

N° 302

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 mars 1996

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne (1).

sur les activités de la délégation :

grandes échéances européennes (élargissement, révision des traités, monnaie unique) et suivi des propositions d'actes communautaires,

Par M. Jacques GENTON,

Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de MM Jacques Genton, président ; James Bordas, Claude Estier, Pierre Fauchon, Philippe François, vice-présidents ; Nicolas About, Michel Caldaguès, Jacques Habert, Emmanuel Hamel, François Lescin, Paul Loridant, Charles Metzinger, secrétaires ; MM Robert Badinter, Denis Badré, Gérard Delfau, Mme Michelle Demessine, MM Charles Descours, Ambroise Dupont, Jean François-Poncet, Yves Guéna, Christian de La Malène, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Georges Othily, Jacques Oudin, Guy Penne, Mme Danièle Pourtaud, MM Jacques Rocca Serra, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, André Rouvière, Jean-Pierre Tizon, René Trégouët, Marcel Vidal, Xavier de Villepin.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. L'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE AUX PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE	5
A. AUDITION D'UN GROUPE D'EXPERTS DE L'OBSERVATOIRE FRANÇAIS DES CONJONCTURES ÉCONOMIQUES (O.F.C.E.)	7
B. AUDITION DE M. ALAIN LAMASSOURE, MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT, SUR LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES DE L'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE AUX PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE (P.E.C.O.)	15
C. EXAMEN DU RAPPORT D'INFORMATION DE M. DENIS BADRÉ, LE 14 FÉVRIER 1996	22
II. LA PRÉPARATION DE LA CONFÉRENCE INTERGOUVERNEMENTALE	29
A. LE RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE	31
B. LA POLITIQUE SOCIALE EUROPÉENNE	40
III. UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE	49
A. RENCONTRE AVEC LA COMMISSION DU TRÉSOR DE LA CHAMBRE DES COMMUNES	51
B. INTERVENTION DE M. JACQUES GENTON AU NOM DE LA DÉLÉGATION A L'OCCASION D'UNE DÉCLARATION DU GOUVERNEMENT, SUIVIE D'UN DÉBAT, SUR L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE	55
IV. APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION	61
A. LES MODALITÉS D'APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 PAR LA DÉLÉGATION	63
B. L'EXAMEN DES PROPOSITIONS D'ACTES COMMUNAUTAIRES PAR LA DÉLÉGATION	67
1. <i>Relations extérieures</i>	67
2. <i>Régions ultra-périphériques</i>	111
3. <i>Politique agricole commune</i>	114
4. <i>Marché intérieur</i>	117
5. <i>Télécommunications</i>	118
6. <i>Énergie</i>	122
7. <i>Transports</i>	133
8. <i>Recherche</i>	136
9. <i>Politique sociale</i>	137

Au cours des deux premiers mois de 1996, la délégation du Sénat pour l'Union européenne a poursuivi les travaux qu'elle avait engagés sur les deux thèmes majeurs de l'évolution actuelle de l'Union qui sont :

- d'une part, l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale,
- d'autre part, la préparation de la Conférence intergouvernementale.

Elle a en outre procédé, avec une délégation de la Commission du Trésor de la Chambre des Communes, à un échange de vues sur « *l'introduction d'une monnaie unique* ».

Enfin, elle a continué son examen systématique des propositions d'actes communautaires soumises au Sénat en application de l'article 88-4 de la Constitution.

Afin de permettre une meilleure connaissance de ces travaux, ce rapport retrace ces diverses activités qui rentrent dans la mission assignée à la délégation de « *suivre les travaux conduits par les institutions de l'Union européenne* ».

**I. L'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE AUX PAYS
D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE**

En juin 1994, la délégation du Sénat avait déjà abordé une première fois les problèmes de l'élargissement à l'Est, en se concentrant sur la situation économique des pays candidats et sur la question de leur adhésion à l'U.E.O. et à l'O.T.A.N. Le rapport de M. Jacques GOLLIET avait alors été publié sous le n° 567 (1993-1994).

Il lui a paru nécessaire d'examiner à présent plus particulièrement les conséquences économiques et budgétaires de l'élargissement, notamment son impact prévisible sur les principales politiques communes. Elle a confié la charge de ce rapport à M. Denis BADRÉ.

A cette fin, la délégation a souhaité disposer d'une expertise indépendante complémentaire des analyses présentées à ce sujet par la Commission européenne. Elle a donc demandé une étude à l'Observatoire Français des Conjonctures Economiques (O.F.C.E.), qui s'est adjoint la collaboration d'économistes du Deutsche Institut für Wirtschaftsordnung (D.I.W., Berlin). Les experts de l'O.F.C.E. ont présenté les premiers résultats de leur étude devant la délégation le 29 novembre 1995.

De plus, la délégation a entendu, le 17 janvier 1996, le ministre délégué au budget, M. Alain LAMASSOURE, sur les conséquences budgétaires de l'élargissement de l'Union aux P.E.C.O.

Elle a enfin examiné le rapport de M. Denis BADRÉ le 14 février 1996.

A. AUDITION D'UN GROUPE D'EXPERTS DE L'OBSERVATOIRE FRANÇAIS DES CONJONCTURES ÉCONOMIQUES (O.F.C.E.)

La délégation a entendu, le 29 novembre 1995, un groupe d'experts de l'O.F.C.E., composé de M. Jacques Le Cacheux, directeur des études de l'O.F.C.E., Mme Sandrine Cazes, M. Bruno Coquet, M. Frédéric Lerais, Mmes Mathilde Maurel et Françoise Milewski.

M. Jacques Genton a rappelé que la délégation avait décidé d'effectuer un suivi régulier du processus d'élargissement à l'Est de l'Union européenne, et qu'elle avait déjà examiné, sur le rapport de M. Jacques Golliet, les problèmes de la transition économique dans les PECO ainsi que la question de l'adhésion éventuelle de ceux-ci à l'Union de l'Europe occidentale (UEO) et à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Il a précisé que l'étude de l'OFCE servirait de base au rapport confié par la

délégation à M. Denis Badré au sujet de l'impact prévisible de l'élargissement à l'Est sur les principales politiques communes. Il a également indiqué que la prochaine Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC), qui se tiendra à Rome au printemps prochain, serait notamment consacrée à l'élargissement à l'Est de l'Union.

M. Jacques Le Cacheux, directeur à l'OFCE, a souligné la spécificité des problèmes posés par la perspective de l'élargissement à l'Est, dont la décision de principe a été prise au Conseil européen de Copenhague. Il s'agit d'un changement d'échelle sans précédent, puisque dix pays sont concernés. L'étude de l'OFCE porte seulement sur les six pays actuellement couverts par les accords européens d'association : les quatre pays du « groupe de Visegrad » (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie) ainsi que la Bulgarie et la Roumanie ; cependant, on peut admettre que la prise en compte des quatre autres pays intéressés (les trois Etats baltes et la Slovénie) ne modifierait pas substantiellement les résultats de l'étude, compte tenu de la taille de ces pays. Les conséquences de l'élargissement sur la politique agricole commune (PAC) et la politique de cohésion menée au moyen des fonds structurels sont au centre de l'étude. Le présupposé essentiel de cette dernière est que l'intégration des PECO s'effectuera de manière progressive ; deux arguments essentiels militent dans ce sens :

- tout d'abord, leur situation de départ est très éloignée, non seulement de la moyenne européenne, mais encore de celle des pays les plus pauvres de la Communauté. Le début de la transition économique a provoqué une forte récession ; une phase de reprise s'est amorcée depuis lors, mais le revenu par habitant, dans tous les pays en cause, reste très nettement inférieur à celui de la Grèce. Bien que la population des PECO représente plus d'un quart de celle de l'Union, leur poids économique est proportionnellement bien moindre, ce qui appelle manifestement une approche spécifique ;

- ensuite, tous les élargissements précédents ont ménagé des périodes de transition. Dans le cas de l'élargissement aux pays du sud de la Communauté, cette période a été de l'ordre de dix ans : or l'acquis communautaire était alors bien plus réduit, puisque le Traité de Maastricht n'avait pas été adopté. Dans le cas des PECO, la période de transition consécutive à l'adhésion ne pourra donc être inférieure à dix ans.

M. Bruno Coquet, économiste à l'OFCE, a souligné que l'étude présupposait, de la part des PECO, une volonté de se tourner résolument vers l'Union européenne et, de la part de celle-ci, la conscience d'un intérêt commun avec les PECO fondé sur une même identité européenne.

Deux scénarios ont été exclus dans l'étude :

- d'une part, le statu quo (ni augmentation des quotas, ni baisse des barrières douanières), qui sur le plan macro-économique aurait un effet négatif à la fois sur l'Union à quinze et sur les PECO, et qui conduirait à la formation d'une zone de pauvreté durable aux portes de l'Europe occidentale et à des problèmes de migration ;

- d'autre part, l'adhésion pleine et entière à l'ensemble des politiques communes, y compris l'Union économique et monétaire (UEM). Certes, la République tchèque remplit les critères de Maastricht, ou peu s'en faut, mais elle n'est pas en situation de convergence réelle avec l'Union ; la Pologne, quant à elle, ne remplit aucun des critères et est déjà soumise à une politique de stabilisation sévère. Dans l'ensemble, la participation des PECO à l'Union économique et monétaire (UEM) provoquerait une déflation socialement inacceptable.

Deux scénarios ont été dès lors retenus :

- le premier est celui d'une association renforcée. Il repose sur une politique différenciée à l'égard de chaque pays et ne permet pas la constitution d'un grand marché. Il implique la baisse des barrières douanières, mais laisse subsister quotas et clauses de sauvegarde tandis que l'aide continue à se situer dans le cadre du programme PHARE. Les capitaux extérieurs, dans ce scénario, sont assez difficiles à mobiliser. Les effets macro-économiques sur les pays de l'Union européenne sont très réduits, presque nuls. Les échanges croissent de manière équilibrée ; la croissance des PECO est cependant favorisée et supérieure d'environ 1 % par an à la tendance spontanée. Mais la convergence à long terme n'est pas assurée : il convient de rappeler à cet égard que la Communauté européenne apporte depuis longtemps une aide aux pays Amérique-Caraïbes-Pacifique (ACP) et entretient avec ces pays un commerce privilégié, ce qui n'a pas empêché la divergence des économies ;

- le second scénario est celui d'une intégration progressive, proche de celle qui a été mise en œuvre pour l'Espagne. L'accord est multilatéral, les restrictions aux échanges ainsi que les clauses de sauvegarde disparaissent et la réglementation communautaire s'applique : la gestion du marché est donc unifiée. Les échanges se développent rapidement : les flux financiers provenant de l'Union sont importants et ont un effet de levier sur l'aide internationale fournie par la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD). Les critères actuels d'éligibilité aux fonds structurels sont appliqués, avec toutefois une limitation à 8 % du produit intérieur brut (PIB) pour chaque pays bénéficiaire. Il est à noter qu'une telle aide, de l'ordre de 25 milliards d'Ecus par an, représenterait 0,2 % du PIB de l'Union, ce qui est

peu par rapport au « plan Marshall » qui représentait 1% du PIB américain. Les résultats de ce scénario sont meilleurs : le supplément de croissance pour les PECO est de 1,5 % par an ; les effets macro-économiques sur l'Union à quinze sont minimes : en particulier, à terme, le solde public n'est pas sensiblement affecté. Or ces résultats satisfaisants ne reposent pas sur des hypothèses optimistes : il n'est tenu compte que d'une partie de « l'effet-retour » théorique des aides structurelles sur les pays donateurs, et, de même, que d'une partie de l'accroissement théorique des échanges suscité par l'intégration.

M. Jacques Le Cacheux, a ensuite présenté les conclusions de l'aspect de l'étude concernant la PAC. Les PECO ont aujourd'hui une capacité de production inférieure à leurs besoins : leur potentiel est certes important, mais leurs agricultures ont subi, depuis le début de la transition, une profonde récession, marquée par une diminution de la production de 20 à 40 % selon les cas. Ces pays sont aujourd'hui importateurs nets dans pratiquement tous les secteurs agricoles importants : par ailleurs, les prix agricoles sont dans ces pays très inférieurs à ceux que garantit la Communauté. Dans ce domaine, il est donc nécessaire de réaliser l'intégration de manière très progressive, en instituant des montants compensatoires d'adhésion qui seraient démantelés sur une dizaine d'années et en ne faisant converger les prix que très lentement. Les disciplines de la PAC devraient en revanche s'appliquer aux nouveaux adhérents afin de ne pas encourager l'apparition d'excédents dans les domaines où l'Union produit déjà des surplus difficilement exportables. Cela suppose que les PECO bénéficient d'aides importantes de la part du FEOGA, tant en ce qui concerne la modernisation des structures qu'en ce qui concerne le développement rural et les mesures agri-environnementales. En revanche, les agriculteurs des PECO ne devraient pas bénéficier des aides directes compensatoires, puisque pour eux les prix ne baisseront pas. Le coût pour l'Union européenne pourrait être de 10 à 15 milliards d'Écus par an.

M. Denis Badré a remercié les chercheurs de l'OFCE pour la clarté de cet exposé synthétique, dont les présupposés ont été nettement indiqués, en particulier le fait qu'il s'agissait d'une approche macro-économique ne préjugant pas des difficultés sectorielles qui pourraient apparaître. Soulignant que, pour sa part, il ne doutait pas de l'orientation résolue des PECO en direction de l'Union pour des motifs tenant à leurs aspirations économiques, à leur besoin de sécurité et à leur identité culturelle, il a souhaité que les problèmes de leur adhésion soient abordés en dehors des idées reçues. En effet, contrairement à des craintes souvent exprimées lors de la préparation des accords d'association, l'Union dégage régulièrement un excédent dans son commerce avec les PECO : en particulier, contrairement aux pronostics, les exportations agricoles de la Pologne vers la Communauté

ont diminué tandis qu'elles augmentaient en direction de la Communauté des états indépendants (CEI). Il convient à cet égard de garder en mémoire l'exemple de l'adhésion de l'Espagne : la France avait les plus grandes inquiétudes quant aux effets de la concurrence espagnole sur son agriculture ; or, aujourd'hui, la France enregistre un excédent dans ses échanges agricoles avec l'Espagne. De même, l'étude de l'OFCE montre, contrairement à une idée fort répandue, qu'il n'y a pas de contradiction entre les intérêts des PECO et ceux des pays du sud de la Communauté : ces derniers, en réalité, devraient au contraire bénéficier de l'élargissement, l'Italie étant même au sein de l'Union le pays le plus bénéficiaire.

M. Denis Badré a souligné alors l'intérêt de dresser un bilan économique et budgétaire pays par pays. Puis il s'est interrogé sur la situation des PECO vis-à-vis de l'Union économique et monétaire, en exprimant la crainte qu'ils ne réintroduisent dans l'Union une instabilité que les Européens cherchent précisément à supprimer. Il a demandé des précisions quant aux conséquences de l'élargissement sur les pays membres de la CEI et quant à sa compatibilité avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), en s'inquiétant du risque de voir réapparaître une certaine désunion entre les Etats membres si les Etats-Unis demandaient de nouvelles concessions importantes aux Européens en contrepartie de l'intégration des PECO. Il a ensuite évoqué la question de la sûreté nucléaire dans les pays en cause, estimant que la gravité de la situation dans ce domaine appelait une politique concertée avec l'Union européenne.

M. Denis Badré a également abordé les conséquences de l'élargissement sur la politique agricole commune (PAC). La France a été longtemps le seul grand pays agricole de l'Union : ce n'est plus le cas aujourd'hui, l'Allemagne unifiée étant également devenue un grand pays agricole ; demain, avec l'adhésion de la Pologne, l'Union comptera trois grands pays agricoles. La France ne sera plus isolée sur ces questions. L'étude démontre l'importance de la dynamique dans laquelle le développement industriel soutient le développement agricole, et souligne à juste titre la nécessité de ne pas compromettre cette dynamique par une hausse trop rapide des prix agricoles qui mettrait en péril le marché local. Il serait nécessaire d'évaluer plus précisément l'impact de l'élargissement sur les disciplines de la PAC, en particulier le gel des terres et le régime des quotas laitiers : ne peut-on espérer que l'élargissement permettra, au moins dans un premier temps, un assouplissement de ces contraintes ?

Puis, M. Denis Badré s'est interrogé sur l'ampleur des aides structurelles au bénéfice des PECO prévue par l'étude de l'OFCE. Une limitation à 8 % du PIB des pays bénéficiaires paraît peu réaliste : aucun pays de l'Union ne bénéficie à l'heure actuelle d'une aide d'une telle ampleur.

puisque le taux est de l'ordre de 4 % dans le cas du Portugal et de la Grèce. Le risque de gaspillage de l'aide est réel et la prudence s'impose à un moment où l'Union doit renforcer sa crédibilité. Si l'on retient les ordres de grandeur de 10 à 15 milliards d'Ecus supplémentaires pour la PAC et de 20 à 25 milliards d'Ecus supplémentaires pour les fonds structurels, on arrive à une hausse d'environ 50 % du budget communautaire, c'est-à-dire approximativement à une augmentation de 40 milliards de francs de la contribution française. Il convient pour le moins de s'assurer que les retours dont la France pourrait bénéficier seraient à la mesure d'un tel effort. Par ailleurs, dans cette perspective, il serait opportun d'analyser l'effort que devrait effectuer la Communauté à la lumière d'expériences telles que le plan Marshall ou l'unification allemande.

Enfin, M. Denis Badré a estimé que la Russie et les Etats-Unis ne resteraient pas inertes dans l'hypothèse d'un tel scénario et a souligné l'intérêt de prévoir l'attitude qu'ils pourraient alors adopter.

M. Jacques Genton, après s'être félicité à son tour des progrès de la convergence franco-allemande dans le domaine agricole, a souligné que la question de la sûreté nucléaire en Europe centrale et orientale avait été examinée de manière très complète par l'Office parlementaire des choix technologiques, sur le rapport de M. Henri Revol.

M. Jacques Oudin s'est montré confiant dans les capacités de développement des PECO, estimant que leurs progrès économiques pourraient être plus rapides qu'on ne le prévoit parfois. Il a appelé à la prudence quant au rapprochement entre l'unification allemande et l'intégration des PECO à l'Union, faisant valoir que l'Allemagne avait souhaité agir très rapidement et avait pu mobiliser des moyens considérables. Enfin, il a souligné que l'idée d'une hausse massive du prélèvement communautaire paraissait incompatible avec l'impératif de réduction des déficits publics. Ces déficits constituent la difficulté majeure de nombreux Etats membres, dont la France, et dans ce contexte le budget européen actuel apparaît déjà très volontariste : dès lors, une hausse de 50 % du prélèvement communautaire ne paraît pas supportable, d'autant qu'on peut s'interroger sur la capacité des PECO à absorber utilement une aide atteignant 8 % de leur PIB. L'exemple de la Corse est là pour montrer que le développement n'est pas toujours fonction de l'ampleur de l'aide : mieux vaudrait, préalablement, se demander quelle augmentation de l'aide peut être efficacement absorbée. Evoquant le débat sur le prélèvement effectué sur les recettes de l'Etat au titre du budget communautaire, qui s'était déroulé au Sénat le 23 novembre, il a fait valoir la nécessité de procéder à des arbitrages et s'est demandé s'il serait possible de maintenir les aides au profit des pays du sud de l'Union.

M. Denis Badré a déclaré partager les inquiétudes de **M. Jacques Oudin** au sujet des déficits publics et a estimé que toute augmentation de l'aide devrait être subordonnée à des garanties suffisantes de bonne gestion, et être intégrée à une répartition cohérente entre l'est et le sud de l'Union.

M. Jacques Oudin a jugé nécessaire que soit d'abord déterminé quel niveau global peut atteindre l'effort financier des Etats membres, et qu'ensuite seulement ce montant soit réparti en dégageant des priorités. Il paraît difficilement concevable que le budget communautaire soit seul épargné par le considérable effort de rigueur que doivent s'imposer les Etats membres.

En réponse, **M. Jacques Le Cacheux** a apporté les précisions suivantes :

- le coût budgétaire de l'élargissement doit être apprécié sur la durée : à terme, son impact sur les finances publiques est négligeable en raison du surcoût de croissance qu'il provoque ; on peut donc considérer qu'il s'autofinance en grande partie ; il est cependant souhaitable de déterminer l'impact suivant les pays de l'Union ;

- la capacité d'absorption d'aides structurelles importantes par les PECO peut effectivement susciter des doutes : on ne peut exclure un scénario de type « Mezzogiorno », où l'aide n'a pas eu l'efficacité escomptée ;

- une comparaison de l'élargissement à l'Est avec d'autres expériences (plan Marshall, unification allemande, accord de libre échange nord-américain) sera effectuée dans l'étude définitive de l'OFCE qui sera communiquée au Sénat fin décembre ;

- le risque de tensions internes à l'Union, en cas de difficultés avec les Etats-Unis au sujet des compensations commerciales à l'élargissement, est indéniable, mais doit être apprécié en tenant compte de la convergence franco-allemande plus grande dans le domaine agricole ;

- l'analyse de la Commission européenne selon laquelle l'intégration des PECO rendrait nécessaire de nouvelles baisses des prix agricoles peut paraître discutable, surtout si l'on considère l'évolution actuelle de ces prix ;

- une partie importante de l'excédent commercial agricole avec les PECO porte sur les produits à haute valeur ajoutée, dont ces pays sont faiblement producteurs et pour lesquels la demande ira croissant.

M. Bruno Coquet a répondu à son tour aux intervenants en apportant les précisions suivantes :

- la CEI bénéficierait fortement, sur le plan économique, de l'intégration des PECO à l'Union européenne ; cependant, compte tenu des conséquences politiques de cette intégration, il est difficile de prévoir l'attitude de la Russie ;

- l'élargissement à l'Est profiterait à l'Italie ; il ne nuirait pas à la Grèce et à l'Espagne, malgré des spécialisations assez proches de celles des PECO ;

- dans le cas de l'unification allemande, une unification monétaire rapide s'est accompagnée d'un transfert financier considérable, représentant 5 à 6 % du PIB ouest-allemand ; l'effort était proportionnellement six fois plus important que dans le cas du « plan Marshall » ; dans le cas de l'intégration des PECO à l'Union, un effort à hauteur de 0,2 % du PIB suffirait à obtenir des résultats satisfaisants sans peser durablement sur les soldes publics des Etats de l'Union à Quinze ;

- l'effet de levier des fonds structurels sur le développement des PECO suppose certes des conditions administratives d'efficacité, mais ce type de problème n'entre pas dans le cadre de l'étude confiée à l'OFCE ;

- l'augmentation des déficits publics imputable, dans un premier temps, à l'aide structurelle en faveur des PECO pourrait être neutralisée pour l'appréciation du respect des critères de Maastricht ;

- l'aide est plus efficace que les prêts et répond seule aux besoins des pays d'Europe de l'Est : ainsi, proposer des prêts à l'Ukraine pour l'arrêt définitif de la centrale de Tchernobyl n'est pas une solution adaptée, car elle revient à demander à ce pays en crise profonde d'assumer lui-même la dépense.

M. Jacques Genton, avant de remercier les experts de l'OFCE, a souligné l'importance que revêt pour le Sénat l'efficacité des fonds structurels et a insisté sur le progrès qu'avait constitué la réforme intervenue en 1994, à laquelle le Sénat avait d'ailleurs apporté sa pierre.

B. AUDITION DE M. ALAIN LAMASSOURE, MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT, SUR LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES DE L'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE AUX PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE (P.E.C.O.)

M. Alain LAMASSOURE :

« Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs les Sénateurs, je suis tout à la fois heureux et honoré de me retrouver parmi vous aujourd'hui. Soyez assurés qu'en tant que ministre délégué au budget je reste à la disposition de votre délégation, comme je l'étais dans mes fonctions antérieures.

« Avant d'en venir au questionnaire que vous m'avez adressé sur les conséquences économiques, budgétaires et financières, telles que l'on peut les prévoir aujourd'hui, de l'entrée des PECO dans l'Union, je voudrais rappeler les quatre principes généraux que le Gouvernement s'est fixé s'agissant des perspectives d'adhésion de ces pays.

« Premièrement, la France est favorable à l'adhésion des PECO à l'Union. Cela a été dit pour la première fois par le conseil européen de Copenhague en juin 1993, et les autorités françaises n'ont cessé de le répéter depuis cette date.

« Deuxièmement, les institutions actuelles de l'Union ne permettent pas d'accueillir aujourd'hui de nouveaux membres. Au moment de la négociation de l'adhésion de l'Autriche et des pays scandinaves, certains avaient estimé - souvenez-vous des débats que nous avons eus sur ce sujet ici même - qu'il aurait mieux valu commencer d'adapter les institutions avant même cet élargissement. Cela n'a pu être fait, mais il est clair qu'avec l'entrée de l'Autriche et des pays scandinaves s'est clos l'élargissement de l'Union sur la base du traité de Maastricht. C'est sur la base du futur traité que devront être négociés les élargissements à venir.

« Troisièmement - c'est un principe que nous avons affirmé dès le début mais qu'il n'est pas inutile de rappeler à chaque occasion - tous les PECO doivent être placés sur la même ligne de départ. Nous n'avons aucun préjugé favorable ou défavorable envers quiconque. Bien entendu, il faudra, le moment venu, quand la négociation sera ouverte, examiner le dossier de chacun de ces pays en fonction des progrès qu'ils auront accomplis dans le rapprochement de leur économie et de leur législation avec l'économie

européenne et la législation communautaire. Mais, au départ, tous ont les mêmes chances.

« Quatrièmement, enfin, ce n'est pas parce que les négociations ne pourront commencer qu'une fois clos les travaux de la conférence intergouvernementale et signé un nouveau traité qu'il ne faut pas préparer dès maintenant cette adhésion. Cette préparation concernera certes les pays candidats, mais également l'Union et les Etats membres.

« Aux pays candidats, il est demandé de préparer un programme d'harmonisation progressive de leur législation interne avec la législation communautaire. Cette harmonisation préalable a considérablement facilité l'entrée de l'Autriche et des pays scandinaves dans l'Union. Aux Etats membres et à l'Union, il est demandé de réfléchir dès maintenant aux conséquences de tous ordres qu'entraînera l'élargissement.

« Cet élargissement sera très différent de ceux que nous avons connus depuis le début des années soixante-dix car il va porter sur de nombreux pays. Le nombre des pays membres de l'Union est susceptible, à terme, de doubler. Il va également porter sur des pays qui, à une ou deux exceptions près, sont moyennement ou peu peuplés alors que, jusqu'à présent, le hasard a fait que les élargissements de la C.E.E. n'ont pas modifié l'équilibre initial entre grands, moyens et petits pays. L'équilibre institutionnel sera donc encore compliqué par l'accroissement du nombre de pays peu ou moyennement peuplés.

« Enfin, l'élargissement va porter sur des pays qui ont un niveau de richesse sensiblement inférieur à la moyenne communautaire et dont le revenu par habitant est très inférieur à celui de la Grèce ou du Portugal au moment de leur adhésion.

« Une réflexion sur les conséquences de l'adhésion est nécessaire car il est vraisemblable que certaines des politiques communautaires, en particulier la P.A.C. et les fonds structurels, seront fortement affectées par l'élargissement et devront donc donner lieu à des adaptations. A elles deux, ces politiques représenteront, d'ici à 1999, 80% du budget communautaire.

« En ce qui concerne l'impact de ces politiques, nous sommes livrés à des travaux exploratoires qui n'ont d'autres prétentions que de fournir des ordres de grandeur et complètent les prévisions effectuées par la Commission européenne.

Ainsi, la prise en charge des agricultures des PECO pour la section garantie du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole se traduirait par un surcoût minimum de 8,5 milliards d'écus en 2010, si nous

nous plaçons dans l'hypothèse où, à cette date, la totalité des PECO aurait adhéré à l'Union et appliquerait pleinement les règles actuelles de la P.A.C. Or, il est vraisemblable que des périodes de transition interviendront et que tous n'adhéreront pas en même temps.

« Les prévisions de la Commission européenne nous paraissent optimistes. Elles reposent sur l'hypothèse d'un net ralentissement du rattrapage de la production agricole de ces pays à partir de 1996. En l'an 2000, selon la Commission, c'est-à-dire après presque dix ans de politique libérale, ces pays continueraient d'avoir une production agricole à peine inférieure à ce qu'elle était à la fin de la période communiste. Or, ce niveau a déjà été dépassé en 1989 et 1991. Le taux de croissance moyen de la production agricole dans les PECO, depuis 1992, est supérieur à 7% par an en moyenne, et rien ne laisse prévoir un tassement rapide de cette croissance.

« Beaucoup d'éléments nous échappent. Un grand nombre de ces pays sont encore en retard en matière de réforme agricole. Une réforme agraire est nécessaire en Pologne, pays qui avait conservé tout au long de la période communiste une propriété agricole privée. Les exploitations sont très petites et justifient que la Pologne se lance dans une politique de remembrement comparable à celle que nous avons nous-mêmes entreprise dans les années cinquante et soixante.

« Nous pensons qu'il est plus réaliste de tabler sur un rattrapage rapide de la production agricole et du cheptel dans ces pays. Le taux de croissance global de l'agriculture, de l'industrie et des services est en moyenne de 4 à 5% par an, ainsi que le confirme l'O.C.D.E. et comme elle le prévoit pour 1996 et 1997. Compte tenu de l'augmentation progressive des aides de l'Union dans le cadre du programme Phare, puis de la préparation des aides de préadhésion et de l'application progressive des mécanismes de la P.A.C., il est vraisemblable que l'augmentation de la production sera plus forte que ne l'a prévu la Commission européenne.

« La direction du budget, qui a tendance à voir les choses en noir, a évalué ces dépenses supplémentaires à 34 milliards d'écus à partir de 2010, soit un doublement du coût actuel de la P.A.C., ce qui est également peu vraisemblable. La fourchette se situe donc entre 8,5 milliards d'écus et 34 milliards d'écus.

« S'agissant des fonds structurels, les évaluations sont plus simples à réaliser puisque ces fonds ne dépendent pas de l'évolution économique ou de prévisions de croissance. Mais les résultats obtenus aboutissent à des ordres de grandeur de même importance.

« Si l'on applique aux futurs adhérents les niveaux d'aide déclenchés par les critères actuels - par exemple, pour être classé en catégorie I, le pays doit avoir un revenu par habitant représentant moins de 75% de la moyenne communautaire - il est clair que la majorité de ces pays seront classés en catégorie I.

« L'application aux « pays de Visegrad », c'est-à-dire aux six pays qui ont les premiers posé leur candidature, du niveau d'aide actuellement consenti au titre de l'objectif I aux pays méditerranéens et à l'Irlande, dits pays de la cohésion, représenterait environ 20 milliards d'écus. Cette somme serait doublée si l'on accordait aux dix pays candidats le traitement le plus favorable, toutes actions structurelles confondues, y compris le fonds de cohésion. La menace est donc celle d'un doublement des contributions nationales actuelles, en particulier pour la France, à l'horizon 2010.

« Face à cette situation, que devons-nous faire et qu'avons-nous commencé de faire ?

« Tout d'abord, nous nous efforçons de préciser, à la fois avec les pays candidats et les représentants de la profession agricole, les perspectives économiques et les actions qui peuvent être entreprises pendant la période de préadhésion. Nous réfléchissons aussi aux aménagements de la P.A.C. qui seront rendus nécessaires par cet élargissement, donc par un accroissement de la capacité agricole de l'Union mais aussi par l'entrée dans celle-ci de pays dont la disparité en matière agricole, entre eux, mais plus encore vis-à-vis de l'Union, est très grande.

« Nous devons également réfléchir à l'avenir des fonds structurels. Des réformes importantes seront vraisemblablement nécessaires ainsi que des plafonnements. Nous devons nous livrer à un audit des fonds structurels plus rigoureux que celui qui a été effectué à la fin de ce que l'on a appelé l'application du paquet Delors I.

« L'objet des fonds structurels est d'aider les pays qui ont un niveau de développement sensiblement inférieur à la moyenne communautaire à rattraper le peloton des autres pays européens. Mais si, au terme d'un délai préalablement déterminé, ce retard ne s'est pas comblé, cela signifie que des problèmes de fond se posent que les pays en question ne règlent pas.

« On constate parfois que les fonds structurels sont mieux utilisés dans certains pays que dans d'autres. Jusqu'à présent, nous n'en avons tiré aucune conséquence budgétaire. Nous avons accepté le doublement des fonds structurels durant la période du paquet Delors II, qui faisait suite à

un précédent effort de doublement dans la période du paquet Delors I. Il est clair que nous ne pourrions plus continuer de la même manière.

« Enfin, j'en viens aux problèmes monétaires.

« La France s'est engagée à tout mettre en oeuvre pour faire partie des pays qui participeront à l'Union monétaire au 1^{er} janvier 1999. Au Conseil européen de Madrid, nous avons convaincu nos partenaires qu'il fallait, dès maintenant, réfléchir à ce que seront les règles de fonctionnement de l'Union monétaire à partir de 1999 mais également réfléchir aux règles qui s'appliqueront entre le petit nombre de pays qui participeront à la monnaie unique et ceux qui, tout en appartenant à l'Union européenne, ne pourront pas entrer tout de suite dans l'Union monétaire. C'est un point fondamental.

« Si la mise en place de l'Union monétaire était rapidement suivie de dévaluations compétitives de la part de pays restés à l'extérieur, c'est l'ensemble du marché unique qui volerait en éclats. Nous avons demandé à la Commission européenne de nous faire des propositions sur ce sujet.

« Nous voulons mettre en place une sorte de système monétaire européen rénové, qui garantira la meilleure stabilité des changes possible entre les pays membres de l'Union européenne qui seront à parité fixe et utiliseront la même monnaie et les pays qui, tout en étant membres de l'Union européenne, resteront en dehors de l'Union monétaire proprement dite.

« Or, cela concerne aussi l'élargissement. En effet, parmi les critères que nous serons tout naturellement conduits à définir avec les pays candidats - ils permettront de juger, le moment venu, ceux qui seront le mieux préparés pour nous rejoindre - l'existence d'une monnaie convertible, au sens de la convertibilité externe rattachée à l'euro, constituera évidemment un élément très important.

En même temps, il est souhaitable que les pays candidats commencent dès maintenant à participer à la zone monétaire européenne et que leur monnaie soit gérée dans des conditions telles qu'il ne puisse pas y avoir de dévaluations compétitives. Il s'agit d'un autre sujet de réflexion et de discussion avec eux.

« Tels sont, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs les Sénateurs, quelques commentaires et éléments de réponse aux questions posées par M. le rapporteur. »

M. Jacques Genton s'est alors interrogé sur les différences considérables entre les évaluations de dépenses agricoles supplémentaires, en se demandant si elles ne correspondaient pas à des différences de même ampleur entre les arrière-pensées.

M. Denis Badré a interrogé le ministre sur les conséquences de l'élargissement quant aux règles que devra appliquer la Communauté pour le commerce agricole international, la « clause de paix » contenue dans les accords de Marrakech venant à échéance en 2003. Il s'est demandé si l'augmentation prévisible de la contribution française au budget communautaire pourrait être justifiée, aux yeux de l'opinion française, par le supplément de croissance dont pourrait bénéficier l'Union à quinze en raison du processus d'élargissement. Après avoir demandé au ministre des précisions sur la discipline de change qui pourrait s'appliquer aux PECO, il a suggéré que la réforme des fonds structurels ne se limite pas à un plafonnement, mais se traduise également par une concentration sur le seul objectif 1.

M. Xavier de Villepin a interrogé le ministre sur l'ordre d'examen des candidatures, notamment entre celles de Chypre et Malte d'une part et celles des PECO d'autre part. Il a douté que l'Allemagne souhaite, à l'instar de la France, placer tous les PECO sur la même ligne de départ et a estimé qu'elle était tentée de privilégier la candidature des « pays de Visegrad » par rapport à celle des autres PECO. Puis il a demandé quelles sanctions pourraient être envisagées contre de nouvelles dévaluations compétitives.

M. Christian de La Malène a exprimé la crainte que l'élargissement ne s'effectue en ordre dispersé, sans plan d'ensemble, en procédant au fur et à mesure à des arrangements limités au lieu de s'attacher à réaliser préalablement les réformes qui s'imposent concernant la politique agricole, les fonds structurels et les relations monétaires ; il a estimé qu'il serait particulièrement déraisonnable d'étendre les fonds structurels aux PECO sans révision profonde, alors que ces fonds n'ont pas fait la preuve de leur efficacité.

M. François Lesein a interrogé le ministre à propos des conséquences de l'élargissement à l'Est sur les relations entre l'Union et la Russie.

Mme Danièle Pourtaud a demandé des précisions sur le calendrier de l'élargissement.

M. Denis Badré a souligné que, depuis son unification, l'Allemagne était devenue un important producteur agricole et a espéré que ce phénomène, ainsi que l'adhésion future de la Pologne, sorte la France de son isolement quant à sa conception d'une agriculture européenne présente sur le marché

mondial. Par ailleurs, il a mis l'accent sur la nécessité d'une application effective des normes communautaires et du droit de la concurrence par les PECO lorsqu'ils auront adhéré à l'Union.

En réponse, **M. Alain Lamassoure** a apporté les précisions suivantes :

- l'arrivée à échéance de la « clause de paix » de Marrakech risque effectivement de relancer les controverses euro-américaines, car, d'une part, les Etats-Unis et sans doute d'autres pays demanderont des compensations à l'élargissement sur la base de l'article XXIV-6 de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), et, d'autre part, les engagements de la Communauté concernant les exportations subventionnées seront difficiles à respecter en raison des quantités très limitées dont disposent les PECO dans le cadre de l'accord de Marrakech ;

- l'application de la politique agricole commune aux PECO devra s'effectuer progressivement, mais il est souhaitable que les disciplines de production soient rapidement mises en place ;

- sur la vocation exportatrice de l'agriculture communautaire, la France continuera sans doute à rester plutôt isolée, l'Allemagne n'ayant guère évolué sur ce point ;

- les fonds structurels doivent être réexaminés à la lumière du principe de subsidiarité ; cependant, le souci de bon emploi des fonds devrait conduire à intensifier les contrôles, particulièrement dans certains pays ;

- les négociations sur l'élargissement ne s'ouvriront qu'après la conclusion de la Conférence de 1996 ; le Conseil européen de Madrid a précisé que les négociations commenceraient six mois après la conclusion de cette Conférence, et que les négociations avec les PECO devraient en principe commencer à la même date ;

- la thèse française d'une égalité de départ entre les candidatures est loin d'être partagée par tous les Etats membres ; l'Allemagne, notamment, a tendance à donner priorité aux « pays de Visegrad » pour des raisons géopolitiques évidentes.

- les problèmes budgétaires que pourrait poser l'élargissement sont certes inquiétants, mais devraient pouvoir être résolus car la France aura des alliés dans ce domaine, notamment l'Allemagne, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas. L'enjeu principal n'est pas d'ordre budgétaire ; il est d'ordre institutionnel du côté de l'Union à Quinze, et d'ordre économique du côté des PECO qui auront à supporter le choc d'une concurrence accrue. L'étape de la

Conférence intergouvernementale est particulièrement importante car, si les problèmes institutionnels ne reçoivent pas une réponse satisfaisante, l'Union sera paralysée par son élargissement ; en revanche, les problèmes économiques des PECO -dont le PIB cumulé ne représente qu'une faible fraction de celui de l'Union- ne devraient pas être insurmontables ;

- l'harmonisation des législations doit être progressivement réalisée par les PECO durant la phase de préadhésion ; il s'agit là, pour eux, d'un second bouleversement juridique après celui de la sortie du socialisme ;

- des décisions rapides s'imposent sur les problèmes monétaires européens, car la situation actuelle ne peut durer. Les dévaluations qui perturbent le marché unique sont en réalité encouragées par la réglementation agrimonétaire. Lorsqu'un pays laisse sa monnaie se déprécier, il bénéficie non seulement d'un avantage en termes de compétitivité, mais encore, pour ses agriculteurs, d'une augmentation des prix garantis réels et des aides au revenu réelles ; ces règles sont d'autant moins justifiables qu'elles encouragent la formation d'excédents agricoles. Par ailleurs, il paraît anormal que les pays dont la monnaie sort du système monétaire européen (SME) continuent à bénéficier intégralement des aides communautaires. Ces problèmes, qui ne relèvent pas de la Conférence intergouvernementale, doivent être abordés rapidement ;

- le succès de l'élargissement à l'Est passe par le développement d'un partenariat privilégié avec la Russie qui, quant à elle, n'a pas vocation à entrer dans l'Union.

C. EXAMEN DU RAPPORT D'INFORMATION DE M. DENIS BADRÉ, LE 14 FÉVRIER 1996

M. Denis Badré a rappelé que neuf pays associés avaient posé leur candidature à l'adhésion : la Bulgarie, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie et la Slovaquie, et qu'un dixième pays, la Slovénie, poserait sa candidature dès que son association serait acquise, c'est-à-dire en réalité lorsque son contentieux avec l'Italie serait réglé.

Il a estimé que le processus d'élargissement serait progressif, mais devait être préparé dès maintenant. Les pays candidats aspirent à participer à l'entreprise d'unification européenne et à rattraper leur retard économique. Leur intégration contribuera à consolider leur évolution démocratique et favorisera la stabilité du continent ; elle fera passer la population de l'Union de 370 à 476 millions d'habitants. L'adhésion constituera un choc

économique considérable pour ces pays, dont la population cumulée représente 28 % de celle de l'Union, mais le PIB cumulé 7 % environ seulement de celui de l'Union. Le processus d'élargissement s'inscrit dans un contexte difficile, marqué par le chômage, la faiblesse de la croissance, la montée de l'euroscepticisme, les incertitudes sur l'évolution de la Communauté des Etats Indépendants (CEI) ; parallèlement, l'Union va devoir faire face à plusieurs échéances importantes : conférence intergouvernementale, mise en place de la monnaie unique, renégociation des perspectives financières, arrivée à terme, en 2003, de la « clause de paix » des accords de Marrakech. Cependant, le processus d'élargissement est aussi une chance à saisir : comme le plan Marshall le fut pour les Etats-Unis, il peut être pour l'Union un instrument de stimulation économique et d'accroissement des débouchés. Préalablement à l'adhésion, les PAECO devront en tout état de cause accomplir la mise à niveau nécessaire, notamment en ce qui concerne le respect des normes communautaires. On ne peut préjuger de la rapidité de ce processus, ce qui exclut de faire des discriminations entre les candidatures. Par ailleurs, il convient de bien séparer les approches respectives des différentes échéances de la construction européenne, afin de réduire les risques de blocage.

Puis **M. Denis Badré** a souligné que le projet de rapport ne concernait que les conséquences économiques générales de l'élargissement et l'impact de celui-ci sur la politique agricole commune et la politique de cohésion, et que ni les problèmes relevant des deuxième et troisième piliers de l'Union, ni les perspectives de la conférence intergouvernementale n'étaient évoqués.

Il a estimé que les analyses prévoyant un doublement du budget communautaire en raison de l'élargissement semblaient en réalité motivées par la volonté de mettre fin à la politique agricole commune et à la politique de cohésion. En réalité, ces analyses surestiment fortement les dépenses supplémentaires requises et négligent les possibilités de réaliser des économies. Par ailleurs, il convient de prendre en compte le marché potentiel important que constituent les PAECO : les exportations de l'Union européenne vers ces pays ont d'ailleurs vivement progressé au cours des dernières années.

Abordant la question de l'extension de la politique agricole commune, **M. Denis Badré** a mis l'accent sur certaines caractéristiques des agricultures des PAECO : production en baisse d'environ 30 % par rapport à 1989, prix inférieurs à ceux de l'Union, productivité médiocre. Il a souligné qu'une hausse rapide des prix agricoles dans ces pays compromettrait la croissance économique, celle-ci étant largement fondée sur la consommation. Estimant que l'intégration progressive de ces agricultures ne provoquerait pas

de difficulté budgétaire majeure à condition que leur restructuration soit engagée dès maintenant et orientée dans le sens du respect des grands équilibres de la politique agricole commune, il a évalué à environ dix milliards d'Ecus le coût probable de l'intégration des PAECO dans ce domaine. Puis, il a indiqué qu'une profonde réforme de la politique de cohésion lui paraissait indispensable. Une application aux PAECO des aides structurelles sous leur forme actuelle, a-t-il estimé, aurait un coût excessif et une efficacité incertaine ; ces aides doivent être reconsidérées et recentrées sur la modernisation des infrastructures.

Concluant son propos, M. Denis Badré a déclaré que l'élargissement à l'Est devrait être envisagé avec lucidité et vigilance, mais aussi avec ambition et audace, et que cette perspective pouvait permettre une relance du couple franco-allemand.

Un débat a suivi cet exposé.

M. Jacques Genton, après avoir approuvé les orientations du rapport, a souligné la nécessité d'obtenir l'adhésion de l'opinion publique aux évolutions que va connaître la construction européenne dans les prochaines années. Il a considéré qu'après le rapport de M. Yves Guéna sur la conférence intergouvernementale, le rapport de M. Denis Badré sur l'élargissement permettait d'avoir une vue plus complète de ces évolutions. La délégation doit s'attacher à clarifier les enjeux de manière à favoriser une prise de conscience des choix à effectuer, et par là un débat sur les difficultés effectives.

M. Christian de La Malène, après avoir à son tour apporté son soutien à la démarche du rapporteur, s'est félicité de la décision du Conseil européen, en juin 1993, d'accepter l'élargissement aux Pays associés d'Europe centrale et orientale. Il s'est toutefois inquiété des incertitudes pesant sur le coût de cet élargissement, remarquant que les évaluations du rapporteur semblaient plus optimistes que celles que le ministre du budget, M. Alain Lamassoure, avait présentées à la délégation. Il a approuvé la volonté du rapporteur de conserver les principes de la PAC et de faire porter l'effort de réforme vers la politique de cohésion, mais a exprimé la crainte que beaucoup des partenaires de la France ne se prononcent en sens inverse. Les pays actuellement bénéficiaires des fonds structurels, a-t-il estimé, s'opposeront à une réduction au profit des nouveaux adhérents des montants qu'ils perçoivent ; quant à la maîtrise des dépenses supplémentaires provenant de l'extension de la PAC, a-t-il ajouté, les nouveaux adhérents risquent de s'y opposer en réclamant le bénéfice des aides directes compensatoires. Concluant son propos, il a déclaré redouter que, l'élargissement se faisant de manière étalée dans le temps, les problèmes ne soient abordés qu'au coup par coup, sans réformes d'ensemble préalables.

M. Xavier de Villepin a mis l'accent sur les liens étroits entre la conférence intergouvernementale et l'élargissement : le succès de la conférence, a-t-il rappelé, est en tout état de cause une condition de l'élargissement. Puis il a estimé que la perspective de l'élargissement allait entraîner une remise en cause de la PAC et de la politique de cohésion. Les pays candidats, a-t-il remarqué, ont un important retard économique à combler et demandent leur adhésion notamment dans le but d'accélérer leur rattrapage : ils vont donc beaucoup solliciter le budget communautaire, alors que dans le même temps les pays contributeurs vont s'attacher à réduire leurs dépenses, conformément à une tendance générale qui s'observe déjà aux Etats-Unis, commence à gagner l'Europe, et marquera la fin du siècle. Il a conclu en estimant que les Etats-Unis, loin de considérer la perspective d'une Europe élargie comme une menace pour leur suprématie, semblaient plutôt considérer que cette dernière serait confortée par l'entrée de l'Union européenne dans une longue et difficile période de transition.

M. Jacques Oudin a insisté sur le contexte budgétaire difficile de l'élargissement : tous les grands pays européens, a-t-il remarqué, connaissent d'importants déficits publics qu'ils jugent prioritaire de réduire, si bien que le succès de la renégociation des perspectives financières sera non moins important pour la réussite de l'élargissement, et non moins difficile à obtenir, que le succès de la conférence intergouvernementale. Evoquant une éventuelle réforme de la politique de cohésion, il a estimé que de profonds changements seraient nécessaires, le système actuel s'avérant peu efficace et étant susceptible de susciter des gaspillages voire, dans certaines régions, des détournements au profit du crime organisé. Concluant son rapport, il a souligné la nécessité d'adopter une attitude très stricte sur l'évolution du budget communautaire.

M. Daniel Millaud s'est interrogé au sujet des conséquences de l'élargissement à l'Est sur les territoires d'Outre-Mer, soulignant que ceux-ci ne perçoivent pas de droits de douane sur les produits provenant des pays de l'Union, ce qui entraîne déjà pour eux des pertes de recettes cinq fois supérieures aux versements du Fonds européen de développement. Puis, il a rappelé que le principe de liberté d'établissement s'appliquait aux TOM français, contrairement aux TOM des autres Etats membres de l'Union. De ce fait, a-t-il remarqué, 106 millions de personnes supplémentaires, lorsque l'élargissement aura eu lieu, recevront le droit de s'établir dans les TOM français : même si un afflux massif est peu probable, cette situation montre à quel point le régime d'association des TOM est désormais inadapté. Le maintien de ce régime alors que l'Europe a changé, a-t-il conclu, crée les conditions d'une nouvelle forme de colonisation des TOM.

M. Pierre Fauchon est tout d'abord revenu sur les contraintes budgétaires. Il a souligné que si les Etats membres étaient effectivement marqués par la fragilité monétaire et le déficit, en revanche une Europe plus unie n'aurait pas, quant à elle, les mêmes contraintes et pourrait entreprendre des grands travaux transnationaux qui pourraient concourir à relancer la croissance et renforcer la cohésion. Il a souhaité que, d'une manière générale, l'Union privilégie désormais les investissements structurants et réexamine donc en profondeur la politique actuelle de cohésion, qui donne lieu à trop d'opérations inutiles et de fraudes. Enfin, il a estimé que l'Union ne devait pas se lancer dans l'ouverture de l'élargissement sans réformer préalablement son fonctionnement et renforcer sa légitimité.

M. Christian de La Malène a exprimé la crainte que la conférence intergouvernementale n'aboutisse à un médiocre compromis ne permettant pas la mise en place d'un mécanisme de décision efficace, qui serait néanmoins présenté comme un succès ouvrant la voie à l'élargissement.

En réponse, **M. Denis Badré** a apporté les précisions suivantes :

- la conférence intergouvernementale doit être considérée à la fois comme un préalable à l'élargissement et comme une opportunité, car, en tout état de cause il est nécessaire de doter l'Union d'un fonctionnement plus efficace ;

- le coût budgétaire de l'élargissement ne peut être évalué avec précision, tant les incertitudes sont nombreuses, mais il paraît possible, dans le cadre d'un approfondissement de la PAC et d'une réforme de la politique de cohésion, de limiter la hausse des dépenses agricoles à environ dix milliards d'Ecus et celle des dépenses structurelles à environ vingt milliards d'Ecus ; pour que de telles hausses, qui restent considérables, ne pèsent pas de manière excessive sur les pays contributeurs nets, il est nécessaire d'en financer une partie par un important effort d'économie sur les dépenses actuelles de la Communauté : on pourrait alors obtenir un taux d'augmentation acceptable, compte tenu de la contrepartie constituée par l'ouverture d'un marché potentiellement important ;

- de nouvelles offensives contre la PAC sont effectivement probables ; l'intérêt de la France, dans ces conditions, est certes d'en défendre les principes, mais aussi d'en proposer dès maintenant l'approfondissement, de manière à ôter leur fondement à certaines critiques ; dans le même esprit, la restructuration des agricultures des PAECO doit être entreprise sans attendre et conduite en fonction de la perspective de l'élargissement ;

- un réexamen attentif du budget communautaire est nécessaire dans l'optique de l'élargissement, mais aussi dans celle de la révision des

perspectives financières : il doit conduire à un recentrage des interventions communautaires sur les tâches que seule la Communauté peut accomplir. Plus de dépenses communautaires ne signifie pas « plus d'Europe » ; bien au contraire, on peut avoir « plus d'Europe » avec moins de dépenses communautaires.

A l'issue du débat, la délégation a adopté le projet de rapport d'information.

Le rapport de M. Denis Badré :

Union européenne : les conséquences économiques et
budgétaires de l'élargissement à l'Est

a été publié sous le n° 228 (1995-1996)

**II. LA PRÉPARATION DE LA CONFÉRENCE
INTERGOUVERNEMENTALE**

La délégation a mené une réflexion continue depuis 1994 sur la préparation de la Conférence intergouvernementale. Elle a notamment adopté trois rapports d'information :

- *le rapport de M. Yves GUÉNA sur « La préparation de la Conférence intergouvernementale de 1996 » en décembre 1994 (n° 104 ; 1994-95) ;*
- *le rapport de M. Yves GUÉNA sur « La réforme de 1996 des institutions de l'Union européenne » en février 1995 (n° 224 ; 1994-95) ;*
- *le rapport de M. Jacques GENTON sur « Le fonctionnement parlementaire du traité sur l'Union européenne » en juin 1995 (n° 339 ; 1994-95).*

Au cours des derniers mois, elle s'est penchée sur deux points particuliers de la négociation qui s'engagera dans le cadre de la Conférence intergouvernementale :

- *le rôle des Parlements nationaux dans le fonctionnement de l'Union européenne ;*
- *la politique sociale européenne.*

A. LE RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

Le 13 décembre 1995, la délégation a entendu une communication de M. Yves Guéna sur la préparation de la Conférence intergouvernementale de 1996.

M. Yves Guéna a indiqué que, compte tenu des travaux récents de la délégation pour l'Union européenne et de la commission des affaires étrangères, qui avaient entendu les jours précédents respectivement le ministre des affaires européennes et le ministre des affaires étrangères, il ne souhaitait pas aborder l'ensemble des questions que doit traiter la Conférence de 1996, mais se concentrer principalement sur le problème du rôle des Parlements nationaux dans le fonctionnement de l'Union européenne. La difficile ratification du Traité de Maastricht, a-t-il souligné, a provoqué une prise de conscience au sein du Parlement quant à l'existence d'une coupure entre le peuple et ses représentants et aux risques d'une situation où les législateurs nationaux se trouvaient dépourvus de moyens d'action face au développement d'une législation communautaire tendant à jouer un rôle prépondérant dans la formation du droit. Le nouvel article 88-4 de la Constitution a été une

première réponse : l'expérience a prouvé qu'elle répondait à un réel besoin, même si la faculté de voter des résolutions reste encore cantonnée aux textes relevant du premier pilier de l'Union. La proposition de loi organique instituant un contrôle de l'Assemblée nationale et du Sénat sur la participation de la France au budget des Communautés européennes, si elle n'a pas encore abouti malgré une première lecture dans chaque Assemblée, procède d'un même esprit : qu'elle ait été défendue par de fervents partisans de la construction européenne montre le caractère consensuel de la volonté de réévaluer la fonction de contrôle du Parlement national dans le domaine européen. La Conférence intergouvernementale de 1996, a-t-il souligné, doit marquer une nouvelle étape dans le processus de réintroduction des Parlements nationaux dans la construction européenne.

Puis M. Yves Guéna a abordé les fondements de ce processus. Le Traité sur l'Union européenne avait prévu sa propre révision en 1996 sur cinq points : l'adaptation du fonctionnement des institutions, l'extension éventuelle de la procédure dite de codécision entre le Parlement européen et le Conseil des ministres, la mise en oeuvre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), l'extension des compétences communautaires à l'énergie, à la protection civile et au tourisme, et l'introduction dans le droit communautaire d'une hiérarchie des normes. En revanche, les problèmes de l'élargissement et de la démocratisation de l'Union n'étaient pas mentionnés. Les Conseils européens de Corfou, puis de Cannes, ont cependant élargi l'agenda de la Conférence intergouvernementale de 1996, qui devra prendre en compte le futur élargissement de l'Union, l'exigence de rapprocher la construction européenne des citoyens, et la nécessité de mieux respecter le principe de subsidiarité. Enfin, la lettre commune de MM. Jacques Chirac et Helmut Kohl en vue du Conseil européen de Madrid demande une « meilleure association » du Parlement européen, une « implication renforcée » des Parlements nationaux, ainsi qu'une « application plus résolue » du principe de subsidiarité.

M. Yves Guéna a ensuite rappelé que le Parlement européen avait été associé aux travaux du « groupe Westendorp », où il disposait de deux représentants ; il a regretté cette formule, estimant qu'elle introduisait une discrimination entre le Parlement européen et les Parlements nationaux et qu'elle contrevenait au caractère intergouvernemental de la procédure de révision des traités.

Puis il a rappelé les données du problème de la participation collective des Parlements nationaux. La Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC), qui s'est mise en place de manière pragmatique depuis 1989, permet un échange de vues entre les représentants de toutes les assemblées parlementaires des quinze Etats

membres ; chaque pays est représenté par six parlementaires (dans le cas de la France, trois députés et trois sénateurs) et le Parlement européen est également représenté par six de ses membres. Le rôle de la COSAC s'est affirmé avec le temps : ses réunions semestrielles lui permettent d'engager un dialogue avec la présidence en exercice, qui est représentée par les ministres compétents, quelquefois même par le chef du Gouvernement comme ce fut le cas à Bonn où le Chancelier a prononcé un discours remarqué. A la COSAC de Paris, les délégués français avaient plaidé pour que soit instituée plus clairement une instance collective de représentation des Parlements nationaux, dénommée « Sénat européen » ou « comité interparlementaire ».

M. Yves Guéna a estimé que cette proposition avait été plutôt mal accueillie, sans doute en partie parce qu'elle avait été mal interprétée : il ne s'agissait pas de créer une seconde Chambre traditionnelle, qui aurait eu les mêmes compétences que le Parlement européen et aurait dû s'accorder avec celui-ci par une procédure de navette, mais bien plutôt un forum interparlementaire qui aurait amené la présidence en exercice à s'expliquer plus systématiquement sur les activités des deuxième et troisième piliers, et sur l'application du principe de subsidiarité. Le refus de nombreux délégués de créer ce qu'ils percevaient comme une nouvelle institution et l'opposition résolue des délégués du Parlement européen expliquent que cette proposition ait reçu un accueil négatif. Dans ce contexte, M. Ferdinand Nothomb, alors président de la Chambre des représentants de Belgique, a proposé la constitution d'un groupe parlementaire de réflexion chargé notamment d'examiner les voies d'une meilleure association des Parlements nationaux. Cette suggestion a été reprise par M. Philippe Séguin, lors de la Conférence des présidents des Assemblées des Quinze, et a conduit à la mise en place, sur la base du volontariat, d'un groupe de réflexion composé de parlementaires désignés par les présidents des assemblées participantes. Ce groupe a tenu quatre réunions auxquelles ont participé régulièrement des délégués de la Belgique, de la France, de la Grèce, du Luxembourg, et parfois de l'Irlande et du Portugal ; le Danemark, la Finlande, le Royaume-Uni et le Bundesrat ont été représentés généralement par un observateur. Le groupe a limité son étude à la présence des Parlements nationaux dans le fonctionnement démocratique de l'Union par le contrôle parlementaire sur les Gouvernements et par des réunions interparlementaires pour débattre de sujets d'intérêt commun. La question du rôle des Parlements nationaux a été reprise lors de la COSAC de Madrid, qui s'est déroulée en l'absence de délégués du Parlement allemand et qui a été marquée par l'offensive de certains contre l'idée d'une association plus étroite des Parlements nationaux ; cependant diverses délégations ont manifesté leur souci de réaliser des progrès dans ce domaine. Enfin, le groupe parlementaire de réflexion a terminé ses travaux le 4 décembre à Athènes et a adopté des conclusions détaillées concernant le rôle des Parlements nationaux

lors de sa réunion finale à laquelle participaient des parlementaires de la Belgique, de la France, de la Grèce, du Luxembourg et du Portugal.

M. Yves Guéna a alors donné connaissance du texte adopté :

Conclusions du groupe parlementaire de réflexion

A la suite de ses réunions tenues à Paris, le 29 juin, à Luxembourg, le 28 septembre, à Bruxelles, le 26 octobre, et à Athènes, le 4 décembre 1995, le groupe parlementaire de réflexion sur la conférence intergouvernementale de 1996 a adopté les conclusions suivantes :

1. Le groupe a considéré que les parlements nationaux peuvent apporter, dans le cadre de la préparation de la conférence intergouvernementale de 1996, une plus value spécifique en ce qui concerne l'amélioration de la démocratie, de la transparence et de l'efficacité dans l'Union européenne ;

2. Le rôle général des parlements nationaux dans le fonctionnement de l'Union européenne doit faire l'objet d'une mention dans le corps même du futur traité régissant l'Union européenne ;

3. La représentation des parlements nationaux au sein de l'Union est assurée par l'intermédiaire de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) et doit faire l'objet d'une inscription dans le corps même du traité ;

4. La transmission des propositions d'actes communautaires à tous les Parlements nationaux de l'Union européenne doit revêtir le caractère d'une obligation inscrite dans le traité. Cette transmission est opérée par l'instance de l'Union européenne qui est l'auteur de la proposition, et ce dès sa communication aux Gouvernements des Etats membres ;

- Il en va de même pour l'avant-projet de budget général des Communautés, que chaque Parlement national examinera selon ses procédures propres, tant en ce qui concerne les recettes que les dépenses ;

5. Les Parlements nationaux doivent être pleinement éclairés sur la mise en oeuvre du budget communautaire grâce, notamment, à une intensification de la collaboration entre les Cours des comptes nationales et la Cour des comptes des Communautés européennes ;

6. Le traité lui-même doit garantir que les directives sont rédigées comme des lois-cadres, et non comme de quasi-règlements, afin d'assurer le respect du principe de subsidiarité ;

7. Le traité doit prévoir que l'examen politique du respect du principe de subsidiarité par les propositions d'actes communautaires est confié à un organe représentatif des Parlements nationaux, comme la COSAC, lorsqu'une ou plusieurs assemblées parlementaires nationales estiment que ce principe n'est pas respecté ;

- Le même organe doit avoir vocation à émettre un avis sur le choix de l'instrument juridique le plus adéquat, directive ou règlement ;

8. Les organes compétents des Parlements nationaux doivent être informés par leurs Gouvernements respectifs des projets d'actions et de positions communes relatifs à la politique étrangère et de sécurité commune avant leur adoption ;

- Les Parlements nationaux peuvent procéder à des échanges de vues au sein de la COSAC sur les grandes orientations de la politique menée dans le cadre du deuxième pilier ; en ce cas, la COSAC peut s'élargir aux Présidents des commissions compétentes des Parlements nationaux et, lorsque sont en cause des questions de sécurité, à des représentants de l'Assemblée parlementaire de l'Union de l'Europe Occidentale (U.E.O.) ;

9. Les propositions d'actes de l'Union relevant du troisième pilier doivent être transmises pour examen aux parlements nationaux par leurs gouvernements respectifs, dès que le Conseil en est saisi ; les parlements nationaux en débattent au sein de la COSAC ; en ce cas, celle-ci s'élargit aux Présidents des commissions compétentes des Parlements ;

10. Le groupe parlementaire de réflexion se félicite des progrès considérables réalisés ces dernières années par les Etats membres de l'Union européenne pour l'information et l'examen des problèmes européens dans les Parlements nationaux ;

- Il considère que cette participation accrue, souhaitée par tous, des Parlements nationaux à la discussion ainsi qu'à la responsabilité concernant les actions de l'Union, justifierait une meilleure organisation de la COSAC, qui s'est imposée comme lieu de leurs échanges de vues ;

- En particulier, il serait souhaitable de garantir une continuité de la représentation des différentes assemblées à la COSAC et de doter celle-ci d'un secrétariat.

A l'issue de ses travaux, le groupe parlementaire de réflexion a confié à ses membres le soin d'assurer la diffusion de ses conclusions au sein des assemblées parlementaires, ainsi que leur transmission aux Gouvernements, à la COSAC et au groupe de réflexion sur la Conférence intergouvernementale institué par la Conseil européen de Corfou.

Après la communication de M. Yves Guéna, la délégation a procédé à un échange de vues sur le rôle des Parlements nationaux.

M. Christian de La Malène a mis l'accent sur le principe de subsidiarité. Il est nécessaire, a-t-il estimé, de dire qui fait quoi : on ne peut se satisfaire d'une situation où la Commission européenne semble considérer qu'elle peut interpréter cette notion à sa convenance ; le Parlement européen s'oppose à ce qu'une émanation des Parlements nationaux se prononce sur la subsidiarité : cependant, d'une manière ou d'une autre, il doit exister une instance chargée d'interpréter ce principe. Puis il a souligné que, au stade actuel de la construction européenne, la démocratisation de celle-ci passait en partie par le Parlement européen et en partie par les Parlements nationaux.

M. Yves Guéna a fait valoir que l'objectif d'un meilleur respect du principe de subsidiarité était mentionné dans les conclusions du sommet de Cannes et dans la déclaration franco-allemande de Baden-Baden. Il a rappelé en outre que, au sein du groupe Westendorp, M. Michel Barnier avait proposé la création d'un haut conseil à caractère consultatif, émanant des Parlements nationaux, qui serait chargé de se prononcer sur les questions de subsidiarité.

M. Jacques Genton a ajouté que le document adopté à Athènes par le groupe parlementaire de réflexion confiait lui aussi aux Parlements nationaux, individuellement et par l'intermédiaire de la COSAC, une responsabilité particulière dans la meilleure application de ce principe.

M. Claude Estier est revenu sur les conclusions à tirer de la COSAC de Madrid. Les résultats de celle-ci ont pu paraître négatifs en raison de l'absence des délégués allemands et surtout du comportement singulier de la présidente espagnole, qui a empêché tout débat constructif, mais le point important est que plusieurs délégations ont plaidé pour un renforcement et une

meilleure organisation de la COSAC, ce qui rejoint les conclusions adoptées à Athènes. Il a en conséquence souhaité que la prochaine COSAC prenne en compte ces avancées.

M. Jacques Genton a indiqué qu'il se proposait de prendre contact, le moment venu, avec la présidence italienne pour que la prochaine COSAC puisse avoir un caractère constructif et pour qu'elle puisse prendre connaissance des conclusions du groupe parlementaire de réflexion. Il a souhaité que ces conclusions soient bien interprétées : elles ont pour but de renforcer l'assise de la construction européenne, en rétablissant le contact entre l'Union européenne et les Parlements nationaux, de manière à permettre à ceux-ci de jouer leur rôle de médiation vis-à-vis des opinions publiques ; il ne s'agit donc pas de concurrencer le Parlement européen, mais bien de permettre aux Parlements nationaux d'apporter de manière complémentaire leur contribution spécifique à la démocratisation de l'Union. Dans le même sens, il conviendrait de revoir le mode d'élection des députés européens pour améliorer leur représentativité.

M. Jacques Oudin a souligné à son tour que la volonté de mieux associer des Parlements nationaux à la construction européenne n'avait nullement pour but d'entraver les progrès de celle-ci, mais de favoriser sa démocratisation, qui suppose un contrôle mutuel des pouvoirs. Il a souhaité que la délégation fasse un bilan sur la mise en oeuvre du principe de subsidiarité, en estimant qu'une application plus résolue de ce principe était la condition d'une extension des compétences européennes. Soulignant que la Cour de justice ne paraissait pas bien placée pour garantir cette meilleure application en raison des tendances centralisatrices de sa jurisprudence, il a conclu que la meilleure solution, en cette matière, était de s'appuyer sur les Parlements nationaux. Une longue expérience historique, a-t-il déclaré, prouve que le bicamérisme est la meilleure formule pour obtenir une démocratie équilibrée : la France ne doit donc pas abandonner, malgré les critiques et les réserves, l'idée d'une seconde Chambre européenne, dont il ne faut pas faire un épouvantail : la COSAC peut en tenir lieu, si son fonctionnement est amélioré, l'essentiel étant que les Parlements nationaux ne soient pas exclus du processus européen pour pouvoir remplir pleinement leur mission.

M. Yves Guéna a souhaité que l'expression « seconde Chambre » soit évitée car elle conduit à un malentendu, chacun pensant immédiatement à deux assemblées ayant des compétences similaires et devant s'accorder par une navette, alors que l'association des Parlements nationaux peut s'effectuer par le biais d'une COSAC renforcée.

M. Denis Badré a approuvé le constat de M. Yves Guéna sur la coupure entre les opinions publiques et la construction européenne et la nécessité d'y remédier. Face aux critiques, a-t-il souligné, il convient cependant de ne pas donner le sentiment d'un flottement en mettant l'accent sur les aspects institutionnels. Les progrès de la construction européenne sont confrontés à un déficit d'explication, c'est-à-dire à un problème de pédagogie : il faut donc chercher à simplifier les institutions ou du moins à ne pas les compliquer. Il convient dès lors avant tout de clarifier les rôles respectifs des institutions, notamment celui du Parlement européen. Certes, celui-ci a un problème de représentativité que n'ont pas les Parlements nationaux, mais introduire des complications supplémentaires risque de braquer les citoyens contre l'Europe. Ne pourrait-on s'appuyer sur le Comité des régions, qui a le mérite d'exister, même si l'on parle peu de lui, pour en faire une véritable seconde Chambre ayant un enracinement local, ce qui aiderait à combler le déficit de représentativité du Parlement européen ? Il paraît souhaitable en tout cas de clarifier à partir de l'existant plutôt que de compliquer encore l'édifice.

M. Yves Guéna a déclaré qu'il ne croyait pas que le Comité des régions puisse remplacer la réunion des Parlements nationaux pour démocratiser l'Union européenne. Il a précisé que le groupe parlementaire de réflexion n'avait pas examiné la question de la clarification du rôle du Parlement européen, celui-ci étant représenté au sein du groupe Westendorp où il avait pris grand soin de lui-même.

M. Pierre Fauchon a déclaré ne pas se faire d'illusions, pour sa part, sur le rôle que pourraient jouer les Parlements nationaux. Il n'est pas certain, a-t-il estimé, que leur association plus étroite suffirait à rétablir le contact avec les opinions publiques : le trouble que connaît actuellement la France montre que, même dans le cadre national, le Parlement n'assure pas toujours ce contact. Se déclarant favorable à une participation accrue et à une mobilisation plus active des Parlements nationaux dans le processus européen, notamment par un contrôle des Gouvernements, il s'est opposé à la création d'une institution nouvelle qui serait susceptible de provoquer un blocage. Pour assurer un véritable contrôle démocratique, il convient plutôt, selon lui, de réformer le Parlement européen. Un système bicaméral avec une seconde Chambre issue des Parlements nationaux serait peut-être une solution valable à un stade ultérieur de la construction européenne : ainsi, le Sénat des Etats-Unis a été longtemps issu des législatures des Etats ; mais, au stade actuel, c'est le Conseil des ministres qui représente le mieux les pays membres.

Puis M. Pierre Fauchon a abordé la question de la subsidiarité en indiquant être en désaccord sur ce point avec les autres orateurs. Il a souligné que les traités fixaient les compétences de chacun et qu'il n'était donc pas

nécessaire de préciser d'une autre manière les responsabilités respectives. Plus généralement, a-t-il estimé, le principe de subsidiarité devrait plutôt conduire à renforcer les compétences européennes, à mettre en place une monnaie européenne, une politique économique européenne, une défense européenne. car les nations ne sont plus au niveau des problèmes, comme le montre la honte qu'a représenté l'action européenne dans l'ex-Yougoslavie.

M. Yves Guéna a fait valoir que, tant pour la formulation du principe de subsidiarité que pour la définition de la PESC, les règles étaient inscrites dans le Traité de Maastricht.

M. Pierre Fauchon a répondu que, considéré en lui-même, le principe de subsidiarité devrait conduire à une extension des compétences européennes. Critiquant vivement l'idée de mettre en place une instance chargée de contrôler le respect de la subsidiarité, il a estimé qu'une telle instance ne serait pas opérationnelle et s'est demandé quelle serait sa légitimité.

M. Yves Guéna a considéré que, dans le domaine du contrôle parlementaire, la belle simplicité de l'argumentation fédéraliste pouvait rendre celle-ci spécieuse et a fait valoir que la question essentielle consistait à déterminer si la représentation démocratique pouvait valablement s'exercer au-delà du cadre national.

M. Christian de La Malène a estimé que ce débat conduisait au problème de la légitimité : celle-ci ne se décrète pas, elle se ressent, et dans ce sens-là on peut penser que les institutions européennes connaissent un déficit de légitimité.

M. Pierre Fauchon a répondu que ce déficit n'était pas propre à l'Europe, estimant que, par exemple, on pouvait se demander si, dans le contexte actuel, le Gouvernement français était ressenti comme légitime.

M. Lucien Lanier a souhaité que le débat ne prenne pas un tour passionnel, surtout dans un domaine où la position de la délégation a été déjà définie dans ses grandes lignes et réaffirmée à plusieurs reprises en recueillant un large consensus. Le principe de subsidiarité est inscrit dans le traité de Maastricht, et y figure comme un principe concernant l'exercice des compétences définies par ce Traité, non comme un moyen de les modifier. Il a fait valoir qu'un large accord existe pour considérer qu'une meilleure application de ce principe rendrait les interventions communautaires plus efficaces et favoriserait leur acceptation et que les dirigeants allemands sont d'ailleurs les premiers à insister sur ce point. Quant au contrôle parlementaire, un large accord, a-t-il estimé, existe également pour considérer qu'il ne peut reposer uniquement sur un Parlement européen monocaméral et qu'il doit

donc reposer également sur l'action des Parlements nationaux. Celle-ci ne doit pas prendre la forme d'une seconde Chambre traditionnelle, mais s'exercer plutôt dans le cadre d'une COSAC au fonctionnement amélioré, dont le rôle devra s'affirmer par étapes et où le Parlement allemand doit trouver sa juste place. Concluant son propos, M. Lucien Lanier, approuvé par M. Jacques Genton, président, s'est félicité que le groupe parlementaire de réflexion ait adopté dans son document d'Athènes une approche pragmatique et progressive autour de laquelle existe un large accord.

M. Philippe François a fait valoir à M. Pierre Fauchon que le respect du principe de subsidiarité par les institutions européennes n'était pas toujours une attitude spontanée, citant en exemple le cas de travaux récents d'une des commissions permanentes du Parlement européen, qui s'est penchée sur « le problème du cormoran sous l'angle de la pêche à la ligne » et en particulier sur « l'influence du cormoran sur l'état des stocks dans certaines eaux bavaroises ».

B. LA POLITIQUE SOCIALE EUROPÉENNE

Le 23 janvier 1996, la commission des affaires sociales et de l'emploi du Parlement européen a organisé une réunion sur « La politique sociale européenne et la Conférence intergouvernementale de 1996 » à laquelle elle a convié des représentants des Parlements des Etats membres.

Le 20 février, M. Louis SOUVET, qui représentait le Sénat à cette réunion, a fait une communication à ce sujet devant la délégation et la commission des affaires sociales réunies conjointement.

M. Louis SOUVET :

« Le 23 janvier dernier, la commission des affaires sociales du Parlement européen a organisé une réunion entre parlementaires nationaux et parlementaires européens afin d'évoquer la politique sociale de la Communauté, dans la perspective de la Conférence intergouvernementale qui va s'ouvrir prochainement pour réviser le Traité de Maastricht. J'ai eu l'honneur de représenter le Sénat à cette réunion, et il m'a semblé important que nous puissions discuter des thèmes qui ont été abordés, dans la mesure où le Sénat doit être informé des réflexions en cours sur l'avenir de l'Union européenne.

Deux sujets de débats étaient proposés par le Parlement européen :

- tout d'abord, la politique de l'emploi ;

- ensuite, la question de la place des droits fondamentaux dans le Traité.

- *La politique de l'emploi*

Comme vous le savez, les traités communautaires contiennent peu de dispositions relatives à l'emploi. L'article 2 du Traité de Rome évoque parmi les missions de la Communauté « un niveau d'emploi et de protection sociale élevé », mais il s'agit là d'un objectif général.

Par ailleurs, l'article 103 du Traité de Maastricht évoque la politique économique, qui est considérée comme une question d'intérêt commun. Cet article prévoit que le Conseil européen adopte des conclusions sur les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté. Le Conseil est chargé de surveiller l'évolution économique de chacun des Etats membres et peut adopter des recommandations lorsqu'un Etat s'écarte des grandes orientations définies par le Conseil européen.

Mais il s'agit là de dispositions qui n'ont pas la même valeur contraignante que celles qui concernent l'Union monétaire ; elles concernent de plus la politique économique en général et non la politique de l'emploi.

Naturellement, s'il n'existe dans le Traité que peu de dispositions relatives à l'emploi, de nombreuses politiques communautaires sont en revanche susceptibles d'avoir un effet sur l'emploi. C'est le cas par exemple des dispositions sur le marché intérieur ou sur les fonds structurels...

Au cours des dernières années, les institutions communautaires ont entrepris des actions pour lutter contre le chômage en Europe. En 1993, la Commission européenne a publié un livre blanc qui s'intitulait « Croissance, compétitivité, emploi ». La Commission estimait dans ce document que la Communauté devrait favoriser l'emploi en menant les actions suivantes : tirer le maximum du marché unique, soutenir le développement et l'adaptation des petites et moyennes entreprises ; créer les grands réseaux européens d'infrastructures ; préparer la société de l'information ; favoriser le dialogue social.

En décembre 1994, les chefs d'Etat et de gouvernement réunis en Conseil européen à Essen, se sont appuyés sur le livre blanc de la Commission européenne pour définir des priorités de l'Union européenne et des Etats membres dans la lutte contre le chômage. Parmi ces priorités, on trouve la promotion des investissements dans la formation professionnelle, l'augmentation de l'intensité en emplois de la croissance (notamment par

une organisation plus souple du travail), l'abaissement des coûts salariaux indirects...

Par la suite, le Conseil des ministres a demandé aux Etats membres de transposer les grandes priorités du Conseil européen d'Essen en programmes pluriannuels destinés à être examinés chaque année par les chefs d'Etat et de gouvernement. Enfin, lors du Conseil européen de Madrid, les chefs d'Etat et de gouvernement ont adopté un rapport préparé par le Conseil des ministres des affaires économiques (ou Conseil Ecofin) et le Conseil des ministres des Affaires sociales ; ce rapport formule des recommandations que les Etats sont appelés à suivre dans leur action.

Il existe donc une volonté de coordonner les actions des Etats membres en matière de lutte contre le chômage. La question sur laquelle nous invitait à réfléchir le Parlement européen était celle de savoir s'il faut aller plus loin et inscrire des dispositions plus contraignantes et traitant précisément de l'emploi dans le Traité.

Le Parlement européen y est pour sa part tout à fait favorable et propose notamment que l'on insère dans le Traité un nouveau chapitre sur la politique de l'emploi, qui définirait des objectifs et des procédures, dans le même esprit que ce qui existe pour l'Union monétaire. Le Parlement européen propose également de créer un comité de l'emploi, comme il existe un comité monétaire, afin de suivre les incidences des politiques de l'Union européenne sur l'emploi.

C'est sur cette proposition du Parlement européen que portait le débat auquel j'ai participé à Bruxelles.

Nous avons tout d'abord entendu un fonctionnaire de la Commission européenne, qui nous a expliqué les actions actuellement menées au niveau européen dans la lutte contre le chômage. Les deux conclusions qu'il a tirées de son exposé sont :

- d'une part, que les institutions communautaires sont déjà allées au-delà de la compétence que leur reconnaît le Traité dans ce domaine ;*
- d'autre part, que le manque de structures stables au niveau communautaire est probablement un handicap pour lutter contre le chômage.*

Ensuite, le débat s'est ouvert et la grande majorité de nos collègues des autres Etats membres se sont prononcés pour l'inscription dans le Traité d'un chapitre sur l'emploi et pour la création d'un comité pour l'emploi.

Beaucoup ont estimé qu'on avait trop privilégié la politique économique et monétaire au détriment de la politique sociale et de l'emploi.

Naturellement, le représentant conservateur de la Grande-Bretagne a avancé des idées très différentes, qui ont eu le mérite de relancer le débat. Il a en effet estimé que les dispositions européennes en matière sociale avaient pour effet d'aggraver le chômage et il a affirmé que la Grande-Bretagne faisait diminuer le chômage grâce à une réduction des dépenses, une réduction des impôts, et une diminution de l'influence des syndicats.

Par ailleurs, les représentants danois ont estimé que l'emploi devait relever de la coopération entre les gouvernements et qu'il ne fallait pas transférer à l'Union des compétences qui appartiennent aux Parlements nationaux.

Pour ma part, j'ai défendu l'idée qu'on ne créait pas des emplois avec des bases juridiques et qu'il fallait avant tout offrir aux entreprises une grande liberté en évitant les réglementations trop tatillonnes et contraignantes qui donnent de l'Europe une image bureaucratique. J'ai également insisté sur le fait que de nombreuses actions en matière d'emploi ne peuvent être menées de manière efficace qu'au niveau régional ou local.

L'essentiel, selon moi, c'est que les Etats aient la volonté politique d'entreprendre une réelle coopération pour lutter contre le chômage. Cela rejoint d'ailleurs ce que nous disait ce fonctionnaire de la Commission européenne en nous expliquant que ce que les Etats membres ont fait jusqu'ici en matière de coopération dans la lutte contre le chômage, ils l'ont fait en marge des dispositions des traités.

• Les droits fondamentaux

J'en viens maintenant au second thème de cette réunion du 23 janvier, qui était celui de l'éventuelle inscription de droits fondamentaux et de droits sociaux dans le futur traité.

Actuellement, il existe dans le Traité de Maastricht, un article F qui précise que « l'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire. » Il convient toutefois de noter que cette disposition fait partie de celles pour lesquelles la Cour de Justice des Communautés européennes n'a pas de compétence pour statuer.

Par ailleurs, le traité contient également une disposition (c'est l'article 119) relative à l'égalité entre hommes et femmes en ce qui concerne les rémunérations. Le Parlement européen nous proposait donc de réfléchir sur la nécessité éventuelle d'aller plus loin à l'occasion de la Conférence intergouvernementale. Naturellement, le Parlement européen y est, pour sa part, très favorable.

Un groupe, composé d'un représentant de chaque ministre des Affaires étrangères des Etats membres et de deux représentants du Parlement européen, a préparé un rapport sur la réforme du Traité, dans lequel il évoque cette question. Plusieurs hypothèses sont envisagées dans ce rapport :

- renforcer l'affirmation du respect des droits de l'homme par les Etats membres et envisager des sanctions contre les Etats qui ne respecteraient pas ces droits ;*
- faire adhérer l'Union ou la Communauté en tant que telle à la Convention européenne des Droits de l'homme ; cela conduirait la Cour de Justice des Communautés à examiner les recours des citoyens des Etats membres dans ce domaine ;*
- insérer un catalogue de droits fondamentaux dans le Traité ou dans un préambule ;*
- intégrer dans le Traité le protocole social annexé au Traité de Maastricht et signé alors par tous les Etats de la Communauté, à l'exception du Royaume-Uni ;*
- inscrire dans le Traité une clause générale de non-discrimination, qui concernerait la nationalité, mais aussi le sexe, la race, la religion, un handicap, l'âge et l'orientation sexuelle ;*
- enfin, renforcer l'égalité entre hommes et femmes, en prévoyant éventuellement des actions positives pour parvenir à cette égalité.*

Comme vous le voyez, il s'agit de possibilités assez variées et qui posent des problèmes différents.

Le débat que nous avons eu au Parlement européen souffrait un peu de ce mélange de problèmes très différents. Un grand nombre de participants, et notamment les membres du Parlement européen, ont plaidé soit pour l'inscription d'un catalogue de droits fondamentaux dans le Traité, soit pour une adhésion de la Communauté à la Convention européenne des Droits de l'homme.

Certains, en revanche, ont évoqué essentiellement les droits sociaux. Quelques parlementaires ont parlé de la nécessité d'avoir un minimum d'harmonisation en matière de sécurité sociale pour faire en sorte que les travailleurs qui se déplacent dans la Communauté puissent avoir droit à des prestations sociales.

Plusieurs parlementaires, notamment allemands, ont plaidé pour que des possibilités d'actions positives en faveur des femmes soient inscrites dans le Traité. Le système des quotas au profit des femmes existe en effet dans certains Länder allemands et vient d'être condamné par la Cour de Justice, qui a estimé qu'il était contraire au principe d'égalité.

A nouveau, le représentant conservateur du Royaume-Uni a été le plus farouchement opposé à toutes les possibilités évoquées. Il a estimé, avec un sens de la nuance particulier, que de nouvelles dispositions sociales conduiraient à la pauvreté généralisée. Les Danois ont également manifesté leurs réticences en estimant que ces questions devaient rester de la compétence des Etats membres. Ils ont également évoqué un problème juridique important qui est celui de la concurrence de compétence entre la Cour de Justice des Communautés et la Cour européenne des Droits de l'homme, en cas d'adhésion de la Communauté à la Convention européenne des Droits de l'homme.

Pour ma part, j'ai évoqué les nombreuses incertitudes juridiques qui entourent ces propositions, pleines de bonnes intentions, mais dont il convient de peser mûrement toutes les conséquences. Ainsi, il est très difficile de savoir quel effet aurait, sur la jurisprudence de la Cour de Justice, l'insertion d'un catalogue de droits dans le Traité ou l'adhésion de la Communauté à la Convention européenne des Droits de l'homme.

N'aboutirait-on pas à une jurisprudence inutilement centralisatrice et uniforme ? Or, quels seraient les avantages réels de cette proposition puisque les Etats membres de la Communauté respectent déjà actuellement les droits fondamentaux et qu'ils ont tous adhéré déjà à la Convention européenne des Droits de l'homme ? Je ne suis donc pas sûr qu'il y ait plus d'avantages que d'inconvénients à inscrire de telles dispositions dans le Traité.

En ce qui concerne la non-discrimination, il est, là encore, très difficile de savoir comment une clause générale de non-discrimination serait interprétée par la Cour de Justice. Que signifie par exemple la non-discrimination en matière d'orientation sexuelle ? Il y a quelques mois, un rapporteur du Parlement européen avait proposé que des couples d'homosexuels puissent adopter des enfants. Un amendement a été déposé

pour faire disparaître ce passage. Cet amendement n'a été adopté qu'à une voix de majorité. Qu'arrivera-t-il si l'on inscrit la non-discrimination en matière d'orientation sexuelle dans le Traité ? N'aboutira-t-on pas à faire trancher de grands sujets de société par la seule Cour de Justice ?

Dans ces conditions, je crois que ces sujets doivent être abordés avec une grande prudence. Je comprends bien que certains, notamment au Parlement européen, veulent faire progresser la citoyenneté européenne, mais je crois qu'il faut bien évaluer les conséquences pratiques de ce type de modification du Traité.

Voilà, mes Chers Collègues, ce que je souhaitais vous dire sur cette rencontre. Il me semblait important que le Sénat soit informé sur ces questions avant le début de la Conférence intergouvernementale, qui s'ouvrira le 29 mars, et que l'occasion nous soit offerte d'avoir un échange de vues à ce sujet. »

Un débat s'est alors engagé, au cours duquel **M. Charles Metzinger** a rappelé qu'il avait déposé une proposition de résolution, approuvée par la délégation, visant à demander au Gouvernement d'agir pour que le Traité de Maastricht soit modifié afin de permettre aux Etats membres, dans le cadre du principe de subsidiarité, de maintenir les avantages spécifiques qu'ils accordent aux femmes en matière de pensions, de congés et de conditions de travail. Il a indiqué que la Cour de justice des Communautés européennes avait condamné, à plusieurs reprises, au nom du principe d'égalité, des avantages spécifiques accordés aux femmes, notamment en ce qui concerne l'âge d'accès à la retraite ou le travail de nuit.

M. Charles Metzinger a alors souhaité que la commission des affaires sociales examine sa proposition de résolution, afin que le Sénat puisse faire valoir ses positions dans le cadre de la préparation de la conférence intergouvernementale. Il s'est également déclaré favorable au développement d'une Europe sociale, et a souligné que cette prise de position n'était qu'apparemment en contradiction avec la défense du principe de subsidiarité, dans la mesure où l'Europe sociale ne pourra se construire que lentement et que, dans cette attente, les Etats doivent pouvoir maintenir leurs acquis sociaux.

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales, s'est déclaré inquiet face à la jurisprudence de la Cour de justice, qui pourrait conduire à une remise en cause d'acquis auxquels la France est très attachée.

M. Jacques Genton s'est félicité de l'organisation de cette réunion commune de la délégation et de la commission des affaires sociales. Il a fait

valoir que la délégation n'avait pas vocation à se substituer aux commissions constitutionnelles, mais se devait de les alerter sur certaines questions sensibles, comme elle l'a fait dans le cas du problème de l'égalité entre hommes et femmes.

M. Jacques Oudin a tout d'abord souligné qu'au moment où les Etats membres de l'Union européenne réfléchissaient aux moyens de faire progresser l'Europe dans certains domaines d'intérêt commun, comme la défense, la politique étrangère ou la monnaie, il était essentiel dans le même temps d'appliquer de manière rigoureuse le principe de subsidiarité. Il a estimé que ce principe avait tout particulièrement vocation à s'appliquer dans le domaine social et s'est demandé ce que seraient devenus nos régimes sociaux si l'on avait procédé à une harmonisation complète dans le cadre européen. Il a souhaité que le Sénat adopte une attitude claire sur ce sujet.

A propos de la Cour de justice des Communautés européennes, **M. Jacques Oudin** a fait valoir que celle-ci avait tendance à trancher de manière systématique en faveur de l'extension des compétences communautaires. Il a estimé qu'un texte flou ne pouvait que conduire à une interprétation favorable à l'extension des compétences communautaires.

M. Jean-Pierre Fourcade a souligné l'importance de la conférence intergouvernementale et a observé que la France n'avait pas intérêt à une mise en commun trop poussée des réglementations sociales. Il a en revanche indiqué qu'il était souhaitable que des actions puissent être entreprises au niveau européen afin de favoriser la croissance, la compétitivité et l'emploi, conformément aux recommandations du livre blanc de la Commission européenne.

Evoquant la question des droits fondamentaux, **M. Jean-Pierre Fourcade** a observé qu'il convenait de préciser les contours de cette notion et s'est inquiété de la possibilité de jurisprudences complexes ou contradictoires de la part de la Cour de justice des Communautés européennes et de la Cour européenne des droits de l'homme.

III. UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE

Au cours des derniers mois, la délégation est intervenue en deux occasions sur les perspectives de l'Union économique et monétaire :

- *d'une part, la délégation a procédé à un échange de vues, le 7 février 1996, avec une délégation de la commission du Trésor de la Chambre des communes ;*
- *d'autre part, M. Jacques Genton est intervenu au nom de la délégation lors d'une déclaration du Gouvernement, suivie d'un débat, sur l'Union économique et monétaire, le 21 février 1996.*

A. RENCONTRE AVEC LA COMMISSION DU TRESOR DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

La commission du Trésor de la Chambre des Communes procède actuellement à une étude sur les perspectives de la mise en oeuvre de la phase trois de l'Union économique et monétaire et sur le bien-fondé des critères de convergence définis par le traité de Maastricht.

Afin d'examiner l'incidence des modalités pratiques d'introduction de la monnaie unique sur l'ensemble des Etats membres, elle a effectué une tournée des capitales européennes. Dans le cadre de cette tournée, elle a procédé à un échange de vues, le 7 février 1996, avec la délégation et la commission des finances du Sénat, réunies conjointement.

La délégation de la Chambre des Communes était présidée par sir Thomas Richard Arnold, président de la commission du Trésor et de la fonction publique (conservateur), et composée de Mme Diane Abbott (travailliste), M. Clive Betts (travailliste), M. Barry Legg (conservateur), M. Quentin Davies (conservateur) et M. Stephen Timms (travailliste).

M. Jacques Genton s'est déclaré très heureux que les sénateurs puissent avoir un échange de vues avec des parlementaires britanniques sur un sujet très important. Il a observé que le Sénat portait un grand intérêt à la monnaie unique et que M. Yves Thibault de Silguy avait été entendu sur cette question.

M. Christian Poncelet a indiqué être très attaché aux rencontres entre parlementaires français et britanniques. Il a estimé que les institutions communautaires souffraient d'un déficit démocratique et a souhaité que la

participation des Parlements nationaux au processus de décision communautaire soit améliorée à l'occasion de la prochaine Conférence intergouvernementale. Il a en outre affirmé qu'il existait une volonté quasi-unanime en France d'atteindre la monnaie unique.

Sir Thomas Richard Arnold a tout d'abord souligné que la délégation qu'il conduisait avait entrepris un tour des capitales européennes afin de présenter un rapport sur la monnaie unique à la Chambre des Communes avant la Conférence intergouvernementale. Il a fait valoir qu'il ne s'agissait pas de renégocier l'Union économique et monétaire à l'occasion de cette Conférence, mais de s'interroger sur la possibilité de réaliser la monnaie unique à la date envisagée et selon les critères prévus. Il a également rappelé que cette question suscitait des débats très vifs au Royaume-Uni, entre partis, mais également au sein même des partis. Il a enfin demandé si le débat existant en France sur la date du passage à la troisième phase et sur les critères de convergence pouvait être le signe d'un changement de la politique française et d'une incertitude de l'opinion publique à ce sujet.

M. Denis Badré a alors indiqué que le débat sur l'Union économique et monétaire avait eu lieu et qu'il s'agissait maintenant de la mettre en oeuvre. Il s'est déclaré opposé à une reprise de ce débat à l'occasion de la Conférence intergouvernementale. Il a cependant reconnu qu'il existait des points de vue différents et complémentaires au sein des partis politiques quant aux moyens de réaliser la monnaie unique.

M. Christian Poncelet a rappelé que le Président de la République avait clairement affirmé sa volonté de tenir le cap vers la monnaie unique.

M. Michel Rocard a estimé que le Gouvernement et le chef de l'Etat faisaient preuve de timidité sur cette question. Il a fait valoir que le principal problème en matière européenne était celui de l'horizon de temps qu'ont dans l'esprit ceux qui s'expriment. A l'horizon d'un an, il semble n'y avoir que des difficultés techniques et politiques à faire avancer la construction communautaire. A l'horizon de cinq ans, l'intérêt de ce progrès dans l'intégration paraît plus grand, mais il y a toujours une élection dangereuse sur la route qui conduit à hésiter. A l'horizon de trente ans, l'Europe ne pourra que constater la puissance des pays d'Asie dans lesquels la démocratie n'est pas, pour l'heure, pleinement établie.

M. Michel Rocard a alors souligné que l'intégration communautaire était une condition de survie pour l'Europe qui manque de puissance, dans le domaine militaire comme dans le domaine monétaire. Il s'est opposé à une renégociation des critères de convergence et a observé que l'intérêt de la

monnaie unique n'était pas d'avoir le même billet dans les différents Etats, mais de montrer que les Etats membres acceptaient de jumeler leurs destins.

M. Michel Rocard a enfin remarqué qu'il y aurait un prix à payer pour les Etats qui ne feront pas partie du premier groupe de pays participant à la troisième phase de l'Union monétaire et a souligné qu'il existait de moins en moins de raisons géopolitiques, pour le Royaume-Uni, de ne pas lier son destin à celui de l'Europe continentale.

M. Xavier de Villepin a fait valoir que l'opinion publique française percevait l'intérêt à long terme d'une monnaie unique, mais qu'elle manifestait de l'inquiétude à court terme, compte tenu des dévaluations compétitives réalisées par le Royaume-Uni, l'Italie et l'Espagne au cours des dernières années. Il a observé que certaines régions françaises et certains secteurs d'activité souffraient beaucoup de ces dévaluations et en a déduit que l'une des questions fondamentales à résoudre serait celle des relations entre pays participant à la monnaie unique et pays n'y participant pas. Concluant son propos, M. Xavier de Villepin a déclaré souhaiter la réalisation de la monnaie unique et a exprimé l'espoir que le Royaume-Uni et l'Allemagne participent avec la France à la troisième phase de l'Union monétaire.

Sir Thomas Richard Arnold a expliqué que la sortie de la livre du SME (Système monétaire européen) avait été imposée au Gouvernement britannique par les marchés financiers. Il a souligné que l'opinion publique britannique était très divisée sur les questions européennes et que cette situation influençait naturellement les positions du Gouvernement. Il a également fait valoir que le Royaume-Uni avait une attitude positive à l'égard de la monnaie unique et souhaitait pouvoir y participer si le projet était mené à son terme, mais il a estimé qu'il était illusoire de penser que les difficultés techniques étaient secondaires. Il a enfin interrogé M. Michel Rocard sur la difficulté de parvenir à la monnaie unique dans un contexte de chômage très élevé en Europe.

M. Michel Rocard a alors observé que la situation actuelle était caractérisée par l'accélération du progrès technique et le ralentissement de la grande croissance de l'après-guerre : le prix du pétrole est plus élevé et les investissements ne sont plus financés par l'inflation ; la construction européenne n'est pour rien dans cette situation, mais l'opinion publique la considère comme responsable. Il apparaît en fait que les nations européennes ne peuvent plus désormais exercer seules une politique macro-économique et que la Communauté européenne, quant à elle, n'en a pas le pouvoir. M. Michel Rocard a ensuite estimé que le problème du chômage ne pouvait être résolu que par la réduction du temps de travail. Il a rappelé que

l'économiste Keynes avait pronostiqué qu'à la fin de ce siècle les individus ne devraient plus travailler que trois heures par jour dans les pays développés.

M. Jean-Pierre Masseret a constaté que, si les citoyens étaient réservés à l'égard de la monnaie unique, c'est parce qu'ils avaient l'impression que la construction européenne se faisait sans eux et en dehors d'eux et parce qu'ils en arrivaient à penser que les financiers ont aujourd'hui beaucoup plus d'influence que les responsables politiques. Constatant que la situation de l'emploi expliquait largement les réserves des citoyens à l'égard de l'Europe, il a souhaité que les dirigeants européens mettent l'emploi au coeur de leurs préoccupations, en s'attachant particulièrement à développer des emplois de proximité et à réduire le temps de travail.

M. Emmanuel Hamel a rappelé que la Grande-Bretagne avait, en 1940, sauvé la liberté dans le monde. Il a estimé qu'elle devait aujourd'hui encore assumer ce rôle en poursuivant le combat contre le Traité de Maastricht qui va à l'encontre des intérêts des peuples. Il s'est élevé contre l'obsession de l'attachement au couple franco-allemand et a souligné que l'Europe ne pourrait progresser que sous la conduite d'un triangle composé de la France, du Royaume-Uni et de l'Allemagne. Il a enfin plaidé pour une construction européenne respectueuse de l'autonomie des gouvernements.

M. Stephen Timms a interrogé les sénateurs sur les liens éventuels entre les troubles sociaux de décembre 1995 et les décisions prises pour la réalisation de l'Union monétaire.

M. Philippe Marini a évoqué le questionnaire adressé aux sénateurs par la délégation britannique avant sa visite et a observé que les préoccupations des parlementaires britanniques et des parlementaires français étaient les mêmes, notamment en ce qui concerne les critères de convergence, les mécanismes de redistribution budgétaire, les relations entre pays participant à la monnaie unique et pays n'y participant pas. Il s'est réjoui des questions de la délégation britannique sur les modalités techniques de passage à la monnaie unique, y voyant le signe d'une attitude positive à l'égard du principe de l'Union monétaire. Il a enfin estimé que l'unification monétaire impliquait la recherche d'une légitimité politique au niveau européen.

M. Christian Poncelet a remarqué que le Traité sur l'Union européenne permettait une interprétation souple des critères de convergence. Il s'est déclaré personnellement opposé à un report de la date du passage à la monnaie unique.

Mme Maryse Bergé-Lavigne a indiqué que les mouvements sociaux de décembre ne s'étaient pas faits contre l'Europe, bien que des slogans hostiles au Traité de Maastricht et aux critères de convergence aient pu être

entendus à cette occasion. Elle a estimé que les salariés avaient le sentiment qu'on leur demandait davantage d'efforts au nom de l'Union monétaire. Elle a en outre observé que les salariés avaient surtout exprimé la crainte que la construction européenne ne conduise à une disparition des services publics tels qu'ils sont conçus en France, le critère de rentabilité tendant à remplacer ceux de solidarité et d'égalité d'accès à ces services.

Mme Diane Abbott a fait valoir que le projet européen était celui d'une élite qui a tout à y gagner. Elle a souligné que les travailleurs, au contraire, étaient les perdants puisqu'ils supportaient l'augmentation du chômage, le développement de l'insécurité et la remise en cause de leur protection sociale, tandis que les décisions étaient prises à un échelon plus éloigné d'eux. Elle a en conséquence estimé qu'il n'était pas raisonnable d'attendre que la masse paye la facture de décisions prises par l'élite.

M. Christian Poncelet a alors souligné les avantages de la monnaie unique en observant que ces avantages avaient été reconnus par l'hebdomadaire britannique « The economist » et étaient parfaitement mis en évidence dans le livre vert de la Commission européenne. Rappelant qu'il appartenait lui-même à un département de l'Est de la France, il a exprimé la crainte que l'absence de monnaie unique européenne ne conduise à une monnaie unique de fait qui serait le Deutsche Mark.

B. INTERVENTION DE M. JACQUES GENTON AU NOM DE LA DELEGATION A L'OCCASION D'UNE DECLARATION DU GOUVERNEMENT, SUIVIE D'UN DEBAT, SUR L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE

M. Jacques GENTON :

« Le traité signé à Maastricht le 27 février 1992, dispose que, à l'issue de la deuxième phase de l'Union monétaire, l'écu devient la monnaie unique des Etats qui ont la capacité et la volonté de participer à l'Union monétaire et que la Banque centrale européenne mène une politique monétaire unique.

Il dispose également que les Etats qui satisfont aux critères de convergence économiques requis rejoignent automatiquement l'Union économique et monétaire au 1^{er} janvier 1999.

Il ajoute toutefois, que si huit Etats membres (sur quinze) remplissent les conditions imposées par le traité, ils peuvent décider de créer le système de monnaie unique, dès le 1^{er} janvier 1997.

l'économiste Keynes avait pronostiqué qu'à la fin de ce siècle les individus ne devraient plus travailler que trois heures par jour dans les pays développés.

M. Jean-Pierre Masseret a constaté que, si les citoyens étaient réservés à l'égard de la monnaie unique, c'est parce qu'ils avaient l'impression que la construction européenne se faisait sans eux et en dehors d'eux et parce qu'ils en arrivaient à penser que les financiers ont aujourd'hui beaucoup plus d'influence que les responsables politiques. Constatant que la situation de l'emploi expliquait largement les réserves des citoyens à l'égard de l'Europe, il a souhaité que les dirigeants européens mettent l'emploi au coeur de leurs préoccupations, en s'attachant particulièrement à développer des emplois de proximité et à réduire le temps de travail.

M. Emmanuel Hamel a rappelé que la Grande-Bretagne avait, en 1940, sauvé la liberté dans le monde. Il a estimé qu'elle devait aujourd'hui encore assumer ce rôle en poursuivant le combat contre le Traité de Maastricht qui va à l'encontre des intérêts des peuples. Il s'est élevé contre l'obsession de l'attachement au couple franco-allemand et a souligné que l'Europe ne pourrait progresser que sous la conduite d'un triangle composé de la France, du Royaume-Uni et de l'Allemagne. Il a enfin plaidé pour une construction européenne respectueuse de l'autonomie des gouvernements.

M. Stephen Timms a interrogé les sénateurs sur les liens éventuels entre les troubles sociaux de décembre 1995 et les décisions prises pour la réalisation de l'Union monétaire.

M. Philippe Marini a évoqué le questionnaire adressé aux sénateurs par la délégation britannique avant sa visite et a observé que les préoccupations des parlementaires britanniques et des parlementaires français étaient les mêmes, notamment en ce qui concerne les critères de convergence, les mécanismes de redistribution budgétaire, les relations entre pays participant à la monnaie unique et pays n'y participant pas. Il s'est réjoui des questions de la délégation britannique sur les modalités techniques de passage à la monnaie unique, y voyant le signe d'une attitude positive à l'égard du principe de l'Union monétaire. Il a enfin estimé que l'unification monétaire impliquait la recherche d'une légitimité politique au niveau européen.

M. Christian Poncelet a remarqué que le Traité sur l'Union européenne permettait une interprétation souple des critères de convergence. Il s'est déclaré personnellement opposé à un report de la date du passage à la monnaie unique.

Mme Maryse Bergé-Lavigne a indiqué que les mouvements sociaux de décembre ne s'étaient pas faits contre l'Europe, bien que des slogans hostiles au Traité de Maastricht et aux critères de convergence aient pu être

entendus à cette occasion. Elle a estimé que les salariés avaient le sentiment qu'on leur demandait davantage d'efforts au nom de l'Union monétaire. Elle a en outre observé que les salariés avaient surtout exprimé la crainte que la construction européenne ne conduise à une disparition des services publics tels qu'ils sont conçus en France, le critère de rentabilité tendant à remplacer ceux de solidarité et d'égalité d'accès à ces services.

Mme Diane Abbott a fait valoir que le projet européen était celui d'une élite qui a tout à y gagner. Elle a souligné que les travailleurs, au contraire, étaient les perdants puisqu'ils supportaient l'augmentation du chômage, le développement de l'insécurité et la remise en cause de leur protection sociale, tandis que les décisions étaient prises à un échelon plus éloigné d'eux. Elle a en conséquence estimé qu'il n'était pas raisonnable d'attendre que la masse paye la facture de décisions prises par l'élite.

M. Christian Poncelet a alors souligné les avantages de la monnaie unique en observant que ces avantages avaient été reconnus par l'hebdomadaire britannique « The economist » et étaient parfaitement mis en évidence dans le livre vert de la Commission européenne. Rappelant qu'il appartenait lui-même à un département de l'Est de la France, il a exprimé la crainte que l'absence de monnaie unique européenne ne conduise à une monnaie unique de fait qui serait le Deutsche Mark.

B. INTERVENTION DE M. JACQUES GENTON AU NOM DE LA DELEGATION A L'OCCASION D'UNE DECLARATION DU GOUVERNEMENT, SUIVIE D'UN DEBAT, SUR L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE

M. Jacques GENTON :

« Le traité signé à Maastricht le 27 février 1992, dispose que, à l'issue de la deuxième phase de l'Union monétaire, l'Ecu devient la monnaie unique des Etats qui ont la capacité et la volonté de participer à l'Union monétaire et que la Banque centrale européenne mène une politique monétaire unique.

Il dispose également que les Etats qui satisfont aux critères de convergence économiques requis rejoignent automatiquement l'Union économique et monétaire au 1^{er} janvier 1999.

Il ajoute toutefois, que si huit Etats membres (sur quinze) remplissent les conditions imposées par le traité, ils peuvent décider de créer le système de monnaie unique, dès le 1^{er} janvier 1997.

Ceci, c'était le traité. Mais l'histoire a déjà tranché.

Il n'y aura pas de monnaie unique au 1^{er} janvier 1997 ; et si la monnaie unique voit le jour, elle ne s'appellera pas l'Ecu. C'est dire si l'aventure de la monnaie européenne s'évade déjà quelque peu de la voie toute tracée par les négociateurs !

Le débat politique à propos de l'Union monétaire s'est essentiellement centré, ces derniers mois, sur deux questions :

- d'une part, les avantages et les inconvénients de la monnaie unique,

- d'autre part, la difficulté de respecter et les critères de convergence et le calendrier ; d'où le dilemme cruel de choisir entre celui-ci et ceux-là.

Je ne m'engagerai pas, pour ma part, dans ce type de débat.

Beaucoup se sont déjà exprimés à ce sujet. On peut d'ailleurs se demander si le moment est opportun pour trancher ces questions.

En effet, d'une part, il n'est plus temps aujourd'hui de comparer les avantages et les inconvénients de la monnaie unique car celle-ci est inscrite dans un traité qui nous engage. Au surplus, on ne peut que constater les dangers de la situation actuelle qui permet à certains Etats membres de recourir à des dévaluations compétitives mettant à mal certains de nos secteurs d'activité.

D'autre part, il n'est pas encore temps aujourd'hui de s'interroger sur un choix entre les critères et le calendrier. C'est au début de 1998, et en fonction de la situation qui régnera alors, qu'il faudra arbitrer. Le traité a d'ailleurs prévu une interprétation politique des critères de convergence par le Conseil.

Pour ma part, je voudrais seulement, à l'occasion de ce débat, évoquer deux problèmes que la réalisation de l'Union monétaire posera à l'Union européenne. Il s'agit là de deux écueils qu'il convient d'éviter si l'on veut que l'Union monétaire, loin d'affermir l'Union européenne, n'en arrive à lui porter atteinte.

Le premier porte sur le risque d'une division irrémédiable de l'Union européenne à la suite de la réalisation de l'Union monétaire.

Le traité de Maastricht a consacré l'apparition d'une Union différenciée. Jusque là, tous les membres de l'Union allaient de concert

dans la même direction et se retrouvaient tous dans les mêmes politiques. Sans doute des délais étaient-ils parfois prévus. Sans doute des clauses de sauvegarde étaient-elles ménagées. Mais tous devaient se retrouver à terme sur la même ligne.

Le traité de Maastricht, pour la première fois, a prévu des exceptions à cette règle. Une exception pour l'Union monétaire et une exception pour la politique sociale.

Cette différenciation -ce que certains préfèrent appeler la géométrie variable- a sans doute un grand avenir devant elle avec l'élargissement ! L'Union à 27 Etats sera fatalement une Union différenciée. Mais nous pouvions au moins avoir l'espoir qu'un noyau solide, composé notamment des pays fondateurs de la Communauté et de l'Espagne, se retrouverait pour traiter de l'ensemble des problèmes de l'Union européenne.

Prenons garde que la réalisation de la monnaie unique ne nous conduise pas à créer, au sein de ce groupe, une fissure définitive.

Il est en effet clair que des pays comme l'Italie et l'Espagne ne pourront pas, en 1999, satisfaire aux critères inclus dans le traité de Maastricht et qu'ils ne pourront donc vraisemblablement pas participer alors à la monnaie unique.

Or, si aucun mécanisme correcteur spécifique n'est mis en place, on peut craindre que la réalisation de la monnaie unique à quelques uns n'aboutisse à éloigner sans cesse davantage les Etats qui seront dans la monnaie unique de ceux qui seront en dehors de la monnaie unique.

Je ne parle pas seulement de la tentation que pourraient avoir ces derniers de recourir à des dévaluations compétitives. Pour éviter cet inconvénient, il conviendra bien sûr de définir des modalités de relation entre les taux de change des uns et des autres.

Mais, au-delà de ce risque, on peut craindre que le seul jeu des mécanismes économiques et des marchés n'accroisse la divergence entre Etats membres participant à la monnaie unique et Etats membres n'y participant pas.

Si cela devait se produire, je crains fort que l'Union européenne toute entière n'ait plus à pâtir qu'à bénéficier de la réalisation de l'Union monétaire.

Il convient donc, dès à présent, de prévoir des mécanismes correcteurs évitant la divergence de ceux qui ne seront pas dans la monnaie unique.

Le second problème que je voudrais aborder est celui de la démocratisation de l'Union monétaire.

Dans le cadre d'une résolution adoptée par notre assemblée le 20 octobre 1994 sur une proposition de notre collègue Xavier de VILLEPIN à propos des déficits budgétaires excessifs, le Sénat a souligné l'exigence d'un contrôle démocratique de l'Union économique et monétaire qui conduit à prévoir que « au rôle prééminent du Conseil des ministres de l'économie et des finances en matière de politique économique corresponde un contrôle particulièrement approfondi des Parlements nationaux ».

M. Giscard d'Estaing a décrit ce que pourrait être une approche institutionnelle pragmatique pour la gestion de l'Union monétaire.

Selon lui, cette approche pourrait comprendre « une commission parlementaire de l'Union monétaire composée de membres des Parlements nationaux, désignés sur la base d'une représentation démographique et qui constituera l'organisme devant lequel les dirigeants de la Banque centrale européenne viendront exposer les objectifs de leur politique monétaire ».

Cette idée d'instaurer une commission parlementaire de l'Union monétaire rejoint un autre projet, avancé par notre délégation, relatif au contrôle parlementaire des deuxième et troisième piliers créés par le traité de Maastricht : Politique étrangère et de sécurité commune, Justice et Affaires intérieures.

On voit ici la logique institutionnelle : dans le domaine communautaire, le Parlement européen contrôle l'action de la Commission ; dans le domaine inter-Etats, la représentation des Parlements nationaux dialogue avec le Conseil, nonobstant l'indispensable contrôle de chaque Parlement sur son gouvernement dans le cadre constitutionnel qui lui est propre. Loin de moi l'idée d'opposer Parlement européen et parlements nationaux. Depuis 1990, j'ai toujours insisté sur leur nécessaire complémentarité.

Sans la présence des Parlements nationaux, l'Union monétaire et le rôle du Conseil en matière de politique économique risquent d'apparaître comme un signe supplémentaire d'une technocratie européenne parfois décriée. Là encore, prenons garde que nos concitoyens n'en soient renforcés dans leur tentation de se détourner de l'Europe.

L'Union monétaire peut être la marque d'un progrès décisif de l'Union européenne si ces deux questions fondamentales sont, dès aujourd'hui, abordées avec lucidité. Si ce n'était pas le cas, on pourrait craindre qu'elle n'aboutisse à un résultat bien éloigné de celui que recherchaient ses promoteurs. »

Ce débat a été intégralement publié
au Journal officiel (*Débats Sénat*) du 22 février 1996.

IV. APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

A. LES MODALITES D'APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 PAR LA DELEGATION

Le 31 janvier 1996, le président Jacques Genton a présenté à la délégation une communication sur l'application de l'article 88-4.

M. Jacques Genton :

« L'article 88-4 a été introduit dans la Constitution en juillet 1992.

Compte tenu du délai nécessaire pour mettre en place ses modalités d'application, il est entré effectivement en vigueur en janvier 1993.

En octobre 1993, la Conférence des Présidents du Sénat a constaté que les commissions étaient souvent hésitantes devant ces propositions d'acte communautaire, qui arrivaient en grand nombre. Elle a donc chargé notre délégation de distinguer, parmi toutes ces propositions, celles qui méritaient un examen par le Sénat.

Enfin, en juillet 1994, le Premier ministre a défini par circulaire les modalités de la prise en compte par le Gouvernement des positions que le Parlement pouvait être amené à prendre en application de l'article 88-4.

Cette circulaire prévoit notamment que les ministres, avant de participer aux négociations sur une proposition d'acte communautaire, doivent vérifier si l'Assemblée nationale ou le Sénat ont l'intention ou non d'examiner cette proposition.

A cette fin, les délégations de l'Assemblée nationale et du Sénat sont devenues les interlocuteurs naturels du Gouvernement. Si une délégation estime, dans le mois suivant le dépôt d'une proposition, que cette proposition mérite un examen parlementaire, le Gouvernement agit en sorte que le vote sur cette proposition n'intervienne pas avant que le Parlement ait pu s'exprimer. En revanche, si aucune délégation ne se manifeste en ce sens dans ce même délai, le Gouvernement ne s'estime plus tenu d'invoquer une « réserve d'examen parlementaire » devant le Conseil.

Depuis cette circulaire, la délégation est donc investie d'une responsabilité particulière puisqu'elle doit faire connaître au Gouvernement, dans le délai d'un mois, si elle estime que le Sénat doit intervenir. C'est ce qui nous a amenés à procéder à un examen régulier et systématique des propositions d'actes communautaires. Nous nous livrons à

cet examen depuis l'automne 1994 : je crois donc qu'il est bon aujourd'hui, à partir de cette expérience, de formuler quelques constats et de tirer quelques enseignements.

Depuis octobre 1994, date à laquelle nous avons commencé cet examen systématique, c'est environ 260 propositions d'acte communautaire qui ont été soumises au Sénat.

Pour la seule année 1995, c'est plus de 200 propositions d'acte communautaire qui sont venues devant nous.

Or, sur ces 200 propositions, il n'y en a guère qu'une vingtaine qui ont appelé une proposition de résolution au Sénat.

Le Sénat n'a d'ailleurs pas adopté 20 résolutions, mais seulement la moitié de ce chiffre. Mais c'est une vingtaine de propositions qui ont paru mériter le dépôt d'une proposition de résolution, c'est-à-dire 10 % du total.

Au-delà de ces 10 %, il y a encore une vingtaine de propositions qui ont appelé, de notre part, une certaine forme d'intervention. Ce fut parfois une lettre au ministre compétent afin d'appeler son attention sur un point précis. Ce fut parfois un rapport d'information parce que nous considérons qu'il fallait examiner le problème dans son ensemble. Ce fut parfois une communication devant la délégation nous permettant d'examiner plus au fond la proposition et quelquefois de conclure qu'il n'y avait pas motif à intervenir.

C'est donc à nouveau 10 % de l'ensemble qui ont mérité un examen plus ou moins approfondi.

En revanche, les 80 % restants n'ont manifestement nécessité aucun examen de fond de la part du Sénat.

Tantôt il s'agissait de textes recueillant un assentiment unanime et n'appelant aucune réserve ni remarque.

Tantôt il s'agissait de textes qui concernaient d'autres Etats membres, mais non la France.

Tantôt il s'agissait de textes ne portant que sur un aspect tout à fait mineur et limité d'une politique.

Tantôt encore il s'agissait de mesures provisoires n'anticipant en rien sur des mesures ultérieures ou de mesures reconduisant des mesures antérieures pour une période limitée.

La grande difficulté que nous pose cette masse de propositions mineures tient à l'exigence du délai. Dans le délai d'un mois, nous devons faire savoir au Gouvernement s'il nous semble que le Sénat doit intervenir ou non sur ces textes.

Cette contrainte nous amène à encombrer notre ordre du jour, à des moments que nous ne maîtrisons pas, sur des sujets qui ne présentent guère d'intérêt.

Or l'important pour la délégation est de se concentrer, le plus rapidement possible, sur les 20 % des textes qui présentent un réel intérêt de fond.

C'est pourquoi je vous suggérerai que nous adoptions désormais la méthode suivante :

- Indépendamment des dates de nos réunions, je vous adresserai périodiquement une analyse des textes qui me paraissent mineurs en indiquant les raisons qui m'amènent à penser qu'il n'est pas nécessaire de procéder à un examen plus approfondi.

- Si aucun membre de la délégation ne fait savoir au secrétariat, dans les huit jours suivants la réception de cette lettre, qu'il souhaite qu'un de ces textes soit évoqué en délégation, il nous sera possible de faire savoir sans tarder au Gouvernement que la délégation n'estime pas nécessaire que le Sénat intervienne sur ces textes.

- En revanche, si un seul membre de la délégation fait connaître son souhait qu'un texte soit évoqué en délégation, ce texte sera réservé jusqu'à la prochaine réunion de la délégation. Et, lors de cette réunion, le sénateur intéressé fera une communication afin d'exposer le sort qu'il propose de réserver à ce texte.

Cette formule devrait nous permettre, tout à la fois, de nous prononcer rapidement sur la masse des textes mineurs, et de nous consacrer plus largement aux 20 % restants qui sont les textes politiquement intéressants.

Pour ces 20 % les plus significatifs, nous garderions la formule actuelle et ils seraient systématiquement examinés en délégation.



Je voudrais aborder maintenant le problème de l'urgence.

Tout au long de l'année, certains textes, en nombre très limité, font l'objet de demande d'urgence de la part du Gouvernement. Ceci me paraît relativement raisonnable et fondé. Il n'en va pas de même toutefois pour la situation qui s'est produite en décembre dernier.

A l'occasion de la fin de la présidence espagnole, nous avons été saisis tout à coup d'une dizaine de textes en urgence. C'était déjà beaucoup. Mais, au-delà de ces dix textes, c'est plus d'une vingtaine d'autres textes dont les seuls intitulés m'ont été communiqués la veille de leur adoption par le Conseil.

Une telle situation aboutit à l'évidence à vider l'article 88-4 de sa portée. J'en ai fait part au ministre des Affaires européennes et mon collègue M. Pandraud a fait de même.

Le ministre nous a répondu cependant qu'il n'y pouvait rien. La responsabilité en revient à la Commission qui dépose trop tardivement des textes qui doivent être adoptés de manière urgente.

La solution se trouve sans nul doute à terme dans l'inscription d'un délai minimal dans le texte même des traités.

Mais, en attendant cette inscription, le Gouvernement a souhaité sensibiliser la Commission et le Conseil sur ce point. Il va donc envoyer une mission de fonctionnaires à Bruxelles pour expliquer les raisons qui amènent la France à demander un délai raisonnable entre le dépôt formel d'un texte et son adoption définitive. »

B. L'EXAMEN DES PROPOSITIONS D'ACTES COMMUNAUTAIRES PAR LA DELEGATION

1. Relations extérieures

• Politique commerciale

Proposition E 517

(Procédure écrite du 5 mars 1996)

La proposition E 517 concerne l'application d'un arrangement conclu en 1978 dans le cadre de l'Organisation de Coopération et de Développement économiques (OCDE), au sujet des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public.

Cet arrangement prévoit une discipline internationale en vue de diminuer le niveau des subventions et les distorsions de concurrence dans le domaine des financements et des garanties à l'exportation. Il comporte une annexe spécifique applicable aux crédits à l'exportation d'aéronefs civils.

La proposition E 517 prévoit d'étendre le champ d'application de cette annexe à l'exportation d'avions d'occasion, de pièces détachées et de moteurs de rechange, ainsi que pour les contrats d'entretien d'aéronefs et les contrats de prestation de services.

Ce texte a été examiné par la délégation lors de sa réunion du 13 décembre 1995. Un des membres de la délégation s'étant interrogé sur l'impact de ce texte, j'ai fait demander des informations supplémentaires.

Il s'avère que le secteur aéronautique français considère que les enjeux de ce texte sont mineurs, car il se borne à intégrer les avions d'occasion dans le champ d'application de l'arrangement OCDE : par ailleurs, les règles qui encadrent le soutien aux opérations à l'export (assiette de la garantie, durée maximale du crédit, taux d'intérêt minimum, nature du crédit octroyé) sont jugées tout à fait adaptées aux spécificités des transactions intervenant dans le secteur aéronautique.

La direction de l'aviation civile partage ce point de vue et est donc favorable à ce texte.

Lors de son examen par le groupe du Conseil « Crédits à l'exportation », ce texte n'a rencontré d'objections de fond de la part d'aucun Etat membre ; il devrait, de ce fait, être adopté rapidement.

*

Ayant considéré que ce texte était de portée réduite et ne posait pas de difficulté ;

La délégation a décidé de ne pas intervenir sur la proposition E 517.

Proposition E 528

(Réunion de la délégation du 31 janvier 1996)

La proposition E 528 vise à modifier la procédure communautaire des contingents quantitatifs qui s'applique uniquement aux biens en provenance de Chine. La procédure actuelle prévoit que les quantités non attribuées ou non utilisées de ces contingents doivent être redistribuées aux importateurs avant la fin de la période contingentaie concernée. Or cela se révèle en pratique impossible, car les données relatives à ces quantités ne sont disponibles qu'à l'issue de la période contingentaie. C'est pourquoi la proposition E 528 prévoit d'autoriser la Commission à effectuer la redistribution des contingents au cours de la période contingentaie suivante. Cette décision ne pourra être prise qu'au cas par cas, en tenant compte de la nature des produits, des raisons ayant conduit à l'ouverture des contingents et après consultation d'un comité prévu à cet effet.

*

Ayant considéré :

- que ce texte avait été adopté avant que la délégation n'ait pu se réunir pour l'examiner ;
- que, toutefois, le délai d'un mois prévu pour permettre aux Assemblées de se prononcer était écoulé lors de l'adoption du texte par le Conseil ;

La délégation a décidé de ne pas intervenir sur la proposition E 528.

Proposition E 529

(Réunion de la délégation du 17 janvier 1996)

La proposition E 529 organise une procédure permettant de combattre les pratiques de « dumping » dans le secteur de la construction navale, conformément à l'accord OCDE conclu par la Communauté.

En ce sens, le texte prévoit des sanctions. En premier lieu, le Conseil peut infliger une amende au constructeur de navires coupable de pratiques de « dumping ». En second lieu, si le constructeur n'acquiesce pas l'amende, le Conseil peut lui interdire les droits de chargement et de déchargement dans les ports de l'Union.

Il faut reconnaître que les possibilités de mettre en oeuvre cette procédure sont parfois réduites, en particulier lorsque l'acheteur n'est pas ressortissant de l'Union.

Mais ce texte a toutefois le mérite de remédier à l'absence, à ce jour, de toute disposition visant à combattre les pratiques de « dumping » dans ce secteur ; à ce titre il ne peut qu'être considéré comme positif.

Comme pour le règlement sur les aides à la construction navale, la France a obtenu que l'entrée en vigueur de la proposition E 529 soit subordonnée à la mise en oeuvre de l'accord OCDE par toutes les parties prenantes.

*

Après les interventions en ce sens de MM. Denis Badré et François Lesein, la délégation a décidé de ne pas intervenir sur la proposition E 529.

Proposition E 544

(Réunion de la délégation du 31 janvier 1996)

La proposition E 544 tend à modifier les accords relatifs à l'importation, dans l'Union européenne, de certains poissons et produits de la mer originaires d'Islande, afin de tenir compte de l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède. Les nouveaux contingents tarifaires sont fixés en tenant compte du volume des produits islandais importés par les trois Etats membres précités.

*

Ayant considéré :

- que ce texte avait été adopté avant que la délégation n'ait pu se réunir pour l'examiner ;

- que le délai d'un mois prévu pour permettre aux Assemblées de se prononcer était écoulé lors de l'adoption du texte par le Conseil ;

La délégation a décidé de ne pas intervenir sur la proposition E 544.

Proposition E 549

(Réunion de la délégation du 31 janvier 1996)

Présentation du texte par M. Jacques GENTON :

La proposition E 549 concerne la conclusion d'arrangements avec l'Inde et le Pakistan, destinés à ouvrir aux produits textiles communautaires les marchés de ces deux pays. Il faut rappeler que l'accès à ces marchés est aujourd'hui rendu impossible par un système de licences à l'importation très restrictif et par des droits de douane excessifs.

En vertu de ces arrangements, l'Inde et le Pakistan s'engagent à réduire progressivement leurs droits d'importation, à supprimer toutes restrictions quantitatives et à faciliter la délivrance de licences d'importation pour les produits textiles communautaires.

En contrepartie, la Communauté a accepté de supprimer les restrictions à l'importation de produits tissés à la main et d'apporter plus d'attention aux demandes d'aménagement présentées par l'Inde et le Pakistan, dans le cadre de la gestion des quotas textiles bilatéraux. Elle a également consenti une augmentation des quotas d'importation dans la Communauté pour les produits textiles en provenance d'Inde et du Pakistan, afin de tenir compte de son dernier élargissement.

Les professionnels français du textile et de l'habillement émettent de sérieuses critiques à l'égard de ces arrangements. Ils s'opposent aux concessions faites par la Communauté au motif que les engagements pris par l'Inde et le Pakistan sont insuffisants. Selon eux, les produits textiles communautaires les plus classiques continueront de supporter des droits de douane supérieurs à 35 %. Par ailleurs, ils estiment que la suppression par l'Inde et le Pakistan de tous quotas sera sans conséquence car les exportations communautaires sont pratiquement inexistantes.

L'adoption de ce texte devrait intervenir très rapidement, rendant impossible l'examen en temps utile d'une résolution par le Sénat. Dans ces conditions, la délégation pourrait par courrier faire part au Gouvernement de ses réserves sur ce texte.

•

M. Charles Metzinger a souhaité que cette intervention soit emprunte de fermeté.

La délégation a alors décidé **d'attirer, par courrier, l'attention du Gouvernement sur la proposition E 549** (voir lettre ci-après au ministre délégué chargé des Affaires européennes).

SÉNAT

DELEGATION PARLEMENTAIRE
POUR
L'UNION EUROPÉENNE

République Française

Paris, le 31 janvier 1996

LE PRÉSIDENT

Monsieur le Ministre,

Lors de sa réunion du 31 janvier 1996, la délégation du Sénat pour l'Union européenne m'a chargé d'attirer votre attention sur la proposition d'acte communautaire E 549, relative à la conclusion d'arrangements avec l'Inde et le Pakistan concernant l'accès au marché des produits textiles.

Il s'avère que les entreprises françaises du textile et de l'habillement - actuellement confrontées à de graves difficultés tenant à la concurrence extra-européenne, aux effets des dévaluations compétitives pratiquées par certains de nos partenaires de la Communauté, et au tassement de la consommation en Europe - émettent de sérieuses réserves à l'égard des nouvelles concessions que cette proposition prévoit de consentir sans contrepartie véritable. Ils considèrent que les engagements pris par l'Inde et le Pakistan sont insuffisants, remarquant que les produits textiles communautaires les plus courants continueront à supporter des droits de douane supérieurs à 35 % et que la suppression par les deux pays en cause des quotas d'importation jusque là opposables à la Communauté sera sans conséquence pratique, les exportations communautaires vers ces pays étant actuellement presque inexistantes.

Pour ces raisons, la délégation du Sénat souhaiterait que le Gouvernement fasse preuve d'une particulière vigilance vis-à-vis de ce dossier, et s'efforce en particulier d'obtenir des garanties supplémentaires d'ouverture effective des marchés indien et pakistanais aux exportations communautaires.

Je vous prie de croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de mes sentiments
les meilleurs *cordialement* ~~amicaux~~ *serme*.



Jacques GENTON

Monsieur Michel BARNIER
Ministre délégué auprès du Ministre
des Affaires étrangères, chargé des
affaires européennes
37, quai d'Orsay
75700 PARIS

Proposition E 555

(Réunion de la délégation du 31 janvier 1996)

La proposition d'acte communautaire E 555 tend à reconduire, pour l'année 1996, les dispositions d'un précédent règlement fixant les droits applicables à l'importation, dans la Communauté, de marchandises originaires d'Islande, de Norvège et de Suisse. Ces mesures sont destinées à maintenir les préférences réciproques existantes et ne posaient pas de difficulté pour la France.

*

Ayant considéré que ce texte était de portée réduite et ne posait pas de difficultés pour la France ;

La délégation a décidé de ne pas intervenir sur la proposition E 555.

Proposition E 559

(Réunion de la délégation du 31 janvier 1996)

La proposition E 559 officialise la conclusion entre l'Union européenne et l'Israël d'un accord intérimaire sur le commerce et les mesures d'accompagnement. Cet accord vise à mettre en oeuvre dès maintenant le volet commercial de l'accord d'association UE/Israël signé le 20 novembre 1995, l'entrée en vigueur des autres volets -politique, financier et social- de l'accord d'association étant subordonnée à sa ratification par les Etats membres.

L'accord intérimaire prévoit :

- *le maintien de la zone actuelle de libre échange,*
- *l'augmentation des concessions réciproques existantes pour le commerce des produits agricoles et des produits agricoles transformés,*
- *l'établissement de principes communs en matière de concurrence, d'aides d'état, de propriété intellectuelle, industrielle et commerciale.*
- *un renforcement de la coopération douanière.*

*

Ayant considéré :

- **que la France avait beaucoup oeuvré, lors de sa présidence de l'Union, pour la conclusion de l'accord d'association UE/Israël ;**
- **que les dispositions commerciales de l'accord préservent les intérêts des producteurs agricoles européens ;**

La délégation a décidé de ne pas intervenir sur la proposition E 559.

Proposition E 562

(Réunion de la délégation du 31 janvier 1996)

La proposition E 562 officialise la conclusion de l'accord d'association UE/Maroc paraphé le 15 novembre dernier. Cet accord suit le modèle des accords européens d'association, notamment en ce qui concerne le droit d'établissement, les prestations de services, la circulation des capitaux, la coopération économique, culturelle et financière. Il comporte quatre volets distincts :

- l'instauration d'un dialogue politique entre les parties ;*
- le développement d'une coopération économique, scientifique, sociale et culturelle étendue ;*
- l'établissement progressif d'une zone de libre échange ;*
- l'octroi d'une aide financière au Maroc destinée à la modernisation de son économie et dont le montant n'est pas encore connu (on parle cependant d'un soutien de l'ordre de 350 millions d'écus).*

Dans la mesure où il s'agit d'un accord mixte, son entrée en vigueur est subordonnée à sa ratification par les Etats membres. Le Sénat sera donc amené à se prononcer sur ce texte.

*

Ayant considéré que les dispositions commerciales de l'accord paraissent satisfaisantes en ce qu'elles préservent, en particulier, les intérêts des producteurs agricoles européens,

La délégation a décidé de ne pas intervenir sur la proposition E 562.

Proposition E 564

(Procédure écrite du 21 février 1996)

La proposition E 564 concerne la conclusion et l'application provisoire, par la Communauté et ses Etats membres, de l'accord international de 1995 sur le caoutchouc naturel. Cet accord, qui remplace celui de 1987 arrivé à échéance le 28 décembre dernier, vise à maintenir l'organisation internationale du caoutchouc naturel instituée en 1979, et dont les objectifs sont les suivants :

- promouvoir et renforcer la coopération internationale dans tous les secteurs de l'économie mondiale du caoutchouc. Cette coopération est assurée au moyen d'un conseil composé des producteurs et des consommateurs détenant le même nombre de voix ;

- stabiliser les cours de ce produit. Le mécanisme de stabilisation du marché repose sur un stock régulateur de caoutchouc. Lorsque le prix du marché descend au-dessous d'un niveau fixé par l'accord, l'organisme de stockage se porte acquéreur pour soutenir les cours. Inversement, le caoutchouc détenu en stock sera écoulé sur le marché si les cours dépassent une limite supérieure définie par l'accord. Le stock régulateur est financé par tous les Etats signataires, au prorata des voix qu'ils détiennent au Conseil.

Les nouveautés apportées par l'accord de 1995 par rapport à celui de 1987 sont réduites. Elles portent essentiellement sur les procédures et la périodicité de révision des prix de référence. Il introduit également un article sur les aspects environnementaux.

*

Ayant considéré que l'organisation internationale du caoutchouc naturel favorisait les efforts de développement des pays producteurs, tout en contribuant à l'amélioration des conditions d'approvisionnement des pays consommateurs ;

La délégation a décidé de ne pas intervenir sur la proposition E 564.

Proposition E 565

(Procédure écrite du 21 février 1996)

La proposition E 565 tend à modifier le protocole qui permet aux navires de la Communauté de pêcher dans les eaux mauritaniennes. Il prévoit, en effet, d'ouvrir de nouvelles possibilités de pêche aux navires céphalopodières, pour la période allant du 15 novembre 1995 au 31 juillet 1996.

En contrepartie, la Communauté consent à la Mauritanie une compensation financière de 7,2 millions d'Ecus. Les nouvelles possibilités de pêche prévues par ce texte seront réservées aux navires espagnols, afin de compenser les pertes de possibilités subies par ceux-ci dans les eaux marocaines, à la suite du nouvel accord de pêche UE/Maroc.

Toutefois, si les demandes d'obtention de licences introduites par l'Espagne n'épuisent pas toutes les possibilités de pêche, les autres Etats membres pourront en bénéficier.

*

Ayant considéré que ce texte, qui rééquilibrait les possibilités de pêche offertes aux navires espagnols, ne soulevait pas de difficulté ;

La délégation n'a pas jugé utile d'intervenir sur la proposition E 565.

Proposition E 567

(Procédure écrite du 21 février 1996)

La proposition E 567 consiste en un accord entre la Communauté européenne et Malte, relatif au régime d'exemption de droits de douane dont peuvent bénéficier, en application du système des préférences généralisées, certains produits pétroliers originaires de pays en développement, lors de leur importation dans l'Union.

Afin de bénéficier de ce régime d'exemption, les marchandises doivent être transportées directement depuis leur pays d'origine vers la Communauté.

La proposition E 567 vise à assouplir cette condition à la demande du Gouvernement de Malte. Les marchandises pourraient transiter par Malte lorsque des nécessités commerciales ou de transport l'exigeraient.

*

Ayant considéré que la modification apportée par la proposition E 567 était de portée réduite et sans conséquence financière ;

La délégation n'a pas jugé utile d'intervenir sur ce texte.

Proposition E 571

(Procédure écrite du 21 février 1996)

La proposition E 571 concerne l'importation, dans la Communauté, à prélèvements réduits, d'huile d'olive originaire de Tunisie.

Le régime d'importation préférentiel est venu à expiration le 31 octobre 1995. La proposition vise à reconduire ce régime préférentiel jusqu'à l'entrée en vigueur de l'accord d'association euro-méditerranéen signé avec la Tunisie le 17 juillet 1995.

*

Ayant considéré :

- que ce texte se limitait à reconduire, à titre provisoire, un régime préférentiel déjà en vigueur ;

- que ce régime préférentiel portait sur des quantités réduites d'huile d'olive qui ne paraissent pas susceptibles de perturber le marché communautaire ;

La délégation a décidé de ne pas intervenir sur ce texte.

Proposition E 572

(Procédure écrite du 21 février 1996)

La proposition E 572 concerne l'importation, dans la Communauté, de produits textiles originaires de la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro).

Depuis la levée, le 9 décembre dernier, de l'embargo à l'égard de cet Etat, les produits textiles originaires de celui-ci sont importés librement dans la Communauté, tandis que ceux en provenance des autres républiques de l'ex-Yougoslavie (Bosnie-Herzégovine, Croatie et ancienne république yougoslave de Macédoine), sont soumis à des restrictions quantitatives.

La proposition E 572 vise donc à aligner le régime de la république fédérative de Yougoslavie sur celui des autres républiques de l'ex-Yougoslavie, en réintroduisant des restrictions quantitatives pour les produits textiles.

Le volume des contingents envisagés représente un tiers de celui applicable aux trois autres républiques.

Ayant considéré que ce texte visait à protéger l'industrie textile communautaire ;

La délégation a jugé qu'il n'appelait pas d'intervention de sa part.

Proposition E 575

(Procédure écrite du 5 mars 1996)

La proposition E 575 vise à adapter le volume des contingents tarifaires communautaires existants pour certains produits de la pêche et pour les chevaux vivants originaires d'Islande, afin de tenir compte du dernier élargissement de la Communauté.

Il s'agit de prendre en compte les régimes d'échanges de ces produits qui existaient entre les trois nouveaux Etats membres et l'Islande.

Les contingents tarifaires sont ouverts pour une période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre de chaque année ; il sont institués pour une période indéterminée.

*

Ayant considéré que les conséquences économiques de ce texte seraient réduites puisque les concessions commerciales qu'il prévoyait se limitaient aux flux pré-existants entre l'Islande, d'une part, et l'Autriche, la Finlande et la Suède, d'autre part,

La délégation a décidé de ne pas intervenir sur la proposition E 575.

Proposition E 577

(Procédure écrite du 5 mars 1996)

La proposition E 577 concerne la signature et l'application provisoire, par la Communauté et ses Etats membres, de l'accord international de 1994 sur les bois tropicaux. Cet accord, qui remplace celui de 1983, vise à maintenir l'organisation internationale des bois tropicaux, dont le principal objectif est d'offrir un cadre pour la coopération et l'élaboration de politiques entre les pays producteurs et les pays consommateurs, dans tous les secteurs de l'économie mondiale de ces bois.

Les principales nouveautés apportées par l'accord de 1994 sur celui de 1983 sont les suivantes :

- le champ d'application de certaines des dispositions de l'Accord est étendu aux forêts boréales et tempérées. L'objet principal de l'accord reste, néanmoins, les bois tropicaux ;*
- un fonds pour l'aménagement durable des forêts productrices de bois tropicaux est institué.*

La Communauté a exprimé des réserves sur ces deux points lors de l'adoption de l'accord en janvier 1994, au motif que l'organisation doit se limiter aux bois tropicaux, et que le financement du fonds précité ne peut être assuré qu'au moyen de contributions volontaires de la part des Etats signataires.

La Commission européenne propose donc d'annexer à l'accord, lors de sa signature par la Communauté, une déclaration interprétative précisant que :

- pour la Communauté, l'accord ne s'applique qu'aux bois tropicaux, à l'exclusion des bois des régions tempérées et boréales ;*
- mise à part la contribution au budget administratif de l'organisation, toutes les autres contributions, et en particulier celles au fonds pour l'aménagement durable des forêts tropicales, ont un caractère purement volontaire.*

Ayant considéré que la proposition de la Commission avait l'agrément de tous les Etats membres,

La délégation n'a pas jugé utile d'intervenir sur la proposition E 577.

Proposition E 580

(Procédure écrite du 6 mars 1996)

Présentation du texte par M. Jacques GENTON :

En application de l'article XXIV-6 de la Charte du GATT -qui reste en vigueur dans le cadre de l'OMC- la Communauté européenne est tenue, lorsqu'elle accueille de nouveaux Etats-membres, d'offrir des compensations à ses partenaires commerciaux, dans la mesure où les intérêts de ces derniers sont affectés par cet élargissement. Lorsqu'elle a accueilli trois nouveaux Etats membres, l'Autriche, la Suède et la Finlande, la Communauté a donc été amenée à négocier des compensations avec certains de ses partenaires commerciaux.

Les négociations avec les Etats-Unis et le Canada ont abouti en décembre dernier ; la délégation a examiné cet accord et l'a jugé globalement acceptable.

• C'est aujourd'hui l'accord avec l'Argentine qui est soumis au Sénat, sous le numéro E 580.

Deux points sont à souligner :

- les compensations affectent, une fois de plus, le secteur agricole et lui seul ;*
- la principale concession de la Communauté consiste en une réduction des droits sur les importations de pommes et poires fraîches ; les autres aspects sont une réduction des droits sur les importations de citrons, l'ouverture d'un contingent tarifaire pour le jus de raisin, et la suppression des droits sur l'importation d'huile d'arachide.*

• L'impact économique de ces concessions ne sera vraisemblablement pas considérable dans un premier temps. On est néanmoins en présence d'un problème de fond :

- une fois de plus, la Commission européenne accepte d'écorner un peu plus la préférence communautaire dans le domaine agricole ;*
- les intérêts français sont particulièrement lésés. La France est le plus important exportateur de pommes dans les échanges intra-communautaires ; nos exportations se verront concurrencées par des productions à bas prix qui pourraient, à terme, prendre une part*

importante du marché communautaire. En 1994, les autres pays de la Communauté ont importé 476.000 tonnes de pommes françaises, et 558.000 tonnes de pommes venant de pays tiers, dont le Chili et l'Argentine : les pays tiers ont donc déjà dépassé la France sur le marché des autres pays de la Communauté ; or, cette tendance s'est fortement accentuée en 1995, si l'on en croit les chiffres partiels dont on peut actuellement disposer. De plus, il est clair que d'autres pays de l'hémisphère sud, et notamment le Chili, se prévaudront des concessions faites à l'Argentine pour obtenir le même régime, conformément aux règles de l'OMC.

- *cette situation est d'autant plus inquiétante que la Commission européenne s'est jusqu'à présent refusée à prendre les mesures indispensables pour que la « clause de sauvegarde » prévue par les accords de Marrakech en cas d'augmentation brutale des importations puisse fonctionner. Le Conseil avait demandé en décembre 1994 à la Commission de prendre ces mesures ; cette demande n'ayant pas été suivie d'effet, le Conseil l'a réitérée en novembre 1995 ; la Commission s'est alors engagée à prendre les décisions nécessaires avant la fin 1995, mais cet engagement n'a toujours pas été tenu. La Communauté n'est donc pas en mesure de faire fonctionner, le cas échéant, la clause de sauvegarde que les accords de Marrakech l'ont autorisée à mettre en place.*

Il paraît donc souhaitable que le Sénat invite le Gouvernement à s'opposer à l'adoption de ce texte, du moins aussi longtemps que la clause de sauvegarde ne sera pas en état de fonctionner.



M. James Bordas, soutenu par M. Yves Guéna, a approuvé ce point de vue, soulignant l'importance de la production de pommes dans les équilibres agricoles de certains départements.

M. Denis Badré a estimé que ce texte posait un problème de principe, jugeant inopportun que la préférence communautaire soit diminuée dans un secteur en difficulté. **MM. Daniel Millaud et Claude Estier** se sont associés à cette analyse.

La délégation a alors décidé le dépôt par MM. Jacques Genton, Denis Badré, Jacques Habert, Daniel Millaud, Yves Guéna, Claude Estier, James Bordas, d'une proposition de résolution sur le texte E 580 (voir texte ci-après).

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Le Sénat.

Vu la proposition de décision du Conseil concernant la conclusion des négociations avec certains pays tiers dans le cadre de l'article XXIV-6 du GATT et d'autres questions connexes (proposition d'acte communautaire E 580),

Considérant que ce texte tend à réduire la préférence communautaire dans un secteur agricole actuellement en difficulté, notamment en France :

Considérant que la Commission européenne, malgré la demande réitérée du Conseil, s'est jusqu'à présent refusée à prendre les mesures nécessaires pour que la clause de sauvegarde spéciale prévue par les accords de Marrakech dans le secteur agricole puisse, le cas échéant, être mise en oeuvre dans ce secteur,

Invite le Gouvernement à s'opposer à l'adoption de la proposition E 580 dans l'attente de la définition des modalités de la clause de sauvegarde spéciale prévue par le volet agricole des accords de Marrakech.

Cette proposition de résolution a été publiée sous le n° 257
(1995-1996).

Elle a été renvoyée à la commission des Affaires
économiques et du Plan.

Proposition E 581

(Procédure écrite du 5 mars 1996)

La proposition E 581 fait suite à la signature, le 20 novembre 1995, de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre l'Union européenne et l'Etat d'Israël.

L'entrée en vigueur de cet accord étant subordonnée à sa ratification par les pays signataires, un accord intérimaire sur le commerce et les mesures d'accompagnement a été conclu, le 18 décembre dernier, afin de mettre en oeuvre, dès maintenant, le volet commercial de l'accord d'association. Il prévoit l'augmentation des concessions existantes pour les produits agricoles et les produits agricoles transformés originaires d'Israël.

La proposition E 581 tire les conséquences de cet accord intérimaire en modifiant le volume des contingents tarifaires et les quantités de référence applicables aux produits provenant d'Israël.

*

Ayant considéré :

- qu'elle avait jugé, lors de sa réunion du 31 janvier 1996, que l'accord intérimaire n'appelait pas d'intervention de sa part ;
- que la proposition E 581 se contentait de mettre en oeuvre les mesures prévues par cet accord intérimaire ;

La délégation n'a pas jugé utile d'intervenir sur la proposition E 581.

Proposition E 584

(Procédure écrite du 5 mars 1996)

Ce texte concerne des protocoles aux accords de coopération conclus entre la Communauté européenne et respectivement, l'Algérie, la Jordanie, le Liban, la Syrie et l'Égypte, ainsi qu'un protocole à l'accord conclu entre la Communauté européenne et la principauté d'Andorre.

Ces protocoles font suite au dernier élargissement de l'Union européenne et tendent à faire intervenir l'Autriche, la Finlande et la Suède, en qualité de partie contractante aux accords précités.

*

Ayant considéré que ce texte apportait des modifications purement formelles aux accords précités ;

La délégation a décidé de ne pas intervenir sur la proposition E 584.

Proposition E 585

(Procédure écrite du 5 mars 1996)

Ce texte vise à prolonger la durée d'application d'un règlement portant suspension totale ou partielle des droits de douane applicables à certains produits agricoles et pétroliers originaires de Turquie et de Malte.

Ces Etats se voient appliquer ce régime préférentiel, en vertu d'une décision du Conseil, en date de juin 1973, par laquelle il a été décidé de leur accorder un traitement aussi favorable que celui consenti aux pays bénéficiant du système des préférences généralisées.

*

Ayant considéré que ce texte se limitait à reconduire un régime Préférentiel arrivant à échéance :

La délégation a décidé de ne pas intervenir sur la proposition E 585.

• **Relations avec les Pays Associés d'Europe centrale et orientale**

Proposition E 568

(Procédure écrite du 21 février 1996)

La proposition E 568 officialise la conclusion des accords européens d'association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres d'une part, et chacun des Etats baltes, d'autre part.

Ces accords, signés le 12 juin 1995, remplacent les accords concernant le commerce et la coopération économique et commerciale conclus avec l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie en 1993 et reprennent l'ensemble des dispositions des accords sur la libéralisation des échanges signés avec ces Etats en 1994.

Conclus pour une durée indéterminée, ces accords visent à établir une association durable entre les parties. L'association comprend une période transitoire pour la Lettonie et la Lituanie, qui se termine le 31 décembre 1999. Aucune période de transition n'est prévue pour l'Estonie, compte tenu de l'état avancé de son processus de réforme économique et politique.

Les objectifs de cette association sont les suivants :

- institutionnaliser le dialogue politique entre les parties, tant dans le cadre multilatéral mis en place avec les pays associés d'Europe centrale, que dans le cadre bilatéral au sein du conseil d'association ;*
- développer une zone de libre échange ;*
- promouvoir l'expansion des échanges et des relations économiques entre les parties ;*
- fournir une base pour la coopération économique, financière, culturelle et sociale ;*
- soutenir les efforts des Etats baltes pour développer leur économie ;*
- créer un cadre approprié pour l'intégration progressive des pays baltes dans l'Union européenne.*

D'une manière générale, ces accords suivent le modèle des accords européens d'association précédents, notamment en ce qui concerne le droit d'établissement, les prestations de service, la circulation des travailleurs, la circulation des capitaux et la coopération économique, culturelle et financière.

En revanche, pour la première fois, il est question de coopération pour la prévention des activités illégales. Cette coopération vise en particulier la lutte contre l'immigration illégale, la corruption, le trafic illégal de déchets industriels et de produits de contrefaçon, le trafic de drogues ainsi que le crime organisé.

*

Ayant considéré que ces accords d'association ne soulevaient pas de difficulté particulière ;

La délégation a décidé de ne pas intervenir sur la proposition E 568.

Proposition E 574

(Procédure écrite du 21 février 1996)

La proposition E 574 tend à adapter les volumes des contingents et plafonds tarifaires existants au profit de certains produits originaires de Pologne et des Pays baltes, pour tenir compte de l'élargissement de la Communauté.

Il s'agit de prendre en compte les régimes des échanges de produits de la pêche et de textiles qui existaient entre les trois nouveaux Etats membres avant leur adhésion, d'une part, et la Pologne et les Pays baltes, d'autre part.

Ce texte prévoit, par ailleurs, certains ajustements des contingents tarifaires ouverts pour des produits agricoles originaires de Bulgarie et de Roumanie.

*

Ayant considéré que les conséquences économiques de ce texte seraient réduites ;

La délégation n'a pas jugé utile d'intervenir sur la proposition E 574.

• **Relations avec la Communauté des Etats indépendants (CEI)**

Proposition E 522

(Réunion de la délégation du 31 janvier 1996)

Communication de M. Denis Badré :

Ce texte tend à renouveler, pour la période 1996-1999, le programme TACIS d'assistance aux pays membres de la CEI ainsi qu'à la Mongolie. Le montant des crédits prévus pour cette période s'élève à 2,24 milliards d'Ecus.

• *La proposition E 522 est une nouvelle version d'un texte qui avait été soumis au Sénat sous le n° E 415. La délégation avait manifesté certaines réserves sur ce texte ; elle avait notamment regretté l'insuffisance des garanties de bonne gestion de ces crédits d'un montant important. Pour des raisons de procédure, ces réserves avaient fait l'objet, non d'une résolution spécifique, mais d'un paragraphe au sein de la résolution votée par le Sénat sur l'avant-projet de budget communautaire.*

Les réserves de la délégation n'étaient sans doute pas sans fondement puisque, en raison des critiques émises par certains Etats membres dont la France, la Commission européenne a présenté le nouveau projet qui nous est soumis sous le n° 522.

Par rapport à la première version, le nouveau texte présente des progrès sur certains points :

- *tout d'abord, le montant des crédits est ramené de 2,7 milliards à 2,24 milliards d'Ecus*
- *ensuite, le programme TACIS pourra financer des actions de coopération entre les Etats de la CEI et les PECO*
- *enfin (même s'il s'agit d'une déclaration d'intention), le projet insiste sur la coordination de l'aide communautaire avec celle des institutions financières internationales et avec les actions des Etats membres.*

• *Faut-il considérer cependant ce texte comme satisfaisant ?*

Le programme TACIS existe depuis 1991. La mise en oeuvre a donné lieu à de nombreuses critiques. TACIS a financé uniquement des actions

d'assistance technique, c'est-à-dire principalement des travaux d'expertise menés le plus souvent par des cabinets de consultants, pour un prix souvent très élevé ; il est difficile de dire dans quelle mesure ces travaux ont été réellement utiles.

Le nouveau programme TACIS prévoit que, désormais, une partie des crédits pourra être affectée au financement de petits projets d'investissement ; cependant, ce type d'utilisation ne pourra concerner que 10 % au maximum des crédits TACIS. Les neuf dixièmes des crédits resteront donc affectés à l'assistance technique.

Certaines critiques portaient sur le faible nombre des contrats attribués à des intervenants français. Comme nous l'a indiqué M. Barnier lors du débat budgétaire, la situation s'est bien améliorée et paraît aujourd'hui acceptable. En revanche, il est clair qu'aucun progrès n'a eu lieu concernant les langues de travail. Un monopole de fait au profit de l'anglais s'est installé dans les programmes financés par TACIS, et l'on ne peut espérer aucune amélioration sur ce point, en raison du faible nombre de francophones dans les administrations des pays bénéficiaires.

D'autres critiques concernaient le manque de coordination entre la Communauté et les Etats membres. On est en effet dans une situation paradoxale :

- d'un côté, les Etats membres ont pensé qu'il serait plus efficace de mettre en commun l'essentiel de leurs crédits d'aide extérieure, et de faire gérer ces crédits par la Commission européenne ;*
- cependant, sur place, ce sont les Etats membres, ou plutôt certains d'entre eux, qui sont effectivement présents par leurs représentations diplomatiques, alors que la Commission européenne, quant à elle, attribue les crédits à des organismes privés (les cabinets de consultants) dont les experts repartent une fois leur mission accomplie.*

Il pourrait paraître logique, dans ces conditions, que la Commission européenne s'appuie davantage sur les représentations diplomatiques des Etats membres. Mais cette solution est mal perçue par les « petits » Etats membres qui, très souvent, ne sont pas représentés « sur le terrain ».

Finalement, l'on devrait s'orienter vers l'implantation d'« antennes » de la Commission dans les pays de la CEE, ce qui permettrait de mettre en oeuvre une coopération sur place avec les représentations des Etats membres. Cette solution pourrait être judicieuse, à condition qu'elle n'absorbe pas une part trop importante des crédits.

• *Quelle position pourrait adopter la délégation vis-à-vis de ce texte ? Comme je l'ai déjà indiqué, il s'agit de la deuxième version d'un texte en discussion depuis environ neuf mois.*

Ce projet n'a cependant pu être adopté durant la présidence espagnole, en raisons de divergences concernant les règles à appliquer pour la gestion du programme.

Les Etats membres ont obtenu (malgré l'opposition du Parlement européen) que la Commission soit contrôlée par un comité de gestion, formule qui permet un contrôle assez étroit du Conseil sur la Commission. Mais une controverse demeurait sur la surveillance des appels d'offre et des clauses des contrats. La Commission demandait dans ce domaine une marge de manoeuvre que certains Etats membres se refusaient à lui accorder, mettant en avant le fait que la gestion du programme n'avait pas été, jusqu'à présent, satisfaisante.

Finalelement, un compromis a été trouvé lundi dernier lors du Conseil « Affaires générales ». La Commission a accepté des règles de surveillance plus contraignantes, mais ces règles figureront dans une annexe qui pourra être modifiée à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission.

La procédure d'examen n'est cependant pas terminée puisqu'il est probable que le Parlement européen sera consulté à nouveau, étant donné le remaniement important qu'a subi le texte par rapport à son état initial. Toutefois, le Parlement européen n'a pas de pouvoir de codécision dans ce domaine et cette nouvelle consultation ne devrait pas entraîner de modification du texte.

En conclusion, compte tenu du compromis intervenu, il ne me semble pas que la délégation puisse aujourd'hui intervenir utilement sur ce texte, d'autant que les modifications apportées par le Conseil constituent un progrès indiscutable par rapport au projet initial. En revanche, nous pourrions, me semble-t-il, revenir sur le sujet au moment des débats budgétaires en demandant au Gouvernement de se montrer vigilant sur la gestion de ce programme.

•

Après avoir entendu cette communication ;

La délégation a décidé de ne pas intervenir sur la proposition

Proposition E 558

(Réunion de la délégation du 31 janvier 1996)

La proposition E 558 prévoit l'octroi par la Communauté, à la Moldavie, d'une aide macrofinancière destinée à soutenir sa balance des paiements. Cette aide de 15 millions d'écus prend la forme d'un prêt remboursable sur 10 ans et complète l'aide de 45 millions d'écus déjà consentie en 1994-1995. Elle s'inscrit dans le cadre d'un programme de redressement de l'économie moldave soutenu par le FMI et représente un tiers de l'enveloppe globale consentie par la communauté internationale.

La Moldavie s'est vu attribuer par le Conseil cette aide supplémentaire en raison, d'une part, de la rigueur avec laquelle sa politique économique est menée et, d'autre part, du remboursement, par cet Etat, dans les conditions prévues, des prêts déjà consentis par l'Union.

*

Ayant considéré que ce texte présentait un caractère ponctuel et ne soulevait pas de difficultés ;

La délégation a décidé de ne pas intervenir sur la proposition E 558.

• **Coopération au développement**

Proposition E 543

(Réunion de la délégation du 31 janvier 1996)

La proposition E 543 vise à ouvrir des contingents tarifaires communautaires à droit nul, pour les produits manufacturés de jute et de coco, pour la période allant du 1^{er} juillet 1995 au 31 décembre 1998.

Ces contingents sont destinés à maintenir le régime antérieur d'accès de ces produits au marché communautaire.

*

Ayant considéré que cette proposition avait une portée limitée et présentait un caractère consensuel ;

La délégation a décidé de ne pas intervenir sur la proposition E 543.

Proposition E 576

(Procédure écrite du 5 mars 1996)

Dans le cadre de la politique de coopération de l'Union européenne avec les pays tiers, la Communauté a autorisé en 1993, pour une période de trois ans, la Banque européenne d'investissement (BEI) à consentir, dans la limite de 250 millions d'écus par an, des prêts destinés à financer des projets d'intérêt commun dans une trentaine de pays d'Asie et d'Amérique Latine (A.L.A.) (1). La Communauté garantit la BEI au cas où celle-ci ne recevrait pas les paiements correspondants aux prêts consentis.

Sont éligibles aux prêts de la BEI, les projets présentés par des co-entreprises associant des partenaires des pays d'Asie ou d'Amérique latine et de l'Union européenne, et qui comportent un transfert de technologie en provenance de l'Europe, ou qui favorisent la protection de l'environnement. Les secteurs de l'énergie, des transports et des télécommunications ont principalement bénéficié de ces prêts depuis leur création et une part croissante de ceux-ci est consacrée à des projets du secteur privé.

Le programme de prêts initial arrive à son terme en février 1996.

La proposition E 576 vise donc à le renouveler pour une durée d'un an et à augmenter fortement le plafond annuel des prêts pouvant être consentis par la BEI, qui passerait de 250 millions d'écus à 410 millions d'écus, soit une hausse de 64 %. Cette augmentation se justifierait, selon la Commission, par le poids démographique des pays ALA en comparaison de celui des autres pays bénéficiant de mesures équivalentes, ainsi que par le nombre de projets susceptibles de bénéficier d'un tel financement.

Lors d'un premier examen de ce texte au sein d'un groupe du Conseil, la plupart des Etats membres, et en particulier la France, se sont opposés à une telle augmentation. Le montant annuel des prêts devrait donc être revu à la baisse, pour se situer autour des 250 millions d'écus actuels.



(1) En Asie : Bangladesh, Brunei, Chine, Inde, Indonésie, Macao, Malaisie, Mongolie, Pakistan, Philippines, Singapour, Sri Lanka, et Thaïlande

En Amérique Latine : Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Equateur, Salvador, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, Uruguay et Venezuela.

Ayant pris en compte les travaux du Conseil, ayant considéré, par ailleurs, que les prêts en cause, qui bénéficiaient pour partie à des entreprises européennes, n'avaient donné lieu, depuis qu'ils existaient, à aucun appel en garantie,

La délégation a décidé de ne pas intervenir sur la proposition E 576.

Proposition E 578

(Procédure écrite du 5 mars 1996)

La proposition E 578 tend à modifier un règlement du Conseil qui prévoit certaines concessions à l'importation pour des produits agricoles originaires des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP).

Cette proposition vise :

- à prolonger d'un an le régime d'importation de viande bovine désossée en provenance de Namibie, celui-ci étant arrivé à expiration le 31 décembre 1995. Il s'agit uniquement de proroger d'un an le régime antérieur ;*
- à augmenter de 600 tonnes le contingent annuel exempté de droits de douane, prévu pour le raisin de table sans pépins originaire de Namibie. Il faut souligner que le raisin namibien ne fait pas de concurrence aux productions communautaires car il est produit à contre-saison.*

•

Ayant considéré que les conséquences économiques de ce texte étaient très réduites,

La délégation a décidé de ne pas intervenir sur ce texte.

Proposition E 579

(Procédure écrite du 5 mars 1996)

La proposition E 579 concerne la conclusion par la Communauté européenne et la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (CECA), de l'accord révisant la quatrième convention de Lomé sur le commerce et l'aide au développement des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), signé le 4 novembre 1995.

Cette révision à mi-parcours de la Convention de Lomé avait été prévue dès sa signature en 1989, afin de compléter et corriger le dispositif mis en place. Il convenait, par ailleurs, de déterminer l'enveloppe du huitième Fonds européen de développement (FED), qui est l'instrument financier de la convention.

La révision de la convention de Lomé concerne donc tant les mesures commerciales que l'aide financière consentie par la Communauté aux Etats ACP.

En ce qui concerne les mesures commerciales, la convention révisée prévoit principalement :

- une réduction de 16 % des droits de douane applicables à l'importation, dans l'Union, des produits agricoles de base originaires des Etats ACP. Il convient, toutefois, de préciser, que sur les quelques 300 produits concernés par cette mesure, seulement une cinquantaine sont en pratique exportés par les pays ACP et que les olives, le vin et les citrons sont exclus du champ d'application de cette mesure ;
- un assouplissement des règles d'origine : la tolérance est portée de 10 à 15 % en valeur, et joue pour des produits originaires de pays voisins, non ACP, en voie de développement.

En ce qui concerne l'aide financière consentie par l'Union européenne aux Etats ACP, le protocole financier fixe à 13,3 milliards d'écus le montant du huitième Fonds européen de développement (FED) couvrant la période 1996-2000.

Si ce montant est en progression de 22 % par rapport à celui du FED précédent, il ne fait qu'en maintenir, en valeur réelle, le niveau.

Des dispositions relatives à la programmation de l'aide ont été introduites, afin d'accroître l'efficacité de l'utilisation des fonds alloués. Le principal mécanisme à cet égard est une allocation des fonds en deux étapes, le versement de la deuxième tranche étant subordonné à la bonne utilisation de la première.

Par ailleurs, il est désormais prévu que les aides consenties par la Communauté à un Etat ACP pourront être suspendues si cet Etat ne respecte pas les droits de l'homme et les principes de la démocratie.

La révision de la quatrième convention de Lomé n'a pas été à la hauteur des attentes des Etats ACP, qui ont interprété l'attitude de la Communauté comme la marque d'un certain éloignement à l'égard des anciennes colonies, au profit de l'Europe de l'Est et du bassin méditerranéen.

Les Etats ACP reconnaissent néanmoins les efforts déployés par la France, sous sa présidence, pour mener à leur terme ces difficiles négociations et aboutir à un résultat acceptable pour l'ensemble des pays signataires. Ces négociations ont d'ailleurs été closes, le 30 juin 1995, à l'extrême fin de la présidence française.

*

Ayant considéré que le compromis obtenu était le moins mauvais possible compte tenu des réticences de beaucoup d'Etats membres,

La délégation a décidé de ne pas intervenir sur la proposition E 579.

• **Aide humanitaire**

Proposition E 445

(Réunion de la Délégation du 19 décembre 1995)

Communication de M. Robert Badinter :

L'aide humanitaire de l'Union européenne n'a cessé de croître au cours des dernières années, notamment en raison de la multiplication des conflits. L'Union est ainsi intervenue dans des crises majeures, par exemple dans l'ex-Yougoslavie ou au Rwanda. Le montant de l'aide humanitaire de l'Union est passé de 195 millions d'Ecus en 1991 à 764 millions d'Ecus en 1994. Ce montant devrait être d'environ 600 millions d'Ecus en 1995 et de 645 millions d'Ecus en 1996 (l'aide aux Etats de l'ex-Yougoslavie est désormais exclue de ce montant).

En 1994, l'aide a été répartie entre 63 pays situés dans les régions suivantes : les pays A.C.P. (42,4%), l'ex-Yougoslavie (35,3%), l'ex-U.R.S.S. (11,9%), l'Asie (6,3%)...

En 1991, les institutions communautaires ont décidé de créer un Office humanitaire de la Communauté européenne afin de renforcer l'efficacité de la gestion des aides. Cet office, baptisé ECHO, est devenu pleinement opérationnel en 1992.

Le 31 mai 1995, la Commission européenne a présenté une proposition de règlement visant à donner un fondement juridique à l'aide humanitaire de la Communauté.

Compte tenu des problèmes de principe que pose l'aide humanitaire et de l'importance des sommes en cause, il est nécessaire d'examiner avec vigilance cette proposition, tant en ce qui concerne ses objectifs que ses modalités de mise en oeuvre.

I. LES PRINCIPES : UNE CONCEPTION LARGE DE L'AIDE HUMANITAIRE

A. Le fondement de l'aide humanitaire

La proposition de règlement pose comme principe de base que « les populations en détresse victimes de catastrophes naturelles, d'événements tels que les guerres ou les conflits ou d'autres circonstances extraordinaires comparables, ont le droit de recevoir une assistance humanitaire internationale lorsqu'il s'avère qu'elles ne peuvent être efficacement secourues par leurs autorités ». Cette définition du fondement de l'aide humanitaire s'accompagne naturellement du refus de toute discrimination nationale, religieuse, sociale ou politique entre les victimes.

Au cours des dernières années, des conflits doctrinaux se sont fait jour sur la question du fondement de l'aide humanitaire. Le terme de « droit d'ingérence humanitaire » parfois évoqué, constitue en fait davantage un slogan qu'une catégorie juridique. La définition donnée par la proposition de règlement, qui n'entre pas dans ces débats, semble satisfaisante.

B. Le champ de l'aide humanitaire

En ce qui concerne le champ de l'aide humanitaire, la proposition de règlement retient une conception extensive. Traditionnellement, l'aide humanitaire est considérée comme le secours aux victimes en situation d'urgence. Dans son article 2, la proposition de règlement assigne les objectifs suivants à l'aide humanitaire de la Communauté :

- sauver et préserver des vies dans les situations d'urgence et d'après-urgence immédiate et à l'occasion de catastrophes naturelles ;*
- apporter l'assistance et le secours nécessaires aux populations affectées par des crises plus durables découlant particulièrement des conflits ou des guerres ;*
- contribuer au financement de l'acheminement de l'aide et de son accès à ses destinataires par tous les moyens logistiques disponibles et par la protection des biens et du personnel humanitaires à l'exclusion des actions ayant des implications de défense ;*
- développer les travaux de réhabilitation et de reconstruction, notamment d'infrastructure et d'équipements ;*

- faire face aux risques des déplacements de populations consécutifs à des catastrophes naturelles ou causées par l'homme et mener à bien les actions de rapatriement et d'aide à la réinstallation dans leur pays d'origine ;
- garantir une préparation préalable aux risques de catastrophes naturelles ou circonstances exceptionnelles comparables ;
- enfin, appuyer des actions civiles de protection en faveur des victimes de conflits ou circonstances exceptionnelles comparables.

Les articles 3 et 4 de la proposition de règlement définissent le type de dépenses qui pourront être financées par l'aide humanitaire de la Communauté européenne. Il s'agit notamment de l'achat de tout produit ou matériel nécessaire à la mise en oeuvre des actes humanitaires, y compris la construction de logements ou d'abris, des dépenses liées au personnel externe, expatrié ou local, mais aussi des études préparatoires de faisabilité des actions humanitaires, des actions de suivi des projets et plans humanitaires...

La Commission européenne propose donc une conception extensive de l'aide humanitaire qui, outre des actions d'urgence, comprendrait également des actions de prévention et de reconstruction ; cette solution paraît bien adaptée à la diversité des situations auxquelles est confrontée l'Union dans son action humanitaire.

II. LA MISE EN OEUVRE : UNE VOLONTÉ DE TRANSPARENCE ET D'EFFICACITÉ

Compte tenu des sommes engagées chaque année pour l'aide humanitaire, il est tout à fait essentiel que les modalités d'octroi des fonds soient définies de manière rigoureuse, afin d'éviter l'inefficacité ou le détournement de cette aide.

A. Des conditions strictes d'attribution de l'aide

L'article 6 de la proposition de règlement prévoit que « les actions d'aide humanitaire financées par la Communauté peuvent être mises en oeuvre soit à la demande d'organismes et organisations internationales ou non gouvernementales, d'un Etat membre ou du pays bénéficiaire, soit à l'initiative de la Commission. »

A l'origine, la possibilité qu'un Etat membre puisse formuler une demande d'aide n'était pas envisagée. Mais au cours des négociations entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission européenne, cette disposition a été ajoutée, ce dont on ne peut que se féliciter. Il est désormais

important que cette disposition, qui figure dans la position commune du Conseil, soit maintenue lors de l'adoption définitive du texte.

La proposition de règlement pose un certain nombre de conditions pour que les associations non gouvernementales puissent bénéficier de l'aide de la Communauté (art. 7) :

- elles doivent être constituées en organisations autonomes sans but lucratif dans un Etat membre de la Communauté européenne selon la législation en vigueur dans cet Etat ;*
- elles doivent avoir leur siège principal dans un Etat membre de la communauté ou dans les pays bénéficiaires de l'aide de la Communauté, ledit siège devant constituer le centre effectif de toutes les décisions relatives aux actions financées au titre de ce règlement. A titre exceptionnel, ce siège peut se situer dans un autre pays tiers donateur.*

En outre, la proposition de règlement prévoit qu'un certain nombre d'éléments doivent être pris en considération pour déterminer si une organisation non gouvernementale peut avoir accès au financement communautaire : capacité de gestion administrative et financière ; capacité technique et logistique par rapport à l'action envisagée ; expérience dans le domaine de l'aide humanitaire...

L'article 10 de la proposition permet à la Commission européenne de prendre toute initiative utile pour promouvoir une étroite coordination entre ses activités et celles des Etats membres ; un système d'informations réciproques est prévu à cette fin. Enfin, les contrats de financement passés avec des associations non gouvernementales devront prévoir systématiquement que la Commission et la Cour des Comptes peuvent procéder à des contrôles sur place et au siège des partenaires humanitaires.

On peut espérer que ces différentes dispositions permettront une attribution dans des conditions transparentes et homogènes de l'aide humanitaire de la Communauté.

B. Le nécessaire contrôle des Etats sur les décisions prises par la Commission européenne

La base juridique de la proposition de règlement a donné lieu à des débats au sein du Conseil de l'Union européenne, certains plaidant pour une adoption du texte à la majorité qualifiée, d'autres pour une adoption à l'unanimité. La position commune arrêtée par le Conseil prévoit comme base juridique l'article 130 W du Traité sur l'Union européenne, relatif à la politique de la Communauté dans le domaine de la coopération au

développement. Le règlement devrait donc être adopté définitivement à la majorité qualifiée par le Conseil. Il faut signaler que le Parlement européen, dans le rapport qu'il a consacré à la proposition de règlement, a exprimé le souhait que la Conférence intergouvernementale, qui s'ouvrira le 29 mars 1996, se penche sur cette question afin de donner à l'aide humanitaire une base juridique spécifique.

L'un des problèmes les plus difficiles au cours des négociations a été celui des mesures d'exécution du règlement. La Commission européenne, qui est en principe chargée de l'exécution des textes communautaires, avait proposé de s'entourer d'un comité consultatif composé de représentants des Etats membres. L'avis d'un comité de ce type ne lie pas la Commission, même s'il est toujours précisé qu'elle en tient le plus grand compte. Il est évident que cette formule permet à la Commission européenne de disposer des compétences les plus larges possibles.

Au cours des négociations, une large majorité du Conseil a souhaité remplacer ce comité consultatif par un comité de réglementation ou comité de type III A, beaucoup plus contraignant pour la Commission. Un tel comité est appelé à rendre un avis, à la majorité qualifiée, sur les mesures qu'envisage de prendre la Commission européenne. La Commission arrête alors les mesures. Si elles sont conformes à l'avis du comité, elles entrent en vigueur. Dans le cas contraire, elles sont soumises au Conseil qui dispose d'un certain délai pour arrêter une décision. En l'absence de décision du Conseil, deux variantes A et B sont possibles, la première permettant à la Commission d'arrêter librement les mesures, la seconde ne lui donnant cette possibilité que si le Conseil ne s'y oppose pas à la majorité simple.

Il est évident que les mesures prises en matière d'aide humanitaire sont trop importantes pour être laissées à la discrétion de la Commission européenne. Il est indispensable que celle-ci soit encadrée par des représentants des Etats membres disposant d'un réel pouvoir de contrôle.

A l'issue des négociations au sein du Conseil, une formule assez complexe a été retenue dans la position commune.

Le comité représentant les Etats membres disposera de compétences variables, selon la nature des mesures d'exécution que la Commission devra prendre :

- dans certains cas, ce comité sera de type II B (formule intermédiaire entre le comité consultatif et le comité de réglementation) pour l'approbation des plans globaux destinés à fournir un cadre cohérent d'action dans un pays où la crise humanitaire est de nature à perdurer, et pour les projets d'un montant supérieur à deux millions d'Ecus ;

- dans d'autres cas, le comité sera de type III A, notamment pour l'adoption des règlements d'application du règlement en discussion, et pour les décisions d'interventions directes de la Commission européenne ou d'interventions des organismes spécialisés des Etats membres.

Par ailleurs, une procédure particulière est prévue pour les interventions en urgence. La Commission européenne décide de ces interventions lorsque leur montant ne dépasse pas dix millions d'Ecus. Toutefois, dès lors que le montant nécessaire à une action d'urgence dépasse deux millions d'Ecus, elle est tenue d'informer les Etats membres dans les 48 heures suivant sa décision et de rendre compte de cette décision lors de la réunion suivante du comité.

Ces dispositions paraissent relativement équilibrées, préservant l'impératif d'un contrôle étroit des Etats sur l'attribution de l'aide d'une part, la nécessité de procédures efficaces et rapides d'autre part. Plusieurs Etats membres se sont toutefois opposés lors du vote à ce compromis, certains souhaitant encadrer davantage la Commission européenne, d'autres voulant au contraire lui donner une marge de manoeuvre plus étendue. La Commission européenne a également manifesté ses réserves sur le compromis obtenu.

La proposition de règlement doit encore faire l'objet d'une seconde lecture au Parlement européen avant son adoption définitive par le Conseil. Il est important que les dernières négociations ne remettent pas en cause les possibilités de contrôle reconnues aux Etats membres en ce qui concerne les mesures d'exécution du règlement.



La Délégation a adopté les conclusions suivantes :

La Délégation se félicite que la proposition ait été modifiée lors des négociations au sein du Conseil en sorte que les actions d'aide humanitaire financées par la Communauté puissent être mises en oeuvre, non seulement à l'initiative de la Commission ou à la demande d'organismes internationaux ou d'O.N.G., mais aussi à la demande d'un ou de plusieurs Etats membres.

Elle appelle le Gouvernement à faire preuve d'une particulière vigilance pour que le texte garantisse aux Etats membres la place qui leur revient dans le processus de décision communautaire grâce à la mise en place d'un comité de réglementation de type III A au lieu d'un comité consultatif de type I avec, éventuellement, des dispositions spécifiques pour sauvegarder la souplesse et la rapidité des procédures.

2. Régions ultra-périphériques

Proposition E 537

(Réunion de la délégation du 17 janvier 1996)

La proposition E 537 s'inscrit dans le cadre du programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) en faveur de Madère et des Açores, qui vise à améliorer la situation économique et sociale de cette région. Il tend à faire bénéficier les zones franches de ces deux archipels d'un traitement tarifaire favorable pour les importations de matières premières et de biens d'équipement.

*

Ayant considéré :

- que ce texte était sans conséquence pour la France ;
- que la France se devait de soutenir ce texte, dans la mesure où ses départements d'outre-mer bénéficiaient d'un programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité équivalent ;

La délégation a décidé, après les interventions en ce sens de MM. Denis Badré et François Lesein, de ne pas intervenir sur la proposition E 537.

Proposition E 561

(Réunion de la délégation du 31 janvier 1996)

La proposition E 561 entre dans le champ du programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) en faveur des Iles Canaries, qui vise à améliorer la situation économique et sociale de cet archipel.

Ce texte proroge d'un an, soit jusqu'au 1^{er} janvier 1997, l'exemption totale du paiement des droits antidumping dont bénéficie cette région.

*

Ayant considéré :

- que ce texte était sans conséquence pour la France ;
- que la France se devait de soutenir ce texte, dans la mesure où ses départements d'outre-mer bénéficiaient d'un programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité équivalent ;

La délégation a décidé de ne pas intervenir sur la proposition E 561.

Proposition E 566

(Procédure écrite du 21 février 1996)

Dans le cadre d'un programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité, les Iles Canaries ont bénéficié, jusqu'au 31 décembre 1995, d'une suspension totale des droits du tarif douanier commun applicables à certains produits industriels.

La proposition E 566 vise à réintroduire, de façon progressive, ces droits, en distinguant trois situations :

- *une liste de produits pour lesquels les droits resteraient suspendus, afin d'éviter d'introduire des droits qui seraient ultérieurement supprimés en application du protocole de Marrakech ;*
- *une liste de produits pour lesquels les droits seraient réintroduits par tranche annuelle de 20 %, pour être alignés sur le tarif douanier commun au 1^{er} janvier 2001 ;*
- *une liste de produits « sensibles ou ultra-sensibles » pour lesquels la progressivité serait plus lente, afin de permettre l'adaptation des industries concernées.*

*

Ayant considéré :

- **que ce texte était sans conséquence pour la France ;**
- **que la France se devait de soutenir ce texte, dans la mesure où ses départements d'outre-mer bénéficiaient d'un programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité équivalent ;**

La délégation a décidé de ne pas intervenir sur la proposition E 566.

3. Politique agricole commune

Proposition E 541

(Réunion de la délégation du 31 janvier 1996)

La proposition E 541 est relative au financement des contrôles vétérinaires pour les viandes de volaille. Elle vise à proroger le régime actuel de redevances perçues par les Etats membres au titre des frais d'inspection liés aux opérations d'abattage, ce régime ayant pris fin au 31 décembre 1995.

✱

Ayant considéré que ce texte avait une portée très limitée ;

La délégation a décidé de ne pas intervenir sur la proposition E 541.

Proposition E 563

(Réunion de la délégation du 14 février 1996)

Présentation du texte par M. Jacques GENTON :

La proposition E 563 concerne le « corn gluten feed », produit de substitution aux céréales utilisé pour l'alimentation animale. Principalement produit par les Etats-Unis, ce produit bénéficie d'une exemption de droits de douane à l'entrée dans la Communauté. Les Etats-Unis exportent chaque année vers la Communauté environ 6 millions de tonnes de « corn gluten feed » ; il s'agit là d'une concurrence pour la production céréalière européenne, ce qui est d'autant plus dommageable que le prix du « corn gluten feed » est très bas.

Le statut de ce produit a été un des aspects de la controverse qui a marqué la fin des négociations du cycle d'Uruguay GATT. La France souhaitait un plafonnement des importations de ce produit ainsi qu'une amélioration des contrôles, car il s'avérait que les exportateurs américains mélangeaient parfois au « corn gluten feed » d'autres résidus qui auraient dû, quant à eux, supporter des droits de douane. Le compromis final prévoit que des consultations auront lieu si le niveau des importations de « corn gluten feed » augmente notablement.

Après la conclusion des accords de Marrakech, la controverse a rebondi, mais cette fois entre la France et la Commission européenne. Celle-ci avait en effet décidé d'adopter une nomenclature tarifaire qui aurait permis aux exportateurs américains de mêler en toute légalité d'autres résidus au « corn gluten feed ». La France a attaqué cette décision devant la Cour de justice, qui lui a donné gain de cause. La proposition E 563 tire les conclusions de l'arrêt de la Cour de justice, en retenant une nomenclature tarifaire cette fois satisfaisante. En revanche, rien n'est réglé en ce qui concerne les contrôles, ni en ce qui concerne le plafonnement des importations.

Toutefois des raisons diplomatiques militaient pour l'adoption de ce texte en l'état. En effet, au mois de janvier, lors de la réunion du comité qui traite des questions de nomenclature et de tarif douanier commun, la France a obtenu un engagement de la Commission concernant la surveillance globale des importations de « corn gluten feed » et l'utilisation effective de la procédure de consultation en cas de hausse des importations. Cet engagement a été difficile à obtenir dans la mesure où la Grande-Bretagne et les Pays-Bas s'y opposaient. Compte tenu de l'isolement de la France sur ce dossier, il

serait risqué de présenter des exigences supplémentaires dans le contexte actuel. Il paraît préférable d'accepter la proposition assortie de l'engagement de la Commission, de manière à pouvoir ultérieurement mettre l'accent sur le respect de cet engagement de la Commission et sur l'amélioration des contrôles. Le problème concerne au demeurant plus l'avenir que le présent, car, depuis les accords de Marrakech, les importations de « corn gluten feed » semblent s'être stabilisées.



M. Denis Badré a souligné l'importance de cette question pour l'équilibre de la PAC réformée. Il a souhaité que soit adoptée une attitude vigilante vis-à-vis des Pays-Bas, favorables au développement des importations de produits de substitution aux céréales, à la fois dans l'intérêt du port de Rotterdam et dans l'optique du développement d'un élevage à bas prix.

M. Jacques Genton a souhaité que la délégation reprenne prochainement ce dossier afin d'observer l'évolution de la situation et d'examiner si les engagements sont tenus.

La délégation a décidé de ne pas intervenir sur la proposition E 563.

4. **Marché intérieur**

Proposition E 570

(Procédure écrite du 21 février 1996)

La proposition E 570 tend à modifier la liste des établissements de crédit qui sont exclus du champ d'application des directives bancaires. Il s'agit d'une simple mise à jour de cette liste destinée à éliminer certains établissements (belges, danois, grecs, espagnols, néerlandais, portugais et finlandais) dont l'exclusion ne se justifie plus et à en ajouter un autre, à la demande de l'Autriche.

Ayant considéré que la liste des établissements français restait inchangée :

La délégation n'a pas jugé utile d'intervenir sur ce texte.

5. Télécommunications

Proposition E 535

(Réunion de la délégation du 31 janvier 1996)

La proposition E 535 vise à établir un cadre commun pour l'attribution des licences dans la perspective de la libéralisation complète des télécommunications en Europe. Ce texte prévoit notamment que, dans toute la mesure du possible, les autorisations générales devront être préférées aux licences individuelles et que les Etats pourront ne pas subordonner l'accès au marché à un régime d'autorisation.

*

Ayant considéré :

- qu'elle était intervenue en novembre 1995 et avait pris clairement position sur les questions de principe posées par la libéralisation du secteur des télécommunications en Europe ;

- que le Sénat serait appelé à se prononcer sur un projet de loi relatif à la réglementation des télécommunications en France au printemps 1996 ;

La délégation a décidé de ne pas intervenir sur la proposition E 535.

Rappel : La délégation a adopté le 22 novembre 1995 un rapport de M. René Tréguët : Préparer la libéralisation des télécommunications en Europe

Ce rapport a été publié sous le n° 90 (1995-1996).

La commission des Affaires économiques et du Plan a adopté le 13 décembre 1995 une résolution relative aux propositions d'actes communautaires E 467, E 508 et E 509.

Cette résolution est devenue résolution du Sénat le 27 décembre 1995 et a été publiée sous le n° 53 (1995-1996)

Proposition E 542

(Réunion de la délégation du 31 janvier 1996)

La proposition de décision E 542 concerne les services de communications personnelles par satellite. Elle vise à permettre une approche européenne dans ce domaine, afin de faire face de manière satisfaisante à la concurrence internationale. La Commission européenne fait valoir qu'une telle approche coordonnée permettrait de garantir l'accès des entreprises européennes aux marchés des pays tiers, de renforcer l'influence des technologies et systèmes européens au niveau mondial et d'éviter les solutions ad hoc nationales, qui entraveraient une exploitation à l'échelle mondiale. La proposition E 542 doit permettre de mettre en oeuvre des procédures coordonnées de sélection et d'autorisation pour l'introduction de services de communications personnelles par satellite.

*

Ayant considéré :

- qu'elle était intervenue en novembre 1995 et avait pris clairement position sur les questions de principe posées par l'évolution du secteur des télécommunications en Europe ;

- que le Sénat serait appelé à se prononcer sur un projet de loi relatif à la réglementation des télécommunications en France au printemps 1996 ;

La délégation a décidé de ne pas intervenir sur la proposition E 535.

Proposition E 560

(Réunion de la délégation du 31 janvier 1996)

La proposition E 560 tend à modifier deux directives de 1990 et 1992, relatives à la fourniture d'un réseau ouvert (ONP) en matière de télécommunications. La première fixait un certain nombre de principes généraux, tandis que la seconde concernait l'application de ces principes au secteur des lignes louées. La proposition E 560 doit permettre d'adapter ces directives pour tenir compte de la libéralisation complète des télécommunications prévue pour 1998. Le texte tend notamment à modifier les dispositions relatives aux autorités réglementaires nationales, afin de formuler explicitement l'exigence d'indépendance de ces autorités. Il se donne en outre comme objectif premier la garantie de la fourniture du service universel.

•

Ayant considéré :

- qu'elle était intervenue en novembre 1995 et avait pris clairement position sur les questions de principe posées par la libéralisation du secteur des télécommunications en Europe ;

- que le Sénat serait appelé à se prononcer sur un projet de loi relatif à la réglementation des télécommunications en France au printemps 1996 ;

La délégation a décidé de ne pas intervenir sur la proposition E 560.

Proposition E 573

(Procédure écrite du 21 février 1996)

La proposition E 573 est un texte de codification.

Lors du Conseil européen d'Edimbourg de 1992, il a été décidé qu'il serait précédé périodiquement à des codifications afin d'améliorer la clarté et la compréhension de la législation communautaire.

La proposition E 573 s'inscrit dans ce contexte. Elle vise à codifier les diverses directives applicables aux équipements terminaux de télécommunications et aux équipements de stations terrestres de communications par satellite.

✱

Ayant considéré que cette proposition de directive se bornait à regrouper les textes codifiés et qu'elle en respectait les dispositions, en n'apportant que les modifications formelles rendues nécessaires par l'opération même de codification ;

La délégation a décidé de ne pas intervenir sur la proposition E 573.

6. Energie

Proposition E 543

(Réunion de la délégation du 31 janvier 1996)

Présentation par M. Philippe François d'un rapport d'information :

La Commission a proposé en 1992 une taxe communautaire harmonisée perçue pour moitié sur les émissions de dioxyde de carbone et pour moitié sur les énergies non renouvelables ainsi que sur celles produites par les barrages les plus importants.

Devant l'impossibilité de réunir l'unanimité au Conseil, nécessaire en matière fiscale, la Commission a remplacé cette proposition par une version modifiée publiée le 10 mai 1995.

La Commission propose un cadre harmonisé fixant des objectifs de taux pour la taxe, dont l'institution par les Etats membres demeurerait facultative jusqu'à l'an 2000. Il n'est plus prévu de suspendre la mise en vigueur de la taxe à l'instauration de mesures équivalentes de la part des autres Etats membres de l'O.C.D.E.

Les exonérations en faveur des énergies renouvelables sont précisées (solaires, éoliennes, marémotrices, géothermiques ou issues de la biomasse).

La proposition de directive prévoit encore que la taxe serait généralisée à tous les Etats membres, selon des taux harmonisés à compter du 1er janvier 2000 et que les Etats doivent diminuer d'autres prélèvements, à concurrence du produit de la taxe afin que son instauration ne se traduise pas par une augmentation de la charge fiscale globale.

La proposition modifiée ne semble pas plus devoir faire l'unanimité.

Selon les estimations mêmes de la Commission, le produit de la taxe à plein régime devrait avoisiner les 50 milliards d'Ecus, soit 325 milliards de francs.

Devant l'importance du prélèvement, et du renchérissement de l'énergie qui s'ensuivrait ; devant également la difficulté de dégager des

baisse d'impôts compensant la nouvelle taxe, la plupart des Etats membres maintiennent leurs réserves.

De fait, l'institution de la nouvelle taxe ne paraît pas l'approche la plus appropriée :

- d'une part, son effet sur les émissions de CO₂ demeure largement incertain ;*
- d'autre part, il existe d'autres moyens de parvenir à la stabilisation voire à la réduction des pollutions atmosphériques, moyens plus efficace et plus respectueux du principe de subsidiarité.*

Une décision du Conseil du 24 juin 1993 a institué un mécanisme communautaire de surveillance des émissions de CO₂, selon des programmes nationaux comportant des engagements et un calendrier précis.

Compte tenu notamment des performances enregistrées en France par les diverses mesures nationales de réduction de la pollution atmosphérique (taxes sur les carburants, « vignettes » progressives sur les véhicules à moteur, taxes sur la pollution atmosphérique perçues au profit de l'Agence des économies d'énergie ou encore incitations fiscales aux économies d'énergie), il convient d'abord d'encourager ces politiques. Leur efficacité est établie puisque, par exemple, la France a réduit ses émissions totales de CO₂ d'un tiers depuis 1980.

Puisque la réalisation des engagements des Etats membres par rapport à l'objectif commun de stabilisation des émissions de CO₂ d'ici à l'an 2000 peut être contrôlée au niveau communautaire par le mécanisme de surveillance mis en place et déjà opérationnel, il n'est pas opportun de s'engager, même progressivement, sur le chemin de l'instauration d'une taxe communautaire.

La structure même de la taxe proposée pourrait fournir un cadre tout prêt pour l'instauration d'un prélèvement directement perçu au profit des Communautés européennes, ce qui était l'inspiration initiale de cette taxe.

Enfin, la gestion de la taxe harmonisée selon la procédure du « comité des accises », c'est-à-dire par décisions arrêtées à la majorité qualifiée, selon les pondérations de l'article 148 du Traité, pourrait aboutir à ôter toute autonomie aux Etats membres dans leurs choix en matière de ressources énergétiques, puisque la modulation des taxes décidées au niveau communautaire orienterait à l'évidence ces choix et de façon décisive.

Aussi, je vous suggère d'inviter le Gouvernement français à maintenir ses réserves vis-à-vis de la proposition de directive modifiée tout en encourageant la réalisation des programmes nationaux de réduction des émissions de CO₂ par le recours aux mesures qui semblent les plus appropriées à chaque Etat sous le contrôle de la Commission européenne. Parallèlement, il me semble souhaitable de développer, tout en renforçant leur cohérence, les programmes de modernisation du secteur énergétique des pays d'Europe centrale et orientale « responsables » aujourd'hui du quart des émissions mondiales de CO₂. Il y a là un « gisement » de réduction des pollutions atmosphériques dont l'exploitation est absolument prioritaire.



Au cours du débat qui a suivi la présentation par M. Philippe François de son rapport d'information, M. Jacques Oudin a déclaré partager pleinement les observations du rapporteur et a posé deux questions, l'une de fond, l'autre de forme. Il a tout d'abord indiqué qu'il lui semblait complètement inopportun de prendre le risque d'alourdir les taux de prélèvements obligatoires, spécialement en France où ils sont parmi les plus élevés de la Communauté, se demandant si les fonds structurels ne pourraient pas être mis à contribution pour aider les entreprises responsables du plus gros des émissions de dioxyde de carbone à améliorer les processus de production et à renforcer leur « efficacité énergétique ». Ensuite, il a souhaité que dans ses conclusions la délégation ne se borne pas à inviter le Gouvernement « à maintenir ses réserves » vis-à-vis de la proposition de directive mais, plus nettement, à « manifester son opposition ». La délégation a approuvé cette proposition.

M. Xavier de Villepin a également manifesté son approbation à l'égard des observations du rapporteur et s'est interrogé sur l'éventuelle influence de certains secteurs d'activités, tels les chemins de fer, en faveur d'un durcissement de la réglementation antipollution ; il a en outre souligné la nécessité d'éviter de surenchérir les prix européens.

M. Philippe François, rapporteur, a rappelé le climat dans lequel était née la proposition de la Commission : celle-ci a été mise au point pendant la préparation du « sommet de Rio », alors qu'on pouvait escompter un engagement de la part de tous les Etats de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). Le retrait américain a sans doute déséquilibré la traduction en normes internationales de la prise de conscience générale des risques de modification du climat. Les entreprises de transport ferroviaire ne sont venues que récemment au soutien de ce mouvement.

M. Charles Metzinger s'est déclaré d'accord avec les réserves du rapporteur vis-à-vis de toute proposition qui pourrait entraîner une augmentation des prélèvements obligatoires. Il s'est cependant interrogé sur l'efficacité de mesures nationales pour atteindre à elles seules l'objectif de la taxe, à savoir la stabilisation des émissions de CO₂. Il s'est demandé s'il ne conviendrait pas d'instituer la taxe communautaire comme une « menace » pour amener les entreprises les plus polluantes à respecter les valeurs limites fixées. Il a indiqué que l'objectif de réduction des pollutions demeurerait intrinsèquement souhaitable, pour la France comme pour la Communauté.

M. Philippe François, rapporteur, a indiqué qu'il existait un mécanisme communautaire de surveillance qui, même s'il est dépourvu de pouvoirs de police, peut alerter la Commission et le Conseil sur le non-respect des engagements des Etats au regard des objectifs souscrits au niveau communautaire.

Le rapporteur s'est encore fait l'avocat du développement des carburants de substitution, rappelant les travaux menés en ce sens par la commission des affaires économiques et du plan du Sénat dont il a conduit une mission aux Etats-Unis, et exposant que, si l'on intégrait tous les coûts des énergies fossiles, les bio-carburants apparaîtraient comme rentables.

M. Denis Badré ayant rappelé son expérience des conseils « Environnement » sous présidence française au premier semestre de 1995, a souligné que la proposition soulevait des débats de fond tenant à la politique de l'énergie, à la politique des transports, à l'équilibre des relations internationales entre, d'une part, l'Union européenne et le sous-continent Nord-américain ou le Japon et, d'autre part, le Nord et le Sud. Il a indiqué que l'esprit de Rio ne s'était pas complètement dissipé, comme en témoigne l'inscription d'une clause de protection de l'environnement dans le Traité de l'Accord de Libre Echange Nord Américain (ALENA). Les préoccupations environnementales se développent donc, même si le contexte économique et politique est difficile. Le débat existe même entre les Etats européens, et notamment entre les partisans et les adversaires de l'énergie nucléaire, la France pouvant occuper un rôle de pivot dans plusieurs de ces débats.

M. Denis Badré a alors formulé les trois critères d'appréciation à appliquer aux mesures envisagées : en premier lieu, le niveau des prélèvements, qu'il convient non seulement de contenir mais sans doute d'abaisser ; en second lieu, le niveau de la pollution atmosphérique dont la réduction est certainement souhaitable et, enfin, l'effet des mesures choisies, notamment à l'égard de la compétitivité des Etats-membres et de l'Union européenne en général. Soulignant que le choix entre taxes et normes était lourd de conséquences, il a déclaré sa préférence pour la fixation de valeurs

limites par des normes, et a indiqué qu'il convenait d'agir sans relâche pour amener nos principaux partenaires à la prise en compte de ces normes, en particulier dans le cadre de l'organisation mondiale du commerce, plutôt que d'abaisser les normes communautaires.

Au terme de ce débat, la délégation a adopté à l'unanimité le rapport, après en avoir modifié les conclusions dans le sens souhaité par M. Jacques Oudin.

Le rapport de M. Philippe François :

Une écotaxe communautaire : quels effets environnementaux, économiques et institutionnels ?

a été publié sous le n° 210 (1995-1996)

Proposition E 511

(Réunion de la délégation du 31 janvier 1996)

Présentation par M. Jacques Oudin d'une proposition de résolution :

Vous m'avez chargé, en décembre dernier, de préparer une proposition de résolution sur la proposition d'acte communautaire E 511, qui concerne le programme communautaire SAVE II.

De quoi s'agit-il ?

Le programme SAVE est destiné à subventionner des actions en matière d'efficacité énergétique. SAVE I a porté sur la période 1991-1995 ; SAVE II est appelé à lui succéder pour la période 1996-2000. Ce programme prévoit notamment de financer des actions de normalisation, des études portant sur des thèmes liés à l'efficacité énergétique ou des actions de sensibilisation. Je ne développe pas davantage les différents aspects de ce programme, qui sont détaillés dans le projet de proposition de résolution que notre président vous a fait parvenir.

Ce programme pose, malgré son objectif louable, plusieurs problèmes :

Tout d'abord, la Commission européenne propose d'engager le Programme SAVE II, sans qu'on ait une idée claire des résultats du Programme SAVE I. Dans le texte adressé au Sénat, la Commission évoque une étude réalisée par une équipe d'experts indépendants, mais cette étude, dont la Commission indique qu'elle est annexée à la proposition, ne nous a en fait pas été transmise.

La Commission européenne indique également qu'une conférence tenue à Florence a été un autre élément d'évaluation du programme. Cette conférence réunissait des représentants des Etats, ainsi que les bénéficiaires du programme SAVE. On ne pouvait attendre de ces derniers qu'ils remettent en cause l'efficacité du programme.

Dans ces conditions, il est difficile pour le Sénat de se faire une idée claire de l'efficacité du précédent programme, au moment où il doit se prononcer sur son renouvellement. Or, le dernier rapport de la Cour des Comptes montre que de nombreux programmes communautaires font l'objet d'une gestion critiquable. C'est pourquoi il me semble que nous devons faire preuve de vigilance.

Par ailleurs, la Commission européenne propose que 150 millions d'Ecus soient affectés au programme SAVE II alors que le programme SAVE I ne portait que sur 35 millions d'Ecus.

Pour justifier cette augmentation massive, la Commission indique plusieurs raisons qui ne me paraissent pas pleinement convaincantes, comme vous pouvez le voir dans le texte de la proposition de résolution.

Dans une période où les Etats ont engagé une lutte difficile contre les déficits publics, il est légitime de se demander s'il est indispensable de multiplier par près de cinq les sommes attribuées à ce programme.

En outre, il existe actuellement de multiples programmes communautaires en matière énergétique et je crois qu'avant d'engager de nouvelles actions, on devrait réfléchir à la coordination indispensable entre ces programmes, pour éviter une mauvaise utilisation des fonds communautaires et une dispersion des actions.

Enfin, ce programme pose un problème sérieux de base juridique. Le programme SAVE I avait pour base juridique l'article 235 du traité de Rome. Cet article permet aux institutions communautaires d'agir dans des domaines où elles n'ont pas reçu de compétence de la part des traités, à condition que cette action soit nécessaire pour réaliser l'un des objets de la Communauté. Cet article implique une adoption à l'unanimité. Son utilisation était logique dans le cas du programme SAVE puisque le traité ne contient pas de dispositions en matière de politique énergétique. L'attribution de compétences à l'Union européenne dans ce domaine figure d'ailleurs à l'ordre du jour de la prochaine Conférence intergouvernementale.

Or, la Commission européenne propose aujourd'hui l'article 130 S du traité comme base juridique pour le programme SAVE II. Cet article porte sur la politique de l'environnement. Il s'agit d'une base juridique tout à fait contestable, compte tenu du fait que le programme SAVE, relatif à l'efficacité énergétique n'a pas pour seul objectif la protection de l'environnement. En fait, la Commission européenne souhaite utiliser cet article, parce qu'il implique une adoption au sein du Conseil à la majorité qualifiée et non à l'unanimité comme l'article 235.

C'est pour ces raisons que j'envisage de déposer, si vous en êtes d'accord, la proposition de résolution qui vous a été envoyée. Il s'agit de demander un audit sur les actions menées par la Communauté dans le domaine énergétique, afin de vérifier la coordination des programmes et la bonne utilisation des fonds. Cette proposition va dans le même sens que celle de la délégation de l'Assemblée nationale, qui a été approuvée par la commission de la Production et des Echanges.

Je propose en outre, que nous nous opposions à une augmentation aussi massive des fonds attribués à ce programme. Je souhaite enfin que la base juridique soit modifiée pour être en conformité avec la véritable nature de ce programme.

*

La délégation a alors décidé le dépôt par M. Jacques Oudin, d'une proposition de résolution sur la proposition E 511 (voir texte ci-après).

PROPOSITION DE RESOLUTION

Le Sénat

Vu la proposition d'acte communautaire E 511

Considérant que la proposition d'acte communautaire E 511 a pour objet de renouveler le programme SAVE, dont le but est la promotion de l'efficacité énergétique dans l'Union européenne ;

Considérant que les éléments d'appréciation portés à la connaissance du Sénat sur le programme SAVE I ne permettent pas d'avoir une idée claire de son efficacité ;

Considérant en outre que de nombreux programmes communautaires ont fait récemment l'objet de critiques de la part de la Cour des Comptes européenne ;

Considérant que la Commission européenne propose de multiplier par près de cinq le budget du programme SAVE au moment où les Etats membres sont engagés dans une action difficile de réduction des déficits ;

Considérant qu'il existe de nombreux programmes communautaires en matière énergétique, sans qu'il soit avéré que leur coordination est pleinement assurée ;

Considérant que la Commission européenne propose une base juridique relative à la politique de l'environnement, alors que le programme SAVE II n'a pas pour seul objectif la protection de l'environnement ;

- s'associe à la demande de la Délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale tendant à ce qu'un audit global soit diligenté par le Conseil de l'Union européenne sur l'ensemble des actions menées par la Communauté dans le domaine de l'énergie ;*
- s'oppose à l'augmentation massive des fonds consacrés au programme SAVE ;*

- *demande au Gouvernement d'agir au sein du Conseil afin que la base juridique de la proposition E-511 soit conforme à la nature de ce programme et que l'article 130 S du Traité sur l'Union européenne soit remplacé par l'article 235.*

**Cette proposition de résolution a été publiée sous le n° 194
(1995-1996).**

**Elle a été renvoyée à la commission des Affaires
économiques et du Plan.**

Proposition E 540

(Réunion de la délégation du 31 janvier 1996)

La proposition E 540 concerne le Traité sur la Charte de l'Energie et le Protocole sur l'efficacité énergétique, signés en décembre 1994 par 50 parties, dont les Communautés et leurs Etats membres.

Ce traité a pour objet de développer la coopération entre les pays d'Europe de l'Est -PECO et CEI- qui disposent de ressources naturelles considérables et les pays occidentaux titulaires d'un savoir-faire énergétique important. Il crée un cadre juridique encourageant la coopération à long terme, au moyen de dispositions sur l'investissement, le commerce, le transit, l'environnement, la fiscalité, l'accès aux capitaux et aux technologies.

Le Protocole sur l'efficacité énergétique renforce, pour sa part, les dispositions du traité relatives à la protection de l'environnement.

La proposition E 540 tend à faire approuver par les Communautés européennes ces deux textes sur lesquels le Sénat sera amené à se prononcer ultérieurement en vue de leur ratification.

*

Ayant considéré que les entreprises européennes du secteur énergétique devraient profiter de la mise en oeuvre de ces textes qui contiennent de nombreuses mesures destinées à faciliter le développement de leurs activités à l'Est (protection des investissements réalisés dans ces pays, établissement de règles de concurrence, devoir de transparence des lois et procédures applicables dans les pays signataires, etc.) ;

La délégation a décidé de ne pas intervenir sur la proposition E 540.

7. Transports

Proposition E 513

(Réunion de la délégation du 31 janvier 1996)

Communication de M. Jacques Genton :

La proposition E 513 comporte en fait trois propositions distinctes :

- *une proposition de directive visant à libéraliser les marchés fluviaux qui ne le sont pas encore ;*
- *une proposition de règlement destinée à permettre de réduire les surcapacités existant dans le domaine du transport fluvial ;*
- *enfin, une proposition de règlement visant à favoriser l'investissement dans les terminaux fluviaux.*

La proposition de directive sur la libéralisation doit permettre de faire disparaître progressivement le système du « tour de rôle » et des prix fixés par l'Etat, en vigueur en Belgique, en France et aux Pays-Bas. Ce système s'applique à la fois pour le transport par navigation à l'intérieur de ces pays et pour le trafic entre ces pays.

La notion de « système de tour de rôle » désigne un ensemble de mesures régulatrices du marché dans lequel les prix du fret sont fixés de manière centralisée et obligatoire (le plus souvent par l'autorité publique) et où la cargaison disponible est répartie entre les transporteurs intéressés selon le principe qui veut que le transporteur attendant un affrètement depuis le plus longtemps peut, le premier, choisir la cargaison à transporter.

Ce système serait progressivement supprimé d'ici l'an 2000 afin d'aboutir à une liberté contractuelle sur le marché du transport fluvial.

Cette proposition de directive va dans le même sens que la loi française du 12 juillet 1994, qui a prévu la suppression du système de tour de rôle national en l'an 2000 ; elle est donc approuvée par le Gouvernement français.

La proposition de règlement relative à l'assainissement structurel dans la navigation intérieure vise à remédier aux importantes surcapacités existant dans ce secteur d'activité. Au cours de la dernière décennie, l'offre de cale a en effet, à plusieurs reprises, dépassé la demande. En avril 1989, le Conseil a adopté un règlement pour faire face à ce problème. Des primes sont versées aux propriétaires qui font déchirer (c'est-à-dire font détruire) un de leurs bateaux. De plus, la mise en exploitation de nouvelles capacités est subordonnée à la condition qu'une quantité déterminée d'ancien tonnage soit déchirée (sans versement d'une prime à cet effet). Pour financer ce programme, tous les propriétaires versent à leur fonds de déchirage national des cotisations annuelles, en fonction de la taille et du type de leurs bateaux.

En 1994, une surcapacité substantielle était apparue. Une liste d'attente de plusieurs centaines de bateaux, pour lesquels une prime de déchirage avait été demandée, s'était formée, sans que les fonds de déchirage ne disposent des moyens financiers nécessaires pour pouvoir honorer les demandes. Dans la deuxième moitié de 1994, les Etats membres concernés ont fait savoir à la Commission qu'ils étaient prêts à financer sur leurs budgets nationaux toutes les demandes de déchirage qui figuraient sur la liste d'attente au 30 juin 1994. Cependant, depuis lors, de nouvelles demandes de primes ont été déposées. Un crédit de 5 millions d'Ecus a été inscrit dans le budget 1995 à l'initiative du Parlement européen pour l'assainissement structurel dans la navigation intérieure.

La proposition de règlement vise donc à créer une base juridique claire pour l'emploi de ces 5 millions d'Ecus. Elle prévoit aussi la possibilité d'une contribution pluriannuelle de la Communauté à l'action de restructuration pendant la période 1996-1998. Les propriétaires, les Etats et la Communauté participeront donc ensemble à ces actions visant à résorber les surcapacités, qui sont estimées à environ 15 %, tant dans le secteur de la cale sèche que dans celui des citernes (la flotte des pays de la Communauté comprend environ 10 millions de tonnes de bateaux à cargaison sèche et 2 millions de tonnes de bateaux-citernes).

Enfin, le troisième texte est une proposition de règlement sur les aides accordées dans le domaine des transports par voie navigable.

Les transports par voie navigable sont avantageux pour la société en termes de respect de l'environnement, de sécurité, d'économies d'énergie. Cependant, si le coût de la tonne-km du transport par bateau n'est pas très élevé, cet avantage risque d'être anéanti par des frais de transbordement élevés. De plus, le montant considérable des investissements souvent nécessaires dans la logistique interne de l'entreprise de chargement constitue un obstacle.

La Commission européenne propose donc d'instaurer un régime de soutien temporaire aux investissements dans les terminaux fluviaux. La demande d'aide à l'investissement devra être accompagnée d'une évaluation prévisionnelle du volume des cargaisons que transportera la voie d'eau à la suite de l'investissement. Si le tonnage nouveau ou supplémentaire de transport sur la voie d'eau n'est pas réalisé, les bénéficiaires des aides devront alors rembourser celles-ci. Le montant de l'aide ne pourra en aucun cas dépasser 50% de l'investissement correspondant.

En définitive, les deux propositions de règlements visent à favoriser le transport fluvial en aidant à la résorption des surcapacités et en facilitant les investissements dans les terminaux fluviaux. La proposition de directive doit, quant à elle, permettre une harmonisation des conditions de fonctionnement du marché de la navigation intérieure. Après examen, il me semble donc que ces textes ne méritent pas une intervention du Sénat par le biais d'une proposition de résolution. Je crois en revanche que nous devons rester attentifs à l'évolution de ce secteur très important, qui doit être soutenu compte tenu des avantages que présente ce mode de transport de marchandises.

*

Après avoir entendu cette communication, la délégation a décidé de ne pas intervenir sur la proposition E 513.

8. Recherche

Proposition E 547

(Réunion de la délégation du 31 janvier 1996)

La proposition E 547 prévoit la réalisation par le centre commun de recherche pour la Communauté européenne de l'énergie atomique d'un programme de recherche relatif à l'exploitation d'un réacteur à haut flux installé aux Pays-Bas. Ce programme d'une durée de quatre ans sera financé par les Pays-Bas, l'Allemagne et la France. Son coût s'élève à près de 40 millions d'écus. La participation de la France est modeste (1,2 millions d'écus prélevés sur le budget du CEA), l'essentiel étant financé par les Pays-Bas.

La France, en s'associant à ce programme, poursuit un double objectif : influencer sur la gestion et l'exploitation de ce réacteur, mais surtout rompre l'isolement dans lequel elle se trouve au sein de l'Union en matière nucléaire.

*

Ayant considéré que ce texte répondait à un vœu français ;

La délégation a décidé de ne pas intervenir sur la proposition E 547.

9. Politique sociale

Propositions E 582 et E 583

(Réunion de la délégation du 6 mars 1996)

Présentation par M. Jacques Genton d'une proposition de résolution :

Les propositions E 582 et E 583 visent toutes deux à modifier le règlement de 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (Règlement n° 1408/71).

Ces propositions font suite à un premier projet présenté par la Commission européenne en 1980, qui n'a pas été adopté par le Conseil. Dans ces domaines, le Conseil de l'Union européenne statue à l'unanimité. La Commission européenne, estimant que cet échec était lié au mélange de deux problèmes dans une même proposition, a décidé de scinder en deux propositions son projet de 1980 : l'une des propositions porte sur les prestations de chômage, l'autre sur les prestations de préretraite.

I - LES PRESTATIONS DE CHÔMAGE (proposition E 582)

a) Les prestations de chômage accordées aux personnes migrant à l'intérieur de la Communauté

Actuellement, lorsqu'un travailleur se trouve en situation de chômage dans un Etat membre et décide d'aller chercher du travail dans un autre Etat membre, il continue à percevoir des prestations de chômage pendant une durée de trois mois.

La Commission européenne estime que ce dispositif, conçu en période de plein emploi, est aujourd'hui inadapté, compte tenu de l'état du marché du travail. Elle propose donc de permettre le maintien, au-delà de la période de trois mois, des droits aux prestations de chômage, lorsqu'un chômeur se rend dans un autre Etat membre pour y chercher un travail.

Pour éviter une certaine forme de « tourisme social » entre deux Etats, la Commission propose qu'après une période de trois mois, le droit aux prestations soit maintenu, mais avec le régime le moins favorable des deux. Si un travailleur se rend dans un Etat membre où l'indemnisation du chômage est plus favorable, on lui appliquera les règles d'indemnisation du pays d'où il vient. Si, au contraire, il se rend dans un Etat où l'indemnisation est moins favorable, ce sont les règles du pays d'accueil qui s'appliqueront.

Autrement dit, les travailleurs concernés n'auront droit qu'au montant le moins élevé prévu par la législation des deux Etats membres concernés ainsi qu'à la durée la plus courte.

En ce qui concerne le versement des prestations, la Commission propose que ces dernières soient versées par l'institution de l'Etat dans lequel le travailleur cherche un emploi ; celle-ci agirait pour le compte de l'institution de l'Etat dans lequel le travailleur a acquis des droits à prestations et se ferait donc rembourser par cette dernière.

Quant au contrôle, la Commission européenne propose qu'il soit fait par l'institution de l'Etat dans le quel le chômeur cherche un emploi et conformément à la législation de cet Etat membre, avec la collaboration des institutions des Etats membres qui sont compétentes pour servir les prestations.

Appréciation :

Cette proposition est louable quant à ses objectifs. La Commission européenne estime :

- *qu'elle permettra d'offrir aux chômeurs de meilleures chances de trouver un emploi dans un autre Etat membre ;*
- *qu'elle répond aux besoins d'un chômeur amené à transférer sa résidence dans un autre Etat membre en cas de mutation d'emploi du conjoint ;*
- *qu'elle répond aux besoins d'un chômeur qui souhaite pouvoir retourner dans un Etat membre dans lequel il a acquis ou conservé des liens d'attache particuliers.*

Mais on peut avoir de sérieux doutes sur les solutions proposées :

- *un dispositif dans lequel l'institution qui exerce en principe le contrôle n'est pas l'institution qui paye les prestations, risque de favoriser la fraude ;*

- la mise en oeuvre du dispositif posera des problèmes pratiques d'une certaine complexité, car les organismes sociaux auront à comparer les différents régimes d'indemnisation, tant du point de vue de la durée que du montant des prestations, et à tenir compte des changements de ces régimes et, le cas échéant, des fluctuations monétaires ;
- des difficultés risquent d'apparaître dans les rapports entre organismes sociaux. Par exemple, lorsqu'un travailleur migrant, indemnisé en Grèce, souhaitera transférer ses droits en France, l'ASSEDIC devra déterminer ses droits à indemnisation en fonction du droit social grec, verser les prestations correspondantes, puis tenter de se faire rembourser auprès de l'organisme social chargé en Grèce de verser les prestations. Les divergences d'interprétation, les difficultés de communication, les lenteurs de remboursement risquent de conduire à une gestion d'une rare lourdeur ;
- on peut se demander si l'importance du problème est à la mesure de la complexité du système proposé. En effet, à l'exception des cas particuliers évoqués par la Commission européenne, un travailleur qui quitte un Etat membre pour chercher du travail dans un autre, le fait, dans la majorité des cas, parce qu'il a une perspective assez précise d'emploi.

b) Les prestations de chômage accordées aux travailleurs frontaliers

La proposition E 582 contient également des propositions relatives aux travailleurs frontaliers. La Commission européenne propose en effet que les travailleurs frontaliers connaissant une situation de chômage complet puissent se mettre à la disposition soit des services de l'emploi de l'Etat dans lequel ils résident, soit des services de l'emploi de l'Etat dans lequel ils ont exercé leur dernier emploi. Dans ces conditions, le versement des prestations serait assuré par l'institution de l'un ou l'autre Etat, selon le choix du travailleur (actuellement, les prestations de chômage versées à un travailleur frontalier en situation de chômage complet sont prises en charge par l'institution de l'Etat de résidence). La Commission européenne envisage une dérogation pendant une période de dix ans pour le Luxembourg, qui compte un grand nombre de travailleurs frontaliers.

Appréciation :

Cet aspect de la proposition E 582 ne soulève pas d'autre difficulté que celle du contrôle sur d'éventuelles doubles inscriptions.

II - LES PRESTATIONS DE PRÉRETRAITE (proposition E 583)

La proposition E 583 vise, en premier lieu, à permettre à un travailleur bénéficiant d'une convention de préretraite de continuer à bénéficier de ces prestations lorsqu'il s'installe sur le territoire d'un autre Etat membre de la Communauté. Cette disposition est déjà mise en oeuvre dans la réglementation française. La Commission européenne propose que les clauses nationales anti-cumul soient appliquées dans le cas où le titulaire d'une convention de préretraite exerce une activité professionnelle sur le territoire d'un autre Etat membre. L'organisme social compétent du nouveau lieu de résidence serait chargé de procéder aux contrôles permettant de vérifier si le bénéficiaire de prestations de préretraite continue à remplir les conditions du maintien du droit aux prestations prévues par la législation de l'Etat dans lequel la convention a été passée.

La proposition E 583 contient également des dispositions relatives aux travailleurs frontaliers. Ainsi, le travailleur exerçant une activité dans un Etat autre que celui de sa résidence, pourrait bénéficier des prestations de préretraite comme s'il résidait dans l'Etat membre où il travaille. L'organisme social compétent du lieu de résidence de ce travailleur serait tenu de rembourser ces prestations à celui de l'Etat où le travailleur a exercé son dernier emploi, dans la limite du montant des prestations de chômage qu'il aurait dû servir à l'intéressé si ce dernier s'était mis à la disposition des services de l'emploi de son lieu de résidence.

Appréciation :

Le maintien des prestations de préretraite en cas de changement d'Etat de résidence ne pose pas de problème pour la France qui applique déjà cette règle. Toutefois, on peut exprimer les mêmes craintes que pour la proposition sur les prestations de chômage, en ce qui concerne la réalité des contrôles sur le respect des conditions du maintien du droit aux prestations de préretraite.

Le régime proposé pour les travailleurs frontaliers paraît contestable. En effet, les conventions de préretraite ont pour premier objectif de libérer des emplois. Dans le cas de travailleurs frontaliers, les emplois libérés le sont dans le pays où le travailleur a exercé son dernier emploi. Il ne paraît donc pas logique de mettre les indemnités de préretraite, même partiellement, à la charge de l'Etat dans lequel le travailleur réside.

D'une manière générale, les prestations de préretraite relèvent de la politique de l'emploi qui, en l'état actuel des traités, ne relève pas de la

compétence de la Communauté. Au demeurant, le régime français de préretraite étant plus favorable que celui de la plupart des autres Etats membres, une harmonisation européenne ne se traduirait pas, pour la France, par une avancée sociale.

En conclusion, il ne semble pas que les propositions d'actes communautaires E 582 et E 583 avancent des réponses pleinement adaptées aux problèmes qu'elles entendent résoudre.

La complexité des solutions proposées, l'absence de formule satisfaisante pour le contrôle, les risques de contentieux, ne plaident pas pour que les solutions proposées soient retenues.

Il paraît donc souhaitable que le Sénat invite le Gouvernement à s'opposer à l'adoption en l'état de ces textes, et à suggérer à la Commission européenne de procéder à une large concertation en vue de dégager des solutions mieux adaptées.

*

MM. Denis Badré et Yves Guéna ont critiqué la complexité et la lourdeur des solutions retenues par la Commission européenne et ont souhaité que la délégation manifeste son opposition.

M. Claude Estier, tout en soulignant la nécessité de renforcer les droits des préretraités et des chômeurs, a souhaité que ces questions soient abordées dans un esprit de subsidiarité. Il est difficile de dégager des solutions uniformes dans de tels domaines : mieux vaut privilégier des solutions plus simples, définies dans des cadres plus restreints.

La délégation a alors décidé le dépôt par MM. Jacques Genton, Denis Badré, Jacques Habert, Daniel Millaud, Yves Guéna, Claude Estier et Jacques Oudin, d'une proposition de résolution portant conjointement sur les textes E 582 et E 583 (voir texte ci-après).

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Le Sénat,

Vu les propositions d'actes communautaires E 582 et E 583,

Considérant que ces textes ont pour objet l'amélioration des conditions d'octroi des prestations de chômage et de préretraite aux travailleurs migrant à l'intérieur de la Communauté et aux travailleurs frontaliers ;

Considérant que la solution retenue pour les prestations de chômage des travailleurs migrants, complexe et lourde à gérer, risque de permettre des fraudes et de provoquer des contentieux ;

Considérant que la solution retenue pour les prestations de préretraite des travailleurs frontaliers est inéquitable ;

Considérant que les solutions retenues tant pour les prestations de chômage que pour les prestations de préretraite n'apportent pas de garanties suffisantes en matière de contrôle ;

Considérant que les contraintes supplémentaires et uniformes que les propositions E 582 et E 583 entendent introduire dans les régimes sociaux des États membres ne paraissent pas conformes au principe de subsidiarité ;

Invite le Gouvernement à s'opposer à l'adoption des propositions E 582 et E 583.

Cette proposition de résolution a été publiée sous le n° 258
(1995-1996).

Elle a été renvoyée à la commission des Affaires sociales.