "renvoyées à des réglementations ou négociations dans les différents Etats membres" (il s'agit là d'une proposition s'aventurant très au-delà des compétences communautaires même élargies, en matière sociale, par l'Acte unique européen (2) et qui, la négociation collective d'accords communs aux 12 ne pouvant que s'avérer extrêmement laborieuse et donc le plus souvent décalée par rapport au progrès technique notamment, risque précisément d'introduire une rigidité dont les appareils productifs européens ne semblent pas avoir besoin).

La proposition se heurterait d'ailleurs très vraisemblablement à l'opposition de certains Etats membres soucieux du respect des compétences définies par le Traité, et elle ne manquerait pas de manifester l'ambiguïté du zèle d'autres Etats pour une Europe sociale patronnant des accords généralisables et imposant un niveau élevé, c'est-à-dire coûteux pour les régimes les moins avancés, de droits et garanties de toutes sortes.

Le rapport propose encore, suivant la voie tracée par l'avis commun adopté à Val Duchesse le 6 mars 1988 en matière d'introduction de nouvelles technologies, "qu'une négociation s'engage sur quelques principes essentiels touchant aux liens entre la modernisation, l'emploi, l'organisation et les conditions de travail, l'information et la consultation des salariés et de leurs représentants, à l'occasion de projets d'investissements ayant des conséquences importantes sur les conditions de travail ou d'emploi des travailleurs".

De même, des négociations devraient permettre la reconnaissance d'un "véritable droit à la formation pour les salariés européens".

Enfin, le rapport souligne que le renforcement de la cohésion sociale qui résulterait de cette convergence des réglementations pour former un socle de droits et garanties communs, renforcerait considérablement l'autorité de l'Europe dans les négociations internationales et, notamment, pour obtenir l'inscription de "normes sociales minimum" dans les règles du commerce international, en liaison avec l'Organisation

(2) Le rapport évoque d'ailleurs les difficultés juridiques sérieuses touchant à la qualification des négociateurs, la définition de leur mandat et enfin, la portée juridique des accords ainsi conclus.

internationale du Travail et avec le G.A.T.T., afin de lutter contre les tentatives de dumping social et leur contrepartie, les tentations protectionnistes.

Choisissant délibérément un pragmatisme nourri d'expériences parfois décevantes dans le domaine social, ce rapport récapitule l'ensemble des principes et des mesures qui, très probablement, formeront le programme de la future Présidence française.

II - LA COORDINATION DES POLITIQUES MIGRATOIRES

A la suite de l'annulation partielle par la Cour de justice des Communautés européennes d'une précédente décision (1), la Commission a pris, le 8 juin 1988, sur la base de l'article 118 du Traité de Rome, une nouvelle décision imposant aux Etats membres une notification préalable, permettant une concertation communautaire, des mesures prises pour réglementer l'entrée et les conditions de vie, d'emploi et de protection sociale des travailleurs provenant des Etats tiers (2), y compris les accords bilatéraux entre Etats membres et Etats tiers.

Il s'agit là d'une question à la limite des compétences communautaires mais la coordination des politiques migratoires est l'une des conditions de la suppression des contrôles douaniers entre Etats membres.

(1) A la requête de la R.F.A., de la France, du Royaume-Uni, du Danemark et des Pays-Bas, qui contestaient l'excès de pouvoir de la Commission et ont donc obtenu gain de cause (arrêt du 9 juillet 1987).

(2) J.O.C.E. n° L-183/35 du 14 juillet 1988.

En effet, à supposer réalisée l'harmonisation fiscale, la définition de normes communes, les libertés de prestation de services et d'établissement, enfin la libre circulation des capitaux, les conditions du démantèlement des postes frontières à l'intérieur de la Communauté ne seraient pas pour autant remplies si les Etats poursuivaient des politiques par trop différentes en matière d'accueil de migrants en provenance d'Etats tiers. L'application des normes nationales, en effet, requerrait un contrôle, au moyen de formalités de passage des frontières, des migrations intracommunautaires des étrangers provenant d'Etats tiers et entrés dans un Etat membre, plus accessible par hypothèse que tel de ses voisins. Sans doute neutralisés pour la circulation des biens (1), les postes frontières demeureraient nécessaires pour contrôler les passages de personnes. Or, l'objectif de l'Acte unique européen est précisément de parvenir à un espace unifié de la façon la plus symbolique qui soit, par la suppression matérielle des postes de douane.

Cependant, l'article 118 ne permet à la Commission que de "promouvoir une collaboration étroite". Interprétant la jurisprudence de la Cour, la Commission considère que cette faculté s'étend à l'édiction de règles à caractère contraignant... mais qui ne peuvent cependant aller au-delà d'obligation de notification et de concertation. Cette concertation, aux termes de l'article 3 de la décision du 8 juin, a "notamment" pour objectifs :

"a) de faciliter l'information mutuelle et l'identification des problèmes d'intérêt commun et, en fonction de ces derniers, de faciliter l'adoption d'une politique commune par les Etats membres, notamment à l'égard des actes internationaux relatifs aux migrations ;

"b) d'examiner l'opportunité de mesures qui pourraient être prises, soit par la Communauté, soit par les Etats membres dans les domaines cités à l'article 1er, notamment dans le but de progresser dans la voie de l'harmonisation des législations nationales sur les étrangers, de promouvoir l'inclusion dans les accords bilatéraux d'un maximum de dispositions communes et d'améliorer la protection des ressortissants des Etats membres travaillant et résidant dans les pays tiers".

Parallèlement à cette initiative de la Commission, le Conseil a adopté, le 14 octobre 1988, diverses mesures montrant

(1) A supposer résolu cependant la délicate question de la coordination des politiques de répression des trafics et exportations illicites d'oeuvres d'art, biens dont la liberté de circulation peut être restreinte aux termes mêmes de l'article 36 du Traité, en toute légalité communautaire.

qu'il n'entendait pas se déssaisir de ses compétences en matière de contrôle des flux migratoires, demandant en particulier à un groupe ad hoc un rapport sur les politiques d'admission des ressortissants de pays tiers et leur évolution dans la perspective de 1992.

III - L'EQUIVALENCE DES DIPLOMES

L'adoption, au Conseil Marché intérieur du 22 juin 1988, d'une "position commune" du Conseil sur une proposition modifiée de directive "relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de 3 ans", constitue sans doute le progrès le plus important de ce semestre, dans l'ordre des décisions intéressant le marché intérieur.

La directive se distingue des précédentes directives, dites "sectorielles", par plusieurs aspects importants.

En premier lieu, elle a un caractère général puisque le nouveau système est destiné à s'appliquer à toutes les professions réglementées pour lesquelles une formation de niveau universitaire d'au moins trois ans est exigée, et qui n'ont pas fait l'objet d'une directive spécifique.

Deuxièmement, la reconnaissance doit être fondée sur le principe de la confiance mutuelle, sans qu'il y ait de coordination préalable des filières d'enseignement et des formations préparant aux diverses professions en question. En tant que principe de base, un Etat membre d'accueil ne peut refuser l'accès à une profession réglementée à un ressortissant d'un Etat membre qui détient la qualification nécessaire pour pouvoir exercer cette même profession dans un autre Etat membre.

Troisièmement, la reconnaissance est accordée au "produit fini", à savoir au professionnel pleinement qualifié ayant déjà reçu la formation professionnelle éventuellement requise en plus du diplôme universitaire. Partout dans la directive, le terme "diplôme" est utilisé dans le sens de "produit fini".

Quatrièmement, en cas de différences importantes en matière d'enseignement et de formation, ou dans la structure de la profession, le projet de directive prévoit des mécanismes de

compensation, à savoir, soit un stage d'adaptation, soit une épreuve d'aptitude. En principe, le choix entre ces deux mécanismes est laissé au migrant mais, en ce qui concerne les professions dont l'exercice exige une connaissance précise du droit national et à l'égard desquelles la fourniture de conseils et/ou d'assistance concernant le droit national est un élément essentiel et constant de l'exercice de l'activité professionnelle, l'Etat membre d'accueil peut prescrire, soit le stage, soit l'épreuve. Si un Etat membre d'accueil envisage, dans le cas d'autres professions, de ne pas laisser au demandeur ce choix, il doit recourir à une procédure selon laquelle la mesure en cause ne peut être adoptée que si la Commission ne s'y est pas opposée dans un délai de trois mois.

L'Etat membre d'accueil peut également exiger une période d'expérience professionnelle en tant que compensation d'une durée globale de formation plus courte que celle exigée dans son pays, exigence qui, toutefois, ne peut pas se combiner avec l'imposition du stage d'adaptation ou l'épreuve d'aptitude.

Le fait que la directive vise, en principe, des professions réglementées a nécessité que cette notion soit définie de manière à comprendre les modes d'organisation professionnelles qui équivalent à une réglementation formelle, notamment les systèmes au Royaume-Uni et en Irlande, basés sur les "Chartered Bodies" ou d'autres organisations ou associations professionnelles de caractère essentiellement privé.

De même, il a été considéré nécessaire d'accorder la reconnaissance aux "voies alternatives de formation", à savoir à ces filières qui, bien que ne comprenant aucun élément de formation universitaire, donnent droit à l'obtention de la même qualification professionnelle et au port du même titre et qui sont reconnues dans l'Etat membre concerné comme étant pleinement équivalentes, à la voie universitaire.

Il a aussi été tenu compte de la situation, notamment en Grèce et au Luxembourg, où des professionnels accèdent à la pleine qualification de l'Etat membre concerné sur la base de la réussite dans un pays tiers d'un cycle d'études universitaires d'une durée d'au moins trois ans ; ces diplômes seront reconnus par les Etats membres si la formation a été acquise dans une mesure prépondérante dans la Communauté ou lorsque le titulaire peut justifier d'une expérience professionnelle de trois ans dans le pays qui a reconnu son diplôme.

Comme dans le cas des directives sectorielles, la directive contient des dispositions en matière de preuve de moralité et d'honorabilité, ainsi qu'en matière des conditions du port d'un titre professionnel.

Il est aussi instauré auprès de la Commission un groupe de coordination qui aura pour mission de faciliter la mise en oeuvre et l'application de la directive.

Pour mettre en oeuvre les dispositions de la directive, les Etats membres disposeront d'un délai de deux ans à partir de sa notification.

Cette directive régirait toutes les professions dont l'accès est subordonné à des formations universitaires d'au moins trois ans et qui n'ont pas encore fait l'objet d'une réglementation communautaire harmonisée (essentiellement les professions médicales). Elle se substitue en particulier aux propositions, d'ailleurs plus ou moins paralysées, d'harmonisation des conditions de libre circulation et de liberté d'établissement de certaines professions comme celle d'avocat.

Sans doute, le cas des professions juridiques fait-il l'objet dans la proposition de directive d'aménagement particulier, en raison d'une délicate conciliation entre le principe d'équivalence et la garantie de la sécurité des "usagers" des prestations juridiques : les juristes "migrants" devront faire preuve de leur connaissance du système juridique de l'Etat d'accueil dans les conditions fixées par cet Etat qui pourra imposer, soit un stage d'adaptation, soit une épreuve d'aptitude.

Cette situation moins favorable des juristes a d'ailleurs fait l'objet d'amendements au Parlement européen saisi dans le cadre de la procédure de coopération de l'examen de la proposition de directive qui sera donc à nouveau soumise par la Commission au Conseil pour revenir, le cas échéant, en nouvelle lecture devant l'Assemblée de Strasbourg avant que le Conseil n'arrête le texte définitif.

CHAPITRE VI

LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

Après le "grand bond en avant" réalisé dans la réforme de la P.A.C. par le Conseil européen de Bruxelles en février 1988 et traduit in concreto par la fixation des prix et mesures connexes pour 1988-1989, la Commission a fait paraître le 26 juillet dernier des propositions sur l'"Avenir du monde rural". Ce document paraît se présenter comme un filet de sauvetage offert à un monde agricole durement touché par la réforme à la hussarde de la P.A.C.

La Délégation a l'intention de présenter une analyse approfondie des perspectives ainsi dessinées dans des conclusions qui seront présentées ultérieurement. Il semble toutefois utile de fournir une première approche des propositions de la Commission dans le cadre de ce rapport semestriel.

Par ailleurs, on observe que les intentions émoullientes de la Commission en matière de ruralité ne l'ont pas empêchée de présenter une dernière tranche de réforme sur les marchés de la viande ovine et de la viande bovine.

I - LA FIXATION DES PRIX ET MESURES CONNEXES 1988-1989

Le Conseil agricole des 18 et 19 juillet a vu l'adoption formelle des prix agricoles 1988-1989, une solution dilatoire ayant été trouvée au problème posé par le gouvernement grec du démantèlement jugé insuffisant de ses montants compensatoires monétaires négatifs.

Pour l'essentiel, un compromis avait été adopté dès le 17 juin par onze ministres de l'agriculture sur le paquet-prix. Ce compromis, auquel la Grèce a fini par se rallier, comportait trois

principales caractéristiques : l'acceptation du gel des prix institutionnels, l'atténuation de certaines mesures de gestion des marchés qui étaient proposées par la Commission, le report de certaines mesures, telle que le système de prime d'incitation à l'incorporation de céréales dans l'alimentation animale.

Dans le secteur agri-monnaire, l'accord s'est réalisé selon les dispositions suivantes :

1. "Le Conseil et la Commission déclarent leur intention de démanteler les écarts monétaires réels négatifs existant pour les monnaies qui respectent les disciplines du S.M.E., par adaptation des taux verts, en quatre étapes d'ici 1992. Pour ce qui concerne d'autres monnaies, il existe un problème analogue pour les stocks d'écarts monétaires réels qui ne font pas l'objet de systèmes automatiques de démantèlement. Il est convenu qu'il est nécessaire de prévoir également des mesures appropriées de démantèlement pour de tels stocks. La Commission examinera les moyens les plus appropriés pour les réaliser."

2. "La première étape de démantèlement, qui sera d'environ 25%, interviendra le 1er janvier 1989, suivant les modalités ci-après :

a) 1 point pour le Danemark,

1 point pour les ovins en Espagne,

1,5 point pour la France,

1,55 point pour l'Irlande,

2,5 points pour l'Italie (sauf la viande ovine où le taux vert est aligné sur celui applicable pour les autres secteurs),

3,2 points pour le Royaume-Uni,

la totalité des écarts pour l'Union économique belgo-luxembourgeoise.

Toutefois, en ce qui concerne la viande bovine, les décisions relatives aux taux verts seront prises lors de l'adoption définitive de la réforme de l'organisation commune du marché de ce secteur.

b) Pour le Portugal, le démantèlement couvrira la totalité des écarts monétaires existants avec effet au début de la campagne 1988-1989."

3. "Pour la Grèce intervient, avec effet au début des campagnes 1988-1989, un réajustement des taux verts de :

15 points pour les produits animaux

20 points pour les produits végétaux.

Le Conseil et la Commission conviennent que, dans le cadre du prochain démantèlement qui doit intervenir conformément aux décisions ci-dessus, l'action appropriée sera faite pour la Grèce compte tenu de sa situation économique et de l'évolution de ses échanges afin de poursuivre dans le sens de la décision prise en sa faveur."

4. "Pour les Pays-Bas, le taux vert pour le lait est aligné sur celui des céréales au début de la campagne 1988-1989".

Dans des conclusions du 15 juin 1988 (1), la Délégation avait critiqué l'approche de la Commission, entérinée par la suite par le Conseil, et demandé que soit prise en compte une autre logique que celle de la stabilisation, une logique qui soit fondée sur trois objectifs : le maintien des revenus des producteurs, la cohérence des organisations de marchés et la valorisation des ressources communautaires.

Dans cet esprit, la Délégation avait jugé nécessaire de donner une portée plus mesurée aux propositions touchant les prix et le fonctionnement des organisations de marchés et exprimé en particulier :

- son souci que soient maintenues les majorations mensuelles des prix institutionnels des céréales, du riz et des oléagineux, permettant un étalement approprié des apports à l'intervention ;
- son souhait que soient démantelés les montants compensatoires monétaires négatifs ;
- son intérêt pour la sauvegarde des organisations communes de marché de la viande bovine, du lait, des fruits et légumes, excessivement touchées par les propositions de la Commission ;
- son incompréhension pour le gel des prix, particulièrement dans des secteurs comme celui du lait où le régime des quotas impose d'ores et déjà la diminution de la production ;

La Délégation avait aussi préconisé que soit abrogée la suspension provisoire de 1,5% de la production laitière pour la campagne 1988-1989 compte tenu de la situation des stocks et

(1) cf. Tome II du présent rapport, conclusions de M. Marcel DAUNAY.

jugé essentiel, en ce qui concerne la valorisation de la production communautaire :

- d'améliorer la proposition de prime à l'incorporation des céréales dans l'alimentation animale afin de lui garantir la meilleure efficacité ;
- de soumettre à la taxe de coresponsabilité les produits de substitution des céréales importés ;
- de mettre en place un système d'encouragement à l'utilisation industrielle des produits agricoles ;
- d'adopter rapidement un système de stabilisation des prix des matières grasses végétales ;
- de diminuer les importations de beurre à des conditions préférentielles dans une proportion identique à la diminution de la production communautaire de lait.

Les débats du Conseil agriculture n'ont guère fait place à ces demandes. Il reste à souhaiter que les décisions à prendre sur l'avenir du monde rural permettent de renouer une partie au moins de ce qui est ainsi dénoué de négociations de prix en réformes d'organisations de marchés.

II - LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION **SUR L' "AVENIR DU MONDE RURAL"**

Le lecteur des documents communautaires n'en finit pas de nourrir ses doutes aux sources de la vieille sagesse française : "ce qui se conçoit bien, s'énonce clairement". En l'occurrence, la communication sur l'avenir du monde rural est difficilement déchiffrable. Il est vrai que la Commission l'a conçue selon une méthode pluri-disciplinaire et intégrée, exercice qui appelle le télescopage systématique de toutes les valeurs refuges de ce que d'aucuns appellent la pensée technocratique dans ses aspects les plus abscons.

Sous bénéfice de cette observation liminaire, on peut tenter de décrire à grands traits les solutions proposées pour pallier les perspectives de désertification rurale que dessinent, se renforçant l'une l'autre, la réforme restrictive de la politique

agricole commune et la démographie déclinante du monde agricole.

La première étape est la description des trois "problèmes-types" que pose l'économie rurale : celui de la "pression de l'évolution moderne" (l'espace rural menacé par l'urbanisation et l'industrialisation), celui du déclin rural, celui des zones d'accès difficile (montagne, îles).

A ces trois problèmes types sont associées trois stratégies de base.

En ce qui concerne le premier problème, l'objectif à poursuivre est la protection de l'environnement ainsi que la valorisation des espaces verts. La Communauté pourrait, selon la Commission, apporter une aide aux autorités responsables sous trois formes :

- l'exécution d'études complémentaires et la formulation de recommandations ;
- l'adoption, pour toute la Communauté, des limites de charges sur l'environnement à ne pas dépasser (réglementations horizontales) ;
- la promotion de pratiques agricoles et sylvicoles qui favorisent la protection de l'environnement et la conservation de l'espace naturel.

On remarquera que seule la troisième proposition appartient de manière évidente à la compétence communautaire.

En ce qui concerne le second problème, "la revitalisation et l'intégration du tissu socio-économique supposent, en plus de l'action relative à l'agriculture elle-même, une politique de création d'emplois durables et économiquement viables en dehors du secteur agricole (diversification économique). Cette politique de développement rural doit largement refléter les besoins et les initiatives locales, notamment à l'échelon de la petite et moyenne entreprise, et privilégier la valorisation du potentiel endogène."

A cette fin, seraient créés des services aux entreprises (études de faisabilité, de marché, conseils en gestion, accès au capital risque, diffusion de l'innovation), une "animation sociale et économique" serait réalisée, "visant une gestion plus active des aides publiques pour la prospection des bénéficiaires potentiels et le renforcement des liens entre les opérateurs et leur environnement socio-économique" et, enfin, un regroupement des

activités dans des "sous-pôles" de développement régional serait encouragé.

En ce qui concerne le dernier problème-type, celui des zones d'accès difficile, la Commission prône un effort continu afin de maintenir les populations rurales, renforcer l'artisanat et les petites industries, développer la filière bois, conserver l'environnement et le patrimoine.

La Commission propose de poursuivre la réalisation de ces objectifs, d'une part grâce à la prise en compte des problèmes ruraux dans l'ensemble des politiques et programmes d'action communautaires, d'autre part en réalisant localement des mesures de développement par le biais des fonds structurels réformés.

La prise en compte des problèmes ruraux dans l'ensemble des politiques et actions communautaires intéresse au premier chef la politique agricole commune, mais aussi l'action forestière, la protection de l'environnement rural, la politique de l'énergie, la politique régionale, les actions en faveur des P.M.E., la politique de recherche et développement technologique, la politique de l'éducation, les actions d'information.

La présentation rapide de la communication entreprise dans le cadre de ce rapport ne permet pas l'analyse exhaustive des propositions faites au titre des politiques et actions communautaires. Quelques idées excellentes doivent être citées cependant. La Commission préconise et va proposer formellement, dans le cadre de la P.A.C., une politique de qualité des produits fondée sur des labels, désignations et appellations d'origine. Elle mentionne aussi la modulation du soutien agricole en faveur des petites exploitations familiales et des zones difficiles.

D'autres propositions paraissent de portée limitée ou fortement suspectes d'irréalisme. Il en est ainsi de l'action forestière, pour laquelle un programme d'action a été présenté. En l'absence de possibilité de maîtrise foncière des zones à reboiser, on ne peut attendre de cette politique que des résultats très limités : mitage territorial, "sensibilisation des populations rurales", etc.

S'agissant de la protection de l'environnement rural, au sujet de laquelle une communication de la Commission a été présentée séparément, on attend avec intérêt les propositions concrètes de la Commission non sans s'interroger sur la portée réelle d'orientations qui, dans les zones les plus exposées,

entreront en contradiction flagrante avec les objectifs de l'agriculture ultra compétitive dont le développement est prévu parallèlement à l'émergence du secteur "sociétal".

S'agissant des problèmes d'énergie, on souhaiterait une insistance plus nette sur l'utilisation des matières premières agricoles à des fins énergétiques. Les perspectives existantes dans ce domaine semblent plus prometteuses que celles du développement de l'utilisation des éoliennes.

S'agissant de la politique régionale, si l'idée de créer des investissements productifs et des infrastructures techniques est louable bien que n'engageant à rien, en revanche, celle de "privilégier la valorisation du potentiel endogène", on croit d'abord lire "indigène", suscite une perplexité sur laquelle on reviendra ci-dessous.

L'idée de développer les P.M.E. en milieu rural est aussi très satisfaisante, et portée par des propositions utiles (renforcement des infrastructures financières, offre de services aux entreprises...) dont l'ampleur et la diversité amènent à se demander si la Commission ne médite pas de s'instituer au-dessus des États membres, aménageur suprême du territoire communautaire. La même remarque vaut pour les propositions en matière d'éducation (transformation d'écoles rurales en "petits centres multi-usages" d'éducation et de formation professionnelle, détermination de schémas éducatifs et programmes de formation professionnelle adaptés aux besoins du monde rural).

Enfin, quelques propositions concernant la recherche technologique et les techniques d'information et de télécommunication, le "soutien à la recherche et au développement par les P.M.E. rurales", le soutien à l'utilisation de nouvelles technologies dans le monde rural, la "diffusion plus systématique et la sensibilisation des utilisateurs potentiels dans les zones rurales moins développées", dessinent la vision idyllique, et sans doute réalisable à très long terme, du pâtre grec gérant dans la montagne son troupeau ovin grâce à un programme informatique transmis par la télématique en direct de Bruxelles.

Si tous les éléments ci-dessus évoqués de réorientation des politiques et actions de la Communauté doivent concourir à la préservation de la ruralité, l'essentiel de l'intervention communautaire passerait par les fonds structurels, qui, bien qu'apparaissant comme des instruments de mise en oeuvre de

certaines politiques (P.A.C. pour le F.E.O.G.A.-Orientation, politique régionale pour le F.E.D.E.R., sociale pour le fonds social), sont dotés d'une dynamique autonome depuis que l'Acte unique européen a incorporé au Traité de Rome l'objectif de cohésion économique et sociale de la Communauté en prévoyant en particulier à cette fin la rationalisation des trois fonds structurels et une coordination entre eux ainsi qu'avec les fonds à finalité structurelle de la Banque européenne d'investissement et les autres instruments financiers de la Communauté.

Il convient de rappeler que la Commission ayant fait les propositions correspondantes, entérinées en grande partie par le Conseil européen de Bruxelles en février 1988, cinq objectifs sont désormais assignés à l'action communautaire :

1. promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement ;
2. reconvertir les régions, régions frontalières ou parties de régions (y compris les bassins d'emploi et les communautés urbaines) gravement affectées par le déclin industriel ;
3. combattre le chômage de longue durée ;
4. faciliter l'insertion professionnelle des jeunes ;
5. dans la perspective de la réforme de la politique agricole commune, accélérer l'adaptation des structures agricoles et promouvoir le développement des zones rurales (ce dernier point est désigné comme l'objectif 5 b).

La communication sur l'avenir du monde rural indique que le développement des zones rurales est non seulement mentionné par l'objectif 5 b, mais fait aussi partie du développement régional désigné par l'objectif 1. De plus, la Communauté pourrait intervenir, de façon plus indirecte et moins systématique, dans les zones rurales au titre des objectifs 3, 4 et 5 a.

Les trois stratégies de base évoquées ci-dessus, qui correspondent aux trois problèmes types du développement rural, doivent, selon la Commission, impliquer des interventions des fonds structurels déterminées selon les caractéristiques de la région concernée.

Ainsi, s'agissant des régions en retard structurel (1), qui relèvent essentiellement des deuxième et troisième problèmes-types, il est proposé de mettre en oeuvre une politique globale de développement régional sous la forme de plans tenant "suffisamment compte des besoins propres de développement rural".

S'agissant d'autre part du développement rural au titre de l'objectif 5 b, la Commission propose des critères de sélection des régions éligibles aux interventions communautaires. Les instruments utilisés, identiques à ceux envisagés dans le cadre de l'objectif 1, seront décrits ci-dessous.

Enfin, s'agissant des régions hors objectifs 1 et 5 b, l'intervention communautaire se limiterait soit à des "mesures horizontales" (interventions au titre des objectifs n° 3, 4 et 5 a, politique des marchés, mesures de protection de l'environnement, mesures dans le cadre de la politique des transports et de la politique de pêche, actions d'information et de sensibilisations générales, ...), soit à des mesures plus ponctuelles (études, recommandations, actions d'information et de sensibilisation spécifique ...).

L'intervention de la Communauté serait intégrée dans des plans de développement soumis par les Etats membres à la Commission, sur la base desquels celle-ci établirait un "cadre communautaire d'appui" pour les interventions structurelles communautaires, en fonction des objectifs fixés par la réforme des fonds. Les interventions prendraient ensuite la forme de "programmes opérationnels", ensembles cohérents de mesures pluriannuelles pouvant comporter les interventions de plusieurs fonds et des autres instruments financiers de la Communauté (B.E.I., etc.). C'est ici qu'intervient l'implication du partenariat local et la notion de "processus de développement rural endogène". La Commission souhaite "renforcer les actions de formation-information-sensibilisation, pour les responsables politiques, économiques et sociaux des régions ou zones concernées" et "créer un réseau d'agences (ou d'agents) de développement rural, jouant le rôle de mobilisateur, d'animateur et de coordonnateur".

On ne peut s'empêcher, à la lecture de ces conceptions, d'évoquer la politique communautaire d'aide au développement dans les pays A.C.P. avec ses exercices de pré-programmation de

(1) Objectif 1, en France : les D.O.M. et la Corse (selon la liste annexée au règlement-cadre du 24 juin 1988).

l'aide compte tenu d'une stratégie sectorielle de développement adoptée par le pays aidé, sous les conseils éclairés des experts de la Commission, avec ses programmes indicatifs, avec sa philosophie d'implication des populations locales dans le processus de développement (le développement endogène), avec son réseau de délégués de la Commission chargés de surveiller l'exécution correcte des programmes et l'affectation correcte de l'aide. Le parallélisme est tel que l'on se demande si dans l'affaire, la direction générale VIII (développement) n'a pas tenu la plume de la direction générale XVI (politique régionale).

En tout état de cause, ce dirigisme sans complexe pose quelques problèmes de fond que l'on ne peut qu'énumérer dans le cadre de ce rapport :

- les problèmes de développement régional se posent en Europe et dans le Tiers-Monde de façon totalement différente. S'il est indispensable d'impliquer les agents locaux dans le traitement de leurs propres problèmes, la notion de "développement endogène" ne correspond à rien dans des pays industrialisés dotés de structures économiques et administratives de tradition ancienne ;
- on peut douter de l'efficacité d'un processus de développement régional entrepris sous la houlette de la Commission. L'expérience passée du F.E.D.E.R. n'a guère été concluante.

En fin de compte, il se pourrait que tout le déploiement administratif préconisé par la Commission n'entame pas en fait la responsabilité des Etats membres et de leurs collectivités locales dans la conception et la gestion du développement régional et rural. Quand bien même cette responsabilité, seul vrai gage de réalisme et de rigueur, resterait intacte, on n'en continuerait pas moins à s'interroger sur le sens et le destin des conceptions économiques véhiculées par la Commission. La Délégation ne manquera pas de poser le problème en adoptant prochainement des conclusions sur la communication de la Commission.

III - MARCHES DE LA VIANDE BOVINE ET DE LA VIANDE OVINE

A - Le marché de la viande bovine

Après une première réforme du marché de la viande bovine, réalisée en décembre 1986 par le Conseil agriculture (1), la situation du marché de la viande bovine ne s'est guère améliorée, sous l'influence du renforcement du régime des quotas laitiers (le taux d'auto-suffisance tourne toujours autour de 105%), et des importations préférentielles (en 1986, la Communauté a importé 465.000 tonnes de viande bovine alors qu'elle était contrainte d'en exporter plus d'un million de tonnes afin de diminuer des stocks qui restaient d'ailleurs supérieurs à 700.000 tonnes en septembre 1987).

Dans ses propositions de prix pour la campagne 1988-1989, la Commission avait porté des appréciations critiques sur les résultats de la réforme de 1986, estimant que le régime modifié d'intervention n'avait pas perdu beaucoup de son attrait auprès des opérateurs, une réduction importante des achats publics n'ayant pu être réalisée. Tout en proposant à cette occasion la suppression de deux clauses du régime de 1986 jouant le rôle de butoir à la baisse des prix, la Commission rappelait donc son intention de proposer avant la fin de 1988 une réforme définitive de l'organisation de marché, celle de 1986 ayant revêtu un caractère transitoire.

Les propositions correspondantes ont été déposées sur la table du Conseil à la mi-octobre 1988, elles portent sur le régime d'intervention et sur celui des primes dont les modalités nouvelles doivent, selon la Commission, être les suivantes.

(1) cf. conclusions de la Délégation du 26 novembre 1986, sur le rapport de M. Marcel DAUNAY.

L'intervention

1. Les seuils de déclenchement pour l'ouverture des achats publics - qui s'effectueront par adjudications - seront modifiés en les ramenant à 88% pour le prix de marché communautaire (actuellement 91%) et 84% pour le prix de marché dans l'Etat membre (actuellement 87%) ;

2. Un volume total pour les achats publics sera fixé à 200.000 tonnes/an. Toutefois, des quantités additionnelles peuvent être achetées à titre public et toujours par le biais des adjudications, si la situation suivante se présente :

- des circonstances exceptionnelles à déterminer par la Commission ;
- ou si, pendant 2 semaines consécutives, le prix moyen de marché dans l'Etat membre en question et le prix moyen du marché communautaire constatés sur la base de la grille communautaire de classement de carcasses de gros bovins sont respectivement inférieurs à 80% et 84% du prix d'intervention.

3. Possibilité d'achat de demi-carcasses au lieu de quartiers avant et quartiers arrière.

Les différents régimes de primes

A l'heure actuelle, quatre régimes de primes différents existent :

1. La prime à la naissance des veaux a été introduite pour la première fois en 1973 pour enrayer le déclin du cheptel en Italie. Elle a ensuite été reconduite chaque année et étendue à la Grèce (jusqu'au 5 avril 1987), à l'Irlande et l'Irlande du Nord. La prime s'élève actuellement à 9 Ecus/veau ; en outre, l'octroi d'une prime nationale complémentaire dans la limite de 23 Ecus/veau est autorisée en Italie.

Vu les améliorations proposées pour les autres régimes de prime, la Commission, en conformité avec ce qui a déjà été annoncé en 1986, ne propose pas de reconduire cette prime.

2. La prime variable à l'abattage est appliquée depuis 1974 au Royaume-Uni. Le montant de la prime s'élève à 65 Ecus au maximum par gros bovin et le financement par le F.E.O.G.A. est limité à 40% des montants versés. Cette prime, qui est octroyée lors de la commercialisation, nécessite une récupération ("clawback") lors de l'exportation vers les pays tiers ou lors de l'expédition des animaux, viandes et préparations vers les autres Etats membres.

Vu les améliorations proposées pour les autres régimes de prime, la Commission, en conformité avec ce qui a déjà été annoncé en 1986, ne propose pas de reconduire la prime variable à l'abattage.

3. La prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes a été introduite en 1980. La prime, qui est souvent octroyée de pair avec d'autres aides communautaires à titre structurel, contribue de manière significative au revenu des producteurs concernés. Elle soutient une production de viande bovine de haute qualité, qui se situe souvent dans les régions montagneuses et défavorisées de la Communauté, en utilisant d'une manière relativement extensive les prairies permanentes.

La Commission est d'avis que la prime "vaches allaitantes" dans sa forme actuelle est un instrument efficace de soutien en faveur des producteurs spécialisés en viande bovine de qualité et qu'il est dès lors opportun de maintenir ce régime dans les années à venir.

A partir du 1er janvier 1989, la Commission propose d'encourager davantage le maintien des troupeaux de vaches allaitantes par une augmentation du niveau de la prime à 40 Ecus/vache (contre 25 actuellement).

La réglementation actuelle prévoit la possibilité pour les Etats membres d'accorder une prime complémentaire de 25 Ecus par vache. La Commission n'envisage pas de modifier cette disposition. En ce qui concerne la Grèce, l'Irlande et l'Irlande du Nord, 20 Ecus de cette prime complémentaire sont financés depuis plusieurs années et jusqu'au 31/12/1988 par le F.E.O.G.A. ; au vu des situations particulières des pays concernés, la Commission propose de continuer ce financement spécifique en le limitant à 10 Ecus afin d'éviter une trop grande divergence de ces montants entre les Etats membres.

4. La prime spéciale en faveur des bovins mâles a été introduite en 1987 comme un moyen de soutien supplémentaire et direct aux producteurs de jeunes bovins mâles, notamment pour compenser partiellement l'effet de l'adaptation du régime d'intervention.

La Commission en propose la reconduction, l'augmentation de 25 à 40 Ecus par animal, et l'octroi à 75 bovins mâles par exploitation au lieu de 50 actuellement.

Il convient de rappeler que cette prime, perçue directement par le producteur pour les animaux d'au moins 9 mois engraisés sur son exploitation, est octroyée dans tous les Etats membres à l'exclusion du Royaume-Uni où existe la prime variable et de l'Italie où existe la prime à la naissance des veaux.

Des propositions très sévères

En ce qui concerne l'intervention, on peut se demander si le cumul d'un système d'achats publics par adjudication et de seuils de déclenchement diminués significativement ne fera pas perdre au mécanisme le rôle de filet de sécurité qu'il doit impérativement conserver. De même, la fixation à 200.000 tonnes par an du volume limite des achats publics, et les conditions de déclenchement des clauses de sauvegarde correspondantes, semblent sévères compte tenu de la poursuite des abattages consécutifs au renforcement du régime des quotas laitiers.

En ce qui concerne les primes, on doit se féliciter de la suppression des régimes dérogatoires existants, en particulier le régime britannique, et du renforcement des primes de droit commun. Ce seul renforcement ne pourra cependant à lui seul assurer la survie de nombre d'éleveurs en difficulté dans des zones menacées par la désertification.

On notera enfin la confirmation d'un risque de pénurie de viande au-delà de 1990, à la suite d'une désorganisation du marché bovin due aux effets conjugués des abattages accompagnant l'application des quotas laitiers, de la réforme sévère du système de l'intervention, et du caractère cyclique de la production bovine. Ce risque était dénoncé dans les conclusions adoptées par la Délégation sur le rapport de M. Marcel DAUNAY à la fin de 1986. Il ne peut qu'être accru par l'aggravation du régime de l'intervention.

Cet élément particulier conduit à mettre en question une nouvelle fois la logique de la réforme de la P.A.C., inspirée par des impératifs d'économie budgétaire, et qui risque, en imposant un repli brutal des productions, d'empêcher l'agriculture communautaire de répondre à des renversements de la conjoncture mondiale dont la sécheresse américaine de l'été dernier a démontré le caractère non improbable. Il n'est pas inintéressant de rappeler à ce propos que dans ses conclusions, adoptées le 15 juin dernier, sur les propositions de prix pour la campagne 1988-1989, la Délégation s'était ainsi exprimée : "la surproduction, dont la Commission entend juguler l'ampleur et les conséquences financières, ne peut être considérée comme un fait irrésistible et irréversible, alors même que la Communauté est déficitaire dans de nombreux secteurs et que les excédents dans d'autres sont largement dus aux concessions commerciales accordées à certaines importations en dérogation au principe de la préférence communautaire", "la reprise manifeste aux Etats-Unis dans le secteur agricole avec la diminution des stocks et l'augmentation des exportations, devrait inciter la Communauté à tempérer le pessimisme et le malthusianisme auxquels elle se livre actuellement".

B - Le marché de la viande ovine

Ce marché est actuellement organisé par un règlement de 1980 comportant trois caractéristiques essentielles : la limitation des importations extra-communautaires grâce à un contingentement ; l'action sur les marchés, grâce à un système de primes variables au Royaume-Uni et d'intervention dans les autres Etats membres ; la garantie des revenus des producteurs par l'instauration d'une prime à la brebis. La coexistence, sur un marché en principe unifié, de l'intervention et de la prime variable à l'abattage, est rendue possible par le procédé du claw-back, remboursement, lors de l'exportation vers la C.E.E., de la prime variable touchée par l'éleveur britannique.

On a beaucoup, et à juste titre, critiqué ce système pour son caractère inégalitaire. Parmi les principales distorsions de concurrence qu'il engendre, il convient de citer d'une part la garantie totale d'un revenu au moins égal au prix de base communautaire pour les producteurs britanniques contrairement aux français, il convient de citer d'autre part les exceptions au

claw-back qui subventionnent certaines exportations britanniques. Divers autres avantages attribués aux producteurs du Royaume-Uni, tels que le non plafonnement de l'indemnité spéciale de montagne, accentuent les effets de ces distorsions. Il s'ensuit que les cotations ont pu être maintenues sur le marché britannique à un niveau inférieur de 30% à celui du marché français, ce qui a provoqué et pérennisé les mouvements commerciaux qui désorganisaient la production française confrontée à une concurrence déloyale et privée de ses débouchés naturels. L'objectif essentiel du règlement de 1980, qui était de rapprocher les prix français et britanniques, n'a donc pu être atteint et la Commission a pris l'initiative, en septembre 1987, d'une proposition de réforme importante qui, après quelques péripéties, a fait l'objet, le 12 octobre 1988, d'une révision qui nourrit actuellement les débats du Conseil agriculture.

Des dispositions en discussion sont les suivantes :

Volet interne

- Définition de nouvelles régions

Quatre nouvelles régions de production seraient définies à partir de 1989 :

- Région 1 : Italie et Grèce
- Région 2 : France, Belgique, Danemark, Allemagne, Luxembourg, Pays-Bas, Irlande, Irlande du Nord
- Région 3 : Espagne et Portugal
- Région 4 : Grande-Bretagne

A partir de la campagne 1993, la Grande-Bretagne rejoindrait la région 2.

- Démantèlement de la prime variable à l'abattage

La prime variable à l'abattage des ovins en Grande-Bretagne ne serait plus payée à partir de la campagne 1993. D'ici là, cette prime serait graduellement réduite. La même réduction serait appliquée au prix d'intervention. Cette dernière disposition reste très théorique dans la mesure où l'intervention n'a jamais fonctionné.

- Maintien du stockage privé

- Introduction progressive d'une prime unique

Une prime unique à la brebis serait introduite progressivement. Au cours de la période de transition (quatre ans), le système actuel (prime à la brebis par région) et le nouveau système (prime unique) coexisteraient.

En cours de campagne, deux avances seraient versées sur le niveau prévisible de la prime.

- Un stabilisateur unique

A partir de 1993, un mécanisme stabilisateur unique serait instauré. Depuis cette année, rappelons-le, les Douze ont fixé une quantité maximale garantie (62 millions de têtes de brebis) avec un seuil spécifique (18 millions de têtes) pour la Grande-Bretagne.

Volet externe

La Commission demande au Conseil des ministres de la C.E.E. de lui confier un mandat de négociations en vue de réviser les accords d'auto-limitation signés avec 13 pays tiers.

S'agissant de la Nouvelle-Zélande, la Commission propose les modalités suivantes :

- Réduction du contingent

Dès 1990, fixation d'un contingent annuel de 205.000 tonnes, soit une réduction de 40.500 tonnes par rapport au contingent actuel. La part de la viande fraîche ne peut excéder 6.000 tonnes ; cette quantité pouvant être augmentée de 1.500 tonnes par an pour les trois années suivantes.

- Système de surveillance

Etablissement d'un système de surveillance des prix, assurant notamment une relation de prix équilibrée entre les produits importés et les produits indigènes.

- Droits de douane

Fixation à zéro du prélèvement à l'importation (10% ad valorem actuellement) pendant la durée de l'arrangement qui sera convenue avec la Nouvelle-Zélande.

- Zones sensibles (France et Irlande)

Pour 1989 et 1990, application de quantités spécifiques. En 1989, 6.150 tonnes pour la France (5.125 tonnes en 1988) et 450

tonnes pour l'Irlande (0 en 1988). Fixation des mêmes quantités pour 1990 avec une augmentation de 20%.

Dans la ligne de ses conclusions du 4 novembre 1987, rendues sur le rapport de M. Jacques GOLLIET, la Délégation constate avec satisfaction que les propositions de la Commission ambitionnent d'harmoniser la gestion du marché grâce à l'institution d'une prime unique calculée en fonction des caractéristiques des productions régionales. L'augmentation du nombre de régions à quatre au lieu de deux dans la proposition initiale paraît aussi satisfaisant.

En revanche, s'agissant du volet externe, on peut craindre qu'un simple système de surveillance à l'importation ne puisse remplacer le régime de prix minimum à l'importation, qui éviterait la dépression des cotations sur le marché communautaire.

Enfin, aucune mention n'est faite dans la proposition du problème de l'utilisation injustifiée des taux verts pour le calcul des primes communautaires en monnaie nationale, alors que de nouvelles distorsions peuvent résulter de ce régime au profit de la Grande-Bretagne. Dans ses conclusions du 4 novembre 1987, la Délégation avait déjà fait cette observation.

CHAPITRE VII

L'INDUSTRIE ET LA RECHERCHE

I - LA SIDERURGIE

Dans un environnement international favorable à la production d'acier, qui a continué à augmenter ces derniers mois à un rythme élevé aussi bien dans la Communauté que dans le monde occidental, la Commission a procédé à une modification importante de sa politique. En effet, d'une part, la Commission a mis en place un système de surveillance et de programmes prévisionnels détaillés de la production en Europe qui remplace, pour la période allant du 1er juillet 1988 au 30 juin 1990, le système des quotas de production. Par ailleurs, la Commission a proposé au Conseil de proroger pour trois ans le code des aides publiques à la sidérurgie qui vient à échéance à la fin de l'année ; cette décision, qui exigera l'unanimité des Douze, permettra d'autoriser à nouveau, jusqu'au 31 décembre 1991, les subventions nationales, régionales ou locales destinées à la prise en charge partielle des frais de fermeture des capacités de production d'acier excédentaires et de reconversion des travailleurs licenciés.

A - La situation actuelle de la sidérurgie européenne

D'après les informations fournies par l'O.C.D.E. dans son dernier rapport sur "Le marché de l'acier en 1987 et les perspectives pour 1988", il apparaît que la consommation mondiale d'acier a enregistré en 1987 une augmentation de 3 % et connaîtra en 1988 une nouvelle hausse de plus de 2,5 % ; dans la zone de l'O.C.D.E., la hausse pourrait atteindre en 1988 3,5 % (dont 6 % au moins au Japon et 4 % aux Etats-Unis). Ces augmentations proviennent non seulement d'un accroissement

de l'utilisation de l'acier par l'industrie, mais aussi d'une nouvelle hausse des stocks. La consommation d'acier continuera à augmenter fortement en 1988 en Asie du Sud-Est, mais la progression devrait être très faible, voire nulle, dans les autres régions du monde. Malgré cette évolution favorable de la production, la tendance à la baisse des effectifs employés dans l'industrie sidérurgique des pays de l'O.C.D.E. s'est poursuivie en 1987, avec une chute de 6 % correspondant à la perte de 69.000 emplois. Depuis 1974, la baisse des effectifs de l'industrie sidérurgique en Europe a concerné 925.000 personnes, soit 46 % du total des effectifs.

Au cours du premier semestre de 1988, la production d'acier brut de la Communauté européenne s'est élevée à un total de 63,8 millions de tonnes, soit 7,4 % de plus que pour la période correspondante de 1987. Cette tendance confirme l'évolution favorable des commandes enregistrées dans la Communauté européenne, en hausse de 12,4 % au premier trimestre de 1988 par rapport au premier trimestre de 1987 pour les aciers courants, le taux d'augmentation ayant été de 13,3 % pour les commandes provenant de la Communauté et de 9 % pour les ventes dans les pays tiers.

Le tableau ci-dessous fournit l'évolution de la production d'acier brut dans la Communauté européenne, sauf la Grèce et l'Irlande, à la fin de juin 1988 :

(En milliers de tonnes.)

Pays	Juin 1988	Juin 88/87 en pourcentage	Premier semestre		Différence en pourcentage
			1988	1987	
Belgique	940	+ 9,7	5 665	4 780	+ 18,5
Danemark	65	+ 41,3	359	327	+ 9,8
Allemagne	3 564	+ 16,9	20 054	18 296	+ 9,6
France	1 603	+ 5,5	9 729	9 103	+ 6,9
Italie	2 018	- 5,3	11 980	11 837	+ 1,2
Luxembourg	320	+ 11,1	1 811	1 771	+ 2,3
Pays-Bas	443	+ 6,7	2 696	2 523	+ 6,9
Portugal	63	- 3,1	390	369	+ 5,7
Espagne	1 095	+ 3,4	6 111	6 111	*
Royaume-Uni	1 573	+ 3,8	9 787	8 745	+ 11,9
Total	11 684	+ 6,7	68 582	63 862	+ 7,4

D'après la Commission européenne, le marché sidérurgique continuera à être marqué dans les mois qui viennent par une forte demande de produits sidérurgiques, qui sera confirmée vraisemblablement par le quatrième trimestre de 1988. Au cours de ce quatrième trimestre, la production d'acier brut de la Communauté européenne pourrait ainsi s'élever à 33 millions de tonnes, ce qui porterait la production pour l'ensemble de l'année à un niveau de 6 % supérieur à celui de 1987, à savoir 133 millions de tonnes.

D'après le programme prévisionnel "Acier" que la Commission européenne a présenté au Comité consultatif de la C.E.C.A., l'évolution du bilan sidérurgique de l'Europe serait la suivante :

(En millions de tonnes.)

	4 ^e trimestre 1987	3 ^e trimestre 1988	4 ^e trimestre 1988
Consommation réelle	27,80	26,30	28,60
Variations de stocks	+ 0,49	+ 0,50	+ 0,20
Consommation apparente	28,29	26,80	28,80
Importations	2,82	2,30	2,60
Exportations	6,90	7	6,80
Production	32,13	31,50	33

Les prévisions d'exportation du quatrième trimestre de 1988 sont fixées à 6,80 millions de tonnes, les prévisions d'importation à 2,6 millions de tonnes et la consommation apparente serait en progression de 4 % supérieure à celle de 1987.

Les prévisions pour les produits les plus sensibles seraient les suivantes :

(En milliers de tonnes.)

Catégorie de produit	Avril 1987	Janvier 1988	Février 1988 (provisoire)	Avril 1988 (prévisions)
Coil laminé à chaud	5 877	6 205	6 132	6 300
Tôles à froid	3 887	3 751	3 858	3 800
Tôles quarto	1 488	1 592	1 709	1 900
Profilés lourds	1 673	1 758	1 786	1 700
Fil machine en couronne	3 133	3 377	3 404	3 250
Laminés marchands	2 445	2 806	2 761	2 550

D'une manière générale, cette évolution favorable de la production sidérurgique dans le monde et en Europe ne remet cependant pas en cause une évolution générale marquée par un lent déclin de la consommation d'acier et par une plus grande compétitivité du marché mondial ; c'est pourquoi la Commission a marqué sa volonté de poursuivre la restructuration du secteur sidérurgique européen.

B - La nouvelle politique sidérurgique de la Commission

Depuis 1980, la sidérurgie communautaire a vécu sous un régime de quotas de production justifié par un état de crise manifeste qui permettait à la Commission de fixer pour chaque pays des quotas de production et d'assurer la restructuration de la sidérurgie européenne. Au cours du Conseil industrie qui s'est réuni le 24 juin 1988, la Communauté a décidé d'abolir complètement, à partir du 30 juin 1988, le régime des quotas de production, conformément aux conclusions présentées par la Commission des Communautés européennes. En effet, la demande de produits encore soumis au régime des quotas, à savoir les larges bandes à chaud et les tôles minces laminées, a progressé ; les prix ont augmenté et les capacités de production en Europe sont utilisées à 67 % de leurs possibilités. Le Conseil des ministres a donc constaté que l'état de crise manifeste n'existait plus en Europe et que le régime des quotas de l'article 58 du Traité de la C.E.C.A. devait être abrogé. Ces

produits contingentés représentaient encore 45 % de la production d'acier de la Communauté économique européenne et ils concernaient les larges bandes à chaud (30 % des fabrications totales), les poutrelles (10 %) et les profilés lourds (5 %).

Pour remplacer le système des quotas, plusieurs Etats membres ont préconisé l'application de l'article 46 du Traité de la C.E.C.A. qui permet l'instauration d'un contrôle des possibilités d'écoulement et de production de l'acier. Ce système, qui est pratiqué par la Commission depuis plusieurs années par ses programmes prévisionnels trimestriels, a été repris par le Conseil industrie du 24 juin. Celui-ci a demandé à la Commission, pour être en mesure de faciliter l'adaptation des entreprises à un éventuel changement de la demande et pour prendre au besoin, dans le cadre du Traité de la C.E.C.A., des mesures complémentaires d'accompagnement du processus d'adaptation, de réunir des statistiques mensuelles relatives à la production et aux livraisons sur la base de l'article 47 du Traité C.E.C.A., d'examiner en permanence dans le cadre des programmes prévisionnels de l'article 46 l'évolution des marchés des produits faisant l'objet des statistiques, et de consulter régulièrement les intéressés, en particulier les entreprises de taille inférieure, sur la situation existante, enfin d'analyser la situation du marché et d'en déterminer les tendances.

Le Conseil a cependant souligné qu'en aucun cas cette surveillance du marché ne pourrait donner lieu à des ententes interdites par l'article 65 du Traité de la C.E.C.A., ce qui exclut notamment la constitution d'un régime volontaire des limitations de la production par l'industrie sidérurgique européenne.

Ce système permettra ainsi à la Commission des Communautés européennes d'être à tout moment en possession des données les plus détaillées et les plus récentes ; d'après l'évolution de l'offre et de la demande de produits sidérurgiques par catégories de produits, elle sera ainsi à même d'affiner et de préciser les perspectives d'évolution qu'elle fixe périodiquement dans le cadre de ses programmes prévisionnels trimestriels.

Il est certain que les bonnes perspectives rencontrées par l'industrie européenne de l'acier au troisième trimestre de 1988 ont facilité et justifié l'accord du Conseil industrie du 24 juin 1988 sur l'abolition du régime des quotas de production.

C - Le nouveau régime des aides à la sidérurgie

L'intention de la Commission, manifestée lors du conseil industrie du 24 juin 1988, de proroger, pour trois ans, à partir du 1er janvier 1989 le régime du code des aides actuelles, a rencontré l'accord général des Etats membres. Ces propositions, qui ont été à nouveau présentées le 23 octobre dernier lors du Conseil industrie d'Athènes et qui feront l'objet d'une décision définitive lors du conseil du 13 décembre, fixent le nouveau régime des aides nationales en faveur de la recherche et du développement, de la protection de l'environnement et enfin, des fermetures d'entreprises.

Sous réserve de l'avis conforme et unanime du Conseil, le code actuel des aides, qui expire au 31 décembre 1988, serait donc reconduit pour les années 1989, 1990 et 1991. Il exclut toutes les aides à la sidérurgie, à l'exception de celles en faveur de la recherche et du développement poursuivant un objectif, soit de réduction des coûts de production, soit d'amélioration de la qualité des produits, soit d'amélioration de la performance des produits sidérurgiques ou d'extension de la gamme des utilisations de l'acier, soit d'amélioration des conditions d'environnement et des conditions de travail.

En matière de protection de l'environnement, les exceptions portent sur l'adaptation aux nouvelles normes légales de protection de l'environnement des installations en service depuis deux ans au moins avant la mise en vigueur de ces normes ; au regard des fermetures, les aides ne pourront porter que sur les allocations versées aux travailleurs licenciés ou mis à la retraite anticipée. L'autorisation de ces dernières aides est cependant subordonnée à la condition que les allocations prises en compte ne dépassent pas le montant des versements habituellement effectués en application des règles effectivement en vigueur dans les Etats membres au 1er octobre 1985, qu'elle soit réellement occasionnée par la fermeture partielle ou complète d'installations sidérurgiques ayant régulièrement produit jusqu'à la date de la notification de l'aide, et que les aides n'excèdent pas 50 % de la part de ces allocations qui n'est pas couverte directement par l'Etat membre ou par la Communauté conformément à l'article 56 du Traité de la C.E.C.A..

En ce qui concerne les aides non C.E.C.A., la Commission des Communautés européennes a décidé un contrôle systématique de celles-ci sous forme de notification par les Etats membres à la Commission. Cette décision est justifiée par la Commission par le fait qu'un certain nombre de secteurs de transformation de l'acier (par exemple les fonderies) connaissent des difficultés en raison des faibles niveaux de la demande. Elle estime qu'il est dans ce sens nécessaire de suivre étroitement les versements des aides d'Etats afin d'éviter des distorsions de la concurrence. La Commission a dès lors décidé de proposer aux Etats membres une notification préalable de tout plan d'octroi d'aides dans les secteurs des tubes sans soudure et des grands tubes soudés, et d'exiger des rapports semestriels a posteriori sur les aides versées à ces secteurs, de même qu'à ceux des tubes soudés de petite et de moyenne dimension, du forgeage libre, de la fonderie et du tréfilage d'acier doux. Ces nouvelles règles entreront en vigueur au 1er janvier 1989.

II - LA RECHERCHE

A - Mise en oeuvre du programme-cadre 1987-1991

Réuni le 29 juin, le Conseil recherche a adopté formellement cinq nouveaux programmes sectoriels de recherche :

DRIVE

Ce programme couvre une période initiale de 36 mois à dater du 1er juin 1988. Il vise à promouvoir la compétitivité des industries, opérateurs et fournisseurs de services de la Communauté, en vue de mettre à la disposition des utilisateurs finals, au moindre coût et dans les délais les plus brefs, des améliorations en matière d'efficacité et de sécurité du transport routier, et à réduire à un minimum l'impact négatif du transport routier sur l'environnement, en contribuant à la réalisation d'objectifs sociaux et économiques.

Le programme comprend des activités communautaires se rapportant aux actions EUREKA dans ce domaine, à l'égard de la

normalisation et des spécifications fonctionnelles communes concernant les développements de systèmes avancés d'infrastructure. Il a pour but de mettre au point un cadre conceptuel commun favorisant la coopération, les activités prénormatives, les prospections technologiques et l'identification des facteurs non techniques, afin de conjuguer les efforts européens en vue d'améliorer l'efficacité du transport routier et la sécurité routière, et de réduire l'impact négatif sur l'environnement.

Les projets relatifs au programme seront exécutés par voie de contrats à frais partagés. Les contractants doivent assumer une part substantielle du financement, représentant normalement au moins 50% du total des dépenses ; pour les universités et les organismes de recherche, la Communauté pourra prendre en charge jusqu'à 100% des frais supplémentaires de mise en oeuvre de l'action.

La participation de partenaires établis dans d'autres pays européens - notamment pays A.E.L.E. - sera possible lorsque des accords-cadre de coopération scientifique et technique ont été conclus avec ces pays.

DELTA

Cette action communautaire exploratoire couvre une période de 24 mois, à compter du 1er juin 1988. Elle a pour but de stimuler la recherche et le développement progressifs permettant d'intégrer des nouvelles technologies dans les outils et infrastructures d'assistance à la formation avancée, en particulier la formation multimédias et à distance, dans la Communauté. Elle sera basée sur la coordination des activités correspondantes menées dans les Etats membres de la Communauté, en vue de fournir aux utilisateurs finals l'équipement et les systèmes d'apprentissage qui permettront de répondre de la façon la plus économique possible à la demande croissante en matière d'éducation, de formation et de recyclage.

Les modalités financières de mise en oeuvre sont identiques à celles adoptées pour le programme précédent.

B.C.R. (Bureau communautaire de référence)

Ce programme couvre une période de 5 ans à partir du 1er janvier 1988. Son objectif est d'améliorer la fiabilité des analyses chimiques et des mesures physiques (métrologie appliquée), de

manière à obtenir des résultats concordants dans tous les Etats membres.

Les travaux expérimentaux seront exécutés sous contrat. Les participants peuvent être des organismes industriels, des centres de recherche, des laboratoires ou des universités établis dans la Communauté.

SCIENCE

L'objectif global du plan de stimulation est d'améliorer l'efficacité de la recherche scientifique et technologique dans tous les Etats membres et de contribuer ainsi à réduire les disparités de développement scientifique et technologique entre les différents Etats membres de la Communauté européenne. Il porte sur l'ensemble des domaines de la science et de la technologie (sciences exactes et naturelles).

Il comporte les objectifs spécifiques suivants :

- promouvoir la formation par la recherche et, grâce à la coopération, la meilleure utilisation des chercheurs de haut niveau dans la Communauté,
- améliorer la mobilité des chercheurs des Etats membres de la Communauté,
- développer et soutenir la coopération scientifique et technique intra-européenne dans le cadre de projets de haute qualité,
- promouvoir la mise en place de réseaux intra-européens de coopération et d'échanges afin de renforcer la compétitivité scientifique et technique de l'ensemble de la Communauté et de renforcer ainsi la cohésion économique et sociale.

La Commission assurera l'exécution du plan de stimulation au moyen de bourses de recherches, d'allocations de recherches, de subventions à des cours de haut niveau, de contrats en faveur du jumelage de laboratoires et de contrats d'opérations, y compris, le cas échéant, l'équipement et les mesures d'accompagnement.

BIOTECHNOLOGIE

Il s'agit d'une révision de ce programme afin de permettre :

- l'extension à l'Espagne et au Portugal des activités envisagées dans le programme ;
- l'intensification des efforts de recherche en cours dans le secteur du programme qui concerne l'évaluation des risques associés aux biotechnologies modernes, et en particulier la libération intentionnelle d'organismes créés par génie génétique ;
- l'intensification de l'effort actuel de recherche dans le domaine de la technologie de l'information, plus particulièrement en ce qui concerne le traitement des données relatives aux collections de cultures, aux séquences génomiques et à la modélisation des protéines ;
- l'accroissement du volume des activités actuelles (visites, publications, réseaux électroniques, réunions, séminaires d'été...) ayant pour objet d'informer en temps utile tous les groupes appropriés sur le programme et les résultats obtenus en matière de recherche ; association de l'industrie de la Communauté aux activités de recherche et à l'utilisation des données, matériels et méthodes issus des travaux contractuels de recherche en cours ;
- les études et projets pilotes de faisabilité préalables à la mise en chantier d'activités de recherche et de développement en biotechnologie dans la Communauté pour la période 1990-1994 ;
- l'intensification des activités de formation dans tous les secteurs du programme en cours.

B - Actions communautaires dans le domaine de l'espace et de l'aéronautique

Le 13 juin, la Commission a transmis au Conseil une communication intitulée : "Vers un programme de mesures stratégiques pour la recherche et la technologie aéronautiques européennes". Cette communication a pour but d'informer les institutions, les gouvernements des Etats membres ainsi que l'industrie aéronautique et les milieux de la recherche aéronautique, de l'analyse de la Commission concernant les solutions européennes en la matière.

Selon la Commission, la nécessité d'une coopération entre les sociétés pour le développement et la production des principaux appareils a été reconnue depuis plusieurs années, et cette pratique est fermement installée dans l'industrie européenne. L'illustration la plus notable de cette réalité est Airbus Industrie.

Le renforcement de la coopération existante est donc nécessaire afin que l'industrie européenne conserve la maîtrise des techniques de pointe indispensables à sa compétitivité. En effet, le niveau effectif des activités de recherche et d'acquisition de technologie n'est pas suffisant pour construire les bases des technologies nouvelles et améliorées qui seront nécessaires pour réaliser les possibilités offertes par le marché. Afin d'éviter cette déficience et la perte d'opportunités commerciales, un important renforcement de la recherche et de l'acquisition de technologie est nécessaire.

La Commission a conclu que ce renforcement doit inclure un niveau de coopération renforcé en recherche et en technologie. Cette augmentation des efforts doit être stratégiquement centrée sur des éléments clés de la technologie de base future définis par l'industrie à la lumière des tendances à long terme des produits. Elle doit également associer les talents et les techniques d'autres secteurs de la Communauté, comme les universités et les petites et moyennes entreprises.

Sur le fondement de cette réflexion, la Commission a transmis le 14 juillet dernier au Conseil une proposition de "phase-pilote 1989-1990" d'un programme communautaire dans le domaine de l'aéronautique.

Le montant estimé nécessaire pour l'exécution du programme s'élève à 60 millions d'Ecus destinés à couvrir les domaines suivants : aérodynamique (analyse et optimisation des configurations d'avions à grande vitesse, y compris les estimations de la charge thermique aéro-thermo-dynamique, technologie du flux laminaire); matériaux, acoustique (bruit produit par les avions : physique et effets); calcul (développement des capacités informatiques); systèmes embarqués et équipements (intégration des commandes des systèmes et équipements, avion "tout électrique"); technologies de conception et de fabrication; propulsion (aspects aérodynamiques des propulseurs de pointe).

S'agissant de l'espace, la Commission a transmis le 29 juillet au Conseil une communication analysant la contribution

que la Communauté pourrait apporter à l'effort spatial européen ; elle y indique comment la Communauté pourrait appuyer et compléter cet effort en amplifiant son action dans six grands domaines ainsi qu'en renforçant et systématisant sa coopération avec l'Agence spatiale européenne (A.S.E.).

Depuis plusieurs années, la création de l'A.S.E. a permis une coopération qui a débouché sur d'importantes réalisations (Ariane, Spacelab, Giotto...). Cependant, selon la Commission, l'Europe doit désormais aller au-delà des actions entreprises avec succès pour développer les techniques spatiales. Il lui faut faire un effort pour stimuler l'utilisation du potentiel offert par ces techniques. Il lui manque encore par ailleurs, dans ce domaine, une politique globale cohérente qui intègre les dimensions technologique, industrielle, commerciale, sociale, culturelle, voire de défense.

Les lignes directrices suivantes sont donc proposées :

- **recherche et développement technologique** : promouvoir une plus grande complémentarité entre la stratégie communautaire et les programmes des agences spatiales. Il s'agirait plus particulièrement d'améliorer la coordination entre les programmes communautaires concernés et les programmes spatiaux européens ;
- **télécommunications** : développer une approche cohérente en s'assurant que les techniques satellites soient prises en considération dans le développement des réseaux et services européens et en assurant la complémentarité des systèmes satellite et terrestre ; promouvoir l'utilisation des systèmes de communication par satellite dans la mise en oeuvre des politiques communautaires (développement régional, aide au développement, enseignement, transport, etc.) ;
- **observation de la terre** : stimuler le marché des applications, notamment dans la mise en oeuvre des politiques communautaires (agriculture, environnement, développement régional, aide au développement, etc.) ;
- **aspects industriels** : approfondir l'étude des implications du marché unique pour les secteurs des activités spatiales et de celles qui en dérivent ;
- **aspects juridiques** : mesures nécessaires en matière de politique commerciale et de concurrence, de régime fiscal et douanier et d'harmonisation des législations ;

- **formation : développement de formations européennes avancées dans le domaine des sciences et techniques spatiales et de leurs applications (dans le cadre du programme C.O.M.E.T.T.).**

CHAPITRE VIII

LA POLITIQUE DES TRANSPORTS

Depuis quelques mois, la politique européenne des transports a fait des progrès considérables après des années d'immobilisme. La perspective de l'achèvement du marché intérieur d'ici 1992 ne peut en effet avoir que des effets positifs puisque la liberté de circulation des marchandises aura comme conséquence une augmentation importante des courants de trafic et des flux commerciaux. Dans un document remis par la présidence grecque aux ministres des transports des douze pays de la Communauté lors de la réunion du Conseil informel des transports des 29 et 30 septembre 1988 à Athènes, ont été mises en lumière les difficultés que fera naître la libéralisation des transports si la Communauté n'adopte pas parallèlement des mesures pour soutenir l'amélioration des infrastructures. Dans le même temps, le rapport de M. ROSSETTI, discuté devant le Parlement européen le 10 octobre 1988, a mis en évidence que si la Communauté ne se prépare pas à temps à l'évolution des courants de trafic, notamment en Méditerranée, elle risque de voir ses importations et ses exportations dans le monde entier s'enliser dans les goulets d'étranglement qui apparaîtront sur son propre territoire.

C'est la raison pour laquelle la politique des transports a fait des progrès sensibles dans cinq domaines ces derniers mois, avec le programme pluri-annuel d'infrastructures de transport d'intérêt européen, avec la décision de création du marché commun des transports routiers de marchandises à compter du 1er janvier 1993, avec le renforcement de la coopération ferroviaire en Europe, avec l'examen des problèmes posés par l'engorgement du trafic aérien et enfin, avec la stratégie de développement communautaire de la flotte maritime.

I - LE PROGRAMME PLURIANNUEL D'INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT D'INTERET EUROPEEN

La Commission a relancé en juin dernier le projet d'un programme pluriannuel pour les infrastructures de transport qui bénéficieraient d'un soutien financier du budget communautaire.

Le principe de base d'un tel programme a été soutenu ces dernières années par le Parlement européen et par le Comité économique et social, mais le Conseil, qui avait manifesté son accord à un tel programme, n'était pas parvenu, ces deux dernières années, à adopter des propositions concrètes, si bien qu'en 1986 et 1987, ce sont des projets ponctuels isolés qui ont été financés sur les crédits inscrits au budget européen pour le développement des infrastructures de transport. La proposition de la Commission COM/88-340 final du 16 juin 1988 reprend les objectifs de la précédente proposition de règlement COM/86-340 final du 4 juillet 1986, qui sont la suppression des goulets d'étranglement dus aux insuffisances des transports nationaux, l'amélioration des liaisons dans les couloirs terrestres, maritimes et l'aménagement des liaisons de grande qualité entre les grands centres urbains. Selon la Commission, l'intervention du budget communautaire, dans le cadre d'un programme d'ensemble facilitant les mouvements des marchandises et des voyageurs à l'intérieur de la Communauté, permettra également une meilleure prise en compte des impératifs d'environnement et de sécurité et une utilisation rationnelle de l'énergie.

Pour réaliser ces objectifs, la Commission a proposé, dans son règlement, douze objectifs portant sur les actions suivantes :

- études et travaux préparatoires définis après consultation du Comité des infrastructures de transport ;
- équipement d'un réseau de transports combinés en fonction notamment des résultats des études en cours ;
- développement de nouvelles technologies de télécommunications et de téléinformation pour améliorer la gestion de la circulation routière et l'information des automobilistes et des chauffeurs routiers ;

- amélioration des routes et des voies ferrées de transit Paris-Madrid-Barcelone-Lisbonne-Porto-Algeciras ;
- amélioration des infrastructures liées au tunnel sous la Manche ;
- construction d'une ligne ferroviaire à grande vitesse entre Paris, Londres, Bruxelles, Amsterdam, Cologne ;
- amélioration de l'axe de transit Nord-Sud en Irlande pour desservir les ports de Rosslare, Belfast, Dublin et Larne ;
- modernisation du réseau Nord-Sud de voies navigables entre les Pays-Bas, la Belgique et la France ;
- réalisation de la "liaison scandinave" ;
- modernisation des axes de transit Allemagne du Sud/Italie-Grèce ;
- liaisons internationales dans des zones frontalières ;
- aménagement d'autres itinéraires de transit alpin, notamment pour desservir l'Italie.

La proposition de règlement décrit également les modalités du financement de ces projets pour lesquels les contributions communautaires ne pourront, sauf cas spécial, dépasser 50 % du coût total. Les critères de choix des projets seront l'intérêt pour l'Europe, la rentabilité socio-économique et la compatibilité avec d'autres actions communautaires. Les Etats membres ou les organismes habilités devront transmettre leurs demandes de soutien à la Commission, qui se prononcera après avis du Comité des infrastructures de transport et qui transmettra également au Parlement et au Conseil les projets ayant fait l'objet d'une demande en y joignant les raisons de son choix et l'importance et la nature du soutien financier souhaité.

Ce programme sera doté d'un financement communautaire total de 630 millions d'écus d'ici 1992, dont 60 en 1988, 120 en 1989 et 150 pour les trois années suivantes.

Il faut souligner que cette proposition de règlement donnera une base juridique appropriée à la politique d'infrastructures européennes de transport qui, s'il est adopté avant la période de session du Parlement européen du mois de décembre 1988, aura un effet d'entraînement considérable sur les politiques nationales d'équipement routier, ferroviaire et maritime en Europe ; ce document permettra également la mise en jeu d'une déclaration d'utilité européenne qui facilitera le financement privé de certaines infrastructures à vocation

européenne et renforcera l'efficacité de travaux publics interétatiques en Europe.

II - LES TRANSPORTS PAR ROUTE

Le Conseil des ministres des transports, réuni les 20 et 21 juin 1988 sous la présidence allemande, a décidé la création, à compter de 1993, du marché commun des transports routiers de marchandises par la suppression de toutes les restrictions quantitatives jusqu'à présent en vigueur. Il s'agit là d'une avancée particulièrement importante dans la politique commune des transports car les transports routiers, qui assurent plus de la moitié du trafic intracommunautaire en valeur, fonctionnent encore dans le cadre d'un système discriminatoire d'autorisations nationales bilatérales qui sont attribuées dans les limites des contingents négociés entre Etats membres. Ces licences, inspirées par des considérations protectionnistes, ne sont en général valables que pour un seul voyage entre les deux Etats membres concernés, si bien que le système de contingents bilatéraux a pour conséquence qu'un tiers des véhicules circulant entre les Etats membres roulent à vide, ce qui accroît les encombrements de circulation en Europe et entraîne des pertes de temps et d'énergie.

A l'heure actuelle, 50 % des transports routiers de marchandises en Europe sont encore soumis à des quotas bilatéraux entre Etats membres négociés annuellement et 16 % seulement sont régis par des quotas communautaires, les 20 % restant étant essentiellement représentés par des transports pour compte propre effectués par les industriels avec leurs propres véhicules.

La République Fédérale Allemande s'était jusqu'à présent opposée à un élargissement progressif des contingents communautaires des quotas jusqu'en 1992 tant que des mesures d'harmonisation n'auraient pas été prises afin d'éviter des distorsions de concurrence. En effet, les Allemands avaient toujours fait valoir que leurs propres transporteurs risquaient d'être désavantagés en cas de libéralisation totale des transports de marchandises par route, la législation allemande en matière sociale (conditions de travail) et fiscale (taxe sur les camions et

les carburants) étant plus sévère que chez beaucoup de ses partenaires.

Dans la mesure où l'Allemagne Fédérale a obtenu la reconnaissance, par le Conseil, de la nécessité de mettre en place une réglementation adéquate en matière sociale, fiscale et technique, le Conseil a finalement adopté un règlement qui stipule qu'au 1er janvier 1993, les contingents communautaires, les contingents bilatéraux entre Etats membres, ainsi que les contingents relatifs au transit à destination ou en provenance de pays tiers, seront supprimés pour les transporteurs de la Communauté et qu'à partir de cette date, l'accès au marché pour les transports internationaux de marchandises par route à l'intérieur de la Communauté sera régi par un système de licence communautaire délivrée sur la base de critères qualitatifs. Cette libéralisation totale du transport routier en Europe se déroulera en deux temps :

en 1988 et 1989, le contingent communautaire augmentera chaque année de 40 %, ce qui permettra de porter ce contingent à 30 % de la part du trafic total au lieu de 16 % actuellement ; pour 1990, 1991 et 1992, le rythme d'évolution de ce contingent sera fixé en fonction des besoins des échanges et du trafic et le Conseil, statuant sur la proposition de la Commission, arrêtera sur ce point, au plus tard le 30 juin 1991 et conformément aux dispositions de l'article 75 du Traité, les mesures nécessaires.

Cet accord permettra l'élimination progressive des entraves au commerce et des tracasseries administratives dont étaient victimes jusqu'à présent les transporteurs routiers qui devaient, pour leurs livraisons dans un pays de la Communauté économique européenne, à chaque voyage, obtenir une autorisation délivrée par ce pays ou par la Communauté économique européenne.

En complément de cet important règlement du Conseil, ce dernier est également parvenu à un large consensus sur la proposition de directive concernant l'introduction de procédures uniformes de contrôle de l'application des dispositions en matière sociale dans le domaine des transports par route. Ces procédures visent à organiser des contrôles uniformes et efficaces par les Etats membres, portant notamment sur le respect des dispositions relatives au temps de conduite et de repos ainsi que du régime des heures supplémentaires.

De même, le Conseil a invité le Comité des Représentants permanents à poursuivre sans délai l'examen des propositions de

la Commission du 10 mars 1988 relatives à l'accès à la profession de transporteur et qui modifient les directives 74-561 et 562 C.E.E. ainsi que 77-796 C.E.E. qui sont le contrepoint de la décision de création du marché commun des transports routiers de marchandises à compter de 1993 puisque, à cette date, les licences communautaires ne seront plus accordées que sur la base de critères purement qualitatifs.

Le Conseil, de ce point de vue, a constaté que les principes fondamentaux d'honorabilité, de capacité financière et de capacité professionnelle devraient être respectés et appliqués de manière uniforme dans la Communauté et qu'il y aurait donc lieu de rendre plus précis les critères nationaux régissant l'accès à la profession de transporteur par route. Le rapport du Parlement européen à la Commission des transports du 5 juillet 1988 a approuvé les propositions de la Commission en la matière et a souligné que les nouvelles règles de la Commission, plus précises que celles actuellement en vigueur, auront pour effet une harmonisation plus poussée de l'accès à la profession de transporteur ; elles auront également pour conséquence d'augmenter la sécurité routière et d'ouvrir plus de garanties aux utilisateurs tout en protégeant les transporteurs communautaires contre les risques de concurrence déloyale. Le Conseil des ministres des transports des 20 et 21 juin 1988 s'est encore engagé à adopter, dès que possible, et en tout état de cause avant le 31 décembre 1988, des directives de négociation sur la base des propositions que présenterait la Commission, avant le 30 septembre, pour poursuivre les négociations engagées dans le domaine des transports avec l'Autriche, la Suisse et la Yougoslavie, pour la conclusion d'accords de transit conformes aux exigences du marché intérieur.

Le Conseil a en particulier noté que la phase exploratoire de ces négociations a démontré que tout accord avec l'Autriche, la Suisse et la Yougoslavie au sujet des trafic de transit doit comporter les éléments suivants :

- l'accès, sur une base de réciprocité, au territoire de l'autre partie ;

- une fluidité accrue du trafic intracommunautaire de manière à profiter autant que possible des itinéraires de transit existants les plus courts ;

- la garantie de résoudre de manière satisfaisante la question du transit routier communautaire en tenant compte, non seulement des exigences des échanges internationaux, mais

aussi des aspects de sécurité routière et de protection de l'environnement ;

- enfin, une meilleure coopération entre sociétés de chemins de fer et de meilleurs transports combinés afin de donner aux usagers une liberté de choix la plus vaste possible.

Le Conseil a de ce point de vue invité tous les Etats membres, et plus particulièrement ceux qui ont une frontière commune avec les pays de transit, à coopérer aux efforts de la Commission en vue de résoudre les problèmes délicats que pose le transit intracommunautaire pour ces trois pays riverains.

En matière de transport par route, il convient de mentionner enfin la décision du Conseil du 29 juin 1988 concernant un programme communautaire dans le domaine de l'informatique du transport routier et des télécommunications, qui a été adopté pour une période initiale de trente-six mois à compter du 1er juin 1988 et qui vise à promouvoir la compétitivité des industries des opérateurs et des transporteurs en Europe en vue de mettre à leur disposition, au moindre coût et dans les délais les plus brefs, les améliorations en matière d'efficacité et de sécurité du transport routier.

Le programme consiste à mettre au point un cadre conceptuel commun qui favorisera la coopération, les activités prénormatives, les prospections technologiques, conformément à l'objectif d'amélioration de l'efficacité du transport routier et de la sécurité routière. Les projets relatifs à ce programme pourront faire l'objet d'une prise en charge communautaire de l'ordre de 50 % du total des dépenses ; toutefois, lorsque des universités et des organismes de recherche réaliseront des projets, la Commission pourra prendre en charge jusqu'à 100 % des frais supplémentaires.

III - LES TRANSPORTS FERROVIAIRES

A la suite de ses conclusions des 15 et 16 décembre 1986, le Conseil des ministres des 20 et 21 juin 1988 a renouvelé son invitation auprès des sociétés de chemins de fer des Etats membres pour qu'elles soient en mesure de contribuer de manière appropriée à la maîtrise du développement futur des transports en Europe et d'éviter la formation de goulots d'étranglement,

grâce à une division du travail entre les transporteurs qui tiennent compte des conditions du marché.

De ce point de vue, le Conseil a invité la Commission à présenter, si possible avant la fin de 1988, un rapport exposant quelles entraves s'opposent encore à la réalisation du marché intérieur commun des chemins de fer, notamment en ce qui concerne la coopération transfrontière et la durée des arrêts aux frontières, ainsi que la manière dont ces entraves peuvent être éliminées.

Dans le cadre de l'Union internationale des chemins de fer, les principales sociétés de chemins de fer européennes ont d'ores et déjà adhéré au réseau informatique HERMES de transmission de données pour le contrôle du trafic des marchandises et les réservations de places pour les voyageurs (sociétés belge, danoise, britannique, française, allemande, italienne, suisse, suédoise, autrichienne et espagnole). Des études sont en cours pour étendre l'utilisation de ce système à la planification et à la gestion du trafic marchandises, aux informations commerciales, aux opérations de décompte et à la transmission des données d'expédition ; les sociétés de chemins de fer européennes se sont également prononcées en faveur de la création d'un système global de distribution qui permettrait de fournir un ensemble d'informations à la clientèle et aux agences de voyage ; d'autre part, une importante étude sera lancée sur l'identification automatique des véhicules, qui devrait être achevée en 1990.

Dans le domaine des infrastructures ferroviaires, il convient également de souligner la volonté des ministres des transports de la France, de la République Fédérale Allemande, des Pays-Bas, du Luxembourg et de la Belgique, de réaliser un réseau européen de trains à grande vitesse, couvrant le réseau Paris-Londres-Bruxelles-Cologne-Amsterdam, le trafic ferroviaire intéressé par ce projet représentant actuellement 20 % du trafic intérieur français et qui est susceptible de doubler d'ici l'an 2000. D'après un premier bilan économique, le taux de rentabilité de cette infrastructure serait de l'ordre de 4 %, les échéances de cette réalisation, qui pourrait faire appel à un financement complémentaire de la Banque européenne d'investissements, portent sur la desserte de Cologne en 1993 et de Francfort en 1995. A ce T.G.V. européen, il faut également ajouter le projet espagnol de train à grande vitesse entre Madrid et Séville qui pourrait ultérieurement faire l'objet d'une connexion avec le T.G.V. Ouest et le T.G.V. Sus-Est français. Les Espagnols ont annoncé que le plan d'investissement

correspondant serait de l'ordre de 50 milliards de francs, comprenant notamment la commande de vingt-quatre trains à grande vitesse et de soixante-quinze locomotives pour un coût de 3,5 milliards de francs.

Il est incontestable que ces projets d'envergure sont entraînés par les perspectives ouvertes par l'achèvement du marché unique d'ici 1992 et confirment l'effet d'entraînement de cet objectif.

IV - LES TRANSPORTS AERIENS

Depuis le 1er janvier 1988, les dispositions d'application des articles 85 et 86 du Traité des Communautés européennes sont entrées en vigueur pour les transports aériens si bien que l'Association des compagnies aériennes (l'A.E.A.) avait décidé par anticipation, à compter du 1er juillet 1987, d'appliquer les mesures de libéralisation du transport aérien avant même qu'elles n'aient été formellement adoptées par le Conseil des ministres des Douze. La conséquence la plus immédiate a été une plus grande souplesse dans la détermination des tarifs grâce, notamment, à la multiplication des formules spécifiques, mais aussi à l'abandon progressif des accords de répartition des usagers entre les compagnies nationales et le raccourcissement du délai d'annonce des horaires par les compagnies.

L'effet de cette libéralisation du transport aérien dès 1988 a eu comme conséquence une progression importante du trafic aérien, qui était resté stable entre 1978 et 1986, mais qui a progressé de 14 % en 1987 et 1988. D'après certaines projections, le trafic aura doublé d'ici l'an 2000. Or, ni les aéroports, ni les compagnies aériennes n'avaient prévu une telle croissance, si bien qu'on a assisté, dès cette année, à une congestion du trafic aérien en Europe. La Commission des Communautés européennes a décidé de transmettre au Conseil deux projets concernant les mesures à prendre pour faire face à la congestion du trafic aérien qui a pris, dans certains pays, un caractère préoccupant et compromet la sécurité des transports aériens. Ces deux propositions concernent :

- d'une part, l'adhésion de tous les Etats membres de la Communauté à l'organisme européen EUROCONTROL ;

- d'autre part, l'utilisation sous certaines conditions de l'espace aérien militaire pour les vols civils.

Dès sa réunion du 7 juillet dernier, la Commission permanente d'EUROCONTROL a décidé d'étendre le rôle et les missions de l'Organisation afin de faire face à la congestion des aéroports, à la progression plus importante du trafic aérien dans les zones européennes et d'augmenter en conséquence les budgets permettant de développer les actions nécessaires. Les missions d'étude et d'inventaire, en particulier celles du Centre informatique de Bruxelles, vont être accrues ; la Banque centrale de données recevra et traitera en temps réel toutes les informations concernant les horaires, les plans de vol et les redevances. Contrairement aux tendances protectionnistes qui étaient apparues il y a quelques années chez les Etats membres pour développer leur propre contrôle national, une volonté politique existerait à l'heure actuelle pour redonner un rôle technique et stratégique à EUROCONTROL afin de parvenir à une amélioration des procédures du contrôle aérien dans la perspective de la progression étendue du trafic aérien intereuropéen d'ici 1993 ; il faut noter que la Commission permanente d'EUROCONTROL a enregistré les demandes d'adhésion de la Grèce et de la Turquie ainsi que celle de Malte, qui seront dès l'année prochaine intégrées dans le réseau EUROCONTROL.

Le rapporteur du Parlement européen a souhaité, de son côté, que le champ d'action d'EUROCONTROL soit étendu aux territoires des Douze et qu'on reconnaisse à cette Organisation un statut communautaire en la plaçant sous le contrôle du Parlement européen. Le Parlement européen s'est félicité de ce que le Portugal soit devenu le huitième pays de la Communauté membre de cet organisme, que la Grèce et l'Espagne fassent partie de sa Commission élargie, que des négociations d'adhésion soient en cours avec l'Italie. En tout état de cause, devant la dégradation des conditions de sécurité dans les transports aériens et au cours du débat qui a eu lieu le 8 juillet 1988 à Strasbourg, plusieurs parlementaires ont constaté que la réalisation du marché unique en 1992 devrait donner une nouvelle impulsion au transport aérien et qu'il était maintenant urgent de prendre les mesures permettant de faire face à l'augmentation du trafic qui, dès cette année, a été bien supérieur aux prévisions.

V - LES TRANSPORTS MARITIMES

La situation de la flotte maritime européenne est quasiment catastrophique. Entre 1980 et 1987, alors que la capacité de la flotte mondiale a augmenté de 16 %, celle de la Communauté a baissé de 13 %. Un tiers seulement du tonnage de la flotte communautaire date de moins de dix ans, soit un pourcentage plus bas que la moyenne de l'O.C.D.E., du C.O.M.E.C.O.N. ou même des pays en voie de développement. La Communauté ne dispose plus que de 7.000 navires marchands contre 11.000 en 1980. Alors qu'au début des années 1980, la Communauté possédait 36 % du marché de transport des containers, elle n'en détient plus aujourd'hui que 28 % et la Communauté a perdu près de 114.000 emplois dans ce secteur en sept ans.

Pour faire face à cette situation, l'Organisation des armateurs européens (C.A.A.C.E.) a demandé aux Institutions communautaires de prendre de toute urgence des mesures en faveur de l'industrie européenne afin d'enrayer le déclin du nombre des bateaux battant pavillon européen.

Les mesures les plus importantes porteraient sur l'amélioration de la compétitivité de la flotte européenne, notamment au regard d'un traitement fiscal plus favorable afin de favoriser le réinvestissement dans des bateaux nouveaux ou d'occasions de bonne qualité.

La Commission a, de son côté, envisagé trois axes principaux d'intervention en faveur de la flotte marchande européenne. Tout d'abord la baisse des coûts, qui n'est pas uniquement due à des salaires plus élevés, mais également au mode d'imposition et de contribution à la Sécurité sociale.

Ensuite, la productivité. Une coopération communautaire sur les mesures techniques nécessaires devrait apporter des améliorations importantes dans la flotte marchande européenne en permettant l'utilisation de bateaux disposant d'une technologie plus moderne.

Enfin, un registre européen. La Commission aurait l'intention de reprendre une proposition faite il y a deux ans, permettant d'assurer de meilleures normes pour la qualité et

pour les conditions de travail pour les bateaux qui s'inscrivent dans les onze registres nationaux de la Communauté économique européenne. Une réunion d'experts devrait avoir lieu prochainement afin de préparer une assemblée informelle des ministres européens chargés des transports maritimes avant la fin de l'année 1988. Cette réunion devrait permettre de retenir les propositions permettant, en complément de la libéralisation décidée en 1986, d'apporter au regard de la formation et surtout de la fiscalité les mesures nécessaires au maintien d'une flotte marchande européenne.

Pour ce qui est du cabotage, le Conseil n'est pas encore parvenu à une position commune relativement à la proposition de règlement de la Commission concernant l'assainissement structurel dans la navigation intérieure car les pays méditerranéens, la Grèce, l'Italie, la France et l'Espagne souhaitent rester très prudents sur un dossier qui représente, pour certains, la presque totalité de leurs transports maritimes. Un accord sur ce dossier ne pourra en tout état de cause intervenir que si un lien est établi entre la libéralisation du cabotage et les mesures positives que prendra la Communauté économique européenne en faveur de sa flotte de commerce.

CHAPITRE IX

LA POLITIQUE DE L'ENERGIE ET DE L'ENVIRONNEMENT

I - L'ENERGIE

La Commission a transmis au Conseil, le 6 mai, un document de travail sur le marché intérieur de l'énergie qui décrit les moyens de réaliser une meilleure intégration des marchés de l'énergie. L'abaissement du coût de l'énergie et la sécurité des approvisionnements, objectifs recherchés, se heurtent aux spécificités de ce secteur caractérisé par des politiques nationales protectionnistes et particularistes.

Le document de la Commission énonce quelques priorités : pour les combustibles solides, c'est le renforcement de l'application des règles communautaires relatives à la libre circulation et à la concurrence ; pour le pétrole, c'est le rapprochement fiscal ; pour le gaz naturel, c'est le réseau des gazoducs, les prix et de la fiscalité ; pour l'électricité, c'est la fiscalité, l'accès aux marchés financiers, les normes, les monopoles et droits exclusifs, les prix et coûts, les infrastructures ; pour l'énergie nucléaire, c'est le décloisonnement du marché des équipements et composants ainsi que les normes de sécurité.

Le Conseil énergie du 9 juin 1988 a débouché sur un échec malgré l'accord général des délégations sur l'approche globale de la Commission. Le point d'achoppement a été la mention d'un approvisionnement énergétique "permettant à chaque consommateur d'acheter où il le souhaite l'énergie de son choix". La France, pour sa part, plaide en faveur du libre accès aux marchés d'électricité des autres Etats membres et de la suppression des réglementations nationales restreignant l'achat à l'étranger, le transit, ou favorisant (comme en Allemagne), la

production de houille avec une incidence importante sur les échanges d'électricité.

II - L'ENVIRONNEMENT

L'achèvement du marché unique et la croissance qui en résultera doivent être considérés, d'après les milieux européens, comme une opportunité de renforcer la politique de l'environnement au sein de la Communauté européenne.

Au cours du Conseil informel des ministres de l'environnement, qui s'est tenu le 3 octobre à Delphes, les ministres des Douze ont invité la Commission des Communautés à réaliser une étude sur les relations entre le développement du marché intérieur et la politique de l'environnement. Le Conseil a notamment souhaité que le prochain Conseil européen de Rhodes, en décembre 1988, souligne l'importance de ces questions de l'environnement dans les problèmes posés par l'achèvement du marché intérieur, car l'ensemble des sujets de préoccupation auxquels sont confrontés les États membres en matière d'environnement (qu'il s'agisse de l'effet de serre, de la protection de la couche d'ozone et de son atteinte par les chlorofluorocarbones (CFC), de la pollution marine ou de la pollution automobile) dépassent les frontières nationales et nécessitent une collaboration communautaire.

Pour ce qui est de la protection de la couche d'ozone, la Communauté, qui est responsable pour 30 % des émissions mondiales de chlorofluorocarbone, a signé la convention de Vienne en mars 1985, et le protocole de Montréal en 1987, et la plupart des États membres ont déjà également signé ces deux textes. Le Conseil des ministres de l'environnement des 16 et 17 juin 1988 a demandé aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour permettre la ratification de la convention avant le 1er octobre, et du protocole avant la fin de l'année 1988, afin que ces deux textes entrent en vigueur avant le 1er janvier 1989.

Le Conseil des ministres de l'environnement a également estimé qu'il convenait d'accroître les moyens financiers en faveur des projets de l'environnement car le financement des fonds structurels, même doublés, reste peu élevé et nettement insuffisant pour un programme d'action et de stratégie en faveur

de la Méditerranée. Le Conseil a aussi rappelé que la Commission des Communautés européennes et les Etats membres devaient mieux respecter la directive CEE sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement de tout investissement à réaliser et de toute décision prise dans le cadre des aides du fonds européen de développement régional.

Au regard des problèmes posés par les émissions polluantes des véhicules à moteur, le Conseil environnement a abordé deux questions principales. La première concerne le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux mesures à prendre contre la pollution de l'air par les gaz provenant des moteurs diesel équipant les voitures particulières, par une modification de la directive 70/220 CEE qui vise à imposer, en plus des limites pour les émissions gazeuses, des limites aux émissions de particules émises par les voitures équipées du moteur diesel. Le Conseil a adopté, le 16 juin 1988, dans ce sens, une directive qui prévoit les mesures suivantes :

- dans une première étape, la valeur limite de ces émissions est de 1,1 g par essai, à partir du 1er octobre 1989 pour les nouveaux modèles, et à partir du 1er octobre 1990 pour tous les véhicules neufs ;

- dans une seconde étape, la réduction des émissions de particules devra être mise en oeuvre dès que possible et il conviendrait, à cet égard, d'atteindre un niveau de 0,8 g par essai, compte tenu des possibilités techniques et économiques.

Le problème posé par la réduction de la pollution des voitures de petite cylindrée reste difficile à résoudre car, après que les délégations française, italienne et allemande, soient parvenues à un accord à la majorité, le 29 juin dernier, la France a ensuite rejeté la position commune en estimant que les mesures prévues étaient insuffisantes. De l'avis de la France, les décisions du Conseil, qui devrait fixer une orientation claire pour les industries européennes et sauvegarder l'unité du marché intérieur, ne répondent pas à cette double exigence, car l'engagement de rétablir l'unité du marché intérieur pour les voitures de petite cylindrée, c'est-à-dire de 1400 cm³, est partiel puisqu'il n'a pas été souscrit par tous les Etats et que certains ont d'ores et déjà pris des mesures conduisant directement ou indirectement à un morcellement du marché intérieur.

La France ne rejette donc pas a priori les normes et le calendrier proposés par la Commission le 28 juin dernier au Conseil des ministres, et qui prévoit une réduction de la teneur

en monoxyde de carbone (30 g maximum par test de pollution) et en oxyde d'azote et d'hydrocarbure (8 g par test). Ces normes devraient entrer en vigueur le 1er octobre 1992 pour les nouveaux modèles et le 1er octobre 1993 pour les véhicules neufs. Ces mesures ne rendent pas obligatoire le montage de pots catalytiques avec des systèmes de carburation perfectionnés ou coûteux, mais le coût de production de moteur permettant d'absorber un mélange pauvre en essence devrait augmenter les coûts de ces modèles de 4 à 5 %, selon les constructeurs.

La France conteste essentiellement les incitations fiscales qui pourraient être prises par certains Etats membres en faveur des petites voitures qui seraient conformes aux normes américaines d'anti-pollution, à savoir les trois pays qui avaient voté contre lors du Conseil environnement du 29 juin 1988 (les Pays-Bas, le Danemark et la Grèce). Ces incitations fiscales sur les voitures de petite cylindrée s'ajouteraient d'ailleurs à celles déjà mises en oeuvre par la RFA pour les voitures de grosse cylindrée.

Le Parlement européen, lors de sa session du mois de septembre 1988, a en outre amendé la proposition de la Commission des Communautés européennes en demandant des normes plus sévères que celles qui avaient été proposées par la Commission (20 g pour les émissions de monoxyde de carbone et 5 g pour les oxydes d'azote et les hydrocarbures), ce qui aurait pour effet d'exiger l'installation de catalyseurs à trois voies lesquels feraient augmenter de 13 % le prix des petites cylindrées. Il est à craindre que cette position du Parlement ne renforce l'opposition néerlandaise, danoise et grecque, et ne mette définitivement en question le compromis du 29 juin qui était déjà menacé par la position française.

Parmi l'ensemble des problèmes d'environnement qui ont attiré l'attention des autorités européennes ces derniers mois, il convient, enfin, de noter le problème posé par l'application de la législation communautaire en matière d'exportation des déchets toxiques vers les pays tiers, et de commerce transfrontalier de ces substances dangereuses ; en effet, la transposition de la directive correspondante dans les différents droits nationaux aurait dû être réalisée avant la fin de l'année 1987, mais des retards ont été pris face à cette échéance puisque, si la Belgique, le Danemark et la Grèce sont déjà en conformité avec la législation communautaire, la RFA, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Espagne et le Portugal, ne devaient la transposer dans leur droit national qu'à la fin de 1988 ; la France, de son côté, a

déclaré que, pour des raisons d'ordre législatif interne, un délai supplémentaire serait nécessaire, et l'Italie vient seulement de présenter un projet de loi au Parlement.

Le problème est devenu particulièrement aigu au cours de l'été, lorsque des transferts de déchets industriels de l'Europe vers des pays du tiers monde, incapables de les retraiter, ont été découverts en Guinée-Bissau ou au Nigéria, provoquant l'indignation de l'Organisation de l'Unité africaine et des Nations Unies. C'est la raison pour laquelle le Conseil des ministres de l'environnement, au cours de sa réunion de Delphes, a souhaité une surveillance accrue, éventuellement confiée à des experts extérieurs, en matière d'exportation de déchets toxiques, un renforcement des assurances obtenues sur l'existence d'installations suffisantes et adéquates de traitement des déchets dans les pays tiers importateurs et, en tout état de cause, une réduction importante de ces mouvements d'exportation. Des négociations pourraient, d'ailleurs, être engagées par la Commission des Communautés européennes, dans le cadre du projet de convention en cours de mise au point au sein de l'Organisation des Nations Unies.

CHAPITRE X

LES RELATIONS EXTERIEURES

I - L'URUGUAY ROUND

Lancée en septembre 1986 lors d'une réunion ministérielle du G.A.T.T. tenue à Punta del Este en Uruguay, la négociation commerciale multilatérale, dite Uruguay round, est la dernière en date d'une série commencée avec le Dillon round (1960-62), et poursuivie avec le Kennedy round (1964-67) et le Tokyo round (1973-79). Il s'agit de réaliser une libération accrue des échanges, dans le cadre du G.A.T.T.

La fin de l'année 1988 marquera l'achèvement de la moitié du délai assigné à l'Uruguay round. A cette occasion, se tiendra le 5 décembre à Montréal, une réunion ministérielle d'évaluation et d'orientation. Le dernier semestre a été consacré à la préparation de celle-ci avec, en particulier, la publication en avril d'un rapport intérimaire de la Commission sur les dix-huit premiers mois de la négociation.

La Délégation du Sénat a rendu dernièrement, sur le rapport de son président, M. Jacques GENTON, des conclusions dans la perspective de la réunion de mi-parcours de Montréal (1).

Après avoir rappelé dans quelles conditions le cycle multilatéral de négociations a été engagé au G.A.T.T. afin de relancer le démantèlement des restrictions aux échanges commerciaux internationaux, le rapport s'attache à exposer la manière dont l'Uruguay round infléchira le règlement de trois grands dossiers intéressant la politique commerciale de la Communauté.

Le premier de ces dossiers concerne les aspects externes du grand marché communautaire en voie d'achèvement. Il importe en effet que la Communauté évite de s'ouvrir sans contrepartie

(1) cf. Tome II du présent rapport, conclusions n° 197/88 du 13 octobre 1988

aux pays tiers sur la lancée de l'objectif 1992. Il est donc essentiel qu'une bonne articulation entre l'Uruguay round et les travaux préparatoires à l'achèvement du marché intérieur permettent d'obtenir de nos concurrents la contrepartie de notre ouverture croissante.

Le second dossier sur lequel l'Uruguay round va peser concerne les relations commerciales C.E.E./Etats-Unis. Sans modifier les données maintenant traditionnelles du contentieux commercial qui oppose la Communauté et les Etats-Unis, l'Uruguay round a offert un terrain supplémentaire à l'expression de leurs oppositions d'intérêts. L'utilisation par les Etats-Unis des mesures unilatérales dans le domaine des échanges extérieurs vient d'atteindre un point d'orgue avec l'adoption par le Congrès et la promulgation par le président Reagan le 23 août 1988 de l' "Omnibus Trade and competitiveness Act", dit Trade bill. Cette loi commerciale "fourre-tout" s'articule avec l'Uruguay round de façon mal appropriée, au moins du point de vue communautaire.

Le troisième dossier à signaler concerne les relations commerciales de la Communauté avec le reste du monde. L'Uruguay round pourrait être l'occasion pour la Communauté de donner un coup d'arrêt à la multiplication d'arrangements bilatéraux entre les Etats-Unis et le Japon ou de nouveaux pays industrialisés d'Asie du Sud-Est et d'Amérique latine. En ce qui concerne les pays en voie de développement, le problème se pose de la discrimination à effectuer entre eux, selon leur degré de développement, pour l'application de la partie IV du G.A.T.T., leur réservant certains privilèges et exemptions des obligations prévues par l'accord.

Le rapport évoque aussi le déroulement de la négociation à Genève en insistant sur les principaux dossiers : textiles et habillement, droits de la propriété intellectuelle liés au commerce, services, agriculture.

Sur ce dernier point, il est rappelé qu'un aspect essentiel de la position communautaire est le refus de conférer une priorité au traitement de ce dossier dans la progression de l'Uruguay round. Il s'agit de contrer le souhait des Etats-Unis de pousser par cette voie au démantèlement de la politique agricole commune.

En ce qui concerne enfin les perspectives de la négociation, le rapport souligne que, lors d'une réunion ministérielle tenue à Islamabad au début du mois d'octobre 1988, il a été confirmé que les divergences subsistant sur ces différents dossiers

empêcheraient la réunion de mi-parcours de Montréal de revêtir un caractère conclusif. Si les deux premières années de négociations ont donc permis de faire la clarté sur la plupart des thèmes de l'Uruguay round, elles n'ont pas encore permis que se nouent de façon assez puissante les regroupements d'intérêts qui détermineront l'aboutissement de l'exercice.

Le Conseil Affaires étrangères de la Communauté, réuni les 21 et 22 novembre derniers, a adopté, en vue de la réunion de Montréal, des conclusions qui renforcent cette impression. Il confirme en effet une recommandation émise le 14 novembre par le Conseil agricole, qui insiste sur la globalité des négociations et le caractère d'étape intermédiaire que revêtira Montréal, il demande d'autre part à tous les participants à la négociation de "ne pas engager d'actions susceptibles de compromettre la bonne mise en oeuvre de leur engagement pour ce qui est du statu quo et d'assurer une mise en oeuvre plus efficace de leur engagement en matière de démantèlement". Cette allusion transparente au Trade bill américain semble bien augurer de la fermeté prochaine des positions communautaires.

Enfin, parmi les positions de négociations dont la Délégation souhaite l'adoption au-delà de la réunion de Montréal, il convient de citer la reconnaissance de la notion de réciprocité comme élément central de la politique extérieure commerciale commune qu'il conviendrait de mettre en place, sans attendre l'achèvement du marché intérieur et à l'occasion de l'Uruguay round, l'idée de rapprocher la production agricole du marché sans sacrifier aux discours libre-échangistes des Etats-Unis, la suppression aux nouveaux pays industrialisés des avantages dérogatoires accordés au G.A.T.T. aux pays en développement, la sortie graduelle de l'accord multifibres.

II - LE RENOUVELLEMENT DE LA CONVENTION DE LOME.

Le 12 octobre dernier a été lancée la négociation de renouvellement de la Convention de Lomé qui fait participer la Communauté au développement de 66 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (A.C.P.). L'expiration de la Convention en cours aura lieu le 28 février 1990.

L'élément original de la nouvelle Convention sera l'engagement communautaire d'aider les A.C.P. à réaliser leurs programmes d'ajustement structurel, notamment en finançant des programmes d'importation. L'infléchissement de la coopération euro-A.C.P. vers l'aide à la balance des paiements est le signe d'une certaine banalisation et de l'échec relatif d'un système contractuel et globalisant célébré longtemps pour son originalité et son caractère égalitaire. Ceci dit, l'essentiel des discussions tournera vraisemblablement sur le niveau des concours financiers accordés sous différentes formes aux A.C.P. Ceux-ci demanderont d'autre part de nouvelles concessions commerciales, en particulier en ce qui concerne quelques produits agricoles couverts par la P.A.C., pour lesquels la Communauté n'est pas disposée à s'engager dans cette voie.

Une première réunion ministérielle doit avoir lieu en février 1988 à Brazzaville. Il s'agira d'ici là, pour les négociations, d'identifier les principaux problèmes politiques qui seront alors évoqués. Ce travail préparatoire est effectué au sein d'un "groupe central de négociation" qui a tenu sa première réunion le 3 novembre dernier sur des problèmes d'organisation et de calendrier.

Les Etats A.C.P. ont de leur côté indiqué qu'ils s'étaient dotés des structures suivantes pour cette négociation :

- un organe de coordination comprenant trois présidents du Comité des ambassadeurs A.C.P. (l'actuel et ceux qui seront en fonction à partir de février 1989 et d'août 1989), les ambassadeurs de l'Ile Maurice et de la Côte d'Ivoire (à cause de leur expérience dans les négociations précédentes), l'ambassadeur du pays qui assume la présidence du Conseil des ministres A.C.P. et le Secrétaire général des A.C.P. ;
- huit groupes techniques couvrant les domaines suivants :
 - . coopération agricole, sécurité alimentaire, développement rural, environnement, protection des ressources naturelles, pêche ;
 - . coopération commerciale, coopération douanière, règles d'origine, promotion des échanges et commercialisation ;
 - . produits de base, STABEX et SYSMIN ;
 - . coopération industrielle, agro-industries, industries de transformation, développement de produits miniers, énergie ;

- . coopération régionale et services, y compris transports, télécommunications, informatique et tourisme ;
- . coopération financière et technique, investissement, dette et ajustement structurel ;
- . coopération culturelle et sociale, y compris réfugiés, santé, démographie, formation, science et technologie ;
- . régime spécial pour les pays les moins avancés, enclavés et insulaires.

III - RELATIONS C.E.E./C.A.E.M.

Le 25 juin 1988 a été signée entre la Communauté d'une part, et le Conseil d'assistance économique mutuelle d'autre part, une déclaration de reconnaissance mutuelle qui oriente dans une voie nouvelle trente ans de relations d'indifférence et de méfiance. Si la méfiance demeure, la déclaration en témoigne par ses réticences et ses précautions de style, l'indifférence fait désormais place à des relations officielles.

C'est le premier objet de ce texte qui énonce ensuite que les parties développeront la coopération dans les domaines relevant de leurs compétences respectives et présentant un intérêt commun. Le caractère restrictif de cette formulation est à relever. Les réserves de la Communauté sur la compétence commerciale du C.A.E.M. sont ainsi manifestement, sinon expressément, insérées dans la déclaration conjointe. La concrétisation de la reconnaissance mutuelle est, par ailleurs, repoussée à plus tard : "les domaines ainsi que les formes et les méthodes de la coopération seront déterminés par les parties au moyen de contacts et pourparlers entre leurs représentants désignés à cet effet" et, d'autre part, "sur la base de l'expérience acquise dans le développement de leur coopération, les parties examineront, si nécessaire, la possibilité de déterminer de nouveaux domaines, formes et méthodes de coopération".

Enfin, la déclaration aborde implicitement le problème de Berlin en précisant que son application s'étend aux territoires couverts par le Traité C.E.E., ce qui comprend le secteur occidental de cette ville.

On considère, sur le fond, que cette déclaration n'engage à rien par elle-même. Elle peut même sembler, à première vue, trouver son accomplissement dans le simple fait de son existence. Cette interprétation retenue par la Délégation dans des conclusions adoptées sur le rapport de M. Jacques GOLLIET (1), est fondée sur la prise en compte du contexte politique et économique de cette tardive reconnaissance mutuelle. Au vu d'un certain nombre d'éléments, on est en effet fondé à émettre des doutes sur l'ampleur des suites de celle-ci.

D'une part, elle n'a pu avoir lieu qu'en raison du dégel intérieur qui a suivi l'arrivée au pouvoir de M. GORBATCHEV à Moscou en 1985. De fait, c'est à partir de cette année que les positions du C.A.E.M. vis-à-vis de la Communauté ont commencé à évoluer. Or, on sait la fragilité de la situation politique intérieure de l'U.R.S.S. en ce moment, et, en application du très peu marxiste principe du "politique d'abord" que les pays de l'Est appliquent avec une constance inconnue ailleurs, l'échec intérieur de GORBATCHEV signifierait probablement l'ouverture d'une nouvelle période de difficultés entre la Communauté et le C.A.E.M. C'est la constatation que M. Jacques GENTON, président de la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes, effectuait lors d'un colloque organisé au Sénat, le 1er décembre 1988, par le Cercle de réflexion et d'Etude sur les problèmes internationaux (C.R.E.S.P.I.).

D'autre part, si la déclaration du 25 juin 1988 a ouvert la voie à la conclusion d'accords commerciaux et de coopération avec les pays du C.A.E.M., permettant d'effacer une situation dans laquelle la Communauté fixait unilatéralement, sous la forme de contingents d'importation, le régime commercial accordé aux pays du C.A.E.M., il n'en demeure pas moins vrai que la différence des systèmes économiques est telle entre les deux blocs qu'avec ou sans accords commerciaux, les échanges resteront entravés par les lourds procédés techniques qu'ils mobilisent, celui de la compensation en particulier, entravés aussi par les contingentements que l'absence de transparence de la formation des prix à l'Est imposera sans doute de maintenir afin d'éviter le dumping des exportations du C.A.E.M., entravés encore par la pénurie de devises à l'Est, entravés enfin par la qualité médiocre des produits de cette provenance.

(1) cf. Tome II du présent rapport, conclusions du 8 décembre 1988 sur les rapports C.E.E./C.A.E.M.