

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 novembre 1977.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1) sur le projet de loi autorisant la ratification du **Protocole financier entre la Communauté économique européenne et la République de Malte, signé à Bruxelles le 4 mars 1976,***

Par M. Robert PONTILLON,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. André Colin, président ; Jacques Ménard, Emile Didier, Antoine Andrieux, Georges Repiquet, vice-présidents ; Jacques Genton, Serge Boucheny, Philippe Machefer, Francis Palmero, secrétaires ; Michel d'Aillères, Gilbert Belin, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Eugène Bonnet, Charles Bosson, Raymond Bourguin, Louis Brives, Jacques Chaumont, Georges Constant, Gilbert Devèze, Jean Garcia, Lucien Gautier, Alfred Gérin, Mme Marie-Thérèse Goutmann, MM. Marcel Henry, Louis Jung, Jean Lecanuet, Max Lejeune, Louis Le Montagner, Louis Longueue, Louis Martin, Michel Maurice-Bokanowski, Jean Mercier, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Jean Périquier, Edgard Pisani, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Eugène Romaine, Abel Sempé, Edouard Soldani, Jean-Louis Vigier, Emile Vivier, Albert Voilquin, Michel Yver.

Voir le numéro :

Sénat : 26 (1977-1978).

Traité et conventions. — C. E. E. - Malte.

SOMMAIRE

	Pages.
	—
I. — Données sommaires sur la République de Malte	3
II. — Les relations entre les Communautés européennes et Malte	4
III. — Les grandes lignes du Protocole du 4 mars 1976	5

Mesdames, Messieurs,

Le Protocole financier qui est soumis à votre approbation s'inscrit dans le cadre des douze Accords conclus entre 1976 et 1977 par les Etats membres de la Communauté européenne avec de nombreux pays méditerranéens dont la mise en œuvre est subordonnée à l'approbation de notre Parlement national en raison des dispositions de nature législative non transférées aux exécutifs communautaires qu'ils comportent.

Afin de cerner à la fois aussi brièvement et aussi complètement que possible la portée du Protocole financier du 4 mars 1976 entre la C.E.E. et Malte, nous donnerons quelques indications sur la République de Malte, puis nous rappellerons les grandes lignes de la coopération entre la C.E.E. et Israël, avant d'analyser l'essentiel du contenu du texte qui nous est soumis.

I. — Données sommaires sur la République de Malte.

Il existe une proportion assez saisissante entre la situation stratégique de Malte et la situation économique des trois îles qui composent l'archipel maltais.

Avec 313 kilomètres carrés de maigres terres et une population excessive (300 000 habitants), Malte ne dispose que de peu d'atouts économiques. Les matières premières sont inexistantes et les possibilités de développement des cultures agricoles sont limitées en raison des conditions climatiques et agronomiques peu favorables. La mise en place d'une industrie manufacturière locale, dont la position géographique de Malte à portée tant du Nord de l'Afrique que du Proche-Orient et de l'Europe méridionale devrait favoriser le développement, compense difficilement le retrait progressif des installations militaires britanniques. De fait, la transformation de l'économie de l'île, qui était jusqu'alors surtout une « économie de forteresse », en une économie fondée sur la production et l'exportation de biens et de services reste moins une réalité qu'un objectif pour le Parti travailliste local au pouvoir depuis l'indépendance acquise en 1974.

En revanche, la situation géographique de l'archipel, au centre de la Méditerranée, a de tout temps donné à Malte une importance stratégique et politique de tout premier plan. Le rôle, qui est actuellement celui de la Méditerranée, tant dans l'équilibre des relations politiques mondiales que dans celui des forces entre l'Est et l'Ouest, ainsi que les rapports étroits que Malte développe avec certains Etats arabes voisins, expliquent que les relations avec Malte constituent un élément essentiel de la politique globale que les Communautés européennes entreprennent de mettre en œuvre avec l'ensemble des pays riverains de la Méditerranée.

II. — Les relations entre les Communautés européennes et Malte.

Elles sont relativement anciennes. Dès avril 1971, un Accord d'association est entré en vigueur entre les deux Parties. Cet Accord prévoyait deux étapes : une première étape de cinq ans a été conçue afin d'apporter une contribution au développement industriel de Malte. Elle n'incluait pas les produits agricoles dans le champ d'application de l'Accord et tendait à l'élimination progressive des principaux obstacles aux échanges selon un rythme qui tenait compte de l'inégalité de développement entre les deux partenaires. A cette fin, la C.E.E. accorde une réduction de 70 % des droits de douane pour les produits manufacturés en provenance de Malte, ainsi que la suppression de toute restriction quantitative à l'importation de ces produits. De son côté, Malte diminue progressivement de 15 % à 35 % les droits de douane qui frappent les exportations en provenance de la Communauté. Dix-huit mois après l'expiration de la première étape, des négociations sont prévues afin de définir le contenu de la seconde étape qui doit conduire progressivement à une union douanière.

L'adhésion à la Communauté de la Grande-Bretagne qui est le premier partenaire commercial de Malte, ainsi que la volonté de la C.E.E. de définir une politique méditerranéenne globale ont rapidement amené les signataires de l'Accord à envisager son approfondissement et son élargissement. Les négociations se sont officiellement ouvertes en septembre 1974 à Bruxelles. Elles ont abouti à la signature d'un nouvel Accord le 4 mars 1976. Cet Accord comporte trois volets :

— un Protocole « fixant certaines dispositions relatives à l'Accord, créant une association entre la C.E.E. et Malte » ;

— un Protocole relatif à la définition des produits originaires et aux méthodes de coopération administrative ;

— un Protocole financier qui, seul, est soumis à l'approbation du Parlement.

Le Protocole relatif à la définition des produits originaires et à la coopération administrative n'a qu'un aspect technique et n'appelle aucun commentaire particulier.

Le Protocole « fixant certaines dispositions relatives à l'Accord d'association » est le plus important. Il actualise et élargit l'Accord de 1971 et, à cet effet, il comporte trois dispositions principales :

— l'adaptation des montants des contingents tarifaires pour les produits maltais, en particulier les textiles ;

— l'établissement entre la C.E.E. et Malte d'une coopération économique et industrielle ;

— et, enfin, l'élargissement de l'Accord antérieur par certaines concessions faites par la Communauté en faveur des exportations maltaises de produits agricoles.

Les concessions ne sont pas négligeables dans leur principe. Elles le seront cependant dans leurs effets sur les productions communautaires, en raison du faible potentiel agricole maltais. Elles portent, tout d'abord, sur des réductions de tarif douanier qui varient selon les produits, de 40 % à 60 %, voire à 75 % pour le vin en bouteille. Ces concessions portent, ensuite, sur la suppression des contingents tarifaires existants. Entrant dans le champ d'application de l'article 238 du Traité de Rome qui transfère aux institutions communautaires le pouvoir de négocier elles-mêmes, de leur propre autorité, des accords d'association avec des pays tiers, ce Protocole échappe, de ce fait, à la compétence parlementaire.

III. — Les grandes lignes du Protocole financier.

Ce Protocole qui, seul, est soumis à l'approbation parlementaire en raison des dispositions financières non transférées à la compétence exclusive des institutions communautaires qu'il comporte, prévoit les *conditions d'une assistance financière de la Communauté* échelonnée sur une période de cinq ans. Ces conditions qui procurent à Malte une aide financière proportionnellement très supérieure à celle accordée aux autres pays méditer-

ranéens se justifient par la volonté d'aider le Gouvernement maltais à reconvertir l'économie de l'île fortement perturbée par la perspective de la fermeture des bases britanniques.

MONTANT DE L'AIDE ACCORDÉE

Le Protocole prévoit une assistance financière portant sur 25 millions d'unités de compte, soit environ 143 millions de francs sur cinq années.

MODALITÉS DE L'AIDE ACCORDÉE

L'aide est dispensée de la façon suivante, sous la forme de prêts consentis à des conditions très favorables ou de dons :

— 16 millions d'unités de compte sont consentis sous forme de prêts de la Banque européenne d'investissement ;

— 5 millions d'unités de compte sont consentis sous forme de prêts spéciaux accordés par la Communauté pour une durée de quarante ans et au taux d'intérêt de 1 % ;

— 5 millions d'unités de compte sont consentis sous forme d'aides non remboursables accordées par la Communauté et destinés à bonifier les prêts de la B.E.I. et à financer des actions de coopération technique.

FINANCEMENT DE L'AIDE

L'aide prévue par le Protocole doit en principe être financée sur le budget des Communautés européennes et non par une somme de contributions nationales déterminées selon des clefs de répartition fixées par accord entre les Etats membres. Cette solution, dite de la budgétisation de l'aide, est retenue pour l'ensemble des accords conclus avec des pays méditerranéens. Elle présente un avantage majeur : celui de permettre un examen annuel par le Parlement européen des crédits consacrés à l'assistance financière aux Etats tiers. Cet examen comporte de réelles garanties de contrôle démocratique depuis que les pouvoirs budgétaires du Parlement européen ont été notablement renforcés. Cependant, le Gouvernement français met une condition à l'application du principe de la budgétisation de l'aide : l'entrée en vigueur effective de la nouvelle unité de compte européenne pour le calcul du budget communautaire.

De fait, la nouvelle unité de compte européenne (U.C.E.) dont l'application au budget communautaire dès 1978 est prévue mais se heurte aux réticences de certains de nos partenaires, la Grande-Bretagne, en particulier, présente des avantages évidents. Appelée à remplacer dans les relations monétaires entre les Neuf l'unité de compte fixe dont la valeur est fixée par référence à l'or, la nouvelle unité de compte est une unité de type « panier ». Sa valeur dépend de celle des monnaies de chacun des Etats membres et, les taux de change entre les monnaies des Neuf variant sans arrêt, la valeur de l'U.C.E. varie elle-même quotidiennement en fonction des fluctuations quotidiennes des neuf monnaies des Etats membres. L'U.C.E. apparaît ainsi comme un instrument de mesure monétaire à la fois réaliste, équitable et autonome. Il reste que la condition mise par le Gouvernement à l'application du principe de la budgétisation de l'aide apparaît critiquable dans la mesure où elle risque — en l'état actuel des négociations sur l'application de l'U.C.E. au budget communautaire — d'avoir pendant un temps indéterminé pour seul effet de faire échapper au contrôle démocratique du Parlement européen les sommes consacrées à l'aide affectée aux Etats avec lesquels des accords d'assistance financière sont prévus.

Le contrôle du Parlement français suppléera assurément au contrôle du Parlement européen, mais il ne portera que sur les contributions de la France et n'aura pas de ce fait le caractère global et exhaustif que seul pourra avoir un contrôle exercé par l'Assemblée des Communautés européennes.

CONTRÔLE DE L'AIDE

L'article 11, 6-2 du Protocole dispose que « la Communauté s'assure que l'utilisation de ces concours financiers est conforme aux affectations décidées et se réalise dans les meilleures conditions économiques ». Un tel contrôle paraît susceptible de poser de délicats problèmes de souveraineté nationale et il serait utile de disposer de précisions supplémentaires sur la façon dont la Communauté compte y procéder.

L'effort consenti par la Communauté en faveur du rééquilibrage économique de Malte devrait contribuer de manière non négligeable à asseoir l'autonomie politique et à conforter l'indépendance du pays. Il devrait permettre à la République maltaise d'affirmer mieux et davantage son identité, dans le cadre d'un statut international qui évolue vers la neutralisation du pays, et s'inscrit finalement dans un processus de consolidation de la détente dans cette partie sensible du bassin méditerranéen.

Votre Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées vous propose donc d'approuver le Protocole financier entre la C.E.E. et la République de Malte qui est soumis à votre approbation.

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article unique.

Est autorisée la ratification du Protocole financier entre la Communauté économique européenne et la République de Malte, signé à Bruxelles le 4 mars 1976, dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le document annexé au n° 26 (1977-1978).