

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 juin 1982.

## RAPPORT D'INFORMATION

ÉTABLI

*au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes (1) sur les activités des institutions des Communautés européennes entre le 1<sup>er</sup> novembre 1981 et le 31 mai 1982 en application de la loi n° 79-564 du 6 juillet 1979 portant création de délégations parlementaires pour les Communautés européennes,*

Par M. Georges SPÉNALE,

Sénateur.

TOME I

LA VIE DE LA COMMUNAUTÉ

---

(1) Cette délégation est composée de : M. Jacques Genton, président ; MM. Georges Spénale, Bernard Barbier, Adrien Gouteyron, Joseph Raybaud, vice-présidents ; MM. Jean Garcia, Louis Virapoullé, secrétaires ; MM. Amédée Bouquerel, Michel Caldaguès, Pierre Croze, Marcel Daunay, Robert Laucournet, Philippe Machefer, Michel Miroudot, Josy Moinet, Jacques Mossion, Charles Ornano, Robert Pontillon.

---

**Communautés européennes.** — Budget - Coopération au développement - Coopération politique européenne - Droit communautaire - Energie - Elargissement - Espace social européen - Fonds européen de développement régional - Industrie - Liberté d'établissement - Politique agricole commune - Politique économique - Rapports d'information - Relations économiques extérieures - Système monétaire européen - Transports.

## SOMMAIRE

	Pages.
<b>PREAMBULE</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>SECTION I. — LE DEBAT SUR LES OBJECTIFS ET LES INSTITUTIONS DE L'EUROPE DES DIX :</b>	
<b>CHAPITRE PREMIER. — L'exécution du mandat du 30 mai</b> .....	11
A. — Le volet agricole : la réforme en miettes.....	11
B. — Le développement des politiques communes autres que la politique agricole : un accord conditionnel et très flou.	13
1. — Politique économique et monétaire.....	14
2. — Renforcement de l'assise industrielle de la Communauté .....	15
3. — Politique de l'énergie .....	16
4. — Volet social .....	16
5. — Volet régional .....	17
6. — Politique des transports.....	17
C. — Le volet budgétaire : une solution provisoire et incomplète.	18
1. — Les requêtes britanniques.....	18
2. — L'expérience acquise en matière de compensations financières .....	19
3. — L'attitude des partenaires du Royaume-Uni.....	20
<b>CHAPITRE II. — La relance de la construction politique de l'Europe</b> ....	24
A. — L'étendue de la coopération entre les Etats membres.....	24
1. — Des objectifs ambitieux .....	24
2. — Une démarche pragmatique.....	26
B. — La structure et le fonctionnement des institutions européennes .....	23
1. — Les règles de vote au sein du Conseil.....	27
2. — Le rôle de l'Assemblée.....	31
3. — Le projet de procédure électorale uniforme .....	32
<b>SECTION II. — LES DEVELOPPEMENTS INTERNES DE LA COMMUNAUTE :</b>	
<b>CHAPITRE PREMIER. — Le fonctionnement et les perspectives d'évolution du S. M. E.</b> .....	37
A. — Le réaménagement des taux pivots .....	39
B. — Les perspectives d'évolution : la réunion du Conseil du 15 mars 1982 .....	40

	Pages.
CHAPITRE II. — <b>Les questions budgétaires et financières</b> .....	47
A. — Le nouveau différend budgétaire européen.....	47
B. — L'ajournement de la décharge pour 1980.....	51
C. — La politique d'emprunts et de prêts.....	53
CHAPITRE III. — <b>Les questions agricoles</b> .....	53
I. — <i>La gestion de la politique agricole commune (P. A. C.)</i> .....	53
A. — La fixation des prix de campagne 1982-1983.....	54
1. — Les propositions de la Commission et l'avis des instances consultatives .....	54
2. — Les décisions du Conseil.....	55
B. — Le problème des aides nationales.....	63
1. — La procédure de l'article 93-2 ouverte à l'encontre d'une partie des aides prévues lors de la conférence annuelle de décembre 1981.....	65
2. — La décision du 31 mars 1982.....	66
C. — Les nouveaux développements de la « guerre du vin » franco-italienne .....	67
1. — Le recours français au contrôle systématique et le recours introduit devant la Cour de justice.....	67
2. — Les solutions de fond.....	69
II. — <i>La réforme de la politique agricole commune (P. A. C.)</i> .....	70
A. — Les équilibres internes de la P. A. C. ....	71
1. — L'équilibre financier .....	71
2. — La limitation des excédents .....	72
3. — Le rééquilibrage de la P. A. C. ....	73
B. — Les mesures proposées dans le cadre des échanges agricoles de la Communauté : contrats d'exportation et préférence communautaire .....	75
1. — Les propositions de la Commission relatives à la conclusion de contrats pluriannuels de fourniture de produits agricoles .....	75
2. — Le problème de la limitation des importations de produits de substitution des céréales .....	79
CHAPITRE IV. — <b>Les problèmes résultant des élargissements successifs</b> ..	82
A. — Les dérogations aux règles communes demandées par la Grèce .....	82
1. — Le mémorandum du gouvernement grec .....	82
2. — Les propositions de la Commission .....	83
B. — Les perspectives de retrait du Groenland du Marché commun .....	84
<b>SECTION III. — L'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE :</b>	
A. — La transposition en droit interne des directives communautaires .....	87
1. — Le droit des sociétés .....	87
2. — L'égalité des sexes .....	88

	Pages.
3. — Liberté d'établissement : le projet de loi relatif à l'exercice des activités de vétérinaire .....	90
4. — La protection de l'environnement .....	90
5. — La pêche .....	91
B. — Les procédures d'infraction engagées contre la France ..	91
1. — Les dispositions de la loi de finances pour 1982 relatives à la taxation des vins de coupage, au régime fiscal des vins doux naturels et à la taxation des alcools .....	91
2. — L'aménagement des monopoles commerciaux .....	92
3. — La politique de la concurrence .....	93
C. — La directive de la Commission relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques .....	95
1. — Rappel du contenu de la directive de la Commission ..	96
2. — Les recours intentés devant la Cour de justice.....	96
3. — Les problèmes posés à la France par l'application de la directive .....	98
 <b>SECTION IV. — LES RELATIONS EXTERIEURES DE LA COMMUNAUTE :</b>	
<b>SOUS-SECTION I. — L'insertion de la Communauté dans les relations économiques internationales .....</b>	
<b>99</b>	
<b>CHAPITRE I<sup>er</sup>. — Les relations commerciales avec les pays industrialisés .....</b>	
<b>99</b>	
<b>A. — Le contentieux commercial avec les Etats-Unis .....</b>	
<b>99</b>	
1. — L'acier .....	
99	
2. — L'agriculture .....	
102	
<b>B. — Le contentieux avec le Japon .....</b>	
<b>106</b>	
<b>C. — Les crédits à l'exportation .....</b>	
<b>109</b>	
1. — La nouvelle grille des taux d'intérêt .....	
110	
2. — La reclassification des pays .....	
111	
3. — La position de la France .....	
112	
<b>CHAPITRE II. — Le nouvel accord Multifibres .....</b>	
<b>112</b>	
<b>CHAPITRE III. — Les difficultés du Stabex .....</b>	
<b>117</b>	
<b>CHAPITRE IV. — Les négociations d'adhésion .....</b>	
<b>121</b>	
<b>A. — L'Espagne .....</b>	
<b>122</b>	
<b>B. — Le Portugal .....</b>	
<b>124</b>	
 <b>SOUS-SECTION II. — Les actions dans le cadre de la coopération politique européenne .....</b>	
<b>126</b>	
<b>CHAPITRE I<sup>er</sup>. — La crise polonaise .....</b>	
<b>127</b>	
<b>CHAPITRE II. — L'affaire des îles Falkland (Malouines) .....</b>	
<b>130</b>	
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>133</b>

## PREAMBULE

Mesdames, Messieurs,

La Délégation du Sénat pour les Communautés européennes a l'honneur de vous présenter son cinquième rapport d'information sur les activités des institutions des Communautés européennes, en application de la loi n° 79-564 du 6 juillet 1979.

Ce rapport a été adopté par la Délégation au cours de sa réunion du 24 juin 1982. Il relate, sous l'angle des faits les plus saillants, l'évolution de la construction européenne au cours de la période du 1<sup>er</sup> novembre 1981 au 31 mai 1982. C'est dire que, s'il rend compte notamment de l'accord sur la fixation des prix agricoles et du règlement provisoire du problème de la contribution britannique au budget communautaire, il ne traite ni des résultats du sommet économique occidental de Versailles (4-6 juin 1982), ni du nouveau réajustement des parités monétaires intervenu au sein du système monétaire européen (S. M. E.), le 12 juin dernier.

Au cours de la période sous revue, la Délégation a tenu neuf réunions et adopté vingt conclusions dont on trouvera le texte dans le tome II du présent rapport. L'une de ces réunions a été consacrée à un entretien avec un représentant de l'Union des industries textiles sur les problèmes posés par le nouvel Accord multi-fibres.

L'on peut noter avec satisfaction que les liens de la Délégation avec les commissions permanentes tendent à se resserrer et que les rapports parlementaires prennent mieux en compte nos travaux. Ainsi, le rapport pour avis de M. Sordel, au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), a-t-il reproduit deux conclusions de la Délégation portant, respectivement, sur le budget des Communautés pour 1982 et sur la réforme de la politique agricole commune. Il est à souhaiter que cette pratique se généralise et qu'à l'avenir les conclusions puissent faire l'objet de véritables débats au sein des commissions de la Haute Assemblée.

---

(1) Avis présenté sur le projet de loi de finances pour 1982, tome I, *Agriculture* n° 60, session 1981-1982.

La Délégation se félicite par ailleurs de l'esprit de coopération qui anime le Ministre délégué auprès du Ministre des Relations extérieures, chargé des Affaires européennes. Lors du déjeuner offert le 21 janvier 1982 en l'honneur du bureau de notre Délégation, M. André Chandernagor a marqué sa volonté d'améliorer, dans le respect de la loi, notre information sur les activités communautaires et sur les positions adoptées par le Gouvernement français dans les instances européennes. Ceci devrait faciliter l'accomplissement de la tâche que le législateur a confiée à notre Délégation. .

## INTRODUCTION

Au cours de la période sous revue, l'Europe des Dix, déjà engagée dans la délicate et laborieuse entreprise de redéfinir ses objectifs et de réformer son fonctionnement, a dû faire face à de graves événements internationaux qui ont mis à l'épreuve la solidarité communautaire.

En définitive, si une crise ouverte entre les partenaires a pu être évitée au terme d'une phase d'extrême tension, la Communauté n'a fait que différer une fois encore des choix fondamentaux dont l'urgence ne saurait trop être soulignée.

1. — **Au plan interne**, l'activité des Communautés a consisté, pour l'essentiel, dans la poursuite des négociations en exécution du mandat du 30 mai 1980.

Le Conseil européen de Londres (26-27 novembre 1981) n'ayant pu réaliser qu'un accord conditionnel et partiel sur la réforme de la Communauté, les discussions ont dû continuer sur ce qui devenait l'élément clé du débat : l'allègement de la contribution britannique au budget communautaire. Le Royaume-Uni ayant lié la fixation des prix agricoles au règlement de ce différend financier, le fonctionnement normal de la Communauté s'en est trouvé gravement perturbé.

Pour sortir de l'impasse ainsi créée, les partenaires de la Grande-Bretagne ont dû innover et recourir, le 18 mai 1982, au vote à la majorité qualifiée afin de déterminer les prix de campagne.

Il en est résulté une controverse sur les règles de votation au sein du Conseil, qui, pour n'avoir pas dégénéré en crise aiguë, n'en appelle pas moins de manière impérative une clarification. Celle-ci pourrait résulter des discussions engagées sur le projet germano-italien de relance de l'Union européenne.

Quant au problème budgétaire britannique, il a finalement trouvé le 25 mai une solution provisoire et incomplète : le débat entre le Royaume-Uni et ses partenaires reprendra donc à l'automne.

L'absence de décisions formelles sur le développement des politiques communes autres que la politique agricole n'a pas empêché l'adoption de certaines mesures, importantes, mais ponctuelles,

comme celles relatives à un programme de recherche en matière de fusion thermonucléaire contrôlée (8 mars 1982) et à la création d'une fondation européenne dont l'acte constitutif a été signé lors de la réunion du Conseil européen des 29 et 30 mars 1982.

Les difficultés politico-institutionnelles qu'a connues la Communauté — et parmi lesquelles il convient de citer un nouveau conflit budgétaire entre l'Assemblée et le Conseil — sont intervenues dans un contexte économique et social profondément dégradé : si le taux d'inflation moyen dans la C. E. E. (11,2 %) tend à baisser et la production industrielle à amorcer une légère remontée, la balance commerciale globale s'est détériorée et la Communauté compte toujours 10,5 millions de chômeurs. Face à cette situation, les Etats membres ont enregistré de nouvelles divergences des politiques économiques qui expliquent les réticences de certains partenaires à un renforcement de la coopération monétaire.

On notera toutefois que le S. M. E., malgré ses limites actuelles, a une nouvelle fois fait preuve de sa souplesse à l'occasion du cinquième réajustement monétaire intervenu en février 1982.

**2. — Dans le domaine des relations extérieures,** la période sous revue a été celle des défis lancés à la Communauté.

Un climat de guerre commerciale s'est progressivement instauré dans les relations internationales et la Communauté a dû faire face à des risques de conflits commerciaux majeurs dans ses relations bilatérales avec le Japon et les Etats-Unis.

Pour ce qui concerne l'échange des produits textiles et de l'habillement, l'Europe s'est efforcée avec succès de faire accepter par les pays signataires de l'accord multifibres un renforcement des règles visant à éviter que ne s'instaure une anarchie destructrice pour un secteur fondamental de son économie.

Les relations de la C. E. E. avec les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (A. C. P.) ont été quelque peu assombries par les problèmes de fonctionnement du système de stabilisation des recettes d'exportation (Stabex) résultant de difficultés financières graves. Et, si un accord de compromis a pu être réalisé le 17 mai 1982 au titre de l'exercice 1981, le problème structurel demeure.

Enfin, les derniers mois écoulés ont constitué un véritable test de la capacité de l'Europe à parler d'une seule voix sur les grandes questions de politique internationale.

Bien que les Dix n'aient pas été engagés en tant que tels dans les discussions sur la force multinationale dans le Sinaï, ils ont considéré que la décision de quatre Etats membres (France, Italie,

Pays-Bas, Royaume-Uni) d'y participer répondait à la volonté des pays membres de la C. E. E. de faciliter tout progrès en direction d'un règlement global de paix au Moyen-Orient.

Mais ce sont surtout la crise polonaise et l'affaire des îles Falkland qui ont le plus retenu l'attention des institutions communautaires et des organes de la coopération politique. Ces circonstances dramatiques ont certes montré la portée réelle de la solidarité européenne puisque des sanctions économiques ont été décidées dans un cas contre l'Union soviétique et dans l'autre contre l'Argentine, mais elles en ont aussi et peut-être surtout indiqué les limites puisque certains États membres (la Grèce dans le premier cas, l'Italie et l'Irlande dans le second) ne se sont pas associés à ces mesures.

Qu'il s'agisse de l'approfondissement de l'intégration économique ou du renforcement de la coopération politique, le semestre écoulé a montré toute la difficulté qui s'attache à la naissance de l' « Europe de la seconde génération ».

## SECTION I

### LE DEBAT SUR LES OBJECTIFS ET LES INSTITUTIONS DE L'EUROPE DES DIX

#### CHAPITRE PREMIER

##### **L'exécution du mandat du 30 mai.**

Dans son précédent rapport d'information (1), notre délégation avait regretté la lenteur des progrès réalisés dans les négociations en exécution du mandat du 30 mai 1980.

Après l'échec du Conseil européen de Londres (26-27 novembre 1981), qui n'avait pas permis de surmonter les divergences entre partenaires sur certains aspects de l'aménagement de la politique agricole commune et sur l'allégement de la contribution britannique au budget communautaire, on avait cependant espéré que le Conseil, dont les délibérations sont moins ostentatoires, parviendrait à accomplir les progrès minimaux sans lesquels l'Europe risquait de perdre sa crédibilité.

En fait, il aura fallu près de six mois de discussions toujours laborieuses et parfois orageuses pour qu'une solution, au demeurant provisoire et partielle, soit trouvée le 25 mai au problème britannique. Pour la Commission, cet accord sur le volet budgétaire du mandat du 30 mai devrait permettre l'adoption formelle des autres éléments constitutifs de la réforme de la Communauté : la révision de la politique agricole commune et le développement des politiques structurelles. On ne saurait cependant se dissimuler que l'aménagement tant attendu de l'Europe verte risque de n'être tout au plus qu'une « réformette » fragmentaire et peu cohérente. Quant à la relance des autres politiques communes, on peut se demander si elle ne s'apparente pas davantage à un catalogue de vœux pieux qu'à une stratégie volontariste pour l'« Europe de la seconde génération ».

#### A. — LE VOLET AGRICOLE : LA RÉFORME EN MIETTES

Présentant au Parlement européen, lors de sa session de novembre 1981, le rapport sur le mandat du 30 mai, le président de la Commission avait assimilé les propositions de la Commission à un

---

(1) N° 89, Sénat, première session ordinaire de 1981-1982.

« exercice à trois niveaux » comprenant le rapport du 24 juin, des propositions sectorielles plus détaillées et, enfin, des textes et des mesures d'application de ces orientations sectorielles.

En ce qui concerne l'agriculture, le « deuxième niveau » des propositions de la Commission a effectivement comporté un certain nombre de documents soumis au Conseil entre juillet 1981 et avril 1982. Ce sont :

- la communication « orientations pour l'agriculture européenne » ;
- les propositions relatives à la politique méditerranéenne et à la réforme des organisations de marché pour les produits ;
- la communication relative à la conclusion d'accords cadres portant sur la fourniture pluriannuelle de produits agricoles ;
- les mesures, proposées en avril 1982, et tendant à réduire les importations de certains produits de substitution des céréales.

Le « troisième niveau » devait, logiquement, traduire les orientations de principe définies sur la base de ces propositions dans des textes d'application, et les propositions de prix de campagne.

Malheureusement, le Conseil n'a pu parvenir à temps à un accord sur les principes et le Conseil européen de Londres n'a pu trouver un *consensus*, au demeurant bien vague, que sur une « politique des prix prudente », tenant compte de la nécessité d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole et d'améliorer l'équilibre de certains marchés. De son côté, le Président de la République a insisté sur la défense des intérêts des petits producteurs.

Les discussions des ministres des Affaires étrangères sur les « points restés en suspens » — c'est-à-dire, en fait, sur la quasi-totalité des orientations proposées — s'étant rapidement enlisées dans la négociation sur la contribution budgétaire britannique, le débat sur la réforme de la P. A. C. restait ouvert au moment de la négociation sur les prix de campagne.

Anticipant l'accord du Conseil sur les principes, la Commission est alors passée directement au « troisième niveau » de ses propositions et a traduit dans les propositions de prix certaines orientations générales soumises au Conseil : « objectifs de production » et limitation de garanties, rapprochement des prix communautaires avec les prix des pays concurrents... Elle a, par ailleurs, demandé mandat au Conseil, en mars 1982, pour négocier avec plusieurs Etats tiers des accords cadres pluriannuels de fournitures de produits agricoles sur le principe desquels les Dix ne se sont pas encore prononcés.

Cette confusion entre « le deuxième et le troisième niveau » (ou, pour mieux dire, entre les principes et leur application) n'aura certes pas été propice à la clarté et à la sérénité du débat, ni à une réflexion d'ensemble sur l'avenir de la P. A. C. et sur des propositions de réforme, à bien des égards contestables (1).

Votre rapporteur tentera, dans le chapitre de ce rapport consacré aux questions agricoles, de dresser le bilan de cette « réforme en miettes », ensemble incomplet d'ajustements partiels négociés dans le désordre, sous la pression du calendrier et d'événements n'ayant qu'un lointain rapport avec la politique agricole commune (Malouines comprises...).

Il se bornera ici à déplorer l'insuffisance, et le danger, de ces aménagements mineurs, qui ne procèdent d'aucun projet cohérent et qui risquent, au hasard de « marchandages » et de querelles comptables, d'engager à terme l'agriculture européenne plus avant dans l'impasse.

Si, une fois passée l'échéance de la fixation des prix, le Conseil continue à se dérober au débat de fond qui conditionne l'avenir de la P. A. C., le mandat du 30 mai risquera de n'avoir été, à cet égard, qu'une occasion manquée, et qui peut-être ne se retrouvera pas.

## B. — LE DÉVELOPPEMENT DES POLITIQUES COMMUNES AUTRES QUE LA POLITIQUE AGRICOLE : UN ACCORD CONDITIONNEL ET TRÈS FLOU

Lors du Conseil européen de Londres, un accord de principe était intervenu sur la relance des politiques communes, sous réserve d'une décision définitive concernant les autres volets du mandat du 30 mai, à savoir la réforme de la politique agricole commune et la question budgétaire britannique.

Le problème de la compensation financière en faveur du Royaume-Uni n'ayant trouvé de solution — provisoire — que le 25 mai, l'adoption de la déclaration relative au développement des politiques communes a dû être différée. Ceci n'a pas empêché la Commission de préparer diverses mesures s'inscrivant dans le cadre, au demeurant très flou, esquissé par les chefs d'Etat ou de Gouvernement (2).

---

(1) Voir les conclusions de la délégation sur la communication « Orientations pour l'agriculture » (rapport de M. Marcel Daunay).  
Tome II du présent rapport, chapitre IV.

(2) Le texte du projet de conclusions des chefs d'Etat ou de gouvernement sur la restructuration de la Communauté a été cité dans le *Bulletin de l'Agence Europe* des 10 et 11 décembre 1981.

La « philosophie » de la nouvelle approche de la construction européenne est clairement indiquée dans le projet de préambule. Si la Communauté veut être à la hauteur des espoirs et aspirations des peuples d'Europe et retrouver son dynamisme, l'intégration européenne — est-il indiqué — doit être renforcée et diversifiée.

Sur la base de la politique agricole commune et du libre échange, il convient d'éliminer les obstacles qui subsistent au développement des échanges et de trouver des réponses efficaces aux problèmes sociaux et économiques auxquels tous les Etats membres sont confrontés, en concentrant les ressources là où elles sont le plus nécessaires.

En particulier, le développement harmonieux de la Communauté exige que les instruments et les mécanismes communautaires soient développés de façon à permettre une action conforme à la situation et aux besoins particuliers des Etats membres les moins prospères, en vue de faire face à leurs problèmes structurels.

Au-delà de l'énoncé de ces principes, un accord conditionnel existe sur les différentes politiques communautaires auxquelles devrait être donnée une impulsion renouvelée. Force est cependant de constater que les déclarations relatives à ces actions à développer en commun sont souvent très vagues et bien peu contraignantes.

### 1. — Politique économique et monétaire.

La *stratégie économique globale* doit aux yeux des Dix viser à combattre le chômage et l'inflation et à encourager la convergence, en donnant la priorité aux investissements productifs et en stimulant la compétitivité.

En matière de *politique de l'emploi*, il est convenu de compléter **les mesures macro-économiques** par des mesures spécifiques dans le secteur social pour atténuer les effets du chômage, sur le plan communautaire et national. Le Conseil devrait réexaminer d'urgence les instruments actuels de consultation des partenaires sociaux afin de favoriser l'établissement d'un véritable dialogue social.

Dans le domaine de la *politique économique*, une discipline plus stricte et une concertation accrue seront nécessaires pour que les **principaux objectifs économiques et sectoriels** des Etats membres soient cohérents avec le maintien et le renforcement de la C. E. E. et la consolidation du S. M. E. La Commission et le Conseil devraient examiner l'opportunité de renforcer les mécanismes créés à cet effet.

Pour ce qui est de la *politique monétaire*, les Dix conviennent que le S. M. E. devrait être ultérieurement développé et ils invitent le Conseil à prendre en 1982 des initiatives visant à obtenir une

plus grande concertation des politiques monétaires nationales, à encourager l'utilisation de l'ECU pour les prêts communautaires et sur les marchés financiers, ainsi qu'à améliorer la coopération avec les principaux partenaires de la C. E. E., en particulier en ce qui concerne les taux de change et les taux d'intérêt.

La *politique d'emprunts et de prêts* fait l'objet d'un intérêt particulier de la part des Etats membres. Le Conseil européen approuve la poursuite du Nouvel Instrument communautaire (N. I. C.) en vue d'accroître les investissements en infrastructures, d'accélérer la rénovation industrielle et de contribuer à l'indépendance énergétique de la Communauté. Il est convenu que la capacité de prêt de ces instruments doit être augmentée de 3 milliards d'ECU.

Enfin, en matière de *politique économique extérieure*, le Conseil européen estime que la C. E. E. devrait développer cette politique sur la base de positions communes, en recherchant une réelle réciprocité, en renforçant le dialogue avec les principaux partenaires industriels et en tenant compte des besoins des pays en voie de développement.

## **2. — Renforcement de l'assise industrielle de la Communauté.**

Le Conseil européen souhaite insister en particulier sur l'achèvement du marché intérieur et la politique d'innovation et de recherche.

S'agissant du marché intérieur et de la politique de concurrence, des progrès décisifs devraient être accomplis en 1982 sur les points suivants :

- le renforcement des disciplines à l'égard des aides ;
- la définition d'un cadre juridique commun pour l'industrie communautaire, là où cela apporterait des avantages économiques tangibles à l'industrie de la Communauté ;
- la libéralisation effective des commandes publiques, en particulier en ce qui concerne les produits de haute technologie ;
- la création d'un marché libre des services, notamment en ce qui concerne les assurances ;
- l'équivalence des qualifications professionnelles ;
- la simplification des formalités administratives appliquées dans les échanges entre les Etats membres ;
- l'harmonisation des dispositions techniques et des procédures de certification et l'élimination des mesures nationales qui font obstacle aux échanges.

En matière d'innovation et de recherche-développement, la Communauté devrait concentrer ses efforts dans un nombre limité de domaines. Le Conseil devrait examiner la stratégie envisagée et des décisions devraient être prises en juillet 1982 au plus tard sur les propositions détaillées que la Commission doit préparer. En particulier, la Commission devrait présenter des propositions spécifiques opérationnelles concernant l'innovation dans l'industrie, y compris les P. M. E. de sorte que des décisions soient prises avant la fin d'octobre 1982.

### 3. — Politique de l'énergie.

Diverses priorités sont définies :

- surveillance des progrès réalisés par les Etats membres concernant les objectifs communautaires convenus, notamment en ce qui concerne les économies d'énergie ;
- augmentation des investissements pour la production et l'utilisation efficace d'énergie ;
- approche commune de la politique des prix, fondée notamment sur la transparence des marchés de l'énergie ;
- réponse efficace et unitaire aux pénuries limitées de pétrole (les consultations avec les autres pays industrialisés devant se poursuivre) ;
- approche équilibrée et coordonnée des relations entre la C. E. E. et les pays tiers en ce qui concerne l'énergie ; dans ce cadre la proposition de créer une filiale « énergie » de la Banque mondiale est appuyée ;
- poursuite de la priorité donnée à la recherche et au développement dans le domaine de l'énergie.

### 4. — Volet social.

En matière de politique sociale, tous les instruments communautaires appropriés doivent être utilisés de manière concertée pour contribuer à un meilleur niveau de vie et d'emploi, en accordant une attention particulière à l'accès des jeunes à l'éducation et à la formation professionnelle, et en prenant en considération au niveau communautaire les différents aspects de l'aménagement du temps de travail, compte tenu de la position concurrentielle de la Communauté.

Le Conseil doit examiner les propositions de la Commission concernant le travail à temps partiel, le travail temporaire et la pré-retraite.

Les ressources financières du Fonds social doivent continuer à augmenter en termes réels, dans le cadre des ressources financières disponibles. Le Fonds devra se concentrer davantage sur la nécessité de garantir un meilleur accès au marché du travail pour les jeunes. Les ressources du Fonds devraient continuer à se diriger en particulier vers les zones où les besoins sont plus importants, y compris celles qui souffrent du déclin des industries traditionnelles.

#### 5. — Volet régional.

Les ressources du Fonds européen de développement régional « Feder » devraient continuer à s'accroître en termes réels, dans le cadre des ressources disponibles, et la section « Sous-quota » devrait être concentrée, davantage que par le passé mais pas exclusivement, sur les zones dont les besoins sont les plus importants dans les Etats membres les moins prospères. Ce point a fait l'objet d'un réel débat au Conseil européen de Londres, certains pays — la Belgique et la France en particulier — s'étant opposés à ce que la section « Sous-quota » soit exclusivement réservée aux Etats membres les moins prospères.

La section « Hors quota », dont les opérations, tout en n'étant pas soumises à des limitations géographiques, pourraient donner une préférence aux pays les moins riches, pourrait être augmentée et devrait être destinée en particulier à faire face aux déséquilibres structurels provoqués par les problèmes de déclin industriel ou par les effets de certaines politiques communautaires (1).

#### 6. — Politique des transports.

Le Conseil est invité à intensifier ses travaux et à accélérer les propositions de la Commission, en particulier celles datant de 1976 sur les infrastructures de transport ainsi que celles relatives aux transports aériens.

**Cette déclaration une fois adoptée de manière formelle, il restera à traduire en actes concrets les engagements de principe qu'elle contient. Cela ne sera pas chose aisée, ne serait-ce que parce que les Etats membres n'ont toujours pas décidé l'augmentation des ressources propres de la Communauté.** Sans doute certaines des actions proposées sont-elles dépourvues d'incidence financière ou n'ont-elles, à cet égard, que de faibles implications. Mais un accord sur les objectifs — à supposer qu'il existe réellement — serait vain s'il n'était complété par un accord sur les moyens. Cette vérité d'évidence doit une nouvelle fois être rappelée.

(1) Voir les conclusions de la Délégation sur la réforme du F. E. D. E. R. (rapporteur : M. Amédée Bouquerel), tome II du présent rapport, chapitre VI.

### C. — LE VOLET BUDGÉTAIRE : UNE SOLUTION PROVISOIRE ET INCOMPLÈTE

Sempiternelle « pomme de discorde » entre le Royaume-Uni et ses partenaires, la question de l'allègement de la contribution britannique au budget communautaire a très sérieusement perturbé le fonctionnement normal de la Communauté au cours de la période sous revue. La Grande-Bretagne ayant à nouveau établi un lien entre la fixation de prix agricoles et le règlement du différend budgétaire, l'Europe s'est trouvée menacée de paralysie. En décidant le 18 mai de contourner cet obstacle et d'adopter les prix de campagne en dépit du veto opposé par le Royaume-Uni, les Etats membres avaient certes pris le risque grave d'ouvrir une crise institutionnelle et politique. Il s'est cependant avéré que cette politique de fermeté était efficace. En effet absorbé par les événements des îles Falkland, soucieux de continuer à bénéficier de la solidarité politique européenne dans cette délicate affaire, et privé du moyen de pression constitué par le blocage de l'accord sur les prix agricoles, le Royaume-Uni a finalement accepté le 25 mai 1982 une compensation financière nettement inférieure à ses prétentions initiales. La solution retenue tardivement est cependant provisoire et incomplète. La Communauté s'est seulement accordé un répit. La négociation devra reprendre à l'automne et l'on ne peut préjuger l'attitude qu'adoptera le gouvernement britannique. A défaut de réelle volonté d'aboutir de la part de la Grande-Bretagne, il conviendra sans doute de se poser la question de la nature de la présence du Royaume-Uni dans la Communauté.

Avant d'analyser le contenu du compromis du 25 mai il importe, pour bien situer l'enjeu, de rappeler quels principes politiques fondamentaux sont mis en cause par les requêtes britanniques. La menace pesant sur ces règles essentielles comme l'expérience acquise en matière de compensations financières justifiant largement la fermeté des partenaires du Royaume-Uni dans une négociation qui n'est hélas toujours pas achevée.

#### 1. — Les requêtes britanniques.

Bien que formulées, à l'origine, avec une certaine imprécision, les demandes du Royaume-Uni tendaient, en fait, au versement, pour 1982, d'une compensation voisine de celle de 1981 (de l'ordre de 1,4 milliard d'ECU [1]) et, pour les années suivantes, à la reconnaissance d'un droit à compensation presque intégral et quasi per-

---

(1) 1 ECU = 6,20 F environ à la fin mai 1982.

manent, garanti aussi longtemps que le Royaume-Uni recevra du budget communautaire moins qu'il ne lui verse.

*Cette démarche tend à consacrer certains concepts totalement étrangers à l'esprit de la construction européenne :*

— un droit à la renégociation permanente des obligations découlant des traités ;

— un droit au « juste retour ».

Elle a par ailleurs pour effet de remettre en cause la solidarité financière de tous les Etats membres dans l'exécution de toutes les politiques communes, et méconnaît le système des ressources propres, acquis communautaire fondamental assurant le financement autonome des politiques communes.

*L'attitude britannique ignore par ailleurs superbement les causes majeures du déficit budgétaire apparent du Royaume-Uni :* en matière de dépenses, la faible importance du secteur agricole anglais ; en matière de recettes, le niveau élevé des importations britanniques en provenance des pays tiers — et, partant, des versements au titre des droits de douane et des prélèvements agricoles — reflet d'un moindre respect du principe de la préférence communautaire. Une solution consiste, pour la Grande-Bretagne, à réorienter son commerce extérieur vers ses partenaires européens, ce qui allégerait considérablement sa contribution. Elle a d'ailleurs accompli un effort dans ce sens : ainsi, depuis 1972, les importations britanniques en provenance de la Communauté ont triplé ; elles représentent actuellement 40,8 % des importations totales de la Grande-Bretagne. La persévérance dans ce redéploiement des courants d'échanges aidera à résorber le déséquilibre budgétaire existant.

## **2. — L'expérience acquise en matière de compensation financière.**

Alors même que les ministres poursuivaient leurs laborieuses discussions au sein du Conseil, des statistiques récentes, émanant de la Commission, étaient venues fournir des arguments supplémentaires à ceux des Etats membres qui, comme la France, prônaient la plus grande prudence dans l'octroi de nouvelles compensations financières en faveur du Royaume-Uni. Il est apparu en effet que, compte tenu des allocations versées au titre de l'accord du 30 mai 1980, le Royaume-Uni a dégagé en 1981 un solde positif au regard du budget communautaire. Les chiffres définitifs sont les suivants :

*Pour l'année 1980, le déficit du Royaume-Uni avait été évalué à 1 784 millions d'ECU, et la C.E.E. avait décidé que les autres*

Etats membres en supporteraient à peu près les deux tiers (1 175 millions), afin que la charge pour le Royaume-Uni soit ramenée à 609 millions d'ECU. En fait, le déficit a été de 1 507 millions ; après compensation, la charge pour le Royaume-Uni a été réduite à 332 millions d'ECU.

Pour l'année 1981, le déficit du Royaume-Uni avait été évalué à 2 140 millions d'ECU, et la C.E.E. avait décidé que les autres Etats membres en financeraient à peu près les deux tiers (1 410 millions), afin que la charge pour le Royaume-Uni soit ramenée à 730 millions d'ECU. En fait, le déficit britannique a été de 1 376 millions ; après compensation, il reste au Royaume-Uni un actif de 34 millions d'ECU.

Globalement, le Royaume-Uni aurait dû supporter une charge de 1 339 millions pour les deux années ; en fait, sa charge a été inférieure à 300 millions, avec un avantage par rapport aux prévisions qui dépasse un milliard d'ECU.

C'est dire combien les estimations initiales sont aléatoires et l'intérêt qui s'attache à ce que le mécanisme de compensation soit automatiquement ajusté au montant réel du déficit constaté.

### 3. — L'attitude des partenaires du Royaume-Uni.

Au cours de la période sous revue, de très nombreuses réunions du Conseil ont été consacrées à la recherche d'un compromis sur la contribution britannique.

Il ne saurait être question dans le cadre du présent rapport de rappeler les différentes étapes de la négociation. On se contentera d'analyser brièvement deux propositions de compromis qui avaient été formulées ainsi que la solution finalement retenue.

#### *La proposition Thorn-Tindemans.*

Vers la fin du mois de mars une solution apparut un instant se dessiner. En effet, le 23 mars, lors d'une réunion du Conseil des Ministres des Affaires étrangères, MM. Tindemans, président en exercice du Conseil, et Thorn, président de la Commission, soucieux de dépasser des querelles de doctrine apparemment inextricables, proposaient aux Etats membres un projet de compromis pragmatique, nouveau, mais non chiffré, dont seules les grandes lignes étaient esquissées.

La « proposition Thorn-Tindemans » s'articulait autour des principes suivants :

— octroi au Royaume-Uni d'une compensation pendant cinq ans à partir de 1982 ;

— calcul de la compensation sur une base uniforme pour trois ans (1982 - 1983 - 1984), son montant étant égal à un pourcentage (à préciser) d'un indicateur à fixer pour 1981 (en principe le déficit brut du Royaume-Uni) ;

— introduction d'une correction supplémentaire si la quote-part de la T.V.A. du Royaume-Uni dépassait sa quote-part du P.I.B. de la Communauté ;

— fixation ultérieure du montant de la compensation pour 1985 et 1986 par le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission.

Bien qu'encore très flou, ce document était tout à fait favorable à la Grande-Bretagne et très éloigné des thèses défendues par la France, sur trois points majeurs :

— il prévoyait une allocation proportionnelle et non pas forfaitaire ;

— il ignorait la nécessité de donner un caractère dégressif à la compensation britannique, ce qui constitue pourtant le seul moyen de bien marquer que l'allocation ne répond pas à un droit permanent ;

— il était muet sur ce qui se passerait éventuellement en 1986. Si aucun examen de la situation comptable du Royaume-Uni n'était prévu, il n'était pas non plus affirmé qu'au-delà de cette date, plus aucune compensation ne pourrait être accordée.

Alors que ce document semblait avoir reçu un accueil favorable de la part des divers Ministres des Affaires étrangères, le Président de la République faisait savoir, le 25 mars, que la France ne souscrivait pas à la proposition de MM. Thorn et Tindemans et qu'elle n'avait donné aucun accord lors de la réunion consacrée à ce sujet.

*Ce raidissement de l'attitude française dans une négociation délicate et incertaine ne peut qu'être approuvé, même s'il a surpris, voire désorienté, certains de nos partenaires.*

#### *Vers un front uni des Neuf face au Royaume-Uni.*

Les réunions suivantes du Conseil firent apparaître que les positions des neuf partenaires du Royaume-Uni se rapprochaient et qu'ils se ralliaient progressivement à l'attitude de fermeté préconisée par la France.

Ils se sont tout d'abord refusés à l'établissement d'un lien entre la fixation des prix agricoles et le calcul de la compensation financière. En ne cédant pas à ce qu'il faut bien assimiler à une forme de chantage, les gouvernements ont fait preuve d'un courage politique qui mérite d'être souligné.

Quant au fond, la réunion du 27 avril, tenue à Luxembourg, a vu les Neuf opposer un front pratiquement uni face à Londres. Un accord existait entre eux sur le montant de la compensation (entre 700 et 800 millions d'ECU environ pour la première année), et les positions n'étaient plus guère éloignées en ce qui concerne la durée du mécanisme (trois ans pour la France, trois ou quatre ans selon les autres Etats membres) et sur la technique à utiliser.

La distance restait cependant considérable entre ces propositions et les demandes formulées par la diplomatie britannique (compensation d'une durée de cinq ans au moins et d'un montant de 1 200 millions d'ECU au minimum).

*Le dénouement provisoire.*

Le Royaume-Uni ayant considérablement assoupli sa position, un accord est intervenu le 25 mai sur **le montant de la compensation financière au titre de 1982 ; il est fixé à 850 millions d'ECU**, soit environ 5,3 milliards de francs, sur la base d'une « contribution nette » évaluée à 1 530 millions d'ECU. La négociation sera reprise à l'automne afin de déterminer à quel niveau établir cette compensation à partir de 1983 et pour combien d'années.

Tous les détails de l'accord au titre de 1982 n'ayant pu être précisés, la Commission a été chargée de préparer les textes d'application, le Conseil devant théoriquement les adopter au cours de sa session des 21 et 22 juin.

Deux questions majeures devront être élucidées. Dans l'immédiat, il reste à déterminer de manière exacte la clé de répartition à retenir pour le financement de la compensation en faveur du Royaume-Uni. Il est acquis que la R. F. A., principal contributeur net aux dépenses communes, ne supportera que la moitié de la charge qui devrait être la sienne en application de la « clé T. V. A. ». Une charge supplémentaire d'environ 140 millions d'ECU devra donc être répartie entre les huit autres Etats membres. L'effort principal serait demandé à la France, aux pays du Benelux et au Danemark selon des modalités qui restent à préciser (1).

(1) Selon les propositions de la Commission, le financement de la compensation de 850 millions d'ECU en faveur du Royaume-Uni serait assuré selon une clé de répartition très différente de celle applicable au titre de 1981 :

Clé de répartition applicable au titre de 1981		Clé de répartition proposée au titre de 1982	
Allemagne	35,54 %	Allemagne	17,16 %
France	31,02 %	France	43,5 %
Italie	16,98 %	Italie	20 %
Pays-Bas	6,79 %	Pays-Bas	8,6 %
Belgique	5,02 %	Belgique	6 %
Danemark	2,61 %	Danemark	3,6 %
Irlande	0,99 %	Irlande	0,5 %
Grèce	0,81 %	Grèce	0,25 %
Luxembourg	0,24 %	Luxembourg	0,35 %

A court terme, il conviendra de préciser de quelle manière le « trop-perçu » par Londres, au titre de 1980 et 1981 (soit environ 1 milliard d'ECU) serait pris en compte dans l'hypothèse où le déficit net britannique, au titre de 1982, dépasserait les prévisions actuelles (1 530 millions d'ECU).

**L'accord du 25 mai, malgré ses limites évidentes, représente un progrès indéniable dans la mesure où a été amorcée une réelle dégressivité dans l'aide communautaire.** Cela est vrai en particulier pour la France dont la participation à ces mesures de solidarité pourrait ainsi passer de 2,5 milliards de francs en 1981 à moins de 2 milliards de francs en 1982, montant lui-même inférieur au versement au titre de 1980 (2,1 milliards d'ECU).

\*  
\* \*

A l'évidence, plus de dix ans après la signature du traité d'adhésion du Royaume-Uni la question reste posée de l'intégration économique, politique, voire psychologique de la Grande-Bretagne dans les Communautés.

Avec un courage politique qu'il convient de saluer, le Président de la République française n'a pas hésité à s'interroger publiquement sur le rôle que le Royaume-Uni entend jouer dans l'Europe des Dix et à lancer un sérieux avertissement au gouvernement dirigé par Mme Thatcher (1).

En dernière analyse c'est bien en effet la présence ou la nature de la présence de la Grande-Bretagne dans la Communauté européenne qui est en cause. Le Royaume-Uni ayant fait savoir qu'il entendait rester membre à part entière de la Communauté, il lui reste à apporter la preuve de sa capacité et de sa volonté d'accepter les règles du jeu communautaire.

**Si les négociations qui vont s'ouvrir à l'automne révélaient une incompréhension mutuelle entre la Grande-Bretagne et ses partenaires, il conviendrait, comme M. Cheysson, Ministre des Relations extérieures, l'a indiqué, de discuter des aménagements éventuels à apporter au traité d'adhésion.** L'Europe à plusieurs vitesses ou l'Europe à géométrie variable est d'ores et déjà une commodité.

Sera-t-elle demain une nécessité ?

---

(1) Déclaration faite à Alger le 19 mai 1982.

## CHAPITRE II

### **La relance de la construction politique de l'Europe.**

Dans son précédent rapport d'information, la Délégation avait noté le regain d'intérêt manifesté par certains Etats membres pour une nouvelle avancée dans la voie de la construction politique de l'Europe. De fait, le projet d'Acte européen présenté par les gouvernements allemand et italien, en novembre 1981, a fait l'objet d'un examen approfondi qui devrait théoriquement déboucher à bref délai sur l'adoption d'un texte affirmant, de manière solennelle, la volonté des chefs d'Etat ou de gouvernement d'orienter davantage la construction de l'Europe en fonction de ses objectifs politiques et de lui donner des structures de décision plus efficaces.

On voudrait espérer en particulier que l'Acte européen clarifie la question, de plus en plus controversée, des règles de vote au sein du Conseil : en effet, la décision prise le 18 mai de fixer les prix agricoles de campagne à la majorité qualifiée a relancé le débat sur la valeur juridique et la portée politique de l'arrangement de Luxembourg de 1966.

Par ailleurs, le Parlement européen a élaboré un projet de procédure électorale uniforme en vue du scrutin de juin 1984.

C'est assez dire combien la période récente a été riche en propositions et en discussions portant à la fois sur l'étendue de la coopération entre les Etats membres et sur la structure et le fonctionnement des institutions européennes.

#### A. — L'ÉTENDUE DE LA COOPÉRATION ENTRE LES ÉTATS MEMBRES

Le trait le plus frappant du projet d'Acte européen est la volonté de parvenir à une politique étrangère commune et d'ouvrir de nouveaux espaces de coopération, en particulier en matière de sécurité. Cet élargissement de la coopération intergouvernementale s'opérerait sans élaboration d'un traité.

##### 1. — Des objectifs ambitieux.

Les signataires sont en effet invités à affirmer les buts suivants :

« — renforcer et continuer à développer, dans les conditions fixées par les traités de Paris et de Rome, les Communautés européennes en tant que base de la construction européenne ;

« — permettre aux Etats membres, grâce à une politique étrangère commune, de se présenter et d'agir dans le monde en commun... ;

« — une concertation dans les questions relevant de la politique de sécurité et la fixation de positions européennes communes dans ce domaine pour sauvegarder l'indépendance de l'Europe, protéger ses intérêts vitaux et renforcer sa sécurité ;

« — une coopération culturelle étroite entre les Etats membres...

« — une harmonisation et une uniformisation d'autres domaines de la législation des Etats membres ;

« — un renforcement et un élargissement des activités exercées en commun par les Etats membres pour faire face, grâce à des actions concertées, aux problèmes internationaux de l'ordre public, aux manifestations de violence grave, au terrorisme et, d'une façon générale, à la criminalité internationale. »

La réalisation de ces buts incomberait aux Etats membres, soit dans le cadre des Communautés européennes, soit dans celui de la coopération politique européenne.

**Les moyens préconisés tempèrent cependant quelque peu le caractère audacieux des buts poursuivis.**

Ainsi, en matière de politique étrangère, aucune innovation fondamentale n'est réellement proposée par rapport aux pratiques actuelles de consultation et de concertation, mise à part l'extension de la compétence du Conseil des Ministres des Affaires étrangères aux questions de coopération politique.

Par ailleurs, dans le domaine de la sécurité, il est indiqué que la concertation doit promouvoir une approche uniforme. On est loin de l'objectif tendant à fixer des « positions européennes communes ».

**L'élargissement éventuel de la coopération au domaine de la sécurité constitue l'une des difficultés majeures à surmonter entre les Dix.**

Actuellement, les Etats membres ne se concertent que sur les questions de sécurité directement liées à la politique étrangère (C. S. C. E., désarmement). La France a clairement indiqué qu'elle ne pourrait accepter que les problèmes de défense proprement dits soient examinés dans le cadre de l'Europe des Dix. Pour le Gouvernement français, l'Union de l'Europe occidentale (U. E. O.), seule organisation européenne (réunissant les six pays fondateurs de la C. E. E. et le Royaume-Uni) compétente en matière de défense, doit

être le cadre des discussions sur la sécurité (1). De fait, le document soumis aux ministres par le groupe *ad hoc* chargé d'examiner le projet germano-italien comporte des réserves, notamment de la part du Danemark, de l'Irlande et de la France, en ce qui concerne « une concertation accrue dans le cadre de la coopération politique sur les aspects politiques et certains aspects économiques de la sécurité pour favoriser l'élaboration de positions communes afin de préserver l'indépendance de l'Europe, protéger ses intérêts vitaux et renforcer sa sécurité ».

## 2. — Une démarche pragmatique.

Formulant un certain nombre de principes et énumérant une série d'adaptations des structures existantes, le projet d'acte est destiné à être signé, de manière solennelle, par tous les chefs d'Etat ou de gouvernement. Même si ce document n'a pas pour objet et ne saurait avoir pour effet de modifier ou de compléter les traités existants, il ouvre cependant une perspective : cinq ans après sa signature, les chefs d'Etat ou de gouvernement soumettraient l'Acte européen à une révision générale dans le but de rassembler les progrès réalisés dans la construction européenne dans un traité sur l'Union européenne.

Pour une analyse plus détaillée des propositions formulées par la R. F. A. et l'Italie, votre Rapporteur renvoie au tome II du présent rapport et aux conclusions présentées à ce sujet par M. Jacques Genton.

### B. — LA STRUCTURE ET LE FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

Dans le domaine institutionnel, les auteurs du projet d'Acte européen proposent une réforme pragmatique, équivoque et complexe reposant sur cinq grands principes :

— la réunion sous la responsabilité du Conseil européen des structures de décision des Communautés européennes et de la coopération politique européenne ;

— la suppression de la dichotomie entre affaires communautaires et coopération politique, par l'élargissement de la compétence du Conseil des Ministres des Affaires étrangères au domaine de la coopération politique, dans le respect de la spécificité des procédures applicables aux deux types de matières ;

---

(1) Voir à ce sujet les déclarations de M. Claude Cheysson, Ministre des Relations extérieures : « ... Il y a donc de bonnes raisons pour que les Européens discutent entre eux de sécurité, d'autant qu'il y a chez tous, même les Anglais, une volonté de valoriser l'Europe des Dix. Cela dit, la Communauté est limitée par les traités et par la répugnance de l'Irlande, qui ne fait pas partie de l'Alliance atlantique, à discuter de stratégie. Alors, il y a eu l'U.E.O. ; puisque les Européens veulent parler sécurité, il faut réveiller l'U.E.O. ». (*Le Monde* du 3 décembre 1981.)

— la multiplication des Conseils des ministres compétents dans les nouveaux espaces de coopération intergouvernementale (affaires culturelles, justice) ;

— l'amélioration du processus décisionnel au sein du Conseil des Communautés ;

— l'accroissement du rôle de l'Assemblée dans la vie des Communautés.

Ces diverses propositions étant analysées en détail dans le second tome du rapport, on se contentera ici de rappeler les problèmes soulevés par l'usage du « droit de veto » au sein du Conseil, et les perspectives ouvertes par le renforcement du rôle de l'Assemblée. Il s'y ajoute par ailleurs le projet de procédure électorale uniforme élaboré par le Parlement européen, projet qui s'inscrit, lui aussi, dans la perspective de l'unification politique de l'Europe.

### 1. — Les règles de vote au sein du Conseil.

Les règles de vote applicables au sein du Conseil des Communautés figurent à l'évidence parmi les questions institutionnelles les plus controversées sur le plan politique, les plus délicates sur le plan du droit, et les plus décisives pour l'efficacité du processus décisionnel.

Avant de rappeler les propositions formulées à cet égard dans le plan Genschel-Colombo et les données du débat ouvert le 18 mai 1982, à la suite de fixation des prix agricoles, il apparaît opportun d'indiquer, très succinctement, par quelles dérives successives l'unanimité est devenue en fait la règle au sein du Conseil.

#### a) *Du droit au fait.*

Pour faire bref sans être inexact, l'on peut dire qu'hormis les cas particuliers dans lesquels l'unanimité est requise ou pour lesquels la majorité simple suffit, les traités de Rome prévoient un vote à la majorité qualifiée (1), les voix des Etats étant affectées d'une pondération (2). Cette procédure exige d'obtenir un large accord au sein du Conseil, sans toutefois qu'un Etat puisse à lui seul empêcher que la décision soit prise.

En fait, ces règles n'ont jamais été appliquées conformément aux traités : la crise politico-institutionnelle de 1965 entre la France et ses partenaires s'est en effet dénouée par ce que l'on appelle à tort un compromis, puisqu'il s'agit en fait d'un constat de désaccord.

---

(1) Articles 148/C. E. E. et 118/C. E. E. A.

(2) La pondération est la suivante : France, R. F. A., Italie, Royaume-Uni (10), Belgique, Pays-Bas, Grèce (5), Danemark, Irlande (3), Luxembourg (2).

Les délibérations sont acquises si elles ont recueilli au moins quarante-cinq voix lorsqu'elle doivent être prises sur proposition de la Commission, quarante-cinq voix exprimant le vote favorable d'au moins six Etats membres dans les autres cas.

L'accord entre les partenaires portait sur la recherche du consensus lorsque des intérêts importants d'un ou plusieurs Etats membres sont en jeu, et le désaccord sur l'attitude à adopter en cas de divergence persistante. Tandis que ses partenaires ont estimé qu'il conviendrait alors de passer au vote dans les conditions prévues par le traité, la France a maintenu qu'en tout état de cause la décision ne pourrait être qu'unanime quand seraient en jeu des intérêts très importants d'un Etat membre.

Ces positions sont constatées dans une résolution d'ordre interne, qui n'a pas modifié les traités, mais a été appliquée en fait au-delà de ce que prévoyait l'arrangement de 1966. Elle a été dévoyée de deux manières : par l'usage systématique de la « réserve de souveraineté » contenue dans le texte de 1966 ; par l'invocation d'un intérêt national très important, même lorsque ce dernier n'était pas directement lié au sujet en discussion. Cette évolution a entraîné une triple conséquence :

— le renforcement des éléments intergouvernementaux dans les Communautés ;

— le blocage du mécanisme décisionnel ;

— l'affaiblissement du rôle des partenaires du Conseil : la Commission a perdu la position de force que lui attribuaient les traités et, corrélativement, le régime de responsabilité parlementaire s'est trouvé déséquilibré.

Par ailleurs, bien que n'ayant pas porté révision des traités, l'arrangement de 1966 a acquis une sorte de force institutionnelle, du fait de l'acte d'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté.

b) *L'échec des tentatives de régulation du « droit de veto ».*

Bien que les chefs d'Etat ou de gouvernement eussent estimé en décembre 1974 qu'il convenait de renoncer à la pratique qui consiste à subordonner au consentement unanime des Etats membres la décision sur toute question, cette déclaration est restée lettre morte et les propositions formulées par les Sages dans leur rapport sur les Institutions européennes (1979), ou par le Gouvernement français dans son mémorandum d'octobre 1981, n'ont pas davantage connu, à ce jour, de suite concrète.

Le projet d'Acte européen, pour sa part, s'inspirant de suggestions antérieures, propose qu'un Etat ne puisse s'opposer à la prise d'une décision au sein du Conseil qu'à titre exceptionnel, en invoquant des intérêts vitaux et en justifiant son attitude concrètement et par écrit. Si cet Etat persistait dans son attitude, le Conseil s'abstiendrait de décider.

Quoique relativement timides et partielles, ces suggestions étaient toujours à l'étude lorsque la décision prise le 18 mai 1982 de recourir au vote à la majorité qualifiée pour la fixation des prix agricoles afin de contourner le blocage britannique a introduit une donnée nouvelle bien que limitée dans la sempiternelle controverse sur les votations au sein du Conseil.

c) *Portée et limites de la décision du 18 mai 1982.*

Espérant que la politique d'obstruction lui réussirait en 1982 aussi bien qu'en 1980, le Gouvernement britannique opposait son veto à la fixation des prix agricoles de la campagne 1982-1983. Sur le fond, cette attitude négative était présentée comme le résultat de réserves portant sur plusieurs points techniques : le coût jugé excessif des mesures supplémentaires pour le vin, pour les agrumes et pour la Grèce et l'insuffisance des dispositions en faveur de la viande bovine. Cet habillage communautaire ne trompait personne : la Grande-Bretagne était disposée à accepter l'ensemble de ces mesures, en échange de la reconnaissance d'un droit quasi permanent à compensation financière. La détermination des partenaires du Royaume-Uni, et en particulier de la France, a permis de faire échec à cette attitude qui compromettrait le fonctionnement normal de la Communauté.

Après de multiples et infructueuses tentatives de conciliation, le président en exercice du Conseil, M. de Keersmaeker, exerçant la présidence du Conseil au nom de la Belgique, décidait le 18 mai, en application de l'article 43 du traité instituant la C. E. E. (1), de mettre aux voix les soixante-deux propositions de règlement concernant les prix agricoles et les mesures connexes. Trois Etats membres ont refusé de participer au vote : le Royaume-Uni qui avait en vain tenté de faire valoir un intérêt national vital ; le Danemark et la Grèce qui ont estimé, pour leur part, que l'arrangement de Luxembourg ayant été invoqué par un Etat membre, le Conseil ne pouvait statuer à la majorité qualifiée. Le compromis proposé par la Commission ayant recueilli les quarante-cinq voix de la majorité qualifiée — dont celles de la France — a été réputé adopté. Ainsi, pour la première fois dans l'histoire des Communautés, les prix agricoles ont-ils été fixés à la majorité qualifiée. La France a, pour ce qui la concerne, fait la déclaration suivante :

*« Les décisions que le Conseil doit prendre sont les décisions annuelles imposées par les traités et dont l'objet est d'assurer le fonctionnement normal des organisations de marché dont dépend le niveau de vie des agriculteurs. Le compromis de Luxembourg a*

---

(1) L'article 43/C. E. E. relatif à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique agricole commune dispose que le Conseil statue à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée.

*pour objet d'assurer à chaque Etat membre qu'aucune décision ne peut lui être imposée s'il estime que ses intérêts essentiels sont en jeu. Cela n'est pas contesté. Mais il n'a jamais eu et ne peut avoir pour objet de permettre à un Etat membre de paralyser le fonctionnement normal de la Communauté, avec la conséquence d'en altérer fondamentalement l'esprit et les règles. »*

Si elle n'a pas provoqué de crise institutionnelle, la décision du 18 mai a néanmoins ouvert une polémique entre le Royaume-Uni et ses partenaires. Par ailleurs, la plupart des Etats membres sont désormais conduits à préciser leur position à l'égard des arrangements de Luxembourg.

Laissant aux juristes et aux historiens le soin de tirer tous les enseignements de la journée du 18 mai 1982, dans laquelle certains voient déjà une date capitale pour la Communauté, votre rapporteur voudrait, à la lumière des récents événements, présenter quelques remarques à propos du pseudo-compromis de Luxembourg.

On peut en premier lieu constater que la thèse britannique faisant état d'une violation des arrangements de Luxembourg n'est pas fondée. Sans doute, le traité d'adhésion dispose-t-il que les nouveaux Etats membres se trouvent dans la même situation que les Etats membres originaires à l'égard des déclarations, résolutions ou autres prises de position du Conseil (1). Mais ce texte ne précise nullement à quelle interprétation de l'« arrangement » la Grande-Bretagne a souscrit : celle de la France en faveur du « veto absolu » ou celle de ses partenaires en faveur du « veto suspensif ». En revanche, on peut considérer que c'est l'attitude britannique elle-même qui constituait une entorse grave à l'esprit du « compromis de 1966 » ; celui-ci n'a jamais été conçu comme un instrument de marchandage mais comme un mécanisme visant à protéger dans des cas bien précis la souveraineté des Etats. Il est heureux que la tentative de détournement de procédure se soit retournée contre son auteur. La décision du 18 mai 1982 devrait faire jurisprudence à cet égard et **il devrait être acquis qu'un Etat membre ne pourra plus invoquer un intérêt vital pour une raison qui ne serait pas en liaison directe avec le sujet en discussion.**

La deuxième observation a pour objet de souligner que **les arrangements de Luxembourg ne sauraient, à notre avis, être tenus pour caducs depuis le 18 mai dernier.** Cela veut dire qu'à l'avenir, un Etat membre serait tout à fait fondé à demander l'application de la règle de l'unanimité dans l'hypothèse où l'un de ses intérêts réellement essentiels serait directement mis en jeu. Le Président de la République française l'a affirmé de manière très claire : « La

---

(1) Article 3, paragraphe 3, de l'acte relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations des traités.

France ne renonce ni à la règle de l'unanimité quand il s'agit d'un intérêt vital, ni au traité de Rome, car c'était bien le traité de Rome, c'est-à-dire l'existence même de la Communauté, qui était en jeu à Bruxelles. » (1).

Et le Ministre délégué chargé des affaires européennes a précisé : « Nous pouvons tout à fait l'an prochain, à propos de la fixation des prix agricoles, nous situer dans le cadre du compromis de Luxembourg » (2).

La troisième et dernière remarque portera sur **la nécessité de clarifier de manière définitive les arrangements de Luxembourg**. Sur de nombreux points en effet des divergences d'interprétation existent entre les partenaires, tant en ce qui concerne la portée du « compromis de 1966 » qu'en ce qui concerne ses modalités. Ainsi les Pays-Bas ont-ils déclaré de manière explicite leur hostilité à l'« accord de désaccord » alors que la plupart des autres Etats membres (la France, la R. F. A., ...) y souscrivent toujours. Par ailleurs, d'autres questions demeurent actuellement sans réponse uniforme : qui est juge de l'intérêt vital d'un Etat membre ? Quelle peut être la durée du délai raisonnable en vue de la recherche d'un consensus ?

L'élaboration de l'Acte européen fournit l'occasion tant attendue de préciser les règles de vote au sein du Conseil et de trouver enfin un équilibre satisfaisant entre la légitime protection des intérêts essentiels des Etats membres et l'indispensable efficacité du processus décisionnel des Communautés.

## 2. — Le rôle de l'Assemblée.

Dans le projet d'Acte européen, diverses propositions concrètes sont formulées, tendant à renforcer le rôle de l'Assemblée, et notamment :

— l'extension des compétences du Parlement européen au domaine de la sécurité ;

— l'élargissement de la procédure de concertation aux actes législatifs importants, autres que ceux ayant des implications financières notables (3) ;

— la consultation du président de l'Assemblée avant la désignation du Président de la Commission, et l'organisation d'un débat d'investiture après nomination de la Commission ;

---

(1) Déclaration faite à Alger le 19 mai 1982.

(2) Propos cités dans *Le Point* n° 505 du 24 mai 1982.

(3) Il s'agirait de confirmer dans un document public la teneur de l'engagement pris par le Conseil d'étendre à tous les actes qui ont une portée générale la procédure d'information et de consultation applicable aux actes communautaires ayant une incidence financière (lettre en date du 22 juillet 1970 adressée par M. Walter Scheel, président en exercice du Conseil, à M. Mario Scelba, président du Parlement européen).

— la consultation de l'Assemblée avant l'adhésion ou l'association d'autres Etats et avant la conclusion d'accords internationaux par la Communauté ;

— le resserrement des liens avec le Conseil européen.

Les divergences entre Etats membres portent sur presque tous les aspects des propositions contenues dans le projet d'Acte européen.

En ce qui concerne la *procédure de concertation*, certaines délégations estiment que l'amélioration de son fonctionnement doit précéder son extension ; par ailleurs, le Danemark est défavorable à la possibilité de contacts exploratoires entre l'Assemblée et le Conseil avant que ce dernier ait défini une « orientation commune » ; enfin des divergences existent quant au délai à retenir pour la clôture de la concertation. De manière générale, le Danemark est très réservé sur le principe même d'une révision de la procédure, car il redoute une modification de l'équilibre institutionnel actuel.

Pour ce qui est de l'intervention de l'Assemblée dans la nomination des membres de la Commission une grande incertitude règne en ce qui concerne la formule à retenir : débat d'investiture donnant lieu à discussion du programme de la Commission, débat de confiance ou simple débat.

S'agissant de l'association de l'Assemblée aux actes précédant l'adhésion d'un nouvel Etat membre, la question n'est pas résolue de savoir si le Parlement européen serait consulté ou entendu.

Ces discussions sur la terminologie peuvent paraître byzantines. Elles sont cependant très révélatrices du clivage existant entre ceux des partenaires qui veulent accroître les *pouvoirs* de participation et de contrôle de l'Assemblée (R. F. A., Italie, Belgique et Pays-Bas) et ceux qui acceptent seulement de lui offrir de nouvelles *possibilités* de renforcer son influence dans la vie des Communautés. On rappellera à ce sujet que dans son mémorandum d'octobre 1981, la France avait souligné l'utilité d'une réflexion sur les relations du Conseil avec le Parlement européen. Le gouvernement français avait fort opportunément souligné que cette réflexion devrait tenir compte « du souhait de l'Assemblée de pouvoir intervenir plus activement dans le processus législatif de la Communauté ».

### 3. — Le projet de procédure électorale uniforme.

Il est un domaine — et un seul — où les traités ont dévolu à l'Assemblée un droit d'initiative en matière normative : c'est celui des « projets en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct, selon une procédure uniforme dans tous les Etats membres » (art. 138, § 3, C. E. E.).

Incapable de s'accorder sur un mode de scrutin, mais soucieux de ne pas retarder les premières élections directes, le Conseil avait décidé, dans l'acte du 20 septembre 1976, que la procédure électorale serait régie, dans chaque Etat membre, par des dispositions nationales et ce, jusqu'à l'entrée en vigueur d'une procédure uniforme, pour laquelle l'Assemblée devait élaborer un projet.

Le 10 mars 1982, moins de trois ans après sa constitution, la nouvelle Assemblée a adopté à une large majorité (cent trente-huit voix pour, soixante-dix-sept contre et vingt-quatre abstentions) une proposition traduisant un progrès limité vers une procédure réellement uniforme (1). Toutefois, le scrutin de 1984 ne se déroulera selon de nouvelles règles que si le Conseil arrête cette procédure avant la fin de la présente année, ce qui apparaît, pour le moins, incertain.

### **Un projet traduisant un progrès limité vers une procédure réellement uniforme.**

Conformément à l'option suggérée par la Commission politique (2), le projet élaboré par l'Assemblée écarte provisoirement, dans un souci de réalisme, de nombreux problèmes délicats tels que les incompatibilités, les conditions d'admission des candidatures, le cautionnement, le contentieux électoral, etc.

Il se limite pour l'essentiel à deux grandes catégories de dispositions : celles relatives au mode de scrutin proprement dit, et celles concernant le droit de vote (actif et passif) pour lesquelles sont prévues des règles « uniformes » et non pas « identiques ».

a) *Le mode de scrutin : le choix de la proportionnelle au plan régional assorti de la possibilité de dérogations (articles 1 à 4).*

Suivant l'avis du rapporteur, M. Jean Seitlinger (P. P. E., F.), l'Assemblée a marqué sa préférence pour un système fondé sur la représentation proportionnelle dans un cadre régional (art. 2, § 1 et 2). Le choix du scrutin proportionnel répond au souci d'assurer la représentation des principales forces politiques dans tous les Etats membres. En 1979, seul le Royaume-Uni a appliqué le système du scrutin majoritaire pour les élections européennes.

---

(1) Résolution relative à un projet de procédure électorale uniforme pour l'élection des membres du Parlement européen. 10 mars 1982.

(2) Rapport fait au nom de la Commission politique par M. Jean Seitlinger (document 1-923 81 en date du 23 février 1982).

Le choix de circonscriptions plurinominales de trois à quinze sièges a pour objectif de personnaliser les élections en rapprochant l'élu des électeurs. Ainsi, dans un pays comme la France, qui compte quatre-vingt-un représentants, y aurait-il théoriquement la possibilité de dessiner, soit vingt-sept circonscriptions de trois sièges chacune, soit six ou sept circonscriptions avec, entre les deux formules, toutes les variantes possibles.

Les autres dispositions prévues dans le projet sont les suivantes (art. 2, § 3 à 5 et art. 3) :

— apparemment des listes (au niveau national) et vote préférentiel facultatif ;

— répartition des sièges entre les listes selon la méthode de Hondt, les sièges étant répartis au niveau national et attribués, dans chaque circonscription, en fonction des voix obtenues. Par ailleurs, la création d'un « seuil » pour l'attribution des sièges à une liste est laissée à l'appréciation de chaque Etat membre (art. 4, § 1).

Sur de nombreux points, ce dispositif apparaît donc peu contraignant pour les Etats membres.

Il est en outre assorti de ce que l'on pourrait appeler une « clause de souplesse » dont on peut se demander si, dans les faits, elle ne risque pas de vider de son contenu l'effort d'uniformisation entrepris par ailleurs. Le projet dispose, en effet, en son article 4 : « En vue de tenir compte de particularités géographiques ou ethniques reconnues par la Constitution d'un Etat membre, des mesures dérogoratoires aux dispositions des articles 2 et 3 peuvent être prises par cet Etat membre. » Censée tenir compte de la situation particulière de certains territoires au sein de la C. E. E. (Groenland, Berlin-Ouest, îles anglo-normandes, etc.), cette disposition ne donne-t-elle pas en fait à chaque Etat « la possibilité souveraine de se soustraire aux dispositions prévues » ? M. Seitlinger a souligné que l'article 4 n'était pas une « porte ouverte » permettant aux Etats membres d'échapper aux règles uniformes, mais la Commission juridique n'a pas partagé ce bel optimisme.

b) *Les autres aspects de la procédure électorale :  
un dispositif manquant de cohérence.*

En se prononçant sur des amendements relatifs au droit de vote — actif et passif — l'Assemblée a introduit une anomalie de taille et une innovation singulière.

Un amendement présenté par les conservateurs britanniques a éliminé un paragraphe du texte initial qui demandait aux Etats membres d'accorder le droit de vote aux ressortissants d'un autre Etat membre résidant sur leur territoire depuis au moins cinq ans.

De manière tout à fait paradoxale, et même contradictoire, ce droit de vote, refusé à titre passif, a été accordé par ailleurs à titre actif (éligibilité) à tout citoyen d'un Etat membre de la Communauté, s'il est installé depuis cinq ans dans un pays autre que celui de sa nationalité.

Par ailleurs, en prévoyant que « les Etats membres accordent le droit de vote à leurs citoyens, indépendamment de leur lieu de résidence si cette résidence se situe dans un Etat membre de la Communauté européenne », le texte de l'Assemblée aurait pour effet de priver les ressortissants français et italiens résidant hors de la Communauté de la possibilité qu'ils ont actuellement de participer au scrutin européen.

**Un projet dont l'application lors des élections de 1984 apparaît pour le moins problématique.**

Le Conseil s'est livré, le 26 avril, à un premier échange de vues sur le projet transmis par l'Assemblée.

En ce qui concerne la procédure, un groupe à haut niveau a été chargé d'examiner le texte et de faire rapport régulièrement au Comité des représentants permanents (C. O. R. E. P. E. R.).

Compte tenu des délais de ratification par les Etats membres, la procédure électorale uniforme, pour être applicable en 1984, devrait être définie par le Conseil d'ici à la fin de l'année.

Or, le traité prescrit à cet égard l'unanimité au Conseil. Deux Etats membres au moins pourraient formuler certaines réserves à l'égard du projet élaboré par l'Assemblée.

*Le Royaume-Uni* était, et demeure, hostile à l'introduction du scrutin proportionnel, fût-ce pour les seules élections européennes. Dans leur grande majorité, les représentants britanniques, conservateurs ou travaillistes, ont d'ailleurs voté contre le projet présenté par M. Seitlinger.

Pour ce qui concerne *la France*, deux objections de nature juridique risquent d'être formulées à l'encontre du projet de l'Assemblée. La première concerne le découpage du territoire en circonscriptions.

On se souviendra, en effet, que dans sa décision du 30 décembre 1976, le Conseil constitutionnel avait jugé que les textes communautaires et nationaux, relatifs aux élections directes, ne devaient pas remettre en cause l'indivisibilité de la République, réaffirmée

à l'article 2 de la Constitution (1). A la suite de cette décision, la loi électorale avait stipulé que la France formerait une circonscription électorale unique.

En réponse à une question écrite, le Gouvernement a rappelé récemment que si le mode de scrutin ayant fait l'objet de la loi du 7 juillet 1977 devait être changé « il serait tenu compte de la décision du Conseil constitutionnel du 30 décembre 1976 » (2).

Il reste cependant à préciser l'interprétation à donner à la décision du Conseil constitutionnel. Le législateur a estimé que le cinquième considérant interdisait tout découpage électoral interne. On peut toutefois se demander si la Haute juridiction constitutionnelle n'a pas seulement visé le problème de la création d'éventuelles circonscriptions électorales transfrontalières.

Il resterait également à déterminer si la proposition de l'Assemblée porte atteinte à l'indivisibilité du territoire. On pourrait trouver des arguments contraires dans le fait que la répartition des sièges au profit de chaque liste est *d'abord* effectuée en prenant en compte le total des voix obtenues par cette liste au *niveau national*. Les sièges attribués aux listes « sont *ensuite* répartis entre les mandats, dont le nombre est fixé pour chaque circonscription, en fonction du nombre de voix obtenues par des listes de circonscriptions ».

La seconde question soulevée par le projet du Parlement européen a trait à la reconnaissance par chaque Etat membre de l'éligibilité des ressortissants des autres Etats membres de la C. E. E. qui résident sur son territoire depuis au moins cinq ans.

Une telle réforme peut apparaître souhaitable à terme sur le plan politique, dans la mesure où elle ferait réaliser un bond en avant vers une « citoyenneté européenne ». Elle n'en pose pas moins de sérieux problèmes juridiques, voire constitutionnels, pour un pays comme la France.

L'octroi du droit de vote aux ressortissants des autres Etats membres, même sous condition de résidence, soulèverait des difficultés analogues dans la mesure où notre Constitution, dans son article 3, quatrième alinéa, réserve la qualité d'électeurs aux seuls nationaux.

---

1) Le cinquième considérant de cette décision se lit comme suit :

\* Considérant que l'engagement international du 20 septembre 1976 ne contient aucune stipulation fixant, pour l'élection des représentants français à l'Assemblée des Communautés européennes, des modalités de nature à mettre en cause l'indivisibilité de la République, dont le principe est réaffirmé à l'article 2 de la Constitution ; que les termes de « procédure électorale uniforme » dont il est fait mention à l'article 7 de l'acte soumis au Conseil constitutionnel ne sauraient être interprétés comme pouvant permettre qu'il soit porté atteinte à ce principe ; que, de façon générale, les textes d'application de cet acte devront respecter les principes énoncés ci-dessus ainsi que tous autres principes de valeur constitutionnelle.

(2) Réponse à la question écrite n° 9977 de M. Michel Debré, *Journal officiel*, A. N., questions et réponses, 29 mars 1972.

## SECTION II

### LES DEVELOPPEMENTS INTERNES DE LA COMMUNAUTE

#### CHAPITRE PREMIER

##### **Le fonctionnement et les perspectives d'évolution du S. M. E.**

Le système monétaire européen mis en place en mars 1979, sur la base d'un schéma annoncé en juillet 1978 à Brême et adopté à Bruxelles en décembre de la même année, a maintenant trois ans d'existence.

Bien que ses résultats se soient révélés globalement satisfaisants au regard des objectifs qui lui ont été assignés, il a cependant paru plus sage de reporter le passage à la phase institutionnelle originellement prévu pour le printemps 1981.

Sans doute, faut-il souligner que la concertation entre les banques centrales européennes a permis une *gestion ordonnée des taux de change dans une conjoncture économique et financière internationale particulièrement troublée*, puisqu'elle a été marquée par la succession d'un second choc pétrolier en 1979 et d'un véritable choc monétaire par suite de la hausse d'une monnaie américaine dopée par des taux d'intérêt artificiellement élevés : des ajustements de parités ont pu être faits « à froid » pour tenir compte de l'évolution respective de la compétitivité des économies européennes.

Le cinquième réajustement monétaire intervenu en février 1982, dont on va, en premier lieu, rappeler le contenu, constitue un nouvel exemple de cette *souplesse du système monétaire européen*.

En revanche, force est de constater que la **gestion ordonnée des taux de change ne peut pas encore s'appuyer sur une véritable convergence des politiques économiques.**

Certes, les craintes manifestées par la Bundesbank de voir sa politique monétaire mise en péril pour soutenir des taux de change dépourvus de réalisme ne se sont pas confirmées. On doit admettre que le *facteur de stabilité* le plus important a sans doute été la *faiblesse du Deutschemark* du fait de la profonde détérioration de la balance des paiements courants allemands depuis 1978.

Dans ces conditions, le rétablissement prévisible de cette balance par suite de la restauration de la compétitivité allemande constitue une cause potentielle de difficultés pour la gestion du S. M. E. Il est clair que *les pressions spontanées à la hausse sur le Deutschemark ne peuvent que s'accroître, dès lors que la baisse des taux d'intérêt aux Etats-Unis s'amorçant, les capitaux flottants actuellement placés en dollars pourraient se reporter sur la monnaie allemande.*

Par ailleurs, d'autres pressions sur les taux de change vont s'exercer, qu'elles aient pour origines des *divergences structurelles* — difficultés de certains petits pays à économie ouverte — ou des *divergences conjoncturelles* — politique française de relance par la demande intérieure.

Cependant, les menaces semblent peser plus sur les rapports actuels des taux de change que sur l'avenir du S. M. E. dans son ensemble.

Le tableau ci-dessous, qui donne l'évolution depuis 1979 des taux d'inflation dans les trois plus grands pays participant au système, montre, à l'évidence, que des réajustements de change seront à plus ou moins court terme nécessaires.

Evolution de l'indice général des prix à la consommation en Allemagne, en France et en Italie.

(Base 100 en avril 1979.)

DATE	ALLEMAGNE	FRANCE	ITALIE
Avril 1979.....	100	100	100
Mai 1979.....	100,27	101,07	101,12
Juin 1979.....	100,82	101,92	101,94
Juillet 1979.....	101,45	103,27	102,82
Août 1979.....	101,55	104,33	104,06
Septembre 1979.....	101,82	105,18	106,76
Octobre 1979.....	102,09	106,46	108,76
Novembre 1979.....	102,46	107,10	110,23
Décembre 1979.....	102,91	107,95	112,23

DATE	ALLEMAGNE	FRANCE	ITALIE
Janvier 1980.....	103,46	110,01	115,81
Février 1980.....	104,55	111,22	117,81
Mars 1980.....	105,18	112,50	119,05
Avril 1980.....	105,82	113,78	120,93
Mai 1980.....	106,28	114,84	122,16
Juin 1980.....	106,82	115,43	123,28
Juillet 1980.....	107	117,33	125,51
Août 1980.....	107,10	118,39	127,10
Septembre 1980.....	107,10	119,53	129,51
Octobre 1980.....	107,28	120,81	131,75
Novembre 1980.....	107,91	121,66	134,51
Décembre 1980.....	108,55	122,73	136,16
Janvier 1981.....	109,46	124,08	138,74
Février 1981.....	110,28	125,28	141,33
Mars 1981.....	111,01	126,56	143,33
Avril 1981.....	111,74	128,27	145,21
Mai 1981.....	112,19	129,40	147,56
Juin 1981.....	112,74	130,68	149,21
Juillet 1981.....	113,19	132,88	150,09
Août 1981.....	113,56	134,59	151,50
Septembre 1981.....	114,10	136,15	153,67
Octobre 1981.....	114,47	137,78	156,32
Novembre 1981.....	115,01	139,06	159,14
Décembre 1981.....	115,38	139,84	160,79
Janvier 1982.....	116,38	141,26	163,08
Février 1982.....	116,65	142,76	165,49
Mars 1982.....	116,83	144,39	166,84
Avril 1982.....	117,38	146,16	168,25
Mai 1982.....	118,11	147,33	170,14

Source : O. S. C. E.

Si ces réalignements se font dans l'ordre, si les pays européens coopèrent dans le cadre des mécanismes de crédit, le S.M.E. conservera la *stabilité suffisante pour permettre des progrès vers l'Europe monétaire.*

C'est dans cette perspective que l'on peut regretter que le Conseil n'ait donné que des suites limitées aux propositions faites par la Commission en vue d'un approfondissement du S.M.E.

#### A. — LE RÉAMÉNAGEMENT DES TAUX PIVOTS

Le 21 février 1982, les Ministres et les gouverneurs des banques centrales des Etats membres ont décidé de modifier les cours pivots du franc belge, du franc luxembourgeois et de la couronne danoise comme suit : le franc belge et le franc luxembourgeois, d'une part, et la couronne danoise sont dévalués respectivement de 8,5 % et de 3 % par rapport aux autres monnaies participant au système.

Les nouveaux taux pivots ainsi que les cours d'intervention obligatoires s'établissent conformément au tableau ci-joint.

Il a été convenu qu'aucune modification des montants compensatoires monétaires ne serait proposée avant la conclusion de l'actuelle procédure de fixation des prix agricoles.

L'accord sur le franc belge a été reconnu comme s'inscrivant dans le cadre des mesures actuellement prises par le Gouvernement de la Belgique pour faire face aux problèmes structurels de l'économie de ce pays.

Sur le plan structurel, il faut en effet constater que pour un petit pays, l'existence d'un taux de change fixe avec son principal partenaire commercial — en l'occurrence la R.F.A. — est dans une certaine mesure la source de distorsions. L'alignement artificiel du franc belge sur le D.M. est un facteur de stabilisation des prix ; compte tenu du rythme de hausse des rémunérations, cela revient à faire importer par la Belgique une stabilité des prix qui n'est pas justifiée par les données fondamentales de son économie : les Belges ont pu ainsi bénéficier d'un niveau de revenu réel très élevé mais au prix d'une compression chronique des taux de profit, d'un taux de chômage très élevé et d'un déficit record des finances publiques. Cette baisse des taux de profits est alors, selon le F.M.I., un facteur de fragilité pour l'économie d'un pays comme la Belgique : non seulement elle conduit à la disparition des entreprises marginales mais encore elle empêche l'industrie d'investir et de se moderniser pour faire face, à moyen terme, à la concurrence étrangère.

B. — LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION :  
LA RÉUNION DU CONSEIL DU 15 MARS 1982

Le Conseil économie et finances du 22 février, qui a décidé du cinquième réalignement des taux pivots, avait confirmé les résolutions prises en décembre 1981 à Bruxelles selon lesquelles :

— il est impossible, pour l'instant, de passer à la phase définitive du S.M.E., c'est-à-dire de procéder à la création d'une autorité monétaire européenne et d'un Fonds monétaire européen :

— dans l'attente de cette phase pour l'ouverture de laquelle il n'est plus désormais prévu aucun délai, certains progrès significatifs peuvent être réalisés dans le fonctionnement du S.M.E.

**Cours-pivots des monnaies du S. M. E. (à partir du 22 février 1982).**

	AMSTERDAM en HFL.	BRUXELLES/ BRUSSEL en BFR/LFR.	FRANKFURT en DM.	KOBENHAVN en DKR.	LONDON en UKL.	DUBLIN en IRL.	PARIS en FF.	ROME en LIT.
<b>100 HFL :</b>								
Plus 2,25 % .....		1 710,25	92,525	313,140		26,279	237,06	51 845,0
Cours-pivot .....	100	1 672,16	90,4673	306,171	(1)	25,6944	231,789	48 827,2
Moins 2,25 % .....		1 634,95	88,455	299,36		25,1228	226,63	45 985,0
<b>100 BFR/LFR :</b>								
Plus 2,25 % .....	6,1165		5,533	18,726		1,57155	14,177	3 100,5
Cours-pivot .....	5,98027	100	5,41018	18,3098	(1)	1,53659	13,8616	2 920,0
Moins 2,25 % .....	5,847		5,290	17,903		1,50241	13,5535	2 750,0
<b>100 DM :</b>								
Plus 2,25 % .....	113,05	1 880,35		346,13		29,0480	262,05	57 308,0
Cours-pivot .....	110,537	1 848,37	100	338,433	(1)	28,4018	256,212	53 972,2
Moins 2,25 % .....	108,0775	1 807,30		330,91		27,7700	250,50	50 831,0
<b>100 DKR :</b>								
Plus 2,25 % .....	33,405	558,60	30,22			8,58300	77,42	16 933,0
Cours-pivot .....	32,6615	546,154	29,5497	100	(1)	8,39216	75,706	15 947,7
Moins 2,25 % .....	31,935	534,00	28,890			8,20550	74,02	15 020,0
<b>1 UKL :</b>								
Cours-pivot .....	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
<b>1 IRL :</b>								
Plus 2,25 % .....	3,9805	66,56	3,601	12,187			9,2265	2 017,75
Cours-pivot .....	3,8919	63,0792	3,5209	11,9159	(1)	1	9,02098	1 900,31
Moins 2,25 % .....	3,8055	63,6315	3,443	11,6509			8,8205	1 789,71
<b>100 FF :</b>								
Plus 2,25 % .....	44,125	737,80	39,920	135,09		11,3375		22 367,0
Cours-pivot .....	43,1428	721,415	39,0302	132,09	(1)	11,0853	100	21 065,3
Moins 2,25 % .....	42,1825	705,35	38,160	129,16		10,8387		19 839,5
<b>1 000 LIT :</b>								
Plus 6 % .....	2,17450	36,365	1,967	6,6580		0,55875	5,0405	
Cours-pivot .....	2,04804	34,2466	1,85281	6,2705	(1)	0,52623	4,74714	1 000
Moins 6 % .....	1,92875	32,255	1,745	5,9056		0,49560	4,4710	
<b>1 ECU :</b>								
Cours-pivot .....	2,67296	44,6963	2,41815	8,18382	(0,557037)	(0,686799)	6,19564	1 305,13

(1) Ne participe pas au mécanisme de change.

Le Conseil en a discuté le 15 mars et a constaté un consensus de principe sur certaines modifications des modalités du fonctionnement du S.M.E. proposées par la Commission.

En revanche, il n'y a pas eu de consensus sur celles des propositions relatives aux mécanismes de change en raison notamment des réserves émises par l'Allemagne.

#### Les propositions de la Commission.

Dans sa communication au Conseil, la Commission proposait de consolider les succès encore fragiles à mettre au compte du S.M.E. pour leur permettre de faire face aux chocs extérieurs et d'accroître la solidarité économique entre les pays membres :

En premier lieu, il s'agissait de *renforcer le rôle de l'ECU comme l'élément central du S.M.E.* et d'en faciliter l'usage privé.

**Le régime d'émission de l'ECU ne s'est pas révélé vraiment rationnel**, ce qui légitime le maintien des limites actuellement posées à son acceptabilité (1). En effet, la création d'ECU contre apports de réserve est apparue effectivement désordonnée et potentiellement inflationniste : par l'effet des règles de création de l'ECU définies par le S.M.E., les 27 milliards d'ECU créés en mars 1979 sont devenus près de 50 milliards en avril 1981, pour revenir à 42 milliards en février 1982.

La Commission suggère de déconnecter le volume des ECU émis des deux variables trop instables que sont le prix de l'or et le cours du dollar. Actuellement, à chaque renouvellement trimestriel des opérations de swaps, sont effectués des ajustements de volume pour tenir compte des variations de réserves détenues par chaque banque centrale et des ajustements en valeur pour tenir compte des variations de prix en ECU des actifs apportés. La Commission propose que la création d'ECU soit maîtrisée en conservant les mêmes ajustements en volume, mais en faisant jouer les ajustements en valeur non plus sur l'encours des ECU émis mais sur les quantités d'or et de dollars apportées au F.E.C.O.M. par les banques centrales (2).

---

(1) Il existe, essentiellement, deux limites à l'acceptabilité de l'ECU :

1° Aucune banque centrale n'est tenue d'accepter des ECU pour un montant supérieur à 50 % de son allocation ;

2° Les banques centrales n'ont l'obligation d'accepter des ECU que pour le règlement des interventions effectuées aux limites des marges de fluctuation.

(2) Dans le système actuel les ECU sont créés en contrepartie du transfert par voie de swaps (crédits croisés) d'une fraction déterminée — 20 % — des réserves en or et en dollars des pays membres.

Ainsi, si la valeur de l'or détenu par les banques centrales augmente, soit que le volume du stock se soit accru, soit que le prix de l'or ait augmenté, une plus grande quantité d'ECU sera créée. Inversement, en cas de diminution des avoirs en or, le nombre d'ECU diminuera.

Le nouveau système proposé par la Commission ne tient compte que des variations de stocks physiques : à prix constant, la création d'ECU ne devrait plus dépendre que des seules variations des quantités d'or détenues par les banques centrales. En cas de hausse du prix de l'or, il est alors prévu, non de créer plus d'ECU mais au contraire de réduire les quantités d'or apportées au F.E.C.O.M. par les banques centrales.

Une autre solution consisterait à allonger la période de référence pour l'estimation de l'or de six mois à deux ans.

Le risque inflationniste étant maîtrisé, on pourrait, selon la Commission, *encourager le bon usage de l'ECU* et, tout d'abord, en supprimant la limite actuelle d'acceptation de l'ECU dans le règlement d'opérations éligibles au financement à très court terme : actuellement une banque centrale ne peut être tenue d'accepter un règlement en ECU d'un montant supérieur à 50 % de ses créances et ce, seulement pour les interventions dites obligatoires, qui en pratique ne constituent qu'une faible part des interventions. En contrepartie, le pays créancier devrait recevoir une rémunération plus élevée sur sa position nette en ECU et être habilité à mobiliser une position créditrice pour la part de celle-ci qui excède 50 % de son allocation.

En outre, il importe, selon la Commission de **développer l'usage de l'ECU dans les circuits privés** en définissant cependant une « sorte d'appellation écu contrôlée » afin d'éviter tout abus qui pourrait altérer l'image de l'ECU. Les différentes institutions communautaires et la Banque européenne d'investissement devraient promouvoir l'utilisation la plus large de l'ECU dans leurs opérations de prêt et d'emprunt et dans leur comptabilité.

L'ECU devrait être doté dans les pays de la Communauté du **statut de devise privilégiée et bénéficiaire de la libre circulation** (1).

La Commission n'évoque pas à cet égard le problème de la simplicité et de la stabilité du panier des monnaies de référence, pourtant il est clair que l'ECU, fondé sur dix ou douze monnaies, est d'un maniement malaisé, notamment du point de vue des opérations de couvertures à terme et de calcul de taux d'intérêt auxquelles les banques devront procéder si elles entendent développer l'usage de l'ECU. A terme, l'objectif serait d'éviter partiellement le passage par les devises qui sont le support des règlements et d'effectuer l'adéquation directe de dépôts et d'actifs libellés en ECU pour la réalisation d'opérations de dépôts et de prêts et d'emprunt.

En second lieu, **en ce qui concerne la convergence, la Commission constate que la dispersion des taux d'inflation s'accroît** puisqu'ils vont de 6,5 % à 16,5 % **mais estime que ces évolutions auraient été encore plus défavorables en l'absence du S. M. E.** Afin

---

(1) On peut signaler que la France a fait un geste en faveur de l'ECU : par dérogation au contrôle des changes, les banques françaises, qui, normalement, ne peuvent prêter de francs à des non-résidents susceptibles éventuellement de les utiliser pour spéculer à la baisse, sont autorisées à prêter à ces non-résidents les francs correspondant à un crédit en ECU. Parallèlement, les résidents pourront obtenir des emprunts en ECU auprès d'établissements étrangers sans être limités par l'encadrement du crédit.

d'éviter que la persistance de ces divergences ne remette en cause l'existence même de ce système, la Commission propose d'**organiser une concertation plus active des politiques** :

— en discutant à intervalles réguliers des objectifs intermédiaires nationaux des politiques monétaires et du niveau des taux d'intérêt, au regard de leur compatibilité avec les objectifs de politique économique poursuivis en commun, sans affecter pour autant les responsabilités essentielles en ce domaine, et notamment celles des banques centrales ;

— en recensant les mesures et instruments de politique économique et monétaire incompatibles avec le bon fonctionnement du S.M.E., et dont l'emploi devrait être évité ;

— en établissant le principe de la libre circulation des capitaux libellés en ECU et en reconsidérant les restrictions aux mouvements de capitaux actuellement autorisées en application de clauses de sauvegarde ;

— en améliorant l'efficacité du suivi des politiques économiques menées par les Etats membres. Elles seraient appréciées, dans leurs résultats comme dans leurs moyens, par rapport à un ensemble d'indicateurs comparatifs et aux objectifs fixés d'un commun accord. Dès lors que des écarts significatifs apparaîtraient, il reviendrait à la Commission de faire pleinement usage des procédures de consultation et de recommandation existantes ;

— en mettant en place une procédure d'information et de surveillance mutuelle sur la situation des balances de paiements et l'endettement extérieur des Etats membres ; l'opportunité d'un recours précoce aux financements communautaires pourrait être appréciée dans ce contexte.

Sur le plan des relations extérieures, la Commission souhaite **favoriser l'avènement de la Communauté comme un pôle du système de monnaies de réserves multiples** qui est en train de se constituer. Cette ouverture sur l'extérieur pourrait se traduire à la fois par la recherche d'une attitude commune vis-à-vis des monnaies tierces et, notamment, du dollar et par la possibilité laissée aux opérateurs étrangers de détenir des ECU.

Il s'agirait, d'une part, *d'institutionnaliser les échanges de vues entre autorités européennes, américaines et japonaises* en cas d'évolutions économiques divergentes, d'organiser au niveau des autorités monétaires une coopération véritable en matière de taux de change et, d'autre part, de *coordonner les interventions des banques centrales* de la Communauté en monnaies tierces par une appréciation commune de leurs rapports de change avec l'ECU.

Dans la même optique, il importe enfin d'**organiser** l'utilisation des monnaies communautaires dans **les interventions intramarginales**. Actuellement, ce type d'interventions est soumis à la seule bonne volonté de la banque centrale dont la monnaie est demandée. A leur place sont effectuées des interventions en dollars qui ont souvent pour effet d'accentuer un mouvement indésiré de la monnaie américaine ou de nuire à la cohérence des attitudes des banques centrales participantes vis-à-vis du dollar. A défaut d'intervention, la monnaie menacée finit par atteindre sa limite bilatérale, point auquel les banques centrales interviennent pour des montants qui peuvent être largement supérieurs à ceux qu'il aurait été nécessaire de mobiliser pour renverser plus tôt la tendance.

La Commission propose que l'utilisation des monnaies communautaires dans les interventions intramarginales soit organisée conformément à l'esprit du système si une banque centrale intervenant à l'intérieur des marges est présumée pouvoir le faire en monnaies communautaires et avoir accès à la facilité de financement à très court terme, dès lors que sa monnaie franchit son seuil de divergence (ramené à 50 p. 100 pour les monnaies à bande de fluctuation élargie) ou qu'elle présente un écart bilatéral vis-à-vis d'une monnaie participante supérieur à 85 p. 100 de la marge autorisée. Les banques centrales émettrices des monnaies d'intervention auraient de leur côté la faculté de suspendre l'utilisation de leur monnaie si elle faisait obstacle à la conduite de leur politique monétaire interne. Toutefois, le dollar devrait continuer à être utilisé pour les interventions intramarginales dans les cas où le recours à cette monnaie permet à la fois de maintenir la cohésion du S.M.E. et d'infléchir une évolution jugée non souhaitable vis-à-vis du S.M.E.

D'autre part, la Commission propose **d'ouvrir le S.M.E. et la zone de stabilité monétaire qu'il constitue aux pays tiers** en autorisant notamment certaines banques centrales à acquérir librement des ECU soit auprès des institutions monétaires des pays membres, soit auprès du F.E.C.O.M. par transformation de réserves suivant les mêmes règles que pour les pays de la Communauté.

#### L'attitude réservée du Conseil.

Le 15 mars 1982, le Conseil n'a pas été en mesure d'approuver ces propositions en raison de la ferme opposition de la délégation allemande.

Constatant le bon fonctionnement du S.M.E., le Conseil a indiqué cependant que l'effort de convergence devait être renforcé.

A cette fin, le Conseil a conclu, à la suite d'un examen détaillé, qu'il est possible et souhaitable d'approfondir le S.M.E. en coordonnant de manière plus active les politiques économiques et monétaires des Etats membres, en renforçant d'une manière pragmatique les mécanismes techniques d'assistance mutuelle, en encourageant et en développant l'utilisation de l'ECU, et en améliorant la coopération monétaire entre la Communauté et les pays tiers.

Le Conseil marque son accord politique sur de nombreux points, notamment certaines suggestions de la Commission concernant l'usage privé de l'ECU, les mesures destinées à renforcer la convergence et les éléments d'organisation des relations extérieures du S.M.E.

Le Conseil demande que le Comité monétaire et le Comité des gouverneurs lui soumettent les avis nécessaires, afin de lui permettre d'adopter une résolution lors de sa session du mois de mai et d'y prendre des décisions positives.

Cependant aucune décision n'a été prise le 18 mai 1982 au cours de l'échange de vues qui s'est substitué à la session formelle dont les Ministres étaient convenus en mars. En fait, il n'existe pas d'accord au sein du Comité monétaire et au sein du Comité des gouverneurs des banques centrales. La Bundesbank refuse, en l'état actuel des choses, de modifier les arrangements qu'elle a passés avec les autres banques centrales.

Le plan de renforcement du S.M.E. semble donc très largement en panne du fait de l'attitude très rigoriste des autorités allemandes. Celles-ci, poussées en cela par nombre de personnalités du monde bancaire, par de nombreux experts, et notamment ceux des instituts de prévision indépendants, se montrent attachées à la convergence des économies. Selon M. Lahnstein, Ministre allemand des Finances, le S.M.E. ne peut survivre que si les pays participants donnent la priorité à la lutte contre l'inflation et au rééquilibrage des balances des paiements : dans cette perspective le renforcement technique du S.M.E. préconisé par la Commission n'a de sens que s'il contribue à la stabilité interne du système.

En définitive, cette pause dans l'approfondissement du S.M.E. est une nouvelle manifestation d'un **conflit** quasi originel, puisqu'il était apparu dès le plan Werner de 1970, **entre deux conceptions** :

— l'une, dont les partisans sont essentiellement la R. F. A. et les Pays-Bas, conçoit l'*Union monétaire comme l'aboutissement de la convergence des politiques économiques*. On ne peut donc que procéder par étapes et subordonner le passage à chaque étape suivante à des progrès dans l'harmonisation des politiques. A défaut d'un tel rapprochement, on aboutirait à un système pervers où les

vertus des uns financeraient les vices des autres et qui par son hétérogénéité ne donnerait pas à l'Europe une identité monétaire suffisante pour s'opposer à l'hégémonie du dollar ;

— L'autre conception défendue par la France *cherche à mettre en place un système de change qui constituerait une discipline commune de nature à servir de point d'appui aux efforts de rapprochement des politiques économiques.*

Consciente de ce que l'union monétaire suppose la convergence des économies, convaincue de ce que des réalignements de parités trop nombreux finiraient par ôter toute substance au S. M. E., votre délégation tient cependant à souligner que solidarité monétaire européenne ne signifie pas nécessairement fixité des taux de change : ceux-ci doivent rester ajustables pour tenir compte des évolutions des données fondamentales des économies européennes. **Pour autant qu'ils soient voulus et non subis et qu'ils n'interviennent que rarement pour corriger des déséquilibres fondamentaux, ces ajustements n'entravent pas la constitution d'une zone de stabilité monétaire en Europe.** Dans cette perspective encore modeste, la solidarité financière proposée par la Commission à travers ses améliorations « techniques », loin d'être une incitation à la dégénérescence du S. M. E., constitue au contraire le symbole d'une volonté politique de jeter les bases d'une Europe monétaire, techniquement capable de se renforcer, dès lors que serait amorcée ou même simplement anticipée l'indispensable convergence entre les économies des Etats membres.

## CHAPITRE II

### **Les questions budgétaires et financières.**

#### A. — LE NOUVEAU DIFFÉREND BUDGÉTAIRE EUROPÉEN

Moins de trois mois après le règlement du litige relatif aux budgets de 1980 et 1981, un nouveau différend budgétaire naissait entre l'Assemblée et le Conseil. Ainsi, depuis les élections directes, la Communauté vit-elle dans un état quasi permanent de tension, voire de conflit budgétaire nuisible à son bon fonctionnement et préjudiciable à son image dans l'opinion publique. A l'évidence, un dialogue constructif, serein et approfondi entre l'Assemblée et le Conseil doit s'engager sans retard afin de clarifier, une fois pour toutes, une procédure budgétaire complexe et ambiguë.

**Un conflit essentiel et essentiellement politique.**

L'objet du conflit porte, cette fois, sur la classification des crédits entre dépenses obligatoires (D. O.) et dépenses non obligatoires (D. N. O.). On trouvera, dans le deuxième tome du rapport (chap. II), une analyse circonstanciée des enjeux et des péripéties de la controverse sur la définition de ces deux catégories de dépenses.

Pour faire bref, l'on peut dire que, simple dans les textes mais non dénuée d'arbitraire dans la pratique institutionnelle, la distinction D. O. - D. N. O. a une portée considérable puisqu'elle circonscrit l'étendue des dépenses pour lesquelles le Parlement dispose du dernier mot et détermine du même coup le montant de la marge de manœuvre dont il a la pleine liberté d'affectation (1).

Le conflit a été ouvert par l'Assemblée à l'occasion de la seconde lecture du budget de 1982, au cours de la session de décembre.

Le Parlement européen, ayant demandé l'ouverture d'une négociation interinstitutionnelle en vue de conclure un accord définitif sur la classification des dépenses en D. O. et D. N. O. et ne l'ayant pas obtenue, décidait de manière unilatérale de classer dans les D. N. O. divers crédits (aide alimentaire, réserve du chapitre 100, etc.), ce qui aurait eu pour effet d'accroître substantiellement sa « marge de manœuvre ».

Bien que l'écart séparant finalement l'offre du Conseil et la décision de l'Assemblée ne s'élevât qu'à 101 millions d'ECU (2) le Conseil devait estimer, à la majorité, qu'il n'était pas possible d'accepter l'augmentation décidée par l'Assemblée et ce, pour deux types de raisons :

— la classification des dépenses ne peut résulter que d'un consensus ;

— un accord devait encore être trouvé entre les deux institutions sur la fixation d'un nouveau taux d'augmentation des dépenses non obligatoires.

---

(1) Cette marge est égale, au minimum, à la moitié du « taux maximum d'augmentation des dépenses non obligatoires » calculé par la Commission suivant trois paramètres (évolution du P. N. B. en volume de la Communauté, variation moyenne du budget des Etats membres, évolution du coût de la vie). Si le taux d'augmentation des D. N. O., qui résulte du projet de budget établi par le Conseil, est nul ou négatif, l'Assemblée peut utiliser la totalité de sa marge de manœuvre ; si ce taux est supérieur à la moitié du taux maximal, l'Assemblée peut encore augmenter les D. N. O. dans la limite de la moitié du taux maximal.

(2) 1 ECU = 6,20 F environ à la fin mai 1982.

Invité en conséquence à différer l'adoption définitive du budget, le président de l'Assemblée décidait cependant, le 21 décembre, d'arrêter le budget tel que voté par le Parlement européen le 17 décembre (1), et de le publier au *Journal officiel des Communautés* (2).

**La recherche d'une solution équilibrée, globale et définitive.**

Les développements ultérieurs du conflit ont fait apparaître que le Conseil, tout en protégeant ses droits, souhaitait doter la Communauté d'un budget en bonne et due forme et engager un dialogue avec l'Assemblée sur la classification des dépenses.

Le compromis, réalisé le 30 janvier et adopté par huit voix contre deux (Italie et Grèce), comprenait les trois volets suivants :

— soucieux du bon fonctionnement de la Communauté, tous les Etats membres versent intégralement les sommes résultant du budget tel qu'il a été arrêté par le Parlement, même si plusieurs Etats membres contestent certains crédits ;

— à titre conservatoire, le Conseil introduit devant la Cour de Justice un recours à l'encontre des conditions dans lesquelles le budget a été voté et arrêté ;

— en même temps, le Conseil propose d'ouvrir le plus tôt possible la concertation avec le Parlement sur la classification des dépenses, afin d'éviter de nouvelles divergences à l'avenir.

De fait, à la différence de la pratique suivie lors des litiges précédents, tous les Etats membres, y compris ceux qui contestent la légalité du budget, ont versé intégralement leur « contribution », ce qui constitue un progrès indéniable.

Par ailleurs, le Conseil a introduit, le 19 février, deux recours dirigés, le premier contre le Parlement européen, le second contre la Commission (3). Dans le premier de ces recours, le Conseil demande à la Cour d'annuler l'acte du président du Parlement constatant l'arrêt définitif du budget pour 1982 et le budget général lui-même.

Il estime que la compétence de la Cour de justice est fondée sur les articles 173/C. E. E. et 146/C. E. E. A., lesquels doivent être interprétés à la lumière du système des traités, notamment en matière de contrôle juridictionnel et de l'extension des pouvoirs

---

(1) Les crédits pour engagements s'élèvent à 23 260,13 millions d'ECU et les crédits pour paiements à 21 984,44 millions d'ECU. Le taux de T. V. A. correspondant aux dépenses à financer sur cette catégorie de ressources s'élève à 0,92 p. 100. La marge disponible des ressources n'est donc plus que de 984 millions d'ECU dans le budget définitif pour 1982.

(2) J. O. C. E. n° L 31 du 8 février 1982.

(3) J. O. C. E. n° C 72 du 23 mars 1982. Par le recours introduit contre un acte de la Commission, le Conseil cherche à se prémunir contre l'éventualité d'une irrecevabilité de son recours contre le Parlement européen.

du Parlement en matière budgétaire. Il considère que la violation du traité est constituée « par le fait que le Parlement n'a pas respecté les limites imposées par le taux maximal applicable aux dépenses non obligatoires et par la disposition de l'article 203, paragraphe 9, quatrième alinéa, ou alternativement a appliqué une classification des dépenses non conformes à l'article 203, paragraphe 9, quatrième alinéa, du traité C. E. E. ».

Parallèlement, la concertation entre le Conseil et l'Assemblée sur les aspects controversés de la procédure budgétaire a été amorcée dès le 5 mars par des entretiens préliminaires entre les présidents des trois institutions concernées : M. Tindemans, président en exercice du Conseil, M. Dankert, président de l'Assemblée, et M. Thorn, président de la Commission. Au vu des premiers résultats de ce « trilogue », M. Tindemans a convoqué, pour le 11 mai, une session du Conseil dans la perspective, hautement souhaitable, de l'adoption d'une déclaration commune de l'Assemblée et du Conseil, d'ici la fin juin, c'est-à-dire avant l'ouverture de la procédure d'examen du budget pour 1983.

Il semble que M. Tindemans ait obtenu un mandat assez souple pour lui permettre d'engager une véritable négociation sur les sujets essentiels en discussion, à savoir : la classification des dépenses existantes ou futures et l'arrêt du budget (1).

Pour ce qui concerne *la classification des dépenses existantes*, les divergences entre le Conseil et l'Assemblée concernent plus de soixante postes budgétaires. En se fondant sur le budget de 1982, elles portent sur un montant de 3,8 milliards d'Écus, correspondant à 16 ou 17 p. 100 du budget total. Parmi les principaux secteurs en litige, on peut citer les mesures supplémentaires en faveur du Royaume-Uni, une partie du F. E. O. G. A. Orientation, une partie de l'aide alimentaire, les dépenses relatives à la pêche, les bonifications d'intérêt sur les financements du N. I. C., l'élément « dons » des protocoles financiers avec les pays méditerranéens, etc. Toutes ces dépenses sont obligatoires selon le Conseil, et non obligatoires selon le Parlement. Sur certains points, cependant, le Conseil semblerait disposé à accepter la position de l'Assemblée.

Pour ce qui est des *nouvelles lignes budgétaires*, une procédure de contacts préalables serait prévue en cas de divergence sur la classification des dépenses y afférant.

Enfin, *les conditions d'approbation définitive du budget* seraient clarifiées. Une procédure serait établie pour les cas où le Parlement entendrait dépasser le « taux maximum » d'augmentation des D. N. O. ou pour le cas où des divergences d'interprétation appa-

---

(1) Cité dans le *Bulletin de l'Agence Europe* du mercredi 12 mai 1982.

raitraient sur l'application de ce taux. Des contacts seraient alors organisés entre le Parlement et le Conseil, avant le vote de l'Assemblée en deuxième lecture et entre ce vote et la décision du président du Parlement européen.

Les divergences entre les Etats membres disposés à effectuer quelques pas en direction de l'Assemblée et ceux qui étaient beaucoup plus réticents à s'engager dans cette voie (le Royaume-Uni, la R. F. A., le Danemark) sont apparues moins vives qu'on avait pu le craindre.

Il reste à souhaiter que l'Assemblée fasse un effort analogue à celui qui semble avoir été consenti par le Conseil.

D'ailleurs, si l'Assemblée n'apparaissait pas comme une institution exerçant de manière raisonnable les pouvoirs budgétaires qui lui sont dévolus par les traités, elle ne pourrait espérer engager un véritable dialogue avec le Conseil sur le pouvoir normatif au sein des Communautés.

**A l'évidence, la clarification du partage du pouvoir budgétaire au sein des Communautés ne pourra résulter que de concessions mutuelles de la part du Conseil et de l'Assemblée.**

Dans l'hypothèse où la concertation aboutirait avant la discussion du budget pour 1983, il importe que le dialogue se poursuive sur les nombreuses autres « zones de tension » entre les deux branches de l'autorité budgétaire, et notamment : la budgétisation des opérations d'emprunt et de prêt, la budgétisation du Fonds européen de développement (F. E. D.), le pouvoir d'exécution du budget par la Commission et le rôle des comités de gestion, les conditions d'adoption des budgets supplémentaires et rectificatifs.

Ce n'est que lorsque ces différents points auront été réglés que le droit budgétaire européen pourra atteindre son « régime de croisière », après une période de « rodage » particulièrement longue, chaotique et périlleuse.

## B. — L'AJOURNEMENT DE LA DÉCHARGE POUR 1980

Depuis l'entrée en vigueur du traité signé à Bruxelles le 22 juillet 1975, c'est désormais l'Assemblée, et elle seule, qui donne décharge à la Commission sur l'exécution du budget, au vu d'une simple recommandation du Conseil.

Aux termes du règlement financier, la décharge doit être donnée dans les seize mois, c'est-à-dire avant le 30 avril de la deuxième année qui suit l'exercice concerné. Déjà, en 1979, des représentants avaient menacé formellement la Commission de ne

plus lui accorder la décharge si certains errements n'étaient pas corrigés et si la volonté de l'autorité budgétaire n'était pas plus scrupuleusement respectée.

Le 20 avril 1982, le Parlement européen, pour la première fois, a différé l'octroi de la décharge pour le budget de 1980. Il faut y voir un avertissement à l'adresse de la Commission, mais aussi une pression supplémentaire de l'Assemblée en vue du renforcement de ses pouvoirs. Les raisons invoquées par l'Assemblée en faveur du report sont multiples. Les deux premiers reproches majeurs formulés à l'encontre de la gestion de la Commission concernent, d'une part, la non-application de l'embargo de 1980 sur les ventes de produits agricoles à l'U. R. S. S. et aux pays de l'Est (à la suite de l'invasion de l'Afghanistan) et, d'autre part, l'application faite par la Commission du régime des « douzièmes provisoires » qui lui a permis de se libérer, du moins en partie, des contraintes financières qui découlent normalement de l'absence de budget. En outre, la Commission ne se serait pas engagée de manière suffisamment nette et ferme en faveur de la budgétisation du Fonds européen de développement (F. E. D.) et elle n'aurait pas utilisé pleinement les crédits inscrits au budget « en faveur des mesures à prendre dans des secteurs sensibles sur le plan social et politique ».

Répondant à ces critiques, M. Tugendhat, vice-président de la Commission, a notamment indiqué que l'Assemblée avait reçu en temps opportun toutes les informations utiles et, en ce qui concerne l'embargo, il a précisé que la Communauté s'était seulement engagée à ne pas se substituer aux Etats-Unis. Jugeant que la motivation profonde de la démarche de la Commission du contrôle budgétaire était de nature politico-institutionnelle, M. Tugendhat a estimé que l'Assemblée se trompait de cible en s'attaquant à la Commission qui est favorable à l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen.

D'ici au 1<sup>er</sup> septembre, la Commission devra donc fournir les informations très détaillées et justifications complémentaires demandées par l'Assemblée.

Quelles seraient les conséquences du refus d'octroi de la décharge ?

Ni les traités, ni le règlement financier ne prévoient de sanction juridique. M. Tugendhat avait estimé que « le refus d'accorder la décharge aurait un caractère d'une gravité exceptionnelle » et que « cette censure de la Commission devrait aboutir à la destitution de l'équipe en place » (1).

---

(1) Débats du Parlement européen, juillet 1977, p. 303.

On notera toutefois que l'équipe en place aujourd'hui n'est pas la même que celle qui a exécuté le budget de l'exercice 1980.

Il faudrait cependant que la Commission actuelle reconnaisse que certains errements constatés ne sont pas conformes à l'esprit qui doit présider aux relations entre le Parlement européen, autorité budgétaire et de contrôle, et la Commission, organe d'exécution du budget, et qu'elle s'engage à ne pas les renouveler.

### C. — LA POLITIQUE D'EMPRUNTS ET DE PRÊTS

En matière d'emprunts et de prêts, le Conseil a adopté, le 15 mars 1982, une décision habilitant la Commission à contracter à nouveau des emprunts à hauteur d'un milliard d'ECU, en vue de promouvoir les investissements dans la Communauté (1). Destinée à poursuivre, selon des règles presque identiques, une action financière engagée en 1978 et dont le succès justifiait la reconduction, cette décision a été arrêtée en dépit d'un désaccord persistant entre l'Assemblée et le Conseil sur le statut du nouvel instrument communautaire (N. I. C.), sa gestion et sa budgétisation. Le Conseil a autorisé, le 26 avril, une tranche unique d'emprunts couvrant la totalité de la dotation du « N. I. C. 2 » (2). Le produit de ces emprunts sera affecté à des prêts destinés au financement d'investissements concernant l'énergie et les infrastructures et de projets d'investissements productifs des petites et moyennes entreprises. Cette mesure ne préjuge pas des emprunts qui seront lancés sur la base de l'accord de Londres (novembre 1981), lorsque l'ensemble du dossier relatif au mandat du 30 mai aura été débloqué.

## CHAPITRE III

### Les questions agricoles.

#### I. — LA GESTION DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE (P. A. C.)

Dominé par la difficile négociation pour la fixation des prix de campagne, qui n'a abouti que le 18 mai, le fonctionnement de la politique agricole commune a été également marqué, ces derniers mois, par la résurgence des querelles sur les aides nationales et par de nouveaux développements de la « guerre du vin » franco-italienne.

---

(1) J. O. C. E. n° L. 78 du 24 mars 1982.

(2) J. O. C. E. n° L. 116 du 30 avril 1982.

## A. — LA FIXATION DES PRIX DE CAMPAGNE 1982-1983

Depuis la présentation des propositions de la Commission, qui ont fait l'objet, sur le rapport de notre collègue M. Daunay, de conclusions de la délégation adoptées le 25 mars 1982 (1), il n'a pas fallu moins de trois mois de discussions au Conseil, du 15 février au 18 mai, pour que soient enfin adoptées, avec un mois et demi de retard et à la majorité qualifiée, les décisions arrêtant les prix 1982-1983 et les mesures connexes, décisions qui reprennent pour l'essentiel les termes du « compromis de Luxembourg » du 30 avril.

Après avoir brièvement rappelé l'économie des propositions initiales de la Commission, dont l'analyse détaillée figure dans le rapport de M. Daunay, et les avis contradictoires rendus par le C.E.S. et le Parlement européen sur ces propositions, on analysera les décisions finalement prises par le Conseil.

### 1. — Les propositions de la Commission et l'avis des instances consultatives.

a) *Les propositions de la Commission*, qui s'inspiraient largement des orientations restrictives et « budgétaires » du volet agricole du rapport sur le mandat du 30 mai, prévoyaient :

— une hausse de 9 % de la « majorité des produits », réduite à 7 % pour les céréales et portée à 12 % pour certaines productions (fruits et légumes, tournesol, soja, riz), l'ensemble de ces propositions équivalant à une hausse « moyenne » d'environ 8,5 points ;

— les mesures connexes comportaient notamment : la fixation pour certains produits (céréales, colza, viande bovine, huile d'olive, lait, tomates transformées) de « seuils de production » dont le dépassement serait sanctionné par des limitations de garanties ;

— des ajustements agri-monnaïres non négligeables (réduction des montants compensatoires monétaires (M. C. M.) positifs allemands, britanniques et néerlandais, suppression des M. C. M. négatif italiens) destinés à atténuer les effets du réaménagement des parités d'octobre 1981, mais qui ne tenaient pas compte des dévaluations du franc belge, du franc luxembourgeois et de la couronne danoise intervenues en février 1982.

---

1) Cf. tome II, chapitre IV.

b) *L'avis du Comité économique et social (C. E. S.) et de l'Assemblée des Communautés.*

*L'avis du C. E. S.* — Tout en soulignant la baisse relative des dépenses communautaires agricoles, la dégradation du revenu agricole, et en reconnaissant la nécessité de mieux assurer la préférence communautaire dans le secteur des céréales, le Comité économique et social a rendu le 24 mars 1982, malgré l'opposition de sa section de l'Agriculture, un avis globalement favorable aux thèses de la Commission et jugeant « acceptables » les propositions de prix présentées.

*L'Assemblée des Communautés* en revanche prit une position nettement favorable au soutien des prix et des revenus et à la défense des principes fondamentaux de la P. A. C. Les principaux points de la résolution adoptée le 26 mars portaient en effet sur :

— un relèvement moyen de 14 % des prix, et des hausses plus importantes pour les productions méditerranéennes (fruits, légumes, vin, huile d'olive, coton) ;

— un démantèlement « aussi rapide que possible » des M. C. M. ;

— l'abolition du prélèvement de coresponsabilité laitière, et en tout cas sa limitation, pour 1982-1983, à 1 % du prix indicatif avec une franchise de 60 000 kilogrammes ;

— le refus de la fixation d'un « seuil de production » pour les céréales en l'absence de mesures de limitation des importations de produits de substitution des céréales (P. S. C.) ;

— l'instauration d'un prélèvement sur les importations de matières grasses végétales.

## 2. — Les décisions du Conseil.

### a) *Les principales étapes de la négociation.*

La « confusion », hélas devenue habituelle, entre la négociation sur les prix et d'autres questions « conditionnant » l'accord de tel ou tel Etat membre sur la fixation des prix, s'est encore aggravée cette année. Plus que jamais, le « marathon » s'est transformé en course d'obstacles, et une fois de plus c'est pour des

raisons n'ayant que peu ou pas de rapport avec la détermination des prix de campagne que les agriculteurs européens auront dû attendre plus d'un mois et demi pour être fixés sur leur sort.

Ajustements monétaires, querelle sur la contribution britannique, réforme de la P. A. C. et de certaines organisations de marché, exigences de la Grèce — et jusqu'au conflit des Malouines — ont tour à tour pesé sur cette négociation qui a duré plus de trois mois et ne s'est achevée que par un recours au vote majoritaire permettant seul de tourner l'irréductible opposition britannique.

Après les premiers « tours de table » infructueux de février et de mars, la Commission a présenté le 1<sup>er</sup> avril des propositions révisées comportant notamment des hausses plus importantes pour certains produits, des ajustements agri-monétaires, et un alignement accéléré des prix grecs sur certains prix communautaires. Par ailleurs, elle proposait de réviser la réglementation de la distillation des vins de table, mais de ne plus lier la révision complète des règlements fruits et légumes et huile d'olive à la fixation des prix.

Les nouvelles propositions ont été examinées entre le 20 et le 22 avril par le Conseil sans que, encore une fois, un accord puisse être trouvé. En dehors de la question de la contribution britannique, qui devait être réexaminée le 27 avril par les Ministres des Affaires étrangères, les principales difficultés résidaient dans les mesures agri-monétaires et l'aménagement des réglementations des productions méditerranéennes, en dépit de progrès sensibles sur le dossier « vin ».

Le 30 avril, à Luxembourg, sept délégations sont parvenues à un accord de compromis, le Royaume-Uni maintenant une réserve globale, l'Italie et la Grèce des réserves de détail (vin, absence de mesures spécifiques en faveur de l'agriculture grecque). Repris et légèrement modifié par la Commission, ce compromis recueillit l'adhésion de neuf Etats membres lors du Conseil des 10 et 11 mai. Constatant cet accord, la Commission annonça alors son intention de traduire le « paquet » de décisions en règlements d'application pouvant faire l'objet d'un vote majoritaire.

Ce vote « historique » sur les soixante-deux règlements relatifs aux prix et aux différentes mesures connexes est finalement intervenu le 18 mai. La Grande-Bretagne, estimant qu'un « intérêt national vital » était en jeu et invoquant le « compromis de Luxembourg », a refusé de participer au vote, ainsi que le Danemark et la Grèce qui ont jugé que le Conseil ne pouvait voter si un Etat membre faisait appel à la règle de l'unanimité.

Les autres Etats membres ont, pour leur part, refusé d'entamer un débat de principe sur la validité du recours au « compromis de Luxembourg » et toute prise de position institutionnelle, à l'exception des Pays-Bas qui ont réaffirmé leur opposition à la règle de l'unanimité.

Le Ministre français de l'Agriculture, Mme Cresson, a précisé la position du Gouvernement français dans la déclaration suivante :

*« Les décisions que le Conseil doit prendre sont des décisions annuelles imposées par les traités et dont l'objet est d'assurer le fonctionnement normal des organisations de marché dont dépend le niveau de vie des agriculteurs. »*

*« Le compromis de Luxembourg a pour objet d'assurer à chaque Etat membre qu'aucune décision ne peut lui être imposée s'il estime que ses intérêts essentiels sont en jeu. Cela n'est pas contesté. Mais il n'a jamais eu et ne peut avoir pour objet de permettre à un Etat membre de paralyser le fonctionnement normal de la Communauté avec la conséquence d'en altérer fondamentalement l'esprit et les règles. »*

Il est à noter que les trois Etats membres qui n'ont pas pris part au vote, et en particulier la Grande-Bretagne, qui a exprimé une vigoureuse protestation à l'issue de la réunion du Conseil, ont néanmoins décidé d'appliquer les règlements adoptés.

#### b) *Le contenu des mesures adoptées le 18 mai.*

L'accord avalisé le 18 mai correspond au « paquet » mis au point le 30 avril à Luxembourg et complété les 10 et 11 mai (1). Ce « paquet » comprend les prix et les mesures connexes, mais aussi diverses mesures structurelles et surtout les décisions prises pour aménager le fonctionnement de l'organisation commune du marché (O. C. M.) des vins.

#### Les prix.

Les augmentations des propositions initiales de la commission portent à un peu plus de 10,5 % en ECU la hausse « moyenne » des prix de campagne 1982-1983 par rapport à ceux de l'année

---

(1) Une seule modification de détail y a été apportée — à la demande des Britanniques : la participation du F.E.O.G.A. dans le financement des primes d'abattage dans le secteur de la viande bovine a été portée à 40 %.

précédente (1). Pour la France, cette hausse serait en francs de 13 % (2), si l'on tient compte de l'effet de dévaluation du franc vert et de celui de l'abaissement de la taxe de coresponsabilité (cf. *infra*).

### Mesures connexes.

Elles intéressent d'une part les « seuils de garanties » et les aides, et d'autre part les mesures agri-monnaïres, moins importantes que prévues et qui sont en fait intervenues en plusieurs étapes en fonction des ajustements de parités.

#### « Seuils de garanties » et aides.

Par secteur, les décisions prises s'analysent de la façon suivante :

##### *Céréales :*

Le « seuil de production » de 119,5 M. T. (blé dur non compris) au-delà duquel interviendrait en 1983-1984 une réduction des prix garantis, a été maintenu. Toutefois, un correctif important, et qui répond partiellement à l'objectif français de réduction des importations de produits de substitution des céréales (P. S. C.), lui a été apporté : chaque dépassement de 1 million de tonnes d'un plafond d'importation de produits de substitution fixé à 14 millions de tonnes aura pour corollaire une augmentation de 1 million de tonnes du seuil de production.

---

(1) Les augmentations s'analysent comme suit pour les principaux produits (en ECU) :

##### Céréales :

- prix de référence du blé panifiable de qualité minimale : - 7,3 % ;
- prix d'intervention blé tendre, orge, maïs et seigle : + 8,5 % ;
- prix d'intervention blé dur : + 8,5 % ;
- prix d'intervention riz : + 12 %.

##### Produits laitiers :

- lait : prix indicatif : + 10,5 % ;
- beurre : prix d'intervention : + 10,4 % ;
- poudre de lait : prix d'intervention : + 10,4 %.

##### Oléagineux :

- soja (prix d'intervention) : + 14 % ;
- tournesol (prix d'intervention) : + 12 % ;
- huile d'olive (prix d'intervention) : + 11 % ;
- colza (prix d'intervention) : + 8,5 %, (prix indicatif) : + 9 %.

##### Viande :

- viande bovine (prix d'intervention) : + 11,5 % dont 8,5 % dès le 19 mai et le solde la première semaine de décembre ;
- viande ovine et porcine (prix de base) : + 10 %.

Sucre : prix d'intervention et de base : + 9,5 %.

Vin : + 11 % (prix d'orientation).

Fruits et légumes : hausse de 12 % du prix de base, sauf pour les tomates (+ 9 %) et les pommes (+ 11 %). Le Conseil a en outre fixé un prix de base et un prix d'achat pour les aubergines et les abricots.

Fourrages-déshydratés : + 14 %.

Tabacs : + 8 à 15 % selon les variétés.

(2) Ce taux a été contesté par certaines organisations agricoles, qui l'estiment à un chiffre légèrement supérieur à 12 %.

L'aide pour le blé dur, limitée aux régions Provence-Côte d'Azur et Languedoc-Roussillon, serait étendue à partir de 1983-1984 aux zones de montagne et aux régions défavorisées.

*Lait :*

Le « seuil de production » fixant à 0,5 % l'augmentation annuelle de la production au-delà duquel les garanties pourront être réduites a été adopté par le Conseil. En revanche, le taux du prélèvement de coresponsabilité a été ramené à 2 % du prix indicatif pour tous les producteurs, sauf ceux des zones de montagne qui continuent d'en être exonérés. Les producteurs des régions défavorisées bénéficieront toujours, quant à eux, d'une exonération de 0,5 % pour les 60 000 premiers kilogrammes livrés.

« L'aide aux petits producteurs » prendra finalement la forme d'une « enveloppe » de 120 millions d'ECU. Cette enveloppe répartie entre les Etats membres, d'un montant analogue au coût de la réduction du prélèvement de coresponsabilité pour les 60 000 premiers kilogrammes primitivement proposé par la Commission, devra être utilisée à des aides aux producteurs ayant livré en 1981 ou pendant une période récente, des quantités de lait inférieures à un maximum qui sera fixé par chaque Etat membre. Les conditions supplémentaires d'attribution ainsi que les modalités de versement pourront être déterminées au niveau national, les dispositions arrêtées devant être communiquées à la Commission. La part de l'enveloppe attribuée à chaque Etat membre a été déterminée en fonction du bénéfice qu'il aurait retiré de l'application de la réduction proposée du prélèvement de coresponsabilité. En vertu de ce critère, la France sera la première bénéficiaire, et devra recevoir 39,6 millions d'ECU (1) soit un peu moins de 245 millions de francs. D'après les déclarations faites par le ministre français de l'agriculture, cette somme serait utilisée pour compenser une réduction à 1 % du prélèvement de coresponsabilité pour les 60 000 premiers kilogrammes livrés.

*Oléagineux :*

Le « seuil » de 2,150 millions de tonnes pour la production du colza en 1982-1983 proposé par la Commission a été maintenu. En cas de dépassement de 2,5 % de ce seuil, la Commission proposera une baisse relative de 1 % des prix pour la campagne 1983-1984. Le Conseil a en outre décidé la révision des aides. La Commission devrait proposer prochainement des mesures en ce sens.

---

(1) Les autres Etats membres recevront, respectivement :

R. F. A. ....	34,9 millions d'ECU ;	Danemark .....	4,8 millions d'ECU ;
Italie .....	13,4 millions d'ECU ;	Belgique .....	4,7 millions d'ECU ;
Pays-Bas .....	8,0 millions d'ECU ;	Grèce .....	0,8 million d'ECU ;
Royaume-Uni .....	7,0 millions d'ECU ;	Luxembourg .....	0,3 million d'ECU.
Irlande .....	6,5 millions d'ECU ;		

*Tomates transformées, fruits et légumes :*

Le volume de tomates transformées au-delà duquel seront prises des mesures de limitation de l'aide à la transformation sera calculé en fonction du niveau de production de l'année précédente, et non sur la moyenne des trois années antérieures.

Pour les autres productions, les aides à la transformation ne seront pas modifiées.

Le Conseil a également maintenu le système des primes de pénétration pour les citrons et les clémentines.

Mesures agri-monétaires.

Les propositions initiales de la Commission, qui avaient pour but d'atténuer les conséquences du réaménagement des parités d'octobre 1981, tendaient à une réduction des M. C. M. positifs allemands (— 4,5 points), britanniques (— 4 points) et néerlandais (— 3 points) et à la suppression des M. C. M. négatifs italiens.

Mais entre ces propositions et l'issue de la négociation de nouveaux changements dans les parités et dans les M. C. M. sont intervenus :

— dévaluation du franc belge, du franc luxembourgeois et de la couronne danoise le 22 février (1) ;

— *les ajustements intervenus pendant la négociation.*

En l'absence d'accord global sur les prix, des ajustements successifs à cette situation sont intervenus en avril et en mai :

— *en avril*, la France et la Grèce ont dû introduire un M. C. M. négatif de 1 % à compter du 15 avril, le Conseil ayant refusé de proroger la « franchise » dont elles bénéficiaient et qui était venue à expiration le 1<sup>er</sup> avril. Les M. C. M. grecs ont ensuite été portés à moins 2,3 % ;

— après la dévaluation de la couronne danoise de 1,8 %, le M. C. M. négatif danois a été supprimé le 6 avril ;

(1) A l'issue de ce réaménagement, les M. C. M. se présentaient comme suit (à compter du 1<sup>er</sup> mars) :

— R. F. A. : + 8 % ;		— Danemark : — 1,8 % ;
— Grande-Bretagne : + 8,4 % ;		— Belgique, Luxembourg : — 8,1 % ;
— France : 0 % ;		— Italie : — 2,3 % à — 4,9 %, selon les produits ;
— Grèce : 0 % ;		— Irlande : 0 %.
— Pays-Bas : + 4 % ;		

— *début mai*, une nouvelle évolution partielle est intervenue à la suite du « compromis du 30 avril » : la dévaluation de plusieurs monnaies vertes qui a supprimé ou réduit certains M. C. M. négatifs (1).

C'est à ces nouveaux M. C. M. que s'appliquent les décisions prises le 18 mai.

*Les décisions incluses dans le « paquet prix ».*

Si la longue négociation sur les prix a été dans le sens d'une amélioration, à certains égards, des propositions initiales (niveau des prix, vin), il n'en est pas de même dans le domaine agrimonétaire.

La réduction des M. C. M. positifs décidée le 18 mai, inférieure à celle qui était primitivement proposée, ne laisse pas espérer, en effet, un prompt rétablissement de l'unité du marché, et ne correspond pas, en particulier, aux demandes exprimées par la France.

Conforme à l'accord du 30 avril, l'ajustement agrimonétaire ne prévoit, en effet, qu'une réduction au début des campagnes de 2,9 points des M. C. M. allemands, et de 2 points des M. C. M. néerlandais, aucun changement n'étant prévu pour les M. C. M. britanniques.

1) L'ensemble de ces modifications, décidées le 3 mai, se présentait comme suit :

	ANCIENS	NOUVEAUX
	Pourcentage.	
Belgique et Luxembourg.....	— 8,1	— 2,5
Danemark .....	0	0
Irlande .....	0	0
France .....	— 1	0
Grèce .....	— 2,3	0
Italie.....	— 3,4	— 3,9
Vin .....	— 2,4	— 1,4
Volailles albumines, isoglucose, céréales, œufs.	— 6,1	— 6,6
Allemagne .....	+ 8	+ 8
Pays-Bas .....	+ 4	+ 4
Royaume-Uni .....	+ 8,1	+ 6,9
		à partir du 10-5-62.

En conséquence, les montants compensatoires se situaient donc aux niveaux suivants (situation au 1<sup>er</sup> juin 1982) :

	Pourcentage.
Belgique et Luxembourg .....	— 2,5
Danemark .....	0
Irlande .....	0
France .....	0
Grèce .....	0
Italie :	
Volailles, albumines, isoglucoses, céréales, œufs.....	— 6,6
Viande porcine .....	— 3,4
Autres produits .....	— 1,4
R. F. A. :	
Lait, viande bovine .....	+ 5,1
Autres produits .....	+ 8
Pays-Bas :	
Lait, viande .....	+ 2
Autres produits .....	+ 4

#### Révision du marché des vins de table.

Conformément au souhait du Gouvernement français, certaines mesures destinées à rendre plus rationnelle et plus efficace l'organisation commune du marché du vin de table ont été incluses dans le « paquet prix ».

Ces mesures s'analysent comme suit :

— les vins de table bénéficieront d'un prix minimum garanti égal à 82 % du prix d'orientation ;

— les années de forte récolte, la Commission pourra procéder à des distillations obligatoires destinées à ramener les stocks de fin de campagne à un niveau équivalent à cinq à six mois d'utilisation. Le prix d'achat sera de 65 % du prix d'orientation pour 1982-1983. Entre le début de la campagne et l'éventuelle distillation obligatoire, des distillations préventives pourront être pratiquées à un prix d'achat de 65 % du prix d'orientation (1) ;

— en cours de campagne, la Commission pourra décider, selon la procédure du Comité de gestion et dans la limite de 5 millions d'hectolitres, des distillations de soutien des marchés effectuées à 82 % du prix d'orientation. Au-delà de 5 millions d'hectolitres, la décision devra être prise par le Conseil ;

---

(1) En l'absence de distillation obligatoire ultérieure, ce prix sera porté à 70 % du prix d'orientation. En cas de récolte pléthorique, les quantités portées à la distillation préventive seront déduites de la distillation obligatoire.

— en ce qui concerne l'écoulement des produits de distillation, le Conseil a pris des mesures destinées à éviter toute perturbation des marchés. L'alcool provenant des distillations obligatoires pourra être livré à un organisme d'intervention, les pertes encourues faisant l'objet d'une compensation du F. E. O. G. A. (limitée pour 1982-1983 à 70 % de la perte nette). Pour les autres distillations, les régimes actuels d'aides ne sont pas modifiés.

### Politique des structures.

Le Conseil a également pris des décisions de principe dans le domaine de la politique des structures agricoles. Ces décisions portent notamment sur :

— la prorogation jusqu'au 31 décembre 1983 de l'application des directives relatives à l'agriculture de montagne et à certaines zones défavorisées ;

— l'augmentation — de 5 % à 8 % — du taux minimum de la bonification d'intérêt prévue dans la directive de 1972 relative à la modernisation des exploitations. Cette augmentation couvre une période initiale de dix ans des prêts à la modernisation accordés dans le cadre de l'aide aux plans de développement approuvés jusqu'au 31 décembre 1983.

Par ailleurs, la Commission a déclaré qu'elle allait présenter des propositions tendant à étendre à la Grèce les conditions favorables dont bénéficient certaines régions du sud de l'Italie dans le domaine de la modernisation des exploitations, de l'aide aux régions défavorisées et de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles. Le Conseil est convenu de se prononcer avant le 31 décembre 1982 sur ces propositions.

### B. — LE PROBLÈME DES AIDES NATIONALES

Comme la délégation a eu l'occasion de le souligner lors de l'examen des propositions formulées par la Commission en application du mandat du 30 mai, l'optique « budgétaire », sinon malthusienne, retenue par la Commission, risque d'aboutir à terme à une prolifération d'aides nationales, voire à une « renationalisation partielle » de la P. A. C.

Il est regrettable que, devant cette situation, la Commission n'ait pas entrepris, comme elle l'annonçait, de définir un « code » des aides nationales, ou des lignes directrices pouvant servir de référence aux Etats membres. Il serait également indispensable

d'améliorer la transparence et le contrôle des aides nationales et d'examiner le problème posé par les aides qui peuvent être consenties à des échelons d'administration décentralisée. On sait, par exemple, que les aides régionales italiennes sont dans une large mesure à l'origine de la « compétitivité » de la viticulture transalpine.

Les dispositions de l'article 92 du traité, qui n'envisage d'ailleurs que les aides accordées par les Etats ou sur fonds d'Etat, ne suffisent pas en effet à faire clairement le départ entre le licite et l'illicite. Posant en principe dans son premier alinéa l'interdiction des aides accordées par les Etats « qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions », cet article tente ensuite de définir les aides « compatibles avec le marché commun » (§ 2) et celles qui « peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun » (§ 3). Mais il n'est pas douteux que ces catégories — et en particulier la seconde — peuvent prêter à des divergences d'interprétation : ainsi des aides destinées à favoriser le développement des régions dont le niveau de vie est « anormalement bas » ou à « remédier à une perturbation grave de l'économie d'un Etat membre ».

Le problème des aides nationales ne se limite pas, bien entendu, au secteur agricole. Mais il est particulièrement aigu dans ce domaine en raison de l'existence d'une politique commune, et compte tenu, d'autre part, des difficultés actuelles de l'agriculture, aggravées dans certains Etats membres par la divergence des taux d'inflation, les performances inégales des structures de production, et les « effets pervers » du système agri-monnaire.

La politique de « prix modérés » et de réduction des dépenses préconisée par la Commission n'est pas de nature à améliorer cet état de choses, à un moment où toute nouvelle dégradation du revenu agricole apparaîtrait socialement et économiquement inacceptable.

La Commission avait entrepris, entre 1968 et 1980, comme elle le soulignait en réponse à la question écrite de parlementaires européens (1), de définir des « mesures utiles ou lignes directrices » aux Etats membres pour les secteurs de produits ou les types d'aides dont l'attribution n'est pas déjà « encadrée » par des directives — comme c'est le cas, par exemple, pour les aides « socio-structurelles » destinées à l'agriculture des zones défavorisées ou à la modernisation des structures agricoles.

---

(1) Question écrite n° 1280-1979 de Mme Weber et M. Wettig, J. O. C. E. n° C 20 45 du 31 mars 1980.

Mais ces propositions n'ont jamais abouti. Il serait urgent d'en reprendre l'étude et de les soumettre à l'approbation du Conseil, au moment où se multiplient les conflits entre la Commission et les Etats membres à propos de l'attribution d'aides nationales : prix de l'énergie préférentiels consentis aux serristes hollandais et belges, aides aux producteurs allemands de houblon, aides tout récemment accordées par l'Italie au stockage du vin et des moûts, à la gestion des coopératives et au transport du lait...

En ce qui concerne plus spécialement la France, deux décisions récentes de la Commission méritent d'être commentées. Ce sont, d'une part, la décision du 31 mars 1982 condamnant les aides prévues au bénéfice des producteurs de viande ovine et porcine, et, d'autre part, la procédure entamée le 16 avril dernier au titre de l'article 93-2 à l'égard de la plus grande partie des aides d'Etat décidées lors de la conférence annuelle agricole de décembre 1981.

#### **1. — La procédure de l'article 93-2 ouverte à l'encontre d'une partie des aides prévues lors de la conférence annuelle de décembre 1981.**

La Commission a délibéré en mars 1982 sur les aides décidées à l'issue de la conférence annuelle agricole du 8 décembre 1981.

Sur la base des informations dont elle disposait, la Commission a reconnu *a priori* la régularité de certaines de ces aides : il s'agit de celles portant sur la bonification de prêts et la réduction des files d'attente (100 millions de francs), la formation des exploitants aux techniques de gestion (50 millions de francs), les aides aux agriculteurs de l'ouest victimes de calamités (200 millions de francs), celles prévues en faveur de la fertilisation des sols (50 millions de francs) et du riz de Camargue (5 millions de francs), la modernisation des serres (110 millions de francs).

Pour une partie des autres aides, la Commission a réservé son accord dans l'attente d'informations complémentaires : aides en faveur d'actions foncières (300 millions de francs) et d'opérations d'aménagement groupées dans les zones difficiles (40 millions de francs), augmentations des aides aux S. A. F. E. R. (30 millions de francs).

Enfin, en ce qui concerne la majorité des aides prévues (plus de 4 milliards de francs), la Commission a décidé d'engager la procédure d'examen prévue à l'article 93, § 2, du traité, aux termes duquel les « parties intéressées autres que les Etats membres » sont invitées à présenter leurs observations à la Commission.

Cette procédure ne préjuge pas de la licéité des aides visées, dont la liste a été publiée au *Journal officiel des Communautés* du 16 avril 1982. Elle est destinée, en principe, à éclairer le jugement de la Commission, qui a déjà reçu des informations complémentaires du Gouvernement français.

En l'état actuel, il semblerait que les principales objections de la Commission porteraient sur les aides au revenu financées par les excédents du Crédit agricole — la question étant de savoir s'ils doivent être considérés ou non comme des fonds d'Etat, dont l'utilisation constituerait alors une aide au sens des articles 92 et suivants — et sur les autres aides au revenu des agriculteurs moins favorisés. Celles-ci, qui seraient accordées proportionnellement aux revenus, se différencient des aides sous forme de compléments de prix qui avaient été accordées en 1980-1981 — et condamnées par la Commission le 8 juillet 1981. Elles ne paraissent pas pour autant désarmer les préventions de la Commission.

Cette procédure — on ne peut encore parler de « conflit » — pose en fait un grave problème de principe : ou bien la Communauté suit une politique qui assure — conformément au traité — un revenu équitable aux agriculteurs, ou bien il sera inévitable que se multiplient les aides qui ne constituent d'ailleurs pas, sous quelque forme que ce soit, la solution la plus satisfaisante, économiquement ni socialement, au problème du revenu agricole. Il serait infiniment préférable que la Commission et les Etats membres consacrent leur énergie à cette question de fond plutôt qu'à des querelles de procédure.

## 2. — La décision du 31 mars 1982.

Par cette décision, publiée au *J. O. C.* n° L/113/82 du 17 avril 1982, la Commission a jugé incompatibles avec l'article 92 du traité de Rome un certain nombre d'aides garantissant :

— aux producteurs de porc, le versement d'un montant égal à la différence entre la moyenne des cours nationaux et un prix de 8,40 F du kilogramme ;

— aux producteurs de viande ovine, le versement de primes de garantie de prix et de primes forfaitaires mensuelles destinées, les unes à assurer aux éleveurs un prix garanti, et les autres à orienter la production.

A l'appui de ces mesures, le Gouvernement français avait invoqué le caractère temporaire et exceptionnel des mesures prises dans le secteur porcin : il s'agissait de remédier aux difficultés de trésorerie des éleveurs consécutives à l'épizootie de fièvre

aphteuse. En ce qui concerne les mesures d'aides au secteur ovin, elles représentaient, selon le Gouvernement français, la contrepartie des contraintes imposées aux éleveurs dans le cadre des groupements de producteurs.

La Commission n'ayant pas accueilli ces arguments, les systèmes d'aides aux producteurs de porc et de mouton devront être modifiés en fonction de la décision du 31 mars, qui impose la suppression du régime actuel de prix garanti et de primes.

### C. — LES NOUVEAUX DÉVELOPPEMENTS DE LA « GUERRE DU VIN » FRANCO-ITALIENNE

La « guerre du vin », qui avait semblé réglée par le compromis politique intervenu le 14 octobre 1981 entre les Gouvernements français et italien, s'est rallumée à la suite des contrôles des importations décidées au début de l'année par la France et des incidents qui ont accompagné, à la même époque, la flambée des importations de vin italien. Il est heureusement permis d'espérer que, par-delà le nouveau contentieux né de cette affaire, les mesures de distillation décidées en mars et la réforme de l'O. C. M. vin permettront de remédier aux causes profondes de ces conflits périodiques.

#### 1. — Le recours français au contrôle systématique et le recours introduit devant la C. J. C. E.

##### a) *L'introduction du recours.*

Au début de l'année, les importations de vins de table en provenance d'Italie ont connu une recrudescence massive, le volume des importations pour les quinze premiers jours de janvier 1982 (396 000 hectolitres) étant supérieur au chiffre mensuel moyen entre août et décembre 1981 (300 000 hectolitres). Cette explosion des importations semblait due, pour l'essentiel, à des importations « d'anticipation » destinées à prévenir l'entrée en vigueur de la taxe sur les coupages. Elle se sont faites à des prix inférieurs de 20 % en moyenne aux prix français, et inférieurs au « seuil de déclenchement » des interventions C. E. E.

Devant cette situation, le Gouvernement français a annoncé à la fin de janvier son intention de ralentir à compter du 1<sup>er</sup> février les importations de vins de table italiens.

En réponse à la demande d'explication de la Commission du 1<sup>er</sup> février, le Gouvernement français a précisé que les mesures prises visaient à ce que « des analyses de qualité plus nombreuses soient effectuées par les services administratifs compétents avant la mise sur le marché des vins italiens » et que les importations « n'ont pas été arrêtées mais ralenties en vue de revenir à un rythme mensuel plus normal ».

Nonobstant ces éclaircissements, la Commission a décidé le 3 février de traduire la France devant la Cour de justice des Communautés (C. J. C. E.) pour entrave aux importations, en reprenant les procédures d'infraction suspendues depuis le compromis de Pise, et qui étaient déjà parvenues au stade de l'avis motivé.

Ces procédures, fondées sur l'article 169 du traité, portaient, l'une sur la procédure de dédouanement des vins italiens, et l'autre sur le contrôle qualitatif des vins aux frontières. Elles avaient abouti à l'envoi d'avis motivé les 2 et 9 octobre 1981.

En même temps, la Commission demandait à la Cour, au titre de l'article 186 du traité, de prescrire en référé des mesures provisoires portant sur :

- la suspension immédiate des contrôles systématiques ;
- l'obligation de dédouaner immédiatement tous les lots de vins italiens présentés à la frontière française, sauf le délai strictement nécessaire à une éventuelle régularisation des documents douaniers.

b) *L'arrêt en référé du 5 mars 1982.*

Les arguments développés par le Gouvernement français contre l'action en référé invoquaient notamment l'absence d'urgence et le manque d'atteinte réelle aux intérêts italiens, alors que les mesures provisoires demandées par la Commission pouvaient préjuger de la décision de la Cour sur le fond, léser les intérêts français et créer, en l'absence de contrôles suffisants, des risques pour la santé publique.

En dépit de ces arguments, la Cour a fait droit à la demande présentée par la Commission et a rendu le 5 mars une ordonnance prescrivant, jusqu'à l'intervention de l'arrêt au principal et sauf motifs particuliers justifiant des contrôles plus approfondis, la limitation des contrôles à 15 % des lots présentés aux frontières et la limitation de leur durée à vingt et un jours.

L'ordonnance précise également que seules des irrégularités substantielles des documents d'accompagnement peuvent motiver un refus de mise à la consommation des lots de vin et que la

Commission doit être tenue informée des refus dépassant vingt et un jours de mise à la consommation de quantités de vin dépassant 50 000 millions d'hectolitres.

Il est à noter que, si la Cour a ordonné une limitation des contrôles, elle n'en a pas pour autant contesté le bien-fondé. Par ailleurs, les limitations imposées — 15 % de lots et vingt et un jours — apparaissent suffisantes par rapport aux normes antérieures françaises en matière de contrôle par sondages. Quoi qu'il en soit, le Gouvernement français a pris les mesures nécessaires pour se conformer à l'ordonnance de la C. J. C. E., la procédure « au fond » suivant son cours.

Cependant, une autre des mesures prises par le Gouvernement français a été récemment mise en question par la Commission. Il s'agit de la taxation des vins de coupage (1) instituée par la loi de finances pour 1982. Bien que cette taxation s'applique indifféremment quelle que soit l'origine des vins, la Commission a entamé contre cette mesure une procédure qui en est actuellement au stade de « l'avis motivé ».

## 2. — Les solutions de fond.

Quelle que soit l'issue des procédures en cours, il ne fait pas de doute que la solution réelle de ces conflits sporadiques réside dans des mesures de fond garantissant l'assainissement du marché des vins de table, caractérisé par une situation excédentaire chronique.

Les mesures relatives aux distillations préventives adoptées lors de la négociation sur les prix (cf. *supra* p. 62) et qui constituent un premier pas dans la réforme de l'O. C. M. vin sont donc à cet égard plus satisfaisantes. La distillation exceptionnelle de 6,5 millions d'hectolitres décidée le 23 mars par le Conseil, à la demande de la France, réduira également, pour l'année en cours, les excédents qui sont à l'origine de la « guerre » franco-italienne. Cette distillation, demandée le 23 février par la France, mais qui s'était heurtée à une opposition britannique, portera sur 5 millions d'hectolitres de vin rouge et 1,5 million d'hectolitres de vin blanc, payés aux producteurs à 81,5 % du prix d'orientation. Cette distillation exceptionnelle devrait permettre, en particulier, de compenser le faible volume de la production distillée au titre de la garantie de bonne fin (5 millions d'hectolitres au lieu de 12 millions d'hectolitres prévus).

---

(1) Cf. p. 93.

## II. — LA REFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE (P. A. C.)

A l'occasion des conclusions qu'elle a rendues sur les orientations de réforme de la P. A. C. (1), ainsi que sur les propositions de modification des organisations de marchés pour les produits méditerranéens (2), la Délégation du Sénat a eu l'occasion de souligner le caractère, à bien des égards contestable ou insuffisant, des propositions de la Commission, dont le moins qu'on puisse dire est qu'elles ne péchaient pas par excès d'imagination et d'ambition. Au moins auraient-elles pu constituer la base d'une réflexion d'ensemble sur la P. A. C., et faire l'objet d'une discussion de fond. Cela n'a pas été le cas.

Quelques orientations retenues par la Commission — et non les plus heureuses — ont été incorporées dans les décisions sur les prix et les mesures connexes, auxquelles a été jointe l'amorce de la réforme de l'O. C. M. vins de table. La Commission a précisé ses propositions en matière d'exportation et de limitation des importations de P.S.C., l'évolution récente des dépenses budgétaires devrait apaiser les angoisses comptables... Mais rien de tout cela ne correspond à une réforme cohérente et volontariste, indispensable pour corriger les déséquilibres sectoriels de la production, redresser les iniquités apparues à l'usage entre les productions et les formes d'exploitation, et garantir l'emploi et le revenu agricole en fondant l'agriculture communautaire sur des bases nouvelles, propres à assurer l'indépendance alimentaire de l'Europe et sa contribution à l'équilibre alimentaire mondial.

\*  
\* \*

On peut noter que les solutions proposées par le Parlement européen, de même que celles arrêtés par le Conseil sur la proposition finale de la Commission elle-même, s'écartent considérablement, pour l'essentiel, des propositions initiales de la Commission dans le cadre du mandat du 30 mai. Ainsi, un an après la parution du rapport sur le mandat du 30 mai, la réforme de la P. A. C. reste toujours, en fait, à définir, et le bilan des mesures intervenues ou proposées apparaît bien mince et bien décevant.

\*  
\* \*

---

(1) Conclusions n° 65/81 adoptées le 16 décembre 1981 sur le rapport de notre collègue Marcel Daunay.

(2) Conclusions n° 64/81 adoptées le 28 octobre 1981 sur le rapport de notre collègue Bernard Barbier (vin). Conclusions n° 69/82 adoptées le 21 janvier 1982 sur le rapport de notre collègue Bernard Barbier (Fruits et légumes). Conclusions n° 80/82 adoptées le 26 mai 1982 sur le rapport de notre collègue Marcel Daunay (Matières grasses) (cf. tome II, chap. IV).

Faute de pouvoir donner à leur présentation la cohérence qui leur fait défaut, votre rapporteur analysera successivement celles qui se rapportent à l'équilibre interne de la P.A.C. (bilan financier, mesures tendant à la réduction des excédents, rééquilibrage de la P.A.C.), et celles qui ont trait aux échanges internationaux (préférence communautaire et propositions relatives aux contrats pluri-annuels de fournitures).

## A. — LES ÉQUILIBRES INTERNES DE LA P.A.C.

### 1. — L'équilibre financier.

Alors que l'obsession budgétaire constituait la principale caractéristique des propositions de la Commission, et constitue toujours la principale objection à toutes les propositions constructives d'aménagement de la P.A.C. (rééquilibrage, politique d'exportation), le net ralentissement du rythme de croissance des dépenses agricoles, confirmé par la publication des comptes du F.E.O.G.A. - Garantie pour 1981, devrait permettre de renouveler l'inspiration des instances communautaires.

L'année dernière, les dépenses de soutien des marchés agricoles se sont en effet élevées à 10,9 milliards d'ECU, contre 11,3 milliards en 1980, soit une baisse en pourcentage de 3,5 %, alors que l'ensemble des dépenses budgétaires continue à croître à un rythme annuel de 10 à 12 %. Corrélativement, la part du F.E.O.G.A. dans le budget accuse une très sensible diminution, de 75,5 % en 1979 à 62 % en 1981.

Les prévisions budgétaires ne remettent pas en cause cette évolution : le budget supplémentaire 1982 a fait apparaître des « économies » de 500 millions d'ECU sur les dépenses agricoles primitivement prévues, les ramenant à 60 % environ du budget total, et la Commission prévoit d'ici à 1983 une diminution annuelle moyenne de 2 % en termes réels des dépenses agricoles. Les décisions du « paquet prix », dont le coût est de 770 millions d'ECU pour 1982 et de 1 450 millions d'ECU sur douze mois, seront sans doute couvertes sans budget supplémentaire, et leur coût reste inférieur à l'accroissement des ressources propres.

Même s'il ne faut pas méconnaître le rôle joué par une conjoncture mondiale favorable dans cette évolution (prix mondiaux élevés et cours du dollar limitant les restitutions à l'exportation), ces chiffres devraient permettre de faire justice des arguments fondés sur le coût exorbitant de la P.A.C. et l'incontrôlable progression des dépenses agricoles.

## 2. — La limitation des excédents.

Sans qu'aucune décision de principe ait été prise sur la limitation des garanties et les conditions auxquelles elle peut être acceptable pour certaines productions excédentaires, le Conseil a incorporé dans les décisions sur les prix de campagne les propositions de la Commission relatives à la fixation de seuils de production dans les secteurs du lait, des céréales, du colza et des tomates transformées (cf. *supra* p. 58).

Votre rapporteur ne peut que rappeler à ce sujet les critiques formulées par la délégation lors de son examen de la communication des « orientations pour l'agriculture » :

Dans son principe, la limitation des garanties ne peut être acceptable, pour certaines productions excédentaires, que :

— si elle repose sur une évaluation sérieuse de la demande interne et des besoins mondiaux ;

— si elle est modulée en fonction de l'importance des exploitations et des conditions régionales de production ;

— si la préférence communautaire est respectée dans le secteur en cause.

A l'évidence, les décisions prises ne correspondent que très imparfaitement à ces préalables : l'aide aux petits producteurs dans le secteur du lait ne constitue qu'une amorce de modulation des garanties, et il n'a été tenu — partiellement — compte du respect de la préférence communautaire que dans le secteur des céréales.

Il ne semble pas, d'autre part, que la négociation ait permis de justifier le niveau des « seuils » proposés, en particulier dans le secteur des céréales et du lait, ni la cohérence entre, par exemple, la fixation d'un seuil pour la production du colza et la situation déficitaire de la Communauté dans le secteur des protéagineux. Enfin, les risques économiques, pour la viabilité des petites exploitations et l'emploi, d'une réduction linéaire des garanties en cas de dépassement des seuils, ne semblent pas avoir été pris en considération.

Dans ces conditions, la limitation des garanties comporte plus encore de risques que la garantie illimitée. Sans remettre en cause réellement l'avantage dont bénéficient les véritables responsables des excédents, elle peut en effet compromettre la survie de nombreuses exploitations, même si le niveau d'augmentation des prix finalement retenu est plus acceptable que les propositions initiales de la Commission.

### 3. — Le rééquilibrage de la P. A. C.

Le problème des régions méditerranéennes et celui de l'amélioration des garanties offertes aux productions du sud de l'Europe ne sont toujours pas résolus, alors que se rapproche l'échéance du troisième élargissement.

#### a) *Les propositions pour les régions méditerranéennes.*

La communication de la Commission relative à des programmes méditerranéens et à des lignes d'action pour leur mise en œuvre constate la nécessité d'assurer un rattrapage économique de régions qui ont moins que d'autres bénéficié de l'intégration européenne et des politiques communes, et qui vont se trouver confrontées au problème de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal.

Dans ce but, la Commission suggère la mise en œuvre, en collaboration avec les autorités nationales et régionales des États membres concernés, de plans de développement intégrés financés conjointement par le F. E. O. G. A. - Orientation, le Fonds européen de développement régional (F. E. D. E. R.), le Fonds social, des prêts de la B. E. I., et le nouvel instrument communautaire (N. I. C.).

Considérant que l'agriculture occupe encore une place prédominante dans l'économie des régions méditerranéennes de la Communauté, la Commission propose d'agir sur l'accroissement du revenu agricole en intervenant à la fois au niveau des structures et à celui du marché.

En ce qui concerne le marché, la Commission exprime son intention :

— d'encourager la production (sans développer d'excédents structurels), la culture de variétés nouvelles de fruits et légumes, la politique forestière ;

— de favoriser une politique de « label » primant les productions « naturelles » ;

— de stimuler la consommation ;

— de mieux appliquer la préférence communautaire et d'encourager les exportations.

En ce qui concerne les structures, la Commission préconise :

— une meilleure organisation de la profession (groupements de producteurs) ;

— l'amélioration des structures de commercialisation ;

— le départ de la population âgée qui ne vient pas peser sur le marché de l'emploi ;

— une aide directe au revenu en attendant que soit intensifiée la rationalisation de l'agriculture.

Par ailleurs, la Commission envisage également :

- le développement de l'industrie agro-alimentaire près des sources de production agricole, permettant une garantie du revenu par des contrats signés entre producteurs et transformateurs ;
- l'encouragement de la pêche et des activités annexes (transformation, aquaculture) ;
- le développement du tourisme et de l'artisanat, compléments possibles du revenu agricole ;
- le développement d'énergies nouvelles (solaire, biomasse et géothermie).

Ces orientations n'ont pas encore été concrétisées. A l'issue de la négociation sur les prix, cependant, la Commission a annoncé son intention de présenter au Conseil, avant la fin de 1982, des projets en faveur, notamment, des structures agricoles grecques.

b) *Les modifications des organisations de marché pour les produits méditerranéens.*

Le lien que la France souhaitait voir établi entre les décisions sur les prix et la révision des organisations de marché des produits méditerranéens a constitué un des aspects les plus délicats de la négociation d'ensemble. Le compromis réalisé ne porte, en fin de compte, que sur la réforme de l'O. C. M. vin et des mesures dans le secteur des agrumes. Pour les autres secteurs — fruits et légumes et huile d'olive — le Conseil s'est borné à prendre l'engagement d'arrêter les décisions nécessaires avant le 31 octobre 1982, le comité spécial agriculture devant remettre au Conseil, avant le 31 juillet, ses conclusions sur les propositions de la Commission.

Ce nouveau délai est particulièrement regrettable, et peu compatible avec le « rattrapage » nécessaire dans le secteur des fruits et légumes, dont les producteurs sont pénalisés par des garanties insuffisantes et des crises de commercialisation chroniques, aggravées par la concurrence d'importations mal contrôlées. Il est également douteux que ce retard supplémentaire facilite de quelque manière que ce soit la prise des décisions qui s'imposent dans le secteur de l'huile d'olive et des huiles végétales en ce qui concerne, notamment, le problème du financement des excédents de production d'huile d'olive et la nécessaire révision de la politique commerciale de la Communauté.

En ce qui concerne *le vin*, les mesures adoptées pour faciliter la distillation des excédents (cf. *supra* p. 62) constituent incontestablement un progrès et vont dans le sens des demandes françaises. Il faut toutefois rappeler que ces mesures sont liées à l'application

et à l'amélioration éventuelle des mesures structurelles d'assainissement de la production et à une action accélérée en vue de l'établissement d'un casier viticole. Le Conseil réexaminera, au plus tard le 31 décembre 1983, les progrès réalisés dans l'organisation du marché du vin sur la base d'un rapport de la Commission.

Le Conseil a d'autre part approuvé les propositions de modification du règlement applicable *aux agrumes*. Ces mesures portent sur le champ d'application géographique des actions de restructuration à moyen terme, limitées aux Etats membres où se posent les problèmes les plus importants de composition variétale de la production, mais élargi au secteur du citron, sur la prime de pénétration — maintenue pour les citrons et clémentines — l'amélioration des conditions d'octroi et le relèvement de l'aide complémentaire, l'adoption de mesures d'amélioration structurelle.

**B. — LES MESURES PROPOSÉES DANS LE CADRE DES ÉCHANGES AGRICOLES DE LA COMMUNAUTÉ : CONTRATS D'EXPORTATION ET PRÉFÉRENCE COMMUNAUTAIRE**

**1. — Les propositions de la Commission relatives à la conclusion de contrats pluriannuels de fourniture de produits agricoles.**

Les propositions relatives au développement d'une véritable politique communautaire d'exportation dans le secteur agricole constituent sans nul doute un des aspects les plus positifs des orientations retenues par la Commission pour la révision de la P. A. C. Ces propositions, qui concordent avec les demandes en ce sens du Gouvernement français, répondent également à une revendication constante des milieux professionnels agricoles de la Communauté.

La Commission a poussé assez loin ses propositions au Conseil relatives à un aspect significatif d'une telle politique : la conclusion d'accords-cadre pluriannuels avec des pays importateurs. L'adoption de ces propositions rencontre cependant l'opposition de la R. F. A. et de la Grande-Bretagne.

*a) Le contenu des propositions de la Commission.*

La suggestion relative à des accords cadres d'exportation agricole a fait l'objet d'une communication spécifique de la Commission transmise au Conseil en juillet 1981. En l'absence de décision de principe du Conseil, la Commission a poursuivi des contacts exploratoires avec les pays tiers intéressés par de tels accords, et a enfin demandé au Conseil, en mars 1982, un mandat de négociation avec les Etats demandeurs : Algérie, Egypte, Maroc et Tunisie.

*Les termes des accords pluriannuels.*

Selon la Commission, les accords devraient porter sur la nature du ou des produits concernés, le « niveau des engagements quantitatifs réciproques » de vente et d'achat, la durée de l'engagement et les dispositions prises pour assurer son exécution, les conditions de prix et les clauses de sauvegarde nécessaires.

Les *prix* devraient se rapprocher « autant que possible des conditions commerciales normales », et la Commission notait à ce propos la nécessité de prévoir des clauses de paiement à crédit, la *durée* pourrait être de trois à cinq ans, et les quantités livrables sur douze mois étant déterminées, chaque année, à l'intérieur d'une fourchette.

Les *produits* susceptibles de faire l'objet d'accords seraient décidés cas par cas en fonction des disponibilités exportables de la Communauté.

*Les conditions de recours aux accords pluriannuels.*

La Commission précisait en ces termes sa proposition :

« La Commission considère que la conclusion par la Communauté de tels accords ne devrait en aucun cas constituer un instrument d'incitation artificielle à l'augmentation des productions agricoles communautaires ou une justification de productions agricoles excédentaires. Compte tenu du volume des quantités disponibles pour l'exportation dans la Communauté, il n'y a aucun risque que cela entraîne de tels surcroûts de production, le niveau de celle-ci étant beaucoup plus influencé du reste par d'autres facteurs que par le recours modulé à des accords de fourniture pluriannuelle.

« Le seul objectif, en prévoyant les dispositifs pour la conclusion de tels accords, est de mieux ordonnancer une partie des exportations agricoles communautaires dont la disponibilité apparaît certaine pour répondre avec davantage d'efficacité aux besoins de certains pays clients de la Communauté. »

En fonction de ces principes, l'utilisation des contrats devrait être fonction :

- des demandes des pays tiers ;
- des disponibilités à l'exportation, étant entendu que seule une partie des exportations communautaires se ferait dans le cadre d'accords pluriannuels, qui ne sauraient devenir « un instrument privilégié d'exportation excluant toutes les autres adaptations nécessaires des instruments existants » ;

— du mode de commercialisation des pays importateurs, la Communauté ne pouvant contracter des accords de fourniture pluriannuelle avec des sociétés privées ou des offices de commercialisation non étatiques.

La Commission précisait enfin qu'il n'était pas dans ses intentions que la Communauté se substitue aux opérateurs commerciaux pour l'exécution des contrats, la formule de « l'accord-cadre » permettant au contraire de préserver les compétences propres de la Communauté et celles des agents économiques.

*Les contacts exploratoires menés avec les pays demandeurs et l'autorisation demandée au Conseil de négocier des accords-cadres pluriannuels.*

La Commission a poursuivi au cours de 1981 des contacts exploratoires avec l'Égypte et les trois pays du Maghreb, qui avaient manifesté leur intérêt à l'égard d'accords pluriannuels.

Lors de ces contacts, il est apparu que les quatre États seraient favorables à des fournitures, non seulement de céréales, mais également d'autres produits, en particulier de produits laitiers, de sucre, de viande et de matière grasse. Ils manifestent par ailleurs des conceptions assez différentes quant à la place à donner à des accords pluriannuels.

*L'Algérie* a montré beaucoup d'intérêt pour la conclusion, dès cette année si possible, d'un accord à long terme de fourniture de produits agricoles communautaires. Toutefois, elle souhaite des modalités de fixation particulières des restitutions (préfixation, durée de cette préfixation, termes de la référence au prix mondial, etc.). Sur le plan financier, elle estime que la C. E. E. devrait assurer le relais avec les crédits que pourraient consentir les États membres (la Communauté en tant que telle ne dispose pas encore d'un instrument de crédit à l'exportation) et financer les capacités d'accueil en Algérie de certains des produits livrés (chaîne de froid, installations portuaires, silos, etc.). Pour Alger, la négociation d'un accord-cadre aurait une importante signification politique et, selon les services de la Commission, la Communauté peut répondre à cette attente sans augmentation de la production agricole de la C. E. E., ni des dépenses en restitutions.

*La Tunisie* souhaite accompagner un éventuel accord à long terme de mesures visant à améliorer la sécurité alimentaire, à promouvoir sa production agricole et à trouver les moyens de paiement de ces achats de produits agricoles communautaires par

des débouchés assurés pour ses produits d'exportation. Elle serait intéressée par des accords portant sur les céréales, les produits de l'élevage (certaines poudres de lait, beurre, vaches laitières), la viande et de sucre.

*Le Maroc* semble porter moins d'intérêt au projet d'accords à long terme de fourniture de produits agricoles communautaires, et s'inquiète des conditions de financement qui pourraient être consenties en vertu de ces accords qui devraient, selon lui, s'inscrire dans un cadre plus large de coopération politico-économique avec la C. E. E. A titre indicatif, le Maroc a précisé que les produits pouvant l'intéresser sont ceux de premières nécessité (blé, orge, sucre, beurre, poudre de lait, huiles végétales, viande bovine congelée) ou, de façon exceptionnelle, des produits correspondant à un besoin ponctuel. Les besoins globaux d'importation du pays sont de 1,6 million de tonnes de blé, 200 000 tonnes de sucre brut, 21 000 tonnes de beurre, 18 000 tonnes de poudre de lait et 4 000 tonnes de viande bovine.

Dans le cas de *l'Egypte*, le problème essentiel est celui des conditions de crédit. En tant que fournisseur de produits agricoles, la C. E. E. arrive en Egypte après d'autres pays qui occupent déjà une place prépondérante : les Etats-Unis, l'Australie et l'Argentine qui ont conclu avec Le Caire des accords à long terme portant respectivement sur les céréales et la viande bovine. En Egypte, les achats à crédit aux pays tiers prennent des proportions sans précédent. Le Caire ne paraît donc pas envisager de se contenter d'un accord-cadre avec la C. E. E. sans référence, du moins pour les grands produits, à une quelconque préférence (crédit, mais aussi lien avec l'aide alimentaire). Parmi les produits dont elle serait acheteur, l'Egypte a cité : les céréales (blé, farine, maïs) ; les produits laitiers (beurre, certains fromages, etc.) ; le sucre ; l'huile de coton ou de tournesol ; les œufs ; les viandes rouges, les animaux vivants et les viandes de volaille.

En même temps que sa demande de négociation, la Commission a soumis au Conseil un projet d'accord-cadre. Selon les clauses de ce projet, les accords seraient conclus pour trois campagnes avec possibilité de renouvellement. Les transactions devraient s'effectuer « au prix ou aux cotations pratiqués sur le marché mondial » et les deux parties « examineraient les possibilités d'application aux contrats conclus en vertu de l'accord de conditions de crédits faits par les Etats membres ou leurs mandataires ».

Un comité mixte se réunirait tous les quatre mois pour veiller à l'application de l'accord. Il serait notamment chargé de fixer les quantités exactes qui devraient être livrées au cours de chaque campagne et de l'étalement des achats.

b) *Les réactions des Etats membres.*

La France — qui réclamait depuis plusieurs années le développement d'une politique communautaire d'exportations agricoles — a favorablement accueilli le principe de la négociation d'accords cadres de fournitures pluriannuelles. Il lui est en effet indispensable, pour rester durablement exportatrice de produits de base et de produits agricoles transformés et maintenir un excédent commercial élevé dans ce secteur, de stabiliser ses courants d'exportation vers les grands marchés.

En ce qui concerne les produits de base, la conclusion d'accords pluriannuels lui permettrait de bénéficier des conditions relativement favorables du marché des denrées alimentaires, pour lesquelles existe une demande solvable en expansion, avec des moyens d'action analogues à ceux dont disposent déjà les grands pays agricoles.

La France envisage d'ailleurs de conclure des contrats bilatéraux de fournitures, qui pourraient venir s'insérer dans des accords communautaires. Au cours des premières discussions au Conseil sur la proposition de la Commission, la position de la France avait reçu le soutien d'autres Etats membres eux aussi exportateurs de produits agricoles : Danemark, Pays-Bas, Belgique. En revanche, la R.F.A. et la Grande-Bretagne ont d'emblée manifesté leur opposition au principe d'accords pluriannuels, au nom tant de conceptions commerciales « libérales » que de leur crainte que de tels accords n'entraînent une augmentation du coût de la P.A.C. et ne constituent un encouragement au développement d'excédents. Cette opposition n'a pas permis, jusqu'à présent, au Conseil de prendre une décision. A cet égard, la demande de mandat de négociation présentée par la Commission et appuyée par des contacts préliminaires avec des Etats demandeurs permettra peut-être de débloquer la situation et placera en tout cas chaque Etat membre devant ses responsabilités.

**2. — Le problème de la limitation des importations de produits de substitution des céréales.**

Les importations de P.S.C. sont passées de 1974 à 1980 de 6,2 millions de tonnes à près de 14,4 millions de tonnes, dont 5 millions de tonnes de manioc et 2,6 millions de tonnes de « corn gluten feed ».

Dans le même temps, l'utilisation des céréales dans l'aliment du bétail est restée au niveau de 1973, soit 73 millions de tonnes — dont 13 millions de tonnes importées.

Actuellement, l'accroissement de la production animale communautaire bénéficie donc uniquement aux produits de substitution importés à droits réduits ou nuls.

La Communauté a été longue à réagir devant cette situation, dénoncée vigoureusement par le Gouvernement français.

Cette protestation a donné quelques résultats puisque, en dehors des décisions prises dans le paquet prix — établissement d'un lien entre l'augmentation des importations de P.S.C. et le niveau du « seuil de production » des céréales, relèvement du prélèvement à l'importation sur les sons — la Commission vient de proposer, conformément au memorandum sur les orientations pour l'agriculture européenne, des mesures de limitation des importations de manioc et de corn gluten feed.

Avant d'examiner le détail de ces mesures, il convient de relever :

— que ces mesures — assez modérées puisqu'elles ne visent qu'à une stabilisation des importations à leur niveau actuel — ne sont proposées que sur une base annuelle, la Commission estimant qu'elles doivent s'accompagner d'un effort parallèle de réduction des prix céréaliers communautaires. Ce raisonnement fait singulièrement bon marché du principe de la préférence communautaire, dont le respect ne saurait être soumis à condition ;

— que, d'autre part, pour « raisonnables » qu'elles soient, on ne saurait se dissimuler que ces propositions se heurteront à une vigoureuse opposition des Etats-Unis, qui exportent dans la C.E.E. la quasi-totalité de leur production de gluten feed.

#### a) *Le manioc.*

La Commission propose de suspendre le régime actuellement applicable (prélèvement plafonné à 6 % *ad valorem* sans limitation quantitative) et de le remplacer pour 1982 par un contingent tarifaire au prélèvement plafonné à 6 %, les quantités et les pays bénéficiaires étant fixés conformément aux engagements internationaux de la Communauté. Pour la Thaïlande, pays non membre du G.A.T.T., la quantité sera fixée à 5 millions de tonnes conformément au projet d'accord entre ce pays et la Communauté négocié en 1980 et mis en application d'une manière autonome. Pour les pays membres du G.A.T.T., le contingent sera fixé à 590 000 tonnes dont 500 000 pour l'Indonésie conformément à l'accord négocié avec ce pays au titre de l'article XXVIII du G.A.T.T. Pour les autres pays tiers non membres du G.A.T.T., mais bénéficiant de la clause de la nation la plus favorisée, la Communauté établira un contingent autonome de 370 000 tonnes. Les importations dépassant ces limites seront soumises au prélèvement céréales.

La Commission propose également au Conseil d'approuver l'accord paraphé avec l'Indonésie, principal fournisseur de manioc membre du G.A.T.T., ce qui permet la suspension de la consolidation actuelle du régime d'importation des racines de manioc. Aux termes de cet accord d'une durée de cinq ans, la Communauté établira des contingents tarifaires annuels dont le volume passera de 590 000 tonnes en 1982 à 970 000 tonnes en 1986, un minimum de 85 % des contingents annuels étant réservé aux importations d'Indonésie. La Communauté s'est également engagée à prendre des mesures appropriées, compte tenu de ses droits et obligations internationaux, pour assurer que la position des pays fournisseurs membres du G.A.T.T. ne soit pas compromise par des importations en provenance de pays non membres du G.A.T.T. (arrangement bilatéral pour la Thaïlande, contingent autonome pour les autres). Aucune partie contractante du G.A.T.T., autre que l'Indonésie, n'a fait valoir des droits de négociation.

Les « quotas » proposés pour 1982 correspondent, pour la Thaïlande, au maintien du niveau actuel de ses exportations, et permettent à l'Indonésie d'augmenter les siennes, dont le montant actuel est de 300 000 tonnes. Pour la Chine, le contingent de 370 000 tonnes ouvert aux pays non membres du G.A.T.T. correspond à la stabilisation de ses exportations.

#### b) *Le corn gluten feed.*

La Commission demande au Conseil l'autorisation d'ouvrir dans le cadre du G.A.T.T., au titre de l'article XXVIII, des consultations en vue de suspendre provisoirement la concession actuelle sur les résidus de l'amidon de maïs, à savoir l'exemption du droit de douane, et de la remplacer par un contingent tarifaire de 3 millions de tonnes à exemption du droit.

Les importations dans la Communauté de corn gluten feed, qui sont passées de 0,7 million de tonnes en 1974 à quelque 3 millions de tonnes en 1981, dont 95 % en provenance des Etats-Unis, pourraient augmenter encore en raison du développement aux Etats-Unis de productions (éthanol, isoglucose) dont le corn gluten feed est un sous-produit.

Cette situation, qui justifie les mesures proposées, permet également de laisser présager l'opposition des Etats-Unis, soucieux de maintenir leurs exportations agricoles, et dont l'administration actuelle concentre ses critiques sur la P.A.C. Il n'est pas douteux néanmoins que la C.E.E. a le droit de renégocier les concessions tarifaires sur le corn gluten feed, et pourrait invoquer, en cas d'échec des négociations, ses droits à s'opposer à des actions « déstabilisatrices » de son agriculture.

## CHAPITRE IV

### Les problèmes résultant des élargissements successifs.

#### A. — LES DÉROGATIONS AUX RÈGLES COMMUNES DEMANDÉES PAR LA GRÈCE

Quelques mois après l'entrée de la Grèce dans la Communauté, le Gouvernement hellénique issu des élections du 18 octobre 1981 faisait connaître son intention de demander un réexamen de certains aspects de la participation de son pays à la Communauté.

##### 1. — Le mémorandum du Gouvernement grec.

Le 23 mars 1982, le représentant de la Grèce remettait au Conseil un mémorandum indiquant les orientations préliminaires retenues par le gouvernement de M. Papandréou. Tout en considérant qu'il est possible d'améliorer la situation en restant dans le cadre des règles et principes de base de la Communauté et de l'acte d'adhésion, le mémorandum, après avoir retracé la situation économique difficile que connaît actuellement la Grèce, souligne que l'acquis communautaire, tel qu'il s'est développé au fil des années, pénalise lourdement la partie méridionale de la C.E.E. au profit des régions septentrionales. Les instruments tendant à réaliser l'objectif énoncé dans les traités C.E.E. de poursuivre une plus grande convergence des économies au sein de la Communauté sont considérés comme très largement insuffisants. De surcroît, la Grèce n'en bénéficie pas au même titre que les autres régions méditerranéennes de la C.E.E.

Pour l'essentiel, les demandes du Gouvernement hellénique vont donc dans une double direction :

*En premier lieu, l'octroi de dérogations temporaires aux règles communautaires :*

Cette requête se base sur le protocole de l'acte d'adhésion qui stipule que la Communauté usera de tous les moyens prévus au traité C.E.E. pour contribuer à résoudre les problèmes spécifiques de la Grèce. Au nombre de ces moyens, le mémorandum cite notamment : l'instauration de mesures de protection de l'industrie hellénique, le soutien aux nouvelles industries, la possibilité d'octroyer des aides à l'exportation pour les petites et moyennes entreprises.

*En second lieu, la réévaluation de la contribution communautaire à des projets helléniques de développement sectoriel et régional. Sous ce titre le mémorandum demande :*

— un accroissement du pourcentage ouvert par les fonds communautaires dans la réalisation des projets de développement et une révision des critères retenus pour l'octroi de ces fonds de façon à tenir compte des particularités de la situation économique, sociale et administrative de la Grèce ;

— l'élargissement des possibilités d'emprunt au titre du N. I. C. (nouvel instrument communautaire). Une importance particulière est attachée au financement de projets spéciaux à long terme dans les régions les moins favorisées du pays. Cela devrait se traduire par la coordination des différents fonds communautaires qui devraient permettre de financer ces prêts à concurrence de 80 %, notamment pour l'amélioration de l'infrastructure agricole, le développement du tourisme, de la petite industrie ou de l'artisanat, la création d'unités agro-industrielles...

Dans le domaine agricole, le mémorandum observe que les organisations de marché couvrent en moyenne quelque 95 % de la production des Neuf mais que ce pourcentage n'est que de 75 % dans le cas de la Grèce. Pour permettre à l'agriculture hellénique d'être compétitive avec les agricultures plus développées des autres Etats membres, l'assistance technique et financière de la Communauté doit être intensifiée. Dans l'immédiat, une solution doit être trouvée au soutien du revenu des petits agriculteurs.

En conclusion, le gouvernement grec invite le Conseil à charger la Commission de lui soumettre sans tarder des propositions susceptibles de résoudre les problèmes spécifiques de l'appartenance hellénique à la C. E. E.

## 2. — Les propositions de la Commission.

Lors d'une récente visite à Athènes, le président de la Commission s'est félicité du fait que la Grèce n'ait pas demandé de modification à l'acte d'adhésion, ni de dérogations aux règles fondamentales du traité. La Commission estime que, pour l'essentiel, les mesures que la Grèce souhaite pourront s'inscrire dans les « programmes méditerranéens » qui sont en préparation et dans les aménagements à certaines politiques communes qui sont envisagés dans le contexte de l'élargissement à l'Espagne et au Portugal. Par ailleurs, certaines dispositions en faveur de la Grèce ont été prévues et arrêtées dans le cadre des récentes décisions sur les prix agricoles. Il s'agit essentiellement de l'alignement des prix de soutien grecs sur les prix communautaires pour le blé, le vin, les citrons et la viande ovine et de l'extension à ce pays de la prime « jeunes bovins ».

Par contre, la Commission estime ne pas pouvoir accepter les demandes impliquant certaines dérogations à des règles communautaires : protection douanière d'industries nouvelles, dérogations aux règles de concurrence, aides à l'exportation vers d'autres Etats membres. Elle considère toutefois que les buts recherchés par ces demandes peuvent être atteints par d'autres mesures de soutien, et notamment par l'autorisation d'aides de l'Etat.



Ces démarches de la Grèce ne sauraient surprendre notre délégation. Dans un précédent rapport (1), nous avons en effet souligné que l'élargissement méridional de la Communauté exigerait inéluctablement un effort de solidarité accru impliquant l'octroi de nouvelles ressources. Au moment où les négociations avec l'Espagne et le Portugal sont le prélude à un nouvel élargissement de la Communauté vers le Sud, le Conseil serait bien avisé de mesurer toutes les conséquences économiques et financières d'un rééquilibrage inévitable des politiques communautaires.

#### B. — LES PERSPECTIVES DE RETRAIT DU GROENLAND DU MARCHÉ COMMUN

Le 23 février 1982, 52 % des Groenlandais se sont prononcés, par voie de référendum, pour le retrait de leur pays de la Communauté européenne, 46 % étant favorables au maintien dans la C. E. E.

L'organisation de ce référendum découlait du statut d'autonomie interne accordé au Groenland par le Danemark en 1979. On rappellera que la « Grande Ile » était entrée dans la Communauté en 1973 en tant que province danoise, bien que 72 % de la population consultée par référendum ait alors voté contre l'adhésion.

Tirant les conclusions des résultats du récent référendum, qui n'était cependant que consultatif, le Landsting, parlement local groenlandais, décidait, le 26 mars 1982, de demander officiellement au Gouvernement danois de présenter en son nom, aux instances communautaires une demande de retrait du territoire de la C. E. E.

Début mai, le représentant du Danemark auprès des Communautés informait les délégations des Etats membres que le Gouvernement danois avait été saisi d'une demande du gouvernement local groenlandais visant à engager des négociations en vue de transformer, avant le 1<sup>er</sup> janvier 1984, les liens actuels du Groenland

---

(1) Sénat n° 286 (2 juillet 1981).

avec la C. E. E. en une association en tant que pays et territoire d'outre-mer (P. T. O. M.). Le gouvernement danois exprimait le souhait que la Commission européenne et les autres Etats membres adoptent une attitude favorable afin de maintenir des relations positives entre la Communauté et ce territoire.

La procédure de révision du statut du Groenland ainsi amorcée impliquera dans une première étape la consultation de la Commission et du Parlement européen. Au terme de cette consultation, des négociations devraient s'ouvrir entre les représentants des dix Etats membres et des autorités régionales du Groenland. Après quoi, il appartiendra aux parlements nationaux de se prononcer.

La décision de la majorité des Groenlandais de reviser leurs liens avec la Communauté trouve principalement son explication dans le fait que le problème régional spécifique de leur île exclut à leurs yeux toute égalité de statut vis-à-vis des autres Etats membres de la Communauté. Cette position s'applique en particulier au secteur de la pêche qui représente le moyen de subsistance de près de 20 % de la population de l'île et assure 55 % des recettes d'exportation. En fait, on supporte mal au Groenland de voir les ressources halieutiques gérées et régentées par les institutions communautaires et l'intrusion dans les eaux groenlandaises des navires de pêche européens, même si le pays a été, en 1981, l'un des premiers bénéficiaires des aides de la C. E. E. par tête d'habitant.

Quoi qu'il en soit, les résultats de ce référendum et les conséquences qui en ont été tirées par les autorités locales placent la Communauté européenne devant un problème institutionnel totalement nouveau : en effet, le retrait d'un pays ou d'une partie d'un pays membre, pas plus que la transformation de son statut en celui de pays associé, n'a été prévu par les traités. Les négociations qui devraient s'engager à ce sujet sont donc uniques en leur genre.

En tout état de cause, l'octroi au Groenland du statut de P. T. O. M., s'il devait être retenu, impliquerait la modification de différents articles des traités : article 227 du traité C. E. E. et son annexe IV, 198 du traité Euratom et 79 du traité C. E. C. A. qui énumèrent les pays et territoires auxquels les traités s'appliquent ; article 131 à 136 du traité C. E. E. qui traitent du régime d'association : conditions des échanges commerciaux, régime des aides, droits de pêche, etc.

Le simple énoncé des questions qui devront être réglées par un statut d'association laisse, à cet égard, présager les difficultés que ne manquera pas de susciter l'octroi au Groenland d'un statut préférentiel comparable à celui dont bénéficient les pays associés.

### SECTION III

#### L'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE

Au cours du dernier semestre, plusieurs projets de loi destinés à traduire en droit français les dispositions de directives communautaires ont été soumis au Parlement, et certains ont été définitivement adoptés.

Mais, dans le même temps, la Commission a soulevé sur divers sujets le problème de la compatibilité avec le droit communautaire de mesures françaises récentes (dispositions de la loi de finances, aides nationales) ou anciennes (monopole des tabacs).

Il faut enfin évoquer, sous cette rubrique, le recours formé par plusieurs Etats membres, dont la France, contre la directive de juin 1980 sur la transparence des relations entre l'Etat et les entreprises publiques, puisque cette directive devait entrer en vigueur à compter du 31 décembre 1981.

#### A. — LA TRANSPOSITION EN DROIT INTERNE DES DIRECTIVES COMMUNAUTAIRES

Les directives pour l'application desquelles des projets de loi ont été récemment adoptés, ou sont en cours de discussion, touchent à des secteurs importants du droit communautaire : droit des sociétés, égalité des sexes, liberté d'établissement, protection de l'environnement. On note cependant — avec regret — que pour certaines d'entre elles, le délai d'application en droit interne était largement expiré et que la France était menacée de ce fait de procédures d'infraction.

##### 1. — Le droit des sociétés.

###### a) La « deuxième directive ».

La « deuxième directive » sur le droit des sociétés, relative à l'harmonisation des législations nationales sur la constitution des sociétés, le maintien et les modifications de leur capital social, adoptée le 13 décembre 1976 et applicable à compter du mois de

décembre 1978, ne contredisait aucun des principes fondamentaux du droit français. Elle appelait cependant certaines modifications des textes en vigueur auxquelles la France — ainsi d'ailleurs que d'autres Etats membres (Irlande, Belgique et Luxembourg) — avait tardé à procéder.

Ce retard avait motivé un recours de la Commission, en juin 1981, contre les quatre Etats membres. En ce qui concerne la France, ce contentieux est désormais sans objet, puisque, déposé sur le bureau du Sénat en août 1981 (1), le projet de loi relatif à la mise en harmonie du droit des sociétés commerciales avec la deuxième directive a été adopté à la fin de l'année dernière (loi n° 81-1162 du 30 décembre 1981).

b) *La « quatrième directive ».*

Adoptée par le Conseil le 25 juillet 1978, la « quatrième directive » sur le droit des sociétés impose l'harmonisation des dispositions nationales relatives aux règles d'établissement des comptes de sociétés de capitaux. Elle aurait dû être appliquée dans tous les Etats membres en juillet 1980. Un an après cette échéance, seul le Danemark avait pris les mesures nécessaires. Compte tenu cependant des problèmes soulevés par les modifications du plan comptable, souvent importantes, imposées par la quatrième directive, la Commission n'avait pas poursuivi les Etats membres fautifs devant la C. J. C. E.

La France vient d'entamer le processus de mise en application de la directive, le Gouvernement ayant déposé en avril dernier, sur le bureau de l'Assemblée Nationale, un projet de loi « relatif à la mise en harmonie des obligations comptables des commerçants et de certaines sociétés avec la quatrième directive adoptée par le Conseil des Communautés européennes » (projet n° 765 A. N.). Le champ d'application de ce texte est plus large que celui de la directive, puisqu'il s'étend à tous les commerçants.

L'exposé des motifs souligne cependant qu'un de ses objets essentiels est de « répondre strictement à l'obligation d'harmonisation imposée par la directive » en ce qui concerne les sociétés commerciales. Il est également précisé que le plan comptable révisé, qui devrait être approuvé dans le courant de l'année, « s'inspirera très largement des dispositions de la directive ».

## 2. — L'égalité des sexes.

La directive du 9 février 1976 impose la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelle et les conditions de travail. Deux lois d'application

---

(1) Voir le rapport (n° 20, Sénat 1981-1982) de M. Etienne Dailly.

de ce texte viennent d'être adoptées par la France. Ces textes intéressent, respectivement, l'égalité d'accès aux emplois publics, et l'accès des hommes à la profession de sage-femme.

Leur adoption devrait mettre fin à la procédure précontentieuse entamée par la Commission, qui avait reporté au 30 juin 1982, compte tenu des assurances qui lui avaient été données par le Gouvernement français, sa décision d'intenter un recours contre la France. En revanche, des recours ont été introduits en mars 1982 pour non-application de la directive de 1976 contre la Belgique (égalité d'accès à la formation professionnelle), l'Italie (conditions de travail), et le Royaume-Uni (conditions de travail et accès à la profession de sage-femme).

a) *L'égalité d'accès aux emplois publics.*

Le maintien, dans certains corps de la fonction publique française, de procédures de recrutement dérogeant au principe de l'égalité des sexes (limitation du nombre de femmes, concours réservés aux candidats masculins — ou féminins) avait conduit la Commission à adresser au Gouvernement français, en mai 1981, un avis motivé l'invitant à mettre la législation française en accord avec la réglementation communautaire. Cette dernière, en effet, réserve la possibilité de dérogations au principe de l'égalité des sexes aux activités professionnelles « pour lesquelles, en raison de leur nature et de leurs conditions d'exercice, le sexe constitue une condition déterminante ».

Un projet de loi, déposé en première lecture au Sénat (1), et adopté définitivement au cours de la présente session (L. 82-380 du 7 mai 1982), a modifié en ce sens l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires. Il est à noter que la loi du 7 mai permettra au Parlement de suivre les progrès réalisés, puisqu'elle prévoit le dépôt biennuel, sur le bureau des assemblées, d'un rapport dressant le bilan des mesures prises pour garantir le respect du principe d'égalité des sexes dans la fonction publique.

b) *L'accès à la profession de sage-femme.*

L'un des objets du projet de loi déposé sur le bureau du Sénat (n° 220, 1981-1982) modifiant la loi du 24 avril 1944 et certaines dispositions du Code de la santé publique relatives à l'exercice de la profession de sage-femme (2) était d'assurer, conformément à la directive de 1976, l'égalité d'accès des hommes à cette profession. Egalité désormais réalisée — au prix d'une querelle sémantique — par la loi n° 82-413 du 19 mai 1982.

---

(1) Voir le rapport (n° 92, Sénat 1981-1982) de Mme Cécile Goldet.

(2) Voir le rapport (n° 254, Sénat 1981-1982) de M. Noël Berrier.

### 3. — Liberté d'établissement : le projet de loi relatif à l'exercice des activités de vétérinaire.

Les Etats membres de la Communauté devaient avoir achevé, au plus tard le 21 décembre 1980, la transposition des directives de 1978 relatives à la libre circulation des vétérinaires (1). Un projet de loi en ce sens a été déposé sur le bureau du Sénat et examiné en première lecture par notre Assemblée (2), après que la Commission eut entamé une procédure d'infraction au titre de l'article 169 du traité.

### 4. — La protection de l'environnement.

D'une façon générale, les textes communautaires relatifs à la protection de l'environnement nécessitent rarement une révision des textes français applicables en ce domaine. Compte tenu, en effet, de la diversité des droits nationaux, la Communauté opte souvent — et il faut le regretter — pour l'édiction de « directives minimales » prévoyant des normes moins strictes que celles en vigueur dans certains Etats membres, notamment la France, où depuis la création en 1972 d'un département ministériel chargé de l'environnement, la législation et la réglementation dans ce secteur ont eu l'occasion d'être, sur de nombreux points, adaptées, complétées ou développées.

Ainsi, la directive du 18 septembre 1979 — en vigueur depuis le 19 septembre 1981 — portant modification de la directive de 1967 sur le rapprochement des dispositions applicables à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses, ne comporte pas d'innovation fondamentale par rapport à la loi française du 12 juillet 1977 sur le contrôle des produits chimiques.

Ce texte avait institué un régime de déclaration préalable à la mise sur le marché des substances chimiques nouvelles permettant d'évaluer leur éventuelle écotoxicité.

La directive de 1979 ne modifie pas l'économie de ce système, mais elle impose une déclaration systématique à tout producteur d'une substance nouvelle et elle étend au marché communautaire la validité des notifications.

Un projet de loi apportant les modifications nécessaires à la loi de 1977 a donc été déposé. Examiné en première lecture par le Sénat (3), il est actuellement soumis à l'Assemblée Nationale.

---

(1) Cf. réponse de la Commission à la question écrite n° 1805/1981, de notre collègue M. Pintat, membre du Parlement européen (J. O. C. n° C 111 du 3 mai 1982).

(2) Voir le rapport (n° 247, Sénat 1981-1982) de M. Pierre Lacour.

(3) Voir le rapport (n° 248, Sénat 1981-1982) de M. Rémi Herment.

## 5. — La pêche.

Bien qu'il ne se situe pas strictement dans le cadre de la transposition en droit français des règles communautaires, il faut également mentionner le projet de loi (n° 896 A. N.) qui vient d'être déposé par le Gouvernement. L'objet de ce texte est en effet, en renforçant les moyens de contrôle dont dispose, aux termes du décret du 1<sup>er</sup> décembre 1852, l'administration des affaires maritimes et les sanctions applicables en cas d'infraction, de mieux assurer le respect des mesures communautaires de protection des ressources halieutiques (maillage des filets, taille minimale des captures, respect des quotas de capture). Compte tenu de l'incapacité de décision dont fait preuve le Conseil dans le secteur de la politique commune de la pêche, on ne peut que se féliciter de l'intervention de ces mesures qui permettront, au moins au niveau national, de réserver l'avenir en préservant des stocks menacés.

### B. — LES PROCÉDURES D'INFRACTION ENGAGÉES CONTRE LA FRANCE

En dehors de la procédure reprise contre la France à la suite de la « guerre du vin » franco-italienne (cf. p. 67) et des litiges déjà mentionnés sur les aides à l'agriculture, plusieurs conflits opposent actuellement le Gouvernement français et la Commission. Ces controverses portent notamment sur certaines dispositions de la loi de finances pour 1982, sur l'aménagement de monopoles commerciaux, et surtout sur les aides d'Etat décidées dans le secteur des textiles.

#### 1. — Les dispositions de la loi de finances pour 1982 relatives à la taxation des vins de coupage, au régime fiscal des vins doux naturels et à la taxation des alcools.

##### a) *La taxation des vins de coupage :*

La taxation de 15 F par hectolitre sur les vins ayant fait l'objet de coupage, instituée par la loi de finances 1982, n'établit aucune discrimination selon l'origine des vins coupés. Cependant, la Commission y voit une possibilité de restriction quantitative à l'importation de vins coupés ou de vins destinés au coupage de vins français, visant notamment les « vins médecins » italiens. Elle vient donc d'adresser au Gouvernement français un avis motivé sur cette mesure.

##### b) *La taxation des vins doux naturels :*

La nouvelle rédaction des articles du C.G.I. relatifs aux vins doux naturels qui résulte de l'adoption de la loi de finances précise la définition des vins doux naturels (art. 416 C.G.I.) et étend aux vins originaires d'autres Etats membres et répondant aux critères

ainsi définis le régime fiscal préférentiel dont bénéficient les vins doux naturels français. Il n'est pas contestable que la législation française peut, en l'absence de réglementation communautaire relative aux vins doux naturels, prévoir une définition de ces produits, et leur accorder un régime fiscal préférentiel, sous réserve que les mêmes avantages soient consentis aux productions analogues des autres Etats membres.

Encore faut-il que la définition proposée n'entraîne pas une discrimination de fait. A cet égard, la Commission estime que :

— la définition des vins doux naturels proposée est si détaillée qu'elle correspond, en fait, aux seuls vins doux naturels français ;

— surtout, la référence à des vins « dont la production est traditionnelle et d'usage » interdit aux producteurs des autres Etats membres qui se conformeraient aux critères posés de bénéficier du régime fiscal prévu.

Ces considérations ont conduit la Commission à entamer une procédure contre la France.

c) Enfin, le régime de la *taxation des alcools* soulève toujours des problèmes, la Commission estimant injustifié le retard mis par la France à se conformer à l'arrêt de la Cour de justice des Communautés du 27 février 1980, qui impose à la France une refonte des niveaux de taxation de certaines boissons spiritueuses afin d'éviter toute discrimination favorisant les productions nationales, et en particulier les eaux-de-vie de vin et de fruits.

## 2. — L'aménagement des monopoles commerciaux.

### a) *Les tabacs manufacturés.*

Les monopoles d'Etat français et italien du commerce des tabacs manufacturés sont à l'origine d'une très ancienne querelle entre ces deux Etats et la Commission, qui conteste la portée des aménagements apportés à ces monopoles pour les rendre conformes aux exigences du traité.

En ce qui concerne la France, en dépit d'un accord sur certains aménagements prévus par le Gouvernement français, un conflit demeure au sujet de la fixation par le Gouvernement des prix de vente au détail de certains produits, dont les cigarettes (arrêté du 20 juillet 1981), le Gouvernement français soutenant, pour sa part, qu'il peut imposer des prix aux détaillants alors que la Commission ne lui reconnaît que le droit de les « contrôler ».

La Commission a porté devant la Cour de justice, en mars dernier, les différends qui l'opposent encore dans ce domaine à la France et à l'Italie.

b) *Le monopole de l'insémination artificielle.*

La Commission a décidé d'introduire un recours contre le système français de « monopoles locaux » de l'insémination artificielle, qui doit être effectuée sous la direction ou le contrôle de centres autorisés par le Ministère de l'Agriculture (loi du 29 décembre 1966).

Ce recours est l'aboutissement d'un conflit qui remonte à 1977 et qui était né à l'occasion du refus d'importation de doses de semence opposé par le Gouvernement français à un centre d'insémination artificielle. Saisie d'une plainte, la Commission avait engagé, en septembre 1980, une procédure d'infraction, qui entre donc, après le refus de la France de se conformer à un avis motivé de février 1982, dans sa phase contentieuse. La Cour devrait examiner, en même temps que ce recours, une question préjudicielle portant également sur le monopole de l'insémination artificielle et qui lui a été soumise l'année dernière.

3. — **La politique de la concurrence.**

a) *Le problème des aides d'Etat.*

La crise économique a inévitablement pour effet de multiplier les aides publiques nationales, dont d'ailleurs la Commission reconnaît la nécessité, la Communauté ne pouvant à l'évidence assumer le financement de la restructuration de l'industrie européenne. Mais la Commission entend également contrôler étroitement ces aides, en fonction notamment des critères définis en mai 1981 par le commissaire responsable de la politique de la concurrence, M. Andriessen, qui considérait comme acceptables, sous certaines conditions, les aides accordées à trois types de projet :

- la restructuration des secteurs en difficulté ;
- le développement de nouveaux produits (aéronautique, électronique) ;
- les « mesures horizontales » traitant d'un problème commun à plusieurs secteurs, comme la conservation de l'énergie ou la protection de l'environnement.

Dans ce contexte, les programmes français de relance de l'investissement industriel et de l'économie — ainsi d'ailleurs que les projets analogues d'autres Etats membres — ont suscité l'attention de la Commission, d'autant que dans certains Etats membres des voix se sont élevées, avant même qu'elle fût mise en œuvre, contre la politique française de « reconquête du marché intérieur ».

Jusqu'à présent, les mesures annoncées en application de cette politique n'ont pas encouru les foudres communautaires.

Il faut signaler, toutefois, que certaines mesures intégrées dans le plan français en faveur du textile et de l'habillement ont donné lieu à l'ouverture d'une procédure d'examen (art. 93 du traité), en même temps d'ailleurs qu'un projet belge relatif également au secteur du textile et qu'un projet néerlandais d'aides à la construction navale.

Les derniers éléments transmis par le Gouvernement français à la Commission sur les aides au textile l'ont été à la mi-avril.

Sur la base de ces informations, la Commission a réservé sa position sur l'aide qui, sous forme de prise en charge par l'Etat d'une fraction des cotisations de sécurité sociale incombant aux entreprises, vise à encourager les investissements et à améliorer l'emploi dans ce secteur.

La Commission se déclare consciente des problèmes de restructuration et d'adaptation auxquels le secteur textile et confection doit faire face sur le plan communautaire. Elle est aussi prête à autoriser les aides nationales, dans la mesure où elles constituent des mesures d'accompagnement d'une véritable adaptation des structures aux changements et aux nouvelles conditions du marché tout en limitant les risques de distorsion de concurrence au strict minimum.

Après examen, elle a estimé qu'*a priori* tel n'était pas le cas pour les aides envisagées par le Gouvernement français, qui seraient susceptibles d'affecter les échanges intracommunautaires et de fausser les conditions de concurrence.

Par ailleurs, ce nouveau régime pourrait être cumulé avec d'autres aides générales, régionales et des aides sectorielles déjà existantes en France pour le secteur visé. La Commission a dès lors estimé que le programme d'aide notifié ne paraît pas compatible avec le Marché commun et a par conséquent ouvert, en mai dernier, la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, mettant en demeure le Gouvernement français, les gouvernements des autres Etats membres et les tiers de présenter leurs observations concernant ce projet d'aide. Les mesures visées par cette procédure ne peuvent pas être appliquées avant une décision finale de la Commission, qui espère pouvoir entrer en discussion avec le Gouvernement français en vue de trouver les modifications nécessaires pour rendre ces aides compatibles avec les règles posées par le traité.

#### b) *L'accès des non-nationaux aux marchés publics.*

A l'issue d'une très longue procédure, qui avait commencé en 1974, la Commission européenne a émis en mai 1982 un avis motivé qui invite la France à supprimer certaines préférences accordées à des groupements nationaux, en matière de marchés

publics. Les préférences en question sont prévues par le Code des marchés publics en faveur des sociétés coopératives ouvrières de production dont les trois quarts au moins des sociétaires travaillant à titre permanent sont de nationalité française, et en faveur des coopératives d'artisans et d'artistes de nationalité française. Ces coopératives ont la préférence en cas d'égalité ou d'équivalence d'offre ; en outre, dans certains cas, des lots leurs sont réservés. Des préférences analogues existent dans le secteur agricole en faveur des groupements de producteurs.

La Commission européenne estime que ces préférences et autres avantages, s'appliquant exclusivement aux produits nationaux, entravent les importations en provenance d'autres Etats membres et sont, dès lors, incompatibles avec le principe de libre circulation des marchandises. La Commission avait ouvert une procédure d'infraction (art. 169 du traité C. E. E.) en août 1974. Le Gouvernement français avait fait valoir la portée très limitée des dispositions contestées, et avait manifesté l'intention d'élargir les « préférences » à des organisations analogues d'autres Etats membres, à la condition que les statuts des catégories professionnelles intéressées soient harmonisés dans la C. E. E. Dans la suite de la procédure, en 1980, le Gouvernement français avait posé en outre l'exigence de la réciprocité, en plus de celle de l'harmonisation. Or, pour la Commission, la réciprocité ne peut pas être exigée, car des préférences comparables n'existent pas dans les autres Etats membres.

C'est pourquoi la Commission est passée à la phase suivante de la procédure, en émettant l'avis motivé qui invite la France à supprimer ces discriminations avant la mi-juin.

C. — LA DIRECTIVE DE LA COMMISSION RELATIVE A LA TRANSPARENCE DES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE LES ÉTATS MEMBRES ET LES ENTREPRISES PUBLIQUES (DIRECTIVE N° 80/723/C. E. E. DU 25 JUIN 1980).

La directive relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques — qui avait fait l'objet de conclusions de la délégation (1) — est entrée en vigueur le 31 décembre 1981.

Il convient, à cette occasion, de rappeler brièvement le contenu de cette directive, le recours dont elle a fait l'objet de la part de trois Etats membres — la France, l'Italie et la Grande-Bretagne — et, enfin, les problèmes que son application peut poser du point de vue français.

---

(1) Conclusions n° 47/81 adoptées le 1<sup>er</sup> avril 1981 sur le rapport de notre collègue Robert Pontillon.

## 1. — Rappel du contenu de la directive de la Commission.

### a) *Objet.*

Fondée sur l'article 90, § 3, du traité, qui charge la Commission d'assurer l'application des dispositions du traité relatives aux entreprises publiques, la directive de juin 1980 fait obligation aux Etats membres de communiquer à la Commission, sur sa demande, des informations sur la nature et les effets de leurs relations financières avec leurs entreprises publiques.

### b) *Champ d'application.*

Le champ d'application de la directive s'étend aux entreprises publiques définies — largement — comme « toute entreprise sur laquelle les Pouvoirs publics peuvent exercer directement ou indirectement une influence dominante du fait de la propriété, de la participation financière ou des règles qui la régissent ». Sont toutefois exclus — au moins provisoirement et pour des raisons diverses — les entreprises publiques de prestations de services, les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports, des postes et télécommunications, ainsi que toute entreprise publique dont le chiffre d'affaires hors taxes est inférieur à 40 millions d'ECU.

### c) *Portée.*

Les relations financières dont la transparence doit être assurée — et dont la directive donne une liste non limitative — recouvrent à la fois les transferts « actifs » de capitaux publics (apport de capitaux, prise en charge des pertes...), les transferts « passifs » (non-perception de bénéfices, absence de rémunération du capital, ...) et la compensation des charges financières imposées aux entreprises publiques.

## 2. — Les recours intentés devant la C. J. C. E.

### a) *Les arguments des Etats requérants.*

Le 16 septembre 1980, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie ont introduit trois recours contre la directive devant la Cour de justice.

Le recours de la France se fondait sur les motifs suivants :

— l'incompétence de la Commission pour exercer, au titre de l'article 90-3, un pouvoir réglementaire général réservé au Conseil, en matière d'aides étatiques, par l'article 94 du traité, et l'absence de base légale de la directive ;

— la définition abusive des entreprises publiques, qui ne correspond pas à celle donnée par l'article 90 du traité ;

— la discrimination qui résulterait de l'application du texte entre les entreprises publiques et les entreprises privées :

— la méconnaissance du champ d'application du traité C. E. E., la directive empiétant notamment sur le domaine d'application du traité C. E. C. A.

Les recours des autres Etats membres requérants, qui invoquent peu ou prou les mêmes arguments, insistent notamment sur le problème de la compatibilité de la directive avec l'article 94 du traité relatif aux aides d'Etat.

b) *Les conclusions de l'avocat général de la C. J. C. E.*

Au cours de l'audience de la Cour du 4 mai 1982, l'avocat général Reischl a conclu au rejet des recours. Ses conclusions — qui ne préjugent pas de la décision finale de la Cour — s'appuient notamment sur les arguments suivants :

— l'article 90-3 donne clairement à la Commission une compétence unique pour veiller à l'application de l'article 90, et lui donne à cette fin la possibilité de recourir à l'instrument de la directive ;

— les rapports entre les Pouvoirs publics et les entreprises publiques diffèrent de ceux existant entre Etat et entreprises privées et, d'autre part, les considérations « commerciales » limitent la possibilité, au sein des entreprises privées, de transactions financières pouvant être considérées comme des « aides » ou des « subventions ». L'établissement de règles particulières aux entreprises publiques et aux aides financières dont elles bénéficient se justifie donc.

A ce sujet, il faut noter que l'avocat général précise que l'article 222 du traité — aux termes duquel les Etats membres restent libres de décider de l'existence de l'organisation de leurs entreprises publiques — limite la possibilité pour la Commission d'agir sur la structure interne des entreprises publiques.

L'article 90 ne porte pas non plus atteinte aux garanties de procédures prévues par l'article 93 en cas de contrôle de la conformité des aides d'Etat au traité.

En fait, la directive incriminée « crée seulement les conditions techniques » permettant à la Commission d'exercer la mission de contrôle des entreprises publiques qui lui incombe, mais ne porte pas atteinte aux règles de fond sur les aides d'Etat prévues par les articles 92 à 94 du traité :

— enfin, il n'apparaît pas que la directive interfère avec l'application des traités C. E. C. A. et Euratom.

### 3. — Les problèmes posés à la France par l'application de la directive.

L'application de la directive « transparence financière » ne pose aucun problème *pratique* et ne requiert en particulier l'intervention d'aucun texte législatif ou réglementaire relatif à la communication par les entreprises publiques à l'Etat des informations requises par la directive.

En revanche, elle pose certainement un problème *au niveau des principes*, en tant que, imposant aux secteurs publics une « transparence » qui n'est pas exigée du secteur privé, elle crée incontestablement — quelque égard qu'on doive avoir pour l'autorité de l'avocat général de la C.J.C.E. — une discrimination entre ces deux secteurs, et donc une discrimination entre les Etats membres, compte tenu de l'inégale importance du secteur public au sein des économies nationales.

La Commission pourra donc exercer, à l'égard de secteurs importants de l'industrie française, des pouvoirs de contrôle plus étendus que ceux dont elle dispose, dans les mêmes secteurs, à l'égard des autres Etats membres.

En ce sens, on doit se demander si la directive de la Commission ne crée pas entre les Etats membres une « inégalité devant le contrôle » des règles de concurrence prévues par le traité, et dont la France, compte tenu de l'importance du secteur public dans notre économie, serait la principale victime.

## SECTION IV

# LES RELATIONS EXTERIEURES DE LA COMMUNAUTE

### SOUS-SECTION I

#### L'INSERTION DE LA COMMUNAUTE DANS LES RELATIONS ECONOMIQUES INTERNATIONALES

#### CHAPITRE PREMIER

#### **Les relations commerciales avec les pays industrialisés.**

En ce printemps 1982, la Communauté doit faire face à des risques de conflits commerciaux dans ses relations bilatérales avec le Japon et les Etats-Unis. En revanche, un compromis semble avoir été instauré en matière de crédits à l'exportation.

#### A. — LE CONTENTIEUX COMMERCIAL AVEC LES ETATS-UNIS

Deux secteurs donnent lieu à des conflits commerciaux particulièrement durs : la sidérurgie et l'agriculture. Ils témoignent d'un certain **climat de guerre commerciale** entretenu périodiquement par des déclarations agressives des responsables américains.

#### 1. — L'acier.

**Les procédures antidumping et antisubvention engagées le 11 janvier 1982** par huit des plus importants producteurs d'acier des Etats-Unis interviennent en effet dans une période de tension commerciale entre l'Europe et les Etats-Unis.

Dans une déclaration écrite, le Secrétaire d'Etat au Commerce, M. Balbridge, a précisé la position de son Ministère. Il a indiqué que le système des prix gâchettes sera supprimé dès l'introduction des plaintes. Il a ajouté que les producteurs sidérurgiques américains n'avaient pas été satisfaits par les assurances données récemment par la Communauté et que les importations très importantes de produits sidérurgiques constatées depuis le mois d'août suscitaient des doutes sérieux quant à l'efficacité du système des prix gâchettes. Il a, en outre, affirmé que le Gouvernement de Washington ne saurait empêcher les sociétés sidérurgiques d'exercer les droits que leur accorde la législation commerciale américaine et que, dans ces

conditions, le département du commerce n'a, en tout état de cause, qu'un rôle de coordination à jouer entre la sidérurgie américaine et la Communauté européenne.

La sidérurgie américaine fait valoir qu'elle a déjà dû procéder au licenciement de 76 000 travailleurs et qu'on a pu constater un accroissement de 31 % des importations américaines au cours des onze derniers mois et même une augmentation de 69 % des importations en provenance d'Europe. Le système des prix gâchettes ayant ainsi, selon elle, démontré son inefficacité, il convient de le remplacer par un régime de limitation quantitative.

La procédure risque d'être longue et ne devrait pas s'achever, en tout état de cause, avant novembre 1982.

Dans une première phase, les autorités de Washington se prononceront sur la recevabilité des plaintes, ensuite le département du commerce et l'International Trade Commission (I. T. C.) vont procéder, chacune de leur côté, à un examen des arguments présentés par les industriels. L'International Trade Commission sera ainsi amenée à faire une enquête pour savoir si les importations incriminées portent un préjudice réel à l'industrie américaine. Le département du commerce, en revanche, devra déterminer si les pays exportateurs en question subventionnent ou non les produits causant un préjudice.

Cette procédure a pris d'ailleurs encore plus d'ampleur puisqu'elle concerne également les aciers spéciaux depuis mars 1982. Cette procédure concerne notamment la France, l'Italie et la Grande-Bretagne.

Parlant au nom des pays européens, la *Commission* a déploré le dépôt des plaintes américaines. Elle a souligné que les difficultés de l'industrie américaine ont pour cause première la crise économique aux États-Unis et tout particulièrement le quasi-effondrement de la demande d'acier sur le marché américain. Celle-ci a, en effet, chuté de 20 % en 1981, soit une baisse de 20 millions de tonnes. Elle a fait valoir que parallèlement les exportations d'acier de la Communauté ont diminué dans des proportions équivalentes, si bien que la part de marché des producteurs européens est en diminution, passant à seulement 4,7 % contre 6,7 % en 1979. Elle a rappelé que la Communauté s'était elle-même engagée dans un processus de restructuration qui s'est traduit par une réduction considérable des effectifs employés. Elle a regretté l'intransigeance de l'industrie américaine, qui a remis en cause le système du consensus de 1978, et s'est déclarée attachée au respect par les autorités américaines des règles internationales en faisant valoir de sérieux doutes quant à la compatibilité de ces mesures avec le nouveau code sur les subventions et droits compensateurs.

Ces positions ont été approuvées par les Dix au cours d'une rencontre informelle tenue à Bruxelles le 14 janvier 1982. Dans la déclaration commune qui en résulte, ils ont notamment souligné que « cette action massive est en contradiction avec le consensus que les pays de l'O.C.D.E. avaient établi à la fin de 1977 et suivant lequel une période de transition était nécessaire pour la restructuration de l'ensemble de l'industrie sidérurgique de ses pays membres.

Au cours de cette période, un effort de solidarité était indispensable et devait se manifester, notamment par le respect des courants d'échange traditionnels dans le secteur de l'acier ».

**D'une façon générale, les sidérurgistes européens ont fait valoir des arguments assez convaincants pour souligner le caractère non fondé des prétentions américaines :**

1° *Les exportations européennes ne sont pas à l'origine d'un préjudice réel pour la sidérurgie américaine.* La part des exportations européennes dans le total des importations américaines est passée entre 1979 et 1981 de 36,7 à 35,4 % (tubes exceptés). Si l'on inclut ces derniers, cette part est passée de 31,2 à 32,1 %, augmentation qui traduit la pénurie existante pour ce produit aux Etats-Unis due au développement intense des programmes de forage pétrolier au cours de ces deux dernières années.

Dans tous les cas, entre 1978 et 1981, la part des producteurs européens dans la consommation américaine est passée de 6,4 à 5,5 %, la France ne réalisant plus pour sa part que 1,1 % contre 1,5 % au début de cette période.

Enfin, les prix de vente des produits sidérurgiques sur le marché intérieur des Etats-Unis ont été en permanence supérieurs à ceux pratiqués dans la C.E.C.A. Ce qui montre que les européens ne pratiquent en aucune façon un dumping préjudiciable à l'économie américaine.

2° *Le code des aides de la C.E.C.A. permet de s'assurer que les fonds consentis au titre de la restructuration ne constituent pas des subventions au sens du G.A.T.T. :*

3° *Les bénéfices substantiels des sociétés sidérurgiques américaines démontrent l'absence de préjudice :*

4° *Le niveau de l'emploi est resté pratiquement stable dans la sidérurgie américaine (131 000 en 1981 contre 133 000 en 1977), alors qu'il baissait substantiellement en Europe.*

Enfin, ce contentieux pourrait prendre une nouvelle tournure avec l'éventualité annoncée par M. Malcolm Balbridge, Secrétaire d'Etat au Commerce, de l'application rétroactive de droits compensatoires antidumping ou antisubvention en application du Trade Act.

Votre délégation a dénoncé le caractère intolérable de ces pratiques qui tendent à obtenir que les Européens acceptent formellement un régime d'autolimitation ou, à tout le moins, à créer un climat d'insécurité tel pour les exportateurs européens et les importateurs américains que ceux-ci soient conduits à réduire spontanément leurs échanges (1).

A la fin du mois de mai, c'est-à-dire quelques jours avant que le Ministre américain du Commerce ne se prononce sur les plaintes antidumping, les producteurs américains ont fait savoir, par la voix de M. Roderick, président-directeur général de l'U.S. Steel, que, en cas d'échec des procédures antidumping, il faudrait que les Etats-Unis recourent à des mesures administratives, c'est-à-dire instaurent des quotas à l'importation. Une telle recommandation est un nouveau signe de l'instauration d'un climat de guerre commerciale.

## 2. — L'agriculture.

Mais l'offensive commerciale américaine n'est jamais aussi radicale que lorsqu'elle porte sur les produits agricoles, parce qu'elle s'inscrit dans une *stratégie d'ensemble de conquête et de domination des marchés mondiaux*, mais surtout parce qu'à travers les pratiques de la Communauté incriminées, ce sont les **fondements mêmes de la politique agricole commune qui sont remis en cause**.

En 1981, les exportations agricoles ont permis aux Etats-Unis de dégager un surplus record de 28 milliards de dollars, dont 4 sont obtenus dans leurs échanges avec la Communauté.

Les ambitions agricoles américaines s'irritent de plus en plus de la résistance, même limitée, de la C. E. E. Les Européens avaient cru que le Tokyo Round s'était achevé sur une reconnaissance des mécanismes de la politique agricole commune. L'arrivée au pouvoir de M. R. Reagan a réouvert le débat : déclarant, sans ambages, qu'ils ne se sentaient pas liés par les assurances données par l'administration précédente, les nouveaux responsables américains remettent en question les fondements mêmes d'une politique qu'ils qualifient de concurrence déloyale.

Les **critiques américaines** à l'encontre de la politique agricole commune sont multiples.

*Les prix européens sont trop élevés* : ils désavantageraient, à long terme, les producteurs les plus efficaces sans aider véritablement les agriculteurs les moins productifs.

Les Américains estiment que la *présence grandissante de la Communauté sur les marchés internationaux menace, ou risque de menacer l'accès de leurs produits à ces marchés*. Ils font valoir que

(1) Cf. tome II, chapitre X du présent rapport.

leurs exportations vers la C.E.E., soumises au régime des prélèvements variables diminuent chaque année depuis 1975. Pour ces mêmes catégories de produits, ils se plaignent d'une concurrence accrue sur les marchés tiers de l'Europe, dont les exportations croissent deux fois plus vite que les leurs... Ils affirment également que la C.E.E. des Dix ne représente plus qu'un cinquième de leurs exportations alors que la Communauté des Six en absorbait le tiers. Enfin, ils avancent que les subventions allouées aux produits couverts par la P. A. C. équivalent à 50 % de la valeur des exportations européennes contre moins de 20 % seulement, en 1973.

D'une façon générale, contestant déjà la capacité pour l'Europe à atteindre l'autosuffisance alimentaire, les Etats-Unis dénoncent son ambition de devenir exportateur net.

Ils estiment que l'augmentation des importations de la C. E. E. de substituts de céréales et de soja trouve sa cause principale dans la politique de prix trop élevés menée par la Communauté et que si les éleveurs de bétail se voient refuser un accès illimité aux aliments les moins chers, cela pourrait mettre en difficulté ce secteur.

Telles sont, pour l'essentiel, les raisons qui ont conduit les Etats-Unis à envisager de multiplier les plaintes contre la politique agricole commune auprès du G. A. T. T. Ainsi, M. Brock, représentant spécial de M. Reagan pour les questions commerciales, a-t-il déclaré, en octobre 1981, devant une commission du Congrès : « Nous avons déjà entamé une procédure concernant la farine de blé et le sucre au titre du code sur solutions négociées au G. A. T. T. Nous préparons le terrain pour d'autres affaires qui suivront. » D'autres plaintes ont suivi portant sur les volailles et les pâtes alimentaires.

**La Communauté a un dossier suffisamment solide pour réagir, le cas échéant, devant le G. A. T. T. aux manœuvres d'intimidations américaines.** Avant de passer en revue les arguments avancés par la Communauté pour répondre aux attaques américaines, il convient de souligner la gravité de la remise en cause des assurances données par la précédente administration dans le cadre du Tokyo Round. Au cours de négociations, la Communauté et les Etats-Unis s'étaient mis d'accord « pour enterrer la hache de guerre en ce qui concerne les discussions polémiques sur les subventions ».

Tous les pays participants étaient convenus d'une nouvelle rédaction et interprétation de l'article 16, paragraphe 3, du G. A. T. T., qui définit les possibilités d'accorder des subventions dans le domaine des exportations agricoles. Il y eut échange de lettres entre le représentant spécial du président pour les négociations

commerciales, M. Strauss, et le commissaire à l'agriculture, M. Finn Gundelach. Il faut alors se demander : Y a-t-il permanence dans la signature des Etats-Unis ? Ce qu'un Ministre a signé, le Ministre suivant est-il tenu de le respecter ? Telle est la question fondamentale pour l'avenir des relations internationales posée par M. Villain, directeur général de l'Agriculture à la Commission.

De fait, la rencontre, en février 1982, à New York, entre MM. Brock, Block et Balbridge, respectivement responsables des négociations commerciales internationales, de l'agriculture et du commerce et MM. Haferkamp, Davignon et Dalsager a permis à ce dernier de faire savoir que la Communauté n'entendait pas rouvrir les négociations sur les restitutions à l'exportation ; l'article 16 du G.A.T.T. autorise les subventions pour les produits de base à condition que ces subventions n'aboutissent pas à permettre aux pays qui y recourent, d'occuper une part plus qu'équitable du marché international.

Ainsi, pour les *céréales*, le rapport entre la part de la C.E.E. et celle des Etats-Unis dans les exportations mondiales de blé (y compris la farine) n'a pratiquement pas varié depuis la fin des années 1960 : 12 à 15 % pour la C.E.E. depuis dix ans et 40 à 45 % pour les Etats-Unis. Les Etats-Unis ont bénéficié de plus de 50 % de l'expansion du marché mondial contre 25 % pour la C.E.E.

La part de la C.E.E. et celle des Etats-Unis sur le marché mondial (respectivement 54 et 45 %) pour les *volailles* sont stables depuis 1978.

En ce qui concerne le *sucré*, la Communauté a pris des mesures courageuses pour permettre une stabilisation des prix comme de retenir 2 millions de tonnes de sucre. Pour leur part, les Etats-Unis viennent juste de prendre des mesures correctrices. En outre, l'augmentation prévisible des prix va sans doute accélérer le remplacement aux Etats-Unis du sucre par les édulcorants à base de maïs, ce qui devrait aboutir à une réduction des importations de sucre et à un développement des exportations de sucre raffiné, exportations qui bénéficient de subventions.

D'autres dossiers sont de nature à aggraver le conflit entre l'Europe et les Etats-Unis : les agrumes, les huiles végétales et les produits de substitution aux céréales.

Pour les *agrumes*, les Américains se plaignent de l'effet des accords passés entre la C.E.E. et les pays méditerranéens, alors même que ceux-ci avaient été acceptés en mai 1973 par une précédente administration en vertu d'un compromis bilatéral avec la Commission.

Pour les huiles végétales, la Communauté envisage de demander, après son élargissement à l'Espagne, la négociation au G.A.T.T., sur la base de l'article 24, de nouveaux régimes d'importation. Une taxe non discriminatoire pourrait être une des solutions retenues pour assurer l'équilibre du marché.

Enfin, la Commission propose aux Dix d'engager des conversations avec les pays fournisseurs de *produits de substitution aux céréales* en vue de stabiliser les importations communautaires. Ces importations ont atteint en 1980 l'équivalent de 14 millions de tonnes de céréales. Le produit de substitution qui concerne le plus les Etats-Unis est le corn gluten feed (1). Dans ce domaine, les importations de la C.E.E. sont passées de 694 000 tonnes en 1974 à 2,9 millions de tonnes en 1980, en provenance essentiellement des Etats-Unis, et pourraient s'élever à 4,5 millions de tonnes en 1985 (2).

La Communauté a d'ailleurs des arguments solides pour résister aux pressions américaines.

D'abord, elle peut dénoncer certaines politiques sectorielles ; par exemple pour le lait, il est prévu des achats publics de beurre, de fromage et de poudre de lait, des subventions à l'exportation et des restrictions quantitatives à l'importation, qui ne correspondent guère aux principes de libre échange invoqués par les Américains. Cette politique a abouti à une augmentation de 2 % de la production laitière en 1981, de 8 % de la production de beurre et de poudre de lait et à une accumulation des stocks publics (malgré des ventes de beurre à la Nouvelle-Zélande pour réexportation) qui risquent de déprimer le marché mondial.

D'une façon générale, on peut faire valoir que, en 1980, seulement 14,5 % des importations agricoles de la C.E.E. et, notamment des céréales, étaient couverts par le système des prélèvements variables. En ce qui concerne les 85,5 % restants, 51 % des importations agricoles communautaires en provenance des pays industrialisés entrent dans la Communauté à droit zéro.

La panoplie dont dispose un pays soi-disant libre échangiste comme les Etats-Unis pour soutenir ses exportations est impressionnante : promotion commerciale, crédit à l'exportation, garanties et assurances d'exportation, aide alimentaire dans le cadre de la PL 480, Disc Tax, accord de gouvernement à gouvernement, notamment pour les produits laitiers, système du « drawback » pour le sucre.

---

(1) Le corn gluten feed américain est un sous-produit de la fabrication d'alcool qui est directement subventionnée et aussi de la fabrication de sucreries à base de maïs qui est subventionnée indirectement par le biais des prix de soutien élevés fixés pour le sucre.

2) Cf. supra, page 81.

En ce qui concerne le coût prétendument excessif de la politique agricole commune, on trouve dans de nombreux documents officiels américains, des comparaisons qui veulent démontrer que le soutien de la C. E. E. est de 40 % supérieur à celui fourni par les Etats-Unis à ses agriculteurs. De telles comparaisons ne sont pas significatives. En fait, il est quasi impossible de se faire une idée précise de l'effort global des Pouvoirs publics en faveur de l'agriculture. Il faut, en effet, connaître non seulement les dépenses publiques, mais aussi les transferts financiers destinés directement ou indirectement à l'agriculture. Les revenus agricoles ne sont pas soutenus par les seules dépenses publiques de subventions, mais aussi par les politiques internes en matière de régime foncier, de coût de production, de régime fiscal et para-fiscal, de tarifs de transport, etc. Les seuls transferts budgétaires directs sont impuissants à traduire cette réalité, d'autant plus que dans les comparaisons U. S. A./C. E. E. on ne retient que les dépenses fédérales à l'exclusion des dépenses à la charge des budgets des Etats.

Si l'on rapporte les seules dépenses budgétaires de soutien à l'agriculture à la valeur ajoutée de l'agriculture, on constate qu'en 1976, 1977 et 1978, ce rapport était de 39,2 % dans la Communauté et de 37,6 % aux Etats-Unis. On est loin de l'écart important dénoncé par les Etats-Unis. L'on doit conclure que les dépenses de la Communauté en faveur de l'agriculture sont du même ordre de grandeur que celles des Etats-Unis.

## B. — LE CONTENTIEUX AVEC LE JAPON

(Article 23 du G. A. T. T.).

A l'initiative de la Commission, le Conseil a, le 22 mars 1982, défini une nouvelle stratégie axée sur le recours à l'article XXIII du G. A. T. T. pour engager avec le Japon des conversations sur ses pratiques commerciales.

Elle témoigne de la volonté du Conseil de parvenir à une attitude commune face au lancinant problème que constitue le déficit commercial de la C. E. E. vis-à-vis du Japon, telle qu'elle s'est déjà manifestée dans la déclaration du 25 novembre 1980.

La Commission, qui n'avait pas été associée à la mise en place des accords d'autolimitation négociés pour l'automobile, s'est toujours efforcée de faire parler l'Europe d'une seule voix ; selon elle, l'alternative est la suivante : ou bien les Européens traitent en ordre dispersé avec les Japonais, qui peuvent alors diviser pour

régner, ou bien les gouvernements présentent un front commun, ce qui accroît leur pouvoir de négociations mais suppose également la disparition des régimes restrictifs nationaux.

Par ailleurs, la Commission s'efforce toujours de poursuivre les consultations afin de donner une suite concrète à l'intention du Gouvernement japonais de demander au secteur privé d'augmenter ses importations de produits manufacturés en provenance d'autres pays industrialisés.

Ainsi, le 30 janvier 1982, les Japonais ont annoncé l'élimination, à dater du 1<sup>er</sup> avril 1982, de soixante-sept obstacles non tarifaires à l'importation. Par ailleurs ils ont annoncé l'anticipation de certaines réductions tarifaires négociées dans le cadre du Tokyo Round. Ces réductions, qui vont jusqu'à 23 % pour le matériel informatique, concernent notamment les semi-conducteurs, le whisky, les bananes, les biscuits, les films couleur, le logiciel et une série d'équipements pour les industries minières et manufacturières.

Cette mesure ne représente cependant qu'un demi-point de baisse du tarif japonais pris dans son ensemble et ne se traduit, au stade de la consommation, que par des réductions de prix minimes. Quant aux mesures de suppressions des barrières non tarifaires, on peut souligner qu'une partie d'entre elles ne concerne pas des produits intéressant la C. E. E.

En outre, il n'y a aucun progrès en ce qui concerne l'accès aux activités bancaires et aux possibilités d'investissement.

Les résultats du commerce Europe-Japon sont d'ailleurs un peu moins défavorables. Dans la plupart des Etats membres, on arrive à une modération de la croissance des exportations et une augmentation des importations japonaises. Globalement, en février 1982, les exportations de produits japonais se sont élevées à 1,5 milliard de dollars, soit une baisse de 3,3 % ; les importations japonaises de produits de la C. E. E. ont atteint 746 millions de dollars, soit plus 22 % par rapport à la même période de l'année précédente. Pour les deux premiers mois de l'année 1982, l'évolution est moins sensible puisque : les importations japonaises ne connaissent plus qu'une augmentation modeste de 3,8 %, tandis que leurs exportations s'accroissaient encore de 2,7 %, le solde négatif restant encore considérable, 1,6 milliard de dollars.

Ces résultats ne sont pas encore satisfaisants. Sauf dans le secteur de l'automobile, il ne semble pas y avoir de modification effective du comportement commercial des Japonais. Dans ces conditions, la démarche adoptées non sans difficultés par le Conseil, le 22 mars 1982, prend toute sa signification.

Dans sa communication au Conseil sur les relations C.E.E.-Japon, la Commission fait trois propositions au Conseil, qui visent à accroître les pressions sur le Japon pour que celui-ci ouvre davantage son marché :

1° Recours à la procédure de l'article 23 du G.A.T.T. (1) pour donner un cadre juridique aux démarches actuellement faites auprès des autorités japonaises. Cette procédure peut ouvrir la voie au retrait de certaines concessions, si les consultations ouvertes ne donnent pas des résultats satisfaisants ;

2° Harmonisation du régime d'importation des Etats membres à l'égard du Japon en échange d'une modération accrue des exportations japonaises de produits sensibles ;

3° Développement plus intense de la coopération entre l'Europe et le Japon.

Lors de la réunion du Conseil du 22 février 1982, la France et, dans une moindre mesure l'Italie, avaient vivement attaqué ces propositions. D'abord, la procédure de l'article 23 est trop longue, alors qu'une action immédiate est nécessaire ; l'harmonisation du régime d'importation serait une concession de la France et de l'Italie sans contrepartie ni justification. Enfin, le développement de la coopération industrielle comporte des risques : la Communauté

(1)

**Article XXIII.***Protection des concessions et des avantages.*

1. Dans le cas où une partie contractante considérerait qu'un avantage résultant pour elle directement ou indirectement du présent accord se trouve annulé ou compromis, ou que la réalisation de l'un des objectifs de l'accord est compromise du fait :

a) Qu'une autre partie contractante ne remplit pas les obligations qu'elle a contractées aux termes du présent accord ;

b) Ou qu'une partie contractante applique une mesure, contraire ou non aux dispositions du présent accord ;

c) Ou qu'il existe une autre situation,

ladite partie contractante pourra, en vue d'arriver à un règlement satisfaisant de la question, faire des représentations ou des propositions écrites à l'autre ou aux autres parties contractantes qui, à son avis, seraient en cause. Toute partie contractante ainsi sollicitée examinera avec compréhension les représentations ou propositions qui lui auront été faites.

2. Dans le cas où un règlement n'interviendrait pas dans un délai raisonnable entre les parties contractantes intéressées ou dans le cas où la difficulté serait de celles qui sont visées à l'alinéa c du paragraphe premier du présent article, la question pourra être portée devant les parties contractantes. Ces dernières procéderont sans délai à une enquête au sujet de toute question dont elles seront ainsi saisies et, selon le cas, adresseront des recommandations aux parties contractantes qui, à leur avis, sont en cause, ou statueront sur la question. Les parties contractantes pourront, lorsqu'elles le jugeront nécessaire, consulter des parties contractantes, le Conseil économique et social des Nations Unies et toute autre organisation intergouvernementale compétente. Si elles considèrent que les circonstances sont suffisamment graves pour justifier une telle mesure, elles pourront autoriser une ou plusieurs parties contractantes à suspendre, à l'égard de telle autre ou telles autres parties contractantes, l'application de toute concession ou autre obligation résultant de l'accord général dont elles estimeront la suspension justifiée, compte tenu des circonstances. Si une telle concession ou autre obligation est effectivement suspendue à l'égard d'une partie contractante, il sera loisible à ladite partie contractante, dans un délai de soixante jours à compter de la mise en application de cette suspension, de notifier par écrit au Secrétaire exécutif des parties contractantes son intention de dénoncer l'accord général ; cette dénonciation prendra effet à l'expiration d'un délai de soixante jours à compter de celui où le secrétaire exécutif des parties contractantes aura reçu ladite notification.

pourrait apporter au Japon les techniques de pointe, notamment nucléaire et aéronautique, dans les rares domaines dans lesquels elle est très compétitive.

Au contraire, les délégations néerlandaise, britannique, danoise et allemande se sont déclarées favorables à l'approche de la Commission.

Le 16 mars 1982, le Conseil économie et finances a considéré que la position commune de la Communauté vis-à-vis du Japon doit comporter, à côté des aspects commerciaux, des aspects relatifs à la politique macroéconomique et à l'évolution du yen. Le document indique trois actions correctives possibles de la politique économique japonaise, que la C.E.E. pourrait demander :

- une politique budgétaire plus expansionniste ;
- un relèvement des taux d'intérêt qui aurait pour avantage de susciter une appréciation du yen ;
- une ouverture du marché financier, notamment par une augmentation des crédits libellés en yen.

En définitive, il a décidé à l'unanimité de porter la question du déficit commercial de la C.E.E. devant le G.A.T.T. sur la base de l'article 23.

Le texte, adopté par le Conseil, déclare que :

- les mesures récentes prises par le Japon, afin d'ouvrir son marché, ne suffisent pas ;
- il faut maintenir la pression sur le Japon pour qu'il augmente véritablement ses importations ;
- il faut redemander aux Japonais de modérer leurs exportations, notamment dans les secteurs sensibles ;
- les aspects de la politique macro-économique et l'évolution du Yen doivent trouver leur place à côté des aspects commerciaux.

Le Japon a fait savoir qu'il acceptait de se soumettre à cette procédure ; il a même décidé de porter à son tour la politique commerciale de la C. E. E. devant le G. A. T. T. en application de la procédure de l'article 23. Enfin, il a annoncé qu'il étudiera les moyens de réviser les quotas d'importation qu'il impose encore sur vingt-sept catégories de produits après le sommet de Versailles.

### C. — LES CRÉDITS A L'EXPORTATION

Le consensus sur les crédits à l'exportation, entré en vigueur le 16 novembre 1981, n'avait été obtenu qu'après de très laborieuses négociations, compte tenu de *sérieuses divergences entre les Etats-Unis et les pays européens* : tandis que les premiers

souhaitaient un relèvement massif des taux d'intérêt pour tenir compte de la hausse des taux d'intérêt sur les marchés monétaires mondiaux, les seconds, et en particulier la France, souhaitaient ne pas restreindre brutalement un facteur essentiel du dynamisme de leurs exportations (1).

Mais une des innovations apportées par ce consensus était le *principe de la révision annuelle des taux d'intérêt* : il a été convenu que chaque année les pays participants procéderont à un examen des taux, à la lumière de la situation économique mondiale. Le premier de ces examens était prévu pour le printemps 1982. Il a abouti, le 7 mai, à un *projet de compromis* dont les principales innovations portent sur les taux d'intérêt et sur les classifications des pays. Celui-ci n'a pas encore été accepté par les Dix par suite de l'opposition de la France qui estime le niveau des taux d'intérêt prévu trop élevé.

### 1. — La nouvelle grille des taux d'intérêt.

Le projet d'accord prévoit, pour la première catégorie, celle des pays relativement riches, une augmentation de 1,25 % du taux des crédits de deux à cinq ans, qui passe à 12,25 %, et du taux des crédits d'une durée supérieure à cinq ans, qui passe à 12,5 %.

Pour la deuxième catégorie, celle des pays intermédiaires, l'augmentation des taux serait de 0,5 % pour les prêts d'une durée comprise entre deux et cinq ans, et de 0,6 % pour ceux d'une durée supérieure, ce qui ferait passer les taux, respectivement, à 11 % et 11,6 %.

Les taux d'intérêt des prêts accordés aux pays de la troisième catégorie, celle des pays relativement pauvres, resteraient fixés à 10 %.

En outre, il est prévu que dans les *cas des pays ayant des taux d'intérêt particulièrement bas* — c'est-à-dire le Japon — le taux d'intérêt de sortie ne pourrait être inférieur au taux du marché, augmenté de 0,3 %.

Par ailleurs, les pays participants ont pris l'engagement de ne pas accorder de dérogations, ni sur les taux minima ni sur les durées maximales de crédit ni sur les crédits liés à l'aide : en fait, il s'agit d'une petite concession des pays d'Amérique du Nord et, en particulier, du Canada qui avait, par le passé, accordé un nombre substantiel de dérogations.

---

(1) Cf. le précédent rapport d'information de la délégation Sénat, n° 89, 2 décembre 1981, page 97.

En revanche, en contrepartie de ces relèvements substantiels, la C.E.E. a obtenu que ce consensus reste *valable pour un an* (du 10 mai 1982 au 30 avril 1983) alors que certains pays et, notamment les Etats-Unis, désiraient une durée plus courte.

## 2. — La reclassification des pays.

Dans le cadre des sanctions décidées par les pays occidentaux à l'encontre de l'U.R.S.S. à la suite des événements de Pologne, les Etats-Unis avaient souhaité le transfert de l'U.R.S.S. de la catégorie des pays « intermédiaires » à celle des pays « relativement riches ». Aussi, le Conseil avait-il fait suite à cette demande en donnant mandat, le 27 janvier 1982, au Comité des représentants permanents, de mettre à l'étude ce transfert.

Tandis que la Grèce s'y était franchement opposée, la France avait émis une réserve sur ce point, estimant que cette mesure, décidée dans le cadre de la coopération politique, ne pouvait pas être soumise aux procédures de la politique commerciale. En d'autres termes, cette mesure ne devait pas, selon elle, être adoptée, au titre de l'article 113 du traité C.E.E., avec vote à la majorité, mais prise dans le cadre de l'article 224 qui se réfère aux consultations entre Etats membres en cas de tension internationale.

Dans la nouvelle classification, qui se veut fondée sur des critères objectifs, puisqu'elle se fonde sur les produits par tête en 1979 tels que constatés par la Banque mondiale, les pays « *relativement riches* » sont ceux dont le P.N.B. par tête est *supérieur à 4 000 dollars* : passent dans cette catégorie, l'Union soviétique, la République démocratique allemande et la Tchécoslovaquie, ainsi que des pays comme l'Espagne, Bahrein, Gibraltar et Samoa.

Les pays « *relativement pauvres* » sont désormais définis par un revenu par habitant compris entre *1 000 et 4 000 dollars*. Les critères étaient précédemment un produit par tête inférieur à 624 dollars de 1978 ou l'accès aux crédits bonifiés de la Banque mondiale. Cette reclassification aura pour conséquence de faire passer dans la catégorie intermédiaire (qui comptera désormais quarante-sept pays) plusieurs nations en voie d'industrialisation comme le Mexique, le Brésil, la Corée du Sud, Taïwan, le Maroc, le Nigeria, etc.

Il faut noter que la situation de la Grèce fait problème puisque ce pays n'a pas obtenu son classement dans la catégorie des pays intermédiaires.

Enfin, il est prévu que les *crédits mixés*, c'est-à-dire ceux qui associent des crédits commerciaux et des prêts des Etats à très bas taux d'intérêt, ne puissent comporter un élément don inférieur à 20 %.

### 3. — La position de la France.

La France avait déjà accepté du bout des lèvres le mandat donné à la Commission de négocier un relèvement maximum des taux d'intérêt de 1 %. Aussi a-t-elle réagi violemment à l'annonce du projet de compromis. D'une part, elle récuse la clause relative aux crédits mixés, d'autre part, elle estime le niveau des taux d'intérêt trop élevé, surtout dans une hypothèse de détente sur les marchés monétaires et, notamment, sur le marché américain : en effet, la France pourrait alors être un des rares pays à être touché par les planchers prévus par l'arrangement. Aussi le Gouvernement français a-t-il laissé clairement entendre qu'il pourrait se retirer de l'accord.

Dans ces conditions, les Ministres des Finances, réunis lundi 17 mai pour une rencontre informelle, ont constaté qu'ils n'étaient pas d'accord pour approuver le nouveau consensus. Il a été demandé à la Commission de demander un *délaï supplémentaire* pour l'application du nouveau régime — ce délaï pouvant être porté du 25 mai au 15 juin — et d'effectuer des sondages sur la possibilité d'apporter quelques modifications au projet d'accord. C'est ainsi que certains Etats membres souhaiteraient notamment obtenir : l'augmentation de la marge de 0,3 % applicable au taux normal du Japon, le classement de la Grèce dans la catégorie des pays intermédiaires, la progressivité dans l'augmentation des taux applicables aux pays en voie de développement qui passent de la troisième à la deuxième catégorie, celle des pays intermédiaires.

A la suite des réticences françaises, les pays européens ont chargé la Commission de réengager la négociation pour aboutir à des solutions plus acceptables pour la Communauté (cf. Conclusions complémentaires de M. J. Raybaud, tome II, chapitre X).

## CHAPITRE II

### Le nouvel accord Multifibres.

Le commerce du textile et de l'habillement semble particulièrement sensible puisqu'il concerne le type même de produits sur lesquels se font concurrence des systèmes de productions tout à fait différents ; l'A. M. F. témoigne de cette volonté des pays développés d'éviter que cette confrontation ne se fasse dans l'anarchie destructrice qu'un régime de laissez-faire n'aurait pas manqué de susciter.

Cependant, les A. M. F. précédents, conclus en 1973 et 1977, n'ont pas empêché une croissance explosive des importations européennes, en provenance notamment des pays à bas coût de revient, qui a largement contribué à l'effondrement de l'industrie européenne du textile et de l'habillement : de 1973 à 1979, celle-ci a perdu plus de 800 000 postes de travail, soit près d'un quart de ses effectifs.

Aussi, ne pouvait-on envisager qu'avec circonscription la négociation d'un accord Multifibres III. Tout en garantissant un légitime droit d'accès des pays du Tiers Monde aux marchés des pays développés, nécessaire au financement de leurs importations, notamment en provenance de ces mêmes marchés, ainsi qu'à celui d'une dette toujours croissante, le nouvel arrangement se devait d'apporter aux industries des pays du Nord et, tout spécialement, des pays européens, le répit nécessaire à la restructuration de leur appareil de production et à la consolidation de l'emploi.

L'accord du 22 décembre 1981 sur le protocole de renouvellement de l'A. M. F., obtenu après plus d'un an de discussions, a été précédé de laborieuses négociations intra-communautaires, en vue de la **définition d'un mandat de négociation pour la Commission.**

Dès l'origine, il s'est avéré délicat d'élaborer des compromis entre les **deux tendances** qui s'opposent au sein du Conseil : d'une part, les Etats qui, comme la France, l'Angleterre et l'Italie, sont décidés à obtenir un accord encadrant de façon assez stricte les exportations des pays à bas coût de revient en fonction de l'évolution de la demande intérieure en Europe ou du coût de la main-d'œuvre locale, d'autre part, ceux qui, comme la République fédérale d'Allemagne, les Pays-Bas ou le Danemark, sont soucieux de préserver le libre échange en tenant compte des intérêts des pays en voie de développement et de garantir l'accès des consommateurs à des produits à bas prix.

Le Conseil aboutit enfin à un compromis sur le mandat de négociation de la Commission le 17 novembre 1981, soit la veille du jour où devaient s'ouvrir les négociations de Genève. Les Dix s'étaient mis d'accord sur trois objectifs : éviter les poussées subites d'importation, réduire les droits d'accès des fournisseurs dominants avec possibilité de compensation en matière de trafic de perfectionnement passif, prévoir des taux de croissance différenciés par produits.

Un certain nombre de *points* restaient *en suspens* ; ils concernaient le mode d'imputation dans les quotas du trafic de perfectionnement passif — T. P. P. — ; la détermination des plafonds globaux internes ; le moyen juridique de subordonner l'entrée en vigueur du nouvel arrangement à la conclusion d'accords bilatéraux prenant en compte les intérêts de la Communauté.

**Le contenu du protocole signé le 22 décembre 1981** prorogeant l'A. M. F. jusqu'au 31 juillet 1981, pour quarante pays, comporte notamment les dispositions suivantes :

— une clause prévoyant un traitement différent pour les pays dominants (§ 6), ainsi qu'un échange de lettres avec chacun des trois pays fournisseurs dominants (Hong-Kong, Corée du Sud et Macao), d'où il ressort que chaque pays est disposé à engager des négociations avec la Communauté, dans le cadre du nouvel A. M. F., en vue de conclure des accords tenant compte des directives de négociation concernant la réduction des niveaux d'accès pour les catégories de vêtements du groupe I et la suspension des dispositions de flexibilité ;

— qui permettent notamment, sous certaines conditions, des reports de quotas d'une catégorie à l'autre — pour les produits textiles appartenant au même groupe ;

— une clause permettant d'éviter un afflux brusque des importations à l'intérieur des quotas sous-utilisés (§ 10), notion entièrement nouvelle dans l'A. M. F. dans la mesure où elle se réfère aux problèmes réels qui peuvent se poser lorsque les contingents sont sous-utilisés, et où elle prévoit la possibilité de négocier des arrangements pour résoudre ces problèmes tout en offrant une compensation équitable et quantifiable.

Par ailleurs, le protocole :

— souligne la nécessité de favoriser « le développement économique et social des pays en voie de développement » (clause sociale, § 2) ;

— reconnaît l'incidence de la diminution du taux de croissance de la consommation par habitant sur la désorganisation du marché (§ 4) ;

— confirme qu'une croissance des importations inférieure à 6 % est acceptable (§ 9) ;

— admet le principe de la suspension des dispositions de flexibilité (§ 9) ;

— accepte d'accorder un traitement spécial et différencié au trafic de perfectionnement passif (§ 13) ;

— pose, dans une clause séparée relative au détournement des dispositions de l'arrangement, le principe d'un ajustement des contingents du véritable pays d'origine dans les cas de fraude (§ 14) ;

— réaffirme l'objectif d'abaisser les obstacles au commerce des produits textiles, à savoir les obstacles maintenus par les exportateurs aussi bien que par les importateurs (§ 16).

Les taux de croissance des plafonds globaux retenus par le Conseil pour les produits du groupe I sont les suivants (1) :

CATEGORIES	1	2	3	4	5	6	7	8
	(En pourcentage.)							
Pays A. M. F. ....	0,1	0,5	2	2,4	2,4	2,8	1,5	1,5
Pays préférentiels.....	0,15	0,75	3	3,6	3,6	4,2	2,25	2,25

Enfin dans une lettre adressée, à l'issue de la négociation, aux instances du G.A.T.T., la **Commission a très clairement établi un lien entre le cadre multilatéral et les accords bilatéraux** en précisant qu'elle était prête à recommander aux autorités de la Communauté l'acceptation de ce protocole, mais que « s'il s'avère impossible de conclure de nouveaux accords bilatéraux satisfaisants, nous serions dans l'incapacité de continuer notre participation à l'A.M.F. ».

L'accord du 22 décembre n'était donc qu'une première étape dans la réalisation du difficile compromis entre les intérêts sensiblement divergents des pays producteurs de textiles à bas coût de revient et des pays industrialisés comme la Communauté. Il restait à négocier des accords bilatéraux acceptables, à défaut desquels le protocole serait considéré comme caduc et en l'occurrence dénoncé.

C'est donc sous cette réserve que le 25 février 1982 le Conseil a approuvé le principe de l'accord cadre et défini le mandat de la Commission en vue de la négociation des accords bilatéraux.

Sur cette base, la Commission entame actuellement la renégociation d'accords bilatéraux, ce qui ne va pas sans soulever certaines difficultés sur lesquelles votre délégation souhaite attirer l'attention.

Lors de son audition par la délégation, M. Noblot, directeur des affaires économiques de l'Union textile, a insisté sur un des risques majeurs, celui d'une poussée des importations avant l'entrée en vigueur en 1983 du nouveau mécanisme « antisurge » qui est d'autant plus important en France que celle-ci connaît, à la différence de ses partenaires européens, une certaine relance de la demande de produits textiles.

(1) Pour l'application de l'ensemble de ces dispositions, les « produits textiles A. M. F. » ont été classés, selon leur degré de sensibilité, en six groupes et 123 catégories :

- groupe I, catégories 1 à 8, produits à haute sensibilité: filés de coton; autres tissus de coton; tissus de fibres synthétiques; tee-shirts et articles similaires; chandails; pantalons pour hommes et femmes; chemisiers pour femmes; chemises pour hommes;
- groupe II, catégories 9 à 31: autres produits sensibles;
- groupe III, catégories 32 à 67: autres filés, tissus et articles de confection simple;
- groupe IV, catégories 68 à 69: autres vêtements et articles de bonneterie;
- groupe V, catégories 90 à 114: tous les autres produits en laine, coton, fibres textiles synthétiques et artificielles;
- groupe VI, catégories 115 à 123: produits en lin et ramie, intégrés uniquement dans les accords conclus avec les pays à commerce d'Etat.

Enfin, une autre difficulté à venir tient à la **renégociation des accords bilatéraux passés avec les pays à régime préférentiel** du pourtour méditerranéen, qui expirent fin 1981.

La plupart de ces pays sont assez réticents à l'égard de la perspective de nouveaux arrangements qui constituent une dérogation aux accords préférentiels qui les lient à la C.E.E. ; ils font valoir que la conclusion de ces arrangements informels, en 1979, avait été acceptée dans la perspective d'une amélioration de la situation du secteur dans la C.E.E. et, par là même, d'un assouplissement du régime futur. Or, en raison de l'évolution défavorable de l'industrie textile communautaire, la Communauté risque, au contraire, de leur imposer un régime plus sévère. En outre, ils constatent une tendance croissante de la Communauté à rendre de tels arrangements informels définitifs tandis que, au départ, ils devaient revêtir un caractère provisoire. Aussi, d'une manière générale, les pays préférentiels concernés — il s'agit de l'Espagne, Portugal, Maroc, Tunisie, Chypre, Egypte, Malte et Turquie — s'opposent à l'idée de prévoir dès à présent des arrangements pluriannuels souhaités par la Communauté.

Lors de la négociation de l'A.M.F., les pays à régime préférentiel avaient déjà admis que les graves difficultés du secteur textile-habillement en Europe interdisaient aux pays européens d'accorder à leurs exportations textiles le libre accès au marché communautaire. Il serait logique qu'ils en conviennent encore aujourd'hui, alors que la crise s'aggrave et que l'on ne décèle actuellement, à l'échelle de l'Europe, aucun signe d'une reprise véritable sur le marché des produits textiles.

Il est clair que les résultats de ces premières négociations conditionnent le déroulement des accords bilatéraux passés en application de l'A.M.F. III qui seront d'autant plus difficiles à négocier que les arrangements passés avec les pays à régime préférentiel prévoiront des taux de croissance importants pour les importations européennes de produits textiles.

En conclusion, l'on peut estimer que **l'accord conclu le 22 décembre 1981 est globalement et potentiellement satisfaisant du point de vue des pays de la Communauté**, et plus particulièrement de la France. Il permet en effet aux pays européens de sauvegarder leurs intérêts fondamentaux par l'introduction dans les accords bilatéraux de dispositions protégeant leur marché intérieur contre les risques de désorganisation résultant d'importations à bas prix.

Il reste que la conclusion de ces accords ne sera pas chose aisée. Aussi doit-on se féliciter que le protocole prorogeant l'accord Multifibres n'ait été ratifié par le Conseil que sous réserve de la conclusion d'accords bilatéraux acceptables, à défaut desquels il serait dénoncé.

De manière générale, l'on doit souligner que le nouvel accord Multifibres constitue **une tentative originale d'organisation des échanges des produits textiles et de l'habillement**. A l'évidence, pour les échanges d'autres produits sensibles, des accords mutuellement acceptables devront être progressivement négociés afin d'éviter une désorganisation complète des courants économiques traditionnels.

### CHAPITRE III

#### Les difficultés du Stabex.

Alors même que la Communauté a accepté à l'issue de la conférence de Paris sur les pays les moins avancés, de septembre 1981, d'étudier la mise en place d'un Stabex (1) à l'échelle mondiale, alors même que M. François Mitterrand vient de réaffirmer, à l'occasion de son voyage en Côte-d'Ivoire, que la stabilisation des recettes d'exportation constituait une des priorités de la politique française vis-à-vis du Tiers Monde, ce système doit faire face depuis l'année dernière à des difficultés financières graves qui sont de nature à affecter sa crédibilité et à provoquer une crise de confiance dans les relations entre l'Europe et les pays Afrique-Caraïbe-Pacifique (A. C. P.).

*Déjà, en 1978, les fonds Stabex prévus par la conférence de Lomé I n'avaient pas suffi pour faire face aux transferts demandés par les pays A. C. P. ; ceux-ci avaient cependant pu être réalisés par le report des excédents dégagés au titre des années antérieures. Aussi cet incident ne souleva guère d'inquiétude sur l'avenir d'un système Stabex.*

L'Assemblée des Communautés européennes a pu ainsi adopter, le 12 mars 1981, un rapport faisant l'éloge du Stabex, considéré comme la pierre angulaire de la convention de Lomé I.

La première année d'application de la convention de Lomé II a été marquée par l'**incapacité du système Stabex de faire face aux demandes de transfert introduites au titre du fonds 1980**. Ces demandes concernaient la dernière année d'application de la convention de Lomé I, du fait de l'existence d'un décalage entre l'année de constatation du déficit et le règlement du transfert.

En avril 1981, le Conseil des Ministres a donné son accord pour que, conformément à la convention, 20 % de la dotation 1981 soient utilisés par avance pour l'exercice 1980 afin de porter ainsi le total des ressources disponibles à 138 millions d'ECU.

---

(1) Système de stabilisation des recettes d'exportation.

Cette augmentation restant toutefois insuffisante, le Conseil des Ministres a également autorisé le Comité des Ambassadeurs C. E. E./A. C. P. à opérer toutes réductions de transferts qui se révéleraient nécessaires : de fait et conformément à l'article 42, alinéa 2, de la convention, la réduction appliquée aux pays les moins avancés fut seulement de 40,5 % contre 52,6 % pour les autres demandes. Il fut décidé, par ailleurs, de ne pas réduire les demandes de transfert inférieures à 1 million d'ECU.

Sur les quarante-huit demandes introduites par trente-cinq Etats signataires de la convention de Lomé II et les quatre demandes introduites par trois Pays et Territoires d'Outre-Mer (P. T. O. M.), quinze ont été rejetées pour les premiers et une pour les seconds : soit parce que, pour les recettes d'exportation vers la C. E. E. des produits en cause, *il n'a pu être déterminé de perte* (Ouganda : café ; Soudan : coton ; Togo : café ; Guinée équatoriale : cacao ; Sao Tomé et Príncipe : cacao ; Zaïre : café) ; soit parce que *les recettes d'exportation de ces marchandises vers toutes les destinations présentaient un surplus* (Papouasie - Nouvelle-Guinée : cacao ; Soudan : graines de sésame ; Guinée Bissau : bois scié ; Dominique : produits du coco) ; soit pour d'autres motifs comme la perte de recettes provoquée par un mauvais stockage (Comores : vanille ; Burundi : coton), soit pour non-passage du seuil de dépendance (Ghana : pâte de cacao ; Haute-Volta : arachides), soit enfin pour non-conformité avec la liste des produits couverts par le Stabex (Mali : amandes de karité).

Les trente-trois demandes restant introduites par vingt-sept pays A. C. P. représentaient un total de 261 107 143 ECU, alors que les ressources totales disponibles pour les satisfaire étaient de 137 975 905 ECU. En ce qui concerne les trois demandes introduites en faveur des P. T. O. M., Saint-Vincent et Vanuatu, le total des transferts sollicités était de 5 100 109 ECU et a été accepté tel quel.

En octobre 1981, la Commission approuve un rapport sur le fonctionnement du Fonds au cours de l'exercice 1980 soulignant que les mécanismes du Stabex avaient bien fonctionné et que les difficultés résultaient de la conjoncture économique.

Le rapport estimait également que la mise en place d'accords par produits permettrait de réduire la demande d'aide au titre du Stabex ; en ce sens il s'agit de deux systèmes complémentaires. Mais, dans la mesure où, notamment, on peut faire valoir que seul le Stabex garantit les pays du Tiers Monde contre les risques de production, ce système restera toujours le dernier recours pour les producteurs.

Etudiant à la demande du Comité des Ambassadeurs C. E. E./ A. C. P. les modalités de fonctionnement financier du Stabex, la Commission a surtout mis l'accent non sur l'insuffisance globale des ressources mais sur les difficultés que l'on pouvait rencontrer pour mobiliser des fonds lorsque des besoins anormalement importants se faisaient sentir.

La Commission évoquait, sans les considérer comme suffisantes, les quatre possibilités suivantes :

- un financement supplémentaire provenant du Fonds européen de développement qui paraît difficile car les interventions du F. E. D., ont déjà été programmées plusieurs années à l'avance ;
- les aides d'urgence de l'article 137, paragraphe 6, de la convention de Lomé qui ne s'appliquent pas aux effets néfastes de l'instabilité des recettes d'exportation qui font l'objet du titre II et sont plafonnées à 200 millions sur toute la durée de la convention ;
- l'utilisation d'éventuels reliquats de ressources résultant de la gestion des fonds, autorisés par l'article 35 de la convention de Lomé, en faveur des pays ayant subi des réductions ;
- des contributions volontaires qui, à l'évidence, dépendent des intentions des pays membres de la Communauté.

En conclusion, la Commission propose que l'on assouplisse les possibilités de tirages anticipés à un pourcentage supérieur à celui de 20 % prévu à l'article 34, paragraphe 1, de la convention. Le Sysmin est d'ailleurs organisé de façon beaucoup plus flexible, puisqu'il autorise des tirages allant jusqu'à 50 % de la tranche de l'année suivante.

**En 1981, l'insuffisance des ressources disponibles était encore plus patente :** alors que la dotation du Stabex était, au titre de cette année, de 112 millions d'ECU, les demandes de transfert portent sur 422 millions d'ECU.

Réuni le 17 mai 1982 à Libreville, le Conseil des Ministres A. C. P. - C. E. E. est parvenu, après de laborieuses négociations, à un compromis au sujet des règlements au titre du Stabex pour 1981. Ce compromis permet de couvrir à 50 % les transferts éligibles, alors qu'une application stricte de la convention de Lomé aurait permis de ne les couvrir qu'à 24 %. La formule de la C. E. E. a été acceptée à contrecœur par les Etats A. C. P., qui estiment que l'on résout par une « solution de fortune » un problème structurel. Les Etats A. C. P. ont donc demandé et obtenu que le Comité des Ambassadeurs A. C. P.-C. E. E. soit saisi du problème, en vue de la convocation d'un Conseil des Ministres spécial, consacré au problème du fonctionnement du système de stabilisation des recettes d'exportation des Etats A. C. P.

Selon la formule acceptée par la C. E. E., les moyens financiers disponibles passent de 112 millions à 208,7 millions d'ECU. Pour l'essentiel, le financement complémentaire est fourni par une participation communautaire de 70,8 millions, dont 40 financés sur les intérêts du Fonds européen de développement ; 30,8 par les remboursements de prêts spéciaux de la B. E. I. Il s'agit de remboursements de prêts qui avaient été effectués avec des ressources des Etats membres de l'Europe des Six qui renoncent à être remboursés ; toute la discussion interne à la C. E. E. s'est concentrée sur la contribution des nouveaux Etats membres, qui n'ont pas encore droit à ces remboursements de la part des A. C. P. En particulier, le Royaume-Uni, pour qui cela signifierait une dépense de 5 millions d'ECU étalés sur cinq ans, s'est opposé à une telle proposition, en affirmant qu'elle provoquerait une baisse analogue de son aide bilatérale au Tiers Monde. Du point de vue technique, le problème a été résolu par le biais d'avances du F. E. D. Quant au reste du financement supplémentaire, 25,8 millions d'ECU consistant en des compensations reçues par cinq pays A. C. P. (Cameroun, Côte-d'Ivoire, Fidji, Ghana, Madagascar) qui auraient dû, en principe, les rembourser, il a posé également des problèmes ; les Etats A. C. P. souhaitant que la situation soit examinée cas par cas, pays par pays.

A l'occasion de ce conseil, on a également évoqué **l'extension du Stabex à de nouveaux produits**. L'inclusion de l'amande de karité, de la noix de muscade et du macis a été acceptée. L'extension du système au contreplaqué, à la pâte de bois, pourrait être envisagée.

Quant au sisal, il pourrait également être inclus au vu des contacts entre producteurs et consommateurs. En revanche, en ce qui concerne les agrumes et le tabac, il existe des désaccords entre les Dix, la Grèce et l'Italie affirmant que si ces produits étaient inclus dans le Stabex, les producteurs A. C. P. seraient mieux garantis que leurs concurrents grecs ou italiens.

Important, du point de vue politique, ce débat sur l'extension du Stabex à de nouveaux produits est cependant d'une incidence financière limitée : 90 % des demandes actuelles portent sur trois produits, l'arachide, le café et le cacao.

**Une solution a pu être trouvée pour l'année 1982 mais il est à craindre qu'avec la poursuite de la crise économique mondiale les prix des matières premières ne se raffermissent guère et qu'un manque de ressources réapparaisse pour les fonds 1982. La réduction des transferts ne peut s'opérer indéfiniment sans décevoir les pays du Tiers Monde, qui comptent sur le système Stabex pour financer leur développement. Il faudra ou augmenter substantielle-**

ment les ressources ou modifier les règles du jeu pour ne pas dissiper les espoirs placés dans un système qui, malgré l'insuffisance de ses moyens, constitue un pas décisif dans la définition de nouvelles relations Nord-Sud par l'introduction du concept de ressources garanties.

#### CHAPITRE IV

##### Les négociations d'adhésion.

Avant de faire le point des négociations en cours, il n'est pas inutile de rappeler les **grandes lignes de l'attitude française**, telle qu'elle a été exprimée dans une réponse de M. le Ministre délégué chargé des Affaires européennes à une question écrite (J. O., A. N., du 4 février 1982).

M. André Chandernagor a souligné que l'entrée du Portugal et celle de l'Espagne dans le Marché commun soulèvent, quelles qu'en soient les conséquences positives sur les plans politique et économique, un certain nombre de problèmes. Premièrement les pays candidats auront à *s'adapter aux règles communautaires*. Deuxièmement, la Communauté devra *maintenir l'équilibre des marchés*, menacé dans certains secteurs sensibles, agricoles ou industriels par l'apport de capacités de production supplémentaires ; elle devra également assumer des *charges accrues pour aider les nouveaux Etats membres* et veiller à ce que ses rapports avec ses partenaires préférentiels, notamment de la Méditerranée, ne subissent pas de dégradation. Troisièmement, certains Etats membres de l'actuelle communauté auront certaines de leurs *productions concurrencées* par celles des pays candidats.

Le souci de la France, exprimé par le Ministre délégué chargé des Affaires européennes, est d'éviter que des dispositions prises trop hâtivement ne soient ultérieurement remises en cause comme cela a été le cas pour le Royaume-Uni ; plus précisément, elle veille à ce que les instances communautaires ne se contentent pas de plaquer sur la réalité un simple mécanisme juridique de reprise des obligations.

S'agissant des produits industriels, la Communauté estime nécessaire de maintenir un mécanisme transitoire après l'adhésion, qui permette une croissance ordonnée des textiles portugais et espagnols.

Vis-à-vis de l'Espagne, il a été décidé que l'adoption de mesures de transition — qui devront en tout état de cause être de courte durée — ne pourrait être envisagée que si ce pays appliquait effectivement la T. V. A. au plus tard au jour de

l'adhésion. Dans le domaine agricole, la France a obtenu que la Communauté n'entame pas à ce stade la négociation proprement dite des problèmes couverts par le mandat du 30 mai dans la mesure où, l'acquis communautaire étant susceptible d'être modifié, la négociation n'aurait pas de fondement sûr. D'une façon générale, le Gouvernement français estime que le développement des négociations engagées de façon distincte avec le Portugal et avec l'Espagne doit résulter des progrès de substance et non de la fixation *a priori* de calendriers.

#### A. — L'ESPAGNE

Avant même la session ministérielle qui s'est tenue le 22 mars 1982, les Espagnols ont fait savoir qu'ils appliqueraient la T. V. A. dès leur adhésion à la Communauté, compte tenu des progrès des travaux législatifs relatifs à cette réforme.

Ce bon climat s'est maintenu lors de la **session ministérielle du 22 mars** où la C. E. E. et l'Espagne ont pu trouver un accord sur cinq des six chapitres en discussion. Le Ministre espagnol des Affaires étrangères, M. Perez Lorca, s'est déclaré particulièrement satisfait d'une session « fructueuse, positive et satisfaisante » qui a révélé « une volonté politique qui permet d'aboutir à des accords d'une grande complexité technique et d'une grande importance économique et politique ».

Les **principaux points d'accord** concernent les domaines suivants :

— *mouvements de capitaux* : la libéralisation des investissements immobiliers dans les Etats membres actuels par des résidents de l'Espagne interviendra cinq ans après l'adhésion ; les investissements mobiliers seront libéralisés au terme d'une dérogation de trois ans ;

— *transports* : aucune dérogation temporaire n'est prévue pour l'installation du tachygraphe sur les camions internationaux ou pour les transports de produits dangereux. Une dérogation de trois ans est prévue pour les véhicules de transport de personnes à plus de neuf places. Une dérogation de quatre ans est prévue pour le transport routier national de marchandises ;

— *politique régionale* : les deux parties se sont mises d'accord pour annexer au traité d'adhésion un « protocole » reconnaissant l'importance, pour le développement national espagnol, des instruments de la politique régionale communautaire. Aussi, l'Espagne pourra bénéficier de l'ensemble de ces instruments dès la date d'adhésion ;

— *droit d'établissement et libre prestation des services* : les banques des Etats membres actuels de la C. E. E. pourront s'installer librement en Espagne après une période transitoire de sept ans ; en ce qui concerne la coassurance internationale, l'Espagne pourra bénéficier d'une période de grâce de trois ans avant d'accepter une prise de participation par des compagnies de la C. E. E. actuelle. Ensuite, une prise de participation maximale de 25 % serait autorisée pendant la quatrième année ; cette part passerait à 60 %, puis à 80 % avant la libéralisation totale après six ans. En ce qui concerne les investissements directs communautaires en Espagne, essentiellement dans les secteurs de la chimie de transformation, de l'électronique et de l'informatique, l'Espagne a réservé sa position, qu'elle lie à la solution de la question des brevets (cf. *infra*) ;

— *les questions économiques et financières* : il a été convenu d'examiner la question de l'inclusion de la peseta dans le panier de l'ECU à un stade ultérieur, question que la C. E. E. souhaite, semble-t-il, résoudre après l'adhésion de l'Espagne. Un accord est d'autre part intervenu sur la participation espagnole aux mécanismes de soutien communautaires :

a) Pour le concours financier à moyen terme, le plafond d'engagement a été fixé à 1 295 millions d'ECU par rapport aux 1 500 millions d'ECU demandés par l'Espagne ;

b) Pour le soutien monétaire à court terme, la quote-part débitrice espagnole a été fixée à 725 millions par rapport aux 845 millions d'ECU demandés, alors que la quote-part créditrice espagnole s'élèvera à 1 450 millions par rapport aux 640 proposés par l'Espagne ;

— *l'harmonisation des législations* : un accord est intervenu sur la teneur en plomb des essences : adoption de la réglementation communautaire dès l'adhésion pour les essences normales, et période de dérogation jusqu'à la réalisation, d'ici à 1986, du plan de restructuration des raffineries pour l'essence « super ». En revanche, il n'y aura pas de dérogation pour les confitures et une simple dérogation de deux ans pour l'adoption de la définition C. E. E. de « chocolat » et de « cacao ».

En ce qui concerne la question des *brevets*, l'Espagne avait insisté sur la nécessité d'une dérogation très longue avant de pouvoir adhérer aux conventions de Luxembourg et de Munich sur le brevet européen, en particulier dans le secteur chimique et pharmaceutique faute de quoi 115 000 emplois et un chiffre d'affaires annuel de l'ordre de 500 milliards de pesetas seraient menacés. Il a été décidé de réexaminer le dossier, sur la base de nouvelles propositions de la Commission.

Les deux parties sont convenues de se réunir une nouvelle fois le 21 juin à Luxembourg pour essayer de conclure les négociations sur les chapitres relatifs à l'Union douanière et à la C. E. C. A., à l'Euratom, aux relations extérieures et à la fiscalité.

Pour l'Espagne, l'heureuse issue de la négociation de ce premier paquet était d'autant plus importante qu'il lui importe de maintenir un certain parallélisme avec le déroulement des négociations C. E. E. - Portugal.

## B. — LE PORTUGAL

A la fin du mois de janvier, M. Léo Tindemans, président en exercice du Conseil, et M. Pinto Balsemao, Premier Ministre portugais, ont réaffirmé leur appui au calendrier indicatif de la présidence belge, qui tend à rendre possible l'adhésion effective du Portugal au 1<sup>er</sup> janvier 1984. Plus précisément, il était prévu de consacrer le premier semestre 1982 à la négociation, en deux étapes, des dossiers techniques et la seconde aux dossiers politiques. A cette occasion, M. Pinto Balsemao a indiqué que son Gouvernement n'était pas opposé à une intégration simultanée de l'Espagne et du Portugal mais que ce qu'il voulait éviter était de retarder l'adhésion du Portugal en raison de difficultés rencontrées dans la négociation avec l'Espagne.

A l'issue de cette réunion, **un accord politique de principe** a été réalisé **sur un premier « mini-paquet technique »**, portant sur quatre chapitres, les mouvements de capitaux, la politique régionale, l'Euratom, les transports :

— *mouvements de capitaux* : un accord est intervenu sur les modalités du rapatriement dans un des Etats membres de la C. E. E. actuelle, des recettes provenant de la liquidation des biens immobiliers : le rapatriement immédiat sera autorisé à concurrence de 100 000 ECU, ce plafond sera relevé annuellement de 20 % ; le rapatriement sera entièrement libéré au terme d'une période transitoire de cinq ans.

Un accord est également intervenu sur les modalités d'acquisition, par des ressortissants de la C. E. E. actuelle, de biens immobiliers au Portugal ;

— *politique régionale* : le problème en discussion était la définition des régions portugaises qui bénéficieront, à partir de la date d'adhésion, des contributions du F. E. D. E. R. Pour le Portugal, l'ensemble du territoire devrait être considéré comme « région de développement » ; la C. E. E. a indiqué cependant que la définition des « régions de développement » était de la compétence

de la Commission, et qu'il s'agit d'un élément non négociable au sein de la conférence pour l'adhésion. Toutefois, des dispositions seront prises pour assurer le bénéfice du F. E. D. E. R. dès l'adhésion ;

— *Euratom* : le Portugal a levé sa réserve sur l'acceptation du statut de monopole de l'Agence d'approvisionnement de l'Euratom. La réserve était inspirée par le fait que ce monopole pourrait contraindre le Portugal, exportateur net d'uranium, à abandonner son commerce avec certains pays tiers ;

— *transports* : le point à négocier était une dérogation au règlement concernant l'installation du tachygraphe dans les camions circulant aux Açores et à Madère. Pour le Portugal, vu l'ampleur très limitée du transport routier dans ces deux régions indépendantes, l'installation de cet instrument de contrôle n'était pas indispensable. En définitive, un accord est intervenu pour une dérogation de cinq ans.

En revanche, le problème de l'inclusion de l'escudo, dans le panier de l'ECU n'a pu être réglé. La délégation communautaire n'était pas en mesure d'accéder à la demande portugaise, de prévoir un délai de transition fixé, au préalable, au terme duquel l'intégration de l'escudo serait réalisée même sans participation au mécanisme de change du S. M. E. De l'avis du Portugal, ce délai devrait être le même que celui négocié avec la Grèce, à savoir cinq ans. La C. E. E. estime qu'il est prématuré de se prononcer, tant sur l'opportunité de l'inclusion de la monnaie portugaise dans le panier que, le cas échéant, sur les modalités d'une telle intégration. Cette position communautaire semble inspirée par certaines craintes quant à l'effet économique de l'inclusion, dans le panier de l'ECU, de monnaies qui auraient une influence sur l'ECU sans être soumises aux disciplines du mécanisme de change du S.M.E. Une telle inclusion pourrait provoquer une déstabilisation de l'ECU.

Au cours d'une session intermédiaire tenue le 26 avril à Luxembourg, M. Tindemans a fait le point et rappelé les objectifs de la seconde session technique prévue pour le mois de juin : « les nouveaux progrès de substance que nous nous sommes proposé d'accomplir » concerneront les chapitres de l'union douanière, la C. E. C. A. et les relations extérieures. En outre, a relevé M. Tindemans, « si votre propre disponibilité s'y prête, nous pourrions également reprendre l'examen du chapitre relatif au droit d'établissement et à libre prestation des services en vue de le mener si possible à sa conclusion ». Enfin, « selon l'état d'avancement des travaux, le chapitre de la fiscalité pourrait même retenir notre attention. »

Des progrès substantiels ont donc été réalisés sur certains dossiers techniques, ce qui témoigne d'une **commune volonté politique de surmonter les difficultés**. Cela dit, pour l'une comme l'autre négociation, les questions les plus épineuses, le textile, la fiscalité, la libre circulation et, surtout, l'agriculture ou les contributions nettes, n'ont pas encore été abordées.

## SOUS-SECTION II

### LES ACTIONS DANS LE CADRE DE LA COOPERATION POLITIQUE EUROPEENNE

Sur la base de rapports adoptés par les Ministres des Affaires étrangères à Luxembourg (1970), à Copenhague (1973) et à Londres (13 octobre 1981), la coopération politique européenne s'est développée au point de devenir un élément central de la politique étrangère de tous les Etats membres. Grâce à cette coopération intergouvernementale, la Communauté et ses Etats membres sont de plus en plus perçus par les pays tiers comme une force cohérente dans le domaine des relations internationales.

Toutefois, l'on peut constater, avec les Ministres des Affaires étrangères, que « malgré les résultats acquis, les Dix sont toujours loin de jouer dans le monde le rôle qui correspond à leurs influences conjuguées » et estimer en conséquence qu' « ils doivent de plus en plus chercher non seulement à réagir aux événements, mais à en façonner le cours ».

Ces considérations expliquent en partie l'initiative prise à la fin de l'année dernière par les Gouvernements allemand et italien de soumettre à leurs partenaires un projet d'Acte européen affirmant de manière solennelle la volonté des Etats membres d'orienter davantage la construction européenne en fonction de ses objectifs politiques et de lui donner des structures de décision plus efficaces.

La période sous revue a constitué par ailleurs un véritable test de la capacité des Dix à parler d'une seule voix sur le plan international.

De nombreuses déclarations communes ont été adoptées (1).

A propos du Proche-Orient, les Dix ont exprimé leur vive préoccupation devant les graves événements qui s'étaient déroulés dans les territoires occupés de Cisjordanie et de Gaza. Ils ont renouvelé leur appel en faveur du respect de l'intégrité territoriale du Liban.

---

(1) Les développements qui suivent sont fondés sur une analyse des conclusions du Conseil européen réuni à Bruxelles (29 et 30 mars 1982) sur les relations internationales.

Ils ont aussi souligné la contribution positive que constitue la participation de quatre pays membres de la Communauté européenne à la force multinationale et d'observateurs au Sinaï (France, Grande-Bretagne, Italie, Pays-Bas).

Par ailleurs, les chefs d'Etat ou de Gouvernement ont pour la première fois exprimé leur vive préoccupation devant l'accroissement continu des tensions en Amérique centrale.

En outre, les Dix ont souligné la nécessité pour la Turquie de revenir au plus tôt à un régime démocratique respectant les droits de l'homme.

De manière plus générale, le Conseil européen a tenu à marquer la volonté des Etats membres de renforcer les liens avec les Etats-Unis et de développer davantage les consultations entre Européens et Américains.

Mais ce sont bien évidemment la crise polonaise et l'affaire des îles Falkland qui ont constitué l'objet principal de la concertation engagée entre les Etats membres.

## CHAPITRE PREMIER

### **La crise polonaise.**

Tout au long de l'année 1981 les institutions communautaires comme les organes de la coopération politique avaient suivi avec une particulière attention l'évolution de la situation politique, sociale et financière en Pologne. Ainsi avaient été décidés la fourniture de denrées alimentaires à prix réduit puis, dans les derniers jours de l'année, une aide alimentaire d'urgence et un don communautaire de viande bovine.

La brusque proclamation, le 13 décembre, de l'« état de guerre » en Pologne, a placé la Communauté devant des choix politiques et économiques fort délicats, et a mis en lumière l'incapacité des Dix à adopter une attitude authentiquement commune sur la base de compromis qui apparaissent pourtant prudents, pour ne pas dire timides.

**Au plan politique**, les dix Ministres des Affaires étrangères soulignaient, le 4 janvier 1982, leur totale réprobation quant à l'évolution de la situation en Pologne, considérée comme une violation de l'acte final d'Helsinki. En conséquence, ils demandaient la levée

de la loi martiale, la libération des personnes arrêtées ainsi que l'instauration d'un véritable dialogue entre, d'une part, le Gouvernement et, d'autre part, l'Eglise et le syndicat « Solidarité ». Adressant une solennelle mise en garde à l'encontre d'une intervention ouverte du pacte de Varsovie et prenant acte des sanctions économiques annoncées par les Etats-Unis, les Dix se contentaient d'envisager, selon l'évolution de la situation, de prendre des mesures contre la Pologne et l'Union soviétique. Malgré la modération du texte, le Gouvernement grec désavouait son Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères qui avait approuvé cette déclaration. Athènes, en effet, n'entendait souscrire ni au passage dénonçant « l'incapacité des régimes totalitaires tels que ceux de l'Europe de l'Est » à s'adapter ou répondre aux aspirations les plus légitimes de la population, ni à celui qui annonçait des « concertations étroites et positives avec les Etats-Unis sur d'éventuelles sanctions ».

Cette grave faille dans l'unité des Dix devait se confirmer lors de l'adoption des mesures commerciales à l'encontre de l'U. R. S. S. comme à l'occasion de la conférence de Madrid (février 1982) chargée de vérifier l'application de l'acte d'Helsinki, conférence au cours de laquelle M. Tindemans, dans un discours très ferme, fut contraint d'établir une distinction entre les passages qu'il prononçait au nom des Dix et ceux qui ne reflétaient qu'un consensus à neuf.

De la même manière, lors du Conseil européen de Bruxelles (29-30 mars 1982) qui souligna les graves répercussions de la situation en Pologne sur la sécurité et la coopération en Europe et sur l'ensemble des relations Est-Ouest, la délégation hellénique devait formuler une réserve à propos du passage de la déclaration qui précise que la situation en Pologne affecte les rapports des Dix avec l'U. R. S. S.

A la suite de la reconnaissance par les Etats membres de la responsabilité de l'U. R. S. S. dans les événements de Pologne, le Conseil décidait le 15 mars d'appliquer des **sanctions commerciales contre l'Union soviétique** (1). Les mesures prises reflètent cependant la prudence et la division des Dix. D'une part, les restrictions aux importations ne portent que sur une liste de cinquante-huit produits et le volume des importations concernées représente environ 1,34 % des importations européennes en provenance d'Union soviétique. Ces dispositions sont applicables jusqu'au 31 décembre 1982.

---

1) Règlement (C. E. E.) n° 596/82 du Conseil du 15 mars 1982, J. O. C. E. n° L. 72 du 16 mars 1982.

D'autre part, un règlement *ad hoc* a permis la non-application de ces mesures par la Grèce (1).

En ce qui concerne les relations économiques et commerciales entre l'Est et l'Ouest, y compris la question de la politique en matière de crédits, le Conseil européen a estimé que ces sujets devraient faire l'objet d'un examen attentif de la part de la Communauté européenne en étroite consultation avec les autres pays de l'O. C. D. E. (2). Ainsi qu'il était prévisible, la République hellénique a formulé une réserve sur ce projet.

En revanche, et ceci mérite d'être souligné, les Dix ont adopté le 26 avril 1982 une attitude commune en vue des négociations sur les conditions des crédits à l'exportation. A la demande des Etats-Unis, le Conseil a accepté le principe du transfert de l'U. R. S. S. de la catégorie des pays intermédiaires à celle des pays relativement riches. Une telle mesure, qui doit être arrêtée dans le cadre de l'O. C. D. E., aurait pour effet de relever, selon les cas, d'un demi-point ou d'un quart de point, le taux des crédits destinés à l'Union soviétique.

En ce qui concerne *les relations avec la Pologne*, la Communauté a décidé, le 26 janvier 1982, d'adapter sa politique d'aide alimentaire en fonction des événements survenus. Les autorités polonaises n'ayant pas donné toutes les garanties requises en ce qui concerne l'acheminement à la population civile des produits alimentaires à prix réduit, l'action communautaire a pris le caractère d'aides humanitaires dont la distribution est assurée par des organisations non gouvernementales. Une dotation globale de 10 millions d'ECU est prévue pour ce type d'actions.

Ce bref rappel des principales décisions prises par les Dix dans l'affaire polonaise montre que **la réaction de l'Europe a été à la fois tardive et timide** ; elle est en tout cas infiniment moins ferme que celle des Etats-Unis. **Sans doute l'adoption de mesures hâtives, voire inconsidérées**, envers la Pologne et l'Union soviétique **pouvait-elle avoir pour la Communauté des conséquences économiques ou politiques fort graves**. **Cependant la difficulté de la Communauté à définir une véritable politique dans une affaire concernant aussi directement ses liens avec la Pologne, avec l'Union soviétique et avec les Etats-Unis, ne laisse pas d'inquiéter, s'il est vrai que les Etats membres entendent toujours bâtir entre eux une Union européenne.**

---

(1) Règlement (C. E. E.) n° 597/82 du Conseil du 15 mars 1982, J. O. C. E. n° L. 72 du 16 mars 1982.

(2) Conseil européen de Bruxelles (29-30 mars 1982).

## CHAPITRE II

### L'affaire des îles Falkland (Malouines).

L'invasion le 2 avril 1982 des îles Falkland par les forces armées de l'Argentine a constitué un véritable défi pour la Communauté internationale, et plus particulièrement pour la Communauté européenne. En effet, non seulement un Etat membre, le Royaume-Uni, est partie à ce différend, mais les îles Falkland sont étroitement liées à la Communauté puisqu'elles appartiennent à la catégorie des Pays et Territoires d'Outre-Mer (P. T. O. M.) associés.

Force est de constater à cet égard que si l'Europe a manifesté sans retard et sans équivoque son soutien actif au Royaume-Uni, de profondes failles sont venues affaiblir la portée de la solidarité communautaire.

#### La Communauté unie.

Avant même que le Conseil de sécurité de l'O. N. U. ait adopté le 3 avril une résolution 502 exigeant une cessation immédiate des hostilités, ainsi que le retrait immédiat de toutes les forces argentines des îles Falkland, et demandant aux Gouvernements de l'Argentine et du Royaume-Uni de rechercher une solution diplomatique à leurs différends, les Dix avaient, pour leur part, condamné la flagrante violation du droit international que constituait l'action armée de l'Argentine. Cette réaction extrêmement rapide constituait en soi un fait positif mais insuffisant. Soucieux d'exprimer de manière tangible la solidarité européenne et de faire pression en vue de contribuer au respect des décisions de l'O. N. U., les Ministres des Affaires étrangères décidaient le 10 avril, dans le cadre de la coopération politique, le principe d'une série de mesures à l'encontre de l'Argentine : application d'un embargo complet sur les exportations d'armes et d'équipements militaires à destination de ce pays et interdiction de toute importation originaire de ce pays. Sur la base de ces délibérations, le Conseil des Communautés européennes arrêta le 16 avril 1982 un règlement, fondé sur l'article 113 du traité C. E. E. (1) prévoyant la suspension de l'importation de tout produit originaire d'Argentine en vue de sa mise en libre pratique dans la Communauté européenne (2).

Le règlement qui n'affectait ni les titres d'importation délivrés, ni les contrats conclus avant son entrée en vigueur, était applicable pour une période d'un mois pouvant être interrompue à tout

---

(1) L'article 113/C. E. E. constitue la base juridique de la politique commerciale commune.

(2) Règlement (C. E. E.) n° 877/82 du Conseil, J. O. C. E. n° L. 102 du 14 avril 1982.

moment ou au contraire prorogée. Une décision des représentants des Gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, prévoyait des dispositions analogues pour les produits relevant du traité C. E. C. A. (1).

Ces sanctions économiques frappaient un pays qui n'est plus lié à la Communauté par un accord commercial bilatéral mais pour qui l'Europe des Dix reste le deuxième marché d'exportation après l'U. R. S. S. et avant les autres pays d'Amérique latine ou les États-Unis. Pour les États membres de la C. E. E., les mesures décidées n'étaient pas sans risque puisque les échanges avec l'Argentine ont laissé à la C. E. E. un excédent commercial de plus de 400 000 ECU en 1980. De fait, la décision européenne entraînait immédiatement des mesures de rétorsion analogues de la part de l'Argentine.

#### Les failles dans la solidarité européenne.

Au cours du débat au Parlement européen qui devait conduire à une condamnation sévère de l'intervention argentine (2), M. Davignon, vice-président de la Commission, avait souligné à quel point il était important que les mesures économiques à l'encontre de l'Argentine aient été prises dans le cadre communautaire, la solidarité n'étant réelle que s'il y a égalité dans la mise en œuvre des sanctions.

La prolongation et l'aggravation du conflit allaient mettre cette solidarité à rude épreuve.

Confrontés au problème de la prorogation de l'embargo, les États membres n'ont pu maintenir le front uni manifesté le 16 avril. Le Conseil a, certes, adopté le 18 mai un règlement prorogeant pour six jours la suspension de l'importation de tout produit originaire d'Argentine (3). Toutefois, l'Italie — en raison des liens privilégiés qui l'unissent à près de la moitié de la population argentine — et l'Irlande ont décidé de ne pas reconduire les sanctions commerciales (4). Quant au Danemark, il a déclaré accepter le contenu de la décision prise tout en indiquant qu'il l'appliquerait par une décision nationale fondée sur l'article 224 du traité instituant la C. E. E. (5).

---

(1) Décision n° 82 221/C. E. C. A., J. O. C. E. n° L. 102 du 16 avril 1982.

(2) Débats du Parlement européen, séance des 21 et 22 avril 1982.

(3) Règlement n° 1176/82 du Conseil, J. O. C. E. n° L. 136 du 18 mai 1982.

(4) L'Italie a maintenu cependant l'embargo sur la livraison d'armes à l'Argentine.

(5) L'article 224/C. E. E. est rédigé comme suit : « Les États membres se consultent en vue de prendre en commun les dispositions nécessaires pour éviter que le fonctionnement du Marché commun ne soit affecté par les mesures qu'un État membre peut être appelé à prendre en cas de troubles intérieurs graves affectant l'ordre public, en cas de guerre ou de tension internationale grave constituant une menace de guerre, ou pour faire face aux engagements contractés par lui en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationale. »

Les négociations conduites sous les auspices de l'O. N. U. ayant échoué et les combats s'étant engagés, les partenaires européens du Royaume-Uni décidaient, le 29 mai 1982, de prolonger pour une durée indéterminée des mesures d'embargo auxquelles ni l'Italie ni l'Irlande ne sont associées (1).

#### Bilan de la politique des Dix.

Il est regrettable que la Communauté n'ait pas pu maintenir la cohésion manifestée dès l'origine du conflit et que l'unanimité des Dix n'ait été opérante que pendant... une semaine.

**Si l'on accorde une valeur de test à l'affaire des Malouines, il est incontestable que la coopération politique européenne n'a pas encore atteint un degré de maturité suffisant pour qu'on puisse envisager une politique étrangère commune, autrement que comme un objectif éminemment souhaitable mais encore très lointain.**

**Des considérations qui précèdent, on ne saurait cependant conclure à l'inanité de l'effort de rapprochement des politiques étrangères des Etats membres.** Dans ce domaine, comme d'ailleurs en matière communautaire, mieux vaut peut-être un accord à dix et une action à huit que pas d'accord du tout. Qui sait d'ailleurs si l'avenir n'imposera pas une coopération politique à géométrie variable ?

Au cas d'espèce on peut comprendre les réticences italiennes et irlandaises, et noter qu'elles n'ont pas eu pour conséquence de priver d'effet les mesures d'embargo appliquées par les autres partenaires. Sans doute l'efficacité de la politique des sanctions économiques est-elle parfois mise en doute (2).

Il reste que l'Argentine a exprimé sa « forte indignation » face à la prolongation indéfinie de ce qu'elle appelait une agression économique.

En outre, l'action de la Communauté a tendu à conforter les initiatives prises par le Conseil de sécurité et le Secrétaire général de l'O. N. U. en faveur du maintien de la paix. Elle a aussi renforcé la position diplomatique d'un Etat membre dans un douloureux conflit. Cela n'est pas négligeable.

---

(1) A la suite de la cessation de fait des hostilités il a été décidé le 21 juin de lever immédiatement les sanctions économiques prises contre l'Argentine. En revanche, l'embargo sur les livraisons d'armes a été maintenu tant qu'il n'y aura pas de solutions juridiques au conflit.

(2) Dans un récent rapport établi au nom de la Commission des relations économiques extérieures du Parlement européen, M. Seeler estime que les sanctions économiques se sont révélées dans une large mesure impropres à la réalisation d'objectifs de politique extérieure (doc. P. E. 1.83/82 du 8 avril 1982).

## CONCLUSION

A la fin du premier semestre de 1982, soit deux ans après l'ouverture du large débat sur la réforme de la Communauté et en dépit de la nouvelle dégradation du contexte économique et politique international, **la « crise de volonté » européenne n'a toujours pas été surmontée.** Dans un monde de moins en moins prévisible, l'avenir des Communautés devient de plus en plus incertain.

1. — Au cours de la période sous revue, **la montée de l'insécurité internationale** a constitué le défi le plus redoutable pour l'Europe des Dix.

Sur le plan économique, la récession mondiale tend à s'aggraver, les échanges se ralentissent, les crises sectorielles se multiplient.

Le choc des nationalismes économiques engendre un climat de guerre commerciale entre les grandes entités industrialisées — Japon, Etats-Unis, Communauté. Il en va de même, dans une moindre mesure, entre les pays du Nord et ceux du Sud.

L'agressivité croissante de certains compétiteurs menace désormais des pans entiers de l'économie européenne. Il doit devenir clair que l'Europe du plein emploi ne pourra être durablement celle d'un « laisser passer » plus destructeur que créateur de richesses.

*Pour les échanges de produits sensibles, des accords mutuellement acceptables devront être progressivement négociés dans le cadre du G. A. T. T. afin d'éviter une désorganisation complète des courants économiques traditionnels ; le nouvel accord Multifibres constitue en ce sens un exemple original qui ne devrait pas demeurer une exception.*

Mais, convaincre certains de nos partenaires du Marché commun de l'impérieuse nécessité d'organiser le libre-échange ne sera pas chose facile.

L'instabilité des relations monétaires internationales, autre aspect de l'insécurité des relations mondiales, atteint un degré proprement insupportable. La Communauté occidentale doit reconnaître la nécessité d'introduire un minimum de discipline dans le « non-système » actuel et amorcer un retour à l'« esprit » de Bretton-Woods.

A cet égard, l'accord de principe réalisé lors du sommet de Versailles (4-6 juin 1982) en vue d'une certaine concertation monétaire internationale constitue en soi un fait positif mais dont la portée ne pourra être jugée qu'aux actes concrets qui suivront.

**La montée de la violence dans les relations internationales** est un autre fait préoccupant de la période récente. La poursuite de la guerre entre l'Iran et l'Irak, le brûlot afghan, la crise polonaise, l'affaire des îles Falkland, la nouvelle poussée de fièvre au Proche-Orient sont autant de signes tangibles de l'instabilité périlleuse du monde moderne dominé par un précaire équilibre entre les Super-Grands.

2. — **« Réducteur d'incertitude », le projet européen apparaît plus que jamais nécessaire** dans un monde déchiré par les conflits stratégiques et les rivalités économiques. **Or, la période récente n'a permis ni d'enregistrer de progrès décisifs sur la voie de l'unification européenne ni même de consolider durablement l'acquis communautaire.**

L'opposition flagrante et apparemment irréductible entre le Royaume-Uni et ses partenaires sur les objectifs internes de la Communauté n'a pu être surmontée. Le compromis provisoire réalisé le 25 mai sur l'allègement de la contribution britannique au budget communautaire laisse certes un répit à l'Europe des Dix et lui permettra de reprendre « à froid » le débat toujours ouvert sur les finalités de la construction européenne.

A cet égard, les partenaires du Gouvernement de Londres semblent désormais désireux et capables d'éviter la dilution progressive de la Communauté en une simple zone de libre-échange. Mais le problème du statut du Royaume-Uni au sein de la C. E. E. n'en reste pas moins posé.

En outre, la réforme de la politique agricole commune décidée dans son principe demeure tout à fait fragmentaire et la relance de politiques communes essentielles pour l'avenir (l'industrie, la recherche, l'énergie) apparaît bien vague, et absolument théorique en l'absence d'accord sur l'accroissement des ressources financières des Communautés.

A ce quasi-blocage de l'Europe substantielle s'ajoute le dysfonctionnement de l'Europe institutionnelle. On peut se féliciter à cet égard de la courageuse décision prise le 18 mai dernier de passer outre à l'obstruction britannique pour fixer les prix agricoles.

Cette décision « historique » (?) annonce sans doute un certain retour à une pratique plus proche des règles posées par les traités ; s'il reste probable que l'unanimité continuera à régir les principaux

actes des Communautés, il semble désormais admis qu'un Etat membre ne pourra notamment se prévaloir d'un droit de veto pour régler des problèmes dépourvus de lien direct avec l'objet de la décision contestée.

Il y a donc une condamnation des pratiques abusives du veto, d'ailleurs contraires au véritable esprit des arrangements de Luxembourg.

Enfin, s'agissant de la relance politique de l'Europe, comment ne pas redouter que l'ambitieux projet formulé par MM. Genscher et Colombo ne fasse l'objet d'un compromis médiocre, ambigu et dépourvu d'effet juridique ? Les réticences à l'inclusion de tous les problèmes de la sécurité dans le champ de la coopération politique, comme la résistance de certains partenaires à l'accroissement du rôle de l'Assemblée dans le processus législatif de la Communauté témoignent d'un conservatisme tenace, peu propice à de grandes avancées.

Les événements dramatiques survenus en Pologne ont d'ailleurs donné la mesure réelle de l'unité des Dix en matière de politique étrangère.

« Europe en miettes », diront les pessimistes.

« Europe à géométrie variable », penseront les optimistes.

Il reste qu'au piétinement de l'intégration économique viennent s'ajouter les aléas de la relance politique.

C'est trop peu pour redouter l'éclatement de la Communauté, mais assez pour douter d'un sursaut...

Indispensable.