

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 juin 1989.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes (1), sur les activités des institutions des Communautés européennes entre le 1^{er} novembre 1988 et le 30 avril 1989, 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 communautaire - Conjoncture économique - Conseil européen de Rhodes - Election européenne - Harmonisation fiscale - Libre circulation des capitaux - Libre circulation des personnes - Marché intérieur C.E. - Parlement européen - Parlement national - Politique agricole commune (P.A.C.) - Politique de la recherche - Politique de l'environnement - Politique des transports - Politique régionale - Politique sociale européenne - Prévission économique - Relation de la Communauté - Union monétaire.

SOMMAIRE

	Pages
<u>RESUME DU RAPPORT</u>	6
Préambule	28
Introduction,	30
<u>CHAPITRE I - LES PERSPECTIVES ECONOMIQUES EN EUROPE</u>	33
<u>I - L'adoption par le Conseil, le 21 décembre 1988, du rapport annuel sur la situation économique de la Communauté</u>	34
A - L'adoption du rapport annuel par le Parlement européen, le 18 novembre 1988	34
B - L'avis du Comité économique et social du 29 novembre 1988	35
C - L'adoption par le Conseil du rapport annuel, le 21 décembre 1988	36
<u>II - La communication du 22 février 1989 de la Commission sur les perspectives et les problèmes de politique économique en 1989 et 1990</u>	37
<u>III - L'état actuel de l'économie européenne</u>	41
A - L'indicateur avancé de la Communauté européenne	42
B - Les opinions de l'Eurobaromètre	42
C - Le degré d'utilisation des capacités de production	43
<u>IV - Les études de prévisions économiques à moyen et long terme</u>	45
A - L'étude "Europe in 1993"	45
B - L'étude "1993-2000" du Centre de recherche économique de Prognos-Bâle	47

	Pages
<u>CHAPITRE II - LA SITUATION FINANCIERE DES COMMUNAUTES</u>	48
<u>I - L'entrée en vigueur du système révisé de ressources propres et l'adoption de la directive relative à l'harmonisation des définitions du produit national brut</u>	48
A - La mise en vigueur du nouveau système de ressources propres	49
B - La directive relative à l'harmonisation des définitions du produit national brut aux prix du marché	50
<u>II - Le renforcement du contrôle budgétaire en Europe</u>	50
<u>III - L'actualisation des perspectives de dépenses européennes d'ici à 1992</u>	52
<u>IV - L'adoption définitive du budget de 1989</u>	54
<u>V - L'avant-projet de budget pour 1990</u>	55
<u>CHAPITRE III - LES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES</u>	63
<u>I - Les élections et l'Union européenne</u>	63
<u>II - Les relations du Parlement européen avec les Parlements nationaux</u>	65
<u>III - L'acquis institutionnel du Parlement</u>	67
<u>IV - Le lieu de travail du Parlement</u>	68
<u>CHAPITRE IV - L'ACHEVEMENT DU MARCHÉ INTERIEUR</u>	71
<u>I - Introduction</u>	71
A - L'état de réalisation du marché intérieur au 31 décembre 1988 (rapport de la Commission sur le bilan à mi-parcours de l'objectif 1992)	71
B - Le Conseil européen de Rhodes	72
C - Le programme de la présidence espagnole pour le 1er semestre 1989	81
D - Le programme de la Commission pour 1989	82
<u>II - Les propositions en instance et les mesures adoptées</u>	85
A - Le marché des capitaux	85
B - Les questions monétaires	93
C - L'harmonisation de la fiscalité indirecte	103

	Pages
D - Les normes techniques	111
E - Droit commercial : propriété industrielle et commerciale	118
F - Libre circulation des personnes ; espace judiciaire européen	129
<u>CHAPITRE V - LES QUESTIONS CULTURELLES ET SOCIALES</u>	144
I - <u>Les questions culturelles</u>	144
A - Succès et renouvellement des programmes ERASMUS et COMETT - Lancement du programme LINGUA	144
B - La directive établissant un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur	148
C - L'Europe audiovisuelle	150
II - <u>Les questions sociales</u>	178
A - L'arrêt de la Cour de Justice du 2 mars 1989 ("Pinna 2", exportabilité des prestations familiales françaises)	179
B - Les directives sur la santé et la sécurité des travailleurs	183
C - Les orientations du Fonds social européen	188
D - Le projet de "Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux" ...	190
<u>CHAPITRE VI - LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE</u>	196
I - <u>La fixation des prix agricoles pour la campagne 1989-1990</u>	196
A - Les propositions de la Commission	196
B - La négociation et l'accord du 22 avril	198
II - <u>Les autres mesures adoptées par le Conseil</u>	201
A - La réforme du marché de la viande bovine	201
B - Les aides directes au revenu	204
C - L'aménagement du régime des quotas laitiers	209
III - <u>Politique commune de la pêche</u>	209

	Pages
<u>CHAPITRE VII - LA POLITIQUE REGIONALE</u>	211
I - <u>Les crédits F.E.D.E.R. : objectifs n° 1 et 2</u>	212
II - <u>Les crédits pour le développement rural ("objectif n° 5 B")</u>	218
<u>CHAPITRE VIII - L'INDUSTRIE ET LA RECHERCHE</u>	224
I - <u>La sidérurgie</u>	224
A - La production européenne d'acier et le programme prévisionnel pour le premier trimestre de 1989	225
B - Les aides à la sidérurgie	226
C - Le financement du volet social de la restructuration conjoncturelle	227
D - Le renouvellement en 1989 du volet externe de la politique sidérurgique communautaire	228
II - <u>La recherche</u>	229
A - La mise en oeuvre du programme-cadre	229
B - L'orientation de la politique communautaire de recherche et développement technologique	232
<u>CHAPITRE IX - LA POLITIQUE DES TRANSPORTS</u>	234
I - <u>Les transports routiers</u>	234
A - L'accès à la profession de transporteur	235
B - La formation professionnelle des conducteurs de véhicules transportant des marchandises dangereuses	236
C - La sécurité routière et le permis de conduire	237
D - Les caractéristiques techniques de certains véhicules routiers	240
E - L'imputation des coûts d'infrastructures de transports à certains véhicules utilitaires	241
II - <u>Les transports ferroviaires</u>	243
III - <u>Les transports aériens</u>	245
A - La croissance du trafic aérien en Europe	245

	Pages
B - Les compétences en matière de trafic aérien en Europe	246
C - Le rôle de la Communauté européenne	246
IV - <u>Les transports maritimes</u>	249
V - <u>Les projets d'infrastructures d'intérêt communautaire</u>	251
<u>CHAPITRE X - LA POLITIQUE DE L'ENERGIE ET DE L'ENVIRONNEMENT</u>	253
I - <u>L'énergie</u>	253
II - <u>L'environnement</u>	253
A - La liberté d'accès aux données relatives à l'environnement	255
B - La protection de la couche d'ozone et l'effet de serre	256
C - L'élimination des déchets dangereux	257
D - La limitation de la pollution des grandes installations industrielles	258
E - L'incinération des déchets municipaux	258
F - La limitation des gaz d'échappement des voitures de petite cylindrée	259
G - Les normes d'émission sonore des avions à réaction	260
H - La protection de l'eau	260
I - La protection des mers et la protection de l'environnement méditerranéen	261
<u>CHAPITRE XI - LES RELATIONS EXTERIEURES</u>	263
I - <u>La poursuite de la négociation commerciale multilatérale d'Uruguay</u>	263
A - La réunion ministérielle de Montréal	263
B - L'accord de Genève	264
II - <u>L'interdiction de l'emploi des hormones dans l'alimentation animale</u>	267

RESUME

I - LES PERSPECTIVES ECONOMIQUES EN EUROPE

La Commission européenne a approuvé le 22 février sa communication au Conseil sur "les perspectives et les problèmes de politique économique pour 1989 et 1990" (Com.(89)101). Ce document est en fait une mise à jour du rapport économique annuel de la Commission publié en octobre 1988.

Après les très bons résultats économiques réalisés en 1988 dans la Communauté, les perspectives restent favorables en 1989 et 1990. La Commission prévoit que la croissance économique devrait se maintenir entre 2,5 et 3% l'an. Plusieurs facteurs confortent ces prévisions : le très bon niveau des investissements, le comportement des agents économiques qui anticipent de plus en plus la réalisation du grand marché intérieur et orientent leurs stratégies dans ce sens ; enfin, le dynamisme du commerce mondial.

Cette croissance s'accompagne d'une création d'emplois telle que la Communauté n'en aura jamais connue sur une base quinquennale. La Commission prévoit pour la période 1986-1990 la création de 6 millions d'emplois dont : 1,1 million en 1987, 1,5 million en 1988 et 2,5 millions estimés en 1989 et 1990. Cependant, le chômage restera important, autour de 10,4%, car la population active augmentera en raison de l'arrivée des jeunes et d'un plus grand nombre de femmes sur le marché du travail. Ce n'est qu'en 1992 que l'on descendra au-dessous des 10%.

Pour maintenir les conditions optimales de croissance telles qu'elles avaient été définies dans le rapport économique annuel, la Commission recommande que des politiques macro-économiques plus fermes interviennent pour corriger les déséquilibres structurels. La Commission en identifie trois qui trouvent leur origine dans la Communauté :

1. les déséquilibres des balances des paiements courants. Le fossé s'élargit entre les pays excédentaires, l'Allemagne, surtout, et les pays déficitaires comme le Royaume-Uni, la Grèce, l'Espagne, le Portugal et l'Italie. Le déficit de la France devrait baisser en 1990 ;
2. les déséquilibres des finances publiques. Les pays où les déficits sont particulièrement graves (ratios dette/PIB et déficits budgétaires) n'ont pu jusqu'à présent mettre à profit cette période de croissance pour redresser leur situation. C'est le cas notamment de la Grèce et de l'Italie ;
3. le retour de l'inflation. La désinflation a pris fin dans l'ensemble de la Communauté, l'inflation a tendance à reprendre et creuse l'écart entre les pays qui maîtrisent plus ou moins la hausse des prix (Pays-Bas, Allemagne, France, Belgique) et les autres. C'est une situation dangereuse dans la perspective du marché unique, car elle marque les différences de compétitivité entre les économies.

II - LA SITUATION FINANCIERE DES COMMUNAUTES

La Commission de Bruxelles a proposé, le 15 février, d'actualiser les perspectives financières de la C.E.E. jusqu'à 1992. Initiées par le Conseil européen de février 1988 et inscrites dans l'accord inter-institutionnel de juin dernier, celles-ci constituent le cadre de référence de la discipline budgétaire.

La Commission suggère des ajustements techniques prenant en compte l'évolution du produit national brut et des prix, ainsi que des adaptations en fonction des conditions d'exécution du budget 1988. Le tableau, fourni dans le rapport, présente une récapitulation de ces perspectives en prix courants pour 1988 et 1989 et reprend les chiffres ajustés pour les années 1990 à 1992.

Par ailleurs, le 23 janvier dernier, la Commission du contrôle budgétaire du Parlement européen a procédé à une

série d'auditions sur la lutte contre les fraudes au détriment du budget communautaire, qui représenteraient de l'ordre de 8 à 10% du budget européen. Ces fraudes portent notamment sur les restitutions à l'exportation, sur les prix minimum, sur les mesures anti-dumping et sur le trafic de provisionnement.

III - LES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES

A) Le lieu de travail du Parlement européen

Le dernier rapport de la Délégation commentait un arrêt de la Cour de Justice des Communautés du 22 septembre 1988, dont il résultait que le Parlement européen peut décider de tenir une session plénière en dehors de Strasbourg, pourvu qu'une telle décision garde un caractère d'exception. Le Parlement n'a pas tardé à exploiter cette jurisprudence.

Par 223 voix contre 173 et 4 abstentions, en effet, il a adopté en janvier un rapport du conservateur britannique Derek PRAG, qui demande que l'Assemblée puisse tenir des sessions supplémentaires hors de Strasbourg - en fait à Bruxelles - et qu'une partie du personnel du secrétariat de l'Assemblée, actuellement basé à Luxembourg, soit transféré à Bruxelles.

Les partisans de la résolution ont fait valoir que le vote n'était pas dirigé contre Strasbourg, mais qu'il s'agissait, face à la carence des gouvernements à fixer un siège aux institutions, d'améliorer les conditions de travail des parlementaires.

B) Le droit de vote aux élections municipales

La proposition de directive présentée le 4 juin 1988 sur le droit de vote des ressortissants des Etats membres aux élections municipales dans l'Etat membre de leur résidence, dont le dernier rapport de la Délégation jugeait peu solide la base juridique, a été adoptée par le Parlement

européen avec quelques amendements de portée mineure. Des amendements tendant à étendre le droit de vote municipal à tous les immigrés ont été rejetés. Cette prudence est cependant toute relative dans la mesure où le texte de la résolution votée renvoie aux résolutions précédemment adoptées sur ce thème par le Parlement, en particulier celle du 14 février 1989 qui invitait les Etats membres à "accorder le droit de vote aux élections locales à tous les travailleurs migrants et leur famille résidant et travaillant sur leur territoire, qu'ils soient originaires de la CEE ou de pays tiers".

C) L'élection du Parlement européen

La troisième élection du Parlement européen au suffrage universel direct se déroulera en France le 18 juin prochain. Beaucoup, dans certains Etats membres et au Parlement européen, souhaitent en faire les élections de la relance institutionnelle de l'Europe. De fait, et contrairement aux deux scrutins précédents, elles s'inscrivent dans le contexte dynamique de la mise en place du grand marché intérieur qui pourrait être l'humus d'une union européenne plus marquée politiquement, selon les partisans de celle-ci, et provoquer les développements institutionnels que l'Acte unique européen avait très largement sacrifiés à une approche économique et fonctionnelle de la construction communautaire.

Si les projets tournant autour du rôle du Parlement européen ne manquent donc pas, leur réalisation reste cependant hypothétique, à commencer par la réforme d'un mode de désignation qui n'est pas sans inconvénients dans la logique de l'intégration communautaire.

D) Les relations entre le Parlement européen et les Parlements nationaux

En février 1989, l'Assemblée européenne a adopté, sur le rapport établi par M. SEELER au nom de sa Commission institutionnelle, une résolution soulignant la nécessité d'une coopération concrète avec les représentants des Parlements nationaux pour favoriser la poursuite des

réformes institutionnelles et dans une série de domaines spécifiques (environnement, consommateurs, transports, énergie) qui doivent être organisés politiquement par les pouvoirs législatif et exécutif tant au niveau de la Communauté que des Etats membres.

Se félicitant de la création, au sein des Parlements nationaux, de Commissions et Sous-Commissions spécifiques et de Commissions permanentes pour les questions communautaires, la résolution suggère que ces instances devraient avoir le droit de participer, avec voix consultative, aux réunions des Commissions du Parlement européen, et juge nécessaire que des représentants de ces instances et des Commissions spécialisées du Parlement européen tiennent régulièrement des réunions communes. Elle recommande aux Parlements nationaux, à cet effet, de nommer, au sein de leurs différentes Commissions spécialisées, des personnes qui seraient chargées d'entretenir les contacts avec le Parlement européen et ses Commissions spécialisées et qui rencontreraient régulièrement, aux fins de délibérations et d'échanges de vues, les membres des Commissions correspondantes du Parlement européen.

IV - L'ACHEVEMENT DU MARCHE INTERIEUR

I - INTRODUCTION

Différents documents permettent d'évaluer les progrès accomplis comme les problèmes restant à résoudre :

- Le rapport de la Commission sur le bilan à mi-parcours de l'objectif 1992
- La déclaration du Conseil Européen réuni à Rhodes les 2 et 3 décembre 1988
- Le programme de la Commission pour 1989
- Le programme de la présidence espagnole (17 janvier 1989)

A - L'état de réalisation du marché intérieur au 31 décembre 1988 (Rapport de la Commission sur le bilan à mi-parcours de l'objectif 1992)

L'état d'avancement des travaux de la réalisation du marché intérieur de 1992 est de manière générale satisfaisant. C'est ce qui ressort du rapport prévu par l'article 8 B du Traité C.E.E., modifié par l'Acte unique européen, transmis par la Commission au Conseil en vue du Conseil européen de Rhodes des 2 et 3 décembre. En particulier, la Commission constate que les résultats obtenus depuis juin 1985 sont considérables; elle met en relief la dynamique irréversible qui a été créée et la conviction largement partagée, aussi bien dans la Communauté qu'à l'extérieur, que l'objectif sera atteint dans les délais prévus par le livre blanc. Cependant, les progrès accomplis intéressent essentiellement le domaine des barrières techniques, alors que le bilan concernant les barrières physiques et fiscales est beaucoup moins satisfaisant. Jusqu'à présent, il a été plus facile de créer les conditions pour la libre circulation des marchandises, des services et des capitaux que d'assurer celle des citoyens à l'intérieur de la Communauté.

Le nombre de propositions figurant dans le livre blanc, qui était de 300 au départ, a été ramené à 279: certaines propositions - devenues inutiles - ont été supprimées et d'autres regroupées, tandis que des propositions nouvelles ont été ajoutées. L'objectif que la Commission s'était fixé en 1987 était que 90% des propositions soient déposées avant le 31 décembre 1988, objectif à peu près atteint.

Sur ces propositions transmises au Conseil, 40% ont été adoptées par lui ou ont déjà fait l'objet d'une position commune.

70% des mesures adoptées concernent les "barrières techniques", soit les harmonisations ou rapprochements de normes dans les domaines des biens mais aussi des services, y compris financiers.

Le rapport de la Commission souligne, en face de ce bilan globalement positif, les "retards" dans certains domaines sensibles: règles phytosanitaires, harmonisation de la fiscalité indirecte, et libre circulation des personnes.

B - Le Conseil européen de Rhodes

Prenant acte du rapport de la Commission, le Conseil européen réuni à Rhodes les 2 et 3 décembre a consacré un chapitre de sa déclaration finale à l'établissement du grand marché, indiquant notamment que toutes les mesures nécessaires devraient, compte tenu des délais de transposition dans les législations nationales, être adoptées dans les deux ans pour respecter l'objectif 1992.

La déclaration rappelle également les domaines prioritaires sur lesquels les conseils sont invités à statuer (marchés publics, banques et services financiers, rapprochement des normes techniques et propriété intellectuelle, marché des transports et de l'énergie, contrôles phytosanitaires et vétérinaires).

A propos de la libre circulation des personnes, le Conseil européen marque la place éminente de la coopération intergouvernementale (hors, par conséquent, des pouvoirs d'initiative de la Commission et des procédures ordinaires de réalisation du marché intérieur) et lie les mesures de suppression des contrôles frontaliers de personnes aux progrès de la coopération intergouvernementale dans la lutte contre le terrorisme, la criminalité internationale, la drogue et les trafics de toute nature.

C - Le Programme de la Présidence espagnole pour le 1er semestre 1989

Consacrant un chapitre de son programme à la réalisation du marché intérieur, la Présidence espagnole définit ainsi les domaines où elle entend favoriser des progrès au cours du 1er semestre 1989 :

- Europe des citoyens et espace social européen ;
- harmonisation fiscale (fiscalité des capitaux et fiscalité indirecte) ;
- harmonisation des contrôles vétérinaires et phytosanitaires ;
- rapprochement des normes techniques et harmonisation des systèmes de certification et d'essais ;

- promotion des services fondés sur les nouvelles technologies (télécommunications, activités de radiodiffusion);
- poursuite du processus de libéralisation des services financiers.

D - Le programme de la Commission pour 1989

Le programme de la Commission pour 1989 développe les mesures encore nécessaires pour parvenir à l'établissement du marché sans frontières intérieures.

La Commission décrit ainsi les dispositions à prendre pour éliminer :

- les frontières physiques (échanges de marchandises, circulation des personnes)
- les frontières techniques (harmonisation ou rapprochement de normes; marchés publics, libre circulation des travailleurs et des professions libérales; services financiers: banques, assurances, bourses et valeurs mobilières; libre circulation des capitaux; fiscalité des entreprises; réglementations douanières)
- les frontières fiscales.

De même, la Commission expose les orientations de la politique de la concurrence, du marché commun des transports et du marché de l'énergie.

II - LES PROPOSITIONS EN INSTANCE ET LES MESURES ADOPTEES

A - Le marché des capitaux

La perspective de libéralisation complète du marché des capitaux au 1er juillet 1990 a conduit la Commission à engager trois types de mesures au cours des derniers mois :

1. La poursuite de la libéralisation bancaire

Le Conseil "économie et finances" a tout d'abord adopté le 12 décembre 1988 la directive sur les fonds propres des établissements de crédit, qui fournit une définition harmonisée des fonds propres, élément-clé important pour la mise en place du marché intérieur dans le secteur bancaire. Il a également adopté la directive sur les prospectus à publier par les sociétés qui offrent leurs actions au public. En revanche, le Conseil n'est toujours pas parvenu à un accord au regard de la deuxième directive d'harmonisation bancaire, en raison essentiellement de divergences de vues sur la notion de réciprocité.

2. La Commission a par ailleurs présenté, fin décembre 1988, une proposition de directive au Conseil concernant les offres publiques d'achat et les offres d'échange de titres des sociétés anonymes. Cette proposition prévoit l'obligation de lancer une offre à partir d'un certain seuil de participation dans la société visée (33,33%); elle définit également les informations qui doivent être mises à la disposition du public, et elle oblige les Etats à désigner une autorité indépendante, chargée du contrôle des règles; en revanche, à la différence de la deuxième directive d'harmonisation bancaire, cette proposition de directive n'introduit pas, à ce stade, une clause de réciprocité.

3. Dans la ligne de la directive du 24 juin 1988 sur la libre circulation des capitaux, les Etats membres se sont engagés à se prononcer sur les risques de distorsion ou de fraude fiscale, liés à la diversité des régimes nationaux de la fiscalité de l'épargne, avant le 30 juin 1989; la Commission européenne a ainsi approuvé, le 8 février 1989, les propositions qu'elle aurait dû, en principe, soumettre au Conseil en la matière avant la fin de 1988. Les principales dispositions du plan d'harmonisation de la fiscalité de l'épargne, qui est contesté par la Grande-Bretagne et le Luxembourg, s'articulent autour de deux directives, la première concernant un régime commun de retenue à la source de 15% sur les intérêts des obligations, la seconde modifiant la directive 77-799 CEE concernant l'assistance mutuelle des autorités compétentes des Etats membres dans le domaine des impôts directs et de la taxe sur la valeur ajoutée.

B - Les questions monétaires

Le débat sur l'union monétaire a été particulièrement présent au cours des derniers mois, alors que l'Europe fêtait les 10 ans du système monétaire européen. En effet, entré en vigueur le 13 mars 1979, le S.M.E. a démontré sa valeur dans des circonstances intérieures et extérieures difficiles. Il a donné au reste du monde un exemple concret de la capacité de la Communauté à mener une action concertée et à créer un îlot de stabilité dans un océan de turbulences monétaires. La Commission a souligné "qu'un développement plus poussé de ce mécanisme et de cette gestion sera de nature à assurer la stabilité monétaire dont doivent s'accompagner la libération totale des mouvements de capitaux et la création d'un espace financier commun dans le cadre du grand marché intérieur". C'est dans ce contexte qu'a été publié, le 17 avril 1989, le rapport du comité présidé par M. Jacques DELORS, Président de la Commission des Communautés européennes, chargé par les Chefs d'Etat et de gouvernement de faire un rapport sur l'union monétaire. Une analyse de ce document est fournie dans le rapport.

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

Le dossier de l'harmonisation de la fiscalité indirecte est réapparu ces derniers mois au niveau des représentants permanents à Bruxelles. Sur la base des propositions de la Commission relatives à un plan d'harmonisation comportant le rapprochement des taux de la T.V.A., et un système de compensation des recettes entre les Etats membres, et après la première phase des débats au sein du Conseil "économie et finances" sur l'harmonisation de la fiscalité indirecte en décembre 1988, les ministres avaient pris un certain nombre de décisions de procédures comportant l'examen spécialisé du rapprochement des taux de la T.V.A., l'institution d'un régime plus flexible pour les droits d'accises et la simplification du système de compensation des recettes. Sur ces trois points, des divergences entre les Etats subsistent, le Royaume-Uni

ayant confirmé que, de son point de vue, l'harmonisation proposée n'est pas nécessaire pour réaliser le marché unique ; le Luxembourg a partagé cette opinion et le Danemark s'est déclaré peu convaincu de la nécessité de l'harmonisation. Par ailleurs, la Belgique et la France ont exprimé leur préférence pour un système de perception de la T.V.A. dans le pays de destination de la marchandise, contrairement au projet de la Commission. En outre, l'Allemagne, la Grèce et le Portugal sont favorables à une plus grande flexibilité des taux.

D - Les normes techniques

Le Conseil a adopté différentes normes, notamment en matière de produits alimentaires (additifs, appellation des boissons spiritueuses, produits à base de cacao et aliments particuliers).

Le Conseil a pris des décisions intéressant la protection des consommateurs (mise en place d'un système d'échange d'informations sur les dangers de certains produits) et promouvant un rapprochement des réglementations nationales sur les produits de construction.

Il a également adopté une position commune sur différents règlements aménageant les formalités douanières intra-C.E.E.

Le Conseil a encore arrêté une position commune sur une directive importante harmonisant les dispositions nationales sur la sécurité des machines.

E - Le droit commercial européen et la propriété industrielle et commerciale

Dans la ligne des orientations définies par le Livre Blanc, la Commission a complété ses propositions pour créer un cadre juridique communautaire des activités industrielles et commerciales (elle a notamment publié un memorandum sur la société européenne et transmis au Conseil deux propositions de Règlements sur les accords de franchise et de savoir faire). Le Conseil a adopté, à la fin de l'année 1988, la première directive communautaire visant

au rapprochement des législations nationales sur les marques. La politique de la concurrence a également été à l'ordre du jour (contrôle des concentrations, réglementation des O.P.A., surveillance des aides d'Etat).

F - La libre circulation des personnes et l'espace judiciaire européen

Désigné par le rapport de mi-parcours de la Commission comme celui où les retards sont le plus sensibles, ce domaine a pourtant été au centre de plusieurs réunions, tant du Conseil européen lui-même que de Conseils des ministres intéressés, ou encore des différents groupes : coordinateurs, groupe de Trevi, Comité de l'Accord de Schengen... Au stade actuel, les Etats membres recensent les difficultés à surmonter, insistant généralement sur la liaison entre suppression des contrôles intra-communautaires et renforcement de la coordination des mesures de surveillance et de répression, tant sur le territoire communautaire qu'à la frontière extérieure de ce territoire.

V - LES QUESTIONS CULTURELLES ET SOCIALES

A - Les questions culturelles

Le bilan du semestre écoulé est nuancé : la confirmation du succès des échanges promis dans le cadre des programmes ERASMUS et COMETT par exemple, et surtout l'adoption de la directive sur la reconnaissance mutuelle des diplômes, sont à mettre en regard de la difficile négociation sur l'espace audiovisuel européen tandis que les progrès d'une harmonisation européenne dans le domaine de la télévision à haute définition n'ont pas dissipé tous les risques extérieurs.

B - Les questions sociales

On sait que ce domaine était inscrit parmi les orientations prioritaires des présidences grecque et espagnole, de même que la prochaine présidence française a d'ores et déjà annoncé qu'elle entendait faire progresser l'Europe sociale au même rythme que l'établissement du marché intérieur.

Là encore, le bilan du semestre est contrasté :

- en matière de sécurité sociale, un fait marquant est la publication du second arrêt de la C.J.C.E. sur l'exportabilité des prestations familiales françaises ;
- en matière de protection des travailleurs on mentionnera l'adoption des directives intéressant les mesures de santé et de sécurité sur les lieux de travail.

On analysera également différents documents communautaires :

- Les nouvelles orientations du Fonds social européen
- La relance du dialogue social
- Le rapport du Conseil économique et social sur les droits sociaux fondamentaux.

On notera cependant que le contenu précis et la portée juridique des instruments de l'"espace social" n'ont pu faire l'objet de l'accord du Conseil qui a renvoyé ce sujet important au Conseil du 12 juin.

Enfin, on mentionnera différentes initiatives communautaires en matière de santé publique (cancer, S.I.D.A., tabagisme).

VI - LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

A) La fixation des prix agricoles pour la campagne 1989-1990

La Commission a adopté le 18 janvier ses propositions concernant les prix agricoles, les mesures connexes et les aménagements agrimonétaires pour la campagne 1989-1990.

Ces propositions se situent dans le droit fil de l'orientation restrictive adoptée depuis quelques années par la Communauté. La Commission a proposé un gel des prix garantis en écus pour la plupart des productions, avec cependant quelques diminutions dans certains secteurs (céréales et sucre notamment) pour tenir compte de l'équilibre des marchés et de l'orientation nécessaire des productions vers une politique de la qualité. Compte tenu des mesures agrimonétaires, l'effet général des propositions de la Commission sur les prix devait être une baisse de 0,2 % en écus et une augmentation de 0,7 % en monnaies nationales (pour la France, moins 0,3 % en écus et plus 0,7 % en francs français). Le commissaire chargé de l'agriculture a confirmé la volonté de la Commission de supprimer tous les montants compensatoires à l'horizon 92 et a annoncé que, pour la première fois depuis de nombreuses années, il n'y aurait plus de MCM pour les monnaies respectant la marge de fluctuation étroite.

Les débats du Conseil Agriculture sur ce paquet ont été d'une relative brièveté si l'on se rappelle les retards considérables pris les années précédentes.

En effet, l'accord sur les prix et mesures connexes 1989-1990 a été réalisé le 22 avril à l'unanimité. Il comporte une atténuation non négligeable des propositions initiales de la Commission, même si l'équilibre général de celles-ci n'est guère modifié.

Il faut noter parmi les éléments du compromis intéressant particulièrement la France, la suppression de tous les montants compensatoires monétaires négatifs français ; la suppression de la taxe de coresponsabilité sur le lait dans les zones défavorisées (selon le ministre, la moitié des producteurs français en bénéficierait) et la baisse du taux à 1 % dans les autres zones pour les petits producteurs (quantité de référence inférieure à 60.000 kg) ; il faut citer enfin l'engagement de la Commission d'envisager l'augmentation des réserves nationales en faveur de certaines catégories de producteurs prioritaires.

B) Autres mesures

Les ministres de l'agriculture ont abouti, le 24 janvier, à des accords sur trois dossiers importants jusqu'alors en suspens :

- Ils ont approuvé le texte de compromis de la Commission sur la réforme du marché de la viande bovine. Le plafond des achats d'intervention est fixé à 220.000 tonnes. La Commission introduit toutefois "un filet de sécurité". Si les prix du marché descendent au-dessous de 80 % du prix d'intervention, elle pourra alors de nouveau déclencher le mécanisme d'intervention au-delà du plafond annuel de 220.000 tonnes.

- Les aides directes au revenu. Les Etats membres peuvent octroyer des aides directes au revenu aux agriculteurs "tirant une part significative de leurs revenus de l'agriculture".

- Dédommagement des producteurs laitiers ayant participé au programme "SLOM" de renoncement volontaire à la production entre 1974 et 1984 et qui ont été défavorisés par la suite par l'application des quotas. Un quota global de 600.000 tonnes leur sera attribué.

Par ailleurs, le Conseil Agriculture des 13 et 14 février a donné son accord à la majorité qualifiée au compromis de la présidence sur le régime d'aide à l'extensification de la production. Le compromis prévoit que le régime d'extensification, qui devait être créé en 1989 pour la viande bovine et le vin, et en 1990 pour d'autres produits,

pourra être appliqué jusqu'à la fin de 1990 sous forme d'actions-pilotes.

Rappelons que ce régime d'aide a été conçu pour encourager les exploitants à se lancer vers des produits non excédentaires.

De ces différentes mesures, de restriction ou de compensation restreinte des restrictions déjà existantes, on ne peut guère attendre un infléchissement de la vague réformatrice amorcée en 1984, dont elles apparaissent comme l'écume.

C) La politique commune de la pêche

Le Conseil Pêche, réuni le 28 novembre, a adopté les prix d'orientation des produits de la pêche pour la campagne 1989. Dans l'ensemble, les variations de prix à la baisse sont de l'ordre de 2 % et sont souvent atténuées par le jeu agrimonétaire, les prix étant fixés en écus.

Par ailleurs, au terme d'une longue négociation, les 9, 10 et 11 décembre, le Conseil Pêche a accepté à la majorité qualifiée (l'Espagne, l'Irlande et le Danemark ayant voté contre) l'accord final sur le "paquet taux admissibles de capture (TACS) et quotas". Le texte de compromis adopté n'apporte que peu de modifications aux propositions de la Commission.

VII - LA POLITIQUE REGIONALE

Outre l'achèvement de la procédure de réforme des fonds structurels, le semestre a été marqué par la publication de la première répartition indicative des financements du F.E.D.E.R. pour la période 1989-1993, au titre tant de l'objectif n° 1 (régions en retard de développement) que de l'objectif n° 2 (zones de déclin industrielles). Le rapport récapitule les zones éligibles pour la partie française.

VIII - L'INDUSTRIE ET LA RECHERCHE

A - La sidérurgie

Avec un total de 137,2 millions de tonnes, la production d'acier brut de la Communauté a enregistré, en 1988, une augmentation de 8,9% par rapport à 1987, soit le niveau le plus élevé depuis le début de la crise de l'acier.

Dans un contexte mondial en augmentation de 6% en 1988 par rapport à 1987, les derniers résultats des enquêtes menées auprès des chefs d'entreprises et des consommateurs, tels qu'ils se retrouvent dans le programme prévisionnel "acier" publié le 14 janvier 1989 par la Commission, indiquent des niveaux de confiance similaires à ceux de 1979, permettant d'envisager dans les prochains mois un excellent comportement du marché européen de la sidérurgie.

La Commission européenne a proposé par ailleurs, le 15 février 1989, une enveloppe de 150 millions d'Ecus sur 4 ans pour les mesures sociales d'accompagnement des restructurations de la sidérurgie européenne. Ces propositions tiennent compte de l'amélioration conjoncturelle du marché sidérurgique dans la Communauté, qui se traduira sans doute par un étalement des pertes d'emplois prévisibles.

B - La recherche

Au cours du dernier semestre, le Conseil a adopté de nombreux programmes sectoriels de recherche. Il est à noter qu'au cours du Conseil du 17 novembre 1988 a été engagé un débat sur la "cohésion", c'est-à-dire sur la nécessité, dans le domaine de la science et de la technologie, de réduire l'écart entre les différentes régions de la Communauté. L'extension du thème de la cohésion au secteur de la recherche ne pourrait qu'altérer gravement l'efficacité et les résultats de la politique communautaire

en introduisant dans le choix des projets financés un facteur parfaitement étranger à l'objectif de rattrapage technologique. Cet objectif avait justifié l'adoption du programme-cadre 1988-1992, sa réalisation n'est guère encore en vue dans certains secteurs cruciaux, comme le montre le rapport de la commission sur la science et la technologie publié en novembre dernier.

Le rapport identifie cinq domaines de recherche d'un intérêt économique particulier pour lesquels il dresse un tableau de la situation :

- les technologies de l'information et des télécommunications avec un intérêt particulier pour l'industrie des semi-conducteurs ;
- les technologies des matériaux et technologies utilisables dans l'industrie manufacturière, particulièrement les matériaux supraconducteurs ;
- l'aéronautique ;
- la biologie et la biotechnologie, qui offrent des perspectives de transformations majeures de l'industrie et de l'agriculture aussi bien que dans le domaine médical ;
- l'énergie où l'Europe demeure très dépendante des sources d'approvisionnement extérieures avec pour le court terme des recherches ciblées sur certaines énergies nouvelles ou renouvelables et les économies d'énergie.

IX - LA POLITIQUE DES TRANSPORTS

La politique européenne des transports a été marquée ces derniers mois par de nombreuses décisions. Tout d'abord en matière de transport aérien, la Commission a proposé aux Etats membres d'envisager, dans le cadre de la Communauté, un programme indispensable au développement des infrastructures et un programme de recherche et de développement européen pour la future génération des équipements de contrôle du trafic aérien ; la Commission a également souligné le rôle-clé qu'elle accorde à l'organisation "Eurocontrol" pour une meilleure

utilisation des ressources existantes et pour éviter les doubles emplois ; elle s'est également prononcée en faveur d'une plus grande flexibilité dans les tarifs aériens et pour une réduction des restrictions et complications qui entravent actuellement l'accès aux tarifs réduits.

En matière de transport routier, le Conseil a marqué son accord , lors de sa réunion du 14 mars 1989, sur le texte d'une directive concernant l'accès à la profession de transporteur de marchandises et de voyageurs dans le domaine des transports nationaux et internationaux ; il a également repris l'examen du dossier du cabotage routier qui a essentiellement pour objet d'ouvrir la possibilité pour tout transporteur établi dans un Etat membre d'effectuer des transports nationaux par route dans un autre Etat membre. Il a enfin marqué son accord sur un projet de directive concernant les poids et dimensions des véhicules routiers utilitaires.

Il convient par ailleurs de noter qu'une proposition de directive de la Commission est actuellement en cours d'examen devant le Parlement européen, relative à l'imputation des coûts d'infrastructures de transports à certains véhicules utilitaires, alors qu'une autre concerne la formation professionnelle de certains conducteurs de véhicules transportant des marchandises dangereuses par route.

Il faut ajouter que la Commission européenne a également proposé des mesures pour le permis de conduire, la vitesse des autobus et des camions, et l'alcool au volant. Au regard du permis de conduire, la proposition de la Commission s'appuie sur le principe de la reconnaissance mutuelle accompagnée de règles communes en matière d'examen, afin de renforcer la sécurité routière (proposition de directive du 9 décembre 1988).

Le Conseil a en outre adopté, en décembre 1988, une liste des infrastructures d'intérêt européen, qui bénéficieront d'un soutien financier de la Communauté sur les crédits du budget 1988 et 1989 (65 millions d'Ecus par an). Cette liste s'attache plus particulièrement au désenclavement des pays périphériques et à la réalisation des axes européens de T.G.V.

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

A - L'énergie

La Commission a approuvé en octobre dernier une communication au Conseil sur la transparence des prix dans le domaine de l'énergie. La Commission a fait part au Conseil de la nécessité d'accroître la transparence des prix dans le secteur, en vue de l'achèvement du marché intérieur de l'énergie. Elle a annoncé son intention de présenter au mois de juillet prochain un projet d'instrument juridique à cette fin. Dans sa communication, la Commission estime que le niveau de la transparence des prix qui existe actuellement n'est pas suffisant et qu'il faut l'étendre largement, de façon à couvrir la presque totalité des consommateurs de l'énergie, notamment dans les secteurs du gaz et de l'électricité.

B - L'environnement

Depuis la prise en compte de la politique de l'environnement dans le cadre de l'Acte unique, les propositions en la matière se multiplient, qu'il s'agisse de la proposition de directive du Conseil relative à la limitation des émissions sonores des avions à réaction subsoniques civils, de la protection de la couche d'ozone ou de l'incinération des déchets municipaux, de la proposition de directive du Conseil relative aux déchets dangereux ou de la réduction de l'émission des gaz polluants des voitures automobiles de petites cylindrées. Cette liste ne serait pas complète si on n'y incluait pas le contrôle de la pollution provoquée par l'industrie du dioxyde de titane, la proposition de directive sur la limitation des émissions de polluants des grandes installations de combustion, la modification de la directive de 1982 sur les risques d'accidents majeurs, la résolution relative aux mouvements transfrontaliers des déchets dangereux vers les pays tiers, et, d'une manière générale, l'ensemble des directives concernant la protection de la nature, de la flore et de la faune.

XI - LES RELATIONS EXTERIEURES

- La réunion ministérielle de mi-parcours du GATT s'est achevée le 8 décembre à Montréal sur un succès mitigé. Il n'a pas été possible de trouver un accord sur quatre points de la négociation dont trois sont considérés comme majeurs, l'agriculture, la protection de la propriété intellectuelle et les textiles.

Sur l'agriculture, les Américains n'ont cessé d'insister sur l'élimination totale des subsides affectant le commerce, qu'ils savaient inacceptables pour la Communauté et qui ne figurait pas dans le mandat de négociation adopté à Punta del Este. Sur la propriété intellectuelle, les négociations ont échoué bien que le texte proposé ait eu le soutien des pays développés et de ceux de l'ASEAN. L'Inde s'est opposée à tout texte qui couvrirait d'autre sujet que la contrefaçon. Enfin, les négociations sur les textiles ont buté sur une opposition Nord-Sud, les pays en développement réclamant l'abolition des accords multifibres dès 1991.

Sur les 15 groupes de négociation, 11 sont quand même parvenus à un accord. Il s'agit notamment : des services ; des réductions ou éliminations tarifaires ; des procédures de règlement des différends ; de la plus grande périodicité des réunions ministérielles du GATT.

La négociation a pu reprendre après que, le 8 avril dernier, un accord eut été conclu à Genève sur les quatre volets contestés. Dans le secteur agricole, cet accord, qui ne règle rien sur le fond, prévoit d'ici la fin de 1990 le maintien, puis la diminution des niveaux actuels de soutien et de protection et, à long terme, leur réduction progressive substantielle. Il n'est donc plus question de l'élimination à moyen terme des subventions que les États-Unis réclamaient et qui constituait la principale pierre d'achoppement de la négociation. En outre, les réformes de la PAC réalisées depuis 1985 seront prises en compte pour évaluer la répartition des ajustements nécessaires entre les parties prenantes. On peut considérer comme utile ce compromis dans la mesure où il permet la poursuite de

l'Uruguay Round sans hypothéquer l'avenir de la PAC dont les grands principes ne sont pas mis en cause, dans la mesure aussi où il permet la mise en application des accords conclus à Montréal sur onze secteurs de négociation, qui avaient été gelés dans l'attente d'un aboutissement global.

- En ce qui concerne le dossier de l'interdiction de l'emploi des hormones dans l'alimentation animale, les ministres des affaires étrangères des Douze, réunis le 23 janvier, ont approuvé les propositions visant à imposer des droits à 100 % sur certaines exportations agricoles des Etats-Unis en représailles des droits imposés par ces derniers, à la suite de l'interdiction des ventes de viande traitée aux hormones dans la Communauté. Ils se sont toutefois refusés à fixer une date pour l'entrée en vigueur de ces mesures. En attendant, ils ont demandé à la Commission de poursuivre l'action entamée auprès du GATT afin d'obtenir la condamnation des mesures de rétorsion unilatérales prises par les Etats-Unis et de poursuivre également les contacts bilatéraux avec l'administration américaine en vue de parvenir à un règlement amiable. Ces conversations n'ont pour l'instant donné aucun résultat et la Communauté maintient sa plainte au GATT contre les restrictions commerciales américaines.

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

Le tome I du présent rapport relate les principaux aspects de la vie de la Communauté au cours de la période s'étendant du 1er novembre 1988 au 30 avril 1989.

Ces questions sont analysées dans les onze 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 - La politique régionale
- VIII - L'industrie et la recherche,
- IX - La politique des transports,
- X - La politique de l'énergie et de l'environnement,
- XI - 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 novembre 1988.

Le tome III fournit la liste des principales directives européennes en cours de transposition dans le droit français.

La délégation a procédé à l'examen de ce rapport lors de sa séance du 28 juin 1989 et en a adopté le contenu à l'unanimité des membres présents (1).

(1) M. Jean Garcia avait fait parvenir le 11 mai 1989 une lettre à M. Jacques Genton, président de la Délégation, dans laquelle il exprimait au nom du groupe communiste, les raisons pour lesquelles il ne pourrait approuver le contenu du rapport d'information en raison des conséquences de la construction européenne sur l'emploi, l'agriculture, les services financiers et l'indépendance nationale.

INTRODUCTION

La période couverte par le présent rapport d'information a été marquée, le 9 novembre 1988, par le transfert, au Panthéon, des cendres de Jean MONNET, l'un des pères fondateurs de l'Europe.

L'année 1988 -année Jean MONNET- aura été, de ce point de vue, une année charnière pour la construction de l'Europe, car les trois Conseils européens, celui de Bruxelles du 13 février 1988, celui de Hanovre du 27 juin 1988 et celui de Rhodes du 2 décembre 1988, auront permis, dans les domaines budgétaire, agricole et financier, de mettre en pratique la célèbre phrase de Jean MONNET : "Nous ne coalisons pas des Etats, nous unissons des hommes".

Comme l'a montré le bilan à mi-parcours de l'objectif 1992, qui a été communiqué, par la Commission, au Conseil européen de Rhodes, l'achèvement du marché intérieur, d'ici à 1992, est un facteur décisif pour le renforcement du rôle politique et économique de la Communauté dans le monde, dans le cadre de la future union européenne.

A mi-chemin de l'échéance de décembre 1992, la moitié du programme législatif nécessaire à la mise en place du grand marché est déjà pratiquement réalisée ; les chefs d'Etat de l'Europe des Douze ont ainsi constaté le caractère irréversible du mouvement vers l'Europe sans frontières internes, mouvement qui insufflé d'ores et déjà un nouveau dynamisme à l'économie européenne en contribuant à l'ajustement économique et au relèvement du taux de croissance.

Certes des problèmes essentiels subsistent, et l'on doit observer qu'au moment de la rédaction de ce rapport, aucune progression ne peut être observée ni sur le dossier de l'harmonisation fiscale -notamment pour la fiscalité des revenus de l'épargne-, ni sur celui de l'Europe des citoyens ni pour l'espace social européen.

Au cours d'une session tenue le 24 novembre 1988, le Comité économique et social européen avait d'ailleurs approuvé une résolution, dans laquelle l'achèvement du marché unique était considérée comme la condition d'une place digne de l'Europe dans le monde.

A un moment où des réactions nationalistes refont surface dans la plupart des Etats membres et risquent de mettre en cause l'acquis, quelque peu fragile, de la mise en place du marché unique, le Comité économique et social a souligné, de ce point de vue, qu'il fallait dépasser les égoïsmes nationaux et les intérêts spécifiques aux groupes socio-professionnels pour assurer aux citoyens européens la promotion et la préservation d'un modèle de vie et de développement de haut niveau.

Le Président de la Commission des Communautés européennes, M. Jacques DELORS, a voulu, à cette occasion, dissiper les malentendus sur le rôle de la Commission dans la relance de la construction européenne ; il a souligné que son devoir était d'appliquer l'Acte unique, tout l'Acte unique, mais rien que l'Acte unique, cet Acte unique qui permet à la Communauté, par la réalisation de cinq objectifs interdépendants de l'objectif 1992, de retrouver sa force économique et une meilleure situation de l'emploi.

Ces cinq objectifs sont la réalisation du grand marché sans frontières, plus de cohésion économique et sociale, une politique européenne de la recherche et de la technologie, le renforcement du système monétaire européen et l'amorce d'un espace social européen.

Parallèlement à la constatation du caractère irréversible de la réalisation du marché unique, ces six derniers mois auront été également ceux de la prise de conscience du caractère peu démocratique du processus actuel de réalisation du grand marché intérieur.

La délégation parlementaire du Sénat pour les Communautés européennes, soit par la voix de son président, soit par ses travaux, a tenu, dans ce contexte, à exprimer la crainte qu'une insuffisante association des parlements nationaux à cette oeuvre de construction de l'Europe n'engendre, à un moment ou à un autre, une certaine révolte des Parlements des Etats membres, dès lors que la législation européenne résulterait, pour l'essentiel, des seuls travaux de la Commission européenne et des Conseils de ministres de la Communauté.

C'est dans le sens de cette préoccupation qu'a ainsi été mise en route, au cours des six derniers mois, une procédure de renforcement du rôle et des moyens des délégations parlementaires françaises pour les Communautés européennes de l'Assemblée nationale et du Sénat, qui devrait permettre une meilleure information du Parlement français sur le contenu du processus de réalisation de l'union européenne.

La France a fait savoir qu'elle voulait profiter de sa présidence, à compter du 1er juillet 1989, pour accélérer l'union monétaire, l'Europe sociale et l'achèvement du grand marché intérieur. Le renforcement de la démocratie dans le processus de législation européenne devrait être aussi un des objectifs de la France : son Parlement, par le travail de ses délégations, devrait y veiller.

CHAPITRE I

LES PERSPECTIVES ECONOMIQUES EN EUROPE

Depuis la fin de l'année, il apparaît qu'après les très bons résultats économiques réalisés en 1988 dans la Communauté, les perspectives restent favorables pour 1989 et 1990. Ce constat ressort à la fois du rapport annuel sur la situation économique de la Communauté qui a été définitivement adopté par le Conseil des Ministres le 21 décembre 1988, de la communication du 22 février 1989 de la Commission sur les perspectives et les problèmes de politique économique pour 1989 et des études de prévisions économiques à moyen et à long terme menées par différents instituts de prévisions.

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 européen et du Comité économique et social, un rapport annuel sur la situation économique de la Communauté qui fixe les orientations de politique économique aux Etats membres dans le cadre de la décision 74-120 CEE du Conseil du 18 février 1974 relative à la réalisation d'un degré élevé de convergence des politiques économiques des Etats membres de la Communauté économique européenne.

I - L'ADOPTION PAR LE CONSEIL, LE 21 DECEMBRE 1988, DU RAPPORT ANNUEL SUR LA SITUATION ECONOMIQUE DE LA COMMUNAUTE

La Commission avait proposé au Conseil le 19 octobre 1988 un projet de rapport économique annuel pour 1988-1989, qui avait pour titre "Préparer l'échéance de 1992". Ce rapport a fait l'objet d'un débat au Parlement européen et d'un avis du Comité économique et social avant son adoption par le Conseil le 21 décembre dernier.

A) L'adoption du rapport annuel par le Parlement européen, le 18 novembre 1988

Sur le rapport de M. von WOGAU, fait au nom de la commission économique, monétaire et de la politique industrielle, le Parlement s'est prononcé favorablement sur les conclusions de la Commission concernant la situation économique et les orientations de politique pour 1989.

Le Parlement a en particulier partagé l'avis de la Commission selon lequel il convient de saisir l'opportunité de la réalisation du marché intérieur pour exploiter le potentiel de croissance qui en découle, dans le contexte de la concurrence propre à l'économie de marché.

Le Parlement a également souligné que des politiques d'accompagnement adéquates doivent être adoptées parallèlement à la réalisation du marché intérieur unique pour aboutir à la création d'un véritable espace économique et social. C'est d'ailleurs dans ce sens que le Parlement a demandé à la Commission de présenter à court terme un paquet de propositions, dans le cadre du Livre blanc social, sur la dimension sociale du marché intérieur.

Le Parlement a encore invité la Commission à mener, à l'échelle de la Communauté, une étude sur la nature et l'ampleur

de l'investissement induit par la réalisation du marché intérieur, et à analyser en particulier les activités d'investissement que des entreprises de pays tiers sont incitées à réaliser dans la Communauté.

Pour le Parlement européen, le taux de croissance, sensiblement supérieur à la moyenne, que l'on enregistre dans certains pays moins développés de l'Europe, confirme que le processus de rattrapage, qui tend à une plus grande convergence des économies nationales voulue par l'Acte unique, est déjà engagé.

B) L'avis du Comité économique et social du 29 novembre 1988

Sur le rapport de M. DRAGO, le Comité économique et social a également adopté le rapport économique annuel 1988 et 1989.

Pour le Comité, l'objectif d'une croissance européenne dynamique est la condition nécessaire à l'achèvement du marché intérieur.

La coordination des politiques économiques et monétaires doit renforcer la cohésion entre les Etats membres. La recherche d'une convergence des résultats économiques entre les Etats membres est la condition du rattrapage des écarts actuels de développement en Europe.

Sensible au risque de dumping social ou d'éventuels déplacements de la population, le Comité économique et social considère que les changements dans les conditions de travail, de protection sociale ou de sécurité des travailleurs, devront conduire à un rapprochement progressif des différents régimes nationaux qui s'aligneront sur les dispositions les plus favorables. Dans ce contexte les salaires réels moins élevés et les dispositions moins strictes en matière sociale doivent être considérés comme des réalités transitoires dans la perspective de l'achèvement du marché intérieur et non comme des avantages comparés dans la recherche de la compétitivité.

Le Comité a également fait des propositions en vue d'accentuer la coordination économique en Europe.

Tout d'abord, les Etats membres devraient parvenir, d'ici à 1992, à adopter le même calendrier pour la présentation de leur programme budgétaire et de leurs orientations de politique financière et fiscale.

Par ailleurs, la Commission devrait accompagner les orientations de son rapport économique annuel d'éléments chiffrés permettant de faire ressortir les écarts entre les orientations prévues et les résultats obtenus.

La Commission devrait, en outre, compléter son rapport sur le coût de la non-Europe par un examen des conséquences de l'absence d'intégration en terme d'emplois.

Le Comité a enfin suggéré de développer un modèle statistique permettant d'évaluer, parmi différents scénarios technologiques possibles, la combinaison des différents types de réformes souhaitables en matière d'éducation et de formation permettant d'atteindre le meilleur niveau de l'emploi dans les régions.

C) L'adoption par le Conseil du rapport annuel, le 21 décembre 1988

Le Conseil a finalement adopté le 21 décembre 1988 le rapport annuel sur la situation économique de la Communauté qui fournit le bilan général de l'activité dans la Communauté.

Avec un taux de croissance prévue de 3,5 % en 1988 et de presque 3 % en 1989, la croissance de la Communauté sera ainsi la plus forte enregistrée depuis la fin des années 70. L'augmentation de 7 % de l'investissement sera la plus élevée depuis plus de deux décennies. Le taux d'inflation de 3,5 % est à peu près égal à celui des années 60.

En dépit de ces tendances satisfaisantes, quatre types de préoccupations demeurent.

Avec un taux de chômage de l'ordre de 11 %, les Etats membres doivent veiller à éliminer les obstacles administratifs inutiles qui gênent les créations d'emplois, à augmenter l'aptitude à la mobilité et à l'insertion professionnelle, et à améliorer la rentabilité du capital par une modération de l'évolution des coûts salariaux.

Le risque d'une reprise de l'inflation demeure. Certes, les augmentations récentes des taux d'intérêt à court terme ont atténué les anticipations inflationnistes, mais les politiques monétaires nationales doivent tenir compte d'un danger potentiel de tensions sur les prix.

Un certain nombre de pays de la Communauté ont des déficits budgétaires excessifs et, jusqu'alors, les politiques budgétaires nationales n'ont guère contribué à la réduction des divergences des comptes extérieurs.

Enfin, un écart important s'est creusé entre les soldes extérieurs des pays membres excédentaires et déficitaires qui ne sont pas compensés par des mouvements de capitaux. Il reste donc souhaitable que la croissance dans les pays excédentaires soit davantage basée sur la demande interne.

II - LA COMMUNICATION DU 22 FEVRIER 1989 DE LA COMMISSION SUR LES PERSPECTIVES ET LES PROBLEMES DE POLITIQUE ECONOMIQUE EN 1989 ET 1990

La communication au Conseil sur les perspectives et les problèmes de politique économique pour 1989 et 1990 (document COM 89-101) se présente, en fait, comme une mise à jour du rapport économique annuel de la Commission publié en octobre 1988 ; la Commission y réaffirme d'ailleurs l'objectif donné à la politique économique à suivre, qui est de préserver les conditions pour la réussite de 1992.

Pour l'essentiel, la communication de la Commission porte sur le taux de croissance, la création d'emplois, les problèmes de politique économique externe, les déséquilibres de politique interne.

Le taux de croissance particulièrement important réalisé par la Communauté en 1988 (+ 3,7 %) sera maintenu aussi bien en 1989 qu'en 1990. Plusieurs éléments confortent ces prévisions de croissance de l'ordre de 3 % par an, en particulier la relance significative des investissements et le comportement du monde

des entreprises qui anticipe de plus en plus la réalisation du grand marché unifié et oriente ses stratégies dans ce sens.

Cette croissance s'accompagne ainsi d'une création d'emplois telle que la Communauté n'en avait jamais connu sur une base quinquennale. En effet, pour la période 1986-1990, la Commission prévoit qu'auront été créés environ 6 millions d'emplois dont 1 million en 1987, 1,5 million en 1988, 2,5 millions en 1989 et 1990.

Plusieurs facteurs ont contribué à rendre la croissance européenne plus créatrice d'emplois : une flexibilité accrue du marché du travail, la réduction du temps de travail individuel, le ralentissement de la hausse des salaires et une part plus grande des services dans l'ensemble de l'économie.

Le taux de chômage restera malgré tout important dans les prochaines années en raison de l'arrivée de nouvelles générations sur le marché du travail ainsi qu'en raison de la progression du travail des femmes.

Sur les 6 millions d'emplois créés sur la période 1986-1990, 1.250.000 emplois contribueront à la réduction du chômage qui restera encore à un taux de 10,4 % de la population active en 1990.

La communication de la Commission décrit, par ailleurs, les éléments de politique économique extérieure qui influenceront sur la Communauté. Il s'agit, tout d'abord, des déséquilibres internationaux représentés par l'excédent de la balance des paiements du Japon et par le déficit de celle des Etats-Unis, tout autant que par le déficit budgétaire américain.

On constate, par ailleurs, qu'aux Etats-Unis, la progression des exportations, bien que toujours très vive, a commencé à se modérer, ce qui pose le problème du processus d'ajustement américain. Un nouveau resserrement de la politique monétaire pourrait être encore nécessaire, conduisant à une hausse des taux d'intérêt.

Les problèmes de politique interne de la Communauté correspondent essentiellement à trois facteurs.

Tout d'abord, un déséquilibre des balances commerciales. Les déséquilibres des balances courantes iront en augmentant, creusant l'écart entre les pays excédentaires, notamment la République fédérale d'Allemagne, et les pays déficitaires comme le Royaume-Uni, la Grèce, l'Espagne, le Portugal et l'Italie.

La Commission estime de ce point de vue que le maintien à ce niveau de l'excédent allemand n'est pas acceptable et qu'il doit être réglé par un effort simultané entre les pays excédentaires et les pays déficitaires.

La Commission insiste, d'autre part, sur les déséquilibres des finances publiques qui se maintiennent en Grèce et en Italie et qui risquent d'augmenter d'ici à 1990. Certes, calculé en pourcentage du P.I.B., le besoin de financement des administrations publiques des pays de la Communauté est passé de 5,1 % en 1984 à 4,2 % en 1987 et à 3,6 % en 1988 ; il baissera encore d'1/2 point pour s'établir à 3,1 % en 1989 et 1990. Mais la progression des écarts entre les pays à déficit public élevé et les autres risque de porter atteinte aux convergences des politiques économiques entre les Etats membres en Europe.

Au regard enfin de l'inflation, l'écart entre les Etats membres qui maîtrisent plus ou moins la hausse des prix (Pays-Bas, Allemagne, France, Belgique) et les autres, augmente au lieu de se réduire, ce qui représente une situation dangereuse dans la perspective du marché unique car elle a pour conséquence des différences de compétitivité entre les économies nationales.

C'est pourquoi la Commission insiste dans sa communication sur le fait que les autorités nationales doivent agir pour corriger les déséquilibres croissants qui portent atteinte à la crédibilité acquise par les politiques menées dans les années 1980. Cette action est d'autant plus importante que le processus d'ajustement au niveau international se ralentit. C'est pourquoi elle demande aux Etats membres que les décisions requises pour l'achèvement du marché intérieur soient prises et mises en oeuvre rapidement pour maintenir l'élan passé.

La politique économique doit ainsi intervenir pour corriger les déséquilibres croissants avant que ceux-ci n'entament la confiance du secteur privé et qu'ils n'affectent par là même les facteurs fondamentaux de l'expansion.

La Commission conclut que "le maintien d'une croissance économique vigoureuse et d'une pression continue sur l'inflation s'impose pour que le marché intérieur tienne toutes ses promesses et que sa mise en oeuvre ne soit pas ralentie par des dissensions sociales et politiques".

Les tableaux ci-dessous fournissent les dernières prévisions de la Commission en matière de production, de demande intérieure, de chômage, de balance commerciale,

d'endettement public et d'inflation pour 1989 et 1990 pour les douze Etats membres.

1. PIB à prix constants (évolution en %)			
	1988	1989	1990
Allemagne	3,4	2,5	3
Espagne	3,4	3	3
France	3,4	3	3
Italie	3,8	3,25	3,5
Royaume-Uni	4,1	3	2
CEE	3,7	3	3
USA	3,8	2,75	2
Japon	5,6	4	3,5

2. Demande intérieure prix constants (évolution en %)			
	1988	1989	1990
Allemagne	3,7	2,25	3
Espagne	6,4	5,25	4,75
France	3,6	3	3
Italie	4,2	3,5	4,25
Royaume-Uni	5,5	2,25	2
CEE	4,7	3,25	3,25
USA	2,9	2,5	1,75
Japon	7,9	4,5	3,75

3. Chômage (en % de la population active)			
	1988	1989	1990
Allemagne	8,1	7,5	7,5
Espagne	19,7	19,25	18,5
France	10,6	10,5	10,25
Italie	15	14,5	14
Royaume-Uni	8,8	7,5	7
CEE	11,2	10,75	10,5
USA	5,5	5,5	5,5
Japon	2,5	2,5	2,75

1. Balance des transactions constantes (% du PIB)			
	1988	1989	1990
Allemagne	4,1	4,25	4,25
Espagne	— 1	— 2	— 2,75
France	— 0,4	— 0,5	— 0,75
Italie	— 0,3	— 0,25	— 0,25
Royaume-Uni	— 3,2	— 3,5	— 2,75
CEE	0,5	0,25	0,25
USA	— 2,7	— 2,5	— 2,5
Japon	3	2,75	2,5

2. Endettement public (% du PIB)			
	1988	1989	1990
Allemagne	— 2	— 0,75	— 1
Espagne	— 3,1	— 3,25	— 3
France	— 1,7	— 1,25	— 1,5
Italie	— 10,1	— 10	— 10
Royaume-Uni	0,2	— 1,25	— 1,5
CEE	— 3,6	— 3	— 3
USA	— 1,6	— 1,75	— 1,25
Japon	— 0,1	— 0,25	— 0

3. Inflation (évolution des prix à la consommation en %)			
	1988	1989	1990
Allemagne	1,4	2,75	2,5
Espagne	4,8	5	4,25
France	2,7	3	2,25
Italie	5,1	5,25	5,25
Royaume-Uni	5,1	5,25	5
CEE	3,7	4,25	4
USA	4,2	5,25	5
Japon	0,3	3,25	2,75

III - L'ETAT ACTUEL DE L'ECONOMIE EUROPEENNE

Trois types d'enquêtes conjoncturelles ont confirmé, ces derniers mois, la poursuite sans discontinuité de la croissance économique dans la Communauté ainsi qu'une plus grande confiance des agents économiques dans l'évolution du marché européen. Il s'agit de l'indicateur avancé de la Communauté économique, des opinions recueillies dans l'Eurobaromètre et, enfin, du degré d'utilisation des capacités de production.

A) L'indicateur avancé de la Communauté européenne

L'indicateur européen de confiance reste très favorable en raison des appréciations émises par les industriels dans la plupart des pays de la Communauté européenne sur leurs carnets de commandes et de leurs stocks. La confiance dans la construction a continué à se raffermir et l'indicateur de confiance des consommateurs de la Communauté est au plus haut en raison des prévisions optimistes des ménages européens concernant l'évolution de leur situation financière au cours des douze prochains mois et de la situation économique générale. Cette bonne orientation du climat de confiance est constatée dans la majorité des pays membres, sauf au Royaume-Uni, au Danemark, au Portugal et en Espagne.

B) Les opinions de l'Eurobaromètre

Chaque trimestre, la Communauté procède à un sondage des opinions dans chaque Etat membre. Celui qui était mené à l'automne 1988 permet de considérer que le degré de soutien à l'achèvement du marché unique de 1992 reste stable avec une légère tendance à l'augmentation. Sur dix citoyens de la Communauté qui considèrent que 1992 changera quelque chose, neuf estiment qu'il s'agit d'un changement positif, soit en moyenne 55 % d'entre eux, les pourcentages allant jusqu'à 65 % pour le Portugal, 71 % pour l'Irlande et 78 % pour l'Italie.

Le premier "choc" favorable sur 1992 a été réel et profond : trois citoyens des Etats membres de la Communauté sur quatre ont "lu ou entendu quelque chose sur l'achèvement du grand marché européen en 1992", soit 72 % d'entre eux (c'est au Danemark que les citoyens sont apparemment le mieux informés : 89 %). Deux sur trois font un rapport entre 1992 et "l'espoir" et un sur cinq seulement l'associe à des "craintes" (au niveau de la Communauté, 19 % ont beaucoup d'espoir, 48 % un peu d'espoir et, enfin, seulement 5 % beaucoup de crainte). Mais quatre sur cinq souhaitent une "politique économique et sociale

commune, notamment dans le domaine de l'emploi", soit 79 % des personnes interrogées. 72 % de citoyens européens désirent une organisation commune de défense, 59 % d'entre eux sont favorables à une politique extérieure commune avec les pays qui ne font pas partie de la CEE, et 56 % sont favorables à l'Ecu.

Les dix objectifs spécifiques du programme du marché unique cités dans Eurobaromètre bénéficient d'un soutien stable à un niveau très élevé - souvent de l'ordre de trois sur quatre et même davantage - qui était déjà observé lors des deux derniers sondages (la fourchette des pourcentages favorables pour les douze pays de la CEE varie entre 55 % et 80 % à l'automne, tandis que la fourchette favorable était comprise entre 52 % et 79 % au printemps).

L'attitude vis-à-vis des avantages de la suppression du contrôle aux frontières entre les pays membres de la CEE est positive en moyenne pour deux Européens sur trois, soit 64 % d'entre eux ; on notera cependant des baisses sensibles en Espagne et au Luxembourg (pour l'Espagne, les personnes interrogées favorables passent de 77 % à 66 % et au Luxembourg de 65 % à 58 %) ainsi qu'un renversement de l'opinion britannique qui devient maintenant majoritairement favorable à cette suppression (passant de 42 % à 47 % tandis que les opinions défavorables passent de 50 % à 45 %). Eurobaromètre en conclut que la baisse des "indicateurs standard" de soutien à la construction européenne, qui avait été révélée lors de l'Eurobaromètre du printemps 1988 et qui était due à la déception causée par la faible perception des succès du Conseil européen de Bruxelles de février 1988, a été maintenant rééquilibrée.

C) Le degré d'utilisation des capacités de production

La réalisation progressive du marché intérieur semble avoir un effet actif sur les décisions prises en matière d'investissement dans le secteur des entreprises puisque, pour 1988, l'augmentation en termes réels des investissements aura été de 7,1 % pour l'ensemble de la Communauté.

Depuis 1987, et surtout en 1988, les investissements sont devenus la composante la plus dynamique de la demande.

Cette forte propension à effectuer, en particulier, des investissements privés (biens d'équipement et construction) s'explique par trois facteurs essentiels : l'accroissement de la rentabilité du capital qui n'a cessé de progresser depuis 1981 et qui a augmenté de près de 40 % en moyenne en Europe, rejoignant ainsi les taux atteints durant la période de plein emploi de 1960 à 1973, le dynamisme de l'économie, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Communauté et, enfin, la réaction des entreprises face à l'effet 1992 qui s'est manifestée sous forme de fusions ou de rachats d'entreprises, et sous la forme d'un redéploiement de la stratégie d'implantation des entreprises multinationales en faveur de la Communauté.

Les industriels de la Communauté prévoient une légère augmentation de leurs investissements qui passeraient de 8 à 9 % pour 1989. Dans l'industrie, le degré d'utilisation des capacités de production est passé de 85,6 % en octobre 1988 à 86,3 % en janvier 1989.

Le tableau ci-dessous indique l'évolution, pour chacun des pays membres, du taux d'utilisation des capacités de production dans l'industrie manufacturière et le nombre de mois de production assurée par les carnets de commandes.

	Utilisation de la capacité en pourcentage			Mois de production assurée	
	Janvier 1988	Octobre 1988	Janvier 1989	Octobre 1988	Janvier 1989
Belgique	78,1	79,7	79	3,3	3,4
R.F.A.	84,1	86,5	87,7	2,9	2,9
Grèce	71,7	77,3	76,9	6,5	6,1
Espagne	78,9	79,2	81,6	2,2	2,3
France	85	86,4	87,1	3,1	3,5
Irlande	75	76,5	74	1,8	2
Italie	77,6	79	79,9	4,4	4,6
Luxembourg	84,1	83,7	85,2	2,8	2,6
Pays-Bas	84	85,1	85,2	2,9	3
Portugal	82	80,3	80,7	3,8	4
Royaume-Uni	92,6	93,9	94,3	3	3,8
Europe	83,9	85,6	86,3	3,3	3,6

IV - LES ETUDES DE PREVISIONS ECONOMIQUES A MOYEN ET LONG TERME

Parmi les nombreuses études qui sont menées à l'heure actuelle sur l'évolution de l'économie européenne, deux peuvent retenir principalement l'attention. Tout d'abord, l'étude intitulée "Europe in 1993" qui est le résultat d'un travail réalisé pour la première fois en commun par trois instituts de prévisions européens avec l'appui de la Commission des Communautés européennes, et l'étude de long terme "1993-2000" réalisée par le Centre de recherche économique de Prognos Bâle.

A) L'étude "Europe in 1993"

Les trois instituts européens de prévisions, soutenus par la Commission des Communautés européennes, qui ont réalisé cette étude, sont le BIPE pour la France, l'IFO pour la République fédérale d'Allemagne, et PROMETICA pour l'Italie.

Dans un souci de cadrage macro-économique cohérent, le groupe de travail a mis en oeuvre le système de modélisation HERMES de la Commission et les modèles nationaux qui en forment la base. Les modèles HERMES nationaux ont été mis en oeuvre respectivement par l'IFO pour l'Allemagne fédérale, par la Chambre de commerce et d'industrie de Paris et l'Ecole centrale des arts et manufactures pour la France, par PROMETICA pour l'Italie, et par l'Université de Cambridge pour le Royaume-Uni.

Pour relier le niveau micro-économique, tel qu'il est appréhendé par les entreprises, et l'approche globale, qui retrace les grands équilibres macro-économiques en Europe, l'accent a été mis, par les trois instituts de prévisions, sur la réalisation de perspectives à l'horizon 1993 dans une vingtaine de secteurs stratégiques européens.

Les principaux résultats fournis par ces travaux sont les suivants.

Tout d'abord, même si la croissance économique n'était pas plus rapide pour l'ensemble du monde qu'elle n'a été entre 1982 et 1987, on assisterait cependant à une accélération de la croissance en Europe, d'ici à 1993, par rapport à la même période de référence : 2,6 % de croissance pour le PNB des Douze, contre 2,2 % pour la période précédente.

Par ailleurs la progression la plus vive de l'activité économique se porterait surtout sur l'investissement, l'évolution la plus favorable concernant les services informatiques et de télécommunication professionnelle, la productique et, d'une manière générale, l'ensemble des industries d'équipement.

S'agissant des impacts sectoriels de l'achèvement du grand marché européen, trois groupes de secteurs sont avantagés : le premier groupe étant formé par les secteurs à évolution technologique rapide où l'Europe tendait à prendre du retard par rapport aux Etats-Unis et au Japon (technologie de l'information, nouveaux matériaux, biotechnologie), le deuxième groupe concernant les secteurs dans lesquels l'achèvement du marché européen se traduira par une amélioration de la productivité sans augmentation spécifique de l'activité (industrie textile, plastique et chimie) ; enfin, le troisième groupe concerne les secteurs qui, sans accélération notable de la production, bénéficieront d'une concentration des structures de production (construction automobile, assurances).

L'étude met enfin l'accent sur l'accélération de la restructuration des entreprises qui sera le grand enjeu des années à venir, notamment pour les activités restées à l'écart de ce mouvement dans les dernières années (assurances, banques, télécommunications, transports aériens, équipements lourds, agro-alimentaire, BTP). Une concentration technique et surtout financière accompagnera cette évolution.

Dans l'Europe de 1993, une fraction importante de la production sera ainsi assurée par de nouvelles entités industrielles organisées en réseaux au moyen des technologies de l'information et qui réuniront différents partenaires extérieurs liés entre eux par des objectifs industriels communs.

B) L'étude "1993-2000" du Centre de recherche économique de Prognos-Bâle

Confirmant l'étude précédente, celle menée par le Centre de recherche de Bâle conclut à une croissance moyenne de la Communauté européenne de l'ordre de 2,6 % par an sur la période 1993-2000, cette croissance étant plus forte au Portugal (4,2 %), en Grèce et en Espagne (3,6 %), plus faible en France (2,3 %), en République fédérale d'Allemagne (2,4 %), au Royaume-Uni (2,8 %), en Belgique, au Danemark et aux Pays-Bas (2 %).

Cet institut conclut également à des adaptations de structure considérables en Europe pour les industries de transformation, pour l'automobile, la chimie, l'électronique et l'agro-alimentaire ; les services, le commerce, les médias et les banques profiteront le plus du nouvel environnement économique. Il en résultera également une meilleure distribution géographique de la production ayant pour effet une baisse des coûts de production et une stimulation de la croissance et de l'emploi.

Ainsi et d'une manière générale, "l'effet 1992" semble déjà être nettement perceptible dans les statistiques économiques. L'optimisme de la Commission et des entreprises est-il excessif ? Les instituts de prévisions économiques, qui avaient sous-estimé la croissance économique dans les Etats membres ces dernières années, ne commettraient-ils pas à nouveau une erreur d'estimation, mais cette fois en sens inverse ? Il serait pour le moins surprenant cependant que l'ensemble des acteurs de la vie économique, institutions européennes, entreprises, ménages, instituts de prévisions se trompent. La croissance serait ainsi bel et bien la récompense accordée aux Européens pour les efforts de restructuration économique qu'ils ont entrepris depuis quelques années.

CHAPITRE II - LA SITUATION FINANCIERE **DES COMMUNAUTES**

Les finances communautaires s'insèrent désormais dans le cadre de l'accord de discipline budgétaire de 1988 et des prévisions pluriannuelles de recettes et de dépenses 1988-1992. Elles bénéficient également de l'entrée en vigueur du nouveau système des ressources propres et de l'adoption de la directive relative à l'harmonisation des définitions du produit national brut ; elles sont en outre marquées par la nécessité du renforcement du contrôle budgétaire en Europe, par l'actualisation des perspectives des dépenses communautaires d'ici à 1992, enfin par l'adoption définitive du budget de 1989 et par la présentation de l'avant-projet de budget pour 1990.

I - L'ENTREE EN VIGUEUR DU SYSTEME REVISE DE **RESSOURCES PROPRES ET L'ADOPTION DE LA** **DIRECTIVE RELATIVE A L'HARMONISATION DES** **DEFINITIONS DU PRODUIT NATIONAL BRUT**

La mise en vigueur du nouveau système de ressources propres, qui fait intervenir la notion de produit national brut, a conduit la Commission à proposer une directive sur les conditions de calcul du produit national brut.

A - La mise en vigueur du nouveau système de ressources propres

Les douze Etats membres ont constaté, lors de la réunion du Conseil Economie-Finances du 22 février 1989, que la décision du Conseil de Ministres du 24 juin 1988, relative au nouveau système des ressources propres, avait été ratifiée par l'ensemble des Etats membres et qu'il était entré ensuite en vigueur le 1er février 1989 avec effet rétroactif au 1er janvier 1988.

Cet effet rétroactif signifie que les avances budgétaires, faites par les Etats membres, en 1988, pour couvrir la partie du budget communautaire qui n'était pas financée par les ressources traditionnelles, ont été transformées en versement au titre de la quatrième ressource assise sur le produit national brut.

Il convient de rappeler que la décision 88/376 du Conseil de Ministres du 24 juin 1988 a créé au profit du budget communautaire une quatrième ressource fixée en fonction d'une clé produit national brut, et non plus en fonction de la T.V.A., ou d'une assiette complémentaire assurant un lien entre le produit national brut et la T.V.A.

Cette quatrième ressource intervient donc pour couvrir la partie des dépenses qui n'est pas financée par les trois ressources traditionnelles (droits de douane, prélèvements agricoles, parts de T.V.A.). Il convient également de souligner qu'un plafond de dépenses, qui ne peut être dépassé, a été fixé également par le Conseil européen de février 1988 à Bruxelles et qui correspond à 1,15 % du produit national brut communautaire en 1988, 1,17 % en 1989, 1,18 % en 1990, 1,19 % en 1991 et 1,20 % en 1992. En 1988, le plafond n'a pas été atteint puisque les dépenses communautaires ont été de 1,09 % du produit national brut et en 1989 elles ne seront que de 1,03 %.

B - La directive relative à l'harmonisation des définitions du produit national brut aux prix du marché

Le conseil Economie et Finances du 13 février 1989 a adopté définitivement la directive relative à l'harmonisation des définitions du produit national brut aux prix du marché qui était devenue indispensable à la suite de la création de la quatrième ressource assise sur le produit national brut. En effet, les données du produit national brut aux prix du marché devant être comparables du point de vue conceptuel et représentatives des économies des Etats membres, la Commission a proposé le respect de définitions et de règles de comptabilité homogènes dans le cadre du système européen des comptes économiques intégrés (S.E.C.) ; elle a également proposé des normes pour la collecte des données de base et pour l'application des procédures d'évaluation selon des règles harmonisées. La directive a été publiée au Journal officiel des Communautés du 21 février 1989 et les Etats membres disposent de douze mois pour s'y conformer. Avant la fin de 1991, la Commission présentera au Conseil un rapport sur son application.

Le Conseil doit encore se prononcer sur deux règlements concernant le régime uniforme définitif de perception des ressources propres de la T.V.A. et sur les procédures pour lesquelles les ressources propres sont mises à la disposition de la Commission par les Etats membres, ainsi que les mécanismes de versements mensuels et les taux de change applicables aux monnaies nationales par rapport à l'Ecu.

II - LE RENFORCEMENT DU CONTROLE BUDGETAIRE EN EUROPE

La Commission du contrôle du budget du Parlement européen a procédé, les 23, 24 et 25 janvier 1989, à une série

d'auditions publiques sur la prévention et la lutte contre les fraudes commises au détriment du budget communautaire.

Ces auditions ont été suivies de l'adoption d'un rapport de M. Peter DANKERT, le 21 mars 1989, qui a pour objet la mise en oeuvre d'un système efficace de lutte contre les fraudes au détriment du budget communautaire qui seraient de l'ordre de 10 % de celui-ci (soit 4 milliards d'Ecus environ).

Ces fraudes mettent en cause en fait les Etats membres qui n'ont pas accordé une véritable priorité à sa prévention et à sa répression, dans la crainte de devoir supporter une charge financière trop lourde pour rembourser la Communauté des fraudes détectées dans le cadre national. C'est pourquoi le Parlement européen souhaite l'adoption, par le Conseil, d'un code déontologique commun, et la mise en oeuvre d'un contrôle autonome de la communauté sur ses ressources propres. Il recommande également un ensemble de mesures préventives qui pourraient être mises en oeuvre par la Commission ; au regard de la répression, il demande que soit mis en place un système central d'information au profit de l'unité de coordination de lutte contre la fraude de la Commission européenne (UCLAF).

Le rapporteur général du Parlement européen a souligné que la perspective d'achèvement du marché unique nécessitait un changement radical des contrôles et sans doute la mise en place d'un service de contrôle européen relevant de la Commission européenne.

L'importance du contrôle des dépenses communautaires a été confirmée lors de la séance d'information organisée par la commission des Finances du Sénat, le 27 avril 1989, sous la présidence de M. Christian PONCELET, et à laquelle ont participé les membres de la Délégation parlementaire pour les Communautés européennes. Le Président de la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen, M. Konrad SCHON, a notamment insisté sur la nécessité des contrôles parlementaires européens nationaux. Il a souligné qu'il était indispensable de trouver des formules de coopération pour faire face aux détournements des fonds qui nuisent gravement à la construction européenne et il a observé que les commissions des deux chambres du Parlement britannique s'étaient interrogées, comme la commission des Finances du Sénat, sur la bonne utilisation des dépenses communautaires et qu'elles avaient pris des contacts avec la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen.

III - L'ACTUALISATION DES PERSPECTIVES DE DEPENSES EUROPEENNES D'ICI A 1992

La Commission a proposé, le 15 février 1989, une actualisation des perspectives financières de la Communauté d'ici à 1992, telles qu'elles sont définies dans l'accord de discipline budgétaire de juin 1988. La Commission a suggéré des ajustements techniques qui tiennent compte de l'évolution du produit national brut et des prix, ainsi que des conditions d'exercice du budget de 1988.

Le tableau ci-dessous présente la récapitulation de ces perspectives à prix courant, pour 1988 et 1989, et en prévision ajustée, pour 1990 et 1992 ; les crédits d'engagements représentent le plafond des dépenses possibles sur la base de l'accord de discipline budgétaire.

**PERSPECTIVES FINANCIERES
CREDITS D'ENGAGEMENTS - EN MECU**

	Prix courants		Prix constants de 1990		
	1988	1989	1990	1991	1992
1. F.E.O.G.A.-Garantie	27 500	28 613	30 700	31 350	32 000
2. Actions structurelles	7 790	9 522	11 555	13 160	14 630
3. Politiques à dotation pluriannuelles	1 210	1 708	2 071	2 340	2 610
4. Autres politiques	2 103	2 468	2 729	2 940	3 050
<i>Dont :</i>					
D.N.O.	1 646	1 864	2 023	2 080	2 140
5. Remboursements et administration	5 741	5 153	4 930	4 390	3 900
<i>Dont :</i>					
Déstockage	1 240	1 449	1 523	1 523	1 523
6. Réserve monétaire	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Total	45 344	48 464	52 985	55 180	57 190
<i>Dont :</i>					
D.O.	33 739	33 764	35 446	35 630	36 080
D.N.O.	11 605	14 700	17 539	19 550	21 110
Crédits paiement nécessaires ..	43 820	46 885	50 791	52 620	54 250
<i>Dont :</i>					
D.O.	33 681	33 745	35 369	35 550	35 770
D.N.O.	10 139	13 140	15 422	17 070	18 480
Crédits paiement nécessaires en pourcentage du P.N.B.	1,11	1,10	1,12	1,13	1,13
Marge pour imprévus	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Ressources propres nécessaires en pourcentage du P.N.B.	1,14	1,13	1,15	1,15	1,16

IV - L'ADOPTION DEFINITIVE DU BUDGET DE 1989

Au cours de sa dernière session du mois de décembre 1988, le Parlement européen a adopté, le 15 décembre 1988, le budget des Communautés européennes pour 1989. Les principaux problèmes posés au cours de la procédure d'adoption du budget avaient porté, après la lettre rectificative déposée par la Commission, sur la réduction des crédits pour l'agriculture, sur l'aide alimentaire et sur la base juridique nécessaire à la politique de l'environnement, aux transports et à l'espace social.

Tout en acceptant la réduction des crédits pour l'agriculture (1,3 milliard d'Ecus ou 9,6 milliards de francs) qui résulte essentiellement de la hausse des cours mondiaux et du dollar, le Parlement avait demandé que 200 millions d'Ecus, à prélever sur les économies à réaliser, soient rendus aux agriculteurs européens par une diminution du prélèvement de co-responsabilité sur le lait et par une aide directe aux petits agriculteurs. Le Conseil budgétaire du 22 novembre 1988 n'a pas retenu ces demandes, ni les garanties de quantités de denrées à fournir pour l'aide au Tiers Monde. En revanche, le Conseil a accepté les crédits supplémentaires demandés par le Parlement pour les programmes intégrés méditerranéens, les transports, la pêche, le marché intérieur et la culture. Au total, et après l'adoption de la lettre rectificative de la Commission, le budget des Communautés européennes pour l'exercice 1989 est de 46,4 milliards d'Ecus en crédits d'engagement et de 44,8 milliards d'Ecus en crédits de paiement.

Les dépenses agricoles du FEOGA-Garantie sont ramenées à 26,74 millions d'Ecus, soit un peu moins de 60 % des dépenses totales comme le montre ci-dessous le tableau de la structure des ressources et des dépenses du budget communautaire.

	Pourcentage
<i>1. Ressources.</i>	
- Droits de douane	22
- Prélèvements agricoles, cotisations sucre et isoglucose	5
- 1,2779 % T.V.A.	59
- 0,0924 % P.N.B.	9
- Excédent disponible de 1988	4
- Divers (impôt progressif sur rémunérations des fonctionnaires et autres)	1
Total des ressources	100
<i>2. Dépenses (C.P.).</i>	
- F.E.O.G.A. (2) (section Garantie (titres 1 et 2)	60
- Dépréciation de stocks agricoles	3
- Réserve monétaire F.E.O.G.A.-Garantie	2
- « Dépenses structurelles » (F.E.O.G.A. section Orientation, Fonds social, Programme méditerranéen, Transports)	19
- Recherche, Energie et autres interventions internes	5
- Coopération au développement	2
- Remboursements aux Etats membres (3)	4
- Fonctionnement des institutions	5
Total des dépenses	100

(1) 1 ECU = ensemble (« panier ») des monnaies suivantes : 0,719 deutsche Mark ; 0,0878 livre sterling ; 1,31 francs français ; 140 lire italienne ; 0,256 florin néerlandais ; 3,71 francs belges ; 0,14 franc luxembourgeois ; 0,219 couronne danoise ; 0,00871 livre irlandaise ; 1,15 drachme grecque.

(2) F.E.O.G.A. : Fonds européen d'orientation et de garantie agricole.

(3) Sans dépréciation des stocks agricoles, sans réserve monétaire F.E.O.G.A.-Garantie.

V - L'AVANT-PROJET DE BUDGET POUR 1990

Le 26 avril 1989, la Commission a adopté l'avant-projet de budget 1990, qu'elle transmettra à l'autorité budgétaire à la mi-juin.

Dans l'élaboration de cet avant-projet, la Commission a appliqué pour la première fois, dès le départ, l'accord interinstitutionnel et les prévisions financières du 28 juin 1988, qui résultaient des décisions du Conseil européen de février 1988 sur la réforme financière de la Communauté.

En conséquence, l'avant-projet reflète la volonté politique de la Commission de s'en tenir à la lettre et à l'esprit de ces décisions, qui visent à améliorer la procédure budgétaire de la Communauté et à poursuivre la croissance équilibrée des recettes et des dépenses de la Communauté. Cela signifie notamment la maîtrise des dépenses agricoles en deçà d'un plafond budgétaire, le doublement des fonds structurels d'ici à 1993, et la promotion accrue de la recherche dans la Communauté.

Dépenses

Dès le début de l'année, la Commission avait décidé de ne pas proposer pour 1990 une révision des perspectives financières en vertu de l'article 12 de l'accord interinstitutionnel, mais seulement une adaptation technique et un ajustement en liaison avec les conditions d'application. En conséquence, le taux d'accroissement des crédits d'engagement par rapport au budget de 1989 s'établit à 5,4 % et celui des crédits de paiement à 4,4 %. L'augmentation possible des dépenses du budget communautaire est donc conforme à l'objectif, poursuivi dans toute la Communauté, d'un assainissement des finances publiques, et s'insère logiquement dans la stratégie coopérative de croissance de la Communauté, en soutenant la demande sans compromettre l'objectif de stabilité des prix.

Le rapport entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires (en crédits d'engagement) est de 64,7 % - 35,3 %, alors qu'il était de 68,4 % - 31,6 % dans le budget 1989 ; il fait apparaître de nouveaux progrès vers l'équilibre entre les deux catégories de dépenses. Il importe également de souligner que la part de la section garantie du FEOGA diminue pour la première fois depuis 1980 au cours de deux années successives, et ne s'élève plus qu'à 54,9 % en 1990.

Le volume total de l'avant-projet, qui est de 46.820 millions d'écus, demeure relativement faible - avec une part de 1 % - par rapport au PNB de la Communauté et de 2,4 % par rapport aux dépenses des Etats membres. L'impact macro-économique du budget communautaire reste donc dans l'ensemble modeste. Les

priorités en matière de dépenses de l'avant-projet en faveur de la cohésion économique et sociale de la Communauté permettent cependant aux interventions communautaires de favoriser de façon significative, au regard du PNB et des budgets nationaux, l'essor de certains Etats membres et régions de la Communauté et contribuent à l'amélioration de leur activité économique.

Il convient de souligner que dans les dépenses non obligatoires de la rubrique 4 "Autres politiques" des perspectives financières, la Commission a inscrit un montant qui est de 50 millions d'écus en-dessous du plafond. La Commission vise ainsi à laisser à l'autorité budgétaire une disponibilité lui permettant de préciser les priorités politiques. Il est utile de rappeler que, l'année dernière, le Parlement a libéré un montant comparable pour permettre de nouvelles orientations significatives.

Recettes

Le financement du budget 1990 repose sur les nouvelles règles relatives aux ressources propres qui ont été arrêtées en 1988. Par rapport aux prévisions, les Etats membres devront verser des montants moins élevés, et ce pour trois raisons :

1) les économies réalisées par rapport à la ligne directrice de la section garantie du FEOGA,

2) l'accroissement des ressources propres traditionnelles (droits de douane et prélèvements) du fait de la poursuite de la croissance économique et de la progression des échanges mondiaux,

3) l'inscription comme "autres recettes" d'un excédent de 1989 estimé actuellement à 779 millions d'écus. La Commission s'était engagée à incorporer ce solde lors des négociations sur la décision relative aux ressources propres et sur le budget rectificatif et supplémentaire 1/1989.

Exercices budgétaire ultérieurs

Outre la poursuite de mesures visant à réaliser les objectifs prioritaires actuels de la Communauté, la Commission s'efforce de déterminer de nouveaux types de mesures destinées à assurer un développement dynamique de la Communauté. L'avant-projet de budget 1990 constitue un premier pas dans cette direction.

Rubrique par rubrique du budget

Les montants proposés dans l'APB respectent, rubrique par rubrique, les différents sous-plafonds de dépenses selon les perspectives financières 1988-1992.

Rubrique 1 : FEOGA-Garantie

La "ligne directrice agricole" pour 1990, qui constitue le plafond de dépenses de cette première rubrique, s'élève à 30.617 millions d'écus.

Les estimations actuelles contenues dans l'avant-projet reposent sur les perspectives de conjoncture et les décisions de prix et de mesures connexes pour la campagne 1989-1990 arrêtées à Luxembourg le 22 avril 1989.

Elles conduisent à prévoir un montant de 26.858 millions d'écus, inférieur donc de 3.759 millions d'écus à la ligne directrice pour 1990.

Rubrique 2 : Actions structurelles

Le montant de 11.530 millions d'écus approche le sous-plafond de la seconde rubrique des perspectives financières. Ceci s'explique par la valeur d'objectif donnée à ce plafond par les conclusions du Conseil européen de février 1988 et par l'accord interinstitutionnel de juin 1988.

Les montants proposés pour chacun des fonds structurels (FEDER : 5.408 millions d'écus, FSE : 4.075 millions d'écus et FEOGA-Orientation : 1.700 millions d'écus) en crédits d'engagement représentent la troisième étape, après les budgets 1988 et 1989, vers le doublement des crédits d'engagement des fonds entre 1987 et 1993. La répartition indicative selon les objectifs de la réforme des fonds est la suivante :

	Millions d'ECU
Objectif n° 1. — Promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement	7 175
Objectif n° 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	1 334
Objectif n° 3. — Combattre le chômage de longue durée	1 351
Objectif n° 4. — Faciliter l'insertion professionnelle des jeunes	598
Objectif n° 5 a. — Dans la perspective de la réforme de la politique agricole commune, accélérer l'adaptation des structures agricoles	311
Objectif n° 5 b. — Dans la perspective de la réforme de la politique agricole commune, promouvoir le développement des zones rurales	414
Mesures transitoires et actions innovatrices	
Total	11 183

Les 108,8 millions d'écus attribués au PEDIP représentent la troisième des cinq tranches de 100 millions d'écus (valeur 1988) prévues par le Conseil européen pour ce programme.

Rubrique 3 : Politiques à dotation pluriannuelle (PIM et recherche)

Le montant global de 2.067 millions d'écus approche le sous-plafond de la troisième rubrique des perspectives financières.

Les augmentations par rapport à 1989 résultent des éléments suivants :

- . les PIM interviennent en 1990 pour un montant de 344 millions d'écus en crédits d'engagement, ce qui permet un important rattrapage des retards antérieurs (dotation de 254 millions d'écus en CE au budget 1989).

- . une accélération d'exécution de certains programmes spécifiques du programme-cadre de recherche et développement technologique 1987-1991, doté pour 1990 de 1.586 millions d'écus (1989 : 1.365 millions d'écus).

Par ailleurs, une réserve de 21,5 millions d'écus en CE est inscrite au chapitre 100 du budget, dans la perspective d'une

éventuelle décision du Conseil fin 1989 quant à une révision du programme-cadre.

. Les actions hors programme-cadre sont complétées par différentes initiatives nouvelles et interviennent pour 137 millions d'écus (1989 : 76 millions d'écus).

Rubrique 4 : Autres politiques

La Commission a recherché la meilleure utilisation des crédits regroupés dans cette rubrique, eu égard aux priorités déterminées dans son programme. Le respect du sous-plafond a permis d'arrêter des montants qui reflètent une croissance certes ordonnée mais néanmoins substantielle des dépenses.

Quelques secteurs peuvent être cités à titre d'exemple en augmentation importante par rapport au budget 1989 : l'environnement (+ 24 %), la protection des consommateurs (+ 65 %), information et innovation (+ 70 %), les actions de soutien au marché intérieur, y compris la politique statistique réorientée dans cette perspective (+ 75 %), coopération financière avec les pays du bassin méditerranéen (+ 37 %), éducation et formation professionnelle (+ 21 %), etc.

Il convient de se référer aux tableaux repris en annexe. C'est pour cette rubrique qu'un montant de 50 millions d'écus en DNO a été laissé en réserve en dessous du plafond, comme indiqué ci-dessus.

Rubrique 5 : Remboursements et administration

Le montant de 4.807 millions d'écus couvre :

. d'une part, les dépenses de personnel et d'administration de l'ensemble des institutions de la Communauté.

La Commission a été très stricte pour la hausse de ses coûts administratifs. Les demandes de personnel correspondantes sont elles aussi limitées.

L'augmentation des crédits de la partie A du budget de la Commission s'élève globalement à + 9,2 % par rapport au budget 1989.

Les autres institutions annoncent des hausses plus élevées (au total estimées à ce stade à 15,7 %).

. d'autre part, les divers remboursements aux Etats membres (estimation provisoire : 2.068 millions d'écus) y compris

les dépenses liées au déstockage des produits agricoles (1.481 millions d'écus).

Rubrique 6 : Réserve monétaire

Le montant de 1.000 millions d'écus a été fixé par le Conseil européen de février 1988 et est inscrit chaque année à titre de réserve.

RECETTES

Les perspectives économiques pour 1990 restent bonnes. Une hausse des droits de douane est prévue, alors que les prélèvements agricoles diminueront, notamment en raison de l'auto-suffisance croissante en produits agricoles de la Communauté. L'assiette TVA et le PNB communautaire devraient connaître des taux de croissance satisfaisants.

Compte tenu de la correction en faveur du Royaume-Uni, le taux uniforme d'appel de la TVA se situera à 1,25 % et celui de la ressource complémentaire (PNB) à 0,10 %.

L'état des recettes se présente comme suit :

(Millions d'ECU.)

	Prévisions inscrites au budget 1989	Avant-projet de budget 1990	Variation	
			En millions ECU	En pourcentage
Prélèvements agricoles	1 419,2	1 152,4	- 266,6	- 18,8
Cotisation sucre	1 317	1 384,6	67,6	+ 5,1
Droits de douane	11 060	12 591,0	1 531,0	+ 13,8
Frais de perception des ressources propres traditionnelles ..	- 1 379,6	- 1 514,8	- 135,2	+ 9,8
Taxe sur la valeur ajoutée	26 219,1	28 318,4	2 099,3	+ 8
Ressources fondées sur le P.N.B. ; dont : 1 033,1 (1989), 1 022,2 (1990) millions d'ECU au titre de la réserve monétaire F.E.O.G.A.	3 906,1	3 908,9	2,8	»
Excédent prévisible de l'exercice précédent	2 024,5	779	- 1 245,5	- 61,5
Recettes diverses	274,3	301,5	27,2	+ 9,9
Total	44 840,6	46 820,4	1 979,8	+ 4,4

En résumé, le montant total des crédits d'engagement s'élève à 48.931 millions d'écus et dépasse de 5,4 % le budget de la Communauté pour 1989. Il correspond à une part d'environ 1,1 % du produit national brut total.

Les dépenses pour le FEOGA-Garantie s'élèvent à 26.858 millions d'Ecus. Leur part relative dans le budget descend à 54,9 %. Sous cette rubrique un montant de 70 millions d'Ecus devrait être destiné à la lutte anti-fraudes et 200 millions d'Ecus au développement du monde rural.

Le montant total disponible pour les actions structurelles atteint le plafond des perspectives financières de 11.530 millions d'Ecus.

Le montant disponible pour les politiques à dotations pluriannuelles est de 2.067 millions d'Ecus et permettra entre autres une croissance sensible du financement des programmes de recherche.

CHAPITRE III

LES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES

Le dossier institutionnel n'a guère connu de développements durant le semestre écoulé, en dépit de la préparation du troisième renouvellement du Parlement élu au suffrage universel, les 15 et 18 juin 1989. Cette échéance avait suscité, au sein de cette institution, l'espoir que la perspective désormais prometteuse de 1993 donne, par contrecoup, un regain de vigueur à la thématique de l'Union européenne. Celle-ci se serait alors trouvée au centre des douze campagnes électorales avec son corollaire : le renforcement des pouvoirs du Parlement européen.

Or, si des modifications d'ordre institutionnel se profilent actuellement dans la mouvance de l'achèvement du grand marché, elles ne concernent que le secteur spécifique de la politique monétaire sur laquelle le Parlement ne semble pas devoir acquérir de prise particulière (cf.chapitre IV).

I - LES ELECTIONS ET L'UNION EUROPEENNE

Une résolution du jeudi 16 février 1989, adoptée sur la base d'un rapport HERMAN, précise les modalités par lesquelles le Parlement européen entend lancer sa réforme. En effet, dans ce texte, ce dernier annonce son intention de formuler des

propositions globales afin de "donner la base institutionnelle nécessaire à l'Union européenne".

Plusieurs éléments sont pris en considération, en particulier le contenu de l'Union et la stratégie de sa création.

S'agissant du contenu, référence est faite au projet de traité du 14 février 1984, dit projet SPINELLI, qui proposait un nouveau cadre juridique et un nouvel équilibre institutionnel définissant de nouveaux champs d'action et créant un authentique pouvoir politique communautaire. Le nouvel équilibre institutionnel devait bien entendu être établi principalement au profit du Parlement qui aurait été doté d'un pouvoir de codécision dans tous les domaines de compétence de l'Union, ainsi que de l'initiative législative. Il devait en outre donner formellement l'investiture à la Commission.

Ce projet a rencontré un certain écho politique qui a fait de lui, d'une certaine manière, un annonciateur de l'Acte unique européen. Celui-ci s'arrête pourtant bien en deçà des perspectives dessinées dans le texte du Parlement européen. Il n'est donc pas étonnant que ce dernier remette son ouvrage sur le métier.

S'agissant de la stratégie à mettre en oeuvre, la résolution de février 1989 exprime le souci d'intéresser les citoyens européens à la réforme, à l'occasion de la campagne électorale de juin : celle-ci devant être axée sur le problème de l'Union européenne. Par ailleurs, l'idée d'un referendum est lancée afin d'associer les peuples européens à la constitution de l'Union européenne "soit en soumettant préalablement les principes de cette démarche à leur approbation au moment des élections européennes de 1989, soit en leur soumettant le texte de la constitution lors de sa ratification".

Jusqu'à présent, ce dynamisme réformateur n'a trouvé d'écho qu'en Italie. Les deux Chambres italiennes ont en effet voté une loi constitutionnelle qui donne la possibilité d'interroger par voie de referendum les électeurs sur l'attribution de pouvoirs constituants au Parlement européen élu.

Parmi les pays qui pourraient suivre cet exemple se situe la Belgique. Le Parlement y est déjà saisi de propositions analogues, dont l'une est signée par des représentants de tous les partis, à l'exception du Parti socialiste. Le Président de ce dernier, M. SPITAELS, tout en étant favorable à l'attribution au Parlement européen d'un rôle constituant, estime que cette démarche devrait être faite par le Conseil européen, sur proposition d'un ou plusieurs gouvernements. Les Etats membres

qui auraient adopté cette approche s'engageraient à soumettre dans un bref délai le projet d'Union européenne, établi par le Parlement européen, à un referendum.

II - LES RELATIONS DU PARLEMENT EUROPEEN AVEC LES PARLEMENTS NATIONAUX

Il convient de noter que les relations avec les Parlements nationaux apparaissent comme une pièce maîtresse du dispositif stratégique à mettre en oeuvre. Dans la résolution HERMAN, le Parlement européen "souligne son intention d'associer dès le commencement et aussi étroitement que possible les autres institutions et les Parlements nationaux à la préparation de ce projet, pour que ses propositions puissent se fonder sur un consensus aussi large que possible des Etats membres, et faciliter ainsi les procédures nationales de ratification".

Parallèlement au rapport HERMAN et le même jour, le Parlement a adopté d'autre part, sur le rapport établi par M. SEELER au nom de sa Commission institutionnelle, une résolution soulignant la nécessité d'une coopération concrète avec les représentants des Parlements nationaux pour favoriser la poursuite des réformes institutionnelles et dans une série de domaines spécifiques (environnement, consommateurs, transports, énergie) qui doivent être organisés politiquement par les pouvoirs législatif et exécutif tant au niveau de la Communauté que des Etats membres.

Se félicitant de la création, au sein des Parlements nationaux, de Commissions et Sous-Commissions spécifiques et de Commissions permanentes pour les questions communautaires, la résolution suggère que ces instances devraient avoir le droit de participer, avec voix consultative, aux réunions des Commissions du Parlement européen, et juge nécessaire que des représentants de ces instances et des Commissions spécialisées du Parlement européen tiennent régulièrement des réunions communes. Elle recommande aux Parlements nationaux, à cet effet, de nommer, au sein de leurs différentes Commissions spécialisées, des personnes qui seraient chargées d'entretenir les contacts avec le Parlement européen et

ses Commission spécialisées et qui rencontreraient régulièrement, aux fins de délibérations et d'échanges de vues, les membres des Commissions correspondantes du Parlement européen.

La Conférence des présidents des Parlements de la Communauté, réunie à Madrid les 19 et 20 mai derniers, a, sur le rapport de M. Laurent FABIUS, président de l'Assemblée nationale, inscrit ce dossier à son ordre du jour et adopté la motion suivante :

"Afin de renforcer la dimension démocratique du processus européen et le développement des relations entre les Parlements des Douze et le Parlement européen et entre les Parlements nationaux, le président Laurent FABIUS a présenté plusieurs propositions qui ont recueilli l'assentiment de la Conférence des présidents : (...)

"- les Parlements nationaux prendront toutes dispositions qu'ils jugeront utiles pour favoriser l'association des représentants de leur pays au Parlement européen aux travaux de leurs organes spécialisés ;

"- dans le même esprit, il est pris acte du fait que le Parlement européen envisage de faciliter l'association de parlementaires nationaux aux travaux de ses propres organes spécialisés ;

"- les organes des Parlements nationaux, spécialisés dans les affaires européennes, sont invités à se rencontrer à intervalles réguliers pour débattre en commun de thèmes arrêtés au préalable ; dans cet esprit, le président Laurent FABIUS a proposé, en accord avec le président Alain POHER, qu'à l'occasion de la présidence française, une première rencontre soit organisée à Paris, à l'initiative du Parlement français, au cours du second semestre ;

"- il est souhaitable que l'ensemble des commissions des Parlements poursuivent les contacts réguliers qu'elles entretiennent avec leurs homologues ;

"- les Parlements nationaux des Douze se proposent d'organiser, chaque année, un "Rendez-vous de l'Europe", à l'occasion duquel chacun d'eux pourra débattre d'un sujet d'intérêt européen choisi en commun."

Il convient enfin de noter que, sur le plan national, la réforme, en cours d'adoption, des Délégations parlementaires pour les Communautés européennes, a, entre autres objets, celui de favoriser le développement de relations utiles entre le Parlement français et le Parlement européen.

III - L'ACQUIS INSTITUTIONNEL DU PARLEMENT

Dans l'attente du moment encore improbable où la stratégie du Parlement européen pour l'Union européenne et la réforme institutionnelle débouchera sur des réalisations d'envergure, des avancées partielles mais significatives ont eu lieu dans le domaine institutionnel.

On a beaucoup écrit sur la médiocrité des pouvoirs du Parlement européen, assemblée parlementaire sans pouvoir législatif, investie d'un pouvoir budgétaire puissant mais tronqué, exerçant sur le Conseil des ministres, siège réel du pouvoir communautaire, un contrôle peu efficace, trompant sa faible participation aux affaires communautaires par le déploiement en dehors de cette sphère d'une activité intense mais platonique. Il faut cependant aussi savoir, pour se faire une juste idée du rôle du Parlement européen dans la poursuite de la construction européenne, que l'Acte unique lui a conféré des pouvoirs nouveaux et significatifs, pour sa mise en oeuvre. Il s'agit de la procédure de coopération qui l'associe à l'exercice par le Conseil de son pouvoir législatif, selon des modalités qui dépassent clairement la consultation sans pour autant atteindre la co-décision. Le Parlement européen exerce en effet, à travers deux lectures des propositions d'actes communautaires, un pouvoir d'amendement susceptible, avec l'appui de la Commission des Communautés, de bloquer le processus décisionnel. Le Conseil ne peut en effet passer outre qu'à l'unanimité, et dans un délai de trois mois, fort court pour une institution dont la précipitation est le moindre défaut. Or, les matières couvertes par cette procédure de coopération ne sont pas médiocres puisque l'on y compte le rapprochement des législations nationales ayant une incidence sur l'établissement du marché intérieur, l'élimination des discriminations fondées

sur la nationalité, certaines mesures intéressant la libre circulation des travailleurs, l'amélioration des conditions de travail et de la sécurité des travailleurs, les mesures d'application de la réforme du fonds régional, et les programmes communautaires de recherche scientifique et technologique.

La juste appréciation du rôle du Parlement européen dans le processus communautaire doit plus généralement tenir compte de l'efficacité qu'il a su donner au maniement coordonné de tous ses pouvoirs. Sait-on par exemple que le calendrier législatif annuel de la Communauté résulte désormais d'un accord passé entre le Parlement et la Commission, auquel il faudra que le Conseil se joigne s'il souhaite que le processus décisionnel se déploie sans obstacles ? Sait-on aussi que l'utilisation appropriée par le Parlement de ses pouvoirs budgétaires lui donne désormais un droit de regard indirect sur l'évolution des crédits affectés à des politiques, parmi lesquelles la politique agricole commune, à l'égard desquelles ses compétences sont en principe limitées ? Instrument de cette "ingérence" dans des responsabilités exercées jusqu'alors sans grand partage par le Conseil, l'accord interinstitutionnel conclu en juin 1988 pour régler jusqu'en 1992 l'évolution de la dépense budgétaire, est emblématique du développement du rôle institutionnel du Parlement européen. En définitive, celui-ci, bien que ses pouvoirs n'aient pas atteint le degré d'achèvement qui le ferait Parlement de plein exercice, est bien loin d'être l'"assemblée croupion" que pourraient voir en lui les esprits superficiellement informés.

IV - LE LIEU DE TRAVAIL DU PARLEMENT

Le problème du maintien à Strasbourg des sessions du Parlement européen a connu quelques développements durant le dernier semestre.

Il convient de rappeler que, dans une résolution adoptée le 24 octobre 1985, le Parlement avait décidé de faire construire à Bruxelles un bâtiment comportant une salle de réunions de six cents places permettant d'organiser dans cette ville une "période de session plénière spéciale ou supplémentaire pendant une semaine consacré 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 C.E.C.A., 216 C.E.E. et 189 C.E.A. 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.

Or, 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.

Le Parlement n'a pas tardé à tirer les conséquences de cette jurisprudence : par 223 voix contre 173 et 4 abstentions, en effet, il a adopté en janvier un rapport du conservateur britannique

Derek PRAG, qui demande que l'Assemblée puisse tenir des sessions supplémentaires hors de Strasbourg - en fait à Bruxelles - et qu'une partie du personnel du secrétariat de l'Assemblée, actuellement basé à Luxembourg, soit transféré à Bruxelles.

Les partisans de cette résolution, au vote de laquelle se sont massivement mais vainement opposés les parlementaires français, ont fait valoir que leur vote n'était pas dirigé contre Strasbourg mais qu'il s'agissait, face à la carence des gouvernements dans le choix d'un siège définitif pour les institutions, d'améliorer les conditions de travail des parlementaires. Il n'en demeure pas moins vrai que les bases juridiques d'un déplacement progressif des sessions parlementaires vers Bruxelles sont désormais élaborées.

CHAPITRE IV

L'ACHEVEMENT DU MARCHÉ INTERIEUR

I - INTRODUCTION

Différents documents permettent d'évaluer les progrès accomplis comme les problèmes restant à résoudre :

- Le rapport de la Commission sur le bilan à mi-parcours de l'objectif 1992
- La déclaration du Conseil Européen réuni à Rhodes les 2 et 3 décembre 1988
- Le programme de la Commission pour 1989
- Le programme de la présidence espagnole (17 janvier 1989).

A - L'état de réalisation du marché intérieur au 31 décembre 1988 (Rapport de la Commission sur le bilan à mi-parcours de l'objectif 1992)

L'état d'avancement des travaux de la réalisation du marché intérieur de 1992 est de manière générale satisfaisant. C'est ce qui ressort du rapport prévu par l'article 8 B du Traité C.E.E., modifié par l'Acte unique européen, transmis par la Commission au Conseil en vue du Conseil européen de Rhodes des 2 et 3 décembre. En particulier, la Commission constate que

les résultats obtenus depuis juin 1985 sont considérables ; elle met en relief la dynamique irréversible qui a été créée et la conviction largement partagée, aussi bien dans la Communauté qu'à l'extérieur, que l'objectif sera atteint dans les délais prévus par le livre blanc. Cependant, les progrès accomplis intéressent essentiellement le domaine des barrières techniques, alors que le bilan concernant les barrières physiques et fiscales est beaucoup moins satisfaisant. Jusqu'à présent, il a été plus facile de créer les conditions pour la libre circulation des marchandises, des services et des capitaux que d'assurer celle des citoyens à l'intérieur de la Communauté.

Le nombre de propositions figurant dans le livre blanc, qui était de 300 au départ, a été ramené à 279 : certaines propositions - devenues inutiles - ont été supprimées et d'autres regroupées, tandis que des propositions nouvelles ont été ajoutées. L'objectif que la Commission s'était fixé en 1987 était que 90% des propositions soient déposées avant le 31 décembre 1988, objectif à peu près atteint.

Sur ces propositions transmises au Conseil, 40% ont été adoptées par lui ou ont déjà fait l'objet d'une position commune.

70% des mesures adoptées concernent les "barrières techniques", soit les harmonisations ou rapprochements de normes dans les domaines des biens mais aussi des services, y compris financiers.

Le rapport de la Commission souligne, en face de ce bilan globalement positif, les "retards" dans certains domaines sensibles : règles phytosanitaires, harmonisation de la fiscalité indirecte, et libre circulation des personnes.

B - Le Conseil européen de Rhodes

Prenant acte du rapport de la Commission, le Conseil européen réuni à Rhodes les 2 et 3 décembre a consacré un chapitre de sa déclaration finale à l'établissement du grand marché, indiquant notamment que toutes les mesures nécessaires devraient, compte tenu des délais de transposition dans les législations nationales, être adoptées dans les deux ans pour respecter l'objectif 1992.

Les conclusions du Conseil européen au sujet de l'établissement du marché intérieur sont les suivantes :

"Le Conseil européen a examiné les perspectives du développement futur de la Communauté européenne ainsi que la place de celle-ci dans le monde sur la base de l'expérience acquise jusqu'ici dans le cadre de l'application de l'Acte unique européen. Il a en particulier examiné les progrès réalisés sur la voie de la mise en place du marché unique et du développement des politiques d'accompagnement destinées à renforcer la cohésion économique et sociale en tenant compte des réajustements bénéfiques qui ont lieu dans le monde, notamment dans le cadre des relations Est-Ouest. Le Conseil européen a pris acte avec une grande satisfaction de ce que les décisions adoptées pour "réussir l'Acte unique", dont la mise en oeuvre a commencé, ont déjà contribué à créer les conditions propices à un développement sans heurt, stable et dynamique de la Communauté dans la perspective de 1992.

"A la veille des élections européennes de juin 1989, le Conseil européen souligne le rôle indispensable du Parlement européen dans le processus d'unification européenne. Il se félicite de la contribution constructive du Parlement à la réalisation des objectifs de l'Acte unique qui constitue un facteur positif pour la coopération entre les institutions à l'avenir.

Réalisation de l'Acte unique européen : bilan

Mise en place du grand marché

"Le Conseil européen a pris connaissance du rapport présenté par la Commission en vertu de l'article 8 B de l'Acte unique. Le Conseil européen constate avec satisfaction que, à mi-chemin de l'échéance de décembre 1992, la moitié du programme législatif nécessaire à la mise en place du grand marché est déjà pratiquement réalisée. Cela confirme, s'il en était besoin, le caractère irréversible du mouvement vers l'Europe sans frontières internes, conformément aux dispositions de l'article 8 A du traité, et témoigne de la volonté des instances communautaires d'aboutir dans les délais. Le Conseil européen constate que le processus d'achèvement du marché intérieur a déjà insufflé un nouveau dynamisme à l'économie européenne en contribuant à l'ajustement économique et au relèvement du taux de croissance.

"Le Conseil européen rappelle que la réalisation du grand marché forme un tout et que le maintien d'une approche globale

est une des conditions du succès. Il importe en conséquence de progresser de manière équilibrée et coordonnée dans tous les domaines (libre circulation des biens, des services et des capitaux, libre circulation des personnes) et de veiller à ce que l'harmonisation ou les rapprochements appropriés interviennent là où cela est nécessaire.

"Le rythme de travail doit être renforcé à l'avenir car si l'on tient compte des délais nécessaires à la transposition du droit communautaire dans les législations nationales, le Conseil dispose, en fait, seulement de deux ans pour respecter l'objectif 1992.

"Le Conseil européen s'attend à ce que le Conseil achève rapidement l'adoption des textes complétant le marché intérieur dans les domaines prioritaires identifiés par le Conseil européen en juin dernier : marchés publics, banques et services financiers, rapprochement des normes techniques et propriété intellectuelle. En même temps, le Conseil européen invite de façon pressante le Conseil à intensifier son effort dans tous les domaines où les progrès ne sont pas aussi rapides. Cela vaut notamment pour les transports et l'énergie, les contrôles phytosanitaires et vétérinaires ainsi que la libre circulation des personnes. Le Conseil européen est conscient que, dans ce dernier domaine, la réalisation des objectifs communautaires, et en particulier l'espace sans frontières internes, est liée aux progrès de la coopération intergouvernementale dans la lutte contre le terrorisme, la criminalité internationale, la drogue et les trafics de toute nature. Cette coopération sera renforcée pour aboutir rapidement à des résultats concrets qui permettront à la Communauté de prendre, de son côté, les mesures nécessaires pour que l'Europe devienne une réalité tangible aux yeux des citoyens. A cette fin, chaque Etat membre désignera un responsable de la coordination nécessaire.

"S'agissant du rapprochement des fiscalités, conformément à l'article 99 du traité, le Conseil européen souhaite que les contacts pris à l'initiative de la Commission avec les gouvernements et ses propositions permettront de rapprocher les points de vue, et il demande au Conseil d'accélérer ses travaux afin que des mesures d'ordre fiscal, dans la mesure où elles sont nécessaires à l'établissement et au fonctionnement du marché intérieur, puissent être prises selon le calendrier prévu.

Dimension sociale

"Le Conseil européen estime que les progrès dans la mise en oeuvre des dispositions de l'Acte unique européen, relatives à la réalisation du marché intérieur, doivent aller de pair avec les progrès dans la mise en oeuvre des dispositions relatives à la politique sociale (en particulier les articles 118 A et 118 B) et avec le renforcement de la cohésion économique et sociale.

"La présidence a attiré l'attention du Conseil européen sur le mémorandum qu'elle a diffusé à ce sujet avant le début de la présidence.

"La réalisation du marché unique ne peut être regardée comme une fin en soi, mais elle poursuit un objectif plus vaste qui consiste à assurer un maximum de bien-être pour tous, conformément à la tradition de progrès social inscrite dans l'histoire de l'Europe.

"Cette tradition de progrès social doit être une garantie que tous les citoyens, quelle que soit leur profession, seront en mesure de bénéficier effectivement des avantages directs et indirects du marché unique comme facteur de croissance économique, et comme le moyen le plus efficace dans la lutte contre le chômage.

"Le Conseil européen constate que l'Acte unique européen et les orientations qui en découlent ont d'ores et déjà reçu un début d'application.

"Le Conseil européen se félicite des progrès accomplis sur la directive-cadre concernant la santé et la sécurité sur les lieux de travail et il engage le Conseil à achever rapidement la mise en place de cet important volet de l'action sociale de la Communauté.

"Le Conseil européen rappelle l'intérêt croissant que revêt la poursuite, de manière systématique, d'un dialogue constructif entre les partenaires sociaux au niveau communautaire, conformément à l'article 118 B du traité. Ce dialogue devrait avoir pour but la participation active des partenaires sociaux dans la réalisation du grand marché.

"La Commission a été invitée par le Conseil européen de Hanovre à faire une étude comparative des législations des Etats membres sur les conditions de travail. Le Conseil européen prend note que cette étude, qui devrait permettre d'identifier l'acquis commun dans ce domaine, est en cours.

"En ce qui concerne l'application des droits sociaux, le Conseil européen attend les propositions que la Commission jugera utile de soumettre en s'inspirant de la charte sociale du Conseil de l'Europe.

"Le Conseil européen souligne que l'action communautaire doit contribuer à la mise en valeur des ressources humaines disponibles et à la préparation des mutations et des ajustements techniques futurs. La réforme des systèmes de formation, y compris la formation professionnelle permanente jouera un rôle déterminant dans la réalisation de ces objectifs.

"Le Conseil européen demande au Conseil d'examiner les propositions de sorte que les décisions essentielles qui devront orienter l'action des Etats membres dans le domaine social en relation avec le grand marché puissent être prises dans le courant de l'année 1989.

Politiques d'accompagnement

"Le Conseil européen rappelle que bon nombre de politiques ou d'actions de la Communauté concourent à la réalisation du marché intérieur ou lui sont liées d'une façon ou d'une autre. Il invite donc le Conseil à veiller à ce que les progrès nécessaires soient accomplis dans différents secteurs prévus par l'Acte unique (politiques structurelles, recherche et technologie, coopération en matière de politique économique et monétaire) de telle sorte que toutes les conditions soient réunies, le moment venu, pour que l'Europe puisse retirer tous les avantages potentiels du grand marché.

"En ce qui concerne les politiques structurelles, le Conseil européen constate avec satisfaction que l'ensemble des textes législatifs relatifs à la réforme des fonds (FEDER, Fonds social, FEOGA-Orientation) seront adoptés avant la fin de cette année, ce qui permettra de les rendre opérationnels dès 1989.

"Le Conseil européen invite la Commission à compléter son analyse des conséquences macro-économiques du marché intérieur en ce qui concerne les incidences régionales.

"En ce qui concerne la politique économique et monétaire, le Conseil européen est conscient qu'elle a un impact à la fois direct et indirect sur l'achèvement du marché intérieur. Dans ce contexte, il attache une importance toute particulière aux travaux entrepris, à sa demande, par le comité DELORS sur les étapes concrètes devant mener à l'union économique et

monétaire et aux conclusions qu'il conviendra d'en tirer lors du prochain Conseil européen à Madrid.

Environnement

"Le Conseil européen constate que les efforts se poursuivent activement à différents niveaux et dans différentes enceintes pour apporter des réponses aux préoccupations grandissantes au sujet des menaces qui pèsent sur l'environnement ; il se félicite, à cet égard, des décisions importantes prises par le récent Conseil "Environnement".

"Il considère que la protection de l'environnement est vitale pour la Communauté comme pour le reste du monde et il engage la Communauté et les Etats membres à prendre toutes les initiatives et toutes les mesures nécessaires, y compris sur le plan international, selon les grandes lignes de la déclaration reprise en annexe 1. Le Conseil européen souligne l'importance particulière de la coopération dans ce domaine avec les autres pays en Europe, aussi bien les pays de l'AELE que les pays en Europe de l'Est.

Infrastructures des transports

Le Conseil européen estime que la réalisation des grandes infrastructures de transports constitue un des moyens d'accélérer l'unification de l'espace économique européen.

"Il a pris connaissance avec intérêt des idées présentées par la Commission sur ce sujet. Il demande au Conseil de réfléchir avec la Commission sur les possibilités dans ce domaine. Entre-temps, il demande au Conseil d'accepter, avant la fin de l'année, des actions dans la limite des crédits prévus à cet effet au budget.

Iles

"Le Conseil européen reconnaît les problèmes socio-économiques particuliers que connaissent certaines régions insulaires de la Communauté. Il invite par conséquent la Commission à examiner ces problèmes et à présenter, le cas échéant, les propositions qu'elle jugera utiles, dans le cadre des possibilités financières offertes par les politiques existantes de la Communauté telles qu'elles ont été décidées.

Audiovisuel

"Le Conseil européen a rappelé qu'il est de la plus haute importance d'intensifier les efforts, y compris par la coopération, pour renforcer la capacité audiovisuelle de l'Europe, qu'il s'agisse de la libre circulation des programmes, de la promotion du système européen de télévision haute définition ou d'une politique d'encouragement à la créativité, à la production et à la diffusion qui permettra de refléter la richesse dans la diversité de la culture européenne. Le Conseil européen estime important que les efforts faits par la Communauté soient déployés en conformité avec la convention du Conseil de l'Europe.

"Le Conseil européen a accueilli avec grand intérêt la communication du gouvernement français reprise en annexe II et a approuvé la convocation au printemps prochain d'une réunion qui rassemblera toutes les parties prenantes du secteur de l'audiovisuel dans la Communauté, mais aussi hors de la Communauté et qui, en s'inspirant de l'expérience d'Eureka, aura pour objet d'encourager l'émergence d'un véritable marché audiovisuel européen.

"Ces propositions contribueront à renforcer substantiellement l'identité culturelle européenne et feront l'objet de réflexions au niveau de la Communauté et en coopération avec les autres pays en Europe.

La déclaration finale du Conseil européen comprend également un chapitre traitant du "role international de la Communauté européenne", à la fois sous l'aspect économique, évoquant notamment les négociations en cours sur l'accord GATT en ces termes :

"Le Conseil européen réaffirme que le marché unique profitera aux Etats membres de la Communauté comme aux Etats qui n'en font pas partie, en assurant une croissance économique continue. Le marché intérieur ne se fermera pas sur lui-même. L'Europe de 1992 sera un partenaire et non pas une "Europe forteresse". Le marché intérieur sera un facteur décisif contribuant à une plus grande libéralisation du commerce international sur la base des principes du GATT visant à des accords réciproques et mutuellement avantageux. Dans le cadre du GATT, la Communauté continuera à participer activement à l'Uruguay Round, déterminée comme elle est à renforcer le système des échanges commerciaux multilatéraux. Elle continuera également à poursuivre, avec les Etats-Unis, le Japon

et les autres partenaires de l'OCDE, des politiques destinées à encourager une croissance soutenue et non inflationniste de l'économie mondiale".

La déclaration finale évoque encore le rôle international de la Communauté sous l'angle politique (relations avec les USA, le Japon, les pays de l'AELE, le dialogue Nord-Sud et les Etats ACP).

A propos des relations avec l'Europe orientale, la déclaration finale indique que :

Dans le cadre de l'amélioration des relations Est-Ouest, le Conseil européen se félicite du fait que les pays européens membres du CAEM soient disposés à développer leurs relations avec la Communauté européenne et réaffirme sa volonté de développer avec eux des rapports économiques et de coopération, prenant en considération la situation spécifique de chaque pays afin de tirer partie des possibilités qui s'offrent, de manière mutuellement avantageuse.

Le Conseil européen réaffirme sa détermination à agir avec un espoir renouvelé, pour surmonter la division de notre continent et pour promouvoir les valeurs et les principes occidentaux que les Etats membres ont en commun.

A cet effet, la Communauté s'efforcera d'obtenir :

- . le strict respect des dispositions de l'acte final d'Helsinki ainsi que de nouveaux progrès dans le processus de la CSCE, y compris une conclusion satisfaisante et rapide de la conférence de suivi de Vienne ;

- . l'établissement d'un équilibre sûr et stable des forces conventionnelles en Europe à un niveau plus bas, le renforcement de la confiance mutuelle et de la transparence militaire, et l'interdiction complète et vérifiable des armes chimiques ;

- . la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la libre circulation des hommes et des idées, l'instauration de sociétés plus ouvertes ; la promotion des échanges humains et culturels entre l'Est et l'Ouest ;

- . le développement du dialogue politique avec nos voisins de l'Est.

A la déclaration finale sont annexés deux documents, l'un portant sur l'audiovisuel (Eureka, aspects techniques et

réglementation des émissions transfrontières), dont on trouvera l'analyse ci-dessous, chapitre V - I "Les questions culturelles".

L'autre annexe est une "déclaration sur l'environnement" aux termes très généraux, affirmant cependant qu'"il est essentiel, à l'intérieur de la Communauté, d'intensifier les efforts visant à protéger directement l'environnement et aussi d'assurer que cette protection fasse partie intégrante de toutes les autres politiques. L'un des premiers objectifs de toutes les politiques communautaires doit être un développement à des conditions acceptables".

La déclaration précise en outre que : "il faut accorder une attention toute particulière aux mers et aux régions côtières des Etats membres qui revêtent une importance primordiale d'un point de vue économique et écologique, principalement la région méditerranéenne, la mer du Nord et la mer d'Irlande. La Communauté doit redoubler d'efforts pour protéger ces ressources vitales".

S'engageant pour "la Communauté et les Etats membres" à "jouer un rôle prépondérant dans l'action requise pour protéger l'environnement dans le monde et continuer à rechercher des solutions efficaces à l'échelle internationale, s'agissant en particulier de problèmes d'intérêt mondial tels que l'appauvrissement de la couche d'ozone, l'effet de serre et les menaces croissantes qui pèsent sur l'environnement naturel, de manière à améliorer la qualité de vie de tous les peuples de la terre", le Conseil européen n'en vise pas moins, dans sa déclaration sur l'environnement, l'Acte unique européen qui a "défini les objectifs de la Communauté en matière de protection de l'environnement".

On sait, qu'aux termes du titre VII nouveau introduit par l'Acte unique, et qui traite de l'environnement, la compétence communautaire n'est que subsidiaire : art. 130 R, § 4 : "La Communauté agit en matière d'environnement dans la mesure où les objectifs... peuvent être mieux utilisés au niveau communautaire qu'au niveau des Etats membres pris isolément" (...).

Nul doute, compte tenu de la sensibilité de certaines fractions de l'opinion dans divers Etats membres, que leurs représentants au Parlement européen ne bataillent pour que prévale la plus large interprétation de ces dispositions...

C - Le programme de la présidence espagnole pour le premier semestre 1989

Accédant pour la première fois à la présidence des Communautés depuis l'adhésion qui consacrait solennellement son retour dans le concert européen, l'Espagne entendait participer pleinement à la relance communautaire.

Consacrant un chapitre de son programme à la réalisation du marché intérieur, la présidence espagnole définit ainsi les domaines où elle entend favoriser des progrès au cours du premier semestre 1989 :

" l'Europe des citoyens et l'espace social européen, l'accent étant mis notamment sur les mesures favorisant la libre circulation des personnes, le droit de résidence et les équipements de protection individuels ;

" l'harmonisation fiscale, tant en ce qui concerne l'imposition directe en vue de permettre effectivement la libre circulation des capitaux, que s'agissant de la solution des problèmes de fiscalité indirecte encore en suspens ;

" l'harmonisation des contrôles vétérinaires et phytosanitaires afin de progresser sur la voie de l'élimination totale des frontières physiques ;

" l'élimination des obstacles techniques par le développement des nouvelles propositions selon la "nouvelle approche" que présentera la Commission, ainsi que l'harmonisation des systèmes de certification et d'essais ;

" la promotion des services fondés sur les nouvelles technologies, comme le secteur des télécommunications ou le libre exercice d'activités de radiodiffusion, avec une insistance particulière sur le patrimoine culturel et économique européen ;

" la poursuite du processus de libéralisation des services financiers".

Développant son programme pour l'espace social, l'union monétaire, la recherche et le développement, l'environnement, la cohésion économique et sociale, la présidence annonce encore la politique qu'elle entend proposer à la Communauté au cours de ce premier semestre de 1989 en matière d'agriculture et de pêche,

d'audiovisuel, d'éducation et de culture, de santé et de protection des consommateurs, d'actions en faveur de l'"Europe des citoyens", du tourisme, des transports et des communications, enfin de l'industrie et du marché de l'énergie.

Le programme comprend en outre un très important chapitre sur les relations extérieures et la coopération politique, et enfin une conclusion portant sur les questions institutionnelles. C'est après le Sommet de Madrid, prévu à la fin du mois de juin, qu'il sera possible d'établir un bilan de cette première présidence espagnole dont les priorités devraient d'ailleurs être assez largement reprises par la présidence française qui doit lui succéder à partir du 1er juillet.

D - Le programme de la Commission pour 1989

A la suite de sa déclaration de janvier sur les orientations de la nouvelle Commission, le président Jacques DELORS a présenté au Parlement européen, le 16 février, le programme de travail de la Commission pour 1989. Cette présentation s'est articulée autour de cinq idées essentielles :

. la réalisation dans les délais prévus du grand marché sans frontières, une priorité étant donnée à l'allègement des contrôles aux frontières internes et au rapprochement des fiscalités ;

. la réalisation de tous les objectifs de l'Acte unique, le président DELORS rappelant l'importance de trois principes fondateurs essentiels : la cohérence de l'action communautaire, le nécessaire renforcement de la coopération et la recherche d'une plus grande cohésion économique et sociale ;

. le développement d'une communauté humaine, d'un projet de société, une attention particulière devant être apportée aux problèmes de l'environnement, à la dimension sociale de la construction européenne ainsi qu'à l'éducation et à la formation ;

. la consolidation de la Communauté dans ses responsabilités mondiales, en particulier à l'égard des pays en développement ;

. le rôle des institutions communautaires, notamment l'importance fondamentale du dialogue avec le Parlement.

Le programme de travail lui-même est structuré autour de cinq thèmes qui constituent autant de domaines d'action et de réalisation prioritaires pour 1989.

- Mise en oeuvre de l'Acte unique

La mise en oeuvre de tous les objectifs de l'Acte unique liés à la réalisation d'un espace sans frontières doit être poursuivie. Deux grands principes continueront d'inspirer à cet égard les initiatives de la Commission en 1989 :

. le recours simultané à la coopération et à la compétition : seule une coopération plus étroite entre entreprises, centres de recherche, régions et gouvernements permettra de tirer tout le parti des complémentarités qui naissent d'une interdépendance accrue ;

. le respect de la diversité foncière des Etats membres ainsi que du principe de subsidiarité : l'harmonisation ne saurait devenir un instrument de réduction au plus petit commun dénominateur, chaque centre de décision ne devant voir son autonomie limitée que dans la mesure où l'intérêt commun y conduit.

- Avancée de l'Europe sans frontières

Les ultimes propositions prévues par le Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur seront transmises au Conseil. Sept dossiers seront prioritaires :

. la suppression des frontières physiques, qui devra aller de pair avec un renforcement des contrôles aux frontières extérieures et avec une meilleure coopération dans la lutte contre le terrorisme, la drogue et la criminalité ;

. la fiscalité, qui concerne non seulement le rapprochement et l'harmonisation de la fiscalité indirecte, mais aussi la fiscalité directe et la fiscalité des entreprises ;

. les marchés publics, domaine où doivent aboutir une ouverture accrue et le renforcement de la transparence ;

. les banques et services financiers, qui doivent se développer en ligne avec les exigences de la surveillance prudentielle, de la reconnaissance mutuelle et du contrôle ;

. le rapprochement des normes techniques, notamment l'introduction éventuelle d'un système communautaire de mise sur le marché des produits pharmaceutiques ;

. la propriété intellectuelle ;

. l'instauration du statut de la société anonyme européenne.

- Approfondissement de l'espace économique et social uni

L'ouverture d'un espace économique et social intégré exigera la poursuite des efforts dans les domaines suivants :

. la coordination des politiques macro-économiques, notamment en ce qui concerne la stabilité des prix, la convergence des taux d'inflation et la compatibilité à moyen terme des balances de paiement ;

. la mise en oeuvre des politiques d'accompagnement, en particulier la réforme des fonds structurels ;

. la prise en compte de toutes les incidences de la nécessaire dimension sociale du grand marché par l'intensification du dialogue social, la mise en oeuvre d'un nombre important d'actions concrètes dans les domaines de la formation professionnelle, de la création d'emplois et de la mobilité professionnelle, et l'adoption d'une charte communautaire des droits sociaux fondamentaux ;

. la résolution du double défi de l'agriculture européenne : l'adaptation de la politique agricole commune aux nouvelles réalités économiques et le développement de politiques d'accompagnement, telles les aides au revenu des agriculteurs ;

. la définition des priorités pour une stratégie réellement communautaire dans le domaine de la recherche et du développement, et la création d'un espace unique des télécommunications ;

. la protection de l'environnement, qui suppose un renforcement de la mise en oeuvre de la législation communautaire dans les Etats membres, exige que soit complété le cadre législatif existant et doit également connaître un nouvel élan : création d'un système européen de mesures et de vérification, communication sur le coût du non environnement, Livre vert sur la protection de l'environnement en milieu urbain.

Enfin, le président de la Commission a développé les actions qu'elle entend proposer pour "renforcer le rôle de la Communauté dans le monde" et pour donner un contenu concret à l'Europe des citoyens (audiovisuel, développement des programmes ERASMUS, COMETT, LINGUA, des échanges au niveau de l'enseignement secondaire "classes 92", aide aux plus démunis...).

Ce programme se situe ainsi dans la continuité de celui des années précédentes, selon la ligne définie en juin 1985 dans le Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur.

II - LES PROPOSITIONS EN INSTANCE ET LES MESURES ADOPTEES

Les propositions en instance concernent, pour l'essentiel, le marché des capitaux, les questions monétaires, l'harmonisation de la fiscalité, les normes techniques, la propriété industrielle et commerciale et l'espace judiciaire européen.

A) Le marché des capitaux

La perspective de la libéralisation complète du marché des capitaux au 1er juillet 1990, pour huit des douze Etats membres, a suscité ces derniers mois de nombreuses réflexions relatives à la libéralisation des services bancaires, à l'harmonisation du régime européen des offres publiques d'achat et à l'harmonisation de la fiscalité des revenus de l'épargne.

1) La poursuite de la libéralisation des services bancaires

Plusieurs directives ayant pour objet la libéralisation des services bancaires en Europe sont en cours d'examen par les instances européennes.

a) **La deuxième directive** visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit, et modifiant la précédente directive 77-780, est toujours en cours d'examen par le Conseil des Ministres qui n'est pas encore parvenu à un accord en raison essentiellement des divergences de vues sur la notion de réciprocité.

Cette directive, appelée également deuxième directive de coordination des législations bancaires, a pour objet, parallèlement à la libéralisation des mouvements de capitaux, de conduire à la réalisation effective d'un marché unifié des services bancaires grâce à la suppression de tous les obstacles à la liberté d'établissement et à la liberté complète de prestations de services, grâce également au principe de la reconnaissance mutuelle des établissements de crédit dans les Etats membres.

En effet, l'agrément d'une banque dans l'un des Etats sera valable pour l'ensemble de la Communauté ; cette banque pourra exercer son activité dans la Communauté tout entière à partir de son siège social et elle pourra aussi créer des filiales et des succursales dans les autres Etats membres, sous le contrôle du pays d'origine.

La question de la réciprocité est une question importante puisqu'elle fixera les conditions dans lesquelles une banque d'un pays tiers agréé dans un Etat membre, bénéficiera de la faculté d'agir librement dans les onze autres Etats.

Dans son article 8, la directive fixe une procédure consistant dans une information obligatoire des autorités compétentes des autres Etats membres et de la Commission, au regard de la demande d'agrément d'une filiale d'une institution de crédit régie par les lois d'un pays tiers ou de l'acquisition d'une participation ; dans le cadre de cette procédure, les autorités compétentes de l'Etat membre concerné devraient suspendre leur décision sur cette demande jusqu'à l'achèvement de la procédure, et la Commission devrait, dans un délai de trois mois après réception de la demande, examiner si les établissements de crédit de l'ensemble de la Communauté reçoivent dans le pays tiers concerné un traitement fondé sur la réciprocité.

La Commission a indiqué que la réciprocité ne serait demandée que pour les nouvelles autorisations, si bien que les banques des pays tiers qui exercent déjà une activité dans un Etat membre bénéficieront des mêmes avantages que ceux prévus pour les banques communautaires.

b) Le Conseil des Ministres des finances a, en revanche, approuvé le 12 décembre 1988 la **directive sur les fonds propres des établissements de crédit**, qui s'inspire des règles déjà adoptées par la banque des règlements internationaux.

Une définition identique des fonds propres correspond en effet à un préalable technique indispensable pour l'adoption de la deuxième directive bancaire et notamment pour la mise en oeuvre de la notion d'agrément unique des établissements financiers installés dans la Communauté.

Cette directive sur les fonds propres est d'ailleurs accompagnée d'une seconde directive sur le **ratio de solvabilité des établissements de crédit** qui a pour objet d'établir un rapport entre les fonds propres de chaque établissement de crédit et la valeur de ses activités et engagements hors bilan, pondéré en fonction des degrés de risques.

Cette dernière directive s'inscrit d'ailleurs dans la ligne de la première directive de coordination bancaire de 1977 et constitue de ce point de vue une étape supplémentaire vers la libéralisation des services financiers dans la Communauté ; elle est aussi un préalable à la seconde directive de coordination bancaire.

c) La Commission a par ailleurs proposé, le 16 novembre 1988, une directive réexaminée du Conseil concernant les **obligations en matière de publicité et de documents comptables des succursales établies dans un Etat membre d'établissements de crédit et d'établissements financiers ayant leur siège social hors de cet Etat membre**. Cette nouvelle proposition tient compte notamment de l'avis formulé par le Parlement européen au cours de sa seconde lecture du 12 octobre 1988 dans le cadre de la procédure de coopération après la position commune adoptée par le Conseil des Ministres le 7 juin 1988.

d) La Commission des Communautés a en outre proposé, le 16 décembre 1988, une directive au Conseil visant à créer le cadre dans lequel le **marché des services d'investissements en valeurs mobilières** pourrait opérer librement à compter de 1993.

Le principe de la reconnaissance mutuelle des autorisations et des systèmes de contrôle dans le domaine des investissements en valeurs mobilières découle d'ailleurs logiquement de la proposition de seconde directive bancaire.

En effet, toute société d'investissements qui serait formellement autorisée à agir sur le plan national devrait, aux termes de cette directive, pouvoir s'établir ou vendre ses services dans l'ensemble de la Communauté européenne sans nouvelle autorisation. Elle devrait notamment pouvoir effectuer la totalité des activités d'investissements, dont la liste est fournie en annexe de la directive (courtage, opérations pour comptes propres, activités de teneur du marché, gestion de portefeuilles, négociations et offres de services, conseil en investissements, garde et administration des valeurs mobilières), pour lesquelles elle est habilitée dans son pays.

La reconnaissance mutuelle des autorisations et des systèmes de contrôle, selon les termes mêmes de cette directive, sera rendue possible grâce à l'harmonisation des règles essentielles concernant l'obligation d'apport du capital initial, la surveillance nécessaire des principaux actionnaires dans les sociétés d'investissements et l'observation des règles prudentielles concernant la structure et l'organisation de ces sociétés.

La proposition de directive libéralise également l'accès à la bourse et aux marchés financiers des opérations à terme.

2) L'harmonisation du régime européen des O.P.A.

La perspective de l'achèvement d'ici à 1993 du marché unique a pour conséquence un vaste mouvement de restructuration des entreprises européennes qui pose depuis peu le problème de la transparence des marchés financiers.

Pour le seul marché français, les opérations de restructuration par opérations de fusion-acquisition ont été en progression de 19 % en 1988 par rapport à 1987, concernant plus d'un millier d'entreprises, 33 offres publiques ayant abouti pour un montant de 30 milliards de francs, soit deux fois plus qu'en 1987.

Cette effervescence des opérations de rapprochement d'entreprises a mis au premier plan la nécessité de fixer des règles déontologiques dans le cadre d'un marché des capitaux entièrement libéré au 1er juillet 1990 ; en effet, comme l'a souligné le Parlement européen en 1988, il est nécessaire de fixer un cadre juridique européen pour l'organisation des marchés boursiers et singulièrement des O.P.A. parce que l'absence

d'harmonisation risquerait de provoquer des réactions négatives, voire nationalistes, qui rendraient plus difficile la libération des marchés de capitaux, déjà rendue difficile par la diversité des régimes d'imposition de la fiscalité de l'épargne.

Du point de vue de la Commission, la libre circulation des capitaux, qui est une condition nécessaire pour la création d'un marché financier véritablement intégré dans la Communauté, implique le rapprochement des dispositions nationales régissant l'exercice de l'ensemble des activités financières, c'est-à-dire la mise en place d'une libre-prestation des services en faveur des investisseurs de part et d'autre des frontières dans la Communauté, mais aussi la réalisation d'une information adéquate des investisseurs et une prévention des transactions d'initiés ou d'autres abus dans le fonctionnement des bourses de valeurs.

Dans la mesure où la diversité des réglementations nationales en matière de valeurs mobilières fausse le jeu de la concurrence à l'échelle européenne, la Commission a ainsi proposé une triple réglementation européenne permettant de contrôler de manière cohérente la concurrence industrielle en Europe.

La première proposition de directive concerne l'information des actionnaires de sociétés cotées en bourse qui vise à protéger ces sociétés contre les "raiders" masqués et qui a fait l'objet, le 11 juillet 1988, d'une position commune du Conseil des ministres.

Le second projet de directive, discuté depuis 1973 et qui concerne les fusions, a pour objet un contrôle préalable, par la Commission, de toutes les concentrations d'entreprises ayant pour effet la création, au niveau européen, d'oligopoles ayant des positions dominantes. Cette proposition de directive, qui n'a pas encore été adoptée par le Conseil, s'ajoute d'ailleurs à une proposition modifiée de règlement, présentée en avril 1988 par la Commission sur le contrôle des opérations de concentration d'entreprises.

Enfin, le dernier projet de directive qui a été adopté par la Commission le 22 décembre 1988 concerne les règles minimum concernant les procédures à suivre dans les Etats membres en matière d'offres publiques d'achat (O.P.A.) au plan communautaire.

Annoncée par le Livre blanc sur le marché intérieur dans le programme de coordination du droit des sociétés, et demandée par le Parlement européen, la proposition de directive élaborée

par la Commission contient une série de règles destinées à garantir l'égalité de traitement des destinataires de l'offre publique d'achat ou d'échange.

L'obligation pour l'acquéreur d'une partie des actions - à partir du tiers - de lancer une O.P.A. sur la totalité des titres, vise à éviter le lancement d'offres partielles purement spéculatives.

Pour assurer le respect, par toutes les parties à l'offre, des obligations qui découlent de la directive, les Etats membres doivent désigner les autorités chargées du contrôle des offres publiques d'achat ou d'échange.

Dès que l'offreur décide le lancement d'une offre publique d'achat ou d'échange, il doit faire connaître cette intention au public par une "déclaration de lancement d'offre", même s'il n'en connaît pas les détails qu'il donnera ensuite dans les plus brefs délais en publiant un "document d'offre".

La proposition de directive règle également les conditions dans lesquelles des mesures défensives peuvent être arrêtées après l'annonce de l'offre. Ces dispositions tendent à empêcher la direction d'une société visée de défendre ses propres intérêts au détriment des intérêts de la société ou de ses actionnaires. La décision d'une augmentation de capital, de la vente d'actifs ou de l'absorption de filiales est réservée à l'assemblée générale de la société visée, et non à son seul Conseil d'administration.

Cette directive, si complète soit-elle ne couvre cependant pas les mesures de défense prises par les dirigeants de l'entreprise soumise à O.P.A. sans l'accord des instances de la société (appelées communément "poison pills" ou "pilules empoisonnées"), qui doivent faire l'objet ultérieurement d'une seconde directive de coordination européenne.

Les autres dispositions du projet de directive portent également sur les conditions de retrait ou de révision de l'offre, le rapport établi par l'organe d'administration ou de direction de la société convoitée à la suite du lancement de l'offre, les modalités d'information de l'autorité de contrôle au cours du délai d'acceptation de l'O.P.A., la publication du résultat de l'offre, l'obligation d'information des représentants des travailleurs de la société convoitée, les cas d'offres concurrentes, l'institution auprès de la Commission européenne d'un Comité de contact composé de représentants des Etats membres, enfin les conditions et délais de transposition de la directive.

3) La fiscalité des revenus de l'épargne

La Commission européenne a approuvé, le 8 février 1989, après de longues réflexions, les propositions qu'elle aurait dû, en principe, soumettre au Conseil avant la fin de 1988, concernant la fiscalité de l'épargne. D'une manière générale, la Commission n'a pas recherché une harmonisation complète de cette fiscalité qui ne lui a semblé ni nécessaire ni souhaitable. Elle a visé simplement à remédier au risque accru d'évasion ou de fraude résultant directement de la phase finale de la libération des mouvements de capitaux décidée le 24 juin 1988, qui permettra aux résidents de la Communauté de transférer librement leur épargne sur des comptes bancaires dans n'importe quel Etat membre.

Les principales dispositions du plan d'harmonisation de la fiscalité de l'épargne proposé par la Commission s'articulent autour de deux directives :

- la première, concernant un régime commun de retenue à la source sur les intérêts ;
- la seconde, modifiant la directive 77-799 C.E.E., concernant l'assistance mutuelle des autorités compétentes des Etats membres dans le domaine des impôts directs et de la taxe sur la valeur ajoutée.

La proposition de directive du 8 février 1989 prévoit tout d'abord l'instauration par tous les Etats membres d'une retenue à la source au taux minimum de 15%, applicable aux intérêts versés à tous les résidents de la Communauté. La Commission a indiqué qu'il s'agissait d'un taux modéré, proche de la moyenne communautaire de retenue à la source, comprise entre 0 et 35%, et donc susceptible de faire l'objet du consensus nécessaire entre les Etats.

La proposition de directive comprend un certain nombre d'exceptions que les Etats membres seront libres de pratiquer ou non. Quatre d'entre elles présentent un intérêt particulier.

Tout d'abord, les Etats pourront ne pas percevoir de retenue à la source sur leurs résidents lorsqu'ils font fonctionner un régime de déclaration automatique par les banques à l'administration fiscale puisque, dans cette hypothèse, le

risque de fraude par non déclaration ou sous-déclaration est inexistant.

D'autre part, **les résidents des pays tiers, comme c'est déjà le cas dans la plupart des Etats membres, seront également dispensés de la retenue à la source** afin de préserver la position concurrentielle des places financières de la Communauté.

En troisième lieu, les Etats membres pourront ne pas appliquer la retenue à la source à **la petite épargne non soumise à l'impôt sur le revenu**; en effet, la Commission a estimé que tous les efforts devaient être faits dans la Communauté en faveur de l'épargne populaire.

Enfin, la Commission propose que les Etats membres puissent également exonérer **les emprunts internationaux** (les euro-obligations) qui permettent aux grandes entreprises, aux gouvernements et aux autres organismes du secteur public de lever rapidement et à des conditions concurrentielles des fonds importants; en effet, une retenue à la source sur ces émissions aurait pour conséquence, soit de désavantager les grandes entreprises européennes par rapport à leurs concurrentes américaines ou japonaises, soit de faire que des émetteurs communautaires utilisent des filiales dans des pays tiers pour lancer leurs emprunts obligataires et échapper ainsi à l'impôt. En réalité, les commissaires britanniques ont demandé cette exemption dès l'origine, afin de préserver la place de Londres qui est devenue très importante dans ce type d'émissions.

Le second projet de directive vise à faciliter les échanges d'informations par modification de la directive 77-799 C.E.E. concernant l'assistance mutuelle des autorités compétentes des Etats membres dans le domaine des impôts directs et de la taxe sur la valeur ajoutée.

Il s'agit là d'une mesure limitée qui ne remet pas en cause les législations en vigueur sur le secteur bancaire, la proposition ayant pour seul effet de mettre un terme aux situations dans lesquelles un échange d'informations est refusé, sans que l'Etat membre qui l'a demandé puisse connaître la raison exacte de ce refus. Elle ne remet donc pas en question la réglementation communautaire actuelle qui ne fait pas obligation à une administration nationale de rechercher ou de transmettre à celle d'un autre Etat membre des informations que la pratique administrative de son pays ne l'autorise pas à recueillir ou à utiliser pour ses propres besoins. Elle se borne donc au fait que

l'autorité compétente de l'Etat membre requis ne peut pas se prévaloir du fait que sa pratique administrative ne l'autorise pas à effectuer des recherches, ni à recueillir ou à utiliser les informations demandées pour les besoins de l'établissement correct des impôts dus par ses propres résidents.

B - Les questions monétaires

Au cours des derniers mois, l'attention a été fortement marquée par les réflexions en vue de la réalisation d'une union monétaire européenne. En effet, l'Europe a tout d'abord célébré le 10ème anniversaire de son système monétaire, qui était entré en vigueur le 13 mars 1979 ; par ailleurs, à la suite du mandat qui lui avait été confié par le Conseil européen réuni à Hanovre les 27 et 28 juin 1988, le groupe d'étude placé sous la présidence de M. Jacques DELORS, président de la Commission européenne, a rendu publiques, le 13 avril 1989, ses conclusions, au regard des objectifs et des étapes de la coopération monétaire européenne.

1. Le bilan du système monétaire européen

Après dix ans de fonctionnement, et dans le cadre des réflexions d'ensemble sur l'union monétaire européenne, le système monétaire européen (S.M.E.) a démontré la capacité de la Communauté à mener une action concertée des Etats membres dans le domaine économique et monétaire. Pour en apprécier pleinement l'intérêt, il convient d'en rappeler l'historique et le fonctionnement.

a) L'historique du S.M.E.

Le S.M.E. avait été créé pour répondre à trois objectifs principaux.

Tout d'abord, il devait servir à créer une zone de stabilité monétaire caractérisée à la fois par une faible inflation et des taux de change stables.

Le S.M.E. devait par ailleurs servir de cadre pour une coopération économique renforcée entre les Etats membres,

permettant une convergence accrue de leurs performances économiques ainsi qu'une croissance plus forte de l'emploi.

Enfin, le S.M.E., tirant l'expérience du système des taux de change du "serpent" qui s'était réduit progressivement à un petit nombre de pays, devait réduire l'instabilité monétaire grâce à des décisions communes au regard des monnaies des pays tiers et à une répartition de l'impact des chocs monétaires externes sur l'ensemble des monnaies participantes.

Le S.M.E. a été créé par la résolution du 5 décembre 1978 du Conseil européen réuni à Bruxelles et destiné à permettre un accord entre les Banques centrales de la Communauté européenne ; il est entré en vigueur le 13 mars 1979.

Depuis sa création, le S.M.E. a connu trois phases principales.

Entre 1979 et 1983, alors que les divergences économiques étaient encore importantes entre les Etats membres, que l'inflation et les différentiels d'inflation surtout étaient encore grands, les réalignements au sein du S.M.E. ont été fréquents. Cependant, ils ont été assortis de mesures intérieures d'ajustement tandis que les écarts entre les niveaux d'inflation ont progressivement diminué. Contrairement à l'histoire des années 70, les divergences économiques, à l'origine des déséquilibres externes (balance des opérations courantes, déficit budgétaire), ont donné lieu, de plus en plus, à des changements de politiques économiques internes. En outre, et pendant cette même période, l'Ecu, qui avait été également créé par la résolution du 5 décembre 1978, a fait l'objet d'une utilisation de plus en plus fréquente par les investisseurs et les emprunteurs privés. Un marché inter-bancaire s'est ainsi constitué pour les crédits et les dépôts en Ecus.

Au cours de la seconde période, comprise entre 1984 et 1987, la chute rapide du dollar, depuis février 1985, a créé un environnement monétaire difficile pour le S.M.E. qui n'a pourtant connu, pendant ce laps de temps, que deux réalignements, en avril 1986 et en janvier 1987. Sur cette période, l'inflation et les différentiels d'inflation ont diminué régulièrement, tandis que l'on assistait à une convergence progressive des résultats économiques. En 1985, des modifications avaient été par ailleurs apportées aux règles de fonctionnement du S.M.E. afin de permettre une utilisation renforcée du rôle de l'Ecu officiel, confirmant ainsi la volonté des participants au système de progresser vers une véritable union

monétaire. C'est dans cette perspective qu'un nouvel accord, dit de "Bâle/Nyborg", a été pris en septembre 1987, afin de renforcer la convergence économique au sein de la Communauté et définir le mécanisme d'intervention et de crédit permettant de faire face à des flux massifs de capitaux spéculatifs.

Au cours de la dernière période (1987-1989), on a assisté à une réduction significative des différentiels de taux d'intérêt, témoignant de la confiance accrue des marchés financiers dans la stabilité des parités au sein du S.M.E. Aucun réalignement n'est intervenu au cours de cette période, malgré les mouvements erratiques du dollar américain. L'utilisation financière de l'Ecu s'est considérablement développée, qui s'est imposé comme une unité monétaire pour l'établissement de documents comptables, la fixation des prix et le règlement de transactions internationales en Europe.

b) Le fonctionnement du S.M.E.

Le S.M.E. repose sur un accord entre les banques centrales de la Communauté et comporte un ensemble de règles et de procédures.

A la différence du cadre fourni par le groupe des 7 (G 7), le S.M.E. est un engagement officiel et public permettant la publicité des taux de change et la limitation des fluctuations au sein du système.

Le S.M.E. fonctionne avec deux règles principales :

- d'une part, le respect des marges de fluctuation ;
- d'autre part, le principe d'un accord commun pour les réalignements monétaires.

La règle des marges de fluctuation de 2,25% prévoit des limites étroites et absolues aux mouvements des monnaies. Son inconvénient est sans doute de favoriser les mouvements spéculatifs de capitaux quand les marges sont atteintes ou en phase de l'être mais, a contrario, l'avantage est de contraindre les autorités monétaires à prendre les mesures d'ajustement avant que les tensions de change ne deviennent intolérables. Par ailleurs, depuis que les taux d'inflation ont convergé, les autorités monétaires s'attachent davantage à laisser les monnaies fluctuer entre les marges de change afin de décourager la spéculation, et donc de réduire les risques de réalignement.

La seconde règle fondamentale du S.M.E. est que les réalignements de parité ne sont pas des décisions unilatérales, comme c'était le cas dans le serpent monétaire, mais des décisions collectives. La nature conjointe des décisions de réalignement au sein du S.M.E. est facilitée par la connaissance des taux centraux de l'Ecu qui font apparaître une modification de l'ensemble des taux lorsqu'une monnaie fluctue par rapport aux autres. La prise de décision à l'unanimité lors des réalignements renforce la crédibilité dans la mesure où l'ensemble des participants s'engagent à les défendre.

Il faut rappeler que les mesures de "Bâle/Nyborg" du 12 septembre 1987, prises par les ministres de l'économie et des finances, ont d'ailleurs renforcé la crédibilité du système collectif de décision du S.M.E. Deux types de mesures avaient alors été adoptées :

- tout d'abord, des mesures destinées à accroître la convergence et à éviter des politiques contradictoires qui mettraient en péril la cohésion du système (notamment un examen mensuel par le comité monétaire de l'évolution récente des taux de change et des taux d'intérêt, une procédure mensuelle de surveillance des politiques d'intervention des taux de change et des taux d'intérêt par le comité des gouverneurs des banques centrales) ;

- des mesures destinées à améliorer le mécanisme d'intervention du S.M.E. (financement à très court terme dans le cadre d'une intervention étroite marginale, prolongation d'un mois de ce financement qui a été porté de 2 mois et demi à trois mois et demi, limite d'acceptation pour un règlement en Ecus officiels de créance au titre du financement à très court terme portée de 50 à 100%).

2. Le rapport sur l'union économique et monétaire dans la Communauté européenne

Lors de sa réunion des 27 et 28 juin 1988 à Hanovre, le Conseil européen des Chefs d'Etat et de gouvernement avait décidé d'examiner, lors du Conseil européen de Madrid en juin 1989, les moyens de parvenir à l'union économique et monétaire. A cette fin, il avait décidé de confier à un comité, présidé par M. Jacques DELORS, président de la Commission européenne, "la mission d'étudier et de proposer les étapes concrètes devant mener à cette union". Sous la présidence de M. Jacques DELORS,

le comité était composé de 11 présidents de banques centrales des 12 pays de la Communauté, siégeant à titre personnel et non en tant que représentants officiels des instituts d'émission (la Belgique et le Luxembourg constituant déjà une union monétaire). Le Commissaire européen chargé des questions agricoles, le Néerlandais Frans ANDRIESEN, siégeait également au comité avec trois experts, le professeur d'économie danois, Niels THYGESSEN, 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 pour l'étude de l'union monétaire a rendu publics ses travaux le 17 avril 1989 à Luxembourg. Le rapport correspondant comprend trois parties :

- l'évolution et l'état actuel de l'intégration économique et monétaire dans la Communauté ;
- l'étape finale de l'union économique et monétaire ;
- les étapes vers l'union économique et monétaire.

Le rapport établit tout d'abord le bilan de l'évolution et de l'état actuel de l'intégration économique et monétaire dans la Communauté. Il rappelle la création du système monétaire européen et de l'Ecu, dans la ligne du rapport Werner de 1970, et souligne les quatre modifications importantes qu'a apportées l'Acte unique européen pour faire avancer le processus d'intégration (simplification des règles d'harmonisation, processus de décision à la majorité qualifiée, renforcement du rôle du parlement européen dans le processus législatif, renforcement de la cohésion économique et sociale de la Communauté).

Considérant cependant que l'achèvement du marché unique va renforcer le degré d'intégration économique à l'intérieur de la Communauté, le rapport souligne qu'une plus grande convergence des performances économiques va devenir nécessaire, ainsi qu'une coordination plus authentique et plus efficace des politiques économiques et des politiques monétaires. Mais il souligne également que, tout en constituant la suite logique de l'engagement de créer un marché sans frontières intérieures, l'évolution vers l'union économique et monétaire va au-delà du programme du marché unique car elle exige des actions importantes dans tous les domaines de la politique économique.

Le rapport décrit ainsi en second lieu l'étape finale de l'union économique et monétaire.

Reprenant les conclusions du rapport Werner de 1970, le rapport souligne les trois conditions nécessaires à une union monétaire :

- la garantie d'une convertibilité totale et irréversible des monnaies entre elles ;

- la libération complète des mouvements de capitaux et l'intégration complète des marchés bancaires et autres marchés financiers ;

- l'harmonisation des marges de fluctuation et la fixation irrévocable des parités.

S'appuyant sur les principales caractéristiques de l'union économique (libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux, politique commune de concurrence renforçant les mécanismes du marché, politique commune visant à l'ajustement structurel et au développement régional, politique macro-économique comportant notamment des règles contraignantes en matière budgétaire), le rapport indique que le fonctionnement de cette union économique et monétaire exigerait un cadre institutionnel permettant d'arrêter et d'appliquer, au niveau de la Communauté, une politique dans les domaines économiques intéressant directement le fonctionnement de l'union. Pour ce faire, une nouvelle institution monétaire s'impose car une politique monétaire unique ne peut résulter de décisions et d'actions indépendantes des différentes banques centrales. C'est pourquoi le rapport propose la création d'un système européen de banques centrales (S.E.B.C.). Ce système devrait avoir le statut à part entière d'une institution communautaire autonome, agissant conformément aux dispositions d'un nouveau traité à mettre en place au sein de la Communauté, et qui serait chargée de la formulation et de la mise en oeuvre de la politique monétaire ainsi que de la gestion de la politique des changes de la Communauté vis-à-vis des monnaies tierces.

Cette structure serait fédérative, elle comprendrait un Conseil composé des gouverneurs des banques centrales désignés par le Conseil européen ; un directeur, assisté d'un personnel permanent, surveillerait les évolutions monétaires et superviserait la mise en oeuvre de la politique monétaire commune. Le Conseil du S.E.B.C. devrait être indépendant à l'égard des instructions des gouvernements nationaux et des

autorités monétaires ; il rendrait compte au Parlement et au Conseil européen de sa gestion.

Le nouveau traité établissant les objectifs, les caractéristiques, les conditions, les procédures et les organes de l'union économique et monétaire adjoindrait donc aux institutions communautaires existantes (Parlement européen, Conseil européen, Conseil des ministres, Commission et Cour de Justice), une nouvelle institution de statut comparable, le système européen des banques centrales.

Pour la réalisation de cet objectif, le rapport suggère en troisième lieu un parcours en trois étapes.

La première étape confirmerait l'engagement du processus irréversible dans la direction du S.E.B.C. Le rapport propose qu'au 1er juillet 1990 soit démarrée cette phase, en parallèle avec la réalisation effective du marché intérieur ; il préconise que le Sommet européen décide, avant cette date, de convoquer une conférence intergouvernementale chargée de préparer le nouveau traité nécessaire à la mise en place de l'union économique et monétaire. Au cours de cette première phase, le rapport propose que les mêmes règles s'appliquent à tous les participants au regard des mécanismes de change du S.M.E. auxquels toutes les monnaies adhèreraient ; il propose également la création d'un véritable espace financier commun, la levée des obstacles au développement de l'Ecu privé, et un renforcement des compétences du comité des gouverneurs des banques centrales, qui serait assisté de trois sous-comités (un comité de politique monétaire, un comité de politique des changes, et un comité consultatif chargé de l'analyse de l'évolution de la coordination des politiques monétaires et de la surveillance des marchés financiers).

La seconde étape démarrerait au moment de l'entrée en vigueur du nouveau traité mettant en oeuvre la réforme des institutions existantes et qui créerait les nouveaux organes de l'union monétaire européenne. Le S.E.B.C. deviendrait progressivement le centre de décision de la politique monétaire européenne.

Le rapport propose qu'à ce stade les autorités nationales mettent en oeuvre leur politique monétaire, conformément aux actes définis par le S.E.B.C. ; d'autre part, un certain montant de réserves des changes serait mis en commun afin de permettre des interventions sur les marchés financiers, conformément aux orientations arrêtées dans le cadre du système. Par ailleurs, le

S.E.B.C. disposerait progressivement de fonctions réglementaires dans le domaine monétaire et bancaire afin de parvenir à une harmonisation minimale de certaines dispositions comme les réserves obligatoires ou les accords de paiement ; enfin, un resserrement des marges de fluctuation pourrait être envisagé, dans la mesure des progrès effectués en matière de convergence des économies nationales.

La troisième et dernière étape porterait sur le transfert définitif des compétences économiques et monétaires des Etats membres à la Communauté (conseil des ministres pour l'économie et S.E.B.C. pour la monnaie).

A ce stade, les parités des monnaies seraient fixées irrévocablement et les monnaies nationales seraient alors remplacées par une monnaie unique commune. Les réserves officielles seraient mises en commun et gérées par le S.E.B.C., la responsabilité de la politique monétaire étant assurée exclusivement par celui-ci. Au plan économique on assisterait au renforcement des politiques structurelles et régionales de la Communauté avec des ressources budgétaires accrues, ainsi qu'à la mise en oeuvre d'un pouvoir contraignant exercé par le conseil des ministres de la Communauté, en coopération avec le Parlement européen, sur les politiques budgétaires des Etats membres ; des procédures pourraient comporter un plafonnement effectif des déficits budgétaires des pays membres, la fermeture de l'accès au crédit direct de la banque centrale et à d'autres formes de financements monétaires, la limitation de l'emprunt aux monnaies non communautaires, et une définition de l'orientation d'ensemble de la politique budgétaire à moyen terme, y compris l'ampleur et le financement du solde budgétaire global et des soldes budgétaires nationaux.

Les Etats membres ont réagi de manière diverse à la publication de ce rapport.

En Allemagne fédérale, on a considéré que le rapport représentait un pas important sur le chemin d'une monnaie commune et que les principaux points défendus par la R.F.A. avaient été pris en considération, en particulier l'autonomie de la future organisation des banques centrales.

En Grande-Bretagne, le Chancelier de l'Echiquier a déclaré que son gouvernement ne pouvait accepter les transferts de souveraineté résultant du rapport.

Le gouvernement italien partage entièrement l'objectif final du rapport ainsi que la procédure par étapes graduelles ; il

faut notamment réaliser au plus vite un consensus politique pour mettre en oeuvre la première étape et convoquer la conférence intergouvernementale chargée de rédiger un nouveau traité.

Ce point de vue est également partagé par la Belgique, l'Espagne, les Pays-Bas et la France, certains de ces pays soulignant qu'un contrôle démocratique adéquat serait en outre nécessaire, qu'il faudrait à cet effet renforcer les pouvoirs du Parlement européen et qu'une autorité politique européenne serait nécessaire le moment venu pour gérer l'union.

En définitive, le rapport DELORS aborde le vrai problème que fait naître l'achèvement du grand marché unique européen, celui de la mise en place d'une autorité imposant une politique économique et monétaire commune, applicable à l'ensemble des Etats membres de la Communauté.

3. Le rapport de la commission économique et monétaire du Parlement européen

Dans le cadre de la préparation du rapport d'initiative de M. Otmar FRANZ sur l'intégration monétaire européenne et en particulier sur la création d'une banque centrale européenne, la commission économique du Parlement européen a entendu trois experts, le professeur Robert TRIFFIN de l'université catholique de Louvain, M. Alonso JOZZO de l'Instituto Bancario de Torino, et le professeur allemand M. FILC. Ces trois experts ont globalement apprécié l'approche du rapporteur concernant notamment un premier pas vers la création d'une banque centrale européenne, mais ils ont précisé une série de points techniques.

M. TRIFFIN a nettement pris position en faveur de l'adoption d'une monnaie unique "de loin préférable à la fixité irrévocable des cours de change". Pour M. JOZZO, un plan pour l'union économique et monétaire est un besoin absolu aujourd'hui pour les acteurs économiques. Il s'est inquiété, dans l'optique de la libéralisation des mouvements de capitaux, d'une "bataille" des taux d'intérêt qui entraverait cette libéralisation. Par conséquent, il a prôné une gestion commune des taux d'intérêt par le biais d'une banque centrale européenne. Il a insisté sur l'importance du contrôle démocratique exercé par le Parlement européen et par sa commission économique sur cette banque. Selon M. JOZZO il faut prévoir dès à présent des étapes dans le temps pour l'établissement des taux de change fixes et de l'Ecu en

tant que monnaie commune. Quant au professeur FILC, il a insisté sur le fait qu'une union monétaire signifiait une seule politique monétaire qui s'appliquerait dans tous les Etats membres.

Selon le professeur TRIFFIN, les monnaies dans le S.M.E. doivent se définir par rapport à l'Ecu et non plus l'inverse. Le professeur FILC a préconisé quant à lui qu'après la libéralisation du mouvement des capitaux les budgets nationaux utilisent davantage l'Ecu plutôt que les devises nationales.

La discussion et le vote en commission du rapport de M. FRANZ ont eu lieu lors de la réunion du 22 mars 1989 et l'adoption en session plénière a eu lieu le 19 avril 1989.

Le Parlement, en adoptant le rapport de M. FRANZ, tout en l'amendant dans un sens un peu plus prudent et souple, a demandé que les gouvernements des Etats membres réunissent "au plus vite les conditions de la création d'une union monétaire européenne". Celle-ci devrait être instaurée en 1995 pour autant qu'une série de conditions aient été satisfaites. Une banque centrale européenne serait créée en même temps entre les pays qui participent ou participeront au mécanisme de change du S.M.E. et une nouvelle monnaie commune devrait exister à partir de 1998. Après l'intervention du président de la Commission, M. DELORS, M. FRANZ a plaidé pour l'approbation de son plan en plusieurs étapes qui prévoit la création en 1995 d'une monnaie européenne, en tirant les conséquences institutionnelles qui s'imposent, c'est-à-dire la création d'une banque centrale européenne. A son avis, l'Ecu, malgré son considérable développement, qui est devenu la cinquième monnaie d'emprunt, ne pourra pas devenir une véritable monnaie européenne, car la future monnaie européenne ne peut pas être "une monnaie panier". M. FRANZ a admis que le marché unique peut être créé aussi sans une union monétaire ; mais, sans union monétaire, il ne sera qu'un "buste sans tête", qui ne donnera ni à l'individu, ni au capital, les chances d'épanouissement qu'on devrait attendre d'un marché réellement unique.

La résolution adoptée précise que l'union monétaire européenne devrait être instaurée en 1995, pour autant qu'une série de conditions aient été satisfaites. La banque centrale européenne serait créée "en vertu d'un accord entre les gouvernements des Etats membres de la Communauté qui ont accepté de participer aux mécanismes des taux de change du S.M.E.". Cette banque "serait l'organe commun d'un système

européen de banques centrales auquel adhéreraient les banques centrales de tous les Etats membres de l'union monétaire européenne et accomplirait au sein de l'union les tâches d'une banque centrale. Les banques centrales de chaque Etat membre de l'union monétaire européenne devraient, à ce stade, être autonomes, par rapport aux pouvoirs politiques respectifs".

La résolution, longue et détaillée, prévoit par ailleurs, outre la création d'un Conseil européen de gouverneurs, celle d'un Conseil européen de politique économique et financière formé des ministres de l'économie et des finances des Etats membres de la Communauté ; le Président de la Commission assisterait à ses réunions à titre consultatif. Si tous les Etats membres ne décidaient pas d'adhérer au mécanisme de change du Système Monétaire Européen, ces deux organismes seraient institués "par convention mutuelle des gouvernements des Etats membres de la Communauté qui ont décidé d'adhérer au mécanisme de change du S.M.E."

Enfin, en ce qui concerne la monnaie, le Parlement affirme que le futur Ecu non basé sur un panier de monnaie, qui aurait cours dans l'union monétaire, remplacerait l'Ecu de type panier de monnaie du S.M.E. ainsi que les monnaies nationales. Afin de faciliter le passage à la nouvelle monnaie, les monnaies nationales conserveraient le statut de monnaies légales parallèles jusqu'au 31 décembre 1997.

C) L'harmonisation de la fiscalité indirecte

L'harmonisation de la fiscalité indirecte est considérée comme le préalable nécessaire à la suppression des frontières physiques en 1992 ; en effet, si les barrières douanières ont été abolies en 1968, les frontières subsistent de fait à cause des contrôles qu'entraînent les taux de TVA et les droits d'accises d'un Etat membre à l'autre.

Les propositions présentées par la Commission des Communautés européennes en 1987 s'expliquent par l'état actuel de la fiscalité indirecte en Europe. Sur ce dossier difficile qui exige la règle de l'unanimité, le Conseil des Ministres n'est pas parvenu, dans les derniers mois, à un accord et le débat du Parlement européen, sur la base des rapports de sa commission économique et monétaire, a été reporté.

1) Les écarts entre les différents systèmes de fiscalité indirecte en Europe sont maintenant bien connus et ils sont résumés dans les tableaux suivants :

TAUX DE T.V.A. APPLICABLES DANS LA C.E.E. (1^{er} JANVIER 1989)

Pays	Taux zéro	Taux super-réduit	Taux réduit	Taux intermédiaire	Taux normal	Taux majoré	Observations
Belgique	»	»	6	17	19	25	8 % surtaxe qui s'ajoute au taux majoré de 25 % pour certains produits.
Danemark	0	»	»	»	22	»	»
Espagne	»	»	6	»	12	33	»
France	»	5,5/2,1	5,5	»	18,6	28	»
Grèce	»	»	6	»	16	36	»
Irlande	0	2,4/5	10	»	25	»	»
Italie	»	4	9	»	19	38	»
Luxembourg	»	3	6	»	12	»	»
Pays-Bas	»	»	6	»	18,5	»	»
Portugal	0	»	8	»	17	30	»
Royaume-Uni	0	»	»	»	15	»	»
République fédérale d'Allemagne ..	»	»	7	»	14	»	»

DIVERSITÉ DES TAUX ET STRUCTURES DE T.V.A.

Belgique	1 et 6	19	25 et 25 + 8
Danemark	»	22	»
France	2,1 et 4 5,5	18,6	»
Allemagne	7	14	»
Grèce	6	18	36
Irlande	2,2 et 10	25	»
Italie	2 et 9	18	38
Luxembourg	3 et 6	12	»
Pays-Bas	6	20	»
Portugal	8	16	30
Espagne	6	12	33
Royaume-Uni	»	15	»

PART DE LA T.V.A. DANS L'ENSEMBLE DE LA FISCALITÉ INDIRECTE

Belgique	64,3
Danemark	58,6
Allemagne	61,6
Grèce	»
Espagne	»
France	66,9
Irlande	46,4
Italie	57,1
Luxembourg	53,7
Pays-Bas	63,2
Portugal	»
Royaume-Uni	50,4

(O.C.D.E. 1985.)

IMPÔTS INDIRECTS EN POURCENTAGE DE L'ENSEMBLE DES TAXES

		P.N.B.
Belgique	24,4	11
Danemark	34,2	17
Allemagne fédérale	25,6	10
Grèce	43,3	»
Espagne	26,4	»
France	29,4	13
Irlande	44,5	17
Italie	25,4	9
Luxembourg	23,8	»
Pays-Bas	25,8	11
Portugal	42,5	»
Royaume-Uni	31,5	11

(O.C.D.E. 1985)

2) Les propositions de la Commission

Les propositions de la Commission (dit "plan COCKFIELD") constituent un ensemble de directives concernant :

- le rapprochement des taux et l'harmonisation des structures des impôts indirects (proposition de directive COM 87-320 final) ;
- le rapprochement des taux de TVA (proposition de directive COM 87-321) ;
- les convergences des taux de TVA (proposition de directive COM 87-324) ;
- la mise en place d'un mécanisme de compensation de la TVA pour les ventes intracommunautaires (proposition de directive COM 87-323) ;
- l'élimination des frontières fiscales (proposition de directive COM 87-322).

Pour l'essentiel, les propositions de la Commission n'ont pas pour objectif d'atteindre un système fiscal idéal, mais de permettre l'élimination des frontières fiscales qui s'opposent à la réalisation du marché unique.

L'élimination des frontières fiscales implique en réalité la suppression du système actuel qui consiste à exonérer les biens de la taxe à l'exportation et à leur appliquer la taxe à l'importation. Elle implique également un rapprochement des taux de TVA et des principales accises (sur les tabacs, les huiles minérales et les boissons alcoolisées) afin d'éviter des distorsions de concurrence, des détournements de trafic et des fraudes fiscales inacceptables.

La première proposition de directive a pour objet la mise en place d'un mécanisme permettant de faire en sorte que la taxe perçue dans un Etat membre sur les opérations à l'exportation soit transférée à l'Etat membre dans lequel les biens du service fourni sont finalement consommés.

La seconde proposition de directive porte sur le rapprochement des taux de TVA et elle pose trois problèmes techniques, à savoir : le nombre de taux à retenir, leur niveau et la répartition des produits selon les taux.

La Commission a proposé un système de TVA à deux taux : un taux normal qui pourrait osciller entre 14 et 20 % et un taux réduit compris entre 4 et 9 %.

Le taux réduit serait appliqué aux opérations portant sur les biens et services suivants :

- les produits alimentaires, à l'exception des alcools ;
- les produits énergétiques pour le chauffage et l'éclairage ;
- les livraisons d'eau ;
- les produits pharmaceutiques ;
- les livres, journaux et périodiques ;
- les transports de personnes.

La troisième proposition de directive sur la convergence des taux de TVA a pour objet d'interdire toute divergence du nombre et du niveau des taux de TVA appliqués par les Etats membres.

La quatrième proposition de directive porte sur la mise en place d'un mécanisme de réattribution de la TVA prélevée sur les ventes intracommunautaires à l'Etat membre dans lequel a lieu la consommation finale. Cette proposition a également pour objet de faire en sorte que le mécanisme de compensation s'intègre dans la structure existante de gestion administrative de la TVA des Etats membres, y compris les systèmes de contrôles administratifs des déclarations par les entreprises.

La cinquième proposition de directive, corollaire des précédentes, porte sur la suppression des exonérations à l'exportation et des taxations à l'importation ainsi qu'un aménagement de certaines règles de territorialité applicables aux prestations de services.

Ces propositions ne peuvent être considérées comme définitives, car à la suite des différentes critiques faites par les Etats membres la Commission a évoqué la possibilité d'une modification des différents éléments contenus dans le plan COCKFIELD. Ces modifications pourraient porter sur l'ampleur des fourchettes des taux de TVA, sur le taux zéro, sur les achats effectués dans les régions frontalières, et sur le mécanisme de compensation entre Etats membres.

Cette prudence de la Commission résulte en fait des différentes positions exprimées ces derniers mois par les Etats membres.

La Belgique est l'un des Etats membres plutôt favorable aux propositions de la Commission. Actuellement, il y existe les taux de TVA suivants : deux taux réduits de 1 et 6 %, un taux intermédiaire de 17 %, un taux normal de 19 % et deux taux majorés de 25 et 33 %. La pression fiscale s'exerce surtout par le biais des impôts sur le revenu, qui représentent 19,1 % du PIB (contre 10,7 % pour la TVA et les accises).

Le Danemark est en revanche hostile. Il est vrai qu'il s'agit d'un des pays les plus taxés au monde, et le projet de la Commission, s'il était appliqué, ferait perdre 40 milliards de couronnes danoises à l'Etat, soit plus d'un tiers des recettes tirées de la TVA et des accises. Le Danemark est d'autant plus réticent que son plus proche voisin, l'Allemagne, applique des taux de TVA et des accises largement inférieurs. Les recettes tirées des fiscalités indirectes représentent 16,4 % du PIB (27,9 % pour les impôts sur le revenu).

L'Allemagne n'a rien à craindre des propositions de la Commission. Ses deux taux de TVA - 7 et 14 % - la situent dans la moyenne des fourchettes envisagées par Bruxelles. Bonn a donc accueilli favorablement le "paquet" fiscal de la Commission. La récente déclaration du gouvernement fédéral, selon laquelle le marché unique pouvait être mis en place sans harmonisation préalable des fiscalités indirectes, est plutôt à interpréter comme une expression de solidarité envers la France, dont le Premier Ministre, M. Michel ROCARD, a mis en cause le calendrier de mise en oeuvre du projet.

La Grèce a des problèmes d'un autre ordre. La TVA y a été introduite très récemment et le gouvernement n'a pas encore pu tirer toutes les leçons de l'expérience. Trois taux de TVA cohabitent actuellement : un taux réduit de 6 %, un taux normal de 18 % et un taux majoré de 36 %. TVA et accises représentent 13,5 % du PIB. Le projet de la Commission impliquerait une hausse drastique des prix du tabac et des alcools. D'où un risque de mécontentement de l'opinion publique, qui devrait affronter une hausse de 6 % du coût de la vie.

L'Espagne est d'accord avec le principe d'une harmonisation, mais souhaite l'introduire de façon plus progressive. L'application des propositions de la Commission y entraînerait, comme en Grèce, une hausse des prix du tabac, du vin, de la bière et du pétrole. Trois taux de TVA y sont appliqués : 6, 12 et 33 %. TVA et accises représentent 7,9 % seulement du PIB. L'introduction des réformes envisagées à Bruxelles

bénéficierait en revanche à l'Etat, avec un surplus de 700 milliards de pesetas, soit 2 % du PIB.

Comme le Royaume-Uni, l'Irlande appréhende la disparition du "taux zéro" qui exempte aujourd'hui de TVA les produits de première nécessité (vêtements pour enfants, denrées alimentaires...). De plus, l'application du projet de la Commission entraînerait des difficultés considérables de trésorerie, les recettes tirées de la TVA et des accises représentant en effet 16,7 % du PIB irlandais.

En Italie, une récente étude de l'Institut de la planification économique estime que l'introduction d'un taux réduit de TVA de 5 % et d'un taux normal de 19 % amènerait un surplus de recettes de 10.000 milliards de lires (environ 6,5 milliards d'écus), mais aussi une hausse du coût de la vie de 1,6 %. En revanche, les droits d'accises proposés par la Commission, en particulier pour les carburants, gommeraient en grande partie ces bénéfices (pertes équivalant à 1 % du PIB). Actuellement, l'Italie applique deux taux de TVA réduits (2 et 9 %), un taux normal de 18 % et un taux majoré de 38 %.

Pour le Luxembourg, l'introduction des réformes proposées à Bruxelles équivaldrait pratiquement à une fin de règne, celui du paradis fiscal. Deux taux de TVA réduits de 3 et 6 %, un taux normal de 12 % et des accises insignifiantes font du Grand Duché un pays de cocagne pour les ménages. Une étude du Comité de politique économique du Conseil des Ministres de la CEE fait état d'un accroissement de 7,5 % des prix à la consommation en cas d'application des propositions de la Commission.

Les Pays-Bas, comme la France, redoutent l'écart excessif des taux de TVA à l'intérieur des deux fourchettes. Actuellement, deux taux de 6 et 20 % sont appliqués. La fiscalité indirecte représente 10,6 % du PIB.

Comme la Grèce, le Portugal applique depuis peu la TVA. Trois taux de 8,16 et 30 % y sont appliqués ainsi que le taux zéro pour les produits de première nécessité. Lisbonne souhaite maintenir ce dernier et se montre peu enthousiaste à l'égard du projet de la Commission. A noter que la TVA représente 3,9 % du PIB, et les accises 8,8 %.

Le Royaume-Uni mène aujourd'hui la contestation. Tant l'approche envisagée - "décréter" des taux et des accises - que les modalités du projet sont sévèrement critiquées depuis des mois par le gouvernement britannique. Dans un contre-projet

présenté le 8 septembre, M. LAWSON, le Chancelier de l'Echiquier, propose une approche basée sur le marché : supprimer les contrôles aux frontières - sauf pour l'alcool et les cigarettes - et laisser les forces du marché mener à l'harmonisation, en obligeant les Etats membres à aligner leurs fiscalités sur les taux les plus concurrentiels appliqués dans la CEE. De plus, le Royaume-Uni refuse la disparition du taux zéro, largement répandu Outre-Manche et, de surcroît, très populaire puisqu'il concerne aussi bien les produits de base comme les vêtements pour enfants, les denrées alimentaires, les journaux et les livres, que les nouvelles constructions. Mais, à part le taux zéro, le Royaume-Uni applique un taux de TVA unique de 15 %. TVA et accises représentent 11,3 % du PIB.

3) L'état d'avancement du dossier fiscal

La commission économique et monétaire du Parlement européen, à la suite de multiples conversations avec le précédent commissaire européen chargé du dossier, Lord COCKFIELD, a approuvé à la majorité les trois rapports qu'elle a consacrés au plan d'harmonisation des impôts indirects en Europe, à savoir : le rapport METTEN sur le rapprochement des taux de TVA, le rapport GUCHT sur le mécanisme de compensation des recettes, et le rapport PATTERSON sur le principe du rapprochement des taux et de l'harmonisation des structures de la TVA et des accises.

Le rapport METTEN accepte le principe des deux taux avancés par la Commission, mais il propose que le taux réduit se situe dans une fourchette allant de 0 à 6 %, et que le taux normal se situe dans une fourchette allant de 16 à 22 %.

Le rapport de GUCHT est favorable au mécanisme de compensation des recettes étudié par la Commission.

Quant au rapport PATTERSON, il est favorable au plan de la Commission dans son ensemble, mais il demande que soit harmonisée en priorité la fiscalité de l'épargne.

Le rapport METTEN a, par ailleurs, posé trois problèmes complémentaires relatifs à l'ampleur de l'oscillation admise pour les taux, la liste des produits pour lesquels s'applique le taux réduit et, enfin, le problème de la fraude et de l'évasion fiscale.

Dans l'attente des nouvelles propositions de la Commission, le Parlement européen a décidé de reporter le débat sur l'harmonisation de la fiscalité de l'épargne.

**ESTIMATION DE L'IMPACT SUR LES REVENUS
DES PROPOSITIONS D'HARMONISATION FISCALE DE LA COMMISSION**

(La structure de la consommation restant constante.)

(En pourcentage de l'ensemble de la fiscalité.)

		P.N.B.
Belgique	- 0,7	0
Danemark	- 9,5	- 4,8
Allemagne fédérale	+ 1,6	+ 0,3
Grèce		+ 1,1
Espagne		+ 2,8
France	- 1,7	- 0,2
Irlande	- 4,4	- 1,6
Italie	- 0,8	0
Luxembourg		+ 7,6
Pays-Bas	+ 1,4	0
Portugal		+ 3
Royaume-Uni	+ 0,6	+ 0,7

(Source : S.F.I.) (Source : Commission européenne.)

D - Les normes techniques

Le Conseil a adopté différentes normes, notamment en matière de produits alimentaires (additifs, appellation des boissons spiritueuses, produits à base de cacao et aliments particuliers).

Le Conseil a pris des décisions intéressant la protection des consommateurs (mise en place d'un système d'échange d'informations sur les dangers de certains produits) et promouvant un rapprochement des réglementations nationales sur les produits de construction.

Il a également adopté une position commune sur différents règlements aménageant les formalités douanières intra-C.E.E.

Le Conseil a encore arrêté une position commune sur une directive importante harmonisant les dispositions nationales sur la sécurité des machines.

En dehors de ce dernier projet, dont on trouvera l'analyse ci-dessous dans le chapitre V, B, "Les questions sociales", on n'évoquera ci-dessous que les principales mesures adoptées ou en voie de l'être.

1. Denrées alimentaires - Rapprochement des législations

Des décisions importantes sont intervenues ou sont sur le point d'être prises dans ce domaine économiquement sensible, en particulier pour les producteurs français. L'enjeu est double et la conciliation équilibrée est parfois délicate entre les intérêts en présence : la protection des consommateurs et la libre circulation des produits, certaines normes "protectrices" étant l'habillage de dispositions en fait plus ou moins protectionnistes.

Au cours de sa réunion du 21 décembre 1988, le Conseil a arrêté, après achèvement de la procédure de coopération avec le Parlement européen, trois directives concernant le rapprochement des législations des Etats membres dans les domaines suivants :

- matériaux et objets destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires ;
- additifs pouvant être employés dans les denrées destinées à l'alimentation humaine ;
- aliments surgelés destinés à l'alimentation humaine.

Au cours de la même réunion, le Conseil a adopté une position commune sur la directive fixant les principes généraux relatifs à l'exercice des contrôles publics sur les denrées alimentaires.

Le contrôle au sens de la directive, concerne :

- les denrées alimentaires,
- les additifs alimentaires, les vitamines, les sels minéraux, les oligo-éléments et les autres produits d'addition destinés à être vendus en tant que tels,
- les matériaux et objets destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires.

Les contrôles prévus par la directive ont pour objet de prévenir les risques pour la santé publique, d'assurer la loyauté des transactions commerciales et de protéger les intérêts des consommateurs, et de prévenir les difficultés que pourrait poser l'existence de différents types de contrôle pour la libre circulation.

Au cours de sa réunion du 3 mai 1989, le Conseil, au terme de la procédure de coopération avec le Parlement européen, a arrêté formellement les directives :

- relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière.

L'ancienne directive 77/94/C.E.E. qui régit actuellement ce secteur et qui prévoit la possibilité pour les Etats membres d'adopter des dérogations nationales en l'absence de directives spécifiques communautaires, sera abrogée. La nouvelle directive fixe les règles générales régissant toutes les denrées destinées à une alimentation particulière (aliments de régime, produits pour nourrissons...) et détermine la liste des groupes de denrées pour lesquels les dispositions spécifiques seront adoptées.

- portant 9ème modification de la directive 73/241/C.E.E. relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les produits de cacao et de chocolat destinés à l'alimentation humaine (rendue nécessaire en particulier pour rapprocher la définition espagnole des produits chocolatés).

Au cours de cette même réunion, le Conseil a été saisi des propositions modifiées, au terme de la procédure de coopération, des directives portant sur :

- le rapprochement des législations concernant les jus de fruits et certains produits similaires ;
- les marques permettant d'identifier le lot auquel appartient une denrée alimentaire ;
- l'étiquetage, la publicité et la présentation des denrées alimentaires ;
- le contrôle officiel des denrées alimentaires.

N'ayant pu adopter une rédaction définitive de ces propositions, le Conseil a chargé le Comité des Représentants

Permanents de préparer un texte susceptible d'être adopté rapidement puisque la procédure de coopération a été accomplie.

Le Conseil, réuni le 3 mai 1989, a eu également un débat sur une proposition de directive visant à renforcer considérablement les dispositions de la directive du 23 octobre 1962 relative au rapprochement des réglementations des Etats membres concernant les matières colorantes pouvant être employées dans les denrées destinées à l'alimentation humaine (suppression de certaines dérogations nationales, limitation de l'emploi des colorants admis). Mais le Conseil n'a pu parvenir à une position commune.

Enfin, une position commune a été adoptée sur une proposition de directive réglementant les agents émulsifiants, stabilisants ou gélifiants, tandis que la Commission saisissait le Conseil, le 30 novembre 1988, d'une proposition établissant un contrôle de l'irradiation des denrées alimentaires. La Commission estime en effet nécessaire une législation communautaire, à la fois pour assurer un haut degré de protection aux consommateurs et en même temps la libre circulation des produits ainsi traités. La proposition de la Commission établit une liste limitative des produits qui pourront être irradiés, définit les doses maximales autorisées et le marquage ou l'étiquetage des aliments irradiés mis en vente.

Ce sont donc d'importantes propositions d'harmonisation (ou de "rapprochement") qui demeurent en instance pour concilier la protection des consommateurs et la libre circulation des produits.

o L'appellation des boissons spiritueuses

Plus complexe, mais non la moins importante, était la question d'une réglementation commune de ces appellations. Faisant la réputation de certains produits les plus nobles de l'agriculture européenne, il s'agissait de préserver des traditions régionales et d'empêcher qu'une libération aveugle, au nom de la libre concurrence (qui avait ses partisans) ne permît de fabriquer n'importe quoi, n'importe comment, n'importe où, en empruntant, volens, nolens, les plus prestigieuses appellations. Sans doute eût-on, dans un premier temps, obtenu une baisse des prix, et même un effondrement, mais immanquablement un effondrement consécutif des productions les mieux élaborées, la mauvaise monnaie chassant bientôt la bonne, par exception à la règle générale.

Ainsi, le Conseil Agriculture du 14 décembre dernier a pris une décision importante en adoptant une définition commune pour 175 boissons spiritueuses produites dans la Communauté qui devrait, au moins en principe, éviter les effets dévastateurs d'une concurrence largement déloyale (1).

L'adoption de ce règlement, destiné à protéger à la fois les fabricants de produits de qualité et les consommateurs, devrait mettre fin à la confusion qui règne dans ce secteur où les termes brandy, whisky, cognac, rhum, etc. n'ont souvent que de lointains rapports avec le produit originel. L'enjeu économique est d'importance, si l'on considère que ce secteur des boissons spiritueuses est en termes de chiffre d'affaires du même ordre de grandeur que celui du secteur vin. Enfin, la décision prise par le Conseil est appelée à avoir un retentissement sur le plan mondial, car c'est la première fois qu'une harmonisation des définitions intervient pour ces produits et la Communauté entend désormais, dans les négociations avec les pays tiers, obtenir la reconnaissance et la protection de ces appellations d'origine, sur une base de réciprocité.

Les 175 noms de la liste dressée par la Commission regroupent le meilleur de la production communautaire. Chaque dénomination comporte une localisation géographique exclusive, Cognac, Armagnac, Scotch Whisky, Irish Whiskey, etc. Les modes de fabrication (mélange, vieillissement, aromatisation) font l'objet d'une définition dans le règlement. Il contient également la liste des additifs alimentaires autorisés (colorants ou autres substances). Les boissons qui ne répondront pas à ces critères ne pourront recevoir une des appellation retenues et devront simplement être dénommées "boissons spiritueuses" ou "spiritueux". Les Etats membres sont chargés du contrôle du respect des règles communautaires. Ils devront désigner la ou les instances qui en auront la responsabilité. Pour attester l'authenticité du produit, le Conseil a retenu le principe de la délivrance d'un certificat communautaire. Les mesures d'application de ce règlement feront l'objet d'une proposition ultérieure de la Commission au Conseil.

(1) Une mise en ordre européenne était au surplus la base indispensable d'une lutte contre la concurrence déloyale au niveau mondial. Comment les producteurs des terroirs français ou écossais eussent-ils pu affirmer leurs droits face aux produits d'imitation japonais ou américains s'ils n'avaient pas pu obtenir une définition et une garantie de ces droits d'abord dans leur propre espace économique ?

Les dénominations géographiques retenues pour la France sont, outre les Cognacs et Armagnacs, toutes les eaux-de-vie de vin des grandes régions viticoles (une vingtaine), les eaux-de-vie de marc de raisin originaires de ces mêmes régions, les eaux-de-vie de fruits d'Alsace, de Lorraine et des Vosges (mirabelle, questsche, kirsch, framboise, poire), les calvados et les eaux-de-vie de cidre de Normandie et de Bretagne, les rhums de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Réunion. Enfin, parmi les liqueurs on notera que n'a pas été oublié le cassis de Dijon auquel la jurisprudence de la Cour de Justice Européenne doit une part de sa renommée.

2. Protection des consommateurs

La décision la plus importante intervenue dans ce secteur, outre l'harmonisation des réglementations portant sur les denrées alimentaires analysées ci-dessus, est sans doute l'adoption au Conseil du 21 décembre 1988 de la décision instituant un système communautaire d'échange rapide d'informations sur les dangers découlant de l'utilisation de produits de consommation.

3. Normes techniques

Outre les décisions acquises⁰ ou en voie de l'être concernant l'harmonisation des normes des nouveaux types de tracteurs, les procédures d'attestation et de certification, le Conseil, réuni le 21 décembre 1988, a adopté une disposition importante par le secteur économique qu'elle vise.

Le Conseil, en effet, a arrêté la directive relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres concernant les produits de construction.

Cette directive est la troisième à avoir été élaborée, après les récipients à pression et les jouets, dans le cadre de la résolution de mai 1985 sur la nouvelle approche en matière d'harmonisation des règles techniques. Sur le plan économique, elle est sans doute la plus importante, étant donné qu'elle est destinée à faciliter la mise sur le marché et la circulation à l'intérieur de la Communauté d'une vaste gamme de produits

représentant un chiffre d'affaires de quelque 300 milliards d'Ecus par an.

A la différence des deux directives précédentes, les exigences de cette directive en matière de sécurité et de protection de la santé concernent les ouvrages (bâtiments) dans lesquels les produits de construction sont destinés à être incorporés, plutôt que les produits eux-mêmes. Elle prévoit l'élaboration de documents (appelés "documents interprétatifs") qui formeront un pont entre les exigences relatives aux ouvrages et les nombreuses normes concernant les produits qui devront être établies sur "mandat" de la Commission au sein du C.E.N. (Comité européen de normalisation).

4. Produits pharmaceutiques

A la suite de décisions importantes jetant les fondations d'une définition largement harmonisée des médicaments et de leur élaboration, d'autres mesures sont intervenues qui contribuent à abolir les obstacles à la libre circulation de ces produits bien particuliers.

Ainsi, le Conseil du 21 décembre 1988 a arrêté la directive concernant la transparence des mesures régissant la fixation des prix des médicaments à usage humain et leur couverture dans le cadre des systèmes nationaux d'assurance maladie.

Enfin, le 3 mai 1989, le Conseil a arrêté formellement les directives :

- modifiant les directives 65/65/CEE, 73/318/CEE et 75/319/CEE concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives aux spécialités pharmaceutiques afin d'étendre le champ d'application de la réglementation actuelle à des médicaments jusqu'à présent exclus ;
- élargissant le champ d'application des directives 65/65/CEE et 75/319/CEE concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives aux spécialités pharmaceutiques et prévoyant des dispositions complémentaires pour les médicaments immunologiques consistant en vaccins, toxines, sérums ou allergènes ;

- élargissant le champ d'application des directives 65/65/CEE et 75/319/CEE et prévoyant des dispositions complémentaires pour les médicaments de radiopharmacie.

Il est prévu que les Etats adaptent leurs législations avant le 31 décembre 1991 et appliquent les règles communautaires dès 1992 à tous les médicaments ou produits concernés.

E - Droit commercial ; propriété industrielle et commerciale

Dans la ligne des orientations définies par le Livre Blanc, la Commission a complété ses propositions pour créer un cadre juridique communautaire des activités industrielles et commerciales (elle a notamment publié un memorandum sur la société européenne et transmis au Conseil deux propositions de Règlements sur les accords de franchise et de savoir faire). Le Conseil a adopté, à la fin de l'année 1988, la première directive communautaire visant au rapprochement des législations nationales sur les marques. La politique de la concurrence a également été à l'ordre du jour (contrôle des concentrations, réglementation des O.P.A., surveillance des aides d'Etat).

1. Droit commercial européen

Soucieuse de promouvoir des règles juridiques facilitant le développement de l'industrie européenne, la Commission surmonte difficilement cependant les contradictions nées d'inspirations disparates voire antagonistes. Sur la plupart des projets, l'accord n'a pu se faire en effet au Conseil sur les équilibres proposés entre harmonisation communautaire et règles internationales ; participation des travailleurs, traditions nationales et liberté de négociation ; pouvoirs de la Commission, régimes nationaux et compétences juridictionnelles ; règles concernant l'établissement du marché intérieur et incidences fiscales (relevant, elles, de l'unanimité) ; et surtout, entre l'effet de dynamisation de grands pôles industriels attendu du démantèlement de la segmentation du marché intérieur, police de la concurrence, interventionnisme de la Commission et réglementations détaillées.

o Projet de statut de la société européenne

Dans un memorandum sur le statut de société européenne, la Commission a annoncé en 1988, son intention de présenter une version révisée de ses propositions antérieures qui ont rencontré une hostilité constante de la plupart des membres du Conseil non démentie depuis quelque vingt ans.

Le Conseil marché intérieur du 18 novembre a accepté le principe d'une relance des travaux à partir de nouvelles propositions.

Cependant, de nombreux Etats membres ont exprimé des réserves concernant les dispositions relatives à la participation des travailleurs, mais tous, à l'exception du Royaume-Uni et des Pays-Bas, sont convenus qu'une société européenne doit être facultative, indépendante du droit des sociétés national et qu'elle doit contenir certaines dispositions en matière de participation des travailleurs (mais pas nécessairement sous la forme des trois options suggérées par la Commission).

La Commission a identifié cinq obstacles à une coopération entre les entreprises :

- l'impossibilité de fusions transfrontalières. Le Groupement Européen d'Intérêt Economique (G.E.I.E.) verra certes le jour en 1989, mais sa portée restera limitée ;

- les complications fiscales (dont la double imposition) ;

- les divergences du droit des sociétés d'un Etat membre à l'autre ;

- les difficultés de gérer un groupe d'entreprises comme on gère une seule unité économique (notamment en y associant les travailleurs), en raison de la non-reconnaissance par de nombreux Etats membres de la notion même de groupe ;

- les difficultés administratives liées à la création de sociétés.

Selon le memorandum, la meilleure façon de surmonter tous ces problèmes serait d'autoriser les sociétés européennes à s'établir en droit communautaire. La proposition de 1970, révisée en 1975, pourrait éventuellement constituer la base, du moins en partie, de sociétés européennes de ce type. La Commission estime qu'au lieu d'imposer le style allemand de participation des travailleurs comme dans l'actuelle proposition, il conviendrait de prévoir un choix de systèmes, comme dans la proposition révisée

de 5ème directive. La participation des travailleurs serait assurée selon l'une des formules retenues : système de cogestion à l'allemande (élection par les travailleurs d'une partie des membres du conseil de surveillance) ; accord collectif au sein de la société fixant les règles de la participation ; ou bien participation par l'intermédiaire des représentants du personnel. Pour faciliter l'insertion de la société européenne dans son environnement juridique, les Etats membres pourraient limiter ce choix. Bien que le memorandum ne le mentionne pas, la proposition révisée pourrait être simplifiée et faire uniquement référence aux 4ème, 7ème et 8ème directives, au lieu d'inclure des règles détaillées concernant les procédures comptables et la vérification des comptes.

Lors des discussions du Conseil du 18 novembre, il est clairement apparu que la plupart des Etats membres considèrent trop restrictives les trois options soulignées dans le memorandum pour la participation des travailleurs. Le Royaume-Uni, l'Espagne, le Portugal et la Belgique ont également exprimé des réserves concernant les dispositions fiscales du statut. Les Etats membres ont cependant invité la Commission à présenter une proposition révisée. Les représentants de la Grande-Bretagne et des Pays-Bas ont souligné que les règles envisagées handicaperaient en fait l'industrie européenne dans la compétition internationale et les ont jugées inopportunes.

La partie française, quant à elle, adopte un avis nuancé sur les orientations de la Commission.

La France s'est toujours prononcée en effet en faveur des formules qui facilitent la coopération transnationale entre entreprises. Elle a été à l'origine du projet de Groupement européen d'intérêt économique qui a été incorporé au choix français au cours de cette session du printemps 1989. Elle considère que l'idée de société européenne mérite de se voir accorder la priorité en raison de l'intérêt que ce projet présente pour l'achèvement du marché intérieur. C'est pourquoi le ministre des affaires européennes a porté son soutien de principe à l'initiative de la Commission lorsqu'elle fut évoquée à Athènes en juillet et à Luxembourg en octobre 1988.

Il est bien évident, cependant, que le Gouvernement français ne pourra se prononcer de façon plus précise qu'au vu du texte de la proposition que la Commission doit élaborer.

Mais on sait que la partie française sera attentive à certains points :

- les entreprises devraient pouvoir choisir entre le statut de société européenne et l'une des formes d'organisation prévue par le droit national,

- ce statut devrait être en grande partie indépendant des droits nationaux. Il est toutefois évident que ces derniers continueront de régler de nombreux aspects de l'activité de la société européenne,

- ce statut devrait prévoir une participation des travailleurs aux décisions de l'entreprise et ne pas marquer une régression par rapport à la situation existant dans les Etats membres.

Enfin, les aspects fiscaux font l'objet de vives réserves françaises (à l'instar d'autres Etats membres d'ailleurs) : la Commission prévoit que la société européenne pourrait imputer sur ses bénéfices les pertes qu'elle a subies dans un Etat membre autre que celles de sa résidence, et qui sont le fait de ses établissements stables ou filiales.

Or ce dispositif soulève de nombreux problèmes :

actuellement, l'impôt français sur les sociétés est établi sur une base territoriale, sans qu'il soit tenu compte des profits et pertes réalisés par des entités étrangères ;

de même, les conventions fiscales internationales reposent sur le principe de l'imposition séparée des personnes distinctes ;

l'imputation des pertes sans consolidation des bénéfices serait source de doubles déductions de pertes et de moins values budgétaires importantes ;

les dispositions fiscales prévues ne semblent en rien "accessoires". La base juridique du texte devrait donc être revue (les dispositions fiscales ne relevant pas en principe de la majorité qualifiée, aux termes du Traité, mais bien de l'unanimité du Conseil, règle confirmée expressément par l'Acte unique européen et qui ne fait que traduire, fût-ce par un mécanisme complexe, le principe fondamental de la démocratie, le consentement à l'impôt).

o Contrôle des concentrations

Sur cet autre dossier, la Commission maintient des propositions qui de réunion en réunion ne parviennent pas à recueillir l'accord du Conseil, même à la majorité qualifiée.

Ainsi, le Conseil du 21 décembre 1988, examinait plus particulièrement, les points de désaccord :

- détermination du champ d'application du règlement (définition des opérations de concentration de dimension communautaire, niveau des seuils caractérisant les opérations soumises à contrôle préalable) ;

- procédure d'autorisation et critères d'appréciation d'une opération de concentration (aspects de concurrence et autres aspects notamment d'ordre économique général) comme dans la réglementation française certaines "bonnes" concentrations pourraient être autorisées, mais cette appréciation donnerait un pouvoir exorbitant à la Commission, hors de tout mécanisme de responsabilité ;

- effet suspensif automatique de la notification ou de la décision de la Commission de surseoir à la réalisation de l'opération ;

- régime des entreprises publiques ;

- compétences de la Commission et sauvegarde des intérêts légitimes des Etats membres ;

- problème de l'application d'une part, du nouveau règlement instituant un contrôle préalable, et d'autre part, des articles 85/86 du Traité CEE, d'application directe, mais "a posteriori" et sous le contrôle de la Cour de Justice.

De nouveau inscrite à l'ordre du jour des Conseils "marché intérieur" du 13 avril puis du 3 mai 1989, aucun progrès notable n'a pu intervenir sur cette question, renvoyée au "Comité des représentants permanents".

o Réglementation communautaire des O.P.A.

Toujours dans le souci d'harmoniser les règles du droit commercial au niveau européen, le 22 décembre 1989, la Commission européenne a présenté une proposition de 13ème directive du droit des sociétés relative à des règles minimum concernant les procédures à suivre en matière d'offres publiques

d'achat (O.P.A.). Cette proposition tend à mettre un terme aux offres spéculatives au moyen des dispositions suivantes : premièrement, obligation de lancer une offre sur la totalité des actions ; deuxièmement, obligation pour l'acquéreur d'une partie des actions (à partir de 30 %) de lancer une O.P.A. sur la totalité des titres pour permettre à l'ensemble des actionnaires de bénéficier du prix supérieur payé en général pour la prise d'un bloc de contrôle ; troisièmement, obligation pour celui qui lance une O.P.A. de présenter une déclaration préalable de ses intentions sur les activités futures de la société, la gestion de la société, le maintien du personnel et les dettes futures. Cette dernière condition devrait permettre d'éviter les rachats de sociétés effectués au moyen d'emprunts massifs, remboursés ultérieurement en endettant la société rachetée et permettant aux acquéreurs de s'approprier les bénéfices. En outre, la proposition prévoit que le prospectus d'offre et la réponse de la direction de la société visée doivent être transmis aux représentants des employés ainsi qu'aux actionnaires.

Après son lancement, une offre ne pourra être retirée avant l'expiration de son délai d'acceptation à moins qu'une offre concurrente ne soit lancée. Toutefois, les offres peuvent être modifiées, auquel cas le délai d'acceptation serait automatiquement prorogé d'une semaine et les actionnaires qui auraient déjà accepté l'offre originale se verront offrir les conditions de l'offre revue. Les offres concurrentes devront se conformer à des règles identiques et le délai d'acceptation de l'offre initiale sera automatiquement étendu à celui de l'offre concurrente. Les parties agissant au nom de l'auteur de l'offre initiale ou agissant de concert avec ce dernier ne pourront lancer d'offres concurrentes à moins que les organes de contrôle n'en aient donné l'autorisation expresse.

La proposition de directive empêchera la direction d'une société visée de défendre ses propres intérêts au détriment des intérêts de la société et de ses actionnaires. Une fois officiellement informée du lancement d'une offre, la direction d'une société visée ne pourra, avant l'expiration de l'offre, procéder à l'émission d'actions avec droit de vote ou d'actions convertibles en actions avec droit de vote sans l'autorisation de l'assemblée générale des actionnaires. Il existe actuellement de grandes différences dans les mesures pouvant être prises contre les offres hostiles. Pour remédier à cette situation, la Commission devrait présenter dans une nouvelle proposition des règles spécifiques en matière de mesures de défense.

Etant donné que le droit des sociétés de nombreux pays tiers autorise les sociétés à prendre des mesures contre les O.P.A. en général, et non pas uniquement contre les O.P.A. présentées par des sociétés étrangères, la Commission a décidé de ne pas inclure des dispositions de réciprocité dans la proposition de directive. Cependant, elle a déclaré qu'elle avait l'intention de soulever la question de la réciprocité dans le domaine des O.P.A. dans le cadre de l'O.C.D.E.. En outre, chaque Etat membre pourra conserver des règles nationales de réciprocité relatives aux sociétés non communautaires.

Cette proposition qui sera soumise à la procédure de coopération (deux lectures possibles au Parlement européen) n'en est encore qu'au début du processus d'examen.

La Commission qui en souhaiterait l'adoption avant la fin de 1990 la présente comme une mesure s'insérant dans le programme d'achèvement du marché intérieur figurant dans le Livre blanc de juin 1985 visant à créer un marché unique des services financiers garantissant un degré minimum de protection aux investisseurs afin d'encourager les transactions transfrontalières.

Les disparités étant grandes actuellement entre les réglementations nationales (quand elles existent !) l'adoption d'un régime communautaire pourrait n'être pas des plus aisés.

o Publicité des créations de succursales

Le Conseil a arrêté le 16 mai 1989, sa position commune sur la proposition de onzième directive en matière du droit des sociétés concernant la publicité des succursales créées dans un Etat membre par des sociétés relevant du droit d'un autre Etat.

Cette directive harmonise la publicité des succursales créées dans un Etat membre par des sociétés relevant du droit d'un autre Etat membre ou Etat tiers.

Outre les informations concernant les succursales elles-mêmes, la directive prévoit une référence au registre sur lequel la société est inscrite, ainsi que la publicité des documents comptables de la société -et non de la succursale- tels qu'ils ont été contrôlés et publiés par la société.

2. Propriété industrielle et commerciale (marques, accords de franchise et de savoir-faire)

o Marques

Le Conseil, dans sa réunion du 21 décembre 1988 a arrêté définitivement, après l'approbation du Parlement européen consulté dans le cadre de la procédure de coopération, la première directive communautaire rapprochant les législations des Etats membres sur des points importants du droit des marques, dans l'optique de la réalisation du Marché intérieur.

Elle s'applique à toutes les marques nationales enregistrées, qu'elles soient de produits ou de services, qu'elles soient individuelles, collectives ou de garantie.

La directive comporte une définition uniforme des signes susceptibles de constituer une marque. Elle établit une liste exhaustive de motifs de refus ou de nullité, certaines de ces modifications étant optionnelles pour les Etats membres. Ceux-ci gardent toute liberté pour fixer les dispositions de procédure en la matière.

La directive définit de manière uniforme les droits conférés par une marque à son titulaire, ainsi que les limitations à ces droits et les conditions dans lesquelles l'épuisement de ces droits intervient. Ces dispositions ont une importance particulière aux fins de la libre circulation des produits et des services.

Dans ce même but et afin de diminuer autant que possible le nombre de marques enregistrées, et par conséquent le risque de conflits, la directive introduit une obligation d'usage. Le défaut d'usage sérieux dans l'Etat membre concerné pendant cinq ans comporte la déchéance de la marque ainsi que sa non opposabilité à un droit postérieur.

Les Etats membres disposeront de trois ans pour la transposition de la directive dans leur droit à compter du jour où elle sera formellement adoptée. Un mécanisme de procédure particulier peut permettre toutefois au Conseil d'adapter ce délai de manière à le faire coïncider avec la date d'ouverture de l'office communautaire de marques (1).

(1) On notera qu'une proposition de loi "relative aux marques de fabrique, de commerce ou de service (A.N. 9ème législature), n° 614" a été déposée en avril 1989 par M. Louis MERMAZ et les membres du groupe socialiste et apparentés, qui se réfère notamment à la directive européenne.

Si aucun progrès n'est intervenu quant à la localisation du siège du futur office communautaire des marques (on sait que la ville de Strasbourg est candidate, mais Munich, Luxembourg, Madrid et Londres seraient sur les rangs...) le Conseil, dans sa réunion du 3 mai 1989, a donné mandat à une délégation communautaire à la prochaine conférence diplomatique pour la conclusion d'un protocole relatif à l'arrangement de Madrid concernant l'enregistrement international des marques.

Cette conférence aura lieu à Madrid, du 12 au 28 juin 1989, sous les auspices de l'Organisation mondiale pour la propriété intellectuelle (O.M.P.I.). Les objectifs du protocole qui sera négocié lors de la conférence sont, d'une part, de faciliter l'adhésion de certains Etats au système de l'enregistrement international institué par l'arrangement de Madrid et, d'autre part, de permettre l'établissement d'un lien entre le futur système de marque communautaire et le système de l'enregistrement international. Ce lien devrait contribuer à rendre plus attractif le futur système de marque communautaire.

o Règlements sur les accords de franchise et de savoir-faire

Sur la base d'une décision du Conseil des ministres de 1965 la Commission a été autorisée à édicter, non seulement des exemptions individuelles dérogeant à la prohibition des "pratiques commerciales restrictives" énoncée par l'article 85 du Traité de Rome, mais des "règlements d'exemption en bloc" en faveur de certains types d'accords, jugés conformes aux dispositions de cet article.

o Règlement relatif au franchisage

Tirant les conséquences de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés (Arrêt "Pronuptia") et de sa pratique dans les cas individuels, la Commission a systématisé les normes dégagées dans un règlement adopté en décembre 1988.

Ce règlement sur les exemptions en bloc définira les accords de franchisage sur la base de l'exploitation des droits sur les biens incorporels (marques de fabrique ou nom et savoir-faire) pour la vente de marchandises ou la fourniture de services dans des locaux d'aspect uniforme et avec les mêmes méthodes commerciales. Il comprend une définition du savoir-faire, afin d'éviter tout recoupement avec le règlement séparé sur le savoir-faire. Les engagements du franchiseur envers le franchisé de ne pas autoriser l'ouverture d'autres points de vente sous franchise

dans les limites d'un territoire exclusif déterminé, sont exemptés par le règlement, ainsi que la clause d'emplacement imposée au franchisé. Parmi les autres obligations figurent celles liées à la protection des méthodes du franchiseur et aux conditions de modification du contrat. Etant donné que certaines de ces obligations, comme celle de conserver des stocks minimum ou encore la clause de non concurrence, risquent de réduire la concurrence, elles seront aussi couvertes par l'exemption. Celle-ci dépendra du respect de certaines conditions, telle l'offre de garantie à l'échelle communautaire.

Le règlement dispose aussi que l'obligation, incombant au franchisé, de ne vendre des produits sous contrat qu'à l'utilisateur final ou à d'autres franchisés n'est pas restrictive et n'entre pas dans le champ d'application de l'article 85(1). Parmi les autres clauses réputées "non restrictives" figurent l'obligation incombant au franchisé de revendre des produits répondant à des spécifications objectives de qualité (ou s'il n'est pas possible de définir de telles spécifications, des produits fabriqués par des fabricants déterminés) et l'obligation incombant au franchisé de ne pas faire concurrence au franchiseur après expiration du contrat.

Le règlement concernant les franchises comprend une "liste noire" des restrictions proscrites, qui empêcheront l'application de l'exemption. La liste comporte une disposition prévoyant "une procédure d'opposition" par laquelle l'exemption peut être étendue aux accords contenant des restrictions de concurrence qui ne sont pas expressément admises par le règlement sans être expressément exclues non plus, si l'accord est notifié à la Commission et que celle-ci ne s'oppose pas à une telle exemption dans les six mois. L'exécutif communautaire pourra supprimer l'exemption si celle-ci produit néanmoins des effets contraires à l'article 85(3), en particulier dans les cas où l'accès à un marché déterminé ou la concurrence au sein de ce marché est substantiellement restreint. Le règlement dispose clairement que ces règles s'appliquent aux secteurs déjà couverts par les règlements d'exemption en bloc existants, comme pour les cafés, les bars et les stations-service, qui entrent dans le champ d'application du règlement sur les achats exclusifs.

Ce règlement est important par son impact économique puisque le franchisage se développe considérablement dans l'espace européen (plus de 85.000 points de vente, appartenant à 1.500 réseaux, avec un chiffre d'affaires supérieur à 33 milliards d'écus). Le franchisage est particulièrement important dans les

secteurs de l'habillement, du "fast food", de la location de voitures et de l'hôtellerie.

o Règlement relatif aux accords de "savoir-faire"

La Commission a déjà émis un certain nombre de décisions individuelles exemptant les accords de licence de savoir-faire au titre de l'article 85(3). Le règlement adopté couvre les accords portant sur un savoir-faire défini comme devant être "à la fois confidentiel et substantiel" (c'est-à-dire concernant des informations qui ne sont pas dans le domaine public et qui sont importantes pour le procédé utilisé par le licencié et décrites de façon suffisamment détaillée pour pouvoir identifier la technologie transférée).

Le règlement prévoit une exemption pour une période de dix ans à compter de la date de conclusion du premier accord de licence dans la Communauté, des obligations restrictives impliquant la protection, au sein d'un territoire donné, contre des cas de fabrication ou d'utilisation et contre toute vente, active ou passive, entre le donneur de licence et le licencié, et la protection territoriale du licencié contre la fabrication, l'utilisation et des ventes actives par d'autres licenciés. En outre, les licenciés sont mutuellement protégés contre la concurrence passive pendant une période ne dépassant pas cinq ans à partir de la date de la première mise sur le marché du produit. L'exemption est étendue à l'exclusivité territoriale concernant les droits d'auteur et les droits de modèle liés au savoir-faire en question. Le règlement spécifie que certaines autres clauses des accords de savoir-faire ne restreignent pas la concurrence au sens interdit par l'article 85(1) du traité CEE (c'est-à-dire qu'elles sont "non restrictives"). Ces clauses comprennent l'obligation de s'abstenir d'utiliser le savoir-faire à condition que le droit du donneur de licence d'utiliser les améliorations apportées par le licencié prenne fin en même temps que le droit du licencié d'utiliser le savoir-faire du donneur de licence et que l'obligation de continuer à payer des redevances calculées sur le chiffre d'affaires pour une période illimitée après l'entrée du savoir-faire dans le domaine public ait également pris fin.

Sur la base des principes du traité, favorables d'abord aux accords restreignant la concurrence, et de la jurisprudence de la Cour de Justice, une exemption en bloc est automatiquement exclue lorsque l'accord de savoir-faire comporte des clauses de "non contestation" (impossibilité de remettre en question le

savoir-faire), des clauses conférant à l'accord une durée indéfinie, des clauses imposant des prix, des clauses de non concurrence, des clauses imposant des restrictions quantitatives et des clauses restreignant la clientèle. A l'instar du règlement sur le franchisage, celui sur la licence de savoir-faire comprendra une "procédure d'opposition", aboutissant à présumer l'autorisation d'accords incorporant des restrictions de concurrence qui ne sont pas expressément couvertes par le règlement, si la Commission ne formule pas expressément des objections dans les six mois. Ce règlement a été publié au Journal officiel du 4 mars 1989, pour entrer en vigueur dès le 1er avril suivant.

F. - Libre circulation des personnes ; espace judiciaire européen

Désigné par le rapport de mi-parcours de la Commission comme celui où les retards sont le plus sensibles, ce domaine a pourtant été au centre de plusieurs réunions, tant du Conseil européen lui-même que de Conseils des ministres intéressés, ou encore des différents groupes : coordinateurs, groupe de Trevi, Comité de l'Accord de Schengen... Au stade actuel, les États membres recensent les difficultés à surmonter, insistant généralement sur la liaison entre suppression des contrôles intra-communautaires et renforcement de la coordination des mesures de surveillance et de répression, tant sur le territoire communautaire qu'à la frontière extérieure de ce territoire.

1. La proposition de directive "Droit de séjour"

On méconnaît souvent que le Traité, même modifié par l'Acte unique européen, ne fonde pas un droit général pour tous les citoyens des États membres à élire librement domicile en n'importe quel point du territoire communautaire.

Seuls les travailleurs, salariés ou indépendants et leurs ayant-droit, ont le droit d'entrer et de séjourner dans l'État membre de leur choix sans que les autorités de cet État puissent s'y opposer (sauf pour des raisons d'ordre public ou de santé publique, d'ailleurs contrôlées par la Cour de Justice). Différents

textes sont venus définir les modalités d'exercice de ce droit (1), ainsi que la jurisprudence de la Cour de Justice, interprétant le Traité (libre circulation des personnes, liberté d'établissement et principe de non-discrimination) et enfin le droit communautaire dérivé.

Les personnes n'ayant pas la qualité de travailleur salarié, prestataire de services, membre d'une profession libérale, ou retraité ou ayant-droit de ces travailleurs, ne peuvent prétendre qu'à la libre entrée dans le cadre des dispositions nationales sur les voyages touristiques.

Elles n'ont donc pas en principe le droit de séjourner durablement (en général, pas plus de trois mois), sur le territoire d'un Etat membre dont elles n'ont pas la citoyenneté.

Afin de parachever l'application du principe de libre circulation des personnes, en vue du démantèlement des frontières intracommunautaires, la Commission a présenté, en 1979, une directive "relative au droit de séjour des ressortissants des Etats membres sur le territoire d'un autre Etat membre".

Au cours des quelque 169 réunions dont cette proposition a fait l'objet depuis dix ans, le Conseil a déjà demandé de nombreuses modifications du texte que lui propose la Commission. Il a, de nouveau, débattu à plusieurs reprises au cours du semestre écoulé, de cette question, comme l'y invitait le Conseil de Rhodes et l'en pressait la Commission.

Néanmoins, le Conseil n'a pu trouver un équilibre satisfaisant entre l'application du principe et les risques de charges supplémentaires pour certains Etats membres du fait du séjour sur leur sol d'"inactifs": étudiants, chômeurs, retraités n'ayant pas été affiliés au régime de cet Etat. Les délibérations répétées du Conseil (décembre 1988, mars et mai 1989) ont montré qu'aucun accord n'était possible sur les propositions de la Commission à moins de modifications qu'elle jugeait inacceptable, annonçant finalement à la réunion du Conseil du 3 mai 1989, qu'elle préférerait retirer sa proposition de droit de séjour généralisé, et qu'elle lui substituerait des propositions particulières pour les différentes catégories concernées.

(1) On trouvera la récapitulation de tous les textes applicables en la matière, ainsi qu'une liste des décisions de justice y afférentes dans le document de la Commission: "Libre circulation des personnes dans la Communauté, entrée et séjour" - Luxembourg 1988.

On observera que, nonobstant les dispositions du Traité (ne fondant le droit de libre circulation des personnes que pour les travailleurs), et nonobstant ce qu'elle interprète comme un vide juridique, la Cour de Justice s'avance chaque jour plus hardiment dans l'interprétation du principe de libre circulation et surtout de non discrimination pour établir, au fil des arrêts, un quasi droit de séjour généralisé (elle a en particulier jugé discriminatoires les quotas d'inscriptions d'étudiants étrangers communautaires, proclamé leur égal accès à la gratuité des études, voire aux bourses d'enseignement).

Elle a également jugé qu'un travailleur migrant communautaire, disposant de moyens d'existence insuffisants recourant à l'aide publique, n'en conservait pas moins son droit de séjour, au titre d'un emploi antérieur ou d'un emploi à temps partiel. Elle a de même invalidé la clause de durée préalable de résidence opposée aux migrants communautaires par la réglementation belge instituant un minimum de ressources . (1). Enfin, elle donne une large acception à la notion d'ayants droit (que le Parlement européen voudrait bien sûr élargir encore...).

On peut se demander quelle est la marge de manoeuvre réelle du Conseil pour définir les modalités du droit de séjour des inactifs, alors que la Cour a largement anticipé sur les délibérations des autorités communautaires compétentes et ne manquerait pas d'annuler, non plus telle disposition nationale opposée à tel requérant, et à son seul bénéfice (2), mais bien cette fois-ci le règlement ou la directive communautaire qui n'adopterait pas strictement son interprétation extensive du Traité.

Interrogée à ce sujet par M. Jean-Pierre FOURCADE, dans le cadre d'une question orale sur les divers aspects de l'Europe sociale, Mme Edith CRESSON, indiquait au Sénat le 27 avril 1989 : "S'agissant du droit généralisé de séjour, deux textes sont soumis à ce jour au Conseil. Le premier actualise le règlement relatif au libre établissement des travailleurs et de leur famille. Le second traite du droit de séjour des inactifs, c'est-à-dire des étudiants et des retraités. Nous sommes favorables aux principes de ces mesures qui représentent une contribution importante à l'Europe des citoyens, mais nous demandons des garanties afin

(1) Cf. conclusions de M. Jacques GENTON, adoptées le 6 juillet 1988 par la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes.

(2) Encore que la Cour ait signifié, par le second "Arrêt Pinna", analysé ci-dessous : chap. V - "Les questions sociales" qu'une disposition jugée par elle discriminatoire ne pouvait plus recevoir application et devait être remplacée par une autre.

que la libre circulation des personnes n'ait pas d'incidence sur les dépenses de protection sociale. Ces demandes ont été acceptées par nos partenaires et des dispositions explicites seront introduites dans les textes à cet effet".

Compte tenu de la jurisprudence de la Cour de Justice (Arrêt Pinna 2, notamment) et de l'accueil que lui réservent les Etats du sud de l'Europe, qui entendent en tirer le meilleur parti, on peut douter de leur "acceptation"; pour ne rien dire de l'examen auquel la Cour pourrait les soumettre, toujours soucieuse dans son interprétation du principe de non discrimination, non pas de veiller à la neutralité des réglementations mais bien à faire prévaloir une application favorisant la libre circulation des migrants, fût-ce même au détriment des nationaux.

2. La négociation des conventions d'application de l'Accord de Schengen

Pendant que se déroulait l'examen de la proposition de directive "Droit de séjour" qui devrait se terminer par un retrait, au moins sous cette forme, les travaux d'élaboration des deux conventions d'application de l'Accord de Schengen, se sont activement poursuivis.

Véritable "laboratoire" de la future libre circulation des personnes dans l'espace communautaire, on sait que l'Accord de Schengen (1) repose sur "deux piliers": d'une part l'engagement de supprimer tout contrôle des personnes aux frontières communes des cinq Etats signataires, d'autre part une série de mesures de coordination des réglementations et des contrôles (notamment aux frontières extérieures du territoire formé par les cinq Etats). Ces deux volets font l'objet de deux projets de convention en cours de négociation.

L'état d'avancement de ces travaux serait le suivant à la fin du premier trimestre 1989 :

a) Convention sur la libre circulation des personnes

L'accord serait acquis sur tous les points de ce projet :

(1) Signé tout d'abord entre la France et la R.F.A., puis étendu au Benelux, par décision prise à Schengen (Luxembourg) le 14 juillet 1985, le texte de cet accord a été publié au Journal officiel, Lois et décrets, du 5 août 1986, p. 9613 et suivantes.

- définitions des "frontières communes" (un désaccord subsisterait seulement sur les contrôles, aux aéroports, du trafic intra-Schengen que les Néerlandais voudraient traiter comme un trafic international et donc soumettre à contrôle) ;

- contrôles : ils seraient reportés aux frontières extérieures avec les exigences actuelles (avec possibilité de "sondages" nationaux, et impliqueraient la coordination des informations) ;

- visas : l'accord s'est déjà fait sur 66 pays tiers sur 69 concernés (en suspens : Colombie, Malaisie et Singapour soumis ou non à visa selon les Etats). Une difficulté technique : la mise en communication des fichiers.

- droit de séjour des étrangers : sa réglementation demeurerait de la compétence des Etats mais comporterait le droit de libre circulation dans le cadre du visa normal de trois mois (un problème subsiste : la coordination de la répression contre les fraudeurs et la répartition des compétences juridictionnelles).

- droit d'asile : il n'est pas prévu d'unifier les conditions d'admission mais seulement que les Etats se conforment aux engagements internationaux (Convention de Genève de 1951 et Protocole de New-York de 1967).

o
o o

La négociation de cette première convention est considérée comme terminée et le projet prêt à être signé, permettant d'engager la procédure de ratification.

b) Coordination des mesures de police et de sécurité

Il s'agit du deuxième volet ou "bloc de sûreté" pour "compenser les risques de la suppression des frontières" et le "déficit" des contrôles des personnes.

Cette négociation s'avère évidemment plus laborieuse et achopperait encore sur quelques points importants des différents chapitres de la Convention :

- coopération des polices : si le principe est acquis, l'étendue du "droit de suite" et les modalités précises "sur le terrain" de

l'articulation transfrontière des services de police sont encore en discussion.

- mise en commun d'informations automatisées : la constitution d'un système "approvisionnement" et interrogeable par les Etats soulève, entre autres, le problème de la protection des données intéressant les personnes (la France est dotée du régime le plus perfectionné avec la C.N.I.L. notamment, qu'ignorent la Belgique et les Pays Bas où sont réglementés, d'ailleurs depuis peu, tous les fichiers..., sauf ceux de police).

- entraide et extradition : des dispositions nouvelles constitueraient une novation par rapport aux conventions en vigueur, et les modalités d'articulation ne sont pas encore définies.

- stupéfiants : c'est l'un des points majeurs de désaccords, les Pays-Bas refusant, semble-t-il, de renoncer à leur réglementation particulièrement tolérante.

- armes à feu : l'accord serait intervenu sur une classification et une réglementation harmonisées (déclaration, autorisation, prohibition) la France faisant un pas important vers la réglementation de ses partenaires (renonçant en particulier au régime libéral des "armes de chasse").

- transports : l'essentiel du dossier ressortissant du droit communautaire, la Convention ne réglerait que les contrôles des bagages des personnes physiques, selon les mêmes modalités que les autres mesures de contrôles (sondages nationaux, le cas échéant "en retrait" des frontières intra-Schengen).

L'état actuel de la négociation suscite des interrogations : en effet, si l'accord semble s'être fait sur la première convention, des difficultés de fond subsistent sur des points importants de la seconde : drogue et prise en charge des demandeurs d'asile notamment (dont la partie française a de bonnes raisons de penser qu'ils viendront en majorité s'établir en France).

Il y aurait sans doute lieu de rappeler que les deux textes sont indissociables, et que la Convention sur les mesures de sécurité constitue l'indispensable contrepartie de la suppression des contrôles aux frontières intérieures.

On notera que la disparité des réglementations sur les fichiers, généralement beaucoup moins protectrices que la législation française pourrait, en cas de mise en communication de systèmes moins contrôlés, entraîner un recul sensible de cette forme de garantie individuelle ; disparité équivalant à un défaut

de réciprocité ou, à un recul, susceptibles d'encourir la censure du Conseil constitutionnel.

On notera enfin que certains problèmes liés à la libre circulation des personnes semblent totalement écartés de la négociation (on citera la réglementation française sur les exportations d'oeuvres d'art qui se trouverait, en fait sinon en droit, mise à néant, en raison de l'impossibilité juridique et matérielle d'exercer les contrôles aux frontières externes de certains Etats signataires, la Hollande notamment, qui en l'état actuel de leur législation n'exercent aucun contrôle de ce type).

Interrogée par M. Paul MASSON sur l'avancement et les orientations de cette négociation, Mme Edith CRESSON indiquait devant le Sénat le 27 avril 1989 :

"La France préside les pays signataires de l'accord de Schengen et ne ménage aucun effort pour faire progresser les travaux. J'indique au Sénat qu'ils sont en bonne voie. Nous espérons pouvoir parapher à bref délai la convention sur la libre circulation des personnes. L'entrée en vigueur de cette convention sera toutefois conditionnée par la mise au point des conventions complémentaires sur la police et la sécurité, les transports et la circulation des marchandises ainsi que, bien évidemment par son approbation parlementaire. Il ne serait pas envisageable, en effet, que cette libéralisation interne ne s'accompagne pas d'une harmonisation et d'un renforcement des contrôles aux frontières communes, pour éviter l'apparition d'un "déficit" de sécurité ou de lutte contre l'émigration clandestine.

"M. MASSON a tout à fait raison de dire que le problème n'est pas simple. De nombreuses difficultés subsistent, relatives notamment au droit de poursuite, qui peut entraîner des abus, à l'extradition ou au droit d'asile. Toutes ces questions sont à l'étude, tant au sein du Gouvernement français que chez nos partenaires, et une réunion des ministres compétents dans les cinq pays signataires se tiendra le 30 juin, sous la présidence française ; nous avons la volonté d'aboutir.

"Nous avons voulu Schengen parce que la discussion à douze n'avancait pas assez vite. Cette procédure découle, comme vous le savez, d'une initiative franco-allemande. Elle présente des garanties non négligeables pour servir de "laboratoire". En effet, sont concernés des pays limitrophes, ce qui peut offrir quelques facilités.

"Un certain nombre de problèmes restent à régler, mais il n'est pas question de transiger lorsqu'il s'agit, par exemple, de

sécurité publique ou de drogue, thèmes que vous avez évoqués avec raison, Monsieur MASSON. Le Gouvernement français s'en préoccupe, mais il n'est pas le seul.

"C'est ainsi, par exemple, qu'en matière de droit d'asile le gouvernement allemand fait l'objet de sollicitations au moins aussi importantes, en volume, que nous. Nous ne sommes donc pas isolés dans nos difficultés et nous essayons de les résoudre avec le sens des responsabilités qui doit nous caractériser."

3. Groupe de Trevi

Réunissant périodiquement, depuis leur réunion à Trévi en 1987, les ministres de l'intérieur ou de la justice des douze Etats membres, le groupe de Trevi a pour objet de trouver des solutions communes à des questions ne ressortissant pas aux compétences communautaires, aux termes du Traité de Rome (comme le droit pénal), et ne relevant donc pas du pouvoir d'initiative de la Commission, mais ayant une incidence sur l'établissement d'un espace unifié puisque l'une des justifications des contrôles douaniers est la recherche des délinquants, tandis que se poserait la question de leur poursuite et de la collaboration des autorités, dans un espace sans frontières intérieures.

Ainsi, l'harmonisation souhaitable des règles d'extradition sur la base de la convention du Conseil de l'Europe, à l'ordre du jour de la réunion du 12 décembre 1988 n'a permis que peu de progrès, le représentant de la Grèce ayant indiqué que l'article 5 de la Constitution de 1975 s'opposait à l'extradition d'une personne recherchée pour des "actes ayant un but patriotique". On devine l'application qui pourrait être faite de ces dispositions, dans la situation actuelle de certains territoires des rivages méditerranéens.

Au cours d'une réunion le 6 mars 1989, la présidence espagnole a proposé la définition de "délits communautaires" (dans les domaines du terrorisme, du trafic de drogue et des délits économiques nocturnes) sanctionnés pénalement de la même façon dans tous les Etats membres, et la création d'un "secrétariat permanent" où d'aucuns voudraient voir l'embryon d'une "police communautaire", regardée sans enthousiasme par d'autres.

Au cours de la même réunion, les représentants des Etats ont progressé dans l'établissement d'une liste commune des pays

tiers dont les ressortissants ont besoin d'un visa pour entrer dans la Communauté. Un comportement uniforme des Douze à ce sujet est indispensable si l'on veut supprimer les contrôles aux frontières intracommunautaires. Les ministres ont arrêté une liste de 59 pays, qui comprend les pays auxquels déjà tous les douze demandaient le visa plus quatre ou cinq pays pour lesquels certains des douze ne le demandaient pas. La liste n'a pas été diffusée ; toutefois, plusieurs ministres ont donné quelques indications. Ainsi, le ministre espagnol a indiqué qu'en principe, les pays d'Amérique latine (1) ne sont pas dans la liste, que Cuba, la Roumanie et la Bulgarie figurent dans la liste. Les cas d'autres pays seront examinés ultérieurement.

Les ministres ont demandé aux experts de mettre au point un formulaire commun de demande de visa.

4. Le "groupe des coordinateurs"

Dans la déclaration publiée à l'issue de sa réunion à Rhodes les 2 et 3 décembre 1988 le Conseil européen marquait son souhait que soient "intensifiés les efforts dans les domaines où les progrès ne sont pas aussi rapides" que dans d'autres, citant notamment la libre circulation des personnes.

La déclaration développait ainsi cette recommandation aux conseils futurs : "Le Conseil européen est conscient que, dans ce dernier domaine, la réalisation des objectifs communautaires, et en particulier l'espace sans frontières internes, est liée aux progrès de la coopération intergouvernementale dans la lutte contre le terrorisme, la criminalité internationale, la drogue et les trafics de toute nature. Cette coopération sera renforcée pour aboutir rapidement à des résultats concrets qui permettront à la Communauté de prendre, de son côté, les mesures nécessaires pour que l'Europe devienne une réalité tangible aux yeux des citoyens. A cette fin, chaque Etat membre désignera un responsable de la coordination nécessaire."

(1) On sait que les négociateurs des conventions d'application des accords de Schengen poursuivent la même tâche. Ils ont en particulier inclus la Colombie dans les Etats dont les ressortissants sont soumis à visa, ce pays n'étant pas renommé seulement pour sa production d'émeraudes. On notera encore que l'Espagne elle-même, d'ailleurs candidate à une adhésion à l'Accord de Schengen, a supprimé l'exigence de visa à l'égard des Etats du Maghreb.

Sur la base de cette recommandation était bientôt institué un "groupe des coordinateurs". On observera que quoique la compétence de la "coopération intergouvernementale" soit expressément citée, c'est la Commission qui semble, à la différence des travaux du groupe SCHENGEN (1) et du groupe de Trevi, "piloter" les réunions du groupe des coordinateurs. Le groupe s'est donné pour première tâche la présentation d'un rapport au Conseil européen de Madrid faisant l'inventaire des difficultés à résoudre et proposant des orientations pour leur solution afin de contribuer à la suppression des frontières intracommunautaires.

Lors de la première réunion du groupe des coordinateurs, le 23 février, le commissaire M. BANGEMANN, présentait ainsi les questions qui devraient être traitées :

"A la suite de la décision du Conseil européen de Rhodes que chaque Etat membre désigne un responsable de la coordination des questions liées à l'abolition des contrôles sur les personnes aux frontières communautaires d'ici la fin de 1992, il s'agit de faire de la réunion régulière de ces responsables non pas une enceinte supplémentaire de discussions, mais un organisme de coordination de l'ensemble des travaux communautaires et intergouvernementaux qui devrait établir pour le Conseil européen de Madrid un rapport comprenant :

- une identification des principales mesures à prendre,
- un programme de coordination des décisions pour les enceintes responsables soit communautaires soit intergouvernementales avec pour objectif de réduire le nombre de ces enceintes (2),
- un calendrier précis d'adoption des mesures."

La présidence a préparé un document de travail qui explicite et précise les différents domaines impliqués dans l'abolition des frontières dont le groupe doit s'occuper :

(1) où la Commission compte cependant un observateur.

(2) On notera que, sous couleur de coordination, la Commission se propose de reprendre la direction de l'ensemble de ces négociations, alors même qu'elles traitent de sujets ne ressortissant pas à la compétence communautaire. On ne peut qu'être préoccupé de cette immixtion si on considère l'attitude de la Commission, préférant retirer la proposition de directive sur le droit de séjour généralisé, plutôt que de tenir compte des demandes de modifications des Etats membres et alors même qu'il s'agissait d'une mesure fondée sur l'article 235 du Traité, c'est-à-dire d'une extension de l'action communautaire hors des compétences normalement prévues par le Traité.

a) contrôle de terrorisme, trafic de drogue, criminalité et autres trafics illicites. Si l'on veut supprimer les contrôles internes, il faut renforcer les contrôles aux frontières extérieures et organiser une coopération intergouvernementale. C'est dans ce contexte qu'il faudra étudier le projet d'une "police fédérale européenne" ainsi que le projet d'un "espace judiciaire commun".

b) contrôle des armes transportées par les voyageurs. Une véritable harmonisation des règles nationales sur les armes paraissant impossible à brève échéance, il faut rechercher un rapprochement de ces règles. Le principe est que chaque Etat membre se considère comme responsable, au moyen de la législation qu'il applique sur son territoire, de la sécurité de la Communauté comme ensemble. Des procédures transnationales de contrôle devraient, en outre, être instaurées.

c) contrôle des marchandises transportées par les voyageurs. Afin d'éviter les détournements, il faudrait réaliser l'harmonisation de la T.V.A. et des impôts de consommation (accises). A défaut, il faudrait élaborer une méthode de contrôles sélectifs.

d) oeuvres d'art. Il faudra songer à des méthodes permettant d'empêcher le trafic illégal d'oeuvres d'art. On sait que la crainte d'une exportation du patrimoine artistique national est vive dans certains Etats membres.

e) autres problèmes. On cite, par exemple, les "legal kidnapping".

Les quatre thèmes cités concernent des problèmes communautaires internes. D'autres thèmes à approfondir concernent les relations avec les pays tiers et les citoyens non communautaires, en considération du fait qu'un ressortissant d'un pays tiers qui entre dans un Etat membre pourra ensuite passer librement dans les autres, les frontières étant supprimées. Afin que ceci ne provoque pas de difficultés, il faudrait que :

a) la "frontière externe" de la Communauté soit dans tous ses points suffisamment contrôlée, quel que soit l'Etat membre concerné,

b) les politiques des visas soient harmonisées. Ceci pourrait se faire en trois étapes : établissement de la liste des pays tiers dont les citoyens doivent avoir un visa pour entrer dans la C.E.E. ; harmonisation des critères pour l'octroi des visas ; création éventuelle d'un visa européen,

c) soient harmonisées les politiques relatives au droit d'asile et au statut de réfugié. Pour commencer, il faudrait : définir le pays responsable d'une demande de statut de réfugié ; établir des procédures d'urgence entre les Etats membres ; étudier un système de financement,

d) soient harmonisées les procédures administratives et techniques, les systèmes d'information, la formation de personnel spécialisé, etc.

Comme méthode de travail pour aborder ces différents problèmes, la présidence espagnole propose que le groupe des coordinateurs :

1. fasse un inventaire des comités, groupes de travail, conférences, etc. auxquels les Douze (et la Commission) participent et qui s'occupent des questions citées ;

2. prépare un rapport sur les moyens de suppression des frontières qui sont étudiés ou proposés dans les organismes dont il est question au point 1, en indiquant le degré de consensus atteint ;

3. donne une impulsion politique aux travaux des différents organismes et établisse un calendrier avec des échéances pour leurs travaux ;

4. débloque, au moyen de l'action politique appropriée, les aspects sur lesquels un blocage existe.

L'objectif est de mettre au point un rapport pour le Conseil européen de Madrid (fin juin) indiquant :

- les mesures qu'il faut adopter pour que la suppression des frontières soit réalisable ;

- un programme de coordination des décisions à prendre dans les différentes instances, qu'elles soient communautaires, intergouvernementales ou bien internationales dans un contexte plus large ;

- un calendrier pour l'adoption des différentes décisions nécessaires."

Présentant à la presse les résultats de cette réunion où s'étaient manifestées des divergences persistantes entre Etats membres, M. BANGEMANN s'est employé à les minimiser :

"il n'est en aucun cas question de faire un choix entre l'élimination des contrôles aux frontières et la sécurité des citoyens. Ce sont des fonctionnaires nationaux ou des

groupements d'anciens policiers ou d'autres organisations analogues qui affirment que la suppression des frontières se fera au détriment de la sécurité ; ces gens en réalité veulent maintenir les contrôles en prenant comme excuses le terrorisme, la drogue, la criminalité organisée, etc.. C'est une erreur grave, a dit M. BANGEMANN, car les exigences de la sécurité (que la Commission ne songe aucunement à réduire) peuvent être garanties par la coordination, le déplacement des contrôles vers les frontières externes et d'autres mesures analogues.

"Il n'est pas question de vouloir harmoniser d'ici à 1992 les législations nationales en matière de droit d'asile, de créer un espace judiciaire européen, de créer une police fédérale européenne, etc.. Ces réalisations sont peut-être souhaitables, il faut les étudier ; mais si l'on affirme qu'elles sont indispensables pour la suppression des frontières, c'est le moyen le meilleur pour ne rien faire, compte tenu des implications sur la souveraineté, sur les constitutions des Etats membres, sur les droits des citoyens, etc. qui imposent des études approfondies".

S'agissant du droit d'asile, le commissaire BANGEMANN a précisé : "Il n'est pas nécessaire pour le moment de prévoir une législation uniforme des douze ; des accords de procédures (concernant la définition du pays qui doit examiner une demande, un système simplifié de réponse, etc.) sont suffisants pour la suppression des frontières internes, étant entendu que le droit d'asile n'est pas à confondre avec le droit de séjour. Il faut éviter tout pas en arrière par rapport à la situation actuelle, mais il faut aussi éviter un flux de demandes vers l'Etat membre qui a le régime le plus libéral (le Danemark a manifesté à la fois sa crainte devant un tel risque, et son attachement à sa réglementation particulièrement "généreuse").

Comme, par ailleurs, la Commission ne se déclare pas favorable aux "contrôles par sondage" sur le territoire des Etats membres, on peut cependant s'interroger sur la portée d'une distinction entre droit d'asile dans un Etat membre et droit de séjour dans tout l'espace communautaire, dès lors que serait supprimé tout contrôle aux frontières intracommunautaires. Enfin, quelle peut être la substance d'une "coordination des contrôles aux frontières extracommunautaires" où M. BANGEMANN voit une garantie suffisante, en l'absence de règles communes sur le droit d'asile, les visas, le régime des extraditions, pour ne rien dire des différentes formes de délinquance (terrorisme, drogue, exportations illicites, notamment d'oeuvre d'art).

Contrairement à l'affirmation du commissaire, supprimer tout contrôle aux frontières intracommunautaires avant l'harmonisation complète des réglementations nationales revient dans tous les cas à s'aligner sur les exigences les plus basses, voire à mettre à néant ces réglementations (le ressortissant extracommunautaire soumis à visa dans onze Etats membres, n'aura qu'à se présenter dans le douzième qui ne le lui demande pas, et pourra ensuite circuler librement puisqu'il n'y aura plus de frontières... de même pour tourner la réglementation de certains Etats sur les exportations d'oeuvres d'art, il suffira de transporter les objets dans un des Etats membres ignorant toute restriction à ces exportations, et les oeuvres d'art après cette brève escale à Bruxelles ou à Luxembourg pourront quitter librement le territoire communautaire pour les U.S.A. ou le Japon).

En outre, cette "collaboration" aux frontières externes soulève de nombreuses difficultés parmi lesquelles la moins ardue n'est pas la conciliation des prérogatives de souveraineté qui fondent traditionnellement les pouvoirs de contrôle et de contrainte, avec les modalités, d'ailleurs non définies (1), de cette coopération entre douaniers, policiers et autorités de police administrative de douze Etats membres qui diffèrent par leurs droit comme par leurs procédures.

Réuni à nouveau le 5 juin 1989, le groupe a constaté que les opinions des Douze divergent sur des éléments essentiels, tels que : l'interprétation et le champ d'application des dispositions du Traité en matière de libre circulation des personnes et les obligations qui en découlent ; le partage des compétences entre institutions communautaires et autres organismes pour prendre les décisions, s'agissant de domaines aussi sensibles que la lutte contre le terrorisme et la drogue, le droit d'asile, l'extradition, la politique d'immigration, la coopération entre les forces de police.

Face à cette situation, le groupe laisse de côté les questions politiques et juridiques et se limite à examiner les mesures sur lesquelles un accord existe ou est possible. Les problèmes quant au fond sont discutés dans les réunions des ministres de l'intérieur et des ministres de la justice, au sein du groupe Trevi, au sein du groupe ad hoc "immigration", etc.. En se fondant sur les résultats des travaux de ces différents organes, le groupe des coordina-

(1) La Commission souligne que l'organisation de cette coopération relève, fort opportunément, de la compétence des Etats membres. Comment dès lors peut-elle soutenir, puisque le "découpage" résulte des textes eux-mêmes, qu'il n'y aurait aucun risque d'imposer "un choix entre l'élimination des contrôles aux frontières et la sécurité des citoyens"...

teurs fait l'inventaire des décisions prises et indique les priorités urgentes, c'est-à-dire les mesures qui sont absolument indispensables pour que les contrôles aux frontières disparaissent au début de 1993. Selon certaines indications, le groupe pourrait proposer que, dans un premier stade, ces mesures soient mises en oeuvre entre huit pays, c'est-à-dire les cinq pays de l'accord de Schengen (R.F.A., France, Benelux) plus l'Italie, l'Espagne et le Portugal, alors que Royaume-Uni, Irlande, Grèce et Danemark s'y joindraient plus tard.

C'est donc au sommet européen de Madrid, fin juin, que seront définies les orientations que le Conseil entend donner à la poursuite de ces travaux et peut-être aussi leur méthode de coordination entre groupes de Trevi, de Schengen et... des coordinateurs.

||

CHAPITRE V

LES QUESTIONS CULTURELLES ET SOCIALES

I - LES QUESTIONS CULTURELLES

Le bilan du semestre écoulé est nuancé : la confirmation du succès des échanges promus dans le cadre des programmes ERASMUS et COMETT par exemple, et surtout l'adoption de la directive sur la reconnaissance mutuelle des diplômes, sont à mettre en regard de la difficile négociation sur l'espace audiovisuel européen tandis que les progrès d'une harmonisation européenne dans le domaine de la télévision à haute définition n'ont pas dissipé tous les risques extérieurs.

A - Succès et renouvellement des programmes ERASMUS et COMETT - Lancement du Programme LINGUA

Le Conseil des ministres de l'éducation, réuni le 23 novembre 1988 a constaté, sur un rapport de la Commission, le succès des programmes COMETT (coopération entre universités et entreprises) et ERASMUS (échanges d'étudiants et d'enseignants dans le cadre d'un réseau de quelque 500 centres universitaires agréés).

o ERASMUS

La Commission a retracé ainsi les deux premières années de mise en oeuvre du programme "ERASMUS" :

"Les résultats obtenus pendant les deux premières années de fonctionnement du programme ERASMUS n'ont fait que confirmer l'intérêt toujours croissant du monde universitaire et des étudiants pour une plus grande coopération interuniversitaire et pour une plus grande mobilité.

"Le montant total des aides financières demandées pour les années universitaires 1987/88 et 1988/89 (137 millions d'Écus) a représenté une somme supérieure de plus de trois fois le montant total du budget disponible (41,2 millions d'Écus). 1.091 programmes interuniversitaires de coopération (P.I.C.) ont bénéficié à ce jour d'une aide financière, 948 de ces programmes comportent un échange d'étudiants. 16.000 étudiants environ ont effectué des périodes d'études intégrées variant entre 3 mois et un an dans un autre Etat membre. Comme pour les P.I.C., le volume financier des demandes de bourses a atteint un niveau 3 fois supérieur au budget disponible. Chez les enseignants et les administrateurs de l'enseignement supérieur, l'accueil a été aussi enthousiaste puisque, pour 1988/89, 1.267 projets de visite d'étude, dont le but est de permettre à ces personnes d'effectuer des périodes d'enseignement ou de visites d'études dans les universités des autres Etats membres, permettront à plus de 2.600 enseignants de se rendre dans un Etat membre.

"Enfin, un projet pilote pour la mise en place du Système Européen d'Unités Capitalisables transférables dans toute la Communauté (E.C.T.S.) a été lancé pour l'année 1988/89. L'E.C.T.S. constitue une approche novatrice destinée à favoriser la reconnaissance académique pour les étudiants qui poursuivent leurs études dans un autre Etat membre.

"Le point sur l'expérience acquise jusqu'à présent a été fait par le Comité consultatif ERASMUS réuni à l'université de Nancy en septembre 1988. Les membres du Comité se sont accordés à reconnaître qu'ERASMUS pour la première fois avait incité les universités à considérer la coopération interuniversitaire au niveau européen comme un élément fondamental de leur stratégie de développement institutionnel.

"Le Comité a, en outre, proposé de modifier le calendrier d'attribution des concours financiers en passant d'un cadre annuel à un cadre pluriannuel aussi bien pour le réseau

universitaire européen que pour les bourses d'étudiants. Il a également demandé que le montant des bourses d'accompagnement accordées aux étudiants par les agences nationales soit augmenté. Enfin, le Comité a souligné qu'il était important de parvenir à une participation équilibrée de tous les Etats membres et de toutes les régions au programme ERASMUS.

"Un des effets du programme ERASMUS a été de mettre en pleine lumière les graves problèmes de préparation linguistique qui se posent aux participants. Dans cette perspective, la Commission soumettra prochainement au Conseil une proposition de programme d'action "lingua" portant sur l'enseignement des langues étrangères dans la Communauté.

"Les propositions de la Commission pour une deuxième phase d'ERASMUS, qu'elle soumettra au Conseil en 1989, concerneront en particulier l'inclusion dans le programme de certaines catégories d'étudiants exclus jusqu'à présent, l'amélioration de la préparation culturelle et surtout linguistique des étudiants et un remaniement des paramètres en fonction desquels les crédits disponibles pour les bourses d'étudiants sont alloués à chaque Etat membre pour tenir compte davantage du besoin manifesté par les étudiants du pays en question. Une extension du programme est considérée comme indispensable au vu des perspectives offertes par la réalisation du marché intérieur en 1992.

"Actuellement, il y a environ 5,5 millions d'étudiants dans la Communauté, dont environ 16.000 ont participé à des échanges dans le cadre du programme ERASMUS. Des efforts considérables sont donc nécessaires dans chaque Etat membre si l'on veut atteindre l'objectif déclaré de la Commission, et appuyé par le Parlement Européen, de permettre à un minimum de 10% d'étudiants, à partir de 1992, d'effectuer une période d'études intégrée dans un autre Etat membre."

Sur la base de ce bilan et souhaitant développer le programme ERASMUS, la Commission a transmis au Conseil une proposition de modification prévoyant "l'amélioration générale des procédures ainsi que l'augmentation du nombre de participants et du montant des bourses". Le Conseil des ministres de l'éducation a débattu de ces propositions le 22 mai 1989 mais les a renvoyées à l'examen du Comité des Représentants permanents.

o COMETT

Les propositions de la Commission concernant le développement de ce programme communautaire d'appui aux échanges entre les entreprises et les établissements d'enseignement, notamment pour l'apprentissage des nouvelles technologies, ont de plus en plus de succès puisque le Conseil, réuni les 16 et 17 décembre 1988 en formation "Travail et affaires sociales", a adopté une décision relative à la seconde phase du programme COMETT, dite "COMETT 2".

Cette deuxième phase du programme COMETT répond essentiellement aux objectifs suivants :

- améliorer l'offre de formation aux niveaux local, régional et national,
- donner une dimension européenne à la coopération entre les universités et les entreprises dans le domaine des fonctions initiales et continues aux technologies, à leur application et à leur transfert,
- favoriser le développement conjoint de programmes de formation et les échanges d'expériences,
- développer les niveaux de formation en réponse aux changements technologiques et aux mutations sociales.

Le financement prévu dans la directive COMETT 2 est de 200 millions d'Ecus pour une période de 5 ans. La ventilation sera faite à raison de 40% pour les échanges internationaux, 40% pour les projets de formation continue aux technologies avancées et de formation à distance multimédia, 12% pour le réseau européen et 8% pour les mesures complémentaires.

L'entrée en vigueur est prévue pour le 1er janvier 1990.

En outre, le Conseil des Ministres de l'éducation, réuni le 22 mai 1989, a adopté une décision autorisant la négociation d'accords avec les pays de l'AELE qui le souhaitent, ayant pour objet une coopération en matière de formation aux technologies dans la mise en oeuvre du programme COMETT II. Il est à souhaiter que cette participation s'étende non seulement au bénéfice des actions menées au titre de COMETT, mais aussi à leur financement. On connaît en effet l'ambiguïté des relations des Etats de l'AELE avec la CEE, Etats en qui certains ont pu voir des "voyageurs sans billets", profitant des avantages du

marché unique sans contribuer au financement de son fonctionnement.

o Lancement du programme LINGUA

Le Conseil des Ministres de l'Education, réuni le 22 mai 1989, a abouti à un accord sur le programme "Lingua", proposé par la Commission. Il permettra de soutenir et de compléter les politiques nationales d'apprentissage des langues des autres Etats de la Communauté par des mesures communautaires (renforcement de l'enseignement des langues des diverses filières, amélioration de la formation des enseignants et des méthodes d'enseignement, développement de l'enseignement des langues dans les formations continues offertes aux travailleurs, échanges d'étudiants spécialement de l'enseignement technique et professionnel (donc hors "ERASMUS")).

Le financement prévu pour les actions communautaires est de 200 millions d'Ecus pour la période de 1990 à 1994.

B - La Directive établissant un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur

L'adoption par le Conseil le 21 décembre 1988 de la Directive relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur sanctionnant des formations professionnelles d'au moins trois années met fin à des débats qui se seront prolongés plusieurs années entre la Commission, le Parlement et le Conseil.

Le texte adopté se distingue des précédentes directives, dites "sectorielles", par plusieurs aspects importants.

En premier lieu, la directive a un caractère général puisque le nouveau système doit 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. En particulier, elle se substitue aux projets de directives harmonisant les conditions d'établissement des professions juridiques, notamment des avocats.

Deuxièmement, la reconnaissance est 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 intéressées.

Troisièmement, la reconnaissance est accordée au "produit fini", à savoir au professionnel pleinement qualifié ayant déjà reçu la formation professionnelle (stages qualifiants notamment) éventuellement requise en plus du diplôme universitaire.

Quatrièmement, en cas de différences importantes en matière d'enseignement et de formation, ou dans la structure de la profession, la 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". C'est l'Etat membre d'accueil qui peut choisir de prescrire, soit le stage, soit l'épreuve.

On sait que la partie française était très réservée quant à la liberté laissée aux Etats d'imposer des épreuves de vérification des connaissances juridiques ou des stages prolongés (équivalant en fait à une répétition dans l'Etat d'accueil d'un cycle de formation) qui constitueraient autant de discrimination au libre établissement des juristes dans la Communauté, alors même que Paris, du fait de sa réglementation très libérale, accueille déjà plusieurs centaines de conseillers juridiques de nationalité étrangère.

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.

C - L'Europe audiovisuelle

Ce dossier controversé a connu des développements décisifs au cours du semestre et l'épilogue, que d'aucuns présentent comme provisoire, devrait intervenir à la mi-juin avec l'adoption définitive par le Conseil de la directive "concernant la coordination des dispositions législatives des Etats membres relatives aux émissions de télévision dans la Communauté, en vue de garantir leur libre circulation".

La proposition initiale de la Commission

On sait que la proposition initiale de la Commission, fondée sur les articles 57, alinéa 2, et 66 du Traité de Rome (mesures assurant la libre prestation de services) avait été transmise au Conseil, le 30 avril 1986.

S'insérant dans une suite de mesures proposées par la Commission pour constituer une politique commune de l'audiovisuel (1), la proposition de directive se présentait comme une charte globale, définissant un corps de normes communes dont le respect par les organismes émetteurs devait assurer la libre circulation intra- communautaire de toutes les émissions de télévision.

L'exposé des motifs de la proposition de 1986 en définissait ainsi les grands objectifs :

"La présente proposition de directive a pour objet essentiel de permettre la libre réception et retransmission dans tous les Etats membres des émissions de radiodiffusion, en particulier des émissions de télévision, qui sont conformes aux dispositions de la directive. Dès l'entrée en vigueur de la directive, toute émission conforme au droit de l'Etat membre dont elle émane doit pouvoir circuler librement dans l'ensemble de la Communauté sans entraves résultant de dispositions nationales divergentes, applicables dans les Etats de réception, concernant la publicité radiodiffusée et la protection de la jeunesse, étant donné que la

(1) Cf., notamment, "Livre vert sur l'établissement du marché commun de la radiodiffusion" (COM 84-300 final), 1984

directive aura coordonné les législations des Etats membres dans ces domaines. La coordination proposée consiste en un nombre limité de règles qui constituent le minimum nécessaire à la protection des différents intérêts en cause. Les Etats membres conserveront donc la faculté de prévoir des règles plus détaillées ou plus strictes à l'égard des seules émissions émanant de leur territoire (article 13, paragraphe 2, et article 16).

"La présente proposition prévoit le rapprochement des législations des Etats membres concernant :

- . la production de programmes de télévision dans la Communauté ;
- . la distribution de ces oeuvres communautaires par les organismes de radiodiffusion télévisuelle ;
- . la publicité radiodiffusée et le parrainage ;
- . le droit d'auteur en cas de retransmission d'émissions par câble ;
- . la protection de l'enfance et de la jeunesse ;
- . le droit applicable aux émissions de radiodiffusion".

L'exposé des motifs prévoit en outre expressément une action en faveur de la "distribution (émission et retransmission) des programmes de télévision de tous genres produits dans la Communauté, notamment des oeuvres de création, pour des raisons économiques et dans l'intérêt des échanges culturels et de l'intégration européenne (octroi d'une préférence à la distribution de productions communautaires)".

Outre des réserves de fond de certains Etats membres (le Danemark essentiellement) portant sur la compétence communautaire dans un domaine aux aspects culturels marqués, ou tenant à leur structure constitutionnelle (en RFA, les questions culturelles relèvent des Länder et le gouvernement fédéral ne peut valablement s'engager dans des accords internationaux portant sur ces questions), la directive suscita un débat portant notamment sur l'édiction de normes harmonisées réservant une part minimum aux oeuvres d'origine communautaire dans les émissions audiovisuelles.

Le débat qui s'est déroulé pendant le semestre écoulé a essentiellement porté sur cette question des "quotas" d'oeuvres communautaires.

L'exposé des motifs du texte de 1986 justifiait longuement les dispositions proposées :

"Le recours à des dispositions nationales indistinctement applicables, afin de promouvoir la production et la distribution de programmes d'origine communautaire, ne peut pas non plus être justifié en tant que mesure d'intérêt général puisque de telles restrictions ne font pas partie des catégories de mesures que la Cour a admises jusqu'à présent à cette fin. L'application de telles mesures aux programmes émanant d'autres Etats membres paraît avoir pour objet, tout au moins en partie, de régir les courants d'échanges de programmes provenant de ces Etats membres. Toutefois, même si l'on fait valoir que ces mesures se justifient parce qu'elles ont pour objet d'encourager la production ou la distribution de programmes audiovisuels, les obstacles à la libre circulation des émissions que créerait l'application de normes nationales divergentes iraient au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif, non seulement parce que l'effet restrictif de ces mesures n'est pas limité dans le temps, mais parce qu'il pourrait empêcher totalement la retransmission d'émissions. Par conséquent, conformément aux articles 59 et 62 du Traité, les restrictions aux programmes émanant d'autres Etats membres qui résultent de ces mesures doivent être purement et simplement supprimées.

"La nécessité de coordonner les mesures nationales de ce type ne résulte donc pas du besoin d'éliminer les entraves juridiques à la libre circulation des émissions, mais de la nécessité de promouvoir les structures de promotion, de distribution et de les adapter aux dimensions nouvelles du marché élargi des programmes de télévision ou, pour reprendre les termes du Traité, de faciliter l'accès aux activités non salariées de production et de distribution de programmes de télévision dans la Communauté et leur exercice, cette disposition s'appliquant également aux personnes morales. De la sorte, le marché élargi des programmes de télévision fonctionnera de la même manière qu'un marché national, mais à une échelle correspondant aux dimensions territoriales de la Communauté dans son ensemble.

"De telles mesures permettront en outre d'assurer que les nouveaux modes de télévision continueront à refléter la diversité et la richesse culturelles de la Communauté et que le marché élargi n'aura pas simplement pour effet d'encourager la recherche du plus petit dénominateur commun dans le domaine audiovisuel. L'obligation faite à tous les organismes de

radiodiffusion télévisuelle de diffuser une certaine proportion d'oeuvres d'origine communautaire, dont un certain nombre d'oeuvres de création en première diffusion et d'oeuvres produites de manière indépendante, offrira les débouchés nécessaires pour stimuler le développement de l'industrie communautaire des programmes et pour assurer la présence de productions exprimant la diversité culturelle de la Communauté.

"Dans la mesure où de telles dispositions constituent une forme de préférence communautaire dans le domaine des services de radiodiffusion, il convient de rechercher, au préalable de leur application, un consensus avec les États tiers qui produisent également des programmes susceptibles d'être diffusés en Europe. La mise en oeuvre de mesures communautaires dans ce domaine dépendra en outre d'une solution satisfaisante de tout problème de compatibilité avec les accords internationaux en vigueur. Cette question intéresse en particulier un certain nombre d'instances internationales, comme le Conseil de l'Europe, l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) et le GATT (accord général sur les tarifs douaniers et le commerce). Il conviendrait d'engager des discussions sur ces problèmes afin de rechercher la meilleure solution. L'adoption de normes ou de dispositions multilatérales, combinées au besoin avec des conventions bilatérales portant sur des problèmes spécifiques, semble offrir les meilleurs chances d'une solution globale satisfaisante".

Le dispositif proposé marquait la place éminente des règles aménageant la "préférence communautaire" puisque ce sont les articles 2 et 3 qui les définissaient :

Article 2 :

"1. Les États membres veillent à ce que les organismes intérieurs de radiodiffusion télévisuelle réservent à la diffusion d'oeuvres communautaires, au sens de l'article 4, 30 % au moins de leur temps d'antenne, à l'exclusion du temps consacré aux informations, à des manifestations sportives et jeux, à la publicité ou aux services de télétexte, dont un tiers au moins, en ce qui concerne les émissions primaires, est réservé à la première diffusion dans la Communauté.

"2. Ce seuil est progressivement porté à un minimum de 60 % à l'issue d'un délai de trois ans (à compter de la date d'entrée en vigueur de la directive).

"3. Aux fins d'application du présent article :

. en cas de retransmission simultanée, inchangée et intégrale, les émissions intérieures de télévision en provenance d'autres Etats membres sont considérées, dans leur totalité, comme des oeuvres communautaires ;

. en cas d'oeuvres communautaires de coproduction, la première diffusion par chacun des coproducteurs est considérée comme une première diffusion dans la Communauté.

Article 3 :

"1. En ce qui concerne les émissions primaires, les Etats membres veillent à ce que les organismes intérieurs de radiodiffusion télévisuelle réservent 5 % au moins de leur budget de programmation à des oeuvres communautaires, au sens de l'article 4, émanant de producteurs indépendants.

"2. Ce seuil est progressivement porté à un minimum de 10 % à l'issue d'un délai de trois ans (à compter de la date d'entrée en vigueur de la directive)".

Dans le commentaire de l'article 2, la Commission précisait ainsi les justifications de la "préférence communautaire" :

"Cet article, qui vise le temps total d'antenne du programme (à l'exclusion du temps consacré à la diffusion d'informations, de manifestations sportives et de jeux, de publicité ainsi qu'aux services de télétexte) de chaque radiodiffuseur installé sur le territoire communautaire, a pour but de garantir une place substantielle aux oeuvres audiovisuelles, notamment cinématographiques, d'origine communautaire - quel que soit l'Etat membre d'origine. L'objectif étant de favoriser directement l'emploi dans les industries culturelles, ne sont pas prises en considération certaines catégories de programmes qui ne demandent que peu ou pas de travail créatif, notamment de nature sportive ou ludique.

"Le temps total d'antenne, c'est-à-dire la durée de l'ensemble de la programmation d'un organisme de télévision, semble être le meilleur critère de référence pour déterminer l'impact du radiodiffuseur et pour servir de fondement à l'application de la préférence. En fixant un pourcentage, cette disposition permet de moduler l'obligation incombant à chacun des radiodiffuseurs selon leur importance relative. Toutefois, eu égard aux différences de régimes entre les Etats membres, à la nature juridique variable des radiodiffuseurs et à l'importance

économique inégale de ceux-ci, une progression "ratione temporis" a été introduite pour offrir une période d'adaptation aux radiodiffuseurs qui ne sont pas actuellement soumis à un tel régime de préférence. Il en est de même pour l'article 3.

"Aux fins d'application du seuil général par les câblodistributeurs qui redistribuent à la fois des programmes d'Etats membres et de pays tiers, les programmes émanant de radiodiffuseurs des Etats membres seront considérés dans leur totalité comme des oeuvres communautaires, quelle que soit la composition du programme lui-même.

"Dans le cadre du seuil général, il existe également une obligation à la charge des radiodiffuseurs d'inclure dans leurs émissions primaires un certain nombre d'oeuvres communautaires qui n'ont pas encore fait l'objet d'une diffusion télévisée au sein de la Communauté. L'objectif spécifique de cette disposition est de garantir aux nouvelles productions audiovisuelles communautaires une place dans la programmation des télévisions au sein de la Communauté. Il s'agit de favoriser l'amortissement de ces productions sur le marché communautaire, ainsi que d'apporter un flux d'argent frais afin de maintenir et de créer des emplois dans les industries culturelles de la Communauté.

"Dans la mesure où elle vise, par le biais de la distribution, à assurer un développement des oeuvres communautaires nouvelles, cette obligation, à la différence de la précédente disposition, exclut de son champ d'application les organismes de retransmission par câble ou voie hertzienne. En cas d'oeuvres communautaires de coproduction, chaque organisme intérieur de radiodiffusion télévisuelle qui participe à une coproduction peut faire entrer en ligne de compte, sous le quota des premières diffusions, sa propre première diffusion de cette coproduction, même si la coproduction fait l'objet d'une première diffusion télévisée dans la Communauté par un des autres coproducteurs.

"Il peut être précisé que cet article est inspiré de mécanismes existants ou en projet dans certains Etats membres. Ainsi, les cahiers des charges applicables aux organismes français de radiodiffusion télévisuelle prévoient de réserver 60 % de la diffusion d'oeuvres de fiction télévisuelle ou cinématographique à des oeuvres émanant d'Etats membres de la Communauté économique européenne. De même, la législation italienne vise actuellement à soutenir à la fois la production et la distribution d'oeuvres cinématographiques communautaires - en réservant à celles-ci 25 % du temps de

programmation de films -, ainsi qu'un projet de loi, présenté en 1985 par le gouvernement italien, qui propose de promouvoir la création d'oeuvres audiovisuelles, en affectant une part de la programmation (variable en fonction de la nature juridique des radiodiffuseurs) à la diffusion d'oeuvres originales produites en propre par le radiodiffuseur ou coproduites".

Les arguments développés par la Commission étaient à la fois négatifs (empêcher que l'application de réglementations nationales ne fassent obstacle à la libre diffusion d'émissions de télévision dans tout l'espace communautaire) et positifs, en adoptant l'inspiration de ces réglementations nationales, à savoir la promotion de la création audiovisuelle communautaire, tout en les harmonisant, à la fois pour les étendre et en renforcer l'efficacité, et pour fonder sur des règles communes la liberté de diffusion transfrontalière.

Le Conseil de Rhodes

Le Conseil européen, réuni à la fin de la présidence grecque à Rhodes, les 2 et 3 décembre 1988, allait relancer le débat en réservant une place importante à l'audiovisuel dans sa déclaration finale :

"Le Conseil européen a rappelé qu'il est de la plus haute importance d'intensifier les efforts, y compris par la coopération, pour renforcer la capacité audiovisuelle de l'Europe, qu'il s'agisse de la libre circulation des programmes, de la promotion du système européen de télévision haute définition ou d'une politique d'encouragement à la créativité, à la production et à la diffusion qui permettra de refléter la richesse dans la diversité de la culture européenne. Le Conseil européen estime important que les efforts faits par la Communauté soient déployés en conformité avec la convention du Conseil de l'Europe.

"Le Conseil européen demande au Conseil d'accélérer ses travaux sur la directive "télévision sans frontières", en notant que la Commission adaptera sa proposition à la lumière de la convention du Conseil de l'Europe.

"Le Conseil européen a accueilli avec grand intérêt la communication du gouvernement français reprise en annexe II et a approuvé la convocation au printemps prochain d'une réunion qui rassemblera toutes les parties prenantes du secteur de l'audiovisuel dans la Communauté, mais aussi hors de la Communauté et qui, en s'inspirant de l'expérience d'Eureka,

aura pour objet d'encourager l'émergence d'un véritable marché audiovisuel européen.

"Ces propositions contribueront à renforcer substantiellement l'identité culturelle européenne et feront l'objet de réflexions au niveau de la Communauté et en coopération avec les autres pays en Europe".

Politique dont le Conseil précisait le contenu dans une annexe à la déclaration finale en ces termes :

"Vers un espace européen de l'audiovisuel :

"Afin de concrétiser l'initiative européenne d'Eureka audiovisuel, des assises seront organisées au printemps prochain avec les Etats intéressés et les professionnels concernés (diffuseurs et producteurs, publics et privés, créateurs, publicitaires...). Ces assises de l'audiovisuel européen s'adressent d'abord à la Communauté, à ses Etats membres et à la Commission, mais seraient aussi ouvertes aux autres pays européens, y compris ceux d'Europe de l'Est, selon des modalités à définir, et dans le même esprit qui a présidé au lancement, en 1985, d'Eureka technologique. La France est prête à accueillir et à organiser ces assises.

"Dans cette perspective, les Etats intéressés et la Commission désigneront très rapidement un responsable Eureka audiovisuel. Les représentants ainsi désignés auront pour mission de procéder aux consultations nécessaires avec les professionnels et d'affirmer l'ambition d'Eureka audiovisuel : susciter l'émergence d'un véritable marché européen de l'audiovisuel et favoriser le développement des politiques d'achat et de production de programmes des chaînes de télévision publiques et privées.

"Le soutien des initiatives publiques et privées requerra la mobilisation de ressources adaptées. La France est, pour sa part, prête à mettre en place un financement spécifique substantiel.

"Les initiatives de la Commission (plan MEDIA) doivent être poursuivies et encouragées. La France souhaite qu'elles soient étendues à la production et à l'échange de documentaires, d'émissions de télévision scolaires et universitaires, de magazines d'information.

"Le tournage d'une grande oeuvre européenne sera entrepris en 1989".

Le débat d'adoption de la directive "télévision transfrontalière"

De fait, le processus d'examen de la proposition de directive allait connaître une nouvelle impulsion après le Conseil européen de Rhodes. Ainsi, la proposition a été successivement examinée lors d'une première réunion du Conseil "Marché intérieur", le 27 février 1989, puis d'une seconde le 13 mars suivant avant la réunion décisive du 13 avril 1989.

Au cours de cette réunion, le Conseil est parvenu à un "accord de principe" qui, sur certains aspects, apparaissait déjà en retrait par rapport à la proposition initiale de la Commission, notamment sur la préférence communautaire en matière de programmes.

Ainsi le Communiqué du Conseil indique seulement que "les Etats membres veillent, chaque fois que cela est réalisable et par des moyens appropriés, à ce que les radiodiffuseurs réservent à des oeuvres communautaires une proportion majoritaire de leur temps de diffusion, à l'exclusion du temps consacré aux informations, à des manifestations sportives, à des jeux, à la publicité ou aux services de télétexte. Cette proportion devra être obtenue progressivement".

"La Commission sera chargée de surveiller la mise en oeuvre de cette disposition. A cette fin, elle présentera tous les deux ans un rapport et, le cas échéant, des propositions de modifications".

Sans doute, un alinéa d'un style tout bruxellois apporte-t-il une nuance :

"Il sera tenu compte de l'intérêt des Etats membres et de la Commission de rechercher les instruments adéquats en vue d'encourager l'activité et le développement de la production et de la distribution audiovisuelles, notamment dans les Etats membres à faible capacité de production ou à aire linguistique restreinte".

Il faudrait reconnaître là la base juridique nécessaire au maintien de politiques nationales soutenant les productions autochtones ou communautaires.

Selon le même communiqué, la directive prévoirait que :

"Les radiodiffuseurs réserveront, chaque fois que cela sera réalisable, 10 % au moins de leur temps d'antenne à des oeuvres européennes de producteurs indépendants des radiodiffuseurs.

"La directive contiendra par ailleurs un chapitre concernant la protection des mineurs. Les Etats membres pourront, sous certaines conditions, suspendre provisoirement la retransmission d'émissions télévisées en cas de nuisance aux mineurs" (qui serait, par conséquent, le seul motif que les Etats pourraient licitement invoquer pour s'opposer à la diffusion sur leur sol d'une émission en provenance d'un autre Etat membre).

"La directive contiendra également, tout comme le projet de convention du Conseil de l'Europe, des dispositions concernant les interruptions publicitaires et la durée de la publicité. Elle admettra toutefois des conditions particulières pour les émissions d'un Etat membre ne pouvant être captées directement ou indirectement dans d'autres Etats membres".

Le désaccord demeurant quant au régime des droits d'auteur, la question était renvoyée au Comité des Représentants permanents.

Enfin, le communiqué donnait l'indication suivante :

"Les Etats membres feront en sorte que les travaux de la convention du Conseil de l'Europe en la matière soient achevés selon le programme établi dans cette enceinte, et que la Communauté puisse signer et devenir partie contractante à ladite convention".

La Commission des Communautés européennes, soucieuse en effet d'étendre la compétence communautaire à l'audiovisuel, non seulement sous l'aspect technique mais aussi sous ses aspects les plus évidemment culturels (réglementation du contenu des émissions) et, rejoignant, au moins dans un premier temps, la préoccupation de certains Etats (la France, au premier chef) de préserver les chances d'une production européenne d'images, a engagé une course de vitesse avec le Conseil de l'Europe.

Cet organisme détient en effet du Traité qui l'a fondé en 1949 une compétence en matière de culture qu'il a pleinement exercée en élaborant en particulier un certain nombre de conventions (convention européenne de la culture, protection du patrimoine, équivalence des diplômes et... audiovisuel figurent dans ces textes).

L'adoption d'un texte propre à la Communauté, sans préjudice du débat sur la compétence au regard des Traités, eût

pu se justifier si la directive européenne devait se distinguer de la convention du Conseil de l'Europe en cours d'élaboration pendant la même période, par des dispositions sensiblement différentes quant à leurs substances et quant à leur portée normative.

Force est de considérer que tel que se présente le projet de directive, au terme de la procédure de coopération et des dernières délibérations du Conseil, cette justification n'est pas des plus frappantes.

La "position commune" adoptée par le Conseil le 13 avril 1989

Réuni dans sa formation "Marché intérieur", le Conseil a adopté, après un premier examen par le Parlement européen, une "position commune" sur la proposition de directive.

Le texte arrêté sur les principaux points en discussion s'établit ainsi :

Après l'article premier consacré aux définitions, l'article 2 pose le principe de la libre transmission des émissions dans l'espace communautaire, les seules causes licites de suspension par un Etat étant l'atteinte "manifeste, sérieuse et grave" aux intérêts protégés à l'article 22, à savoir, d'une part, "l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs", notamment par des programmes comprenant "des scènes de pornographie ou de violence gratuite" (sauf si l'heure ou des dispositions techniques excluent que des mineurs puissent "normalement" voir ces émissions) ; et, d'autre part, la prohibition des "incitations à la haine pour des raisons de race, de sexe, de religion ou de nationalité".

Cette compétence maintenue aux Etats dans d'étroites limites pour suspendre la retransmission d'une émission sur leur territoire est surveillée par la Commission qui en contrôle l'usage par rapport au droit communautaire.

L'article 3 maintient la possibilité pour les Etats membres d'édicter des règles plus strictes ou plus détaillées mais seulement à l'égard des organismes de télévision "qui relèvent de leur compétence" (Ils ne peuvent s'en prévaloir pour s'opposer aux émissions en provenance d'un autre Etat membre, dès lors qu'elles respectent les normes minimales harmonisées par la directive).

En ce qui concerne la préférence communautaire, ou les "quotas" d'oeuvres communautaires, l'article 4 confirme une

rédaction très en retrait par rapport aux dispositions du projet initial :

"1. Les Etats membres veillent, chaque fois que cela est réalisable et par des moyens appropriés, à ce que les organismes de radiodiffusion télévisuelle réservent à des oeuvres européennes, au sens de l'article 6, une proportion majoritaire de leur temps de diffusion, à l'exclusion du temps consacré aux informations, à des manifestations sportives, à des jeux, à la publicité ou aux services de télétexte. Cette proportion, compte tenu des responsabilités de l'organisme de radiodiffusion télévisuelle à l'égard de son public en matière d'information, d'éducation, de culture et de divertissement, devra être obtenue progressivement sur la base de critères appropriés.

"2. Lorsque la proportion définie au paragraphe 1 ne peut être atteinte, elle ne doit pas être inférieure à celle qui est constatée en moyenne en 1988 dans l'Etat membre concerné.

Néanmoins, en ce qui concerne la République hellénique et la République portugaise, l'année 1988 est remplacée par l'année 1990.

"3. A partir d'une date fixée à deux ans après l'adoption de la directive, les Etats membres communiquent à la Commission, tous les deux ans, un rapport sur l'application du présent article et de l'article 5.

Ce rapport comporte notamment un relevé statistique de la réalisation de la proportion visée au présent article et à l'article 5 pour chacun des programmes de télévision relevant de la compétence de l'Etat membre concerné, les raisons pour lesquelles, dans chacun des cas, il n'a pas été possible d'atteindre cette proportion, ainsi que les mesures adoptées ou envisagées pour l'atteindre.

La Commission porte ces rapports à la connaissance des autres Etats membres, accompagnés éventuellement d'un avis. Elle veille à l'application du présent article et de l'article 5 conformément aux dispositions du Traité. Dans son avis, elle peut tenir compte notamment du progrès réalisé par rapport aux années précédentes, de la part que les oeuvres de première diffusion représentent dans la programmation, des circonstances particulières des nouveaux organismes de radiodiffusion télévisuelle et de la situation spécifique des pays à faible capacité de production audiovisuelle ou aire linguistique restreinte.

"4. Le Conseil réexamine la mise en oeuvre du présent article sur la base d'un rapport de la Commission, assorti des

propositions de révision que celle-ci estimerait appropriées, au plus tard à la fin de la cinquième année à compter de l'adoption de la présente directive.

"A cette fin, le rapport de la Commission tiendra compte notamment, sur la base des informations communiquées par les Etats membres en application du paragraphe 3, de l'évolution intervenue dans le marché communautaire, ainsi que du contexte international.

A l'article 5, une invitation, tout aussi peu contraignante, est adressée aux Etats membres :

"Les Etats membres veillent, chaque fois que cela est réalisable et par des moyens appropriés, à ce que les organismes de radiodiffusion télévisuelle réservent au moins 10 % de leurs temps d'antenne, à l'exclusion du temps consacré aux informations, à des manifestations sportives, à des jeux, à la publicité ou aux services de télétexte, à des oeuvres européennes émanant de producteurs indépendants d'organismes de radiodiffusion télévisuelle. Cette proportion, compte tenu des responsabilités des organismes de radiodiffusion télévisuelle à l'égard de son public en matière d'information, d'éducation, de culture et de divertissement, devra être obtenue progressivement sur la base de critères appropriés".

L'article 6 précise les critères retenus pour définir les "oeuvres européennes" (oeuvres originaires des Etats membres ou des Etats tiers parties à la convention du Conseil de l'Europe, ou encore des Etats avec lesquels la Communauté aura conclu des accords de coproductions dont la part européenne est majoritaire ; les oeuvres émanant de la RDA pourront être prises en compte par les émetteurs de la RFA comme des oeuvres émanant d'un Etat membre de la Communauté).

L'article 7 consacre le principe de la "chronologie des médias", enjoignant aux Etats de "veiller" à ce qu'aucune diffusion télévisuelle ou d'oeuvres cinématographiques n'intervienne avant l'expiration d'un délai de deux ans après le début d'exploitation en salles (délai ramené à un an pour les organismes ayant coproduit l'oeuvre).

Une disposition importante pour la France figure à l'article 8 puisqu'elle pourrait permettre le maintien du quota d'oeuvres francophones (mais à l'égard des seules émissions produites en France, sans qu'on puisse l'opposer aux émissions en provenance d'autres Etats membres) :

"Lorsqu'ils l'estiment nécessaire pour la réalisation d'objectifs de politique linguistique, les Etats membres ont la faculté, à condition de respecter le droit communautaire, de prévoir, en ce qui concerne certaines ou l'ensemble des émissions des organismes de radiodiffusion télévisuelle relevant de leur compétence, des règles plus détaillées ou plus strictes, notamment en fonction de critères linguistiques".

Le chapitre IV réglemente publicité et parrainage :

"Article 10 :

"1. La publicité télévisée doit être aisément identifiable comme telle et être nettement distincte du reste du programme grâce à des moyens optiques et/ou acoustiques.

"2. Les spots publicitaires isolés doivent être exceptionnels.

"3. La publicité ne doit pas utiliser des techniques subliminales.

"4. La publicité clandestine est interdite.

"Article 11 :

"1. La publicité doit être insérée entre les émissions. Sous réserve des conditions fixées aux paragraphes 2 à 5, la publicité peut également être insérée pendant des émissions, de façon à ne pas porter atteinte à l'intégrité et à la valeur des émissions et de manière à ce qu'il ne soit pas porté préjudice aux droits des ayants droit.

"2. Dans les émissions composées de parties autonomes ou dans les émissions sportives et les événements et spectacles de structure similaire comprenant des intervalles, la publicité ne peut être insérée qu'entre les parties autonomes ou dans les intervalles.

"3. La transmission d'oeuvres audiovisuelles telles que les longs métrages cinématographiques et les films conçus pour la télévision (à l'exclusion des séries, des feuilletons, des émissions de divertissement et des documentaires), à condition que leur durée soit supérieure à 45 minutes, peut être interrompue une fois par tranche complète de 45 minutes. Une autre interruption est autorisée si leur durée est supérieure d'au moins 20 minutes à deux ou plusieurs tranches complètes de 45 minutes.

"4. Lorsque des émissions autres que celles couvertes par le paragraphe 2 sont interrompues par la publicité, une période

d'au moins 20 minutes devrait s'écouler entre chaque interruption successive à l'intérieur des émissions.

"5. La publicité ne peut être insérée dans les diffusions de services religieux. Les journaux télévisés, les magazines d'actualités, les documentaires, les émissions religieuses et les émissions pour enfants, dont la durée est inférieure à 30 minutes, ne peuvent être interrompus par la publicité. Lorsqu'ils ont une durée d'au moins 30 minutes, les dispositions des paragraphes précédents s'appliquent".

Les articles 12 à 16 réglementent le contenu des messages publicitaires (prohibition notamment des incitations à la discrimination ; des publicités pour le tabac, les médicaments et traitements médicaux ; limitation de la publicité pour les boissons alcoolisées ; dispositions spécifiques de protection des mineurs).

L'article 17 édicte des règles communes minimales pour le "parrainage" d'émissions télévisées (identification, neutralité, interdiction de parrainage pour les personnes physiques ou morales ayant "pour activité principale" la fabrication, la vente ou la fourniture de produits de tabac ou de médicaments et traitements médicaux ; interdiction de parrainage des journaux télévisés et des émissions d'information politique).

En ce qui concerne les limitations de durée de la publicité, l'article 18 propose de les définir ainsi :

"1. Le temps de transmission consacré à la publicité ne doit pas dépasser 15 % du temps de transmission quotidien. Toutefois, ce pourcentage peut être porté à 20 % s'il comprend des formes de publicité telles que les offres faites directement au public en vue soit de vendre, d'acheter ou de louer des produits, soit de fournir des services, à condition que le volume des spots publicitaires ne dépasse pas 15 %.

"2. Le temps de transmission consacré aux spots publicitaires à l'intérieur d'une période donnée d'une heure ne doit pas dépasser 20 %.

"3. Les formes de publicité telles que les offres faites directement au public en vue soit de vendre, d'acheter ou de louer des produits, soit de fournir des services, ne doivent pas dépasser une heure par jour".

L'article 23 pose le principe du droit de réponse (ou de "mesures équivalentes" non précisées) à l'égard de tous les organismes de télévision pour toute personnes physique ou

morale dont les droits légitimes, "notamment" en ce qui concerne son honneur ou sa réputation, ont été lésés par des allégations "incorrectes". Il incombe aux Etats d'aménager ce droit et les procédures de contrôle juridictionnel.

Il est précisé que le projet de directive "n'affecte pas les droits et obligations des Etats membres qui découlent des conventions existant en matière de télécommunications et de radiodiffusion télévisuelle", dans les domaines qui ne font pas l'objet d'une coordination communautaire.

Enfin, le Conseil a décidé de ne pas inclure dans le champ d'application de la Directive les émissions de radiodiffusion sonore pour lesquelles "à l'heure actuelle, il n'a pas estimé nécessaire une réglementation".

De même, il a décidé de disjoindre les dispositions initialement prévues à propos du régime des droits d'auteur, renvoyé à un examen d'ensemble de cette question sur laquelle s'opposent, on le sait, les tenants d'un système très "libéral" et ceux d'un régime transfrontière du droit d'auteur et des droits voisins plus protecteur des auteurs et interprètes.

Il est prévu que les Etats membres transposent la directive au plus tard dans les deux ans qui suivront son adoption.

o
o o

Ce texte, qui porte des traces visibles de compromis, n'en a pas moins suscité d'ultimes controverses puisque son adoption par le Conseil du 13 avril n'a été obtenue, selon le commissaire responsable, M. DONDELINGER, que "d'extrême justesse".

Force est bien, en effet, de constater que les craintes exprimées par M. Adrien GOUTEYRON la veille de la réunion du Conseil où fut adoptée cette "position commune", le 13 avril 1989 se sont vérifiées. M. Adrien GOUTEYRON soulignait ainsi devant le Sénat (1) le 12 avril, en développant sa question orale, jointe à celles de MM. Yvan RENAR, Jean CLUZEL, Pierre-Christian TAITTINGER, François AUTAIN et Pierre LAFFITTE, toutes adressées à M. Jack LANG :

(1) J.O. Débats Sénat - Séance du 12 avril 1989, p. 166 et s.

"C'est de l'attitude de la France demain que tout dépend. Si la délégation française maintient sa position du 13 mars, la majorité qualifiée requise pour l'adoption du projet de directive sera dégagée (1) ; en effet, les douze pays de la Communauté économique européenne disposent, par le système de pondération prévu par le traité, de soixante-seize voix. Les trois pays qui ont d'ores et déjà manifesté leur hostilité au texte - la République fédérale d'Allemagne, le Danemark et la Belgique - disposent à eux trois de dix-huit voix. La France, quant à elle, dispose de dix voix.

"Par conséquent, si les dix voix françaises s'ajoutent aux dix-huit voix des pays qui ont déjà fait connaître leur hostilité, la directive ne sera pas adoptée à la majorité qualifiée de cinquante-quatre voix exigée par le traité. C'est donc bien, monsieur le ministre, de la France que tout dépend."

M. Maurice SCHUMANN, président de la commission des Affaires culturelles du Sénat abonde dans le sens de l'orateur et soulève même la question de la base juridique, s'interrogeant sur le rapport entre les dispositions proposées et les mesures nécessaires "à l'établissement et au fonctionnement du marché intérieur". (Si la directive avait été fondée non sur l'article 57 traitant de la libre circulation des services, comme elle l'est bien hardiment, mais sur l'article 235 autorisant les extensions de compétences, c'est l'unanimité, en effet, qui eût été requise (...)

(1) Après l'adoption de l'Acte unique européen, pour les délibérations du Conseil qui requièrent une majorité qualifiée, les voix des membres sont affectées, aux termes de l'article 148-2 du Traité, de la pondération suivante :

Belgique.	5
Danemark.	3
Allemagne.	10
Grèce.	5
Espagne.	8
France.	10
Irlande.	3
Italie.	10
Luxembourg.	2
Pays-Bas.	5
Portugal.	5
Royaume-Uni.	10

... et, dans le cas où elles doivent être prises sur la position de la Commission, les délibérations sont acquiescées si elles ont recueilli au moins 54 voix.

Sans doute, M. Jack LANG défendant par avance le vote favorable avait-il exposé devant le Sénat le 12 avril que cette position commune comportait quelques avantages pour la partie française : sur un premier point, ce texte "aura pour première vertu d'assurer la légalisation communautaire de notre système national de soutien à la production audiovisuelle et cinématographique, à l'ensemble de nos mécanismes, à l'ensemble de nos règles y compris celles que nous avons adoptées ici même au Sénat en matière de quotas linguistiques et communautaires, auxquels nous sommes très attachés."

Il présenterait encore un avantage sur ce deuxième point : "la préférence communautaire. Certes, elle n'est pas libellée comme j'aurais aimé, comme vous auriez aimé, comme les Français toutes tendances confondues auraient souhaité qu'elle soit libellée, comme elle l'est dans nos lois et dans nos règlements : 60 % européens dont 50 % nationaux. Notre bonheur aurait été évidemment complet si les autres pays s'étaient ralliés à notre position. Or, nous sommes les seuls, je dis bien les seuls, en Europe, à avoir introduit un tel système de quotas communautaire et linguistique. (. .)

"Ces mots et ce qu'ils expriment comme tradition juridique sont des choses abstraites dans la plupart des pays d'Europe ; je le regrette, je le déplore, j'en ai fait l'expérience moi-même maintes fois. Je considère, après avoir vécu moi-même cette situation depuis six ou sept ans, que c'est un premier progrès intellectuel que d'avoir fait introduire dans un texte communautaire l'idée d'une majorité de programmes audiovisuels d'origine européenne. Cette idée elle-même précisée dans le texte par trois éléments.

"D'abord, par ce que nous avons appelé, dans un langage un peu technocratique, un "cliquet", c'est-à-dire la constatation que le niveau de programmation audiovisuelle européenne auquel on est parvenu dans chaque pays ne pourra pas être abaissé. C'est une clause de stabilisation qui nous permet d'éviter que la situation n'empire, ce qui se produit depuis des années.

"Ensuite, par la progressivité : chaque pays doit s'engager à augmenter progressivement la part communautaire dans sa diffusion d'oeuvres européennes.

"Enfin -c'est très rare dans une directive- une procédure a été introduite, qui donne pouvoir à la Commission de surveiller l'application de ces engagements."

"Troisième disposition nouvelle, qui était, pour les autres pays d'Europe, du "chinois" : la chronologie des médias. C'est une idée typiquement française. Il a fallu oeuvrer pendant des mois et des années, de nombreuses réunions ont été nécessaires pour que cette idée soit admise et introduite dans ce projet de directive. C'est donc incontestablement une avancée. C'est une nouvelle étape et d'autres suivront."

Aussi, le ministre invite-t-il à considérer que : "il n'est pas possible de contester que ce texte, même s'il n'est pas complètement conforme à nos traditions, à nos exigences nationales, marque un progrès, que certains jugeront encore trop modeste et trop timide, mais qui constitue néanmoins une avancée. C'est une inversion de tendance qui, si nous continuons à aller de l'avant, pourra être la première étape d'une nouvelle dynamique."

M. Adrien GOUTEYRON nuance pour sa part ce "bilan globalement positif" : "Lorsque la directive sur la télévision sans frontière sera définitivement adoptée, aucun Etat membre de la Communauté économique européenne ne pourra s'opposer à la diffusion sur son territoire de chaînes étrangères qui en respecteront les dispositions, bien entendu. Ainsi, dans l'avenir, les Français recevront deux sortes de chaînes de télévision : les chaînes françaises, relevant de la réglementation française, d'une part, et les chaînes étrangères soumises au régime beaucoup moins contraignant de la directive, donc culturellement beaucoup moins protecteur, d'autre part. (1)

Qui est assez naïf pour croire que cette directive, si elle est adoptée en l'état, permettra non seulement de protéger notre patrimoine culturel, mais aussi celui des autres Etats membres de la Communauté et réussira à endiguer l'afflux sur les écrans européens des programmes américains, disons-le clairement ? Quel rempart offre, en réalité, un dispositif qui n'est guère plus contraignant qu'une déclaration d'intention contre la déferlante des programmes venus non seulement des Etats-Unis, mais aussi du Japon ou d'Australie et même de pays comme le Brésil ou l'Inde, où les coûts de production sont encore très faibles ? Déjà,

(1) On sait que la Cour de Justice a, dans une jurisprudence constante reconnu conformes au Traité les "discriminations à rebours" résultant pour des producteurs d'une réglementation nationale plus contraignante pourvu que l'Etat qui l'édicterait ne s'opposât pas à la libre circulation de produits d'autres Etats membres, conformes aux normes européennes, quand elles existent, ou à des "exigences raisonnables", même fixées à un niveau moins élevé (cassis de Dijon et bières allemandes).

nous le savons tous, 70 % des fictions que regardent les Européens sont produites à l'extérieur !

Comment ne pas redouter, dès lors, que tant d'années d'efforts pour préserver notre identité, notre culture, ne soient un jour prochain progressivement ruinées ?

Tout laisse à penser, hélas ! que les handicaps dont souffre la production européenne sortiront renforcés de l'adoption définitive de la directive. Comment n'être pas amer quand on avait espéré le contraire ? Comme se résigner à voir une directive communautaire desservir, non sans paradoxe, les intérêts de l'Europe, au profit de ceux des producteurs et distributeurs américains ?"

Sans doute la France a-t-elle obtenu que soit annexée au texte de la position commune du Conseil cette déclaration de la Commission relative à la "clause de non-recul" : "Dans l'exercice du rôle qui lui incombe et dans l'interprétation du droit, la Commission veillera au respect de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes en matière de contournement des règles nationales". Cette déclaration a été ajoutée à la demande de la France qui craint que les émetteurs n'aillent s'établir dans un Etat membre où la réglementation est moins sévère (un arrêt de la Cour a condamné une entreprise britannique qui s'était délocalisée uniquement pour contourner des dispositions fiscales nationales moins favorables).

Mais ne sont visés ici que les "abus de droit", possibles sans doute, tandis que demeurerait conformes au droit communautaire et libres de circuler, même vers la France, les émissions d'une chaîne belge ou luxembourgeoise par exemple ne respectant pas "l'ensemble des règles" françaises, la seule exigence étant désormais celle du respect des dispositions de la directive européenne, si peu contraignantes pour certaines.

Enfin, l'attitude de la Commission, telle du moins qu'elle ressort des déclarations du Commissaire luxembourgeois compétent, M. DONDELINGER ne laisse pas d'inspirer une certaine perplexité quant à la ligne suivie à Bruxelles.

Sans doute la Commission s'est-elle empressée de se féliciter de l'extension des compétences communautaires dans le domaine culturel (non sans viser des dispositions du Traité réglant la libre circulation des services et non les politiques nouvelles, art. 235, qui eussent requis l'unanimité du Conseil). Ainsi M. DONDELINGER invitait-il le Parlement européen à ne pas modifier trop sensiblement le texte de la position commune :

"Le but de cette directive est de donner à la télévision une dimension européenne : cela donne tout naturellement lieu à des controverses, car objectivement, la Communauté n'a pas de compétences en matière culturelle. Ceci ne gêne pas le Parlement, mais cela gêne la Commission européenne, qui a eu la tâche difficile de trancher entre deux conceptions fondamentalement opposées en ce qui concerne les quotas : si aujourd'hui la Commission devait accepter la position de la commission juridique (favorable à une rédaction plus contraignante des "quotas"), "à la minute même", il n'existerait plus de majorité qualifiée au Conseil sur une directive. Or, il faut "un minimum de texte" pour affronter une concurrence dont personne ne conteste l'existence. Si le Parlement repoussait la position commune, "on serait totalement bloqués" : refuser la directive, c'est refuser le marché intérieur, ce qui pourrait "avoir des incidences dans d'autres domaines... et inciterait à des comportements qu'on aimerait éviter", avec une mise en question par certains Etats membres de compétences communautaires." M. DONDELINGER a confirmé l'opposition de la Commission à l'idée de quotas à l'importation, une sorte de "ligne Maginot culturelle" qui lui semble inacceptable. Mais la Commission est prête à accepter de nouveaux amendements de la commission juridique en ce qui concerne la publicité et, partiellement, en ce qui concerne l'aide aux producteurs.

La "concurrence" qu'il s'agissait d'affronter était probablement celle du Conseil de l'Europe, élaborant la "convention européenne sur la télévision transfrontière".

Sans doute le Conseil européen de Rhodes, en invitant la Communauté à déployer ses efforts "en conformité" avec cette convention donnait-il à la fois le signal de cette compétition et l'indication implicite du recul sur la préférence communautaire dans la programmation.

Mais on peut s'interroger sur la validité d'une compétition qui aboutit, dès lors que le texte communautaire abandonne et la fixation explicite d'un pourcentage, et le

caractère obligatoire assorti d'un délai, à des textes aussi vagues que voisins (1) (2) :

Convention du Conseil de l'Europe :

Art. 10 - Objectifs culturels : "1. Chaque partie de transmission veille, chaque fois que cela est réalisable et par des moyens appropriés, à ce que les radiodiffuseurs réservent à des oeuvres européennes une proportion majoritaire de leur temps de transmission, à l'exclusion du temps consacré aux informations, à des manifestations sportives, à des jeux, à la publicité ou aux services de télétexte. Cette proportion, compte tenu des responsabilités du radiodiffuseur à l'égard de son public en matière d'information, d'éducation, de culture et de diversissement, devra être obtenue progressivement sur la base de critères appropriés (...)"

Texte de la Directive (selon la position commune du Conseil des Communautés du 13 avril 1989)

Art. 4 1. Les Etats membres veillent, chaque fois que cela est réalisable et par des moyens appropriés, à ce que les organismes de radiodiffusion télévisuelle réservent à des oeuvres européennes, au sens de l'article 6, une proportion majoritaire de leur temps de diffusion, à l'exclusion du temps consacré aux informations, à des manifestations sportives, à des jeux, à la publicité ou aux services de télétexte. Cette proportion, compte tenu des responsabilités de l'organisme de radiodiffusion

(1) Pour ne rien dire des interférences entre les obligations souscrites par les Etats membres des Communautés et signataires de la Convention du Conseil de l'Europe, le parallélisme des deux textes se marquant dans de nombreux articles, sans que les rédactions concordent cependant exactement.

(2) Sans doute, la Commission a-t-elle déclaré : "qu'elle est déterminée à s'acquitter pleinement de la mission qui lui est confiée par la directive de surveiller l'application intégrale de l'obligation de diffuser une proportion majoritaire d'oeuvres européennes. Elle est prête à y associer le Parlement européen. Elle est consciente de ce que la directive, si elle est indispensable, ne règle pas pour autant le problème de la production européenne. Elle confirme son intention de saisir les institutions communautaires après les assises de l'audiovisuel de propositions de nature à soutenir la production européenne pour lui permettre de s'adapter à la dimension communautaire de l'espace audiovisuel". Elle s'engage en outre à communiquer un rapport annuel au Parlement européen sur l'application des quotas d'oeuvres communautaires.

L'un des principaux "acquis" de cette longue bataille pour une politique communautaire de l'audiovisuel sera-t-il, une fois de plus, un renforcement des pouvoirs de la Commission ? Au moins en ce sens ne peut-on lui dénier une certaine persévérance...

télévisuelle à l'égard de son public en matière d'information, d'éducation, de culture et de divertissement, devra être obtenue progressivement sur la base de critères appropriés (...)"

Malgré les objurgations du Commissaire, M. DONDELINGER présentant le texte adopté par le Conseil devant le Parlement européen le 24 mai 1989, des amendements furent adoptés dont l'un vise à renforcer le caractère "contraignant" de la "préférence communautaire", rétablissant notamment le délai de quatre ans de la proposition initiale :

Ainsi, la position commune du Conseil indiquait que "les Etats veillent, chaque fois que cela est réalisable et par des moyens appropriés, à ce que les organismes de radiodiffusion réservent à des oeuvres européennes une proportion majoritaire de leur temps de diffusion".

Le texte adopté par le Parlement avec 267 voix pour, 19 contre et 5 abstentions est juridiquement plus contraignant puisqu'il dispose que "les Etats membres mettent tout en oeuvre, par des moyens appropriés et juridiquement efficaces, pour que les organismes de radiodiffusion télévisuels réservent, progressivement et en fonction de la situation en cours, une proportion majoritaire de leur temps de diffusion à des oeuvres européennes, dans un délai de quatre ans à compter de l'entrée en vigueur de la directive".

Le Parlement a également supprimé la dérogation permettant de porter de 15 à 20 % la durée maximale de publicité et renforcé le contrôle du parrainage.

Les déclarations du commissaire DONDELINGER à l'issue de ce vote n'ont sans doute ni éclairé, ni apaisé les parlementaires, une controverse s'étant notamment élevée sur la position qu'adopterait la Commission à propos des modifications de l'article sur les quotas. S'étant d'abord déclaré favorable à l'amendement devant l'Assemblée, M. DONDELINGER déclarait peu après, au cours de sa conférence de presse, que la Commission était opposée à l'idée de "quotas à l'importation, sorte de ligne Maginot culturelle qui lui semble inacceptable."

Une polémique s'instaurait alors entre certains parlementaires et M. DONDELINGER, affirmant qu'il soutiendrait l'adoption par la Commission d'une modification dont il donna la substance en langue allemande (1) et qui, selon

(1) Celle... qu'on parle à Munich, certains commentateurs de l'évolution de la proposition n'ayant pas craint d'évoquer un "Münich culturel".

lui, aboutirait à un renforcement de l'invitation à respecter des quotas d'oeuvres communautaires. Il s'agirait de remplacer le texte de la position commune "Les Etats veillent à ce que..." par "Sorge tragen dafür" ce qui pourrait se traduire par "prennent soin de..." ou "se préoccupent de...". On jugera de l'effet contraignant de cette formulation...

Déclarations que M. Jean-Pierre COT commenta en parlant d'un "sentiment de gêne" ; en glissant subrepticement deux mots en allemand dans une déclaration en français", M. DONDELINGER aurait induit en erreur l'assemblée selon des procédures qui font songer au Congrès de Vienne."

o
o o

C'est en principe le 14 juin que le Conseil devait adopter définitivement le texte de cette directive.

Sans doute le commissaire DONDELINGER a-t-il insisté dans sa conférence de presse peu après le vote du Parlement sur l'importance capitale de cette avancée "fondant la compétence communautaire dans le domaine de l'audiovisuel". On ne peut cependant que rapprocher de cette opinion la réflexion à laquelle M. Jack LANG s'est livré devant le Sénat en répondant aux questions orales le 12 avril, à la veille de l'adoption de la position commune enregistrant l'abandon des délais et du caractère contraignant des quotas d'oeuvres communautaires :

"C'est d'ici, de la France que le mouvement est parti en faveur de l'existence ou de la création d'un mécanisme de protection de programmes majoritaires européens.

"Chemin faisant, mesdames, messieurs les sénateurs, selon les heures, les trimestres ou les réunions, je me suis tour à tour félicité d'avoir été, aidé en cela par le Sénat et l'Assemblée nationale, à l'origine de cette idée, d'une politique culturelle européenne, et demandé si je n'avais pas eu tort de nous engager dans cette voie. Je m'en suis réjoui lorsque les décisions positives ont été prises. Parmi celles-ci figure la décision de proclamer chaque année une ville d'un pays d'Europe "capitale intellectuelle de l'Europe. On a commencé par Berlin ; cette année, c'est Paris ; l'année prochaine, ce sera une autre capitale d'Europe.

"Je m'en suis également réjoui lorsque notre fête de la musique du 21 juin a été acceptée par les autres pays pour devenir, cette année plus que jamais, fête européenne de la musique, permettant par là même aux jeunes de l'Europe entière de célébrer à la fois l'été, la musique, l'amitié et l'Europe.

"Mais je l'ai parfois regretté aussi. A cet égard, je me permets de rappeler le combat très difficile que nous avons mené au sujet du prix du livre : la loi qui avait été adoptée à l'unanimité ici, au Sénat, puis à l'Assemblée nationale, s'est heurtée à des attaques, des résistances venant en particulier, d'éminents membres de la Commission de Bruxelles.

Puis nous avons été traduits devant la Cour européenne de Luxembourg. Que de démarches avons-nous dû entreprendre, que de week-ends -je me permets de le dire-ai-je passés dans telle ou telle capitale de l'Europe pour essayer de convaincre les hauts fonctionnaires, les responsables, la presse, l'opinion publique, pays par pays, que notre système de prix du livre, qui existe d'ailleurs en République fédérale d'Allemagne, n'était pas en infraction avec la législation communautaire !

"Nous avons fini par l'emporter mais voyant à quel point, à Bruxelles, en particulier, la résistance était farouche, aujourd'hui encore, à l'idée même que la culture puisse bénéficier d'une politique particulière, j'ai ralenti le mouvement en faveur de l'établissement éventuel d'une législation communautaire sur le livre.

"L'idée existait -vous le savez- d'une directive communautaire pour le prix du livre. Mais lorsque j'ai constaté que, de nouveau, des clivages risquaient de s'instaurer entre les pays et que notre législation courait le risque d'être mise en procès, j'ai préféré que nous en restions là et que chacun des pays se contente de préserver son propre système. D'ailleurs, le prix unique du livre est, de fait, le système le plus généralement répandu à travers l'Europe.

"Tout à l'heure, l'un d'entre vous regrettait que les droits d'auteur ne figurent pas dans ce projet de directive. Permettez-moi de dire que j'en suis très heureux pour les auteurs.

"En effet, mesdames et messieurs les sénateurs, pour savoir de quelle manière la Commission de Bruxelles a rédigé ou fait rédiger ce que l'on a appelé le "livre vert" pour savoir de quelle façon, très longtemps, au nom de la liberté de circulation, elle a proposé des solutions qui risquaient de mettre à plat notre législation des droits d'auteur, je préfère que, pour l'heure, nous

en restions là plutôt que de risquer de mettre en péril, au nom d'une application théologique du traité de Rome, une législation pour laquelle beaucoup d'entre vous se sont battus pendant des générations et des générations.

"Tout cela pour rappeler l'environnement à la fois juridique, sociologique et culturel dans lequel nous nous situons".

On ne saurait mieux exprimer l'ambiguïté qu'il y a à soutenir l'extension des compétences communautaires dans le domaine culturel, si elle doit se traduire par une régression voire une mise à néant des traditions culturelles nationales et des dispositions qui visent à les protéger.

Au moins la partie française pourrait-elle insister pour que ces extensions ne se fassent pas sur la base des articles régissant l'établissement du marché intérieur, bien audacieusement sollicités (1) (et qui n'exigent que la majorité qualifiée au Conseil) mais bien par référence à l'article 235 du Traité qui autorise les actions communautaires nouvelles, tout en les soumettant à l'unanimité du Conseil.

o

o o

Malgré le compromis laborieusement défini sur les "quotas" d'oeuvres communautaires, le Conseil "Marché intérieur" qui, dans sa réunion du mois de juin, aurait dû adopter définitivement la proposition modifiée, ne parvenait finalement pas à réunir la majorité qualifiée nécessaire. La délégation néerlandaise a annoncé qu'elle ne se ralliait plus à la position commune modifiée, rejoignant les Etats membres qui avaient voté contre dès le 13 avril.

(1) Le Commissaire DONDELINGER a expressément confirmé devant le Parlement européen le 24 mai que "Effectivement, la Communauté n'a pas de compétence en matière culturelle : la Commission peut bien faire des propositions en ce domaine, mais elle n'est pas sûre de leur aboutissement. L'adoption de cette directive constituerait un pas important dans la voie de l'élargissement de la compétence de la Communauté". M. Jacques DELORS lui-même, commentant des propos du Ministre français de la Culture, déclarait le 15 mai 1989 : "M. Jack LANG est professeur de droit. Il devrait donc savoir que ni la culture ni l'éducation ne sont dans la compétence de la Communauté européenne. Cette attaque est particulièrement injuste, il suffit pour cela de regarder le traité de Rome".

En effet, ce sont cinq Etats constituant une "minorité de blocage" qui refusaient de se rallier à la proposition modifiée : outre les Pays-Bas, la RFA, pour des raisons constitutionnelles (compétence des Laender en matière culturelle), le Danemark (contestant la compétence communautaire tant pour intervenir en matière culturelle que pour réglementer la protection de l'enfance par exemple), la Belgique et la Grèce (demandant la reconnaissance d'aides nationales à la production).

Le Conseil dispose maintenant d'un délai allant jusqu'au 24 août (ou exceptionnellement jusqu'au 24 septembre, si la Commission l'autorise) pour prendre une décision. Si ce n'était pas le cas, la proposition de directive deviendrait caduque.

De toute façon, il incombera sans doute à la présidence française de reprendre l'initiative sur ce dossier controversé, où d'ultimes interventions d'un pays tiers excipant des dispositions du GATT ont sans doute ajouté un élément important.

Aussi longtemps que des normes communes ne seraient pas définies, la Commission entend en saisir, cas par cas, la Cour de Justice pour faire prévaloir, sur la base du principe de libre circulation des services, l'illégalité des entraves à la diffusion dans certains Etats membres d'émissions légalement produites dans d'autres Etats de la Communauté.

Sans doute, la Commission a-t-elle, par la voix du commissaire M. DONDELINGER, confirmé son intention de saisir les institutions communautaires, après les assises de l'audiovisuel de propositions de nature à soutenir la production européenne pour lui permettre de s'adapter à la dimension communautaire de l'espace audiovisuel.

Si le débat juridique est en effet clos avec l'adoption de la directive, il pourrait se poursuivre sur les mesures de soutien communautaire aux productions européennes.

Nul doute donc que la polémique ressurgisse aux "Assises de l'audiovisuel" qui doivent se tenir à Paris à la fin du mois de septembre 1989, selon le mandat donné à la France au Conseil de Rhodes, dans l'annexe à la déclaration finale du 3 décembre 1988, intitulée "vers un espace européen de l'audiovisuel" :

"Afin de concrétiser l'initiative européenne d'Eureka audiovisuel, des assises seront organisées (au printemps prochain) avec les Etats intéressés et les professionnels concernés (diffuseurs et producteurs, publics et privés, créateurs, publicitaires...). Ces assises de l'audiovisuel européen s'adressent d'abord à la Communauté, à ses Etats membres et à la

Commission, mais seraient aussi ouvertes aux autres pays européens, y compris ceux d'Europe de l'Est, selon des modalités à définir, et dans le même esprit qui a présidé au lancement, en 1985, d'Eureka technologique. La France est prête à accueillir et à organiser ces assises.

"Les représentants (des Etats) auront pour mission de procéder aux consultations nécessaires avec les professionnels et d'affirmer l'ambition d'Eureka audiovisuel : susciter l'émergence d'un véritable marché européen de l'audiovisuel et favoriser le développement des politiques d'achat et de production de programmes des chaînes de télévision publiques et privées.

"Le soutien des initiatives publiques et privées requerra la mobilisation de ressources adaptées. La France est, pour sa part, prête à mettre en place un financement spécifique substantiel.

"Les initiatives de la Commission (plan MEDIA) doivent être poursuivies et encouragées. La France souhaite qu'elles soient étendues à la production et à l'échange de documentaires, d'émissions de télévision scolaires et universitaires, de magazines d'information.

"Le tournage d'une grande oeuvre européenne sera entrepris en 1989".

o
o o

. Aides à la production

Ayant ouvert, en 1987, des procédures d'enquête sur la conformité aux dispositions de l'article 93 du Traité de certaines aides nationales à l'industrie cinématographique (à l'encontre du Danemark et des aides françaises : avances sur recettes et régime fiscal favorable des investissements dans ce secteur), la Commission, finalement, n'a pas formulé d'objection contre les mesures d'aides en elles-mêmes, mais contre le fait que l'octroi des aides était lié à certaines "pratiques discriminatoires" telles que l'obligation de réserver à des nationaux un certain nombre d'emplois dans l'équipe de tournage. Depuis, les autorités françaises ont émis une circulaire administrative publiée au Journal officiel du 3 mars 1989, selon laquelle les ressortissants

d'autres Etats membres de la CEE sont assimilés aux ressortissants français pour ce qui est de l'éligibilité aux aides.

En attendant l'acceptation par tous les Etats membres de règles communes minimum des émissions de télévision, l'admission de la licéité d'aides aux productions communautaires pourrait contribuer à résoudre au moins partiellement cette question difficile. On observera en outre qu'elles répondraient à l'un des critères de licéité des aides nationales définis par la Commission dans d'autres domaines : les aides ne doivent pas contribuer à développer des productions excédentaires au niveau communautaire. Or, dans le domaine des émissions de télévision, c'est bien d'un déficit qu'il s'agit, et qui ne pourra que s'accroître au fur et à mesure du développement des moyens de diffusion.

II - LES QUESTIONS SOCIALES

On sait que ce domaine était inscrit parmi les orientations prioritaires des présidences grecque et espagnole, de même que la prochaine présidence française a d'ores et déjà annoncé qu'elle entendait faire progresser l'Europe sociale au même rythme que l'établissement du marché intérieur.

Là encore, le bilan du semestre est contrasté :

- en matière de sécurité sociale, un fait marquant est la publication du second arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes sur l'exportabilité des prestations familiales françaises, confirmant le rôle moteur de la jurisprudence comme source du droit social communautaire ;

- en matière de protection des travailleurs, on mentionnera l'adoption des directives intéressant les mesures de santé et de sécurité sur les lieux de travail.

On analysera également différents documents communautaires :

- les nouvelles orientations du Fonds social européen,

- le projet de "Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux" proposé par la Commission.

A - L'arrêt de la Cour de Justice du 2 mars 1989
("Pinna 2", exportabilité des prestations familiales
françaises) (1)

Dans un premier arrêt rendu le 15 janvier 1986 (41/84, Rec. p. 1), la Cour de Justice des Communautés européennes avait fait droit à la requête d'un ressortissant italien, M. PINNA, travailleur salarié employé en France et qui avait attaqué la décision d'une caisse d'allocations familiales lui refusant les prestations du chef de ses enfants pendant la durée de leur séjour hors de France (en Italie, avec leur mère). La décision incriminée était fondée sur une disposition du Règlement 1408/71, adopté sur la base de l'article 51 du Traité, c'est-à-dire à l'unanimité, et qui instituait un régime particulier en faveur de la France, précisément en raison du niveau très sensiblement supérieur des prestations familiales qui y sont servies :

"Le travailleur salarié soumis à la législation française a droit, pour les membres de sa famille qui résident sur le territoire d'un Etat membre autre que la France, aux allocations familiales prévues par la législation de l'Etat sur le territoire duquel résident ces membres de la famille ; il doit remplir les conditions relatives à l'emploi auxquelles la législation française subordonne l'ouverture du droit aux prestations."

Par exception, la règle est donc, pour la France, le versement au taux de l'Etat de résidence et non la règle commune du paiement au taux de l'Etat d'emploi.

Estimant discriminatoire la décision qui lui était opposée, le sieur PINNA introduisit une action judiciaire qui aboutit à la saisine de la Cour de Justice de Luxembourg à titre préjudiciel par la Cour de Cassation.

Dans l'arrêt, la Cour, statuant sur cette demande préjudicielle, a jugé :

"L'article 73, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71 est invalide en tant qu'il exclut l'octroi de prestations familiales françaises aux travailleurs soumis à la législation française, pour les membres de leur famille qui résident sur le territoire d'un autre Etat membre (...)"

(1) Cf. analyse du premier arrêt dans le précédent rapport de la Délégation : 1^{re} S.O. 1988-1989, n° 125, T. II, p. 49 ets.

A la suite de cet arrêt, la Cour de Cassation a estimé que, "eu égard notamment aux règles institutionnelles définies à l'article 51 du Traité CEE, il subsistait une incertitude" sur les dispositions régissant désormais le service des prestations familiales aux travailleurs migrants soumis à la législation française.

En effet, cette annulation d'une disposition adoptée à l'unanimité des Etats membres aboutit à substituer le droit prétorien à la décision du Conseil normalement seul compétent pour régler les droits en matière de sécurité sociale des travailleurs migrants.

La Cour de Luxembourg n'ayant pas expressément substitué le régime de droit commun à la dérogation en faveur de la France qu'elle annulait, la Cour de Cassation a une nouvelle fois sursis à statuer et saisi la Cour à titre préjudiciel des questions de savoir :

"1. Si l'invalidation du paragraphe 2 de l'article 73 du règlement n° 1408/71 conduit à la généralisation du système de versement des prestations familiales défini au paragraphe 1er de ce texte ou impose, au contraire, l'adoption de nouvelles normes selon la procédure prévue à l'article 51 du Traité de Rome ;

2. Dans cette hypothèse, quel serait, durant la période transitoire, le système applicable aux travailleurs migrants soumis à la législation française."

La Cour de Justice des Communautés européennes, saisie par la Cour de Cassation française le 19 novembre 1987 a rendu son arrêt le 2 mars 1989, déclarant :

"Aussi longtemps que le Conseil n'a pas établi de nouvelles règles qui soient conformes à l'article 51 du Traité CEE, la déclaration d'invalidité de l'article 73, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71 entraîne la généralisation du système de versement des prestations familiales défini à l'article 73, paragraphe 1, du même règlement."

On observera d'une part que la Cour se substitue ainsi non seulement au Conseil à qui il appartient de statuer à l'unanimité sur ces matières et ainsi au pouvoir "législatif" de la Communauté, mais même au pouvoir constituant, dans la mesure où la disposition annulée faisait partie de l'"acquis communautaire" et était expressément visée dans les Traités d'adhésion de l'Espagne et du Portugal, modifiant ainsi la substance de la ratification autorisée par les Parlements des

Etats adhérents et des Etats anciennement membres dont la France.

De plus, la Cour en donnant son interprétation, contraire à la volonté unanime des Etats signataires du Règlement de 1971, comme à la volonté des Parlements des Etats membres définissant les conditions d'adhésion de l'Espagne et du Portugal, limite considérablement la compétence du Conseil dans l'exercice de ses compétences fondées sur l'article 51 : il ne pourra réformer le Règlement de 1971 que conformément à cette interprétation de la Cour.

On voit là un nouvel exemple du rôle prépondérant de la jurisprudence de la Cour de Justice en matière de droits des travailleurs, désormais largement encadrés par ce droit prétorien qui se substitue aux décisions que le Conseil tarde à prendre, précisément en raison des très grandes disparités qui marquent les régimes de protection sociale (1). Une application sans nuance du principe de non discrimination, allant très au-delà de la coordination des régimes sociaux, seule envisagée par le Traité, ne peut qu'engendrer des distorsions aboutissant à des tensions au détriment des régimes les plus généreux, d'autant plus choquantes quand elle portent sur des prestations non contributives (la France a ainsi été condamnée à "exporter" l'allocation du Fonds national de solidarité).

Le coût de l'exportabilité des allocations familiales a été chiffré, pour la France à quelque 170 millions de francs par an, et l'exportation du F.N.S. à 300 millions de francs par an.

La France a d'ores et déjà annoncé son intention de demander une renégociation des dispositions du Règlement de 1971, qui s'engagera au prochain Conseil des ministres des affaires sociales le 12 juin prochain. Mais on peut craindre que la position française ne soit bien isolée : les grands pays du Nord ont des prestations bien moindres ou par nature non exportables (aides au logement...) tandis que les pays du Sud qui ont d'ailleurs leurs principales communautés immigrées dans notre pays, entendront obtenir, sur la base de la jurisprudence de la Cour de Luxembourg, l'extension pure et simple de la règle du

(1) On ne peut que rappeler les observations de M. Jacques GENTON dans les conclusions adoptées par la Délégation pour les Communautés européennes le 6 juillet 1988 à propos des "Aspects sociaux du Marché intérieur : accès des ressortissants communautaires aux prestations sociales, y compris "garantie de ressources", soulignant que "les magistrats, jugeant de l'empyrée luxembourgeois du Kirchberg, sont exemptés de l'inconvénient de procurer les moyens de cette générosité idéale par l'impôt prélevé sur les contribuables-électeurs ou par les cotisations répercutées sur les prix de produits ou services soumis à une concurrence rendue inégale".

paiement au taux du pays d'emploi, c'est-à-dire la pleine exportabilité des allocations familiales au taux français même pour des enfants demeurant au Portugal ou en Grèce, conformément au projet de modification du Règlement rédigé par la Commission.

Certains commentateurs du second arrêt PINNA ont soutenu qu'il se différencierait du premier en ne visant que les allocations familiales stricto sensu et que pourraient être exemptées de l'exportabilité toutes les autres prestations "étroitement liées aux conditions économiques et sociales de l'Etat de résidence." Ainsi les allocations de rentrée scolaire, de parent isolé pourraient être liées à la résidence en France des enfants ouvrant droit à ces prestations.

Mais le véritable messianisme de la Cour de Justice qui entend interpréter le principe de non discrimination non comme un moyen d'éviter de pénaliser le travailleur migrant mais bien comme un moyen de favoriser la circulation des travailleurs, fût-ce en les avantageant par rapport aux nationaux, pourrait trouver là matière à s'exercer une nouvelle fois à l'occasion de recours qui ne manqueront pas de surgir des Etat pour lesquels l'"Europe sociale", c'est avant tout des transferts à leur profit, sur le compte d'une solidarité communautaire dont ils ne perçoivent que les avantages (peu soucieux, par ailleurs, d'instituer les droits sociaux minimaux qui les priveraient de l'avantage comparatif de coûts salariaux attractifs).

La réforme du Règlement de 1971 et de l'exportabilité des prestations familiales requiert l'unanimité du Conseil et donc l'assentiment de l'Italie, de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal qui ont d'ores et déjà fait savoir qu'ils s'opposeraient à tout régime dérogatoire en faveur de la France et que pour eux, la jurisprudence "Pinna 2" confirme en tout point l'arrêt "Pinna 1".

Une bataille d'interprétation des arrêts de la Cour de Justice est prévisible et ce dossier ne sera pas le moins délicat de ceux que la Présidence française aura à traiter, alors même que "l'espace social" figure parmi ses priorités affichées.

B - Les directives sur la santé et la sécurité des travailleurs

1. La directive-cadre sur la sécurité des travailleurs

Le Conseil des Ministres du Travail a adopté dans sa réunion des 16-17 décembre 1988 une position commune sur une très importante directive "concernant la mise en oeuvre de mesures pour promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail."

En présentant le texte de la position commune du Conseil, son président a souligné que l'approbation de cette directive marquerait un pas important vers la réalisation de la dimension sociale du marché intérieur.

En effet, cette directive constitue la base pour la mise en oeuvre future de l'article 118 A du Traité modifié par l'Acte unique européen, et notamment pour les travaux concernant les propositions de directive présentées par la Commission en mars 1988.

Comme prévu par l'article 118 A nouveau, cette directive contiendra seulement des prescriptions minimales. Par rapport aux législations nationales en la matière, la directive se limitera aux aspects indispensables. Néanmoins, le champ d'application est très large et vise des secteurs et des moyens de travail qui, jusqu'à présent, n'étaient pas couverts par la plupart des législations nationales.

La directive prévoit des futures directives pour des aspects particuliers. En effet, la Commission a déjà présenté cinq propositions de directive concernant respectivement les lieux de travail, les machines, les équipements de protection individuelle, (cf. ci-dessous) les écrans de visualisation et les charges lourdes.

Conformément à l'article 118 A, la directive essaie d'éviter des contraintes administratives, financières et juridiques, qui pourraient contrarier la création et le développement de petites et moyennes entreprises.

La directive prévoit notamment :

- des principes généraux concernant la prévention des risques professionnels et la protection de la sécurité et de la santé, l'élimination des facteurs de risque et d'accident, l'information, la consultation, la participation équilibrée selon les pratiques et/ou législations telles qu'elles existent dans les États membres, la formation des travailleurs et de leurs représentants selon des principes généraux communs ;
- une application à tous les secteurs d'activités privés et publics (activités industrielles, agricoles, commerciales, administratives, de service, éducatives, culturelles, de loisirs, etc.).

Soumise pour seconde lecture au Parlement européen les 23 et 24 mai 1989, cette position commune a fait l'objet d'amendements même si, finalement, les propositions de la Commission de l'environnement et visant à rendre obligatoire l'association des travailleurs aux décisions de l'entreprise n'ont pas pu réunir le quorum nécessaire. La Commission devra donc examiner les amendements du Parlement européen qu'elle soumettra ou non au Conseil en vue de l'adoption définitive de la directive-cadre.

2. La directive sur la sécurité des machines

Dans sa formation "marché intérieur", le Conseil a adopté le 21 décembre 1988 une position commune sur l'une des plus importantes directives se situant dans la ligne de la "nouvelle approche", définie dans la résolution du Conseil du 7 mai 1985. Elle s'inscrit dans le programme fixé par le Livre Blanc pour l'achèvement du Marché intérieur.

La mise en place de ce nouvel instrument juridique vise en particulier à harmoniser les dispositions nationales concernant la sécurité des machines neuves et à éliminer ainsi les obstacles aux échanges résultant de la disparité de ces dispositions.

Cette directive définit des "exigences essentielles" de sécurité et de santé, de portée générale, complétées par une série d'exigences spécifiques pour certaines catégories de machines. Des normes harmonisées au niveau européen seront élaborées par le Comité européen de normalisation (C.E.N.) et le Comité européen de normalisation électrotechnique (CENELEC). Ces normes concerneront la conception et la construction des

machines et permettront le contrôle de la conformité aux exigences essentielles.

Les fabricants pourront attester eux-mêmes la conformité de leurs machines aux exigences essentielles, bien que, en cas de besoin, ils puissent recourir à des examens par des tiers (laboratoires d'essais, centres de certification, organismes de normalisation...).

Pour certains types de machines présentant un potentiel plus important de risques, il est prévu une procédure plus contraignante de certification.

Sur le plan économique, elle couvre un peu plus de la moitié de la production du secteur de la mécanique dans la Communauté, c'est-à-dire environ 110 à 120 milliards d'Ecus. Son champ d'application est en effet d'une étendue très vaste puisqu'il recouvre aussi bien des machines d'une conception très simple que des machines et installations très complexes telles que les cellules et ateliers flexibles de fabrication. Cette directive sera, par ailleurs, complétée par d'autres directives spécifiques pour certaines catégories particulières de machines.

Sur le plan de la politique sociale, la portée de cette directive est également considérable. A travers les exigences essentielles qu'elle définit, la directive met en place une véritable législation communautaire en matière de prévention des accidents sur les lieux de travail.

Ayant été approuvée sans amendement par le Parlement européen statuant en seconde lecture le 24 mai 1989, selon la procédure de coopération, la proposition de directive devrait faire l'objet d'une adoption finale par le Conseil, avant son entrée en vigueur prévue pour le 1er janvier 1993 au plus tard.

3. Les trois directives d'application sur la sécurité du travail

Lors du Conseil des ministres des Affaires sociales du 5 avril 1989, une position commune a pu être arrêtée sur trois propositions de directives définissant des prescriptions minimales, au regard de la sécurité et de la santé, pour :

- les lieux de travail
- les équipements de travail (machines)

- les équipements de protection individuelle

Ces directives constituent les premières directives particulières au sens de l'article 16 de la directive-cadre concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail, directive-cadre à propos de laquelle le Conseil du 16 décembre 1988 avait arrêté sa position commune (voir ci-dessus).

Les directives devraient être transcrites dans le droit des Etats membres au plus tard le 31 décembre 1992.

● Lieux de travail.

La directive sur les lieux de travail s'appliquera à l'ensemble des travailleurs dans le territoire de la Communauté et établit des règles minimales pour les obligations des employeurs, entre autres en ce qui concerne l'information, la consultation et la participation des travailleurs. Elle prévoit :

- que les lieux de travail utilisés pour la première fois après le 31 décembre 1992 doivent satisfaire aux prescriptions minimales de sécurité et de santé figurant à l'annexe I (concernant notamment les points suivants : installation électrique, voies et issues de secours, détection et lutte contre l'incendie, aération des lieux de travail fermés, température et éclairage des locaux, locaux de repos, équipements sanitaires, ...);
- que l'employeur applique pour les lieux de travail utilisés avant le 1er janvier 1993 les prescriptions minimales de sécurité et de santé figurant à l'annexe II, moins sévères que celles prévues à l'annexe I, pendant un délai qui ne pourra excéder cinq ans après le 1er janvier 1993.

● Machines.

La directive s'appliquera à l'ensemble des machines, appareils, outils et installations utilisés au travail sur le territoire de la Communauté et prévoit des prescriptions minimales pour les obligations des employeurs, entre autres en ce qui concerne l'information, la consultation et la participation ainsi que la formation des travailleurs.

Elle prévoit que l'employeur doit se procurer et/ou utiliser :

- des équipements de travail qui, mis pour la première fois à la disposition des travailleurs dans l'entreprise ou

l'établissement après le 31 décembre 1992, satisfont aux dispositions des différentes directives communautaires applicables ou, dans la mesure où aucune autre directive communautaire n'est applicable ou ne l'est que partiellement, aux prescriptions minimales prévues à l'annexe ;

- en cas d'équipements de travail mis à la disposition des travailleurs dans l'entreprise ou l'établissement avant le 31 décembre 1992, l'employeur dispose d'un délai maximum de cinq ans après cette date pour assurer leur conformité aux prescriptions minimales prévues à l'annexe.

● Equipements de protection individuelle.

La directive s'appliquera à tous les équipements de protection individuelle utilisés dans les postes de travail sur le territoire de la Communauté et prévoit des prescriptions minimales pour les obligations des employeurs.

Elle prévoit notamment que l'employeur, avant le choix d'équipements de protection individuelle, doit procéder à une appréciation de l'équipement de protection individuelle qu'il envisage d'utiliser, appréciation qui comprend, entre autres, une analyse et une évaluation des risques qui ne peuvent pas être évités par d'autres moyens.

Selon la directive, les Etats membres doivent veiller à ce que soient fixées des règles concernant l'utilisation des équipements de protection individuelle, qui indiquent notamment les circonstances ou les situations de risques dans lesquelles l'utilisation d'équipements de protection individuelle est nécessaire. La directive comporte trois annexes.

o

o o

La directive "Equipements de travail" constituera, en matière de prescriptions minimales de sécurité au stade de l'utilisation de ces équipements, le complément d'une directive en cours d'adoption au Conseil Marché Intérieur (et qui édicte l'ensemble de normes obligatoires que les constructeurs de machines doivent respecter dès le stade de la fabrication de

celles-ci). La directive "Utilisation des Equipements de protection individuelle" sera de la même façon complémentaire d'une directive sur ces mêmes équipements pour laquelle une position commune du Conseil Marché Intérieur est prochainement attendue. C'est ainsi tout un dispositif qui se met actuellement en place.

Bien que ces dispositions, relevant du champ d'application de l'article 118 A nouveau du Traité de Rome complété par l'Acte unique européen, puissent être adoptées à la majorité qualifiée, c'est à l'unanimité que le Conseil a adopté une position commune sur chacune de ces propositions de directives, ce qui marque une grande cohésion dans la définition de normes communautaires de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs.

Néanmoins la bataille d'amendements qui s'est déroulée au Parlement européen lors de l'examen de la position commune du Conseil sur la directive-cadre "sécurité des travailleurs" (voir ci-dessus) pourrait resurgir au sujet de ces trois directives d'application et en retarder l'adoption définitive.

C - Les orientations du Fonds social européen

La réforme des Fonds structurels, qui s'est achevée en décembre 1988 par l'adoption des règlements d'application par le Conseil, a doté le Fonds Social Européen d'un nouveau règlement. Celui-ci prévoit que le F.S.E. intervient :

- prioritairement au titre des objectifs n° 3 (lutte contre le chômage de longue durée) et n° 4 (insertion professionnelle des jeunes),
- selon des règles d'éligibilité régionale et en interaction avec les autres Fonds (F.E.D.E.R. et F.E.O.G.A.-Orientation), au titre des objectifs n° 1 (régions en retard de développement), n° 2 (reconversion des régions en déclin industriel) et n° 5 (réajustement et développement des zones rurales), afin de mener des actions spécifiques sur le marché de l'emploi.

C'est dans ce contexte que la Commission a fixé, le 15 février, les orientations d'ensemble du Fonds Social pour les trois prochaines années. Ces orientations doivent permettre aux Etats membres de préparer leurs plans d'action et de sélectionner les

projets éligibles aux subventions communautaires. Puis, la Commission doit arrêter les "cadres communautaires d'appui" élaborés à partir de ces plans nationaux et qui serviront de vade-mecum à l'application d'une politique sociale communautaire que la Commission présente comme : "plus efficace et plus cohérente, puisque dégagée de la contrainte de son approbation en Conseil des ministres, comme en a décidé le Conseil Européen de Bruxelles en 1988."

Orientations concernant le chômage de longue durée : le chômage de longue durée n'a pas cessé de croître alors même que le chômage global voyait sa courbe de croissance s'infléchir. Six millions de personnes, se répartissant uniformément par classes d'âge et par Etats membres, sont aujourd'hui au chômage depuis plus de douze mois. La Commission propose à cet effet les priorités suivantes :

- "- développement d'actions combinant plusieurs types de mesures pour que la formation soit un réel facteur d'insertion professionnelle et d'intégration sociale,
- "- valorisation des potentialités locales de développement de l'emploi,
- "- aides à l'embauche dans des emplois stables nouvellement créés, et à la création d'activités d'indépendants,
- "- formation et insertion professionnelle des femmes qui, après une longue interruption, cherchent à rentrer dans le marché de l'emploi."

Orientations en faveur de l'insertion des jeunes : pour représenter un million de moins - soit cinq millions - que la catégorie précédente, les moins de 25 ans au chômage n'en constituent pas moins l'un des problèmes les plus épineux que la Communauté ait à résoudre. C'est le système de formation initiale qui se trouve en effet directement mis en cause par cette arrivée massive de jeunes non - ou mal - qualifiés, et c'est d'un effort de formation qu'il s'agit dans les priorités arrêtées par la Commission :

- "- action en faveur des jeunes qui quittent la scolarité sans avoir acquis les bases de connaissance leur permettant de suivre une formation professionnelle assurant à ces jeunes des qualifications élevées, adaptées aux besoins du marché et les menant vers un premier emploi stable,

- "- formations de base liées à une expérience professionnelle, en entreprise ou dans des centres appropriés, d'une durée ne dépassant pas la formation théorique,
- "- formations qui mènent à des qualifications élevées requérant l'utilisation substantielle des nouvelles technologies exigées par le marché du travail,
- "- aides à l'embauche dans des emplois stables nouvellement créés, et à la création d'activités indépendantes.

Afin de guider les Etats membres dans leur sélection de projets à soumettre à l'approbation de la Commission, celle-ci a défini un certain nombre de critères supplémentaires susceptibles de donner à ces projets un caractère préférentiel :

- "- situation dans des régions en retard, en crise ou rurales,
- "- actions à caractère transnational,
- "- formation dans les technologies de pointe,
- "- actions à caractère novateur,
- "- actions en liaison avec des entreprises appartenant à des secteurs liés à l'achèvement du grand marché ou des P.M.E., des coopératives, des associations,
- "- actions spécialement destinées aux handicapés, aux femmes ou aux travailleurs migrants."

On observera que l'introduction de critères régionaux dans l'attribution des crédits du Fonds Social constitue une novation qui, outre qu'elle brouille quelque peu les missions respectives des différents fonds (la correction des déséquilibres régionaux est l'affaire du F.E.D.E.R.), ne peut que défavoriser la partie française dont les indices économiques se situent généralement au-dessus des moyennes communautaires permettant de prétendre aux subventions.

D - Le projet de "Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux"

A partir d'un avis préliminaire du Comité économique et social de la Communauté, la Commission a publié le 17 mai 1989 un "avant-projet de Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux", visant à définir la "dimension sociale du marché

intérieur", présentée comme l'indispensable contrepartie de l'espace économique sans frontières promis pour 1993.

Dans cet avant-projet, la Commission propose que les chefs d'Etat et de gouvernement proclament dans le cadre d'une Déclaration solennelle le contenu de la Charte sociale. Elle demande aussi qu'un mandat lui soit donné de "produire, au plus tard au 30 juin 1990, un programme d'action ainsi qu'un premier ensemble d'instruments communautaires afin de mettre en oeuvre la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux en utilisant à cette fin les procédures et les instruments prévus au Traité". Cet avant-projet serait examiné par les ministres du travail et des affaires sociales, lors du Conseil du 18 juin ainsi que par les partenaires sociaux. Sur la base de ces avis, la Commission adoptera son projet définitif en juillet prochain.

Justifiant la nécessité de dispositions communautaires spécifiques en plus des conventions de l'Organisation internationale du Travail ou de la Charte sociale élaborée par le Conseil de l'Europe et modifiée en 1988 (mais non ratifiée sous cette forme par tous les Etats membres de la Communauté) la Commission présente ainsi les orientations de l'avant-projet qui sera soumis au Conseil :

La Charte devrait comporter les droits suivants :

. Amélioration des conditions de vie et de travail

"Le développement d'un grand marché européen du travail, doit amener une amélioration des conditions de vie et de travail des travailleurs dans la Communauté européenne. Ce processus s'obtiendra par un rapprochement dans le progrès de ces conditions.

"Ce rapprochement concerne tout d'abord l'aménagement et la flexibilité du temps de travail notamment en fixant une durée maximale de travail par semaine et en visant d'autres formes de travail que le travail à durée indéterminée, par exemple le travail à durée déterminée, le travail à temps partiel, le travail intérimaire, le travail de nuit et le travail posté, etc.

"Cette amélioration devra également entraîner, là où il est nécessaire, le développement de certains aspects de la

réglementation du travail, tels que les procédures de licenciement collectif ou celles concernant les faillites.

. Droit à la libre circulation des travailleurs salariés et indépendants

"Déjà prévu dans le Traité (Art. 48 - 5d, 52-58), ce droit permet d'exercer toute profession et tout métier dans la Communauté dans les conditions s'appliquant aux ressortissants du pays d'accueil, sous réserve des dispositions du droit communautaire ce qui implique le bénéfice de l'égalité de traitement dans tous les domaines, ainsi que la poursuite de l'harmonisation des conditions de séjour dans tous les pays de la Communauté. Il est clair à cet égard que la protection sociale doit par ailleurs être étendue à tous les travailleurs communautaires amenés à exercer un emploi dans un pays d'origine dans des conditions identiques à celles reconnues au travailleur du pays d'accueil.

. Emploi et rémunération

"Tout emploi doit être justement rémunéré. Il convient à cet effet que : soit par la loi, soit par la négociation collective au niveau national, régional, interprofessionnel, sectoriel, ou au niveau de l'entreprise, selon les spécificités de chaque Etat membre, soit institué un salaire décent ainsi que des règles permettant d'assurer aux travailleurs soumis à un régime de travail autre que le contrat à durée indéterminée un salaire de référence équitable.

"Dans le même esprit, la Commission estime que les salaires ne peuvent faire l'objet de retenue, de saisie ou cession, conformément aux dispositions nationales, que s'ils ne privent pas le salarié des moyens nécessaires pour assurer son entretien et celui de la famille.

. Droit à la protection sociale

"Selon les modalités propres à chaque pays, tout citoyen de la Communauté européenne a droit à une protection sociale adéquate. Cela vaut pour tous les travailleurs quel que soit leur statut et quelle que soit la taille de l'entreprise dans laquelle ils travaillent. Dans ce contexte, la Commission estime nécessaire la

mise en place d'un revenu minimum pour les travailleurs exclus du marché du travail.

. Droit à la liberté d'association et à la négociation collective

"L'avant-projet de la Commission réaffirme le droit de tout employeur et tout travailleur dans la Communauté européenne à s'associer librement à des organisations professionnelles ou syndicales de son choix.

"Les modalités d'exercice de ce droit sont multiples : elles vont de la liberté syndicale au droit de grève -étant bien entendu qu'il doit être également reconnu qu'il est possible de renoncer à ce droit sans que, dans l'un ou l'autre cas, il puisse en résulter un dommage personnel ou professionnel. C'est dans ce contexte qu'il convient d'encourager, à tous les niveaux, le dialogue social.

. Droit à la formation professionnelle

"La Commission affirme le principe que tout travailleur de la Communauté européenne a droit à poursuivre sa formation professionnelle au cours de sa vie active et que des dispositifs de formation continue et permanente doivent être mis en place à cet effet, notamment en matière de congé-formation.

. Droit à l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes

"L'égalité de traitement et de chances entre les hommes et les femmes doit être assurée et développée.

. Droit à l'information, à la consultation et à la participation des travailleurs

"L'information, la consultation et la participation des travailleurs doivent être développées, selon les modalités adéquates et en tenant compte des dispositions légales et conventionnelles ainsi que des pratiques en vigueur dans les pays de la Communauté européenne. Ceci vaudra notamment dans des entreprises ou des groupes comportant des établissements ou des entreprises situés dans plusieurs pays de la Communauté européenne.

. Droit à la protection de la santé et de la sécurité dans le milieu de travail

"Tout travailleur doit bénéficier de conditions satisfaisantes de protection de santé et de sécurité notamment de son milieu de travail et les mesures adéquates doivent être prises en vue de poursuivre l'harmonisation dans le progrès des conditions existantes dans ce domaine.

. Protection des enfants et des adolescents

"Sans préjudice des règles plus favorables, notamment celles assurant par la formation leur insertion professionnelle, l'âge minimum d'admission au travail doit être fixé à seize ans. De plus, tout jeune de plus de seize ans, exerçant un emploi, doit percevoir une rémunération équitable et les règles du droit du travail doivent être aménagées en faveur des jeunes travailleurs.

. Personnes âgées

"Le minimum, selon la Commission est que tout citoyen de la Communauté européenne en retraite ou pré-retraite bénéficie d'un revenu lui assurant un niveau de vie décent ce qui implique pour ceux d'entre eux qui se verraient exclus du droit à la pension, et qui n'auraient pas d'autres moyens de subsistance suffisants de bénéficier d'un revenu minimum.

. Personnes handicapées

"La Commission affirme qu'en vue de l'insertion aussi complète que possible dans la vie active des personnes handicapées, des mesures spécifiques doivent être prises notamment en matière de formation, d'insertion et de réadaptation professionnelle des personnes handicapées."

La Commission précise que la mise en oeuvre de ces droits sociaux suppose des initiatives qui "relèvent selon le cas de la responsabilité des Etats membres et des entités qui les constituent ou de la responsabilité de la Communauté européenne, en s'inspirant du principe de la subsidiarité, et nécessitent l'implication des partenaires sociaux. Dans le souci d'obtenir le plus important appui politique, la Commission propose que le Conseil européen proclame de manière solennelle ces droits sociaux fondamentaux et lui donne mandat de préparer

tout en poursuivant son travail en matière sociale dans le cadre du Traité amendé par l'Acte unique avant le 30 juin 1990 au plus tard un programme d'action ainsi qu'un ensemble d'instruments communautaires y afférant. Il doit être clairement affirmé par ailleurs que cette proclamation solennelle ne peut justifier, lors de sa mise en oeuvre, des régressions par rapport à la situation actuellement existante dans chaque Etat membre en matière sociale."

La mention du principe de subsidiarité suffira-t-elle à désarmer la prévention de certains Etats membres à l'égard d'une entreprise où ils voient plus que l'amorce d'une harmonisation des droits sociaux alors que le Traité ne prévoit qu'une simple coordination, voire une ingérence dans la négociation entre les partenaires sociaux ?

On ne peut que mentionner la nette opposition de la Grande-Bretagne par exemple aux modifications apportées par le Conseil de l'Europe à la Charte sociale européenne, qui augure mal de négociations d'instruments communautaires contraignants.

Enfin, on rappellera que l'Acte unique européen a confirmé, dans l'article 100 A introduit dans le Traité de Rome, que les dispositions "relatives aux droits et intérêts des travailleurs salariés" continuaient de relever de décisions prises à l'unanimité par le Conseil, seules les mesures visant à "protéger la sécurité et la santé des travailleurs" ressortissent aux termes de l'article 118 A nouveau de décisions prises à la majorité qualifiée.

On sait que le Parlement européen notamment, entend faire prévaloir une acception très extensive de l'article 118 A nouveau, au détriment des articles 100 A et 51, en opposition sur ce point avec le Conseil.

Nul doute que la définition des "instruments" que la Commission proposera pour donner un caractère contraignant aux "droits sociaux fondamentaux" ne donne lieu à de belles batailles de procédure et à de savantes gloses du Traité modifié par l'Acte unique européen.

Compte tenu des positions de certains Etats membres à l'égard de cette Europe sociale où ils ont tôt fait de voir une Europe socialiste, l'option entre vote à la majorité qualifiée ou vote à l'unanimité, selon la base juridique choisie, ne serait pas en effet dénuée de portée.

CHAPITRE VI

LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

I - LA FIXATION DES PRIX AGRICOLES POUR LA CAMPAGNE 1989-1990

Les ministres de l'agriculture de la Communauté européenne sont parvenus samedi 22 avril à un accord sur la fixation annuelle des prix agricoles et des mesures connexes pour la campagne 1989-1990.

Cet accord obtenu à l'unanimité atténuée de façon sensible les propositions rigoureuses de la Commission, grâce à une meilleure prise en compte des perspectives qu'offre la conjoncture dans certains secteurs.

A - Les propositions de la Commission

1. Le niveau des prix

Selon la Commission, la situation et les perspectives à moyen terme des marchés agricoles justifiaient la poursuite de la politique restrictive des prix menée depuis plusieurs années, de façon à ne pas contrecarrer la politique de stabilisation en cours. Compte tenu de l'effet combiné des stabilisateurs, des mesures connexes et des décisions agri-monétaires, la Commission

s'attendait à une légère baisse du niveau moyen des prix de marché pour la campagne 1989/1990.

Tenant compte de cette situation, elle proposait le maintien des prix institutionnels pour la majorité des produits alimentaires, abstraction faite des conséquences éventuelles de l'application des stabilisateurs agricoles. L'application des stabilisateurs agricoles dans le secteur des céréales conduit ainsi à baisser le prix d'intervention de 3 % et à mettre en oeuvre une taxe de coresponsabilité supplémentaire de 1,6 % qui s'ajoute à la taxe de base de 3 %.

2. Les mesures connexes

- L'extension ou l'aménagement des stabilisateurs

Pour les pommes et les choux-fleurs, la Commission proposait l'instauration d'un seuil de production.

Dans le secteur du tabac, la Commission proposait une nouvelle répartition par variété des quantités maximales garanties.

- La maîtrise des productions

La Commission proposait des mesures d'encouragement à l'arrachage des pommiers.

- L'aménagement de l'intervention

La Commission proposait d'aménager l'intervention pour les céréales, le riz, les graines oléagineuses, les pois, fèves et féveroles, le vin et les agrumes. Il s'agissait en particulier de la diminution des majorations mensuelles pour les céréales, les oléagineux et les protéagineux.

- L'amélioration de la qualité

La Commission proposait des mesures en vue d'améliorer la qualité du froment tendre, du seigle panifiable, des graines de colza, de l'huile d'olive, des fourrages séchés et du riz de type "indica".

3. Les mesures agri-monétaires

La Commission proposait pour l'Allemagne et les Pays-Bas le démantèlement total des MCM. La Commission proposait d'autre part :

- pour les autres Etats membres à monnaies respectant toutes les disciplines du SME, l'élimination des MCM en deux étapes dont la première, au début de la campagne 1989/1990 ;

- pour l'Italie, le Royaume-Uni et l'Espagne, un démantèlement du tiers des écarts monétaires réels au 1er janvier 1989 ;

- pour la Grèce, le démantèlement proposé était établi de manière à obtenir en moyenne une hausse de prix proche de l'objectif du taux d'inflation pour 1980 (12 à 13 %).

B - La négociation et l'accord du 22 avril

1. Les réactions aux propositions de la Commission

Les propositions de la Commission ont soulevé de vives critiques dans la mesure où elles allaient au-delà des stabilisateurs automatiques de la production et de la dépense agricole institués en février 1988.

Les positions des Etats membres

La plupart des Etats membres ont principalement mis en cause les modifications que la Commission souhaitait apporter au fonctionnement des organisations communes de marché des céréales, des oléagineux et des protéagineux.

La France a, pour sa part, insisté sur certains points particuliers. Elle réclamait une plus grande souplesse dans la gestion des quotas laitiers et remettait en cause le mécanisme de la taxe de coresponsabilité laitière institué en 1976.

L'avis du Parlement européen

Le Parlement européen a sensiblement amendé les propositions de la Commission européenne en demandant la réaffectation d'une partie des économies conjoncturelles réalisées. Ces sommes devaient être destinées à compenser l'exemption de la taxe de coresponsabilité ou du prélèvement pour les 60 premières tonnes de lait livrées et les 50 premières tonnes de céréales produites.

2. L'accord du 22 avril

- Le contenu de l'accord

L'accord, conclu à l'unanimité le 22 avril après plusieurs jours de négociation interrompue par le Conseil des ministres de l'agriculture, apporte quelques améliorations utiles aux propositions discutées initialement, quelques éléments en sont particulièrement significatifs.

En ce qui concerne les céréales et les oléo-protéagineux, on constate un indéniable progrès par rapport aux propositions initiales de la Commission puisque le nombre des majorations mensuelles est maintenu et que la baisse prévue de ces majorations a été réduite de moitié.

Enfin, la Commission s'est engagée à fournir un rapport sur les problèmes posés par la taxe de coresponsabilité de base sur les céréales.

En ce qui concerne le secteur laitier, la taxe de coresponsabilité laitière est fortement réduite avec une exonération complète dans les zones défavorisées (plus de la moitié des producteurs français ne paieront désormais plus la taxe) et, d'autre part, sa réduction sensible dans les zones de plaine (taux de 1,5%), avec un régime particulier pour les petits producteurs dont le quota est inférieur à 60.000 litres (taux de 1%).

Enfin, en réponse à la demande française d'une augmentation des réserves nationales en faveur de certaines catégories prioritaires de producteurs, la Commission a pris l'engagement de déposer, avant le 31 juillet prochain, un rapport

sur le fonctionnement du système des quotas, assorti de propositions.

En ce qui concerne enfin les mesures agri-monnaétaires, la France a obtenu, comme cela avait déjà été le cas en 1985, le démantèlement intégral de ses M.C.M. négatifs pour l'ensemble des produits. Ce qui entraîne des hausses de prix en monnaie nationale.

- Les incidences de l'accord

Selon les calculs de la Commission européenne, les prix 1989/90 exprimés en Ecus baisseront en moyenne de 0,1% dans la C.E.E. par rapport à ceux de la campagne 1988/89. En tenant compte des ajustements agri-monnaétaires, les prix en monnaies nationales enregistreront une hausse moyenne de 1,3% sur l'ensemble de la C.E.E., compte non tenu de l'effet des stabilisateurs.

Du point de vue budgétaire par ailleurs, l'accord sur les prix entraînera une dépense supplémentaire de 46 millions d'Ecus (1 Ecu = 7 francs) en 1989 et de 373 millions en 1990 par rapport aux propositions de la Commission. Ce surcroît de dépenses est dû, pour plus de la moitié, aux décisions prises dans le domaine agri-monnaétaire.

- Les lacunes persistantes

L'accord du conseil agriculture n'envisage pas les mesures qui permettraient de compenser, par des interventions socio-structurelles appropriées, les effets négatifs de la mise en oeuvre des stabilisateurs sur le tissu rural des Etats membres. Un certain nombre d'indispensables mesures économiques destinées à ouvrir de nouveaux débouchés à la production ne sont pas plus abordées, qu'il s'agisse de la prime à l'incorporation de céréales ou de mesures favorisant les utilisations non alimentaires des produits agricoles. On ne peut que le regretter en constatant que le Conseil, modérant avec raison l'entêtement restrictif de la Commission, n'a pas su pour autant dépasser la logique de repli dans laquelle la Communauté semble continuer de s'enfermer.

Dans ces conditions, la Délégation, adoptant le 24 mai dernier des conclusions sur le rapport de M. Marcel DAUNAY (cf. Tome II du présent rapport d'information), a constaté que le paquet prix 1989-1990 n'atténuera pas la pression qui s'exerce

actuellement sur les revenus des producteurs et s'est inquiétée des conséquences de la poursuite d'une politique restrictive des prix sur les structures de production. La Délégation a enfin estimé nécessaire que la Communauté élabore un véritable plan d'accompagnement social de la crise économique que subit le monde agricole afin que les adaptations en cours soient surmontées sans que leurs conséquences humaines atteignent des dimensions inacceptables dans un des principaux ensembles économiques du monde.

II - LES AUTRES MESURES ADOPTEES PAR LE CONSEIL

Le Conseil agricole du 24 janvier 1989 et celui du 14 février 1989 ont pu parvenir à un accord sur certains dossiers importants jusqu'alors en suspens.

A - La réforme du marché de la viande bovine

Il faut rappeler que la Commission avait déposé en octobre 1988 un projet de réforme destiné à se substituer au régime transitoire né de la réforme de décembre 1986, qui venait à expiration le 31 décembre 1988. Prenant argument de ce que les mesures restrictives prises en décembre 1986 n'avaient pas permis de diminuer l'apport à l'intervention de quartiers de bétail, et se fondant sur le risque de nouveaux dérapages de la production dus au développement de la production de génisses, de vaches allaitantes et, dans certaines régions, de taurillons, la Commission avait proposé de rendre plus sévère le système de l'intervention tout en unifiant le régime des primes à la production.

Les propositions correspondantes se présentaient ainsi :

- S'agissant de l'intervention publique :

Fixation des prix d'achat par adjudication ;

- . Déclenchement des achats dans un Etat membre lorsque le prix de marché communautaire est inférieur à 88% du prix d'intervention, et lorsque le prix de marché de l'Etat membre est inférieur à 84% du prix d'intervention ;
- . Plafonnement des quantités achetées à 200.000 tonnes, sauf conditions exceptionnelles à déterminer par la Commission ou en cas de baisse de prix de marché significative ;
- . Possibilité d'achat de demi-carcasses au lieu de quartiers arrière ;
- . Maintien de la faculté du stockage privé.
 - S'agissant du régime des primes :
- . Non reconduction de la prime à la naissance des veaux (elle s'appliquait en Italie, Grèce, Irlande et Irlande du Nord) ;
- . Non reconduction de la prime variable à l'abattage (elle existait au Royaume-Uni) ;
- . Augmentation de 24 à 40 Ecus par tête de la prime au maintien des troupeaux de vaches allaitantes ;
- . Prise en charge de 10 Ecus par tête au lieu de 20 Ecus par tête de la prime complémentaire en Irlande, Irlande du Nord et Grèce ;
- . Augmentation de 25 à 40 Ecus par tête de la prime spéciale pour les animaux mâles par l'augmentation du nombre maximal d'animaux par exploitation de 50 à 75 et par l'extension du régime de la prime spéciale à l'Italie et au Royaume-Uni.

Le Conseil du 24 janvier 1989 a amélioré ces propositions sur certains points.

- En ce qui concerne l'intervention publique, les achats se feront par le biais d'adjudications, avec un plafonnement des quantités achetées à 220.000 tonnes par an pour toute la Communauté. Le Conseil réexaminera avant le 1er avril 1991 cette quantité maximale de 220.000 tonnes, compte tenu de l'expérience et des perspectives du marché.

Le déclenchement de ces achats par adjudication se fera lorsque le prix de marché communautaire est inférieur à 88% du prix d'intervention et lorsque le prix de marché de l'Etat membre est inférieur à 84% du prix d'intervention. En cas de situation anormale sur le marché, la Commission a la possibilité de

procéder à l'achat public de quantités supplémentaires. Ce filet de sécurité est déclenché dans les conditions suivantes :

- si, dans moins de trois Etats membres ou régions qui représentent au moins 55% de la production de bovins mâles, le prix de marché des carcasses de ces animaux descend au-dessous de 80% du prix d'intervention, la Commission déclenche le régime d'intervention pour les Etats membres concernés et toutes les offres égales ou inférieures à 80% du prix d'intervention sont acceptées ;
- si le prix communautaire moyen descend en-dessous de 78% du prix d'intervention pour une catégorie particulière, la Commission déclenche le régime d'intervention et toutes les offres inférieures à 80% du prix d'intervention sont acceptées.

- En ce qui concerne les différents régimes de primes, il a été décidé que la prime à la naissance des veaux et la prime variable à l'abattage seraient supprimées. Par contre, sont maintenues :

- la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes. Le niveau de cette prime est augmenté de 25 à 40 Ecus par vache. Il existe la possibilité pour les Etats membres d'accorder sur le plan national une prime complémentaire de 25 Ecus par vache. En ce qui concerne la Grèce, l'Irlande et l'Irlande du Nord, 20 Ecus de cette prime complémentaire sont financés par le F.E.O.G.A. ;
- la prime spéciale en faveur des bovins mâles. Elle s'élève à 40 Ecus par animal avec un plafond de 90 têtes et n'est octroyée qu'une fois dans la vie de l'animal de plus de 9 mois. L'Etat membre peut fixer un âge minimum de 12 mois. Cette prime pourra être versée, soit à la ferme, soit lors de l'abattage, étant bien entendu qu'elle devra bénéficier en définitive au producteur. En cas de paiement de la prime à l'abattage, le contrôle se fera par sondage. Une révision du fonctionnement de cette option du paiement lors de l'abattage est prévue avant le 1er avril 1991.

Ainsi se trouve prorogée de deux ans et rendue plus sévère encore la réforme restrictive de l'organisation commune du marché de la viande bovine introduite à la fin de 1986. Il est vrai cependant que l'on peut considérer en contrepartie comme positive l'harmonisation des primes à la production, dont la

disparité d'un Etat membre à l'autre altérerait la concurrence entre producteurs.

P) Les aides directes au revenu

1. La gestation

Il s'agit une nouvelle fois de la conclusion, le 23 janvier, d'un dossier qui avait auparavant fait l'objet de longues et infructueuses négociations au Conseil agriculture.

Dès avril 1987, la Commission des Communautés européennes avait proposé un régime d'aides transitoires aux revenus agricoles. Cette proposition avait soulevé de nombreuses critiques de la part des Etats membres. Face au blocage de ce dossier, le Sommet européen de février 1988 avait demandé qu'une décision soit prise avant le 1er juillet 1988.

En mai 1988, la Commission avait présenté une nouvelle proposition. Les aides aux revenus visaient temporairement les agriculteurs dont le niveau de revenu était inférieur à certains seuils fixés par rapport à des moyennes régionales ou nationales.

L'éligibilité des agriculteurs et le niveau des primes auraient été déterminés uniquement en fonction de critères de revenus indépendamment de la nature et du niveau des productions effectuées.

Ces aides, dont certaines auraient pu être co-financées par la Communauté, auraient dû être distribuées dans le cadre de programmes régionaux ayant reçu l'approbation de la Commission. En règle générale, dans le cas de la France, le financement national aurait dû être de 80%.

Après de longues et difficiles négociations, les ministres de l'agriculture des douze pays de la Communauté ont abouti, le 23 janvier 1989, à un accord politique qui s'est concrétisé par une décision définitive le 21 mars et l'entrée en vigueur le 1er avril 1989 d'un régime européen d'aides transitoires au revenu agricole.

Ce règlement diffère sur de nombreux points des propositions de la Commission. En particulier, il vise les agriculteurs les plus touchés par les mesures d'adaptation de la

P.A.C. Il laisse une importante marge de manoeuvre aux Etats membres, même si ceux-ci devront obligatoirement obtenir l'accord de la Commission avant toute mise en oeuvre nationale.

2. Le régime adopté

a) Les objectifs

L'article premier du règlement en établit l'objectif dans ces termes :

"Afin d'aider l'effort d'ajustement des exploitations agricoles familiales fragilisées, dans le contexte de la réforme de la politique agricole commune, par les nouvelles conditions de marché et qui, en raison de leur situation économique et structurelle, ne sont pas en mesure de mener à bien, seules, le processus d'adaptation, il est institué un régime communautaire en vertu duquel les Etats membres peuvent être autorisés à octroyer des aides transitoires au revenu agricole".

Ces aides peuvent notamment contribuer :

- "à sauvegarder le revenu à des niveaux équitables au cours d'un processus d'adaptation pouvant affecter la structure, l'organisation ou la gestion des exploitations agricoles ;
- "à alléger l'impact, en termes de revenus, découlant des obligations financières des exploitations agricoles ;
- "à soutenir le niveau du revenu agricole lors de l'effort de diversification de l'activité de l'exploitant en dehors de l'agriculture."

Cependant, "elles ne pourront être accordées en fonction des prix et/ou du volume de production de l'exploitation concernée".

Le texte communautaire ajoute que ces aides "ne doivent pas stimuler les productions agricoles ni entraîner des distorsions de concurrence". Il faut noter l'ambiguïté de ce passage. Toute aide qui, directement ou indirectement, influe sur le niveau de revenu n'a-t-elle pas un effet sur le niveau de production ? N'y a-t-il pas distorsion de concurrence lorsque seuls certains agriculteurs sont bénéficiaires ?

b) Les modalités

L'octroi d'aides directes au revenu obligatoire devra obligatoirement se faire dans le cadre de Programmes d'Aides au Revenu Agricole (P.A.R.A.), préalablement approuvés par la Commission. Les Etats pourront présenter des plans pluriannuels jusqu'au 31 mars 1993. L'élaboration et la mise en oeuvre de ces P.A.R.A. sont du ressort de chaque Etat membre, mais sont facultatifs aussi bien pour lui que pour les agriculteurs potentiellement concernés.

En ce qui concerne les caractéristiques de cette formule, il est intéressant de retenir les éléments suivants :

- Le P.A.R.A. "constitue le cadre général établi par l'Etat membre concerné en vue d'octroyer des aides au revenu sur un plan national, régional et/ou sectoriel".
- Le P.A.R.A. peut concerner l'ensemble du territoire national ou être limité à des régions, voire des parties de région...
- Chaque P.A.R.A. doit fixer : des objectifs, une zone géographique, le ou les secteurs agricoles concernés, les bénéficiaires potentiels et le montant global prévisionnel des dépenses.

Une large marge de manoeuvre est d'autre part reconnue aux Etats membres pour la mise en oeuvre du régime ; en effet, les administrations nationales peuvent déterminer les agriculteurs potentiellement bénéficiaires comme elles le souhaitent, à condition :

- de respecter les objectifs généraux ;
- que les agriculteurs potentiellement éligibles n'aient pas un revenu dépassant certains seuils. Le revenu familial global par unité de travail (ressources agricoles et extra-agricoles) ne peut en effet, en aucun cas, dépasser 70% du P.I.B. national par actif ou 90% du P.I.B. régional par actif ;
- que les "ménages pour lesquels l'activité agricole représente une partie non significative du revenu" soient exclus des bénéficiaires potentiels ;
- que les aides soient accordées à chaque bénéficiaire de façon dégressive et pendant un maximum de cinq années.

En ce qui concerne, enfin, le niveau de l'aide, le règlement communautaire est très vague. Il stipule que celui-ci doit être "déterminé sur la base du préjudice découlant, pour les bénéficiaires potentiels, de l'ajustement des marchés dans le contexte de la réforme de la politique agricole commune et de l'aménagement des organisations communes des marchés.

Les Etats peuvent établir le niveau des aides soit de manière forfaitaire, soit de manière individuelle.

- Si l'aide est établie de façon forfaitaire, le calcul se fait en deux étapes. Tout d'abord l'évaluation forfaitaire pour les exploitations de la zone et/ou du secteur concerné du "préjudice" subi. Ensuite, calcul de l'aide pour chaque bénéficiaire en fonction de données objectives relatives à sa propre exploitation (S.A.U., endettement...) dans la limite du préjudice forfaitaire.
- Si le montant de l'aide est établi de façon individuelle, les modalités de calcul et les critères retenus doivent avoir été acceptés par Bruxelles.

Ces modalités laissent, de fait, une grande marge de manoeuvre aux Etats membres qui pourront choisir de ne proposer ce régime qu'à certains de leurs agriculteurs. Cependant, afin d'éviter trop de distorsions de concurrence entre agriculteurs, mais aussi entre pays :

- "des montants maximaux de l'aide par unité de travail, exprimés en pourcentage du revenu moyen régional ou national" seront fixés ultérieurement (procédure comité de gestion) ;
- en aucun cas, l'aide ne peut dépasser 2.500 Ecus (17.500 F.) par an et par unité de travail.

c) Le financement

La Communauté pourra financer en partie certaines aides transitoires aux revenus agricoles, à condition que ces aides s'insèrent dans un P.A.R.A. déjà approuvé et qu'elles "concernent en outre des exploitations dont l'exploitant ou un membre de sa famille travaillant dans l'exploitation possède une capacité professionnelle suffisante et exerce l'activité agricole à titre principal".

Pour le calcul de la participation communautaire, un montant éligible sera déterminé, la Communauté ne prendra en

compte au maximum que deux unités de travail par exploitation et 1.000 Ecus par unité de travail et par an, même si l'aide totale réelle est supérieure. En outre, elle ne prendra en compte au cours des années que 85, 70, 55 et 40% du montant qu'elle a retenu pour la première année.

Dans les régions pauvres de la Communauté (pour la France, seuls la Corse et les D.O.M. sont concernés), la contribution communautaire s'élèvera à 70% du montant éligible.

Dans les autres régions, la participation communautaire sera de 25%. Un taux intermédiaire pourrait être fixé dans les zones pouvant bénéficier des Plans de Développement Rural de la Communauté.

Si l'on prend l'exemple d'une aide atteignant le montant maximum autorisé par an, 2.500 Ecus (17.500 F. environ), le financement communautaire serait de 1.750 F. dans la plupart des régions françaises.

Il faut enfin remarquer que ce régime d'aide pourrait être rendu plus sévère si le succès obtenu auprès des agriculteurs est trop important. En effet, les crédits communautaires affectés au financement de ce régime sont limités.

Le Conseil européen de Bruxelles de février 1988 a prévu la création d'une ligne budgétaire spéciale pour "le gel des terres" et les aides au revenu, plafonnée à 600 millions d'Ecus, dont 150 millions d'Ecus à la charge du F.E.O.G.A.-Garantie. Au sein de cette ligne budgétaire, le Conseil n'a pas décidé d'une répartition financière entre ces deux types d'actions.

Le règlement relatif aux aides transitoires au revenu précise à plusieurs reprises que le co-financement communautaire devra impérativement provenir de cette ligne budgétaire.

Si ces crédits ne sont pas suffisants, il prévoit que "des conditions supplémentaires d'éligibilité relatives aux P.A.R.A. peuvent être arrêtées".

C - L'aménagement du régime des quotas laitiers

Il s'agit du dédommagement des producteurs laitiers ayant participé au programme "S.L.O.M." de renoncement volontaire à la production en 1974 et 1984 et qui ont été défavorisés par la suite par l'application des quotas. Un quota global de 600.000 tonnes leur sera attribué et distribué par le canal des réserves nationales.

III - POLITIQUE COMMUNE DE LA PECHE

Le Conseil Pêche, réuni le 28 novembre, a adopté les prix d'orientation des produits de la pêche pour la campagne 1989. Dans l'ensemble, les variations de prix à la baisse sont de l'ordre de 2% et sont souvent atténuées par le jeu agri-monnaire, les prix étant fixés en Ecus.

Par ailleurs, au terme d'une longue négociation, les 9, 10 et 11 décembre, le Conseil Pêche a accepté à la majorité qualifiée (l'Espagne, l'Irlande et le Danemark ayant voté contre) l'accord final sur le "paquet" taux admissible de capture (T.A.C.S.) et quotas". Le texte de compromis adopté n'apporte que peu de modifications aux propositions de la Commission.

Une déclaration de la Commission s'engageant à réétudier en juin 1989 le volume des T.A.C.S. et la répartition des quotas entre pays au vu des résultats de recherches scientifiques en cours, a suscité le ralliement de la France au texte en discussion.

Le problème principal à résoudre a été la baisse importante des quotas d'églefin, dont dépendent les pêcheurs écossais : l'un des T.A.C.S. les plus importants est ainsi passé de 185.000 à 68.000 tonnes. Les Britanniques ont invoqué la "préférence de La Haye" accordée lors du traité d'adhésion et qui leur donnait droit à au moins 60.000 tonnes selon eux. En faisant jouer cette clause et les clés de répartition habituelles, le Royaume Uni est parvenu à obtenir 54.380 tonnes, le reste allant principalement

au Danemark. Ceci, ajouté à la concession accordée sur les stocks de "maquereau Ouest", a permis l'adhésion britannique au compromis d'ensemble.

CHAPITRE VII

LA POLITIQUE REGIONALE

On sait que l'Acte unique européen a donné une base juridique à la politique de subventions communautaires gérées par le Fonds européen de développement régional (F.E.D.E.R.) en complétant le Traité de Rome d'un Titre V consacré à la "cohésion économique et sociale". Ce titre assigne notamment à la Communauté la mission de "réduire l'écart entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées." Sur cette base, la Commission a élaboré un plan visant à assurer "la cohésion économique et sociale de la Communauté", dit "Plan Delors", dont l'instrument principal est le "renforcement" des fonds structurels selon les orientations suivantes : doublement, d'ici à 1992, de leurs crédits d'intervention, concentration au profit des régions moins avancées et coordination des différents moyens d'intervention.

Le "Plan Delors" comportait également une classification des objectifs assignés aux interventions des fonds structurels :

- promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement ("objectif n° 1") ;
- reconverter les régions, régions frontalières ou parties de régions... gravement affectées par le déclin industriel ("objectif n° 2") ;
- combattre le chômage de longue durée ("objectif n° 3") ;
- faciliter l'insertion professionnelle des jeunes ("objectif n° 4") ;
- dans la perspective de la réforme de la politique agricole commune :

. accélérer l'adaptation des structures agricoles ("objectif n° 5 a");

. promouvoir le développement des zones rurales ("objectif n° 5b").

Au titre de l'objectif n° 1 qui mobilise 80 % des crédits du F.E.D.E.R., la France n'a pu obtenir l'éligibilité que pour la Corse et les D.O.M. (1).

I - LES CREDITS F.E.D.E.R. : objectifs n°s 1 et 2

Au titre de l'objectif n° 2, qui ne mobilise que les 20 % restant des crédits du F.E.D.E.R., deux parts sont faites : 85 % sont répartis entre Etats membres, les 15 % restant étant "à la disposition de la Commission". C'est la Grande-Bretagne qui se taille la part du lion de la répartition de ces 85 %, avec près de 40 % de cette partie. La France devant en recueillir quant à elle 18,3 %.

Encore la Commission précise-t-elle qu'il ne s'agit que d'une "répartition indicative" de "parts attribuées aux fins de planification et qu'elles ne représentent ni des garanties ni des plafonds" à la différence de l'ancien système des quotas.

La Commission a publié le 8 mars 1989 (2) la liste des zones exigibles, sans doute théoriquement révisable, mais qui, pour des impératifs de stabilité des prévisions, "restera en vigueur jusqu'à la fin de 1991 au moins" a déclaré le commissaire responsable, M. Bruce MILLAN en présentant cette répartition.

(1) Cf. Règlement CEE n° 2052/88

(2) SEC 89/373

La répartition par Etat membre de 85 % des crédits destinés aux régions en déclin serait donc la suivante pour la période 1989/1993, en pourcentage des crédits d'engagement du F.E.D.E.R..

Pays membres	Pourcentage de répartition
Belgique	4,3
Danemark	0,4
Allemagne	8,9
Grèce	— (1)
Espagne	20,7
France	18,3
Irlande	— (1)
Italie	6,3
Luxembourg	0,2 ^p
Pays-Bas	2,6
Portugal	— (1)
Royaume-Uni	38,3

(1) La Grèce, l'Irlande et le Portugal étant, pour la totalité de leur territoire, éligibles à l'objectif n° 1 qui mobilise, rappelons-le, 80 % des crédits du F.E.D.E.R., et bénéficiant donc, avec l'Italie et l'Espagne, de l'essentiel des subventions communautaires, ne sont pas inclus au titre de l'objectif n° 2, réservé aux zones anciennement industrialisées et touchées par le déclin de la sidérurgie, du charbon, du textile, par exemple...

Les 15 % de crédits non répartis restent à la disposition de la Commission pour soutenir des initiatives présentant un intérêt particulier pour la Communauté.

Un premier règlement, adopté par le Conseil en 1988 (2052/88/CEE), avait défini les trois critères principaux définissant les régions dites "en déclin industriel" :

- le taux de chômage des trois dernières années doit être supérieur à la moyenne communautaire,

- le pourcentage des emplois industriels par rapport à l'emploi total doit être égal ou supérieur à la moyenne communautaire à partir d'une année de référence choisie au cours de la période allant de 1975 à aujourd'hui,

- une chute d'emplois industriels doit avoir été constatée par rapport à l'année de référence choisie.

En outre, les aides communautaires peuvent être étendues aux zones voisines des régions satisfaisant au premier et au troisième critère. Peuvent également bénéficier des crédits CEE les ensembles urbains où le taux de chômage est supérieur d'au

moins 50 % à la moyenne communautaire et qui ont subi des pertes substantielles d'emplois industriels. D'autres zones enfin, qui ont enregistré des pertes d'emplois importantes au cours des trois dernières années ou qui sont menacées par la restructuration de secteurs industriels vitaux pour leur économie sont également éligibles.

A partir de ces critères, la Commission a sélectionné les régions et les zones éligibles dans les douze Etats membres. Pour la France, elles se situent dans les départements suivants :

ZONES INDUSTRIELLES EN DÉCLIN

Départements concernés	Zones éligibles
Ardennes	Vallée de la Meuse
Aisne	Chauny, Soissons, Saint-Quentin, Thiérache
Somme	Abbeville-Ponthieu, Amiens, Santerre-Somme, Vimeu
Seine-Maritime	Barentin, Yvetot, Elbeuf, Louviers, Vallée de la Bresle, Caux-Maritime, Le Havre, Fécamp, Lillebonne
Nord	Sambre-Avesnois, Cambrai, Douai, Dunkerque, Lille, Roubaix-Tourcoing, Valenciennes
Pas-de-Calais	Bassin Minier Ouest, Boulogne, Calais, Lens
Moselle	Thionville, Bassin Houiller
Vosges	Epinal, Saint-Dié
Haute-Saône	Lure-Luxeuil
Territoire de Belfort	Territoire de Belfort
Maine-et-Loire	Cholet
Sarthe	Le Mans
Loire	Saint-Etienne
Régions adjacentes éligibles.	
Doubs	Montbéliard
Zones d'action préventive.	
Saône-et-Loire	Le Creusot, Montceau-les-Mines, Chalon-sur-Saône
Gard	Alès, Le Vigan
Charente-Maritime	La Rochelle
Pyrénées-Atlantiques	Lacq-Orthez
Tarn	Albi-Carmaux
Aveyron	Figeac-Decazeville
Vienne	Châtelleraut
Bouches-du-Rhône	Fos, Etang de Berre
Puy-de-Dôme	Issoire
Côtes-du-Nord	Lannion, Guingamp, Saint-Brieuc
Manche	Cherbourg
Loire-Atlantique	Saint-Nazaire
Allier	Montluçon
Meuse	Meuse du Nord
Meurthe-et-Moselle	Longwy

A partir de cette répartition fondée sur les critères définis par le Conseil sur proposition de la Commission, les États membres doivent maintenant établir des plans de développement régional dont la Commission examinera la conformité aux objectifs des interventions structurelles réformées et aux "priorités de la Communauté".

La Commission a engagé depuis la publication de la répartition régionale des crédits affectés à l'objectif n° 2 la phase de préparation des "cadres d'appui communautaire", au cours de consultations avec les autorités nationales, régionales et locales concernées. Ces cadres mettront en évidence les ressources de la Communauté qui devront être consacrées aux régions et objectifs concernés pour des périodes de trois ans, fournissant ainsi une base solide pour des programmes opérationnels. "L'objectif poursuivi est d'achever cet exercice d'ici au 30 septembre", déclare la Commission qui présente ainsi les orientations qu'elle entend suivre :

"Dans les régions concernées par l'objectif n° 2, la Commission recherchera des programmes contribuant à la création d'emploi. Les projets d'infrastructures continueront à attirer des aides, mais le F.E.D.E.R. réformé met l'accent sur les investissements productifs". (1)

"Les régimes nationaux d'aide régionale n'apportent pas une aide à toutes les régions figurant sur la liste des régions éligibles. Cela est dû au fait qu'il a été tenu compte des critères et priorités de la Communauté, permettant ainsi d'établir une carte des aides régionales de la Communauté. Etant donné que le règlement exige le cofinancement et la complémentarité (les États membres ne doivent pas seulement contribuer aux programmes aidés par la Communauté, ils doivent le faire de façon à permettre à la contribution de la Communauté d'exercer pleinement un effet complémentaire au lieu simplement d'aboutir à des économies de dépenses nationales), les États membres devront prendre l'initiative des dépenses dans certaines régions ne bénéficiant pas actuellement d'une aide, s'ils

(1) Eternelle chimère de la politique structurelle bruxelloise dont on voudrait croire qu'elle ait trouvé le secret de susciter un développement économique durable à force de subventions planifiées, à la suite de tant de "gosplan" pourtant généralement décevants, semble-t-il. La réponse de Mme Edith CRESSON à la question orale de M. Christian BONNET, qui l'interrogeait notamment sur l'efficacité de la politique régionale communautaire, ne dissipe pas toute inquiétude: "Le contrôle... constitue un problème majeur. Aujourd'hui, pour parler franchement, il n'est ni suffisant ni satisfaisant dans l'ensemble de la Communauté". (cf. J.O. Débats Sénat - 27 avril 1989, p.447).

souhaitent attirer les fonds communautaires. La Commission prendra toutes les mesures nécessaires pour que les actions relevant de l'objectif n° 2 dans les régions non actuellement couvertes par un régime national d'aides régionales ne compromettent pas la politique de concurrence communautaire."

La caractéristique en effet de la politique régionale telle qu'elle est entendue à Bruxelles c'est que les critères de déclenchement des subventions communautaires devraient être également ceux de la licéité des aides régionales nationales : une zone non éligible aux aides communautaires ne pourrait être aidée ni par l'Etat dont elle relève, ni par aucun fonds public territorial (ainsi ne pourraient prétendre à aucune aide d'aménagement du territoire ou aucune aide aux implantations industrielles ou reconversion gérées par les collectivités territoriales les régions françaises qui ne sont pas comprises dans la liste de l'objectif n° 2 ci-dessus ou qui ne seraient pas situées en Corse ou dans un département d'Outre-mer).

En revanche, les opérations situées dans les zones élues par la Commission au titre de l'objectif n° 2 bénéficieraient d'un avis de principe favorable de la Commission, subordonné cependant à une subvention de l'Etat national qui, on l'imagine, serait dans une position bien difficile pour la refuser quand bien même l'opération ne lui semblerait pas appeler le concours de la solidarité nationale (la Commission voudrait développer la négociation directe Bruxelles/collectivités territoriales de projets que l'Etat n'aurait plus qu'à financer à 50 % en général pour la France, le gouvernement central endossant ainsi l'impopularité des prélèvements fiscaux alimentant ces subventions, directs pour la part à la charge de l'Etat, indirects pour la part répartie par Bruxelles, tandis que les décisions d'allocation lui échapperaient à peu près complètement, selon un mécanisme dissociant de plus en plus la responsabilité financière de la distribution d'une manne communautaire qui semble gratuite à ses bénéficiaires, mécanisme de l'économie administrée et centralisée dont l'efficacité n'est plus à louer.

o

o o

Si les propositions de la Commission pour la répartition des crédits du F.E.D.E.R. au titre de l'objectif n° 2 ne sont pas modifiées (et il y a tout lieu de penser, à ce stade de la procédure,

qu'elles ne le seront plus), il convient de souligner que la France recevra ainsi au titre de "l'objectif n° 2 : 18,3 % de 85 % (1) de cette partie du fonds (qui, elle-même, ne représente que 20 % du total des crédits alloués au F.E.D.E.R..

Si on considère ordinairement que, au titre de l'objectif n° 1 (aide aux régions en retard de développement), et la Commission n'ayant retenu que la Corse et les départements d'outre-mer comme zones éligibles, la partie française ne recevrait que 1,5 % environ de ces 80 %, on peut estimer qu'au total le "retour" français au titre du F.E.D.E.R. s'établirait à :

Objectif n° 1 : 1,5 %

Objectif n° 2 : 3,1 %

pour une contribution évaluée à près de 25 % du financement total du F.E.D.E.R..

Il faut rappeler que l'acceptation du "Plan Delors" qui notamment vise à doubler les moyens des fonds structurels pour assurer la "cohésion économique et sociale" de la Communauté, doit accroître sensiblement la part de ces fonds qui, à brève échéance, mobiliseront plus du quart du budget communautaire.

Enfin, une récente communication de la Commission qui fixe les critères de licéité, selon son interprétation de l'article 92, § 3 du Traité, des aides régionales octroyées par les Etats, limite cette faculté pour la France, aux régions dont le P.I.B./V.A.B. est inférieur à un seuil de 78 % par rapport à la "moyenne communautaire" et le taux de chômage structurel de 116 toujours par rapport à la "moyenne communautaire" (et non à la moyenne française : la prise en compte des régions "périphériques" de la Communauté a, à l'évidence, pour effet d'abaisser le seuil de référence et par conséquent de restreindre d'autant les régions françaises éligibles... aux aides pourtant financées aux seuls frais des contribuables français).

La conjonction de la quasi exclusion des régions françaises des aides communautaires, avec la quasi prohibition des aides nationales pénalise particulièrement notre pays, qui est en outre appelé à recevoir une part sensiblement diminuée du Fonds social dont la Commission entend désormais "régionaliser" les interventions, c'est-à-dire, les concentrer au profit des régions périphériques de la Communauté.

(1) Les 15 % restant devront être répartis par la Commission, sans qu'il soit possible d'avancer que des dossiers français puissent être considérés comme prioritaires pour ce reliquat.

Appelée à être avec la R.F.A. l'un des principaux bailleurs des fonds structurels, la France connaît un "retour" de plus en plus symbolique, tandis que se poursuit la baisse des dépenses agricoles, la France ne peut que devenir, pour un poids grandissant, "compteur net" dans la répartition des financements communautaires.

II - LES CREDITS POUR LE DEVELOPPEMENT RURAL **("objectif n° 5 B")**

L'action que mène la Communauté avec l'aide des Fonds structurels, de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants, contribue à réaliser cinq objectifs prioritaires définis par le règlement n° 2052/88 du 24 juin 1988, au nombre desquels figure un objectif 5 b qui consiste à promouvoir le développement des zones rurales.

Les zones éligibles au titre de cet objectif sont sélectionnées en tenant compte notamment de leur degré de ruralité, compte tenu du nombre de personnes occupées dans l'agriculture, de leur niveau de développement économique et agricole, de leur périphéricité, ainsi que de leur sensibilité à l'évolution du secteur agricole, en particulier dans la perspective de la réforme de la politique agricole commune.

La liste des zones bénéficiant des aides des Fonds structurels au titre de l'objectif 5 b a été établie par la Commission européenne en concertation avec des Etats membres. Elle fera l'objet d'une révision périodique tous les trois ans et, pour la première fois, dans un délai de douze à vingt-quatre mois. La modicité des crédits disponibles à ce titre, 300 millions d'écus en 1989 (2,1 milliards de francs) et 900 millions d'écus en 1992, ne permet pas d'attendre de ces révisions une extension significative de la liste. Ajoutons que la possibilité examinée à Bruxelles, et non encore écartée, d'utiliser une partie des crédits affectés à l'objectif 5 b pour le financement des programmes intégrés méditerranéens, est susceptible de réduire encore l'ampleur des actions engagées au titre du développement rural.

En ce qui concerne la France, le Premier ministre, par circulaire du 13 janvier 1989, a demandé aux préfets de région de préparer les plans de développement rural (P.D.R.).

Ces plans s'inscrivent dans les volets "Aménagement concerté du territoire" (P.A.C.T.) des contrats de plan conclus pour la période 1989-1993 entre l'Etat et les régions concernées.

Ils portent sur des territoires reconnus prioritaires soit qu'ils connaissent de longue date des problèmes structurels de développement, soit que la réforme de la P.A.C. y rende obligatoires des actions d'adaptation agricole et de diversification des activités économiques et dès lors qu'ils répondent aux critères d'éligibilité fixés par la C.E.E..

C'est la liste de ces zones éligibles que vient d'arrêter la Commission, le 25 avril dernier, à l'intérieur des secteurs géographiques couverts par un "P.A.C.T contractualisé" et qui s'établit ainsi :

**LISTE DES ZONES ÉLIGIBLES AU TITRE DE L'OBJECTIF 5 B
(développement des zones rurales)
DÉSIGNÉES PAR RÉFÉRENCE AUX « PETITES RÉGIONS P.A.C.T. »**

Régions	
Basse Normandie	« Bocage » dans les départements de la Manche (à l'exclusion de la zone d'emploi de Cherbourg), de l'Orne et du Calvados. « Pays d'Auge » dans le département de l'Orne.
Bretagne	« Centre-Ouest » (à l'exclusion des communes faisant partie de la zone d'emploi de Guingamp). « Centre-Ouest ». « Centre-Est ». « Iles ».
Pays de la Loire	« Est Mayenne ».
Poitou-Charentes	« Arc-Est ». « Marais » dans le département de Charente-Maritime.
Centre	« Boischaut » (zone couverte par l'action spécifique « Bovins allaitants »).
Bourgogne	« Bourgogne centrale ». « Puisaye-Tonnerre ». « Châtillonnais ». « Charolais - Bresse Louhanaise ».
Lorraine	« Vosges de l'Ouest ». « Sud-Meuse ».
Alsace	« Sundgau ».
Champagne-Ardenne	« Plateau de Langres et cantons de Poissons, Saint-Blin, Semilly, Bourmont et Clefmont ».
Franche-Comté	« Plateau de Haute-Saône » (à l'exclusion de la zone d'emploi de Lure-Luxeuil). « Jura Massif » dans le département du Jura.
Limousin	« Limousin P.A.C.T. du Massif central ».
Auvergne	« Auvergne P.A.C.T. du Massif central » (à l'exclusion des zones d'emploi de Montluçon et d'Issoire).
Aquitaine	« Aquitaine Nord » (partie des départements de la Dordogne, de la Gironde, des Landes et du Lot-et-Garonne). « Pyrénées » (Massif).
Midi-Pyrénées	« Massif central » (à l'exclusion de la zone d'emploi de Decazeville-Figeac et des communes faisant partie de la zone d'emploi d'Albi-Carmaux). « Piémont Nord » dans le département du Tarn-et-Garonne. « Piémont Sud » dans les départements de l'Ariège, du Gers (arrondissement de Mirande), des Hautes-Pyrénées et de la Haute-Garonne. « Pyrénées » (Massif).
Languedoc-Roussillon	« Massif central » (à l'exclusion des zones d'emploi d'Alès et du Vigan). « Pyrénées Massif » (Pyrénées-Orientales et montagne de l'Aude).
Rhône-Alpes	« Ardèche » (Massif). « Bresse-Ain ». « Bugey » dans le département de l'Ain. « Alpes - Drôme - Isère - Préalpes drômoises ».
Provence-Alpes- Côte d'Azur ..	Départements des Alpes de Haute-Provence et des Hautes-Alpes.

Dans ces zones, le FEDER participe notamment au financement "d'investissements en infrastructures directement liés aux activités économiques créatrices d'emplois non agricoles, y compris les liaisons en infrastructures de communications et autres, conditionnant le développement de ces activités".

Le Fonds social européen, quant à lui, octroie son concours à des actions visant "à favoriser la stabilité de l'emploi et développer de nouvelles possibilités d'emplois en faveur de personnes au chômage, de personnes menacées de chômage ou de personnes occupées dans les petites et moyennes entreprises, ainsi qu'à faciliter la formation professionnelle de certaines personnes actives".

Enfin, le FEOGA, section orientation, peut également intervenir dans les régions concernées par l'objectif 5 b afin de financer les actions suivantes :

"- l'encouragement à la cessation de l'activité agricole en vue de restructurer l'agriculture et de favoriser l'installation des jeunes agriculteurs ;

"- la reconversion, la diversification et la diminution de la production par des mesures spécifiques ;

"- dans la mesure où leur financement n'est pas prévu par le règlement (FEDER) :

"- l'amélioration des infrastructures rurales qui sont indispensables pour le développement de l'agriculture et de la sylviculture ;

"- des mesures visant la diversification, notamment en vue de permettre aux agriculteurs des multiactivités ou des alternatives de revenus ;

"- le remembrement, y compris les travaux connexes ;

"- l'amélioration foncière et pastorale individuelle ou collective ;

"- l'irrigation comprenant la rénovation et l'amélioration des réseaux d'irrigation ; la création de réseaux collectifs d'irrigation à partir des canaux principaux existants et la création de petits systèmes d'irrigation non approvisionnés par des réseaux collectifs ; la rénovation des systèmes de drainage ;

"- l'encouragement aux investissements touristiques artisanaux, y compris l'amélioration de l'habitation dans des exploitations agricoles ;

"- la protection de l'environnement et le maintien de l'espace rural ;

"- le reconstitution d'un potentiel de production agricole détruit par les catastrophes naturelles ;

"- le développement et la mise en valeur des forêts selon les conditions et critères à arrêter par le Conseil sur proposition de la Commission et comprenant notamment :

"- le boisement ainsi que l'amélioration et la reconstitution des forêts ;

"- les travaux connexes et des mesures d'accompagnement nécessaires pour la valorisation de la forêt en vue d'augmenter notamment la contribution de la forêt à la conservation et à la protection de l'environnement et d'offrir un complément d'activité et de revenu aux agriculteurs ;

"- le développement de la vulgarisation agricole et sylvicole et une contribution dégressive à leur mise en place ainsi que l'amélioration des équipements en vue de la formation agricole".

La répartition des fonds est décidée par Bruxelles à partir de l'examen des PDR (Programmes de Développement rural), élaborés sous l'autorité du Préfet de région, et transmis à Bruxelles par la DATAR et le Ministère de l'Agriculture, après agrément.

On sait que les cofinancements communautaires se situeront entre 25 et 50 % des investissements éligibles, le reste étant à la charge de l'Etat (en France selon le régime P.A.C.T.) et le cas échéant des collectivités territoriales.

Aux termes de ces répartitions des crédits communautaires de politique régionale, les parts respectives des Etats membres au titre des objectifs n° 1 (développement des régions en retard), n° 2 (reconversion des régions en déclin industriel) et 5 B (développement rural) s'établiraient ainsi :

**POURCENTAGES DE POPULATION DE L'ETAT MEMBRE,
COUVERT PAR LES OBJECTIFS**

Objectif	N° 1	N° 2	N° 5 B
<i>Etats membres :</i>			
— Espagne	54,4	22,2	2,5
— Italie	37,7	6,6	5
— Royaume-Uni	2,8	35	2,6
— France	2,6	18,2	10
— République fédérale allemande ..	»	11,4	7,4
— Belgique	»	22,1	2,3
— Pays-Bas	»	9,9	3
— Danemark	»	4,9	2,1
— Luxembourg	»	38	0,9
— Grèce	100	»	»
— Irlande	100	»	»
— Portugal	100	»	»

CHAPITRE VIII

L'INDUSTRIE ET LA RECHERCHE

I - LA SIDERURGIE

Au cours de l'année 1988, la commission a procédé à une modification importante de sa politique sidérurgique. En effet, la Commission a tout d'abord mis en place un système de surveillance et de programme prévisionnel détaillé de la production en Europe qui remplace, pour la période allant du 1er juillet 1988 au 30 juin 1999, le système des quotas de production. Par ailleurs, la commission a proposé au Conseil, qui l'a adopté, une prorogation pour trois ans du code des aides publiques à la sidérurgie qui venait à échéance à la fin de 1988. Cette décision permet donc 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 excédentaire et de reconversion des travailleurs licenciés.

Par ailleurs, la Commission a proposé une nouvelle enveloppe pour le financement sur quatre ans du volet social de la restructuration de la sidérurgie. Enfin, la Commission a arrêté sa position au regard du renouvellement du volet externe de la politique sidérurgique communautaire.

A - La production européenne d'acier et le programme prévisionnel pour le premier trimestre de 1989

Dans le cadre de sa nouvelle politique de surveillance du marché de la sidérurgie, la Commission a adopté, le 9 décembre 1988, le programme prévisionnel acier pour le premier trimestre de 1989. Ce programme est particulièrement optimiste car la demande d'acier a continué à être forte aussi bien dans la Communauté que dans le reste des pays de l'O.C.D.E..

En 1988, la production d'acier dans la Communauté a augmenté de l'ordre de 9,7 % pour les produits finis laminés, de 18,9 % pour l'acier brut. Avec un total de 137,2 millions de tonnes, la production d'acier brut de la Communauté a en réalité enregistré une hausse en 1988, atteignant ainsi le niveau le plus élevé depuis le début de la crise de l'acier. A cette hausse, ont participé pratiquement tous les Etats membres, à l'exception de l'Espagne, dont la diminution de 0,3 % par rapport à 1987 s'explique par la mise en oeuvre du plan de restructuration qui a entraîné vers la fin de 1988 des fermetures des capacités de production, de l'ordre de 3 millions de tonnes dans le secteur des petits producteurs.

Le tableau ci-après fournit l'évolution de la production d'acier brut dans les différents Etats membres.

(En millions de tonnes.)

	1988	1988/1987 (+ - %)
République fédérale d'Allemagne	41	+ 13,1
France	18,7	+ 7,1
Italie	23,8	+ 4
Pays-Bas	5,5	+ 8,7
Belgique	11,2	+ 14,7
Luxembourg	3,7	+ 10,8
Royaume-Uni	19	+ 10,8
Irlande	0,27	+ 23
Danemark	0,65	+ 7,4
Grèce	0,96	+ 5,6
Espagne	11,6	- 0,3
Portugal	0,81	+ 10,8
Europe des Douze	137,2	+ 8,9

Les tendances de l'année 1988 se sont maintenues au début de l'année 1989 grâce à une conjoncture favorable dans les secteurs de l'automobile, des machines outils et de la construction, notamment en République fédérale d'Allemagne, au Royaume-Uni, en Belgique et en France.

Par rapport aux périodes de référence des années précédentes, on constate une tendance à la diminution des ventes à l'extérieur de la Communauté en dépit d'un niveau élevé des prix de l'acier sur les marchés mondiaux, en raison de la demande très soutenue depuis plus d'un an sur le marché communautaire pour la plupart des produits sidérurgiques. De ce fait, la conjoncture favorable sur le marché de l'acier a eu pour conséquence une amélioration sensible du taux d'utilisation des capacités de production, avec un retour des bénéfices.

La Commission prévoit une production d'acier brut de 34 millions de tonnes pour le premier trimestre de 1989, correspondant à peu près à la production réelle enregistrée au cours de la même période de 1988 (34,5 millions de tonnes). La demande devrait rester ferme tant sur le marché intérieur que sur les marchés d'exportation et les prix devraient continuer à augmenter à la fois sur les marchés mondiaux et au sein de la Communauté. De ce fait, si l'emploi risque de continuer à diminuer dans les prochaines années, cette évolution devrait néanmoins se ralentir.

B - Les aides à la sidérurgie

Après l'avis conforme donné par le Conseil, le 13 décembre 1988, à la proposition de prorogation des aides à la sidérurgie, la Commission européenne a publié, au Journal officiel des Communautés du 10 février 1989, cette décision de prorogation jusqu'à la fin de 1991 du code des aides communautaires. Ces règles qui avaient été instaurées en 1985 après l'expiration du second code des aides avaient réintroduit le principe de l'interdiction générale des aides inscrites à l'article 4 de la C.E.C.A. à l'exception de celles en faveur de la protection de l'environnement, de la recherche et du développement et de celles destinées à couvrir des allocations versées aux travailleurs licenciés ou mis à la retraite par anticipation dans le cadre de fermetures d'installations de production.

C - Le financement du volet social de la restructuration conjoncturelle

La Commission a arrêté, le 15 février 1989, de nouvelles orientations pour le financement du volet social de la restructuration conjoncturelle de la sidérurgie européenne. En raison de l'amélioration conjoncturelle du marché de l'acier dans la Communauté, la Commission a constaté un ralentissement de l'effort de restructuration qui permettrait un étalement dans le temps des pertes d'emploi. C'est pourquoi la Commission a réduit de 10 % la somme qu'elle proposait de consacrer à la compensation des pertes d'emploi dues pour la restructuration de la sidérurgie et elle ne propose plus qu'une enveloppe globale de 150 millions d'Ecus (soit environ 1 milliard de francs) s'étendant sur quatre ans (1988-1991), au lieu de l'enveloppe de 165 millions d'Ecus sur trois ans qu'elle proposait en juin 1988.

Ce montant serait financé, à concurrence de 110 millions d'Ecus, par des crédits C.E.C.A., limitant ainsi le transfert du budget communautaire au budget C.E.C.A. à 40 millions d'Ecus. La Commission s'est en effet efforcée de respecter au maximum la rigueur budgétaire pour obtenir un accord des douze sur le transfert de cette enveloppe de 40 millions d'Ecus, du budget des Communautés européennes, au budget C.E.C.A., car au cours des deux dernières années, et notamment pour des raisons budgétaires, certains Etats membres s'étaient refusés à accepter les transferts budgétaires proposés par la Commission. Le prélèvement C.E.C.A. à la charge des entreprises resterait dans ces conditions au niveau inchangé de 0,31 %.

L'enveloppe globale de 150 millions d'Ecus permettrait la prise en charge des pré-pensions à raison de 3 000 Ecus par personne, ainsi que des primes à la réintégration dans d'autres activités à raison de 2 000 Ecus par personne.

Partant de l'hypothèse que les programmes d'adaptation des effectifs connus actuellement seront achevés avant la fin de l'année 1991, la Commission considère que le nombre des bénéficiaires C.E.C.A., au titre du volet social, se situerait autour de 55 000.

D - Le renouvellement en 1989 du volet externe de la politique sidérurgique communautaire

Parallèlement à la suppression du régime des quotas de production à l'intérieur de la C.E.C.A., la Commission a adopté une position communautaire en matière de relations avec les pays tiers. Elle a notamment entamé au début de l'année 1989 des négociations en vue de la prorogation, pour 1989, des arrangements sur les importations de produits sidérurgiques C.E.C.A. en provenance des pays tiers dits "à arrangements", à savoir les cinq pays de l'Europe de l'Est, le Brésil, le Venezuela, la Corée du Sud. Pour ces pays, le contingent d'importation sera en augmentation de 3 % par rapport à 1988 (ce qui représente une augmentation globale de ces contingents de quelque 95 000 tonnes). Ces négociations ont été d'autant plus aisées que la conjoncture sur le marché communautaire et mondial de l'acier est particulièrement bonne. Par ailleurs, l'accord d'auto-limitation des principaux pays exportateurs d'acier, qui avait été conclu en 1984 avec les Etats-Unis, vient à expiration en septembre prochain. Par cet accord, les pays producteurs s'étaient engagés à ne prendre que des pourcentages précis du marché américain de l'acier, soit 5,5 % pour les exportateurs de la Communauté européenne et 0,67 % pour l'Espagne.

Cet accord d'auto-limitation avait couvert plus de 80 % des importations totales d'acier des Etats-Unis. Si les producteurs américains souhaitent le maintien d'accords de limitation, en revanche, les consommateurs américains d'acier sont favorables à une libéralisation des importations. La Communauté qui est maintenant placée dans une meilleure position qu'en 1984, grâce à la libéralisation de son régime des importations qui avait été mis en place en 1978, arrêtera sa position, dans le courant de l'année, en fonction de l'évolution du marché communautaire mondial.

Cet attentisme de la Commission s'explique également par la procédure actuellement engagée par ses services pour l'établissement de nouveaux objectifs généraux pour la sidérurgie européenne couvrant les années 1995-2000, qui permettront aux entreprises européennes de connaître le nouvel équilibre qui s'instaurera au cours de la prochaine décennie entre l'offre et la demande d'acier. Il convient de souligner que la

sidérurgie et le marché commun de l'acier étant de nouveau soumis au régime général du traité C.E.C.A., qui garantit la libre détermination des entrepreneurs, aucune intervention directe ou indirecte de la Commission ne sera plus possible dans ce secteur. Il sera donc important que les prévisions économiques permettent aux options individuelles des entreprises d'adapter, dans de bonnes conditions, les capacités de production aux possibilités réelles d'écoulement des marchés, tant à l'intérieur de la Communauté que sur les marchés mondiaux. Des regroupements des moyens de production par restructuration d'entreprises sont d'ailleurs attendus dans cette perspective à moyen terme.

II - LA RECHERCHE

A) La mise en oeuvre du programme-cadre

Durant le dernier semestre, le Conseil "Recherche" a poursuivi la mise en oeuvre du programme-cadre 1987-1991 pour la recherche et le développement technologique. A l'occasion de sa réunion du 14 mars 1989, il a en effet adopté définitivement trois programmes spécifiques, ainsi qu'une position commune, avant examen par le Parlement européen, sur six autres programmes. Ainsi se trouve adoptée, ou en voie d'adoption, la quasi-totalité des programmes spécifiques prévus par le programme-cadre 1987-1991.

Les neuf programmes examinés le 14 mars mobiliseront les crédits suivants :

(En millions d'ECU.)

<i>Programmes adoptés :</i>	
Grands équipements	30
Brite II/F.U.R.A.M. (technologies manufacturières et matériaux avancés. Industrie aéronautique)	599,5
Joule (Energies non nucléaires)	122
Total	751,5
<i>Positions communes :</i>	
Flair (Recherche alimentaire agro-industrielle)	25
Mast (Science et technologie marine)	50
Doses (Systèmes experts en statistiques)	4
Value (Diffusion des résultats de R et D)	38
Monitor (Prospective, évaluation et analyse stratégique)	22
Eurotra (Système de traduction automatique de conception avancée)	12,5
Total	151,5

Le programme BRITE-EURAM devrait améliorer la compétitivité des industries manufacturières de la Communauté sur les marchés internationaux en finançant des travaux destinés à établir les bases des techniques industrielles et des technologies des matériaux nécessaires à la mise au point de produits et procédés nouveaux et stratégiques.

Le programme JOULE porte sur le domaine de l'énergie (énergies non nucléaires et utilisation rationnelle de l'énergie).

Le programme grandes installations doit faciliter l'accès aux grandes installations et équipements scientifiques et techniques. Ce plan vise aussi les formations offertes aux chercheurs européens afin de leur permettre de mieux utiliser les grandes installations.

Le programme FLAIR intéresse le domaine des sciences et des technologies de l'alimentation. Ayant pour objectif d'accroître la compétitivité de l'industrie alimentaire européenne, d'améliorer la qualité et la sécurité des aliments pour le consommateur et de renforcer le développement des sciences et des technologies de l'alimentation en Europe, ce programme est destiné à compléter les initiatives existantes dans les Etats membres en développant la collaboration entre les différents groupes de recherche et les entreprises. Il envisage l'évaluation

et l'amélioration de la qualité de l'alimentation ; les problèmes d'hygiène, de sécurité et de toxicité ; la présence de toxines végétales naturelles et leurs effets sur les aliments.

Le programme MAST porte sur la science et la technologie marines. Ce programme de trois ans a comme objectifs principaux : la contribution à une meilleure connaissance de l'environnement marin, l'encouragement au développement de nouvelles technologies pour l'exploration, la protection et l'exploitation des ressources marines.

Le programme DOSES concerne l'utilisation des technologies avancées dans le domaine des statistiques. Il s'agit de l'élaboration d'un système statistique de dimension communautaire applicable notamment dans les domaines qui nécessitent une action d'harmonisation. Les travaux porteront également sur les problèmes qui se posent dans le domaine des données confidentielles.

Le programme EUROTRA poursuit l'achèvement d'un système de traduction automatique permettant de traiter toutes les langues officielles de la Communauté avec un vocabulaire d'environ 20.000 rubriques, un domaine thématique limité et un nombre restreint de types de textes.

Le programme VALUE a comme objectif la promotion des résultats des activités communautaires dans les domaines de la recherche. Le programme se subdivise en deux sous-programmes portant sur :

- la dissémination et l'utilisation des résultats au moyen notamment de la création de bases de données informatisées, de services d'information électronique, de la création de centres d'information dans les Etats membres, de la publication de brochures, revues et articles ;

- la création d'un réseau de communication par ordinateurs.

Le programme MONITOR d'analyses stratégiques, de prospective et d'évaluation de la recherche comprendra trois volets : les analyses stratégiques et d'impact portant sur un domaine scientifique ou une technologie ; les travaux de prospective "FAST" ; les activités "SPEAR" de support au travail d'évaluation des programmes communautaires par des groupes d'experts indépendants.

B) L'orientation de la politique communautaire de recherche et développement technologique

Il est intéressant de signaler, à la fin de 1988, l'émergence, à l'initiative de la présidence grecque, d'une réflexion sur la cohésion dans le domaine de la recherche et de la technologie. Il s'agit de l'idée de réduire l'écart existant de ce point de vue entre les différentes régions de la Communauté.

L'extension du thème de la cohésion au secteur de la recherche ne pourrait qu'altérer gravement l'efficacité et les résultats de la politique communautaire en introduisant dans le choix des projets financés un facteur parfaitement étranger à l'objectif de rattrapage technologique. Cet objectif avait justifié l'adoption du programme-cadre 1988-1992, sa réalisation n'est guère encore en vue dans certains secteurs cruciaux, comme le montre le rapport de la commission sur la science et la technologie publié en novembre dernier.

Ce rapport identifie cinq domaines de recherche d'un intérêt économique particulier pour lesquels il dresse un tableau de la situation :

- les technologies de l'information et des télécommunications avec un intérêt particulier pour l'industrie des semi-conducteurs ;

- les technologies des matériaux et technologies utilisables dans l'industrie manufacturière, particulièrement les matériaux supraconducteurs ;

- l'aéronautique ;

- la biologie et la biotechnologie, qui offrent des perspectives de transformations majeures de l'industrie et de l'agriculture aussi bien que dans le domaine médical ;

- l'énergie où l'Europe demeure très dépendante des sources d'approvisionnement extérieures avec pour le court terme des recherches ciblées sur certaines énergies nouvelles ou renouvelables et les économies d'énergie.

Ce rapport, dont le Conseil doit examiner, lors de sa session de juin 1989, une version remise à jour et plus synthétique, constitue l'amorce d'une réflexion sur l'évolution du programme-

cadre 1987-1991. Les travaux du Conseil sur ce point, qui pourraient aboutir à la révision du programme-cadre, seront d'autre part nourris par un rapport d'évaluation de ce dernier dont l'élaboration a été confiée à cinq experts indépendants.

CHAPITRE IX

LA POLITIQUE DES TRANSPORTS

La politique européenne des transports a été marquée ces derniers mois par de nombreuses décisions. La perspective de l'achèvement du marché intérieur, d'ici à 1992, aura nécessairement des effets importants sur les transports puisque la suppression des restrictions aux libertés de circulation des marchandises et des personnes aura comme conséquence une augmentation importante des courants de trafics et des flux commerciaux.

Qu'il s'agisse des transports routiers, des transports ferroviaires, aériens ou des transports maritimes, les Douze ont pris conscience de la nécessité d'améliorer les infrastructures d'intérêt communautaire et de procéder aux harmonisations qui s'imposent.

I - LES TRANSPORTS ROUTIERS

Les travaux de la Commission ont conduit les instances européennes à délibérer, au cours des six derniers mois, de nombreuses mesures relatives aux transports routiers, et qui concernent plus spécialement :

- l'accès à la profession de transporteur ;

- la formation professionnelle des conducteurs de véhicules transportant des marchandises dangereuses ;
- la sécurité routière et le permis de conduire ;
- les caractéristiques techniques de certains véhicules routiers utilitaires ;
- la taxation des véhicules utilitaires.

A) L'accès à la profession de transporteur

A la suite de l'avis du Parlement européen rendu en novembre 1988, le Conseil a marqué son accord avec le texte de la proposition de directive de la Commission (COM 88-95 final) concernant l'accès à la profession de transporteur de marchandises et de voyageurs dans le domaine des transports nationaux et internationaux, et qui modifie les directives 74-561 CEE et 74-562 CEE ainsi que la directive 77-796 CEE visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres de transporteurs de marchandises et de transporteurs de personnes par route et comportant des mesures destinées à favoriser l'exercice effectif de la liberté d'établissement de ces transporteurs.

Cette directive tend à harmoniser les éléments essentiels de l'accès à la profession de transporteur routier et à son exercice ; elle prévoit notamment une application uniforme, dans l'ensemble de la Communauté, des exigences qui avaient été fixées dans les deux directives de 1974 et elle tend également à rendre plus sévères les conditions minimales à remplir par le transporteur.

Ces conditions minimales concernent l'honorabilité, la capacité financière et la capacité professionnelle.

Au regard des conditions d'honorabilité, les transporteurs ne devront pas avoir eu de condamnation pénale grave, ni avoir commis d'infraction grave contre les réglementations relatives au transport, au régime de travail et au commerce,

Les transporteurs devront, d'autre part, prouver qu'ils disposent des ressources financières nécessaires pour la bonne marche de leurs entreprises ; cette condition pourra être remplie, soit par des garanties bancaires, soit par une évaluation administrative de la situation financière de l'entreprise.

Enfin, les transporteurs pourront démontrer leur capacité professionnelle, soit par une expérience suffisante, soit par la réussite d'un examen.

Le Parlement européen a soutenu cette proposition de la Commission en raison du fait que les nouveaux critères sont plus exigeants que ceux contenus dans les directives précédentes et que, de ce fait, cette exigence contribuera à augmenter la sécurité routière tout en donnant plus de garanties aux utilisateurs.

B) La formation professionnelle des conducteurs de véhicules transportant des marchandises dangereuses

Le Parlement européen a procédé, en décembre 1988, à l'examen de la proposition de directive de la Commission au Conseil concernant la formation professionnelle de certains conducteurs de véhicules transportant des marchandises dangereuses par route.

Cette proposition a pour objectif de prévenir les accidents de la route impliquant des transports de marchandises dangereuses et d'en limiter les conséquences en prévoyant, pour les chauffeurs effectuant des transports nationaux ou internationaux de cargaisons dangereuses, des critères communautaires de qualification professionnelle.

Bien que le Parlement européen se soit félicité de la présentation de cette proposition de directive - qui s'inscrit dans les six rapports du Parlement européen visant à l'amélioration de la sécurité et des transports - celui-ci a néanmoins regretté que la proposition se limite exclusivement aux transporteurs routiers, d'autant plus que les dispositions internationales applicables aux transports ferroviaires, à la navigation intérieure, à la navigation maritime et aux transports aériens, ne comportent pas de prescription en matière de formation et de qualification.

En revanche, il a souligné que cette proposition semblait superflue dans la mesure où l'accord européen pour le transport des marchandises dangereuses par route, conclu le 30 septembre 1957, fixe déjà les critères applicables en matière de formation professionnelle.

La proposition de directive n'a pas encore été examinée par le Conseil des Ministres.

C) La sécurité routière et le permis de conduire

La Commission européenne a délibéré, le 30 novembre 1988, d'un ensemble de mesures concernant la sécurité routière et l'harmonisation du permis de conduire.

En matière de sécurité routière, les mesures proposées par la Commission concernent tout d'abord une proposition de directive au Conseil relative aux limitations de vitesse applicables à certaines catégories de véhicules à moteur dans la Communauté.

Cette directive répartit les différents véhicules selon leur danger potentiel et elle s'appuie sur l'approche différente des limitations de vitesse en fonction des catégories de véhicules concernés et du type d'infrastructure.

Le tableau ci-dessous fournit l'état actuel des limitations de vitesse dans l'ensemble des douze Etats membres. Il permet de constater l'extrême variété de ces limitations.

PRINCIPALES LIMITATIONS DE VITESSE EN EUROPE

(En km/heure.)

Catégorie de routes	Hors agglomération												En agglomération
	Voitures			Cars sans remorque			Véhicules utilitaires incl. combinaison			Motocycles (solo)			
	I	II	III	I	II	III	I	II	III	I	II	III	
B	120	120	90	90	75	75	90	90	60	120	120	90	60
DK	100	80	80	70	70	70	70	70	70	100	80	80	50
D	130	130	100	90	80	80	80	60	70	130	130	100	50
F	130	110	90	90	90	90	80	80	60	130	110	90	60
GR	100	80	80	70	70	70	60	60	60	80	80	80	50
IRL	120	88	88	80	80	80	56	56	56	88	88	88	48
I	130	110	110	90	70	70	80	60	60	130	130	100	50
L	120	90	90	75	75	75	60	60	60	120	90	90	60
NL	120	100	80	80	80	80	80	80	60	100	100	80	50
UK	112	112	97	112	97	80	97	80	64	112	112	97	48
E	120	100	90	100	90	80	100	80	70	120	100	90	60
P	120	90	90	100	80	70	80	70	60	120	90	90	60
A	130	100	100	100	80	80	70	60	60	130	100	100	50
CH	120	80	80	100	80	80	80	80	60	120	80	80	50

I : autoroutes.
 II : voies express.
 III : autres routes.

La seconde mesure est une proposition de directive de la Commission au Conseil en date du 5 janvier 1989 relative au **taux d'alcoolémie maximal des conducteurs.**

La préférence de la Commission va à un taux d'alcoolémie maximal de 0,5 mg par ml de sang dans l'ensemble de la Communauté, compte tenu du fait qu'un tel taux, aussi bas soit-il, peut déjà diminuer les facultés des jeunes conducteurs ou des buveurs occasionnels, et qu'il handicape les autres automobilistes, fussent-ils des buveurs confirmés.

Cette proposition, qui serait applicable au 1er janvier 1993, s'inscrit dans le cadre de la résolution du 13 mars 1984 du Parlement européen relative à la sécurité routière.

Le tableau ci-dessous fournit l'état actuel du taux maximal d'alcoolémie des conducteurs autorisé dans les différents Etats membres.

**ALCOOLÈMIE DES CONDUCTEURS - TAUX MAXIMAL AUTORISÉ
DANS LES DIFFÉRENTS ÉTATS MEMBRES (MG/ML)**

Belgique	0,80
République fédérale d'Allemagne	0,80 (0,30 en cas d'accident ou si le conducteur présente d'autres signes de diminution de ses facultés.)
Danemark	0,80
Espagne	0,80 (0,50 pour les conducteurs de véhicules transportant des marchandises dangereuses.)
France	0,80
Grèce	0,80 (0,50 si le conducteur présente d'autres signes de diminution de ses facultés.)
Irlande	0,80
Italie	0,80
Luxembourg	0,80
Pays-Bas	0,50
Portugal	0,50
Royaume-Uni	0,80

La troisième mesure, sous forme de proposition de directive de la Commission au Conseil, concerne le rapprochement des législations des États membres relatives au port obligatoire de la ceinture de sécurité dans les véhicules de moins de 3,5 tonnes.

Pour ce qui est du permis de conduire, la Commission a proposé une directive, le 13 janvier 1989, qui s'inscrit dans le cadre d'une action entreprise depuis 1972 par la Commission et qui a un double objectif au regard de la sécurité routière et de la libre circulation des citoyens dans la Communauté.

En effet, à l'heure actuelle, le permis de conduire est régi par une première directive du Conseil, du 4 décembre 1980, entrée en vigueur le 1er janvier 1983, qui permet aux titulaires d'un permis de conduire délivré dans un État membre d'en conserver la validité pendant une période maximale d'un an avant sa date d'expiration dans le pays d'origine, lorsqu'il transfère sa résidence dans un autre État membre. Cette même directive a introduit, à compter du 1er janvier 1986, un modèle communautaire de permis de conduire inspiré par celui établi par la Convention de Vienne sur la sécurité routière de novembre 1968.

Malgré cette directive de 1980, des différences importantes subsistent encore entre les législations nationales, notamment en ce qui concerne les catégories de véhicules, l'âge minimum, la durée et les conditions d'apprentissage et de formation imposées aux nouveaux conducteurs.

La nouvelle proposition de directive doit donc supprimer les différences des législations qui subsistent encore d'un Etat à l'autre par le moyen de la reconnaissance réciproque des permis de conduire dans l'ensemble des pays de la Communauté européenne, quelle que soit la résidence des titulaires. Cette reconnaissance mutuelle s'appliquerait aussi bien aux permis de conduire existants qu'aux permis nouveaux, avec des dispositions particulières pour certaines catégories de véhicules. La reconnaissance mutuelle serait accompagnée de règles communes en matière d'examen afin de renforcer simultanément la sécurité routière. L'âge minimal serait de 18 ans pour les motos et les automobiles (avec une possibilité pour les Etats membres de l'abaisser à 17 ans), et de 16 ans pour les motos de moins de 125 cm³.

Au cours de l'examen de cette proposition, le 22 mars 1989, la commission juridique du Parlement européen a souhaité porter à 18 ans l'âge minimum pour le permis moto.

D) Les caractéristiques techniques de certains véhicules routiers

Au cours de sa réunion du 8 décembre 1988, le Conseil a dégagé une large majorité sur trois propositions de la Commission concernant les poids, les dimensions et certaines autres caractéristiques techniques des véhicules routiers utilitaires, ainsi que sur les dérogations accordées à l'Irlande et au Royaume-Uni. Ces dispositions concernent notamment le poids maximal autorisé pour les véhicules à moteur à deux essieux (18 tonnes), pour les trains routiers composés d'un véhicule moteur et d'une remorque (36 tonnes), pour les autobus articulés à trois essieux (28 tonnes), et pour les véhicules à quatre essieux avec deux essieux directeurs (32 tonnes).

E) L'imputation des coûts d'infrastructures de transports à certains véhicules utilitaires

La taxation des véhicules utilitaires est un problème délicat puisqu'il concerne le passage, de la taxation fondée sur la nationalité, à la taxation fondée sur la territorialité.

Cette proposition s'inscrit par ailleurs dans le cadre de la décision allemande d'introduire une taxe nationale applicable à tous les camions circulant en République fédérale d'Allemagne, décision qui a soulevé de nombreuses protestations en Europe. Il convient d'ajouter que l'Allemagne a annoncé que la taxe serait appliquée dès 1990 si, d'ici là, aucune décision communautaire n'était trouvée au problème de l'imputation des coûts des infrastructures ; cette taxe ne serait naturellement pas appliquée en cas d'accord au sein de la Communauté.

Pour l'heure, la Commission a publié une communication au Conseil, en date du 24 novembre 1988, relative à la mise en place du principe de territorialité pour l'imputation des coûts d'infrastructures à certains véhicules utilitaires.

Cette communication vise à prouver que l'application du principe de territorialité, dans la taxation des véhicules utilitaires, est techniquement possible. Par ailleurs, la libéralisation des transports routiers, en 1993, et l'ouverture progressive au cabotage routier rend nécessaire l'application de ce principe par rapport à celui de la nationalité actuellement en vigueur, ce qui signifie que l'imputation des taxes devrait se faire en fonction des degrés d'utilisation des véhicules dans l'ensemble de la Communauté.

La communication de la Commission, dans l'attente d'une proposition détaillée qui serait soumise au Conseil en juillet 1989, permet d'analyser, d'une part, les éléments de calcul d'un prélèvement complémentaire donnant droit à circuler dans toute la Communauté et, d'autre part, les modalités de la répartition budgétaire entre Etats membres du produit de cette taxe.

Le but de cette réforme a pour objet d'obtenir une plus grande vérité des coûts et des prix, ainsi qu'une réorientation du trafic de transit. Elle pourrait également être affectée au financement d'infrastructures vitales d'intérêt communautaire.

Ce système, qui ne serait appliqué qu'à partir de 1993, ne concernerait que les véhicules quittant leur Etat

d'immatriculation. Il prendrait la forme d'une vignette à apposer sur le véhicule, laquelle pourrait avoir une validité hebdomadaire, mensuelle ou annuelle. Elle serait payée lorsque le transporteur s'acquitterait de sa taxe nationale. D'ici à 1993, des mesures provisoires seraient appliquées pour corriger les disparités actuelles, telles que le choix d'une base d'imposition unique, la mise en place d'un mécanisme de rapprochement des taux d'imposition existants et l'adoption d'une clause évitant toute nouvelle aggravation des distorsions actuelles.

II - LES TRANSPORTS FERROVIAIRES

Le 24 janvier 1989, 14 compagnies européennes de chemin de fer (celles des Douze, plus la Suisse et l'Autriche) ont présenté à la Commission européenne un rapport sur un projet de réseau européen de chemin de fer à grande vitesse (TGV).

D'après la Communauté des chemins de fer européenne, ce réseau se réaliserait en trois étapes.

La première étape 1989-1995 (réseau V 1) est déjà en cours de réalisation dans huit pays qui verront rouler, d'ici à six ans, des trains à plus de 200 km/h. Les décisions sont prises pour ce réseau, notamment pour l'axe Paris- Londres-Bruxelles-Cologne-Amsterdam.

D'ici 2005, le réseau V 2 résulterait de la juxtaposition des réseaux nationaux à grande vitesse à l'intérieur du périmètre de base délimité par Londres, Hambourg, Munich, Marseille et Bordeaux.

Vers 2020, le réseau V 3 permettrait de construire les maillons manquants, notamment à travers les Alpes, les Pyrénées et les détroits scandinaves. Pour la réalisation de ces réseaux manquants, l'aide de la Commission sera nécessaire.

Selon les compagnies européennes de chemin de fer, ces maillons manquants, ainsi d'ailleurs que l'ensemble du plan, présentent un intérêt considérable, car ils sont plus efficaces que la voiture, moins chers que l'avion, et ils permettront de décongestionner les aéroports et les autoroutes. Ils réduiront les nuisances pour l'environnement et augmenteront la sécurité.

Le coût global de cette réalisation est évalué à 305 milliards de francs pour le réseau V 1 (12.300 km), à 410 milliards pour le réseau V 2 (15.500 km) et à 640 milliards pour le réseau V 3, dit réseau de grand avenir. Au total, ce projet coûterait 90 milliards d'écus, dont 15 sont déjà engagés. Au stade final, il comporterait 30.000 km de voies à grande vitesse, dont 19.000 de voies aménagées. Si le réseau est achevé en 2010, il représentera une dépense de 10 écus par Européen et par an, ou

10 % de l'investissement total prévu pour les infrastructures de transports. ou 0,1 % du produit intérieur brut de la Communauté européenne.

La rentabilité économique de ce projet est estimée à 10,8 % en 2015, et pour la collectivité la rentabilité est comprise entre 17 et 28 %.

Il convient de noter que les Ministres des transports espagnol et portugais ont décidé de présenter conjointement à la Communauté économique européenne leur projet concernant la modification de l'écartement de leurs voies ferrées pour les trajets d'intérêt européen, l'objectif étant que l'Europe participe aux dépenses d'aménagement des voies de la péninsule ibérique en couvrant la moitié des frais correspondants.

La commission des transports du Parlement européen, saisie de ce dossier, s'est félicitée du plan de réseau européen grande vitesse pour le trafic des voyageurs et a souhaité la conception d'un projet similaire pour le trafic des marchandises. Elle soutient également les gouvernements espagnol et portugais dans leur décision d'établir une liaison à grande vitesse à l'écartement européen et elle a invité la Commission à élaborer un projet d'intérêt communautaire par lequel la Communauté contribuerait techniquement et financièrement à l'adaptation du réseau ferroviaire en Espagne et au Portugal, permettant ainsi le rattachement de la péninsule ibérique au système communautaire des transports.

III - LES TRANSPORTS AERIENS

La croissance importante du trafic aérien depuis deux ans (de l'ordre de 10 % par an) a conduit la Commission à faire de nouvelles propositions au Conseil pour le maintien de la sécurité du trafic et pour l'amélioration des infrastructures au sol. Ce rôle de la Communauté européenne en matière de transports aériens conduit, d'ailleurs, à s'interroger sur les différentes compétences concernant le trafic européen en Europe.

A) La croissance du trafic aérien en Europe

L'Association des compagnies aériennes européennes (AEA) a constaté, en 1988, une augmentation du trafic passagers de 6,1 %. Cette progression importante a pour conséquence une congestion du système européen du contrôle de la circulation aérienne et un encombrement de la plupart des aéroports européens.

Au cours de l'été 1988, les retards sont devenus courants à la fois pour les charters et pour les vols réguliers, 19 % des vols en Europe ayant enregistré un retard de plus de 15 mn, concernant plus de 10 millions de passagers. Il s'agit d'une détérioration de 4 % par rapport à 1987, année pendant laquelle les retards avaient déjà affectés 14,9 % des vols et 9,5 millions de passagers. 70.000 heures de vol ont ainsi été perdues en 1988.

Par ailleurs, les mesures communautaires de libéralisation des tarifs aériens ne feront sans doute qu'accentuer les contraintes auxquelles le système de transport aérien en Europe doit faire face. Si cette croissance n'est pas entravée par l'insuffisance des capacités des aéroports, le nombre des mouvements d'avions devrait ainsi doubler d'ici à l'an 2000. C'est pourquoi la Commission a décidé de proposer un ensemble de mesures permettant au réseau européen de résister aux tensions de plus en plus fortes auxquelles il sera soumis.

B) Les compétences en matière de trafic aérien en Europe

Dans le cadre des propositions que la Commission a décidé de transmettre au Conseil, celle-ci s'est interrogée sur son propre rôle dans la mesure où les compétences en matière de contrôle et de circulation aérienne sont actuellement partagées entre de nombreux organismes différents tant par l'identité de leurs membres que par l'étendue géographique et le champ de leurs responsabilités.

Cinq organismes se partagent, en effet, les problèmes de coordination ou de planification du transport aérien en Europe. Il s'agit :

- du groupe européen de planification de la navigation aérienne, qui est responsable de la planification aérienne pour l'Europe ;

- du comité de coordination de l'espace aérien, qui relève de l'OTAN mais n'a pas de pouvoir exécutif et qui organise la coopération entre les autorités civiles et militaires en Europe ;

- la commission européenne de l'aviation civile, qui réunit 22 Etats d'Europe occidentale et s'occupe essentiellement des problèmes de réglementation et de droit des trafics ;

- enfin Eurocontrol, qui regroupe dix Etats membres de la Communauté (les Douze, sauf le Danemark et l'Espagne, Malte et la Turquie devant s'y joindre en 1989), et qui assure la coordination des recherches de planification nationale et de la formation, et qui aide également les Etats membres à gérer leurs courants de trafic aérien.

C) Le rôle de la Communauté européenne

La Commission estime que la Communauté européenne a un rôle à jouer en matière de coordination de la politique des Etats membres, de rapprochement d'un certain nombre de normes techniques permettant l'amélioration de la

communication, de la compatibilité technique et de la formation en matière d'aviation civile.

La Commission propose des actions dans un certain nombre de domaines : installation de systèmes d'alerte, échange de données radar, mise en place de formations communes pour les contrôleurs aériens, établissement de normes et de programmes communs pour le contrôle, extension du champ d'application de la coordination communautaire aux infrastructures aéroportuaires.

Pour la mise en oeuvre de ces actions, la Commission a proposé au Conseil d'adopter deux décisions : l'une relative à la consultation et à la coordination entre Etats membres dans le domaine des services de la circulation aérienne et de la gestion des courants de trafic aérien, l'autre étendant le champ d'application des actions communautaires concernant les infrastructures des transports maritimes et aériens.

Il est, par ailleurs, proposé des recommandations relatives à une meilleure utilisation de l'espace aérien.

L'ensemble de ces mesures, y compris celles qui sont en préparation sur les postes de travail des contrôleurs aériens et sur la reconnaissance mutuelle des licences, sera tout à fait insuffisant car l'importance de la progression du trafic aérien en Europe exige dorénavant une véritable gestion centralisée des courants de trafic aérien. C'est pourquoi la Commission a proposé de renforcer le fonctionnement d'Eurocontrol.

Encouragée par les Ministres des transports des Etats membres de la commission européenne de l'aviation civile, la commission permanente d'Eurocontrol, réunie le 25 novembre 1988, a pris ainsi un ensemble de mesures destinées à faire face aux problèmes d'encombrement de l'espace aérien européen. Ces mesures concernent :

- le développement de la banque centrale de données d'Eurocontrol aux fins de gestion technique des courants de trafic ;

- l'intensification de l'harmonisation des plans nationaux et du plan commun à moyen terme d'Eurocontrol ;

- le soutien des initiatives relatives à la formation de contrôleurs de la circulation intérieure, notamment par l'intermédiaire de l'Institut Eurocontrol ;

- la mise au point de spécifications fonctionnelles communes relatives à l'exécution du contrôle aérien et à

l'acquisition des moyens techniques nécessaires aux systèmes nationaux de contrôle de la circulation aérienne dans le cadre du plan baptisé "concept de futur dispositif ATS Europe".

En définitive, la Commission estime que les huit centres qui gèrent à l'heure actuelle le trafic aérien dans la Communauté doivent logiquement conduire à un renforcement du fonctionnement d'Eurocontrol et à une harmonisation technique pour l'amélioration de l'utilisation de l'espace aérien communautaire, notamment par l'élaboration d'un système d'alerte aux conflits pour les centres de contrôle, par l'automatisation du transfert de la responsabilité des vols d'un centre de contrôle au centre suivant, par la mise en oeuvre de transpondeurs automatiques d'indicateur d'altitude et de systèmes automatisés d'atterrissage dans les aéroports.

A la suite de l'adhésion de l'Italie à Eurocontrol au début de l'année 1989, l'Espagne a confirmé sa demande d'adhésion, alors même que, lors de leur réunion du 14 février 1989, les Ministres des transports des Douze ont convenu de l'opportunité d'approfondir rapidement les propositions de la Commission européenne en matière de trafic aérien. Les Ministres des transports se sont également mis d'accord sur la nécessité de créer, pour le contrôle du trafic aérien, un seul centre de contrôle, à la place des dix qui existent actuellement.

Le problème de l'engorgement du trafic aérien ne pourra d'ailleurs que s'accroître lors de la mise en oeuvre du deuxième plan de libéralisation des tarifs aériens que la Commission proposera au cours de l'année 1989 au Conseil, et qui portera sur une plus grande flexibilité des tarifs aériens, et sur une réduction des restrictions et des complications qui entravent actuellement l'accès aux tarifs réduits.

IV - LES TRANSPORTS MARITIMES

La politique commune des transports maritimes a rencontré ces derniers mois un certain nombre de difficultés que la présidence espagnole a tenté de lever par une note détaillée.

La présidence espagnole a notamment proposé une série de mesures permettant de maintenir la place de la Communauté dans le commerce international maritime tout en atténuant les disparités entre les Etats membres.

Les mesures techniques concernent les normes de sécurité et de qualité auxquelles doivent s'astreindre les Etats membres ainsi que les pays tiers. Elles concernent également la libre circulation dans la Communauté par un alignement des formalités d'octroi du pavillon et une harmonisation des conditions techniques. Du point de vue fiscal et économique, la note détaillée propose un alignement du traitement fiscal de la Communauté sur celui de ses concurrents internationaux, l'exonération de l'impôt sur les bénéfices découlant de la vente des navires si ce bénéfice est réinvesti dans un transport maritime, et un traitement plus favorable des bénéfices et de l'amortissement des compagnies maritimes afin de promouvoir les investissements dans ce secteur.

Au titre des mesures sociales, la présidence espagnole a proposé une réduction des cotisations sociales, des aides pour les frais de rapatriement des marins qui sont actuellement à la charge des compagnies maritimes, et la reconnaissance mutuelle des diplômes dans la profession en Europe. Enfin, l'Espagne a proposé, comme l'avait déjà fait la Commission, l'établissement d'un registre communautaire de la flotte.

Dans le même temps, le Parlement européen a adopté le rapport de M. LAGAKOS de sa commission des transports, qui a fixé les grandes lignes d'une politique de la Communauté en matière de sécurité des transports maritimes.

Constatant que 45 % de la pollution des mers sont imputables à la navigation et, qu'entre 1960 et 1986, la flotte mondiale a été multipliée par quatre, alors même que 35 % des

échanges intracommunautaires s'opèrent par mer, le Parlement européen a retenu un certain nombre de propositions pour améliorer la sécurité des transports maritimes dans la Communauté et dans le monde. Il propose notamment la création d'une union des Etats maritimes qui permettrait l'adoption éventuelle d'un code de conduite contenant les principes à respecter par l'ensemble des Etats maritimes ; ce code aurait notamment pour effet, dans l'hypothèse où un Etat refuserait de s'y conformer, d'interdire l'accès des navires battant pavillon de cet Etat à tous les ports de l'union. Outre une meilleure formation du personnel maritime, le Parlement européen a suggéré une uniformisation des procédures et des méthodes d'investigation relatives aux causes des accidents. Il a notamment invité la Commission européenne à examiner l'opportunité de créer un corps d'experts maritimes de la Communauté chargés de délivrer les certificats de navigabilité et d'enquêter sur les causes des accidents maritimes. Il a également suggéré la création d'installations de dégazage dans les ports de la Méditerranée pour lesquelles la Communauté fournirait les moyens suffisants, ainsi que l'institution d'un contrôle homogène des navires dans les ports sur la base de critères unifiés, de pratiques uniformes et sans discrimination de pavillon.

V - LES PROJETS D'INFRASTRUCTURES D'INTERET COMMUNAUTAIRE

A la suite des conclusions du Conseil des Ministres des 2 et 3 décembre 1988, la Commission a proposé, le 8 décembre, au Conseil, une proposition de règlement concernant l'octroi d'un soutien à des projets d'infrastructures de transport d'intérêt communautaire.

A la suite de l'avis favorable donné le 16 décembre 1988 par le Parlement européen, la Commission a été habilitée à utiliser les crédits du budget 1988 et du budget 1989 pour un soutien financier qui ne peut excéder 25 % du coût total des réalisations envisagées, ou 50 % pour les études préparatoires.

Le programme concerné par ce règlement est le suivant :

- études et travaux préparatoires définis après consultation du comité des infrastructures de transport ;
- équipement d'un réseau de transport combiné en fonction notamment des résultats de l'étude 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, Belfas, 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.

Ce programme est d'autant plus important que les industriels européens ont commencé de se mobiliser en faveur d'un renouvellement des infrastructures de transport en Europe.

En effet, au cours d'une conférence organisée par la table ronde européenne des industriels, le 22 mars 1989, à Bruxelles, il a été mis en lumière l'incapacité actuelle des infrastructures de transport à absorber l'augmentation du trafic, quel que soit le moyen de transport, dans les prochaines années.

De 1975 à 1985, alors que le trafic augmentait de 25 %, les infrastructures dans les Etats membres passaient de 1,5 à 0,9 % du P.N.B.

De meilleures liaisons internationales sont essentielles à l'intégration réelle des marchés, et des communications satisfaisantes sont un facteur clé pour le développement du marché unique.

Les industriels européens soulignent notamment l'inefficacité des processus de décision et le retard pris dans l'adaptation des infrastructures aux besoins réels. Pour eux, les problèmes posés par les infrastructures de transport doivent être considérés, par la Communauté européenne, comme un élément stratégique de l'intégration européenne.

Pour remédier à l'inefficacité grandissante des processus de décision, la table ronde européenne des industriels a, en particulier, proposé la création d'une agence pour les infrastructures qui auraient pour objet la coordination des grands projets d'infrastructures européens.

La table ronde a également suggéré que les liens soient développés entre les secteurs public et privé car le secteur privé, aux yeux des industriels européens, devrait pouvoir jouer un rôle plus grand non seulement dans le secteur de l'ingénierie, mais aussi dans la conception, la construction, la gestion et le financement des infrastructures de transport.

CHAPITRE X

LA POLITIQUE DE L'ENERGIE ET DE L'ENVIRONNEMENT

I - L'ENERGIE

La Commission a approuvé en octobre dernier une communication au Conseil sur la transparence des prix dans le domaine de l'énergie. La Commission a fait part au Conseil de la nécessité d'accroître la transparence des prix dans le secteur, en vue de l'achèvement du marché intérieur de l'énergie. Elle a annoncé son intention de présenter au mois de juillet prochain un projet d'instrument juridique à cette fin. Dans sa communication, la Commission estime que le niveau de la transparence des prix qui existe actuellement n'est pas suffisant et qu'il faut l'étendre largement, de façon à couvrir la presque totalité des consommateurs de l'énergie, notamment dans les secteurs du gaz et de l'électricité.

II - L'ENVIRONNEMENT

La Commission européenne a présenté, le 7 février 1989, les grandes lignes de la politique de l'environnement qu'elle envisage de suivre au cours des quatre prochaines années, à savoir :

- compléter et faire respecter la législation communautaire ;

- intégrer la politique de l'environnement dans les autres politiques communautaires ;

- renforcer l'action de la Communauté sur le plan international.

L'environnement revêt une importance de plus en plus grande d'après la Commission, en raison notamment de l'aggravation de certaines situations de crise et de dangers (déchets industriels, pollution de l'air des grandes villes européennes et de l'eau de certains fleuves) et également en raison des progrès dans la réalisation du marché unique qui posent des problèmes d'équilibre entre les objectifs économiques et la protection de l'environnement.

Dans le cadre de ces grandes orientations, la Commission a poursuivi ces derniers mois, en coopération avec le Parlement européen et le Conseil de ministres, la mise en place des moyens juridiques permettant de maîtriser la qualité de l'environnement. Les principales mesures en cours d'adoption portent sur :

- la liberté d'accès aux données relatives à l'environnement,

- la protection de la couche d'ozone et l'effet de serre,

- l'élimination des déchets dangereux,

- la limitation de la pollution des grandes installations industrielles,

- l'incinération des déchets municipaux,

- la limitation des gaz d'échappement des voitures de petite cylindrée,

- les normes d'émission sonore des avions à réaction,

- la protection de l'eau,

- la protection des mers et la protection de l'environnement méditerranéen.

A) La liberté d'accès aux données relatives à l'environnement

La Commission a adopté, le 24 octobre 1988, une proposition de directive du Conseil concernant la liberté de l'information en matière d'environnement qui s'inscrit dans le cadre de ses précédentes propositions de 1973, 1977, 1983 et 1987.

Cette nouvelle proposition a pour objet de donner au public un droit d'accès automatique à l'information relative à l'environnement qui est détenue par les autorités publiques, au niveau national, régional ou local. Elle permettra notamment au citoyen d'avoir accès à un large éventail d'informations, en particulier dans les zones frontalières où les ressortissants d'un Etat membre pourront avoir accès à des informations sur des régions voisines, situées dans un autre pays. Les informations couvertes portent sur la qualité de l'air, du sol et des eaux, l'état de la faune, de la flore et des espaces naturels ; elles concernent l'ensemble des projets publics ou privés susceptibles de porter atteinte à l'environnement. La proposition prévoit non seulement la liberté d'accès des citoyens à l'information détenue dans des documents officiels définitifs, mais également l'obligation, pour les Etats membres, de fournir des rapports nationaux sur l'état de l'environnement dans leur pays, au moins tous les trois ans, à partir de 1992.

Les Etats membres garderont la possibilité de protéger la confidentialité de certaines informations de manière exceptionnelle ; ainsi au niveau national, les rapports internes des gouvernements sur les niveaux de pollution pourront ne pas être communiqués. Enfin, il convient de souligner que cette proposition exclut toute discrimination pour des raisons de nationalité entre les personnes ayant le droit d'avoir connaissance des informations sur la protection de l'environnement.

B) La protection de la couche d'ozone et l'effet de serre

La Commission européenne a présenté, le 15 novembre 1988, une communication au Conseil sur l'effet de serre, qui résulte de l'accumulation, dans l'atmosphère, de certains gaz, tels que le dioxyde de carbone, le méthane, les oxydes azotés et les chlorofluorocarbones (ou C.F.C. contenus notamment dans les aérosols).

Face aux menaces de modifications écologiques graves (réchauffement et dilatation des océans, fonte des glaciers des montagnes, libération d'une partie de la banquise antarctique, élévation du niveau des mers de 30 cm à 1,5 mètre, d'ici à 2050), la Commission a proposé un programme d'évaluation des différentes options qui pourraient être mises en oeuvre.

Ces propositions portent sur l'élimination, d'ici à l'an 2000, des émissions de chlorofluorocarbone CFC grâce à une révision du protocole de Montréal, qui prévoit déjà une diminution de 50 % de la production de ces gaz. Mais selon la Commission, il faut désormais prévoir une élimination totale de cette production, d'ici à l'an 2000, car les C.F.C. ont un effet dix mille fois supérieur sur le réchauffement du climat que le dioxyde de carbone, même si celui-ci n'est responsable qu'à 55 % de l'effet de serre, les CFC l'étant pour 25 %, les 20 % restant étant dus à d'autres composants, tels que l'ozone, le méthane et les oxydes azotés.

La Commission a suggéré également que la Communauté, en dehors des programmes d'études qu'elle doit mettre au point, cherche à promouvoir une nouvelle technologie de l'énergie pouvant limiter les émissions de dioxydes de carbone, tout en aidant les pays en voie de développement à élaborer des mesures de prévention et d'adaptation au phénomène de l'effet de serre.

C) L'élimination des déchets dangereux

Le rejet, le transport et l'élimination des déchets industriels sont un des problèmes d'environnement que la Communauté européenne se doit d'aborder avec fermeté.

C'est ainsi que le Conseil a adopté, le 25 décembre 1988, une résolution concernant les mouvements transfrontaliers de déchets dangereux vers des pays tiers qui souligne l'urgence de parvenir à un accord, au niveau international le plus large possible, sur un système assurant un contrôle efficace de ces mouvements.

Cette résolution rappelle les contrôles spécifiques des exportations de déchets dangereux vers des pays tiers selon la directive n° 684/631/CEE. Par ailleurs, depuis le 22 mars 1989, la convention mondiale sur les mouvements transfrontaliers de déchets dangereux est ouverte à la signature des Etats, sous l'égide du programme des Nations unies pour l'environnement. Trente pays doivent signer immédiatement la convention, parmi lesquels neuf pays de la Communauté, dont la France, à l'exception de la République fédérale d'Allemagne. Cette convention avait été notamment élaborée dans le cadre de la réunion préparatoire, organisée à l'initiative des Nations unies et de la Commission européenne, du 30 janvier au 3 février 1989 à Dakar.

Enfin, la proposition de directive de la Commission au Conseil du 5 août 1988, modifiant la directive 75/442/CEE, ainsi que la proposition de directive de la même date, relative aux déchets dangereux sont actuellement en cours d'examen par la commission de l'environnement du Parlement européen. Cette directive pose notamment le problème de la responsabilité civile en matière de déchets dangereux et celui de la création d'un fonds d'intervention en cas d'insolvabilité de l'auteur d'un dommage à l'environnement.

D) La limitation de la pollution des grandes installations industrielles

Le Conseil de ministres de la Communauté a adopté, le 24 novembre 1988, la directive 88/609/CEE relative à la limitation des émissions de certains gaz polluants dans l'atmosphère en provenance des grandes installations de combustion. Cette directive fixe au 1er juillet 1990 la date limite d'établissement, par les Etats membres, des programmes nécessaires à la réduction progressive des émissions annuelles totales provenant des installations industrielles de combustion (installations dont la puissance thermique est égale ou supérieure à 50 000 mégawatt, quel que soit le type de combustible solide, liquide ou gazeux utilisé). Pour ces installations, la directive détermine les objectifs de réduction d'oxyde d'azote ou de dioxyde de soufre à atteindre au cours des trois phases dont les dates sont 1993, 1998 et 2003.

E) L'incinération des déchets municipaux

Lors de sa réunion du 28 février 1989, le Conseil de ministres a examiné les deux directives proposées par la Commission, ayant pour objet l'actualisation de la directive 75/442/CEE relative à la politique des déchets et notamment à la prévention et au recyclage.

Ces dispositions sont importantes dans la mesure où elles concernent environ 525 installations d'incinération de déchets municipaux dans la Communauté, traitant 110 millions de tonnes annuelles.

La première directive concerne les nouvelles installations à construire et la seconde les unités existantes. Pour chacune d'elles, elle établit des valeurs limites d'émission des poussières, des métaux lourds (plomb, cuivre, chrome, manganèse), de l'acide chlorhydrique, de l'acide fluorhydrique et du dioxyde de soufre.

Le Parlement européen, lors de sa session de février 1989, a demandé que soit accentuée la réduction de la pollution

atmosphérique provenant des installations d'incinération des déchets municipaux. Il a souhaité qu'une seule directive réglemente les installations nouvelles et fournisse les dispositions de transition pour celles qui existent déjà ; il a demandé en outre des valeurs limites d'émission plus strictes pour les poussières et les métaux lourds, l'établissement d'une instance de contrôle et la suppression de toute dérogation.

F) La limitation des gaz d'échappement des voitures de petite cylindrée

Le dossier des normes d'émission des gaz d'échappement des voitures de petite cylindrée (moins de 1 400 cm³) est un dossier important en raison de ses implications économiques et de l'impact qu'il a sur l'opinion publique.

Le Conseil Environnement de juin 1988 avait adopté une position commune sur la directive proposée par la Commission, mais la France n'avait pas confirmé son accord car elle avait estimé qu'en raison de l'annonce par les Pays-Bas de mesures nationales d'incitation fiscale en faveur de l'achat de voitures conformes aux normes américaines plus sévères, l'engagement de rétablir l'unité du marché intérieur n'était pas respectée. La Commission a, entre temps, engagé une procédure contre les Pays-Bas et elle a proposé au Conseil que les Etats membres, parties à l'accord de juin 1988, s'engagent à ne pas décider des mesures d'incitation fiscale tant que la Cour de Justice des Communautés n'aurait pas statué sur le cas néerlandais.

Lors de sa réunion du 24 novembre 1988, les ministres de la Communauté chargés de l'environnement, ont confirmé la position commune à la majorité qualifiée sur les normes déjà retenues en juin, réglementation qui entrera en vigueur le 1er octobre 1992 pour les cylindrées inférieures à 1 400 cm³. Il faut souligner que la législation européenne pour les moyennes et grosses cylindrées, qui avait été fixée en décembre 1987, commencera à s'appliquer dès 1990. Cette réglementation est moins stricte que celle appliquée aux Etats-Unis, même si elle a pour objet de réduire de plus de moitié les émissions de gaz polluants par les véhicules automobiles.

Lors de sa session de mars 1989, le Parlement européen a approuvé, en première lecture un amendement rendant plus

sévère les normes adoptées le 24 novembre 1988 par le Conseil de ministres. La Commission des Communautés, qui n'a pas encore modifié sa proposition, en reste pour l'heure à la position commune adoptée par le Conseil de ministres lors de sa session du 24 novembre 1988, dans l'attente donc de la décision que doit prendre la Cour de Justice des Communautés européenne.

G) Les normes d'émission sonore des avions à réaction

La Commission européenne a proposé une directive au Conseil, le 13 décembre 1988, ayant pour objet de limiter les émissions sonores des avions à réaction subsoniques civils utilisés par les compagnies aériennes de la Communauté européenne. D'après ce projet de directive, à partir du 1er novembre 1990, ces compagnies ne devront intégrer dans leur flotte que des avions obéissant à l'ensemble de normes sur le bruit qui sont contenues dans le chapitre 3 de la convention sur l'aviation civile internationale. Il s'agit d'avions certifiés après octobre 1977 comme les Boeing 757, 767, Airbus A-320, A-300, Tristar, DC-980 et Boeing 737-300. Le respect de ces normes, qui exclut l'utilisation de modèles certifiés avant octobre 1977, comme les Boeing 747 ou les DC-10, aurait pour effet une réduction d'au moins 60 % du bruit des avions au sol. Ces nouvelles mesures revêtent une importance spéciale en considération des décisions de modernisation de leur flotte par la plupart des compagnies aériennes. Les dérogations, qui pourraient être accordées par les Gouvernements, ne pourraient l'être que dans des circonstances strictement définies.

H) La protection de l'eau

La Commission des Communautés européennes a transmis en décembre 1988 au Conseil une proposition de directive tendant à modifier quatre directives de 1975 concernant :

- la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les Etats membres ;

- la qualité des eaux de baignade ;
- les méthodes de mesures de la fréquence des échantillonnages et de l'analyse des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les Etats membres ;
- la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.

Cette proposition a pour objet de limiter le niveau des nitrates contenus dans les eaux de la Communauté de surface et dans les nappes phréatiques. Cette augmentation a en effet pour conséquence, d'une part la mise en cause de la salubrité de l'eau potable, dans laquelle la quantité de nitrates risque de dépasser ou dépasse déjà les 50 mg par litre qui avait été établie par une précédente proposition de 1980, et d'autre part, l'eutrophisation des eaux intérieures et ouvertes, c'est-à-dire l'augmentation de la concentration d'éléments nutritifs à la surface de l'eau qui provoque une croissance excessive des algues et des autres plantes moyennes. Ce dernier phénomène, par réduction de l'oxygène contenu dans l'eau, peut avoir pour effet la mort de la faune marine et des conséquences néfastes sur la santé humaine et animale, ainsi que sur l'économie touristique et la pêche.

Pour contrôler les rejets de nitrates dans le milieu aquatique qui sont à l'origine de ces phénomènes, les Etats membres devront, dans les deux ans suivants la nouvelle directive, identifier les zones les plus touchées par la pollution par les nitrates et proposer des mesures permettant de respecter les limites maximales d'utilisation d'engrais chimiques ou de nitrates dans les eaux urbaines usagées. Le Conseil devrait se prononcer sur cette directive d'ici juin 1989 ; il faut souligner qu'elle aura des conséquences importantes pour certains fermiers installés dans des régions où la densité de nitrates dans le sol est déjà particulièrement élevé.

I) La protection des mers et la protection de l'environnement méditerranéen

Lors d'une réunion du 16 novembre 1988, la Commission des Communautés a adopté une communication au Conseil définissant un programme spécial d'action en faveur de la

Méditerranée pour la protection et l'amélioration de son environnement.

Ce programme, d'une durée totale de 10 ans (1989-1998) contient les lignes directrices pour le financement des projets de protection de l'environnement par les fonds structurels et les autres instruments financiers de la Communauté.

Ce programme concerne la gestion de l'eau potable, le traitement des eaux usagées, la gestion des déchets, la protection de l'air, la protection de la nature, notamment les marécages et la lutte contre les incendies de forêt, des mesures contre les inondations et pour la réhabilitation des sites envahis par des déchets toxiques ou dangereux.

Au regard de la lutte contre la pollution des mers, la commission de l'Environnement du Parlement européen a également tenu, le 30 novembre 1988, une réunion commune avec la commission de l'Environnement du Conseil de l'Europe pour juger de la gravité de la pollution des mers du Nord, de la Baltique, de la Méditerranée, et de l'Irlande. Ces deux commissions ont constaté le caractère insuffisant des directives et des règlements communautaires, ainsi que des conventions internationales et européennes existant en la matière et elles ont déploré le grand nombre d'exception et de dérogations contenues dans ces textes.

CHAPITRE XI

LES RELATIONS EXTERIEURES

I - LA POURSUITE DE LA NEGOCIATION COMMERCIALE MULTILATERALE D'URUGUAY

A - La réunion ministérielle de Montréal

Le semestre dernier a été marqué par la tenue en décembre à Montréal d'une "réunion ministérielle de mi-parcours" chargée d'examiner l'état d'avancement de l'Uruguay round, de constater les premières bases d'accord, et de définir les conditions de la poursuite des négociations.

Cette réunion s'est achevée sur un succès mitigé. Sur les 15 groupes de négociation fonctionnant depuis le lancement de la négociation, 11 sont parvenus à un accord. Il s'agit notamment : des services ; des réductions ou éliminations tarifaires ; des procédures de règlement des différends ; de la plus grande périodicité des réunions ministérielles du G.A.T.T. En revanche, il n'a pas été possible d'aboutir sur quatre dossiers, dont trois sont considérés comme majeurs : l'agriculture, la propriété intellectuelle et les textiles. Dans ces conditions, les pays d'Amérique latine avaient refusé d'avaliser les points d'accords dans les autres domaines, dans l'attente d'un règlement global.

En ce qui concerne l'agriculture, la Communauté avait défendu à Montréal un certain nombre de dispositions à court et à long terme et demandé que l'on prenne en compte les efforts qu'elle avait accomplis depuis 1984 pour maîtriser ses

productions et réduire les soutiens dans ceux des secteurs connaissant des surplus structurels importants.

S'agissant du court terme, elle avait en particulier proposé un gel des subventions pour plusieurs catégories de produits, la définition pour 1990 d'un niveau maximum de soutien et un calcul du niveau de ce soutien.

Pour ce qui est du long terme, elle s'était prononcée pour une réduction concertée, équilibrée et flexible de toutes les formes de soutien (soutiens directs et indirects) à l'agriculture. Les Etats-Unis n'acceptaient en effet de remettre en cause que les subventions agricoles ayant selon eux un effet direct ou indirect sur le commerce mondial. Ils excluaient ainsi les aides directes (deficiency payments en particulier) qu'ils accordent à leurs fermiers et qui représentent une part importante de leurs subventions à l'agriculture.

D'une façon générale, les Etats-Unis avaient consenti, sous la pression de leurs partenaires, à des mesures à court terme (gel des subventions pour les deux prochaines années) mais les avaient impérativement subordonnées à l'acceptation, par la C.E.E., d'une suppression totale des subventions agricoles, dans un délai d'une dizaine d'années. Ce qui revenait à exiger de cette dernière le démantèlement des mécanismes fondamentaux de la P.A.C.

La Communauté avait réussi à maintenir sa cohésion autour d'une position de refus des propositions américaines.

Sur la propriété intellectuelle, les négociations avaient échoué, bien que le texte proposé ait eu le soutien des pays développés et de ceux de l'A.S.E.A.N. L'Inde s'est opposée à tout texte qui couvrirait d'autre sujet que la contrefaçon. Enfin, les négociations sur les textiles avaient buté sur une opposition Nord-Sud, les pays en développement réclamant l'abolition des accords multifibres dès 1991.

B - L'accord de Genève

Devant ce blocage, les parties contractantes avaient convenu de reprendre la négociation au siège du G.A.T.T. à Genève, la première semaine d'avril 1989, au niveau des hauts fonctionnaires.

Au tout début de ce mois, les représentants de 75 pays et ceux de la Communauté européenne se sont donc retrouvés au Comité des négociations commerciales (C.N.C.), l'organe central de l'Uruguay round. Il ne s'agissait pas pour eux de conclure des accords sur les questions en litige mais de déterminer les grandes lignes et les modalités de la négociation dans les deux ans à venir, en particulier sur les politiques agricoles. En d'autres termes, il s'agissait de parvenir à un compromis qui permette de réamorcer le processus de l'Uruguay round.

De ce point de vue, la réunion de Genève a été un incontestable succès. L'accord conclu sur le dossier agricole comporte deux volets, l'un à long terme, l'autre à court terme.

1. S'agissant du long terme, les pays membres s'engagent à des "réductions progressives substantielles du soutien et de la protection de l'agriculture". En d'autres termes, l'exigence américaine d'une élimination totale des soutiens à l'agriculture n'est pas reprise. Ce qui constitue un succès pour la C.E.E.

De plus, les Douze ont obtenu que la négociation porte sur la totalité des aides directes et indirectes affectant directement ou indirectement les échanges agricoles internationaux (accès aux marchés, aides intérieures et subventions à l'exportation) et pas seulement sur la seule pratique des restitutions communautaires.

C'est donc l'ensemble des instruments de soutien qui devra être négocié et faire l'objet d'engagements de caractère global. Le concept de globalité des réductions, défendu avec constance par la Commission européenne, l'a donc emporté sur l'approche américaine d'engagements spécifiques sur chacun des instruments de protection.

L'accord précise que la réduction des aides et protections se fera, soit par le biais d'une mesure globale du soutien (il faudra dans ce cas mettre rapidement au point un instrument de mesure du soutien) comme le souhaitent les Européens, soit par des négociations sur les politiques et mesures spécifiques agricoles, comme le demandaient les Américains, soit encore par une combinaison des deux. Là encore, les Etats-Unis n'ont pu imposer leur point de vue.

La seule concession faite par la C.E.E. a été l'acceptation d'étudier l'option de la tarification (elle consiste à convertir en droits de douane les obstacles aux importations). Mais en contrepartie, les Européens ont obtenu que soient pris en compte

l'ensemble des mesures touchant directement ou indirectement l'accès des importations (restrictions quantitatives et autres restrictions tarifaires à l'accès, qu'elles soient appliquées en vertu de dérogations, de protocoles d'accession ou d'autres clauses dérogatoires et exceptions, toutes les mesures non explicitement prévues dans l'Accord général). Cela rejoint la revendication communautaire d'un rééquilibrage des protections.

2. S'agissant du court terme, l'administration américaine n'a pas été en mesure de souscrire à des engagements précis, notamment en ce qui concerne le maintien de son programme de gel des terres.

Jusqu'à la clôture de l'Uruguay round (31 décembre 1990), les participants devront s'assurer que les niveaux actuels d'aides et de soutiens ne seront pas dépassés (comme pour le long terme donc, le gel des niveaux de soutien actuels aura un caractère global et réciproque et concernera la totalité des soutiens). Ils s'engagent à faire en sorte que les obstacles tarifaires et non tarifaires aux marchés actuellement en vigueur ne soient pas intensifiés par la suite en ce qui concerne les importations de produits agricoles, ni étendus à d'autres produits, y compris les produits agricoles transformés.

Les participants auront respecté leur engagement si l'accès au marché de chaque produit en 1989 et 1990 n'est pas moindre que l'accès concédé en moyenne en 1987 et 1988. Les soutiens aux prix (exprimés en monnaie nationale ou en Ecus) ne doivent pas être augmentés non plus. Les participants font part de leur intention de diminuer d'ici à 1990 les aides et la protection, ceci par le moyen d'une mesure globale du soutien ou par des engagements spécifiques. Ils devront soumettre les preuves du respect de cet engagement en octobre 1989. Tous les six mois, les parties prenantes à la négociation feront un rapport sur le respect de leurs engagements. Le premier de ces rapports devra être soumis avant le 1er décembre 1989. Enfin, les participants développeront l'harmonisation de leurs règles phytosanitaires et vétérinaires.

S'agissant du dossier des textiles, la Communauté a subordonné le démantèlement de l'accord multifibres à la possibilité de prendre des mesures transitoires de protection contre le dumping, et à l'ouverture progressive des pays

exportateurs. Aucune position significative n'a enfin été adoptée en ce qui concerne la protection de la propriété intellectuelle.

On peut, en fin de compte, considérer le compromis de Genève comme utile, dans la mesure où il permet la poursuite de l'Uruguay round sans hypothéquer l'avenir de la P.A.C. dont les grands principes ne sont pas mis en cause, dans la mesure aussi où il permet la mise en application des accords, conclus à Montréal sur onze secteurs de négociation, qui avaient été gelés dans l'attente d'un aboutissement global.

II - L'INTERDICTION DE L'EMPLOI DES HORMONES DANS L'ALIMENTATION ANIMALE

La Communauté européenne a édicté en 1987 une interdiction d'utiliser les hormones dans l'élevage, qui devait prendre effet le 1er janvier 1988. Toutefois, en raison de l'opposition résolue des Etats-Unis à cette mesure jugée susceptible d'entraver leurs exportations, des mesures dilatoires avaient été prises par le Conseil agriculture du 18 novembre 1987.

Aux termes de cette décision, les Etats membres devaient maintenir pendant toute l'année 1988 les dispositions nationales existantes. Il résultait cependant de différents arrangements conclus entre Etats membres que cette licence accordée aux importations de viandes traitées aux hormones était réduite à trois mois pour les échanges internes à la Communauté. Les Etats-Unis et autres pays tiers disposaient en revanche de toute l'année 1988 pour se préparer à l'interdiction intégrale édictée par la Communauté.

Or, à la fin de 1988, les Etats-Unis ont annoncé leur intention d'imposer des restrictions aux exportations communautaires de boeuf, porc, vin, café soluble, jus de fruits, tomates en conserves, boissons alcoolisées de moins de sept degrés, si la Communauté ne revenait pas sur sa décision.

Ces rétorsions ont en effet été mises en oeuvre après que les ministres des Affaires étrangères de la C.E.E. eurent confirmé, le 19 décembre, que l'interdiction des importations communautaires de viandes hormonées serait applicable à partir

du 1er janvier 1989. Les ministres ont cependant décidé de ne pas étendre cette interdiction aux aliments destinés aux animaux domestiques, de façon à réduire l'importance du contentieux avec les Etats-Unis. De plus, le Conseil a décidé que les mesures communautaires de contre-rétorsion en réponse aux rétorsions américaines n'entreront pas en vigueur automatiquement. La Communauté les appliquera seulement après avoir évalué les effets des mesures américaines. D'ici là, ont indiqué les Douze, "la C.E.E. poursuivra ses contacts avec la nouvelle administration américaine ainsi que les procédures du G.A.T.T. avec l'objectif d'une solution mutuellement acceptable du différend qui oppose les Etats-Unis et la Communauté en ce qui concerne l'application de la directive hormones".

En février dernier a été constitué pour 75 jours un groupe de travail réunissant les représentants de la Commission européenne et ceux de l'administration américaine. Au sein de ce groupe, la Communauté et les Etats-Unis sont parvenus à un accord sur un système de certification qui permet la reprise d'une partie des importations américaines de viande bovine, interrompues depuis l'entrée en vigueur de la législation communautaire interdisant la commercialisation de viande provenant d'animaux traités aux hormones. Ce système, qui garantit l'absence d'hormones dans les viandes, couvre 15% des exportations potentielles de viande de boeuf américaine. Il ne peut en revanche s'appliquer aux abats (foie, langue, rognons) qui constituent environ 85% des exportations américaines dans ce secteur. Aussi, Européens et Américains ont-ils décidé de poursuivre leurs négociations pour régler totalement ce conflit dans le cadre du groupe de travail conjoint.

Compte tenu de cet accord partiel, les Etats-Unis ont annoncé qu'ils assoupliront les mesures de rétorsion qu'ils appliquent à une série de produits. Pour chaque dollar de viande américaine exportée vers la Communauté, les Etats-Unis réduiront leurs sanctions d'un dollar, a indiqué l'administration américaine. Ces mesures de rétorsion représentent un montant de 96 millions de dollars, valeur estimée des exportations américaines de viandes.

Si ces mesures techniques ont permis de réamorcer le courant traditionnel d'échanges, les deux parties ont maintenu leur position de fond. Le Conseil des ministres a ainsi demandé à la Commission de poursuivre l'action engagée auprès du G.A.T.T. pour obtenir la condamnation des mesures de rétorsion unilatérales prises par les Etats-Unis.