

SÉNAT

PREMIERE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1982-1983

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 janvier 1983.
Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 21 décembre 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^{er} juin et le 31 décembre 1982 en application de la loi n° 79-564 du 6 juillet 1979 portant création de délégations parlementaires pour les Communautés européennes,

PAR

M. Jacques GENTON,

Président de la Délégation,

et MM. Georges SPÉNALE, Bernard BARBIER,
Adrien GOUTEYRON, Joseph RAYBAUD,
Jean GARCIA, Louis VIRAPOULLÉ,

Membres du Bureau,
Sénateurs.

TOME II

LES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

(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, Pierre Matraja, Michel Miroudot, Josy Moinet, Jacques Mossion, Charles Ornano, Robert Pontillon.

Communautés européennes. — Budget - Commerce international - Coopération au développement - Coopération politique européenne - Droit communautaire - Emploi - Energie - Elargissement - Espace social européen - Fonds européen de développement régional - Fonds social européen - Industrie - Liberté d'établissement - Marché intérieur communautaire - Pêche - Politique agricole commune - Politique économique - Procédure budgétaire - Protectionnisme - Rapports d'information - Relance européenne - Relations économiques extérieures - Système monétaire européen - Transports - Union européenne.

SOMMAIRE

	Nom du rapporteur	Pages
CHAPITRE PREMIER. — Sur les questions budgétaires et financières.		
L'amélioration du déroulement de la procédure budgétaire des Communautés européennes	M. Georges Spénale ..	3
Le projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1983	M. Bernard Barbier ..	17
La compensation financière en faveur du Royaume-Uni au titre de 1982 et des exercices ultérieurs	M. Bernard Barbier ..	32
CHAPITRE II. — Sur le marché intérieur communautaire.		
Le renforcement du marché intérieur communautaire ..	M. Jacques Genton ..	41
CHAPITRE III. — Sur les questions agricoles et la pêche.		
Les projets d'accords-cadres portant sur la fourniture pluriannuelle de produits agricoles	M. Marcel Daunay ...	53
La politique commune de la pêche	M. Marcel Daunay ...	61
CHAPITRE IV. — Sur la politique de la recherche.		
Les problèmes et les perspectives de la politique commune de la recherche	M. Adrien Gouteyron ..	69
CHAPITRE V. — Sur la politique de concurrence.		
La proposition modifiée de règlement sur le contrôle de la concentration	M. Bernard Barbier ...	81
CHAPITRE VI. — Sur la politique des transports.		
Le projet de liaison trans-Manche et la Communauté européenne	M. Amédée Bouquerel ..	91
CHAPITRE VII. — Sur les relations extérieures de la Communauté.		
Les relations commerciales entre l'Europe et le Japon ..	M. Jacques Mossion ..	99
Les exportations européennes d'acier vers les Etats-Unis	M. Jacques Mossion ..	109
Le contrôle de l'origine des produits textiles et de l'habillement	M. Adrien Gouteyron ..	115

CHAPITRE PREMIER

SUR

LES QUESTIONS BUDGÉTAIRES ET FINANCIÈRES

L'AMÉLIORATION DU DÉROULEMENT DE LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Rapporteur : M. Georges Spénaie, sénateur.

- I. — La classification des dépenses.
- II. — L'application du taux maximum et la procédure d'arrêt définitif du budget.
- III. — Le lien entre le pouvoir budgétaire et le pouvoir législatif.
- IV. — Procédure applicable à l'examen des problèmes en suspens.
- V. — Conclusions de la délégation adoptées le 3 novembre 1982.

Annexe : Déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission en date du 30 juin 1982.

Le droit budgétaire européen tel qu'il résulte des traités de Luxembourg (1970) et de Bruxelles (1975), du règlement financier et d'accords interinstitutionnels (1) organise le partage du pouvoir budgétaire au sein des Communautés européennes entre le Conseil et l'Assemblée. Censées permettre un dialogue constructif et une coopération harmonieuse entre les deux détenteurs de l'autorité budgétaire, ces règles ont fait l'objet de profondes divergences d'interprétation nourries par la complexité, l'ambiguïté, voire les carences des textes en vigueur. Si des accords pragmatiques avaient pu être trouvés pour les budgets de 1976, 1977 et 1978, de très sérieuses difficultés ont affecté l'arrêt des budgets des dernières années.

En dépit de la multiplication de ces conflits les tentatives de l'Assemblée élue au suffrage universel direct pour engager avec le Conseil un dialogue approfondi et permanent sur les nombreux problèmes en suspens étaient restées infructueuses.

En définitive, il aura fallu qu'en 1981 naisse un quatrième différend entre le Conseil et l'Assemblée pour que les présidents des institutions s'engagent enfin dans la voie d'une concertation sereine qui a conduit le 30 juin 1982 à la signature d'une déclaration commune visant à assurer un meilleur déroulement de la procédure budgétaire (2).

(1) Et notamment de la résolution du Conseil du 22 avril 1970 relative à la collaboration du Conseil et de l'Assemblée dans le cadre de la procédure budgétaire.

(2) Déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission relative à différentes mesures visant à assurer un meilleur déroulement de la procédure budgétaire. J.O. C.E. n° C 194 du 28 juillet 1982.

Si l'effort de clarification entrepris répondait à une nécessité impérieuse le nouvel accord interinstitutionnel apparaît à la fois positif, ambitieux et partiel et le compromis réalisé indubitablement fragile.

1. La nécessité de clarifier les très nombreuses zones d'ombre de la procédure budgétaire était évidente. L'ampleur des divergences allait croissant et il n'était guère de question importante (classification des dépenses, exécution des dépenses, budgétisation de certaines dépenses...) qui ne fût l'objet de controverses récurrentes.

La répétition des crises budgétaires à la fin de chaque exercice était plus qu'une probabilité, une fatalité. Le fonctionnement de la Communauté en était gravement perturbé et l'image de l'Europe dans l'opinion publique profondément altérée.

2. Soucieux de parvenir à un accord aussi large que possible, les présidents des trois institutions, sous l'impulsion de M. Tindemans, président en exercice du Conseil se sont efforcés de dégager un consensus non seulement sur la question à l'origine du conflit le plus actuel (à savoir la classification des dépenses) mais sur d'autres sujets faisant ou risquant de faire l'objet de différends (achèvement de la procédure budgétaire, articulation du pouvoir budgétaire et du pouvoir législatif notamment). Le projet ainsi formé était ambitieux puisqu'il ne s'agissait rien moins que d'explicitier les règles et concepts clés figurant à l'article 203 du traité C.E.E.

3. Le compromis réalisé le 30 juin est-il à la hauteur des ambitions formées par ses auteurs ? En d'autres termes, cet accord politique scelle-t-il une paix durable ou n'instaure-t-il qu'un armistice précaire ?

L'équilibre des concessions réalisé, l'aspect novateur de certaines dispositions comme l'esprit qui a animé les trois présidents tout au long des négociations devraient tout naturellement inciter à l'optimisme.

On ne peut pas cependant ne pas s'inquiéter que le texte de compromis, à bien des égards équivoque, ait déjà donné lieu à d'importantes divergences d'interprétation entre le Conseil et l'Assemblée (1).

Par ailleurs, la conclusion de l'accord n'a pas empêché l'apparition récente d'un différend entre l'Assemblée et le Conseil portant :

- à titre principal sur l'impact de virements de crédits au titre de 1982 sur la marge de manœuvre du Parlement européen pour 1983 ;
- à titre secondaire sur la base juridique de l'inscription de certains crédits.

En outre, la première réunion — le 6 octobre dernier — du « trilogue budgétaire » entre les Présidents de l'Assemblée, du Conseil et de la Commission n'a pas permis le règlement du litige relatif au calcul de la marge de manœuvre du Parlement pour le prochain exercice.

Toutefois sauf à faire preuve d'une bien grande naïveté, on ne pouvait imaginer que la déclaration commune résoudrait comme par enchantement tous les problèmes quels qu'ils fussent.

Il est donc incontestable qu'un pas en avant a été réalisé le 30 juin 1982. On veut et on peut sans doute légitimement espérer que grâce à l'effort de clarification entrepris et à l'institutionnalisation d'une concertation régulière entre les Présidents des institutions la multiplication d'affrontements stériles sera évitée à l'avenir.

(1) La déclaration commune est assortie de « déclarations interprétatives » de la Commission, du Conseil et au sein du Conseil de certains Etats membres (R.F.A., Danemark). De son côté, l'Assemblée a approuvé le nouvel accord des trois institutions, mais seulement sur la base de la « lecture » qu'elle en fait dans une résolution en date du 8 juillet 1982.

I. — LA CLASSIFICATION DES DÉPENSES

Dans des conclusions récentes relatives aux conditions d'adoption du budget pour 1982, notre Délégation avait indiqué de manière détaillée l'importance et l'ambiguïté de la distinction entre dépenses obligatoires (D.O.) et non obligatoires (D.N.O.) (1).

On se contentera donc ici d'un bref rappel pour éclairer l'ampleur du différend relatif au budget de 1982 et apprécier la valeur du compromis réalisé le 30 juin dernier.

A. — La problématique.

La portée fondamentale de la distinction D.O.-D.N.O. résulte notamment de ce qu'elle définit les pouvoirs de l'Assemblée vis-à-vis du Conseil. En effet, au terme de la navette budgétaire entre le Conseil et le Parlement, navette organisée par l'article 203 du traité C.E.E., l'Assemblée peut en dernier ressort décider du volume des dépenses dites non obligatoires, dans la limite cependant d'une « marge de manœuvre ». Classifier les dépenses revient donc à délimiter l'assiette du droit d'amendement de l'Assemblée et à déterminer le volume d'accroissement annuel de la partie non obligatoire du budget. On comprend donc pourquoi la définition des dépenses obligatoires et non obligatoires a fait l'objet depuis 1975 d'une controverse plus ou moins vive mais toujours présente.

Cette querelle juridico-politique a été alimentée par le laconisme des traités, générateur d'interprétations divergentes.

Selon l'article 203, tel qu'il résulte du traité de Luxembourg, sont dites obligatoires « les dépenses découlant obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci ». Les autres dépenses sont qualifiées de non obligatoires.

Une interprétation littérale de ce texte aurait conduit à considérer comme dépenses obligatoires toutes les dépenses du budget, puisque celles-ci dérivent nécessairement des traités. Aussi a-t-il fallu trouver une interprétation plus opérationnelle et plus conforme à l'esprit des traités de 1970 et 1975 sur les pouvoirs budgétaires de l'Assemblée.

En définitive, bien qu'au plan des principes les trois institutions (la Commission, le Conseil, l'Assemblée) ne fussent pas tombées d'accord sur une définition commune de la notion de D.O. et de D.N.O., les acteurs du jeu institutionnel étaient parvenus à une répartition pragmatique des crédits.

Dans le budget de 1981, les dépenses obligatoires représentent 84 % du budget en crédits de paiement et 80 % en crédits d'engagement : il s'agit principalement des dépenses du F.E.O.G.A., de l'aide alimentaire et de la coopération avec des pays tiers. Les dépenses non obligatoires (15,2 % du budget en crédits de paiement et 20 % en crédits d'engagement) consistent essentiellement dans les dépenses de fonctionnement des institutions et les « politiques opérationnelles » (Fonds social, Fonds régional, recherche), ainsi que la coopération financière et technique avec les P.V.D. non associés.

Ainsi, même si les D.N.O. ne représentent guère qu'un cinquième du budget, 19 % en termes de crédits d'engagement pour le projet de budget pour 1982, leur croissance reste spectaculaire puisqu'elles ne représentaient que 13,4 % du budget en 1974, c'est-à-dire l'année précédant l'application du nouveau mécanisme.

Cependant, les divergences de classification entre le Parlement et le Conseil s'accumulaient au fil des exercices budgétaires depuis 1975.

(1) Conclusions n° 68/82 du 21 janvier 1982. Rapporteur : M. Georges Spénales.

Source de tension — sinon de conflit (un affrontement avait été évité de justesse en 1975 à propos de la classification des crédits du Fonds régional) le mécanisme a fait l'objet d'une contestation radicale par l'Assemblée élue au suffrage universel direct, en 1981.

Le différend a porté, notamment, sur la classification des crédits du F.E.O.G.A.-orientation, des crédits d'aides à des pays tiers, des bonifications d'intérêts liées aux prêts dans les Etats membres moins prospères qui participent au système monétaire européen et des versements faits à la Grande-Bretagne pour résoudre son problème de financement du budget, dont l'Assemblée demande le classement comme D.N.O. La Commission, pour sa part, avait déjà proposé de classer dans cette catégorie une partie du F.E.O.G.A.-orientation (crédits non plafonnés par règlement) et une partie de l'aide alimentaire (aide non contractuelle).

Le conflit a été ouvert par l'Assemblée à l'occasion de la seconde lecture du budget de 1982.

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'E.C.U. (1) 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.

Le Président de l'Assemblée ayant arrêté le budget, le Conseil décidait, à titre conservatoire, de saisir la Cour de justice.

A défaut d'un accord amiable entre les institutions, la juridiction de Luxembourg aurait donc dû tracer elle-même la « frontière » entre les deux types de dépenses.

B. — Valeur du compromis du 30 juin 1982.

L'accord intervenu le 30 juin entre les Présidents de l'Assemblée, du Conseil et de la Commission a permis d'éviter un arbitrage judiciaire (2). Il repose toutefois sur un équilibre qui, quoique global, apparaît relativement, instable.

1° L'ACCORD SUR LE FOND

a) La définition explicite de la notion de dépense obligatoire.

La déclaration donne tout d'abord — et ceci constitue une novation — une définition explicite et commune de la notion de dépense obligatoire : constituent des dépenses obligatoires « celles que l'autorité budgétaire est tenue d'inscrire au budget, pour permettre à la Communauté de respecter ses obligations, internes ou externes, telles qu'elles résultent des traités ou des actes arrêtés en vertu de ceux-ci ».

L'Assemblée, de son côté, a spécifié que lesdites obligations sont « les droits publics que les tiers peuvent faire valoir en justice » (3).

(1) L'E.C.U. : 6,20 F environ à la fin mai 1982.

(2) Le Conseil a retiré les recours qu'il avait introduits à titre conservatoire. J.O. C.E. n° C 204 du 7 août 1982.

(3) Résolution en date du 8 juillet 1982 (point 2).

b) La classification en D.O. et D.N.O. des différentes lignes inscrites au budget.

En second lieu, un compromis équilibré a été réalisé pour ce qui est de la classification en D.N.O. et D.O. des différentes lignes inscrites au budget (sur la base du budget ordinaire de 1982) (1). Au point de départ, les divergences étaient considérables puisqu'elles portaient sur plus de soixante postes budgétaires, correspondant à un montant d'environ 3,8 milliards d'E.C.U. (2), soit 16 % du budget de 1982. En définitive, en réponse à certains des souhaits de l'Assemblée et suivant la voie médiane préconisée par la Commission, divers crédits du F.E.O.G.A.-orientation (crédits non plafonnés par règlement) et la partie non contractuelle de l'aide alimentaire (aide en produits laitiers et en huile végétale) ont été classés en D.N.O. L'assiette de cette catégorie de dépenses est ainsi élargie d'environ 650 millions d'E.C.U., ce qui accroît la marge de manœuvre potentielle du Parlement européen.

A l'inverse, le Conseil a obtenu le maintien en D.O., notamment des bonifications d'intérêt dans le cadre du S.M.E., des mesures supplémentaires en faveur du Royaume-Uni et de la partie de l'aide alimentaire résultant d'accords internationaux.

Une incertitude demeure cependant quant à la durée de validité de la répartition ainsi opérée. Alors que la version initiale de l'accord mentionnait que la classification présentée était valable pour le budget de 1982, le texte définitif ne mentionne plus aucune échéance.

L'Assemblée, quant à elle, ne fait pas mystère que « cette classification, établie en fonction de l'état actuel de la négociation, doit pouvoir être révisée ultérieurement selon l'interprétation évolutive des règles budgétaires » (3). En particulier, à partir de 1985, tous les crédits de la section orientation du F.E.O.G.A. devraient être classés parmi les D.N.O. : une nouvelle offensive du Parlement européen en vue d'atteindre cet objectif est donc prévisible.

2° L'ACCORD DE PROCÉDURE

Le second volet de l'accord du 30 juin a trait à la procédure à suivre pour la classification de lignes budgétaires nouvelles ou de lignes existantes dont la base juridique a été modifiée.

Plusieurs principes sont posés :

— l'initiative de la proposition de classification revient à la Commission qui s'inspire des critères rappelés plus haut ;

— la décision s'effectue d'un commun accord entre les deux détenteurs de l'autorité budgétaire. Toute classification unilatérale est donc exclue ;

— un trilogue — réunissant les Présidents du Parlement, du Conseil et de la Commission — doit permettre de résoudre les cas de désaccord éventuels avant l'établissement du projet de budget ;

— dans le cas où l'acte de base n'est pas encore arrêté, la classification convenue peut être revue d'un commun accord lorsque cet acte est arrêté et à la lumière de celui-ci.

Cette institutionnalisation du « trilogue » budgétaire et son organisation à titre préventif constituent des novations tout à fait positives. L'un doit noter cependant qu'aucune issue n'est indiquée pour le cas où la concertation ne déboucherait pas sur le consensus des deux détenteurs de l'autorité budgétaire, requis aux termes mêmes de la déclaration commune.

(1) Annexe à la déclaration commune. J.O. C.E. n° C 194 du 28 juillet 1982.

(2) Valeur de l'E.C.U. : 6,20 F environ à la fin mai 1982 et 6,35 F à la fin juin 1982.

(3) Résolution adoptée par l'Assemblée le 8 juillet (point 5).

II. — APPLICATION DU TAUX MAXIMUM ET PROCÉDURE D'ARRÊT DÉFINITIF DU BUDGET

En application du traité le droit de dernier mot de l'Assemblée est enserré dans une limite étroite : le taux maximum d'augmentation des dépenses non obligatoires (1). La « marge de manœuvre » du Parlement est en principe égale à la moitié de ce taux. Toutefois, l'article 203-9/CEE prévoit la possibilité d'un dépassement du taux maximum par codécision du Conseil et de l'Assemblée (2).

Ces règles simples en apparence ont donné lieu à de nombreuses divergences d'interprétation que la déclaration commune s'efforce de surmonter par le rappel ou l'affirmation de certains principes et la mise en place d'une procédure de dialogue visant à ce que l'arrêt du budget s'opère dans des conditions de régularité incontestables.

A. — Le problème de l'application du taux maximum.

Il revêt trois aspects : l'application du taux maximum aux crédits d'engagement ; la définition de la base sur laquelle s'applique le mécanisme du taux ; l'utilisation de la « marge de manœuvre » en cas de budget supplémentaire et/ou rectificatif.

1° TAUX MAXIMUM ET CRÉDITS D'ENGAGEMENT

Les thèses de la Commission et du Conseil d'une part, de l'Assemblée de l'autre divergeaient.

Pour la Commission et le Conseil le mécanisme du taux s'appliquait aux crédits d'engagement de la même manière qu'aux crédits de paiement. Le Parlement était d'un avis contraire, le Traité ne visant expressément que le taux d'accroissement des dépenses effectives et non des « autorisations de dépenses » que sont les crédits d'engagement. En pratique, l'Assemblée admettait cependant un certain parallélisme dans les pourcentages d'accroissement des engagements et des paiements et a, en général, évité de dépasser en deuxième lecture le « plafond » des crédits d'engagement.

La déclaration commune rappelle incidemment deux principes :

- le mécanisme du taux s'applique aux crédits d'engagement (C.E.) comme aux crédits de paiement (C.P.) ;
- le nouveau taux d'augmentation des C.E. peut être fixé à un niveau différent de celui applicable aux C.P.

2° MODALITÉS DE CALCUL DE LA MARGE DE MANŒVRE DU PARLEMENT

Le Conseil a toujours estimé que la marge autonome du Parlement (soit la moitié du taux maximum) s'applique à partir du projet de budget initial ; ainsi les amendements du Parlement acceptés par le Conseil dans sa propre deuxième lecture viennent en déduction de cette marge.

(1) Ce taux « objectif » résulte de la combinaison de trois paramètres :

- l'évolution du P.N.B. en volume dans la Communauté ;
- la variation moyenne du budget des Etats membres ;
- l'évolution du coût de la vie.

(2) L'article 203-9/C.E.E. dispose : « Lorsque l'Assemblée, le Conseil ou la Commission estime que les activités des Communautés exigent un dépassement du taux établi selon la procédure définie au présent paragraphe, un nouveau taux peut être fixé par accord entre le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, et l'Assemblée, statuant à la majorité des membres qui la composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés. »

La Commission et le Parlement ont parfois soutenu la thèse selon laquelle le Conseil ne pouvait pas « avaler » — et donc sélectionner — dans sa deuxième lecture les amendements constitutifs de la marge de l'Assemblée : cette marge ne pouvait donc que s'exercer sur le projet de budget tel que modifié par le Conseil et s'ajouter ainsi aux amendements acceptés par lui.

La déclaration du 30 juin reprend la thèse du Conseil.

Il n'est pas impossible qu'une telle solution soit source de contestations dans l'avenir.

3° TAUX MAXIMAL D'AUGMENTATION DES D.N.O. ET BUDGETS SUPPLÉMENTAIRES ET/OU RECTIFICATIFS

La déclaration commune confirme le droit du Parlement à utiliser sa « marge de manœuvre » aussi bien dans le cadre du budget annuel, que, pour la partie inutilisée, dans celui des budgets supplémentaires ou rectificatifs adoptés au cours de l'exercice.

B. — Le problème du dépassement du taux maximum.

De façon fort peu explicite l'article 203-9/C.E.E. prévoit qu'un nouveau taux d'augmentation des D.N.O. peut être fixé par accord entre le Conseil et l'Assemblée. En l'absence de règlement d'application de cette disposition plusieurs problèmes d'interprétation se posent :

— que se passe-t-il si le Conseil et le Parlement sont d'avis divergent sur la nécessité d'un nouveau taux ou sur le montant de ce nouveau taux ?

— quel genre de navette interinstitutionnelle peut-on organiser pour parvenir à un accord ?

— cette navette peut-elle avoir pour effet de retarder l'adoption du budget au-delà du 31 décembre ?

La déclaration commune s'efforce d'apporter une réponse au problème en posant un principe, une procédure et des délais.

Principe : la fixation d'un nouveau taux maximum d'augmentation des D.N.O. doit résulter d'une décision commune et explicite des deux détenteurs de l'autorité budgétaire. Ce rappel n'est pas inutile, tant il est vrai que cette disposition du Traité tendait à tomber en désuétude.

Procédure : elle consiste à prévoir que, pour parvenir à un tel accord, les présidents du Parlement, du Conseil et de la Commission se réunissent dans les meilleurs délais, l'objectif étant de parvenir à un accord final avant la fin de l'année.

Calendrier : au cas où un accord n'est pas réalisé avant le 31 décembre, l'autorité budgétaire s'engage à poursuivre ses efforts pour achever la procédure budgétaire et permettre l'arrêt du budget avant la fin du mois de janvier.

Le compromis réalisé représente un progrès notable à un triple point de vue :

— il assure le plein respect de l'article 203-9 du Traité ;

— loin d'affaiblir les pouvoirs du Président de l'Assemblée — chargé de constater l'arrêt définitif du budget — il tend à garantir que ceux-ci seront bien exercés conformément à la volonté des deux détenteurs de l'autorité budgétaire ;

— enfin, il devrait limiter les risques de conflit.

Toutefois, un point au moins demeure obscur et devra être clarifié :

comment traduire en termes de crédits sur des lignes budgétaires spécifiques un accord éventuel sur un nouveau taux ? Le texte de la déclaration commune, très laconique, se contente d'indiquer que : « L'accord entre les deux détenteurs de l'autorité budgétaire sur le nouveau taux détermine le niveau des dépenses non obligatoires auquel le budget sera arrêté. »

III. — LE LIEN ENTRE LE POUVOIR BUDGÉTAIRE ET LE POUVOIR NORMATIF

Déjà limités par la distinction D.O.-D.N.O. et par le mécanisme de la « marge de manœuvre », les pouvoirs budgétaires du Parlement européen peuvent aussi être restreints en amont — c'est la question du plafonnement des dépenses par voie réglementaire — comme en aval du fait de l'absence de pouvoir législatif de l'Assemblée.

L'accord du 30 juin tente de remédier à certains effets de cette double singularité, dans le respect toutefois de l'autonomie des procédures (budgétaires et normatives) prévue par les traités.

A. — L'exécution des dépenses sans autre base juridique que le budget.

1° LES THÈSES EN PRÉSENCE AVANT L'ACCORD DU 30 JUIN

Aucun problème ne s'est posé à cet égard aussi longtemps que le Conseil avait seul le dernier mot en matière budgétaire. En vertu de la règle dite de « la décision préalable », il a, en effet, toujours estimé qu'il ne pouvait y avoir inscription de crédits au budget au profit d'une action déterminée qu'à la suite d'une décision de sa part concernant la réglementation de celle-ci.

La situation a changé à partir de 1975 : la nouvelle procédure budgétaire donnant au Parlement le dernier mot sur les D.N.O., il est désormais possible à l'Assemblée, malgré l'opposition du Conseil, de créer des lignes budgétaires nouvelles et d'y inscrire des crédits.

a) Mis désormais dans l'incapacité pratique de faire respecter l'exigence d'une décision préalable à l'inscription des crédits au budget, le Conseil maintient qu'elle doit, en tout état de cause, être préalable à l'exécution des crédits par la Commission. L'inscription d'une ligne au budget n'a que la valeur d'une autorisation budgétaire ; cette autorisation doit être relayée par une réglementation à valeur législative. Faute de quoi, et sauf pour les dépenses s'inscrivant dans le cadre de la gestion administrative de l'institution, aussi longtemps que la dépense n'a pas reçu une base juridique, la Commission n'est pas fondée à l'exécuter.

b) Le Parlement défend bien évidemment la thèse inverse ; il considère que le budget constitue la condition nécessaire et suffisante de l'engagement des crédits et déplore qu'une partie non négligeable des crédits votés au titre de sa « marge de manœuvre » demeure inutilisée.

c) La Commission, pour sa part, s'estime habilitée à engager des dépenses nouvelles lorsqu'elles correspondent à des actions ponctuelles (aides à des populations victimes de catastrophes, études, projets pilotes).

En revanche, s'agissant de la mise en œuvre d'une politique nouvelle, celle-ci doit trouver son fondement dans une décision réglementaire du Conseil.

2° LA SYNTHÈSE RESULTANT DU COMPROMIS DU 30 JUIN

La déclaration commune s'efforce de faire un pas supplémentaire dans la direction de l'Assemblée tout en évitant la transmutation de la procédure budgétaire en procédure législative.

Dans le cas où des crédits relatifs à une nouvelle action communautaire « significative » seraient inscrits au budget, en l'absence de base juridique, la Commission est invitée à

présenter une proposition de règlement pour la fin janvier au plus tard. Le Conseil et l'Assemblée prennent l'engagement de tout mettre en œuvre afin que le règlement en question soit arrêté au plus tard à la fin mai. Si cela s'avérait impossible, la Commission soumettrait des propositions alternatives (virements) permettant d'assurer l'utilisation pendant l'année budgétaire des crédits rendus ainsi disponibles.

Le mécanisme mis en place — qui constitue pour le Conseil l'engagement de coopérer constructivement à l'adoption d'une nouvelle législation mais qui ne crée pas pour autant une obligation de légiférer — aménage en quelque sorte un pouvoir d'impulsion (ou d'incitation — de stimulation) de l'Assemblée, aux confins du budgétaire et du législatif. Il consacre de surcroît le fait que le budget n'est pas seulement un document comptable mais réellement l'expression d'une volonté politique.

Ces innovations sont assez considérables sur le plan des principes.

Il reste cependant que des divergences d'interprétation pourraient surgir sur deux points :

— la notion de nouvelles actions communautaires significatives : pour la Commission il s'agit de dépenses autres que ponctuelles, créant un précédent pour l'avenir ; l'Assemblée, pour sa part, ne semble pas retenir exactement les mêmes critères (voir point 11 de la résolution du 8 juillet 1982) (1) ;

— les conditions d'utilisation par la Commission des crédits devenus éventuellement disponibles. Pour le Conseil et la Commission ces crédits ne doivent pas nécessairement être intégralement dépensés. Il n'y aurait donc pas d'obligation de dépenser. L'Assemblée partagera-t-elle facilement cette optique ?

B. — Le plafonnement de certains crédits par voie normative.

Les résultats de la procédure budgétaire sont parfois prédéterminés par la fixation de montants maximaux annuels ou pluriannuels, dans les règlements de base (2). Une querelle a opposé à cet égard le Conseil pour qui les programmes et les plafonds ont une valeur impérative (l'autorité budgétaire se trouve liée par l'autorité normative) et l'Assemblée qui considère que lesdits programmes et plafonds n'ont qu'un caractère indicatif. Pour le Parlement européen en effet la fixation de plafonds contraignants en matière de D.N.O. aurait pour effet de vider de son contenu le droit de dernier mot accordé à l'Assemblée par les traités de 1970 et 1975.

Le Conseil a reconnu la réalité du problème. La déclaration commune pose à cet égard deux principes :

— les plafonds fixés dans les règlements existants seront respectés ;

— mais, afin de donner sa pleine signification à la procédure budgétaire, la fixation de montants maxima par règlement doit être évitée.

Il en ira de même pour l'inscription dans le budget de montants se situant au-dessus des possibilités réelles d'exécution.

De toute évidence, ce volet de l'accord est d'une importance majeure, voire essentielle. Aussi ne s'étonnera-t-on pas que l'Assemblée cherche à faire prévaloir une interprétation plus qu'extensive d'un texte au demeurant imprécis et considère que la fixation de montants maxima de dépenses est désormais interdite pour les futures dispositions législatives. On peut donc craindre, pour les années à venir, de sérieux différends à ce sujet entre l'Assemblée et le Conseil.

(1) Point 11 :

« Le Parlement européen... souligne... que la Déclaration permet l'exécution, pendant l'exercice, de crédits ne faisant pas l'objet d'une réglementation spécifique, à moins qu'il s'agisse de crédits relatifs à de nouvelles actions communautaires significatives qui, par conséquent, compte tenu de leur complexité, nécessitent une réglementation spécifique afin d'en préciser les objectifs et les modalités d'application... »

(2) Exemples : Programmes pluriannuels de recherche ; enveloppe quinquennale (1980-1984) pour les crédits du F.E.O.G.A.-orientation.

Ce dernier en effet s'est seulement engagé à ne recourir à la technique des plafonds qu'à titre exceptionnel et à n'arrêter des montants maximaux de crédits qu'après concertation avec le Parlement européen (1). L'Assemblée qui déplore le mauvais fonctionnement de la procédure de concertation s'accommodera-t-elle de ce compromis ?

IV. — PROCÉDURE APPLICABLE A L'EXAMEN DES PROBLÈMES EN SUSPENS

A. — Bilan d'application de la déclaration.

Un suivi de l'application de la déclaration est prévu ; en cas de besoin et sur demande de l'un d'eux, les présidents du Parlement, du Conseil et de la Commission se réuniront pour en évaluer les résultats.

B. — Examen des problèmes en suspens.

La même procédure est applicable pour l'examen des problèmes qui ne sont pas traités dans la déclaration commune, c'est-à-dire en particulier :

- le droit de la Commission d'exécuter le budget de manière autonome et le rôle des comités de gestion ;
- la budgétisation des opérations d'emprunt et de prêt ;
- la budgétisation du Fonds européen de développement ;
- les procédures de prise de décision du Conseil lorsqu'il examine les amendements au budget présentés par le Parlement et lorsqu'il fixe un nouveau taux d'augmentation des D.N.O.

C'est une œuvre de longue haleine que les institutions européennes ont entreprise. La première phase de la négociation (qui a conduit à l'adoption de la déclaration commune avant le début de la procédure d'élaboration du budget 1983) étant désormais achevée, il serait hautement souhaitable que le trilogue interinstitutionnel en matière budgétaire se poursuive activement afin de régler tous les problèmes en suspens qui nuisent à la bonne collaboration budgétaire entre le Parlement et le Conseil et de ne laisser ainsi subsister aucune « zone d'ombre ».

V. — CONCLUSIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION LE 3 NOVEMBRE 1982

Sur l'opportunité d'un trilogue interinstitutionnel en matière budgétaire.

— Constatant que le droit budgétaire européen qui était censé organiser un partage harmonieux du pouvoir budgétaire entre le Conseil et l'Assemblée a fait l'objet de divergences d'interprétation croissantes ;

— Déplorant que depuis les élections directes ces controverses théoriques aient dégénéré tous les ans en conflits ouverts qui perturbent le fonctionnement de la Communauté et ternissent son image dans l'opinion publique ;

(1) Extrait des discussions du 22 juin 1982, lors de la rencontre du Conseil, d'une délégation du Parlement européen et de la Commission dans le cadre du trilogue institutionnel en matière budgétaire.

La Délégation se félicite qu'ait pu se tenir, à la demande du Parlement européen un trilogue interinstitutionnel approfondi sur les questions budgétaires faisant l'objet de différends ;

**Sur les orientations générales de la déclaration commune
tendant à améliorer le déroulement de la procédure budgétaire européenne.**

La Délégation porte un jugement globalement positif sur l'accord conclu qui repose sur des concessions équilibrées et organise un intéressant trilogue budgétaire au niveau des présidents d'institution mais elle s'inquiète de ce que le texte, à certains égards ambigu, ait déjà fait l'objet de divergences d'interprétation sur des points essentiels, alors même qu'il est réputé commun.

Elle se félicite que la déclaration aborde une série de sujets débordant largement ceux relatifs aux critères de classification des dépenses. Elle note cependant que d'importantes questions (comme la budgétisation des opérations d'emprunt et du Fonds européen de développement) ne sont pas réglées par le récent accord et souhaite en conséquence que le trilogue interinstitutionnel se poursuive activement sur ces différents points.

Sur la classification des dépenses.

La Délégation considère comme un progrès la définition explicite de la notion de dépense obligatoire et juge équilibré le compromis réalisé sur la classification des différentes lignes inscrites au budget ; elle note cependant qu'une divergence semble exister entre le Conseil et l'Assemblée quant au caractère évolutif de la classification ainsi opérée.

Sur l'application du taux maximal d'augmentation des dépenses non obligatoires.

La Délégation se félicite de l'accord intervenu sur l'application du taux maximal aux crédits d'engagement ainsi que du rappel du droit de l'Assemblée d'utiliser sa « marge de manœuvre » dans le cadre des budgets rectificatifs et/ou supplémentaires.

Sur le dépassement du taux maximal.

La Délégation approuve le rappel du principe selon lequel le dépassement du taux maximum ne peut résulter que d'une décision commune et explicite de l'Assemblée et du Conseil et elle espère qu'ainsi se trouvent augmentées les chances qu'à l'avenir le budget puisse être arrêté dans des conditions de régularité incontestables.

Sur le lien entre le pouvoir budgétaire et le pouvoir normatif.

La Délégation prend acte de l'accord intervenu sur l'exécution des dépenses sans autre base juridique que le budget, accord qui, en dépit de certaines équivoques, devrait conférer à l'Assemblée un pouvoir d'impulsion en matière normative sans pour autant réaliser la transmutation de la procédure budgétaire en procédure législative.

Elle met l'accent sur l'ambiguïté du compromis élaboré en matière de plafonnement de certains crédits par voie normative et craint à cet égard l'apparition de sérieux différends entre l'Assemblée et le Conseil.

En conclusion, et au-delà des réserves rappelées ci-dessus, la Délégation, accueillie avec intérêt la déclaration commune signée le 30 juin, dans laquelle elle voit le symbole d'une volonté retrouvée de coopération loyale et constructive des institutions communautaires et un outil permettant d'affronter avec plus de sérénité et donc d'efficacité les problèmes qui pourraient se poser à l'avenir.

ANNEXE

Texte de la déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission relative à différentes mesures visant à assurer un meilleur déroulement de la procédure budgétaire.

(J.O.C.E. n° C-194 du 28-7-1982.)

LE PARLEMENT EUROPÉEN, LE CONSEIL ET LA COMMISSION,

considérant que le bon fonctionnement des Communautés nécessite une coopération harmonieuse entre les institutions ;

considérant qu'il convient, dans le respect des compétences respectives des différentes institutions des Communautés telles qu'elles sont définies dans les traités, de prendre d'un commun accord différentes mesures visant à assurer un meilleur déroulement de la procédure budgétaire en application des dispositions de l'article 78 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, de l'article 203 du traité instituant la Communauté économique européenne et de l'article 177 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique,

CONVIENNENT DE CE QUI SUIT :

I. — CLASSIFICATION DES DÉPENSES

1. Critères.

A la lumière du présent accord ainsi que de la classification des dépenses proposée par la Commission pour le budget ordinaire de 1982, les trois institutions estiment que constituent des dépenses obligatoires les dépenses que l'autorité budgétaire est tenue d'inscrire au budget pour permettre à la Communauté de respecter ses obligations, internes ou externes, telles qu'elles résultent des traités ou des actes arrêtés en vertu de ceux-ci.

2. Application sur base du présent accord.

La classification des lignes budgétaires est effectuée comme indiqué en annexe.

II. — CLASSIFICATION DE LIGNES BUDGÉTAIRES NOUVELLES OU DE LIGNES EXISTANTES DONT LA BASE JURIDIQUE A ÉTÉ MODIFIÉE

1. En s'inspirant des données figurant au point I, la classification des lignes budgétaires nouvelles et des dépenses qui s'y rapportent s'effectue, sur proposition de la Commission, d'un commun accord entre les deux détenteurs de l'autorité budgétaire.

2. L'avant-projet de budget comporte une proposition de classification motivée pour chaque ligne budgétaire nouvelle.

3. Au cas où l'un des deux détenteurs de l'autorité budgétaire ne peut accepter la proposition de classification de la Commission, ce désaccord est soumis à une réunion des présidents du Parlement, du Conseil et de la Commission, cette dernière assumant la présidence.

4. Les trois présidents s'efforcent de résoudre les cas de désaccord éventuels avant l'établissement du projet de budget.

5. Le président du trilogue fait rapport lors de la réunion de concertation entre les institutions qui a lieu avant la première lecture du Conseil et intervient, si nécessaire, dans les débats du Conseil et du Parlement en première lecture.

6. La classification convenue — qui revêt un caractère provisoire dans le cas où l'acte de base n'est pas encore arrêté — peut être revue d'un commun accord lorsque cet acte est arrêté et à la lumière de celui-ci.

III. — COLLABORATION ENTRE LES INSTITUTIONS DANS LE CADRE DE LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE

1. L'échange de vues sur les réflexions du Parlement relatif à l'avant-projet de budget de la Commission et prévu avant que le Conseil n'établisse le projet de budget doit avoir lieu en temps utile pour que le Conseil puisse valablement tenir compte des suggestions du Parlement.

2. a) Lorsqu'il apparaît, au cours de la procédure budgétaire, que son achèvement pourrait nécessiter la fixation, d'un commun accord, pour l'augmentation des dépenses non obligatoires, d'un nouveau taux applicable aux crédits pour paiements et/ou d'un nouveau taux applicable aux crédits pour engagements — ce second taux pouvant être fixé à un niveau différent du premier —, les présidents du Parlement, du Conseil et de la Commission se réunissent immédiatement.

b) Compte tenu des positions en présence, tous les efforts sont faits afin de dégager les éléments susceptibles de recevoir l'accord final des deux détenteurs de l'autorité budgétaire pour que la procédure budgétaire puisse être achevée avant la fin de l'année.

c) A cet effet, chacune des parties s'engage à tout mettre en œuvre pour respecter cette échéance qui est essentielle au bon fonctionnement de la Communauté.

3. Au cas cependant où un accord n'est pas réalisé avant le 31 décembre, l'autorité budgétaire s'engage à poursuivre ses efforts pour achever la procédure budgétaire et permettre l'arrêt du budget avant la fin du mois de janvier.

4. L'accord entre les deux détenteurs de l'autorité budgétaire sur le nouveau taux détermine le niveau des dépenses non obligatoires auquel le budget sera arrêté.

5. Les présidents du Parlement, du Conseil et de la Commission se réunissent, en cas de besoin et sur demande de l'un d'entre eux :

- pour évaluer les résultats de l'application de la présente déclaration,
- pour examiner les problèmes en suspens afin de préparer des propositions communes de solution à soumettre aux institutions.

IV. — AUTRES QUESTIONS

1. La « marge de manœuvre » du Parlement, dont le montant correspond au moins à la moitié du taux maximal, s'applique à partir du projet de budget, établi par le Conseil, en première lecture, en tenant compte d'éventuelles lettres rectificatives audit projet.

2. Le respect du taux maximal s'impose au budget annuel, y compris le(s) budget(s) rectificatif(s) et/ou supplémentaire(s). Sans préjudice de la fixation d'un nouveau taux, la partie éventuellement demeurée inutilisée du taux maximal demeure disponible pour une utilisation éventuelle dans le cadre de l'examen d'un projet de budget rectificatif et/ou supplémentaire.

3. a) Les plafonds fixés dans les règlements existants seront respectés.

b) Afin de donner à la procédure budgétaire sa pleine signification, la fixation de montants maximaux par règlement doit être évitée, de même que l'inscription dans le budget de montants se situant au-dessus des possibilités réelles d'exécution.

c) L'exécution de crédits inscrits au budget pour toute nouvelle action communautaire significative nécessite l'arrêt préalable d'un règlement de base. Dans le cas où de tels crédits seraient inscrits au budget avant qu'une proposition de règlement ait été soumise, la Commission est invitée à présenter une proposition pour la fin de janvier au plus tard.

Le Conseil et le Parlement prennent l'engagement de tout mettre en œuvre afin que le règlement en question soit arrêté au plus tard à la fin mai.

Dans le cas cependant où le règlement ne pourrait être arrêté dans ce délai, la Commission soumet des propositions de rechange (virements) permettant d'assurer l'utilisation pendant l'année budgétaire des crédits dont il s'agit.

4. Les institutions notent que la procédure de révision du règlement financier est en cours et qu'un certain nombre de problèmes devraient être réglés dans ce cadre. Elles s'engagent à faire tous les efforts pour que cette procédure aboutisse dans les meilleurs délais.

Fait à Bruxelles, le 30 juin 1982.

Pour le Parlement

P. DANKERT

Pour le Conseil

L. TINDEMANS

Pour la Commission

G. THORN

LE PROJET DE BUDGET GÉNÉRAL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES POUR L'EXERCICE 1983

Rapporteur : M. Bernard Barbier, sénateur.

- I. — Le contexte politique, économique et institutionnel du débat budgétaire.
- II. — Le projet de budget pour 1983.
- III. — Conclusions de la Délégation adoptées le 3 novembre 1982.

La discussion du budget général constitue toujours un temps fort dans la vie des Communautés. Au plan politique, en effet, elle détermine l'enveloppe des crédits alloués aux différentes actions communautaires ; au plan financier, elle fixe le montant des flux entre les Etats membres et la Communauté, et vice versa ; au plan institutionnel, elle reflète et parfois modifie le rapport des forces entre les deux détenteurs de l'autorité budgétaire, le Conseil et l'Assemblée.

Le débat relatif au budget pour 1983, engagé à une date très précoce, se déroule dans un environnement assez profondément dégradé : l'économie européenne semble s'enfoncer dans une crise structurelle profonde et durable ; la « crise de volonté » européenne n'a toujours pas été surmontée ; le climat institutionnel, théoriquement amélioré par la mise en place d'un trilogue en matière budgétaire, paraît à nouveau s'alourdir.

Dans ces conditions, on ne saurait affirmer, sans risque d'être démenti par les faits, que le budget du prochain exercice sera adopté dans un climat de compréhension et de confiance mutuelles ni qu'il sera à la mesure des nombreux et redoutables problèmes qui assaillent l'Europe des Dix.

Avant d'analyser dans leurs grandes lignes l'avant-projet de la Commission et le projet établi par le Conseil et afin d'éclairer cette lecture il importe de rappeler brièvement le contexte politique, économique et institutionnel dans lequel s'inscrit la discussion engagée à propos du budget pour 1983.

I. — LE CONTEXTE POLITIQUE, ÉCONOMIQUE ET INSTITUTIONNEL DU DÉBAT BUDGÉTAIRE

A. — Le contexte politique : la réforme de la Communauté dans l'impasse.

Au moment même où le Conseil s'apprêtait à établir le projet de budget pour 1983, la Commission a dû faire l'amère constatation les 9 et 10 juillet, lors d'une session de réflexion, que la réforme de la Communauté, censée donner naissance à l'Europe de la seconde génération, n'a guère de chance de voir le jour. Le « mandat du 30 mai 1980 » qui reposait sur le triptyque « relance des politiques communes, aménagement du marché commun agricole, règlement du problème britannique » semble bel et bien enterré : la révision de la politique agricole commune se borne à des ajustements partiels et peu cohérents ; le développement des politiques communes autres que la politique agricole reste du domaine des vœux pieux ; la question de la contribution britannique au budget communautaire n'a trouvé le 25 mai dernier qu'une solution provisoire (valable pour 1982) et partielle (il restait à établir la clé de répartition à retenir pour le financement de la compensation).

Deux ans et demi de réflexions, de propositions et de discussions tant interinstitutionnelles qu'interétatiques n'auront donc conduit qu'à une réforme assez dérisoire. Une

occasion de relancer la construction européenne aura ainsi été manquée ; peut-être ne se représentera-t-elle pas.

Ces tergiversations persistantes qui s'apparentent à une véritable démission des Etats et des instances européennes devant leurs responsabilités apparaissent d'autant moins compréhensibles que la Communauté doit faire face aujourd'hui à une crise économique qui s'étend et s'aggrave.

B. — Le contexte économique et financier : des perspectives très sombres.

Le plus récent diagnostic porté sur l'état de l'économie européenne incite au pessimisme. Lors de leur réunion informelle, les 29 et 30 août derniers, les ministres de l'Economie et des Finances des Dix, unanimes, ont considéré que les perspectives économiques étaient très sombres : le chômage qui frappe plus de 10 millions de personnes continuera à augmenter et la reprise de l'activité économique n'interviendra pas avant l'année prochaine. Tous les gouvernements seront conduits à prendre des mesures impopulaires afin de réduire les déficits publics et de relancer l'investissement.

Ces orientations de politique budgétaire s'inspirent très largement de réflexions présentées par la Commission (1) et approuvées dans leur principe par le Conseil, dès sa session du 12 juillet 1982.

Dans ce contexte économique qui implique la rigueur financière le budget communautaire se trouve placé au cœur d'exigences contradictoires :

— il doit traduire la participation de la Communauté à la stratégie économique de lutte contre la crise et le chômage ;

— il est lui-même frappé par l'impératif d'économies financières.

A ces difficultés financières objectives risquent de s'ajouter des tensions inter-institutionnelles.

C. — Le contexte institutionnel : une amélioration certaine mais peut-être passagère du fait de la non-adoption du budget supplémentaire pour 1982.

1° LA DÉCLARATION COMMUNE DU 30 JUIN 1982

Ayant enfin pris conscience que les conflits budgétaires récurrents non seulement perturbaient le fonctionnement normal de la Communauté mais encore ternissaient son image dans l'opinion publique, le Conseil a répondu à la demande de l'Assemblée tendant à l'ouverture d'un dialogue interinstitutionnel sur les principales questions faisant l'objet de controverses. Ainsi au terme d'une procédure tout à fait originale les Présidents de l'Assemblée, du Conseil et de la Commission ont-ils signé le 30 juin 1982 une déclaration commune visant à l'amélioration du déroulement de la procédure budgétaire. Bien que non dénué d'ambiguïté et ayant déjà fait l'objet de lectures sur certains points divergentes, l'accord de compromis représente à la fois le symbole de la volonté de coopération loyale et étroite de l'Assemblée et du Conseil dans l'exercice de leurs pouvoirs budgétaires respectifs et un outil de nature à résoudre les problèmes susceptibles de se poser (classification des dépenses, dépassement du taux maximum d'augmentation des dépenses non obligatoires, articulation du pouvoir budgétaire et du pouvoir législatif).

2° LA QUERELLE DU BUDGET SUPPLÉMENTAIRE POUR 1982

Il se trouve cependant que quelques jours seulement après la signature de ce « code de bonne conduite » budgétaire, le Conseil refusait d'adopter l'avant-projet de budget supplémentaire et rectificatif n° 1 pour 1982.

(1) La Commission a recommandé une plus grande discipline budgétaire comme moyen de parvenir à une meilleure convergence économique entre les Etats membres. (Communication en date du 1^{er} juillet 1982. Document COM (82) 421.)

La Commission avait présenté cet avant-projet le 12 mai pour tenir compte d'économies d'un montant de 500 millions d'E.C.U. (1) réalisées en matière de gestion des marchés agricoles et résultant de meilleures conditions de commercialisation, de la hausse du dollar et d'une gestion prudente. Elle proposait d'affecter les crédits ainsi disponibles à la lutte contre le chômage (augmentation de la dotation du Fonds social de 215 millions d'E.C.U.), à l'aide alimentaire ainsi qu'à une action en faveur de l'Amérique centrale (à hauteur de 200 millions d'E.C.U.), et à la recherche communautaire (+ 35 millions d'E.C.U.).

Bien que l'Assemblée se fût déclarée favorable à cette modification (2) le Conseil statuant à la majorité dans sa session du 28 juillet décidait d'écarter la solution politique consistant à adopter un projet de budget rectificatif pour retenir une solution technique tendant à prévoir des virements de crédits à l'intérieur du budget, en application de l'article 21 du règlement financier.

Le choix de cette méthode justifié par le Conseil par des impératifs de rapidité emporte deux conséquences, l'une politique, l'autre juridique.

D'un point de vue politique, il n'est pas certain a priori que la totalité des crédits économisés sera bien affectée à d'autres actions. A la date du 19 octobre, le Conseil avait approuvé des virements de crédits d'un montant de 240,2 millions d'E.C.U. destinés essentiellement au Fonds social européen (104 millions d'E.C.U.) et à la coopération au développement (101 millions d'E.C.U.). Il a par ailleurs pris des engagements de principe concernant d'autres dépenses.

D'un point de vue juridique, une controverse n'a pas manqué de naître sur le point de savoir si les virements de crédits ont, au même titre qu'un budget rectificatif, une incidence sur l'assiette 1982 des D.N.O., base de calcul de la « marge de manœuvre » du Parlement européen pour le budget de 1983. Alors que les États membres estiment que la procédure suivie est dépourvue d'impact sur la « marge de manœuvre » de l'Assemblée, le Parlement européen et la Commission partagent une opinion différente.

En tout cas l'Assemblée a considéré la décision du Conseil comme une sorte de défi, en contradiction flagrante avec l'esprit de la déclaration commune du 30 juin dernier. Elle a donc demandé l'ouverture d'un « trilogue » à ce sujet (3). D'aucuns parlaient déjà d'un climat d'avant-conflit. C'est assez dire que la discussion du projet de budget pour 1983 ne se présente pas sous les meilleurs auspices.

II. — LE PROJET DE BUDGET POUR 1983

En 1982, pour la première fois, l'Assemblée a fixé les priorités pour les dépenses communautaires de l'année suivante avant le commencement de la procédure budgétaire. Lors de sa session d'avril, elle a estimé que le thème central du budget pour 1983 devait être la lutte contre le chômage et a réaffirmé son engagement en faveur d'une restructuration du budget général visant à maîtriser les dépenses agricoles et à développer d'autres politiques.

Dans son avant-projet présenté au mois de mai la Commission a tenu partiellement compte des orientations esquissées par l'Assemblée, en particulier en proposant un accroissement considérable des crédits budgétaires pour le Fonds social. Cet effort cependant n'a pas été jugé suffisant par les membres de l'Assemblée qui ont estimé que l'avant-projet ne constitue pas un « budget de progrès » (4).

(1) 1 E.C.U. : 6,65 F au 1^{er} octobre 1982.

(2) Résolution en date du 8 juillet 1982.

(3) Une réunion des Présidents des trois institutions (Commission, Assemblée, Conseil) s'est tenue à ce sujet le 6 octobre. Elle n'a pas permis de parvenir à un compromis.

(4) Résolution en date du 8 juillet 1982.

Le projet de budget établi par le Conseil, lors de sa session du 28 juillet 1982, traduisant une attitude beaucoup plus restrictive face à la dépense communautaire a suscité de nombreuses et vives critiques lors de sa présentation à Strasbourg le 15 septembre.

A la veille de la première lecture du budget par l'Assemblée (période de session du 25 au 29 octobre) les positions des deux détenteurs de l'autorité budgétaire apparaissent sinon inconciliables du moins très éloignées.

A. — L'avant-projet de la Commission.

Les estimations de dépenses et de recettes effectuées par la Commission traduisent un certain nombre de choix tendant à concilier dynamisme et réalisme.

1° LES TENDANCES FONDAMENTALES

Les propositions de la Commission visent à réaliser un difficile équilibre entre un taux modeste d'accroissement global des crédits budgétaires tenant compte des contraintes générales qui pèsent sur les budgets public nationaux et de fortes augmentations dans les domaines prioritaires. Cet équilibre est rendu possible par un taux d'augmentation modéré des dépenses de garantie du F.E.O.G.A.

Trois options fondamentales ont été retenues par la Commission :

— le budget 1983 doit constituer un premier pas vers la réalisation des objectifs du « mandat du 30 mai » ; il ne doit plus constituer un budget de transition comme les deux qui l'ont précédé ;

— les politiques dites à finalité structurelle de la Communauté doivent être renforcées avec comme objectif fondamental la lutte contre le chômage (augmentation sensible de la dotation du Fonds social et du Fonds régional) ;

— les politiques communes doivent être développées sur un large front en vue d'obtenir un impact maximum sur l'emploi, l'investissement et la productivité : politique énergétique, innovation, recherche et développement.

2° LES DEPENSES PROPOSEES

a) Données générales.

Le budget total proposé par la Commission, en crédits d'engagement (C.E.) et en crédits de paiement (C.P.) comparé à celui des années précédentes est retracé par le tableau ci-après :

(En millions d'E.C.U.)

	1980		1981		1982		Avant-projet 1983	
	C.E.	C.P.	C.E.	C.P.	C.E.	C.P.	C.E.	C.P.
Total	17.491	16.182	19.986	18.434	23.260	21.984	23.931	21.901
Dépenses obligatoires (D.O.) ..	13.788	13.631	15.112	14.923	(1) 17.673 (2) 17.186	(1) 17.580 (2) 17.092	16.465	16.397
Dépenses non obligatoires (D.N.O.)	3.703	2.551	4.874	3.511	(1) 5.586 (2) 6.073	(1) 4.404 (2) 4.891	7.466	5.503

(1) Compte tenu de l'avant-projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 1/1982.

(2) Compte tenu de l'avant-projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 1/1982.

Au total les engagements et les paiements s'élèvent respectivement à 23.931 et 21.901 millions d'E.C.U. (1), correspondant à un taux d'accroissement global par rapport à 1982 (2) dans le premier cas de 10,76 % et dans le second de 7,73 %. Ce pourcentage d'augmentation est le plus faible depuis de nombreuses années.

Le taux de T.V.A. est de l'ordre de 0,8 %, ce qui laisse une marge de quelque 2.990 millions d'E.C.U. de ressources non utilisés. A ce stade cependant n'ont pas été pris en compte ni le compromis récent sur l'allègement de la contribution britannique au titre de 1982 (soit 850 millions d'E.C.U.) (3) ni les implications budgétaires pour 1983 des décisions de prix agricoles pour la campagne 1983/1984.

En ce qui concerne les dépenses non obligatoires le taux maximal « statistique » est de 11,8 % pour 1983. Eu égard aux priorités du « mandat du 30 mai » et à l'importance d'une contribution communautaire à la lutte contre le chômage, la Commission propose des accroissements substantiels de 33,65 % pour les engagements et de 24,96 % pour les paiements.

b) La répartition des dépenses par secteur.

Même si les dépenses de soutien des marchés demeurent de loin le chapitre budgétaire le plus important leur taux d'augmentation est bien inférieur à celui des autres politiques ou actions communes.

— Les dépenses du F.E.O.G.A.-garantie sont estimées à 14.050 millions d'E.C.U. ce qui, par rapport à l'avant-projet du budget rectificatif et supplémentaire n° 1/1982, représente une augmentation d'environ 7 %. Sur la base des projections actuelles, on estime que de 1980 à 1983 l'accroissement des dépenses de garantie du F.E.O.G.A. devrait, conformément à l'objectif du mandat, être inférieur à celui des ressources propres.

Il en résulte un rééquilibrage des finances communautaires : la part des dépenses de garantie du F.E.O.G.A. qui était de 71 % du total des paiements en 1980, est estimée à 64 % pour 1983.

Pour ce qui concerne la ventilation des crédits du F.E.O.G.A.-garantie deux faits majeurs sont à noter :

— la poursuite de la tendance au recul de la part des dépenses laitières (51 % des dépenses d'organisation de marchés en 1977 et 1978 ; 31 % en 1981 ; 30 % en 1983 en prenant en compte la coresponsabilité) ;

— la diminution de la part des restitutions à l'exportation (44,5 % des dépenses réparties par nature économique) et une augmentation de celle des aides compensatoires.

Pour ce qui concerne le F.E.O.G.A.-orientation des crédits de 787 millions d'E.C.U. en engagements (+ 3 %) et de 628 millions d'E.C.U. (— 17 %) en paiements sont prévus. L'évolution des crédits d'engagement s'effectue normalement dans le cadre de l'enveloppe quinquennale de 3.755 millions d'E.C.U. fixée pour la période 1980-1984. La baisse des crédits de paiement pour 1983, par rapport à ceux inscrits dans le budget de 1982 s'explique par la lenteur de l'exécution des actions de type « projet » par rapport aux prévisions. Ce retard, qui est sans doute dû en partie aux effets de la récession, entraînera d'importants reports à la fin de 1982.

— Les crédits directement destinés à la lutte contre le chômage bénéficieront d'une augmentation tout à fait sensible. Le Fonds social serait le principal bénéficiaire de cet accroissement (+ 45 % en engagements et + 32 % en paiements). Sa dotation s'élèverait ainsi à 1.800 millions d'E.C.U. en crédits d'engagement et devrait permettre à la Commission de combattre en priorité le chômage des jeunes. Quant au Fonds régional,

(1) Sur la base de la valeur actuelle de l'E.C.U. (1 E.C.U. = 6,65 F) l'avant-projet représente des dépenses de l'ordre de 160 milliards de francs en crédits d'engagement et de 145 milliards de francs en crédits de paiement.

(2) Compte non tenu dans le budget de 1982 de la compensation financière de 1,6 milliard d'E.C.U. en faveur du Royaume-Uni.

(3) Un accord a été conclu le 26 octobre (avec une réserve d'attente de la France) sur les modalités de financement de cette compensation. Celle-ci serait inscrite non pas au budget de 1983 mais à celui de 1982 et serait financée par des crédits excédentaires de l'exercice en cours. Un budget rectificatif devrait être présenté incessamment par la Commission.

dans l'attente d'une révision du règlement de base, il verrait son enveloppe budgétaire accrue dans une proportion un peu moindre (+ 36 % en crédits d'engagement et + 31 % en crédits de paiement) tout en demeurant le premier fonds structurel de la Communauté, avec une dotation de 2.400 millions d'E.C.U. en crédits d'engagement. Une attention particulière serait portée aux régions méditerranéennes.

— Les dépenses consacrées au développement des autres politiques communes, dans le cadre du mandat connaîtraient une croissance considérable (+ 48 % en crédits d'engagement, + 55 % en crédits de paiement) :

— au chapitre de l'énergie, la Commission propose des pourcentages d'augmentation importants (+ 160 % en crédits d'engagement, + 115 % en crédits de paiement) mais les montants considérés restent modestes en chiffres absolus (169 millions d'E.C.U. en crédits d'engagement) ;

— en matière de recherche et de développement ainsi que d'innovation une augmentation non négligeable est demandée, la Commission concentrant ses efforts dans les domaines où elle estime que la Communauté dispose d'un avantage comparatif, dans la perspective de la nouvelle stratégie industrielle. Les crédits de la recherche atteignent 538 millions d'E.C.U. en crédits d'engagement ;

— dans le domaine des transports, la Commission propose un montant important (52 millions d'E.C.U. en crédits d'engagement et 32 millions d'E.C.U. en crédits de paiement) afin de soutenir financièrement les projets d'infrastructures d'intérêt communautaire.

Enfin, pour ce qui est de la coopération au développement et avec les pays tiers, la Commission réaffirme la responsabilité particulière de la Communauté à l'égard des pays tiers du bassin méditerranéen en proposant une majoration de plus de 50 % des crédits de paiement. Elle propose également de renforcer la coopération avec les pays non associés et prévoit un accroissement notable de l'aide alimentaire de la Communauté en tant que contribution à la lutte contre la faim dans le monde.

Le secteur social *lato sensu* et celui de la recherche apparaissent ainsi comme les principaux bénéficiaires des arbitrages de la Commission.

3° LES ESTIMATIONS DE RECETTES

L'évolution de la prévision des différentes catégories de ressources propres est donnée par le tableau ci-après :

(En millions d'E.C.U.)

	1982 Budget (1)	1983 Avant-projet	Variation en pourcentage
1. Prélèvements agricoles	1.899,1	1.558,5	— 17,93
2. Cotisations sucre	786,0	1.013,2	+ 28,91
3. Droits de douane	6.939,0	7.574,5	+ 9,16
4. Excédent de l'exercice précédent .	p.m.	p.m.	—
5. Recettes diverses	164,51	190,5	+ 15,8
6. Total	9.788,61	10.336,7	+ 5,6
7. Dépenses,	21.984,44	21.901,6	— 0,4
8. Reste à financer (6—5)	12.195,83	11.564,9	— 5,2
dont :			
— par les contributions basées sur le P.N.B.	(2) 197,52	(2) 180,4	— 8,7
— par les ressources provenant de la T.V.A.	11.998,31	11.384,5	— 5,1
9. 1 % de l'assiette T.V.A.	12.974,0	14.328,5	+ 10,44
10. Taux de T.V.A.	0,9248	0,7945	— 14,1

(1) L'avant-projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 1/82 n'apporte pas de modification aux recettes ni au montant total des dépenses.

(2) Contribution versée par la République hellénique.

Il ressort de ce tableau qu'avec un taux de T.V.A. de l'ordre de 0,8 % subsiste une marge brute de quelque 2.990 millions d'E.C.U. de ressources non utilisées. Compte tenu des dépenses supplémentaires prévisibles à la charge du budget de 1983 (compensation en faveur du Royaume-Uni, implication des prix agricoles 1983-1984), la marge nette est de l'ordre de 1.500 millions d'E.C.U. Le danger de se trouver à court de ressources propres n'est donc pas un problème aigu pour le moment. La Commission proposera un accroissement desdites ressources « lorsque cela deviendra nécessaire pour atteindre des objectifs convenus ».

4° L'ACCUEIL RÉSERVÉ PAR L'ASSEMBLÉE A L'AVANT-PROJET

L'avant-projet de la Commission a fait l'objet d'un accueil réservé, pour ne pas dire froid de la part de l'Assemblée. Dans une résolution adoptée le 8 juillet elle a considéré que cet avant-projet ne tient pas suffisamment compte des principales préoccupations exprimées par le Parlement et ne contient aucune amorce d'actions véritablement nouvelles en particulier en matière industrielle, pourtant vitales à la poursuite de la construction européenne. Par ailleurs, le Fonds social devrait être doté de crédits d'un montant de 2.500 millions d'E.C.U. en crédits d'engagement, ce qui représenterait 10 % du budget. L'Assemblée déplore par ailleurs que la réduction de la part des crédits proposés dans l'avant-projet par le F.E.O.G.A.-garantie soit limitée (environ 1 %) : ceci donne à penser que « la Commission n'a réalisé aucun progrès réel dans le sens d'un contrôle des dépenses de garantie agricole ».

Le représentant de la Commission a répondu à ces critiques notamment en invitant l'Assemblée à tenir compte du contexte économique et financier dans lequel se déroule le débat budgétaire.

B. — Le projet de budget établi par le Conseil.

Le Conseil a établi le projet de budget le 28 juillet après avoir rencontré une délégation de l'Assemblée. Cette décision a été acquise à la majorité (l'Italie, la Grèce, l'Irlande votant contre) et après de longs débats (près de seize heures de discussion).

1° L'ÉQUILIBRE GÉNÉRAL

Le budget établi par le Conseil s'élève à 22.389 millions d'E.C.U. en crédits d'engagement et à 21.094 millions d'E.C.U. en crédits de paiement.

Ceci représente des dépenses d'environ 149 milliards de francs en engagements et de 140 milliards en paiements, sur la base de la valeur actuelle de l'E.C.U. (1 E.C.U. : 6,65 F au 1^{er} octobre 1982).

L'évolution des crédits par rapport à 1982 et à l'avant-projet est retracée par le tableau ci-après (1) :

(1) Extrait de l'exposé des motifs du projet de budget établi par le Conseil. Vol. 7, p. 11.

EVOLUTION DES CRÉDITS POUR 1983 PAR RAPPORT A 1982

	1982		1983							
	Budget		Avant-projet				Projet			
	Crédits pour engagement (1)	Crédits pour paiement (2)	Crédits pour engagement (3)	Pourcentage Col. 3 Col. 1	Crédits pour paiement (4)	Pourcentage Col. 4 Col. 2	Crédits pour engagement (5)	Pourcentage Col. 5 Col. 1	Crédits pour paiement (6)	Pourcentage Col. 6 Col. 2
D.O.	17.651.456.220	17.569.656.220	16.461.447.036	— 6,75	16.400.712.036	— 6,66	16.411.392.329	— 7,02	16.318.657.329	— 7,12
D.N.O.	5.608.676.920	4.414.785.320	7.470.426.770	+ 33,2	5.500.882.770	+ 24,60	5.978.603.991	+ 6,60	4.775.727.991	+ 8,18
Total	23.260.133.140	21.984.441.540	23.931.873.806	+ 2,89	21.901.594.806	— 0,38	22.389.996.320	— 3,74	21.094.385.320	— 4,05

Ce budget a été présenté comme une tentative de conciliation des besoins de développement des politiques communautaires (et en priorité la lutte contre le chômage, l'aide aux régions les plus défavorisées et l'effort en faveur des pays en voie de développement) avec les contraintes budgétaires découlant de la situation économique actuelle.

Il peut être apprécié de deux façons : par rapport au budget de 1982 et par rapport à l'avant-projet.

Par rapport au budget de 1982, la diminution apparente de quelque 800 millions d'E.C.U. s'explique par le fait que le budget précédent comportait un crédit de 1,6 milliard d'E.C.U. au titre des mesures supplémentaires en faveur du Royaume-Uni alors que le chapitre correspondant est doté provisoirement d'une mention « pour mémoire » dans le projet de 1983. Si l'on devait exclure ce crédit de 1,6 milliard du budget de 1982, l'on constaterait qu'en réalité les crédits d'engagement augmentent de 755 millions d'E.C.U. (+ 3,56 %) et les crédits de paiement de 735 millions d'E.C.U. (+ 3,69 %).

Comparé à l'avant-projet, le projet fait ressortir que le Conseil, comme à l'accoutumée, n'a quasiment pas modifié les crédits proposés au titre des dépenses obligatoires (c'est-à-dire essentiellement le F.E.O.G.A.-garantie) mais a réduit les augmentations souhaitées par la Commission pour les dépenses non obligatoires de près de 1,5 milliard d'E.C.U. en engagements et de 725 millions d'E.C.U. en paiements. Les principaux abattements opérés concernent, d'une part, les politiques structurelles au sens large du terme (Fonds social, Fonds régional), d'autre part, toute une série d'activités (énergie, industrie, recherche, informatique et innovation) pour lesquelles le Conseil s'est refusé à inscrire des crédits dans les cas où une politique n'avait été préalablement définie.

Au total, le taux d'augmentation des D.N.O. résultant du projet du Conseil est de 6,6 % en engagements et de 8,1 % en paiements. Ces pourcentages sont à rapprocher du taux d'inflation moyen dans la C.E.E., évalué par la Commission à 8,8 % pour 1983.

En valeur réelle les crédits autorisés par le Conseil sont donc inférieurs à ceux de 1982.

2° LES PRINCIPAUX ARBITRAGES DU CONSEIL

— Les crédits du F.E.O.G.A.-garantie n'ont pas été modifiés par le Conseil quant à leur volume mais ils l'ont été quant à leur présentation budgétaire : les restitutions liées à l'aide alimentaire ont été transférées du chapitre relatif à l'aide alimentaire à ceux concernant la section garantie du F.E.O.G.A., conformément d'ailleurs au vœu de l'Assemblée.

— Les crédits demandés au titre du secteur de la pêche ont été en partie transférés à la réserve du chapitre 100 en raison de l'absence de base juridique.

— Les crédits du F.E.O.G.A.-orientation inscrits par le Conseil sont de peu inférieurs à ceux demandés par la Commission (— 15 millions d'E.C.U. en crédits d'engagement, — 16 millions d'E.C.U. en crédits de paiement).

— En revanche, la dotation du Fonds social et celle du Fonds régional qui ont constitué le centre des débats du Conseil ont subi des abattements tout à fait importants par rapport aux propositions de la Commission. L'enveloppe financière du Fonds social, fixée « au prix d'un effort politique considérable » (1), s'élève à 1.442 millions d'E.C.U. en crédits d'engagement et à 1.155 millions d'E.C.U. en crédits de paiement. Ceci correspond, par rapport au budget de 1982, à un taux d'augmentation de 16 % pour les engagements et de 19,6 % pour les paiements. Il est légitime de se demander à cet égard si le Conseil est bien allé aussi loin que possible comme l'a déclaré M. Otto Moeller, président en exercice. Les crédits du F.E.D.E.R., pour leur part, s'élèvent à 1.590 millions d'E.C.U. en crédits d'engagement et à 950 millions d'E.C.U. en crédits de paiement. Le Conseil a ainsi accordé, par rapport au budget de 1982, une augmentation de 8,7 % en engagements et de 8,4 % en paiements au titre de la section sous quota et de 5,5 % en engagements et de 25 % en paiements au titre de la section hors quota.

(1) Pour reprendre les propres termes employés par le Président en exercice du Conseil. Débats du Parlement européen. Séance du 15 septembre 1982.

— Pour ce qui est des dépenses concernant la politique industrielle, la politique énergétique, le marché de l'information et l'innovation ainsi que la politique des transports le Conseil a inscrit des crédits égaux ou inférieurs à ceux de 1982, en s'appuyant sur l'absence de base juridique pour rejeter les propositions d'augmentation. Seuls les crédits destinés à la recherche sont majorés, de 4,5 % en engagements et de 25,9 % en paiements.

— Enfin, les crédits destinés à la coopération au développement sont en hausse de 42 % en engagements et de 5,9 % en paiements par rapport à 1982 (compte tenu des crédits inscrits au chapitre 100). Cette augmentation globale est nettement inférieure à celle demandée par la Commission.

3° LES PROBLÈMES JURIDIQUES ET DE PROCÉDURE

Question non traitée par la déclaration commune du 30 juin 1982, la budgétisation des opérations d'emprunt et du Fonds européen de développement n'a pas trouvé de solution dans le cadre de l'établissement du projet de budget. Le Conseil s'en est tenu à sa ligne de conduite ancienne consistant à renvoyer la solution dans le premier cas à l'adoption d'un nouveau règlement financier et dans le second cas à la négociation de la future convention de Lomé (Lomé 3).

En revanche, le Conseil a fait un pas en direction de l'Assemblée en ce qui concerne l'inscription dans le budget de l'ensemble des crédits d'engagement et des crédits de paiement.

Cette concession est cependant hors de proportion avec l'ampleur du problème posé par les difficultés de calcul de la marge de manœuvre de l'Assemblée pour 1983. Le taux maximal d'augmentation des D.N.O. pour 1983 étant fixé à 11,8 %, la marge de manœuvre de l'Assemblée est égale à la moitié de ce taux (5,9 %). Or l'assiette du droit de dernier mot du Parlement — c'est-à-dire le montant des dépenses non obligatoires en 1982 — constitue un sujet de controverse : cela résulte de la non-adoption d'un budget rectificatif pour 1982 et de la divergence interinstitutionnelle relative aux effets sur la marge de manœuvre de l'Assemblée de l'approbation de virements de crédits des dépenses obligatoires (D.O.) vers des dépenses non obligatoires (D.N.O.). On ne peut que s'inquiéter d'une telle situation qui est de nature à engendrer de vives et inutiles tensions entre l'Assemblée et le Conseil dans la phase d'arrêt définitif du budget.

Il convient de rappeler que les deux thèses en présence sont schématiquement les suivantes :

— Le Conseil, s'appuyant sur une interprétation littérale des traités, souligne qu'il existe deux phases bien distinctes : celle de l'adoption du budget (art. 203) et celle de son exécution (art. 203). La procédure de l'article 203 (assiette des D.N.O., taux maximal d'augmentation des D.N.O., marge de manœuvre de l'Assemblée) s'applique au budget tel qu'il a été autorisé par l'Autorité budgétaire et publié par le Président de l'Assemblée, compte tenu éventuellement de budgets rectificatifs et supplémentaires. Le mécanisme des virements de crédit se situerait pour sa part, en aval, au stade de l'exécution du budget, opération effectuée par la Commission sous sa responsabilité dans les conditions prévues à l'article 203 du traité et dans le règlement financier.

— La Commission, suivie par l'Assemblée, ne retient pas cette approche « temporelle » mais choisit un point de vue matériel. A ses yeux, l'aspect prévisionnel du budget adopté est aussi important que son aspect « autorisationnel ». Fruit d'évaluations nécessairement sujettes à révision en cours d'exercice, par voie de budget rectificatif ou de virements de crédits, le budget exécuté est aussi important que le budget autorisé. Ce qui est vrai d'un point de vue matériel (les effets pour la dotation des fonds structurels sont identiques qu'il s'agisse de budgets rectificatifs ou de virements de crédits) doit l'être d'un point de vue institutionnel. Le budget arrêté n'étant pas un instrument figé de façon définitive, il est conforme à l'esprit des traités que l'assiette des D.N.O. évolue elle aussi en cours d'exercice, que les adaptations résultent de budgets rectificatifs ou de virements de crédits.

Votre Rapporteur est enclin à partager la seconde de ces deux thèses.

4° LES PREVISIONS DE RECETTES

Le taux des ressources propres provenant de la T.V.A. qui résulte du projet de budget est fixé à 0,74 % environ.

Le projet du Conseil évalue à 4.327 millions d'E.C.U. la participation de la France (1) ce qui correspond à un prélèvement sur les recettes de l'Etat d'environ 28,4 milliards de francs, sur la base de la valeur de l'E.C.U. au 28 juillet (1 E.C.U. = 6,56 F).

On doit noter que de son côté, le projet de loi de finances pour 1983 retient une évaluation très sensiblement inférieure (27,3 milliards de francs) (2). Cela est d'autant plus surprenant que l'analyse des prévisions précise que l'évaluation tient compte des résultats de la réunion du Conseil de la Communauté en date du 28 juillet 1982.

Au total une différence de quelque 1,1 milliard de francs sépare les deux estimations. Cet écart résulte de divergences dans l'évaluation des ressources propres provenant :

- de la T.V.A. (+ 360 millions de francs dans le budget national) ;
- du produit des droits de douane (— 380 millions de francs environ dans le projet français) ;
- et surtout de la cotisation à la production sur les sucres (— 1 milliard de francs dans le projet de loi de finances).

5° L'ASSEMBLÉE FACE AU PROJET DU CONSEIL

Lors de la séance du 15 septembre, consacrée à la présentation du projet de budget, le Conseil s'est vu critiqué tant par la Commission que par l'Assemblée.

M. Tugendhat, vice-président de la Commission, a regretté que le Conseil n'ait pas adopté le projet de budget supplémentaire n° 1 pour 1982 et a exprimé sa déception devant les décisions relatives au budget de 1983. De fait, alors même que les dépenses agricoles seront modérées, le Conseil a continué d'adopter une attitude restrictive en matière de dépenses non obligatoires. M. Tugendhat a en particulier estimé qu'en application de la déclaration commune du 30 juin 1982 l'absence de base juridique ne pouvait plus valablement être invoquée à l'encontre de l'inscription de crédits au titre d'actions nouvelles concernant l'énergie, l'industrie et les transports.

Parmi les membres de l'Assemblée les critiques ont été plus vives encore. M. Robert Jackson, rapporteur au nom de la commission des Budgets, a jugé que le projet constituait une réponse totalement inadéquate aux orientations fixées par le Parlement européen. Plusieurs intervenants ont dénoncé l'incohérence d'un Conseil protéiforme qui dans certaines formations (ministres de l'énergie, de la recherche, des transports) prend des engagements politiques qu'il ne respecte pas lorsqu'il se réunit au niveau des ministres des finances (conseil-budget). L'on sait par ailleurs que l'Assemblée a violemment critiqué le refus du Conseil d'établir un projet de budget rectificatif et supplémentaire pour 1982.

C. — La première lecture du projet par l'Assemblée.

Au cours de sa session du 25 au 29 octobre, le Parlement européen a traduit en termes budgétaires les trois priorités qu'il s'est fixées :

- la lutte contre chômage,
- la lutte contre la faim dans le monde,
- une gestion rigoureuse des dépenses agricoles.

Ce faisant, il a adopté, en première lecture, un budget en hausse considérable par rapport au projet du Conseil.

(1) Projet de budget général pour 1983. Vol. 1, p. 59.

(2) Evaluation des voies et moyens, p. 78 à 81.

En ce qui concerne les dépenses non obligatoires (c'est-à-dire sociales, régionales et d'aide au développement) des augmentations de crédits ont été décidées à hauteur de 684,9 millions d'E.C.U. en crédits de paiement et de 1.440,6 millions d'E.C.U. en crédits d'engagement.

Pour ce qui est des dépenses obligatoires (c'est-à-dire essentiellement le F.E.O.G.A.-garantie) l'Assemblée a proposé des réductions nettes de 46,4 millions d'E.C.U. Deux décisions majeures ont été prises en matière de crédits destinés à la gestion des marchés agricoles :

1° CREATION D'UNE RÉSERVE DE 137,2 MILLIONS D'E.C.U. AU SEIN DU F.E.O.G.A.-GARANTIE (CHAPITRE 29)

Elle résulte de la constatation qu'au cours des années passées certains crédits inscrits ont été souvent surévalués (en particulier pour les céréales) tandis que d'autres étaient sous-estimés (les fruits et légumes par exemple). Cette réserve correspond au solde des surévaluations (190 millions d'E.C.U.) et des sous-évaluations (53 millions d'E.C.U.). Si le besoin s'en fait sentir, cette réserve sera utilisée pour les dépenses agricoles. Dans le cas contraire, à compter du 1^{er} septembre 1983, les crédits inscrits à la réserve seront affectés à d'autres politiques communes (sociales et régionales).

Votre Rapporteur juge intéressante une telle formule de compromis qui préserve intégralement les intérêts des agriculteurs tout en permettant le cas échéant le financement des politiques à finalité structurelle.

2° TRANSFERT DE CRÉDITS DU SECTEUR LAITIER AU F.E.O.G.A.-ORIENTATION ET AU F.E.D.E.R.

L'Assemblée a proposé des diminutions de crédits de 36,8 millions d'E.C.U. au titre du soutien des produits laitiers (1). Une partie de ces crédits est transférée au F.E.O.G.A.-orientation (pour l'amélioration du secteur des agrumes, etc.) et une autre partie (22,8 millions d'E.C.U.) sert à compenser partiellement l'augmentation demandée pour le Fonds régional.

Votre Rapporteur ne saurait approuver une telle méthode qui conduit à financer les dépenses non obligatoires par des amputations de crédits, au demeurant arbitraires, en matière de dépenses obligatoires.

De manière générale l'on peut se féliciter que la politique agricole commune ne fasse plus l'objet d'attaques aussi massives et systématiques au sein du Parlement européen qu'au lendemain des élections directes. A cette relative modération de l'Assemblée le Conseil saura-t-il répondre par un esprit de coopération permettant d'éviter un conflit à propos de la marge de manœuvre du Parlement européen pour 1983 ? L'écart séparant les deux estimations (environ 205 millions d'E.C.U.) est important ; toutefois on peut se demander s'il justifie un nouvel affrontement et si tout ne devrait pas être mis en œuvre afin de parvenir à un compromis avant la dernière phase de la procédure budgétaire, au mois de décembre.

III. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 3 NOVEMBRE 1982

Sur le contexte d'ensemble de la discussion budgétaire en cours :

— La Délégation déplore que les négociations engagées entre partenaires sur la réforme de la Communauté, en exécution du mandat du 30 mai 1980, se trouvent toujours dans l'impasse.

— Elle juge cette situation d'autant plus inquiétante que la prolongation et l'aggravation de la crise économique mondiale rendent plus impérieuse que jamais une relance

(1) Il s'agit des crédits destinés au lait écrémé en poudre.

des politiques communes dans des domaines aussi divers et fondamentaux que la recherche, l'innovation, l'industrie et l'énergie.

— Elle se félicite certes de l'amélioration des relations inter-institutionnelles que traduit la signature le 30 juin dernier d'une déclaration commune des trois institutions relative à la procédure budgétaire, mais elle redoute que la non-adoption par le Conseil d'un projet de budget rectificatif pour 1982 ne pèse lourdement sur le climat entourant la discussion devant conduire à l'arrêt du budget pour l'exercice 1983.

Sur les orientations générales du projet de budget pour 1983 :

— La Délégation craint que l'absence d'accord sur une relance globale de la Communauté et sur l'attribution de nouvelles ressources propres comme les difficultés financières des Etats membres ne condamnent le budget de 1983 à n'être qu'un budget de reconduction qui reflète le souci à courte vue du Conseil de maintenir les crédits dans les limites étroites du taux maximal d'augmentation des dépenses non obligatoires mais ne réponde pas aux véritables besoins financiers de l'Europe des Dix tels qu'ils s'expriment dans l'avant-projet de la Commission et dans certains amendements de l'Assemblée.

Sur les actions destinées à la lutte contre le chômage :

— La Délégation juge opportun que la lutte contre le chômage soit le thème central du budget de 1983 et estime donc nécessaire qu'un effort budgétaire important soit consenti en ce sens.

— Elle considère que cette action peut revêtir des formes diverses comme l'augmentation très substantielle, en valeur réelle, de la dotation du Fonds social européen, une politique régionale plus active et un recours plus large aux emprunts-prêts de la Communauté.

— Elle estime qu'en toute hypothèse cette action prioritaire doit aller de pair avec le développement de la politique agricole commune qui contribue puissamment au maintien de l'emploi en Europe.

Sur les crédits de garantie agricole :

— La Délégation note à nouveau avec satisfaction la tendance à la décélération des dépenses agricoles, évolution qui fait justice des critiques souvent outrancières adressées à l'encontre du coût de la politique agricole commune.

— Elle insiste cependant sur la nécessité de ne pas sous-évaluer les crédits destinés à la section garantie du F.E.O.G.A., afin de pouvoir faire face le cas échéant à un retournement de la conjoncture.

— Elle estime en conséquence que les éventuels transferts de crédits du fonds agricole vers d'autres fonds doivent être opérés avec la prudence et le discernement qui s'imposent en une telle matière.

Sur le développement de politiques communes autres que la politique agricole :

— La Délégation insiste sur la nécessité économique impérieuse affirmée par le Conseil lui-même de développer les politiques communes non agricoles (industrie, recherche, innovation, énergie) avec le double objectif de rééquilibrer le budget communautaire et de préparer l'« Europe de la seconde génération ».

— Elle juge que ces interventions financières devront être concentrées sur des objectifs judicieusement sélectionnés afin de permettre à l'action communautaire d'atteindre un « effet de seuil » garantissant l'efficacité.

— Elle estime que, conformément à la déclaration commune du 30 juin 1982, le budget peut désormais jouer un rôle de stimulant dans la mise en œuvre de ces actions mais elle ne se cache pas que l'Assemblée, en tant qu'autorité budgétaire, n'est pas à même en l'état actuel des règles et procédures de pallier la carence du Conseil, en tant qu'autorité législative.

Sur l'allégement de la contribution britannique au budget communautaire :

— La Délégation prend acte de l'accord *ad referendum* intervenu récemment sur les modalités de financement de la compensation nette de 5,6 milliards de francs en faveur du Royaume-Uni au titre de 1982.

— Elle escompte que la solution retenue pour les exercices à venir traduira dans les faits la nécessaire dégressivité d'une aide temporaire dont le montant devra d'ailleurs être revu en baisse afin de tenir compte du « trop-perçu » par la Grande-Bretagne au titre des exercices 1980 et 1981.

LA COMPENSATION FINANCIÈRE EN FAVEUR DU ROYAUME-UNI AU TITRE DE 1982 ET DES EXERCICES ULTÉRIEURS

Rapporteur : M. Bernard Barbier, sénateur.

- I. — La compensation pour 1982 : un compromis assez profondément novateur et difficile à mettre en œuvre.
- II. — Le projet de solution pour les années ultérieures : un texte fort elliptique, posant des problèmes fondamentaux.
- III. — Conclusions de la Délégation adoptées le 8 décembre 1982.

L'accord intervenu le 30 mai 1980 sur l'allègement de la contribution britannique au budget communautaire avait prévu le versement d'une compensation financière au Royaume-Uni pendant deux ans (1980-1981), compensation d'un montant total de 2,5 milliards d'E.C.U. (environ 15 milliards de francs) correspondant aux deux tiers de la « contribution nette » de cet Etat membre au budget communautaire.

Pour 1982, la Communauté s'engageait à résoudre le problème par des modifications structurelles dans le cadre d'un mandat général confié à la Commission sur la redéfinition des politiques communes et le rééquilibrage du budget communautaire.

La réforme de la Communauté piétinant et aucun consensus ne se dessinant sur une formule pluriannuelle de compensation, le Conseil a décidé le 25 mai 1982 de mettre en application la possibilité prévue par la décision du 30 mai de prolonger pour un an la compensation budgétaire en faveur de la Grande-Bretagne. Toutefois, malgré des progrès récents, l'accord relatif à une solution au titre de l'exercice 1982 ne revêt pas encore une forme définitive, au plan tant juridique que financier. En outre, le problème demeure entier pour 1983 et les années suivantes. Les ministres s'étant engagés à prendre une décision à ce sujet avant la fin du mois de novembre, la Commission a présenté récemment (le 17 novembre) une communication esquissant ce qu'elle appelle « la solution ultérieure » (1983-1985). Définissant une méthode sans proposer de chiffres, ce document a déjà fait apparaître de profondes divergences entre le Royaume-Uni et ses partenaires à la fois quant à son calendrier d'examen et quant à ses principales orientations. Les discussions qui viennent de s'engager seront donc aussi longues et difficiles qu'elles sont fondamentales pour l'avenir de la Communauté. Cependant, avant d'analyser la communication de la Commission et les réactions qu'elle a suscitées il ne paraît pas inutile de rappeler la solution retenue au titre de 1982, solution dont la mise en œuvre s'est avérée plus laborieuse que prévu et qui semble déjà, à certains égards, annoncer un réexamen du système de financement communautaire.

I. — LA COMPENSATION POUR 1982 : UN COMPROMIS ASSEZ PROFONDEMENT NOVATEUR ET DIFFICILE A METTRE EN ŒUVRE

A. — La lente élaboration de l'accord politique.

1° LA DÉCISION DE PRINCIPE DU 25 MAI 1982

Plusieurs décisions de principe avaient été prises par le Conseil à cette date :

- fixation du montant de la compensation en faveur du Royaume-Uni pour 1982 à 850 millions d'E.C.U. (net), sur la base d'une contribution nette évaluée par la Commission à 1.530 millions d'E.C.U. Cette compensation était ainsi inférieure à celle de 1980 (1.175 millions d'E.C.U.) et à celle de 1981 (1.410 millions d'E.C.U.) ;
- définition des modalités des ajustements à effectuer pour le cas où la base pour 1982 s'avérerait inférieure ou supérieure au chiffre réel (1) ;
- imputation de la compensation au budget communautaire de 1983, les éventuelles corrections figurant au budget de 1984.

Il était en outre acquis et ceci constitue un fait nouveau que la R.F.A., principal contributeur net aux dépenses communes ne supporterait que la moitié de la charge qui devrait être la sienne en application de la « clé T.V.A. ».

Il restait cependant à déterminer avec précision la clé de répartition à retenir en particulier pour les Etats les moins prospères. En outre, il importait de savoir si la Grande-Bretagne participerait à la compensation en faveur de la R.F.A., ce à quoi elle était opposée.

2° L'ACCORD AD REFERENDUM SUR LES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE

Le Conseil a réalisé certains progrès le 26 octobre mais sans parvenir à un accord définitif, la France ayant maintenu une réserve d'attente (1) et certaines modalités pratiques semblant poser problème.

Le triptyque retenu qui remet en cause sur un point l'accord du 25 mai est le suivant :

- financement de la compensation sans faire appel à des versements nouveaux des Etats membres ;
- participation de tous les Etats membres — y compris la Grande-Bretagne — au financement de la compensation en faveur de la R.F.A. ;
- mise en œuvre parallèle d'une action en faveur des Etats membres moins prospères (Grèce, Irlande, Italie).

(1) Pour la première fois, un chiffre minimal est indiqué :

La contribution nette du Royaume-Uni ne pourra, après compensation, être inférieure à 730 millions d'E.C.U.

Par ailleurs, si la contribution nette constatée pour 1982 dépasse 1.530 millions d'E.C.U., la charge additionnelle sera répartie de la manière suivante :

- augmentation de 1.530 à 1.580 entièrement à la charge du Royaume-Uni ;
- augmentation de 1.580 à 1.730 : 50 % à charge du Royaume-Uni et 50 % à charge des neuf autres Etats membres ;
- au-delà de 1.730 : 25 % à charge du Royaume-Uni et 75 % à charge des autres Etats membres.

(1) L'accord du 26 octobre ne semblait pas en cause mais différentes délégations, dont celle de la France, entendaient insérer une déclaration au procès-verbal de la session du Conseil.

Le contenu technique de la solution choisie peut être analysé comme suit :

a) La compensation au Royaume-Uni au titre des dépenses pour l'année en cours (850 millions d'E.C.U. nets) sera versée avant la fin de l'année en prélevant les crédits sur les ressources existantes (crédits excédentaires des budgets 1981 et 1982) ;

b) la compensation en faveur de l'Allemagne consistera en une action communautaire visant à renforcer les dépenses de la C.E.E. dans cet Etat membre. Elle sera de l'ordre de 148 millions d'E.C.U. nets, et tous les Etats membres y participeront. Les décisions opérationnelles seraient prises en décembre et les actions seraient financées sur le budget 1983 ;

c) en même temps sera effectuée une action en faveur des Etats membres moins prospères, par le développement des politiques structurelles de la Communauté. La Commission fera des propositions en temps utile pour que cette action soit inscrite au budget de 1983 ;

d) les conséquences budgétaires pour le Royaume-Uni des décisions qui précèdent seront prises en considération avec les ajustements éventuels des prévisions sur le déséquilibre britannique de 1983. Les corrections éventuelles de la compensation 1982 seront examinées lorsque sera abordée la question du « trop perçu » par le Royaume-Uni au titre de la compensation pour les années 1980 et 1981.

Bien que le Conseil eût adopté le 9 novembre un projet de budget rectificatif traduisant un accord politique sur les compensations en faveur du Royaume-Uni et de la R.F.A., à la date du 30 novembre les règlements de base relatifs à ces mesures n'avaient toujours pas été arrêtés.

B. — Les aléas de sa traduction budgétaire.

1° LE PROJET DE BUDGET RECTIFICATIF N° 1 POUR 1982

La Commission a présenté au mois de novembre et le Conseil a approuvé un avant-projet de budget rectificatif pour 1982 assurant, dès le présent exercice, la couverture budgétaire des incidences financières des compensations en faveur du Royaume-Uni et de la R.F.A. (1). La compensation britannique inscrite au chapitre 53 sera financée par les ressources propres et plus spécifiquement par la T.V.A. La France contribuera à hauteur de 24,25 % environ. Afin de neutraliser la participation du Royaume-Uni dans le financement, les 850 millions d'E.C.U. nets exigent une dépense brute de 1.092 millions d'E.C.U. La charge pour la France s'élève ainsi à quelque 1,7 milliard de francs. Les montants versés au Royaume-Uni serviraient comme en 1980 et 1981 au financement de « mesures supplémentaires » dans les zones d'aides d'Etat à finalité régionale.

Des crédits de 210 millions d'E.C.U. (148 millions d'E.C.U. nets) sont par ailleurs prévus pour un programme spécial de développement énergétique destiné à la R.F.A., programme dont la base juridique n'est pas encore arrêtée.

Au total, la participation de la France à ces « mesures supplémentaires » en faveur du Royaume-Uni et de la R.F.A. dépasse très légèrement 2 milliards de francs, montant certes inférieur à celui de 1981 (2,5 milliards de francs) mais comparable à celui de 1980 (2,1 milliards de francs).

2° LES RÉTICENCES DE LA COMMISSION DES BUDGETS DE L'ASSEMBLÉE

Alors même que se poursuivait au sein du Comité des représentants permanents (COREPER) la discussion sur la mise au point définitive des règlements du Conseil, une difficulté financière — imprévue à l'origine — est apparue.

(1) C.O.M. (82) 715.

En effet, à la quasi-unanimité, les membres de la Commission des budgets de l'Assemblée ont manifesté leur opposition aux mesures supplémentaires prévues dans le projet de budget rectificatif, mesures qui portent atteinte à l'esprit même de la Communauté et à son mode de financement. Ils y sont d'autant plus hostiles que le provisoire menace de durer, car, selon eux, rien n'a été fait pour mettre en œuvre un mécanisme financier général qui permette de répondre à l'exigence de solidarité envers les régions et les pays les moins prospères tout en excluant des solutions particulières et leur risque de contagion.

Le rapport de Mme Carla Barbarella (Comm. It.), adopté lors d'une réunion de la Commission des budgets au mois de décembre, critique sévèrement le budget rectificatif. Des amendements devraient donc être présentés et dans l'hypothèse de leur non-adoption par le Conseil un rejet du budget par l'Assemblée ne serait pas à exclure a priori.

Sans partager l'avis de la Commission des budgets de l'Assemblée sur l'opportunité de mettre en œuvre un mécanisme financier général de caractère redistributif, votre Rapporteur comprend et partage les critiques adressées à l'encontre du système des mesures supplémentaires, système qui au-delà d'un habillage communautaire s'apparente plus à un « chèque en blanc » qu'à de véritables actions structurelles convergentes. Il tient à souligner que si l'Angleterre s'est contentée, pour des raisons de circonstances (la crise des Malouines), d'une compensation plus faible en 1982 qu'en 1980 et 1981, le coût pour la France n'en est pas pour autant allégé. En outre, le fait d'une part qu'un second Etat membre, contributeur net au budget, se soit vu reconnaître lui aussi une sorte de « droit à compensation » et d'autre part que la situation des Etats moins prospères soit prise en compte constitue un fâcheux précédent dont on peut se demander s'il ne conduit pas implicitement à une remise en cause de l'esprit des règles de financement de la Communauté telles qu'elles résultent de la décision du 21 avril 1970 sur le régime des ressources propres.

II. — LE PROJET DE SOLUTION POUR LES ANNÉES ULTÉRIEURES : UN TEXTE FORT ELLIPTIQUE, POSANT DES PROBLÈMES FONDAMENTAUX

En définissant un compromis applicable à l'exercice 1982, les Dix avaient évité une crise ouverte mais ne s'étaient accordés qu'un répit. Il était clair qu'à l'automne une nouvelle épreuve de force risquait de s'engager entre le Royaume-Uni et ses partenaires sur la solution à retenir pour les années suivantes.

En effet, la « solution définitive » ou en tout cas durable que le Royaume-Uni recherche, soulève l'ensemble du problème des ressources propres et de l'autonomie financière de la Communauté ; pour le gouvernement britannique, la participation aux dépenses communes est représentée par des contributions nationales, et par conséquent un certain équilibre doit être respecté entre ce que chaque Etat membre verse et ce qu'il reçoit, en particulier lorsqu'il s'agit de pays les moins prospères. La France réfute cette interprétation, en faisant valoir à bon droit que les « ressources propres » appartiennent par nature à la Communauté. La France conteste, par conséquent, que le Royaume-Uni ait droit à une « compensation permanente », quelle que soit sa contribution nette. La « ristourne » budgétaire devrait être transitoire et dégressive. Cette divergence de vues fondamentale a été confirmée lors du récent sommet franco-britannique (4-5 novembre 1982).

Préparée par une offensive d'envergure de la diplomatie britannique (1) la discussion de fond s'est engagée tout récemment au niveau communautaire sur la base d'une communication de la Commission (2) qui esquisse (en termes très prudents mais en définitive assez favorables aux thèses britanniques) un nouvel arrangement ad hoc provisoire en faveur du Royaume-Uni, avant d'envisager un réexamen d'ensemble du système de financement communautaire.

(1) Une lumineuse plaquette intitulée « La Grande-Bretagne dans la Communauté européenne : le problème budgétaire » a été très largement diffusée au mois de septembre par le ministre des Affaires étrangères et du Commonwealth du Royaume-Uni.

(2) C.O.M. (82) 767 final du 17 novembre 1982.

A. — Le projet de nouvel arrangement provisoire en faveur du Royaume-Uni (1983-1985).

1° L' « OBSCURE CLARTÉ » DE LA PROPOSITION DE LA COMMISSION

Constatant que le problème budgétaire de la Grande-Bretagne ne pourra être résolu définitivement qu'à terme, avec le développement de politiques communautaires dans le domaine non agricole et après le réexamen du mode de financement du budget (délai qui coïncidera semble-t-il en pratique, avec celui du troisième élargissement), la Commission suggère au Conseil de s'entendre sur la méthode d'un nouvel arrangement *ad hoc*, couvrant une période de deux ans et pouvant s'étendre sur un troisième exercice. Après accord sur un tel système, la Commission chiffrerait le « niveau équitable global de compensation » à envisager.

Le schéma de compromis proposé au Conseil et exposé en des termes d'une prudence toute diplomatique présente quatre caractéristiques majeures :

a) La solution s'inspirerait des accords de 1980 et de 1982.

Le nouvel arrangement est présenté de manière très elliptique et sans estimation chiffrée, la Commission ayant, semble-t-il, repoussé la proposition faite par son vice-président M. Tugendhat de réduire la contribution nette britannique des deux tiers. Il devrait se fonder sur un système qualifié de simple : la contribution du Royaume-Uni au budget communautaire serait réduite « grâce au financement, au titre du budget communautaire, d'une compensation à la base en faveur du Royaume-Uni et à un ajustement dit « risk-sharing ».

En clair, ce système comprendrait les quatre éléments suivants :

— un chiffre de la contribution britannique servant de référence de base (sans doute la contribution nette) ;

— compte tenu de ce chiffre de référence, un montant de compensation ;

— un ajustement (aussi bien vers le haut que vers le bas) au cas où il apparaîtrait *a posteriori* que le « déficit » réel du Royaume-Uni est nettement différent de la référence de base (« risk-sharing ») (1) ;

— le niveau des crédits à inscrire au budget communautaire permettant d'effectuer cette compensation.

Dans ses grandes lignes, ce mécanisme n'est que la reconduction du système antérieur, assorti cependant d'un progrès : l'ajustement *a posteriori* et de droit de la compensation en cas de surévaluation de la contribution nette.

b) La solution prendrait en compte le trop-perçu par le Royaume-Uni au titre de 1980 et 1981, mais en fonction de considérations politiques et non juridiques.

On se souviendra qu'à la suite d'une surévaluation en 1980 du « déficit net » prévisible du Royaume-Uni au regard du budget communautaire, le Royaume-Uni qui aurait dû après compensation supporter une charge de 1.339 millions d'E.C.U. en 1980 et 1981, a vu sa charge nette réduite à 300 millions d'E.C.U. Le « trop-perçu » dépasse ainsi un milliard d'E.C.U.

La Commission note que le montant de la compensation pour les exercices 1983 et 1984 devra tenir compte des corrections à effectuer pour 1980 et 1981 à la lumière des

(1) A titre de comparaison l'accord du 30 mai 1980 disposait que si la contribution effective du Royaume-Uni dépassait la contribution initialement prévue, la différence entre le déficit réel et le déficit prévisible serait à la charge de la Grande-Bretagne à hauteur de 25 % et à la charge de ses partenaires à hauteur de 75 %.

chiffres réels ; elle souligne cependant que l'appréciation de l'ordre de grandeur de ces corrections est politique et non pas juridique. Cette affirmation est contestable dans la mesure où d'un point de vue juridique l'accord du 30 mai semble avoir donné aux Britanniques non pas une garantie d'allocation mais une garantie de solde. En tout cas, même si la question de la révision en baisse des compensations en cas de surestimation des contributions n'est pas explicitement traitée dans ledit accord, d'un point de vue politique il apparaît équitable que le trop-perçu soit intégralement pris en compte dans la solution ultérieure.

c) La solution devrait s'apparenter plus étroitement à de véritables politiques communautaires.

Consciente des critiques exprimées par le Parlement européen et par certains Etats membres à propos du manque, voire de l'absence de caractère communautaire des mesures spéciales décidées en 1980 et 1982, la Commission estime que le nouvel arrangement provisoire devrait « contribuer à promouvoir le développement de vraies politiques communautaires ». L'on ne peut qu'approuver cette préoccupation, tout en regrettant qu'elle soit un peu tardive.

d) La solution ad hoc ne devrait pas en principe se prolonger au-delà de l'arrangement proposé.

La Commission, est-il dit, verrait d'un mauvais oeil que des solutions *ad hoc* de cette sorte se prolongent au-delà de l'arrangement proposé actuellement. Ceci revient à dire cependant que la Communauté doit déployer des efforts plus énergiques afin de développer un éventail plus large de politiques au niveau communautaire et qu'elle doit être disposée à diversifier et étendre son système de financement conformément aux orientations décrites par ailleurs.

2° LE DOUBLE DÉSACCORD AU SEIN DU CONSEIL

Lors de la session du Conseil du 22 novembre 1982 M. Gaston Thorn, président de la Commission, a présenté les idées directrices de la communication, en indiquant qu'elles pourraient constituer le « socle » sur lequel serait édifiée ultérieurement la solution opérationnelle.

Si ces idées obtiennent un consensus de principe, M. Thorn lui-même se rendrait dans toutes les capitales en vue de les traduire ensuite en propositions chiffrées.

L'échange de vues auquel ont procédé les Ministres a fait apparaître un double désaccord, sur la procédure et sur le fond.

Le Ministre britannique des Affaires étrangères, M. Pym, a demandé qu'un calendrier « serré » soit établi : par exemple, débat du Conseil en janvier (sur la base d'un rapport des Représentants permanents) et décision des chefs de gouvernement au Conseil européen de mars. Mais, pour la France, M. Chandernagor, ministre chargé des Affaires européennes s'est à juste titre opposé à des contraintes de calendrier, à un moment où la C.E.E. doit faire face à des problèmes autrement plus importants : la liberté des échanges, l'élargissement, les ressources propres. A ses yeux, il ne faut pas renouveler l'erreur de tout bloquer pour résoudre le « problème anglais ». En tout état de cause, la France estime que le Royaume-Uni n'est pas créancier, mais débiteur de l'Europe, en raison du « trop perçu » par le passé.

D'autres Etats membres ont indiqué que la formule retenue pour la compensation au Royaume-Uni en 1982 ne pourra en aucun cas se répéter.

La Présidence a décidé, en définitive, que les représentants permanents étudieraient le document de la Commission, et feraient rapport au Conseil lors d'une prochaine session.

On est donc loin d'une solution pour les années 1983-1985. Ceci est encore plus vrai s'agissant d'un réexamen éventuel de l'ensemble du système de financement de la Communauté.

B. — Vers un réexamen complet du système de financement communautaire.

La mise en place par une décision du 21 avril 1970 du système des ressources propres assurant le financement des politiques communes non plus par des contributions budgétaires nationales résultant d'une clé de répartition politique mais par des recettes prélevées par les Etats pour le compte des Communautés (droits de douane, prélèvements agricoles, produit de l'assiette harmonisée de la T.V.A. dans la limite d'un plafond de 1 %) a constitué une étape décisive dans la construction européenne.

Cette réforme fondamentale a cependant fait l'objet de vives contestations par le Royaume-Uni dès son adhésion sinon quant à son principe du moins quant à ses effets. Sous la pression incessante de ce nouvel Etat membre le mécanisme initial a connu des aménagements au départ limités (mise en place d'un mécanisme correcteur en 1975) avant de devenir très conséquents (compensation en faveur du Royaume-Uni dans le cadre de l'accord du 30 mai 1980, compensation en faveur du Royaume-Uni et de la R.F.A. dans le cadre de l'accord du 25 mai 1982). Le problème se pose désormais de savoir si, au-delà de 1985, c'est-à-dire après le troisième élargissement, la Communauté pourra continuer de maintenir un système commun sans l'assortir de dérogations multiples ou si elle devra envisager de nouvelles règles de financement. Les réflexions qui vont s'engager à ce sujet seront décisives pour l'avenir de la Communauté et la préservation de l'acquis.

1° L'INTENTION DE LA COMMISSION

La Commission envisage de procéder à un réexamen du système de financement communautaire, à l'occasion de l'augmentation des ressources financières de la Communauté. A la lumière de ce réexamen, elle présentera au printemps de 1983 des propositions visant à :

« a) doter la Communauté des ressources nécessaires et de la souplesse et de l'autonomie financière nécessaires pour lui permettre de faire face aux exigences budgétaires croissantes de ces politiques ;

« b) développer le système financier communautaire de façon à stimuler la poursuite du développement de ces politiques ;

« c) établir un cadre financier permettant à l'élargissement à l'Espagne et au Portugal de s'effectuer sans porter préjudice à l'acquis communautaire tel qu'il existe maintenant et tel qu'il devrait se développer dans le contexte de l'élargissement, comme l'a proposé la Commission ;

« d) renforcer la cohésion et la solidarité interne de la Communauté.

« C'est dans le contexte de ce nouveau système financier et du développement des politiques communautaires auquel il devrait donner lieu, que doit être résolu finalement le problème budgétaire de la Grande-Bretagne. »

Ces orientations étant très vagues, votre Rapporteur s'abstiendra, à ce stade, de porter un jugement.

Il notera cependant que la démarche de la Commission rencontre une préoccupation exprimée par le Gouvernement français dans son mémorandum sur l'élargissement (septembre 1982). Dans ce texte la France a noté :

« Il conviendra... de s'interroger sur la viabilité de l'actuel système budgétaire dans une Communauté à 12. Il ne s'agit pas de mettre en cause les principes sur lesquels a été fondé le système construit en 1970. Mais il est essentiel de bâtir un système qui soit durable, équilibré et accepté par tous. »

2° LES FORMULES ENVISAGEABLES

Votre Rapporteur n'entend pas dans le cadre des présentes conclusions recenser tous les types d'aménagements susceptibles d'être apportés au système actuel des ressources propres. A titre d'information, il voudrait cependant rappeler certaines propositions ou

suggestions formulées ces derniers mois et qui visent à accentuer le caractère redistributif du budget communautaire des Etats les plus riches vers les Etats les moins prospères et à éviter l'apparition de « situations inacceptables » pour des Etats membres.

Le Parlement européen avait pour sa part préconisé à court terme une pondération des versements au titre de la T.V.A. (dont le plafond de 1 % serait supprimé) et ce en fonction du produit intérieur brut exprimé en pouvoir d'achat par habitant. Ainsi seraient réduites les inégalités de revenu par habitant et les disparités économiques entre régions. A moyen terme après une éventuelle harmonisation de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur les sociétés et des taxes à la consommation (telles que la T.V.A.) ces impôts pourraient constituer une base nouvelle pour les ressources propres communautaires (1).

Certains membres de la Commission ont de leur côté présenté des observations plus ou moins officielles.

Dans un « livre vert » très récent mais à caractère interne sur les ressources financières de la Communauté, M. Tugendhat, vice-président de la Commission, constatant l'impossibilité politique de dépasser le plafond de 1 % de la T.V.A., proposerait de revenir à des contributions nationales. Les principaux critères pour définir la clé de répartition de chaque Etat membre seraient le produit intérieur brut et le bénéfice qu'il tire de la politique agricole commune. En outre, les fonds seraient appelés en fonction de l'intérêt que porte un gouvernement à telle ou telle politique communautaire. Le document a été mis à l'étude (2).

M. Giolitti, membre de la Commission, avait considéré, pour sa part, que le système des compensations est mauvais en soi (3). A partir du moment où de tels systèmes concernent plusieurs Etats membres, ils déforment la nature des politiques communautaires et compromettent leur crédibilité. Dès lors trois voies pourraient être explorées :

— introduction à côté de la T.V.A. d'un système comportant un élément de progressivité et fondé sur des indicateurs macro-économiques simples et transparents ; une telle formule tendrait non seulement à régler le problème britannique mais également à prendre en compte les suites de l'élargissement ; elle risquerait cependant d'aggraver le problème allemand ;

— financement de la politique agricole commune (P.A.C.) en partie par un clé *ad hoc* qui pourrait prévoir qu'un Etat membre ne contribue à son financement que d'une façon réduite ;

— développement et renforcement des politiques communes non agricoles.

Il va sans dire que parmi ces premières réflexions celles qui visent à « décommunautariser » le financement du marché commun agricole et à organiser un retour aux contributions nationales ne sauraient être approuvées par votre Rapporteur.

III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 8 DÉCEMBRE 1982

Sur les requêtes présentées par le Royaume-Uni :

La Délégation rappelle que la Communauté repose sur le principe de la solidarité financière de tous les Etats membres dans l'exécution de toutes les politiques communes, et sur le système des ressources propres, acquis fondamental assurant le financement autonome des politiques communes.

Elle signale qu'en application des traités les politiques et actions communes sont retenues en fonction de leur intérêt communautaire et qu'ainsi le budget général n'a pas

(1) Résolution adoptée le jeudi 9 avril 1981 sur la base d'un rapport de M. Spinelli, au nom de la Commission des budgets (doc. 1.772/80).

(2) Voir *La lettre européenne* n° 101 du 19 novembre 1982.

(3) In « Quelques réflexions sur l'état actuel de la cohésion de la Communauté », dont le texte intégral a été publié dans *La lettre européenne* du 16 juillet 1982 (n° 87).

comme finalité — même s'il a souvent pour effet — d'opérer des transferts de ressources des Etats membres les plus riches vers les Etats membres les moins prospères.

Elle souligne que la requête du Royaume-Uni tendant à la reconnaissance d'un droit à compensation quasi permanent tend à consacrer certains concepts totalement étrangers à l'esprit de la construction européenne, à savoir un droit à la renégociation permanente des obligations découlant des traités ainsi qu'un droit au « juste retour ».

Elle considère que cette attitude méconnaît par ailleurs les causes majeures du déficit budgétaire apparent du Royaume-Uni qui sont la faible importance du secteur agricole anglais et un moindre respect du principe de la préférence communautaire.

Elle estime que ce problème politique devrait trouver une solution notamment par le développement de nouvelles politiques communautaires et elle ne marque son accord avec un allègement de la « contribution » britannique qu'à la condition que cette compensation soit de très courte durée, dégressive et affectée à des actions d'intérêt communautaire.

Sur la compensation au titre de 1982 :

La Délégation note que si une réelle dégressivité de la compensation en faveur du Royaume-Uni a été amorcée, le coût financier pour la France n'en est quasiment pas allégé.

Elle constate que les versements destinés au Royaume-Uni s'accompagnent d'une compensation en faveur d'un autre Etat membre contributeur net au budget et elle redoute que cette nouvelle concession ne crée un dangereux précédent, entamant encore davantage la solidarité européenne.

Elle se demande, dans ces conditions, si l'esprit même du système de financement communautaire conçu en 1970 n'est pas déjà assez profondément altéré.

Sur la solution ultérieure :

La Délégation souhaite vivement que l'accord sur une éventuelle compensation en faveur de la Grande-Bretagne au titre de 1983 et 1984 prenne intégralement en compte le « trop perçu » par cet Etat membre au titre de 1980 et 1981.

Elle estime que sauf à reconsidérer les conditions de l'appartenance du Royaume-Uni au Marché commun il ne devrait pas être envisagé de proroger le système des compensations en faveur de la Grande-Bretagne au-delà de l'exercice 1985.

Elle attend avec un intérêt non dénué d'appréhension les propositions qui devraient être présentées par la Commission au printemps prochain dans le cadre du réexamen complet du système de financement communautaire.

CHAPITRE II

SUR LE MARCHÉ INTÉRIEUR COMMUNAUTAIRE

LE RENFORCEMENT DU MARCHÉ INTÉRIEUR COMMUNAUTAIRE

Rapporteur : M. Jacques Genton, sénateur.

- I. — La résurgence des protectionnismes nationaux.
- II. — Les limites de la politique communautaire d'unification du marché.
- III. — Les propositions de la Commission en faveur du renforcement du marché intérieur.
- IV. — Conclusions de la Délégation adoptées le 24 novembre 1982.

Les initiatives prises depuis juin 1981 par la Commission en faveur d'un renforcement du marché intérieur communautaire se fondent sur le constat que, plus de vingt-cinq ans après l'entrée en vigueur du Traité de Rome, la libre circulation des marchandises et la réalisation de l'union douanière, qui constituent pourtant à la fois un fondement et un objectif essentiels de la Communauté, sont loin d'être encore réalisées.

Bien au contraire, tandis que l'élimination des entraves aux échanges marque le pas, la crise économique incite les Etats membres à céder à des réflexes protectionnistes dont les mesures récemment prises par le gouvernement français, et contre lesquelles la Commission a décidé d'entamer une procédure, viennent encore d'offrir un exemple.

De fait, en dépit de l'évolution de la jurisprudence et de la réglementation communautaire, les autorités communautaires restent mal armées contre la multiplication des atteintes à la libre circulation, et le Conseil marque quelque réticence à progresser dans la voie de l'intégration du marché et de l'union douanière.

Mais l'insuffisance de l'intégration du marché communautaire a sans doute des causes plus profondes et qui tiennent aux lenteurs de l'harmonisation des législations, au défaut de convergence des économies, à l'absence de politiques industrielle et commerciale communes.

Il est donc à craindre que les mesures de renforcement du marché intérieur récemment proposées par la Commission, et qui privilégient les aspects formels de la libre circulation, ne suffisent pas à atteindre le but recherché, et même se heurtent à l'opposition du Conseil.

I. — LA RÉSURGENCE DES PROTECTIONNISMES NATIONAUX

Il n'est pas niable que, depuis le début de la crise économique, les Etats membres ont eu de plus en plus fréquemment recours à des mesures discriminatoires ou à des politiques d'aides nationales préjudiciables à la liberté de circulation et à l'intégration du marché communautaire.

A. — Les entraves à la liberté des échanges.

Dans une lettre adressée en juin 1978 aux membres du Conseil, la Commission faisait déjà état de l'inflation des « mesures restrictives de tout genre » destinées à favoriser les productions nationales et à freiner les importations, et dressait une liste — non exhaustive — de pratiques dont elle soulignait la généralité et qui recouvrent par exemple :

- l'exigence de documents (licences, visas, certificats d'origine) à l'importation ou à l'exportation ;
- le détournement à des fins protectionnistes des réglementations (techniques, sanitaires, etc.) applicables à la mise sur le marché national des produits ;
- les réglementations imposant des prix minima ou maxima pour certains produits ;
- les contrôles injustifiés ou excessifs aux frontières ;
- les régimes préférentiels accordés à l'industrie nationale pour la passation des marchés publics ;
- les taxes d'effet équivalent à des droits de douane...

Ce mouvement ne s'est pas ralenti : plus de 400 procédures d'infraction sur la base de l'article 169 du traité étaient en cours au début de l'année 1982, soit quatre fois plus qu'en 1974 et 1975.

Sans multiplier les exemples récents de ces pratiques, il suffit, pour montrer l'ampleur du problème, d'évoquer certaines des « affaires » qui ont récemment défrayé la chronique communautaire : « guerre des dindes » franco-britannique, « guerre du vin » franco-italienne, restrictions à l'importation résultant de la législation allemande sur la bière et le vin, marquage des textiles et, tout récemment, les mesures prises le 20 octobre par le Gouvernement français pour exiger la rédaction en français des documents d'importation et imposer le dédouanage à Poitiers des magnétoscopes.

Le plus grave est peut-être que le mouvement protectionniste s'entretient de lui-même : les Etats membres semblent parfois, en effet, avoir tendance à « se faire justice eux-mêmes » en ripostant aux mesures qui frappent leurs exportations par des mesures analogues. Ainsi, les Pays-Bas ont fait obstacle à leur tour à l'importation de bières allemandes jugées non conformes à la réglementation nationale, et les autorités communautaires accusent la France de bloquer, par des contrôles sanitaires systématiques, les importations de viande ovine britannique pour répliquer au blocage britannique des volailles françaises.

B. — Les aides d'Etat.

En faussant la concurrence entre les producteurs des Etats membres, les aides d'Etat nuisent aussi à l'unicité du marché. Comme les entraves à la circulation, les aides publiques se sont multipliées avec la crise et l'impératif de la sauvegarde de l'emploi : selon le dernier rapport annuel sur la politique de concurrence, 141 projets d'aide ont été notifiés à la Commission en 1981, contre 105 pour l'année précédente.

La Commission considère que la détérioration du climat économique rend inévitable le développement du soutien public, notamment dans les secteurs particulièrement touchés par la récession (construction navale, textile, sidérurgie), mais elle est conduite à redoubler de vigilance pour lutter contre la prolifération des aides qui, aux termes de l'article 92 du traité, « affectent les échanges entre les Etats membres ».

A ce titre, elle a par exemple récemment entamé des procédures contre des aides dans le secteur des textiles (1) (France, Belgique), de la construction navale (Pays-Bas, R.F.A.), mais aussi de l'agriculture (Pays-Bas, Italie, France (2), R.F.A.).

(1) Voir le rapport semestriel d'information établi au nom de la Délégation par M. Spénaie (Sénat n° 427 1981/1982 p. 93 et 94).

(2) Voir rapport Sénat n° 427 1981/1982 p. 63 et suivantes.

Le cas particulier du plan français de « reconquête du marché intérieur ».

Plus sans doute en raison de son intitulé que de sa portée réelle, l'annonce de la politique française de « reconquête du marché intérieur » dans cinq grands secteurs (textile habillement, cuir et chaussure, ameublement, jouet et machine-outil) a suscité, avant même que le contenu en soit connu, de vives réactions de la part de certains Etats membres qui y voyaient la mise en cause du principe même de l'intégration des marchés nationaux en un marché unique. L'Italie, en particulier, avait saisi la Commission d'une plainte et estimé à 900 milliards de livres les pertes qu'elle redoutait de subir. La Commission a cependant considéré que les objectifs visés par le Gouvernement français tendaient plutôt à l'amélioration de la compétitivité des entreprises qu'à restreindre les échanges, et que les mesures prises ou envisagées ne contrevenaient pas aux dispositions des articles 30 et suivants du Traité.

La Commission entend néanmoins être en mesure, conformément aux articles 92 et suivants, d'apprécier l'orthodoxie des aides prévues dans le cadre de cette politique. Une des mesures incluses dans le plan textile (allègement des charges sociales des entreprises en contrepartie d'engagements sur l'investissement et l'emploi) fait d'ailleurs l'objet d'une procédure sur le fondement de l'article 93, paragraphe 2 : aucun recours n'a cependant encore été introduit par la Commission devant la C.J.C.E.

II. — LES LIMITES DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE D'UNIFICATION DU MARCHÉ

Depuis plusieurs années, la réalisation du marché unique marque le pas, en dépit d'un effort non négligeable d'harmonisation des normes et d'une évolution jurisprudentielle très — et peut-être même parfois trop — favorable à la libéralisation des échanges.

L'intégration du marché reste en effet freinée non seulement par la lenteur des progrès de l'union douanière, mais aussi par l'inachèvement de l'ensemble de la construction européenne.

A. — Les prises de position de la C.J.C.E. en faveur de la liberté de circulation.

1° L'ARRÊT « CASSIS DE DIJON » (20 FÉVRIER 1979) ET LA RÉDUCTION DES ENTRAVES TECHNIQUES AUX ÉCHANGES

A l'occasion d'une question préjudicielle portant sur des dispositions de la réglementation allemande ayant pour effet d'interdire la commercialisation en R.F.A. du cassis de Dijon, la Cour de Justice a défini de façon extrêmement restrictive les dérogations admissibles à la libre circulation des produits, et posé en principe que tout produit légalement fabriqué et commercialisé dans un Etat membre doit être admis sur le marché d'un autre Etat membre. Des dérogations au principe de la libre circulation ne peuvent être admises que si elles correspondent à des « exigences impératives » et « d'intérêt général » (efficacité des contrôles fiscaux, loyauté des transactions commerciales, protection de la santé publique...), et à la double condition :

- de ne pas être disproportionnées par rapport au but recherché ;
- de correspondre au moyen le plus approprié et le moins gênant pour les échanges.

Tirant les conséquences de cette jurisprudence dans une communication aux Etats membres et au Conseil, la Commission a précisé son intention de faire respecter les critères très stricts définis par la Cour. Surtout, la jurisprudence cassis de Dijon permet à la Commission d'imposer aux Etats membres de supprimer les « mesures d'effet équivalent à des restrictions » résultant de leurs réglementations commerciales ou techniques, sous peine d'entamer contre eux la procédure prévue à l'article 169 du Traité.

Il est vrai qu'une telle solution est moins lourde qu'une procédure d'harmonisation des normes — qui requiert de surcroît l'unanimité du Conseil. Cependant, elle présente les aléas et les imperfections inhérents à tout contrôle juridictionnel, qui s'exerce « au coup par coup », et qui exige des délais pendant lesquels les mesures d'entraves aux échanges continuent de produire tous leurs effets — sans parler des délais qui sont ensuite nécessaires pour que les Etats membres se conforment aux décisions de la Cour.

2° L'ARRÊT DONCKERWOLKE (1976) ET L'INTERDICTION DES RESTRICTIONS AUX IMPORTATIONS INTRA-COMMUNAUTAIRES

Par cet arrêt, confirmé par un arrêt de 1977 (« Cayrol »), la Cour de Justice a interdit aux Etats membres de subordonner les importations originaires de la Communauté ou mises en libre pratique à la production d'un certificat d'origine en dehors des cas exceptionnels prévus par le droit communautaire.

La Cour n'admet, et seulement dans le cas des produits susceptibles d'une application de l'article 115 du Traité, que la possibilité d'une « déclaration » sur l'origine des produits jointe aux documents de douane. Elle a précisé que « les Etats membres ne sauraient exiger de l'importateur, à cet égard, autre chose que d'indiquer l'origine des produits telle qu'il la connaît ou peut raisonnablement la connaître, (ni) frapper l'omission ou l'inexactitude de cette déclaration de sanctions disproportionnées à la nature d'une infraction de caractère purement administratif ».

La Commission a également pris les mesures propres à assurer le respect de cette jurisprudence, qui témoigne que la libre circulation des produits constitue pour la C.J.C.E. un impératif absolu, trop absolu peut-être, compte tenu de l'inachèvement de la politique commerciale commune, pour que les Etats membres s'y conforment sans murmurer, surtout en ce qui concerne les produits et les secteurs les plus menacés par la concurrence internationale. En effet, comme le souligne notre collègue M. Gouteyron dans son rapport sur le marquage d'origine des textiles, cette jurisprudence n'est pas sans danger, en tant qu'elle interdit de prévenir les fraudes, les détournements de trafic et les pratiques de concurrence déloyale. S'en tenant à la stricte interprétation de la Cour, la Commission vient cependant d'engager des poursuites contre les réglementations anglaise et française relatives au marquage d'origine des textiles.

B. — Les limites de l'action normative de la Communauté.

1° L'HARMONISATION DES NORMES TECHNIQUES

Depuis 1969, la Commission a entrepris de procéder à l'harmonisation des normes techniques en vigueur dans les Etats membres, et qui, pour être justifiées par des considérations « légitimes » (santé publique, protection de l'environnement, sécurité, normalisation, etc.), n'en constituent pas moins des entraves aux échanges.

En outre, les Etats membres ont souscrit en 1969, dans le domaine des entraves techniques, et en 1974 dans le domaine de la protection de l'environnement, des accords prévoyant des procédures de consultation mutuelle.

Ces moyens apparaissent cependant insuffisants.

En ce qui concerne l'harmonisation des normes, quelque 150 directives ont été adoptées par le Conseil, qui intéressent notamment les secteurs de l'automobile, de l'électricité, du textile, des instruments de mesure et de l'alimentation. Elles prévoient, selon les cas, une harmonisation totale — dans le cas par exemple de la prohibition de l'emploi de substances toxiques — ou optionnelle, ce qui permet d'éviter d'imposer l'adaptation à des normes nouvelles à des entreprises qui limitent la commercialisation de leurs produits au marché national ou local.

Ce bilan reste toutefois insuffisant : il faudrait, selon la Commission, adopter au moins 300 directives pour supprimer les entraves les plus gênantes. Il faut aussi tenir compte du fait que l'harmonisation n'est jamais réalisée une fois pour toutes : le progrès technique,

L'intervention de nouvelles normes nationales, requièrent perpétuellement l'adaptation des directives en vigueur ou l'adoption de nouveaux textes, d'autant que les procédures de coopération et de consultation entre les Etats membres fonctionnent assez mal. Leur contenu et leur champ d'application ne correspondent plus, pour les entraves techniques, aux exigences actuelles : les organismes nationaux élaborent chacun, en moyenne, un millier de normes nouvelles par an.

Les lacunes de la procédure tiennent notamment à son caractère largement facultatif, à la brièveté des délais, à la gamme trop restreinte des produits visés et au fait qu'elle ne s'applique pas aux instituts privés de normalisation.

La Commission considère d'autre part que l'harmonisation par voie de directives élaborées selon la procédure de l'article 100, qui requiert l'accord unanime des Etats membres, est peu appropriée à l'élaboration de textes techniques, et conduit à des blocages et à des pertes de temps. Aussi réclame-t-elle, soutenue en cela par le Comité économique et social et par l'Assemblée des Communautés, un plus large recours à la procédure législative simplifiée de l'article 153, déjà utilisée pour l'adaptation au progrès technique des directives adoptées.

Mais le Conseil se montre réticent à consentir des délégations de compétences pour l'élaboration de directives techniques, certains Etats membres craignant que cette procédure ne permette pas la prise en considération de leurs intérêts légitimes. Surtout, il est peu probable que les Etats membres acceptent de déléguer leurs compétences et de renoncer à la règle de l'unanimité sur des questions qui touchent de si près leurs intérêts : ce n'est sans doute pas uniquement pour des raisons tenant à l'embarras de l'ordre du jour qu'une soixantaine de directives d'harmonisation sont actuellement bloquées au Conseil, et que les discussions se concentrent électivement sur des points d'importance secondaire, comme le déplorent à la fois la Commission et les instances consultatives.

2° L'UNION DOUANIÈRE

Si quelques progrès ont pu être réalisés quant à la consolidation des fondements extérieurs de l'union douanière, les formalités de contrôle des échanges aux frontières intérieures de la Communauté demeurent aussi complexes que celles qui régissent les échanges avec les pays tiers, et diffèrent, de surcroît, d'un Etat membre à l'autre : la Commission a pu répertorier 70 espèces différentes de contrôles, formalités, « obstacles » divers aux frontières, résultant des dispositions communautaires ou nationales dans les domaines douanier, fiscal, agricole, statistique, des transports, etc. Et le bilan des progrès récents de l'union douanière traduit un incontestable blocage.

a) Le bilan de l'action communautaire récente en matière d'union douanière.

En application du programme pluriannuel pour la réalisation de l'union douanière établi en 1979, la Commission s'est engagée à soumettre chaque année à la Communauté un programme détaillant les résultats obtenus pour l'année écoulée et les actions prioritaires pour l'année à venir.

Or, si le programme de l'année 1979 a pu être presque entièrement réalisé, les années 1980 et 1981 se sont soldées par des bilans nettement moins positifs. En 1980, la Commission n'a pu faire état que de l'adoption de six propositions, dont une seule, celle relative à la nouvelle définition de la valeur en douane, pouvait être qualifiée d'« importante ». En 1981, comme le notait le Comité économique et social dans son avis sur le programme 1982, « on a atteint le point le plus bas, aucune proposition digne d'être mentionnée n'ayant été adoptée par le Conseil ». De fait, même si le Conseil a tout de même adopté, en 1981, le règlement sur l'assistance mutuelle entre autorités nationales et une directive sur les procédures d'exportation de marchandises, la Commission a dû reprendre, dans le programme 1982 pour la réalisation de l'union douanière, la quasi-totalité des « priorités » déjà mentionnées dans le programme 1981. Et le bilan de 1982 ne sera sans doute pas beaucoup plus important. Il faut noter toutefois l'adoption, en mars 1982, du règlement relatif au régime de perfectionnement passif applicable à certains produits textiles et d'habillement. Il faut aussi relever l'adoption, en février dernier, du nouveau régime

commun à l'importation en provenance des pays tiers, qui marque un progrès dans l'élaboration de la politique commerciale commune, dont la mise en place est indispensable au progrès de l'union douanière.

b) Les raisons du blocage.

La Commission, comme d'ailleurs le Comité économique et social dans son avis précité, imputent à la carence du Conseil le blocage de la politique douanière. Ainsi, le C.E.S. « déplore l'absence de volonté politique déterminée des instances de décision et, notamment, du Conseil » et s'associe à l'analyse de la Commission qui souligne la nécessité d'accorder une priorité effective aux travaux relatifs à la réalisation de l'union douanière et de concentrer les débats au Conseil sur les aspects fondamentaux de la politique à suivre en recourant plus largement aux délégations de compétences de l'article 155.

Certes, le Conseil n'a manifesté dernièrement aucun empressement à adopter les propositions que lui a soumises la Commission. Mais, par-delà cette « mauvaise volonté » et les retombées protectionnistes de la crise économique, l'obstacle principal à la réalisation de l'union douanière, comme du reste à l'élimination des entraves techniques aux échanges, réside en fait dans les lenteurs de la construction européenne.

C. — Le poids des lenteurs de la construction européenne.

La réalisation du « marché intérieur » communautaire ne requiert pas seulement l'élimination des obstacles tarifaires et non tarifaires aux échanges.

La suppression des barrières douanières et l'instauration de la liberté de circulation ont certes créé, à la fin de la période transitoire, un « effet de choc » salutaire — sur les esprits comme sur les structures économiques — et qui était sans doute indispensable au démarrage de la construction européenne et du processus d'intégration économique.

Mais aujourd'hui la situation s'est inversée, et il semble que ce sont désormais les progrès dans la voie de l'union et de la convergence économique qui constituent un préalable aux progrès de la libre circulation et au renforcement du marché intérieur. Il est en effet assez vain d'espérer que les Etats membres renonceraient, quel que soit par ailleurs le contexte économique, à toute possibilité de protection de la production nationale, tant que le défaut d'harmonisation des législations et l'inachèvement des politiques communes maintiendront entre les producteurs des discriminations et des distorsions de concurrence aussi importantes qu'elles le sont actuellement.

1. L'inachèvement ou l'inexistence des politiques communes et l'absence de convergence des économies.

Le système agri-monnaire constitue sans doute l'exemple extrême des entraves à l'unification du marché intérieur, résultant de l'absence de convergence des économies. Mis en place pour pallier les conséquences des évolutions divergentes des monnaies nationales, le système des M.C.M. a eu pour effet de supprimer en fait l'unicité de prix et de marché résultant de la seule politique commune mise en place, et de contribuer, avec la perception des montants compensatoires, à alourdir les formalités aux frontières.

De même, les lacunes de la politique commerciale et l'absence de politique industrielle suscitent des résistances puissantes à la liberté des échanges.

Ainsi, en l'absence d'une attitude commune à l'égard des importations en provenance des pays tiers, une vingtaine de propositions de directives sont actuellement bloquées au Conseil, les Etats membres redoutant que la libération des échanges n'aboutisse à multiplier les risques de fraude et de détournement de trafic. De même, en l'absence de politique industrielle commune, l'anarchie des politiques nationales d'aide et d'aménagement de l'espace industriel crée des distorsions de concurrence et s'oppose à un fonctionnement rationnel du marché européen.

2. Le défaut d'harmonisation des législations et les lenteurs dans l'élaboration du droit communautaire pèsent aussi sur l'unification du marché.

Les Etats membres ont en effet tendance à protéger leur appareil productif contre les inégalités de concurrence résultant de la divergence dans les législations et les réglementations qui ont une incidence sur l'économie et les échanges (fiscalité, droit social, droit des sociétés, protection de l'environnement, etc.). Il n'est pas jusqu'au relèvement ou au développement des franchises fiscales — pourtant modiques — consenties aux particuliers qui ne se heurtent à la résistance des Etats membres où la fiscalité indirecte est la plus élevée.

C'est pourquoi le succès de la politique de renforcement du marché intérieur communautaire, réclamé aussi bien par la Commission que par l'Assemblée des Communautés, dépend sans doute plus d'une relance d'ensemble de la construction européenne que des mesures concrètes de simplification des formalités que propose la Commission et qui s'attachent davantage à remédier aux effets qu'aux causes profondes du blocage actuel.

III. — LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION EN FAVEUR DU RENFORCEMENT DU MARCHÉ INTÉRIEUR

Conscients des résistances qui freinent l'achèvement de l'union douanière — et qui favorisent parallèlement la multiplication des entraves techniques — la Commission s'est efforcée depuis 1981 d'engager une action spécifique de renforcement du marché intérieur.

Les préoccupations qui motivent son action paraissent largement partagées par l'Assemblée des Communautés, qui a adopté en octobre 1981 une résolution sur l'achèvement du marché intérieur (1) et dont la Commission économique a constitué en son sein un groupe de travail sur ce sujet, qui devrait remettre son rapport à la fin de l'année prochaine.

Elles paraissent en revanche plus étrangères aux Etats membres et au Conseil. Si le Conseil européen, lors de sa réunion à Luxembourg, les 29 et 30 juin 1981, est convenu, sur la base d'une communication de la Commission, « qu'un effort concerté (devrait) être fait pour renforcer et développer le marché intérieur libre des biens et services, qui constitue le fondement même de la Communauté », le Conseil n'a pour sa part manifesté aucun empressement à se conformer à ces orientations : il avait bien été envisagé de tenir, en juin 1982, une session spéciale du Conseil sur ce problème, mais ce projet a été ajourné, et aucun progrès notable ne s'est fait jour.

Pourtant, dès le mois de juillet 1981, la Commission a transmis au Conseil une communication dressant un constat sévère de la situation et exposant les justifications et les orientations de l'action proposée.

Cette communication a été suivie successivement :

— d'une proposition de résolution, transmise au Conseil en octobre 1981, qui invite le Conseil à prendre un engagement de nature politique sur les objectifs à atteindre, ainsi que sur l'adoption d'un certain nombre de mesures ;

— d'une nouvelle communication (juin 1982) demandant l'adoption immédiate des nouvelles propositions fiscales et douanières annoncées dans le texte de juillet et d'octobre 1981, ainsi que d'un certain nombre de propositions déjà en instance au Conseil — dont certaines depuis plusieurs années.

Le Conseil ne s'est pas encore prononcé sur ces diverses propositions, à propos desquelles il est à craindre qu'en dépit de l'insistance de la Commission un accord soit difficile à trouver.

(1) Voir annexes.

A. — Les justifications et les orientations de l'action engagée par la Commission.

Dans sa communication de juillet 1981, la Commission souligne, à juste titre, que l'inachèvement du marché intérieur constitue en fait un obstacle à la solution de la crise économique. Il prive en effet l'économie européenne des possibilités d'adaptation structurelle et d'innovation que lui offrirait l'accès à un grand marché et des effets bénéfiques qui pourraient en résulter pour la productivité et la compétitivité des entreprises. En revanche, l'incertitude où sont les entrepreneurs quant au marché potentiel ouvert à leur production freine leur propension à investir, tandis que le cloisonnement actuel du marché communautaire s'oppose à l'essor d'activités et de technologies nouvelles, et donc à la création d'emplois. Il constitue en outre un handicap supplémentaire pour l'industrie européenne face à ses concurrents américains ou japonais, assurés de l'accès à un grand marché, qui offre, en particulier, une possibilité de croissance rapide aux petites entreprises disposant d'une importante capacité d'innovation. Ce désavantage risque d'avoir des conséquences particulièrement néfastes dans des secteurs de pointe comme la micro-électronique.

D'autre part, les entraves aux échanges sont génératrices de surcoûts que l'on a pu évaluer à 12 milliards d'E.C.U. par an environ — soit un montant du même ordre que celui des dépenses du F.E.O.G.A.-garantie : les seules attentes aux frontières occasionneraient des dépenses supplémentaires avoisinant 1 milliard d'E.C.U. par an.

Mais si la Commission relève, à bon droit, que « l'utilisation rationnelle de l'espace économique élargi que représente la Communauté » nécessite un rapprochement des législations ayant une incidence sur l'activité économique et une politique commune des échanges extérieurs, elle ne tire pas, dans les actions qu'elle propose, les conséquences de cette analyse.

Les « propositions concrètes » soumises au Conseil se bornent en effet à envisager l'unification du marché du seul point de vue de la simplification des formalités et des contrôles, selon une démarche qui a pourtant fait ces dernières années la preuve de son insuffisance.

B. — Les mesures proposées par la Commission.

Elles s'analysent en un certain nombre de propositions d'ordre douanier ou fiscal tendant à l'allègement des contrôles et des formalités aux frontières.

1° LES DISPOSITIONS DOUANIERES

a) L'établissement d'un document douanier unique.

Cette proposition fait l'objet de trois textes transmis au Conseil le 9 juillet 1982, et qui visent à remplacer la déclaration d'exportation, la déclaration d'importation et le titre de transit par un document unique, comportant un certain nombre de feuillets détachables qui seraient remplis une fois pour toutes par l'exportateur. Il est apparu, lors des premières discussions de cette proposition, qu'elle soulevait un certain nombre d'objections de la part des Etats membres, en raison, notamment, du défaut d'harmonisation des systèmes statistiques. Le document unique risquerait en effet de ne pas comporter toutes les données collectées actuellement dans les différents Etats membres, sauf à regrouper l'ensemble des questionnaires nationaux, ce qui irait évidemment à l'encontre du but recherché. En outre, le système s'opposerait au maintien des formalités simplifiées qui existent dans certains Etats membres — et notamment en France — et serait incompatible avec le système de dédouanement informatisé actuellement mis en place par la France, la R.F.A. et la Grande-Bretagne. Plusieurs délégations, dont la délégation française, ont donc estimé qu'il serait de meilleure méthode d'envisager une harmonisation des dispositions douanières et statistiques, dont l'établissement d'un document unique serait l'aboutissement logique.

b) Propositions tendant à l'allégement des contrôles.

• En ce qui concerne le contrôle des personnes, la Commission a présenté au Conseil, le 2 juillet 1982, un projet de résolution — aucune obligation en ce domaine n'est en effet imposée par le Traité — suggérant diverses mesures d'allégement du contrôle lors du passage des frontières : remplacement — sauf raisons de sécurité — des contrôles systématiques par des contrôles par sondages, création de points de passage spécifiques pour les citoyens de la Communauté...

Ces aménagements, qui ont certes une portée symbolique — mais qui n'ont, il faut bien le reconnaître, que celle-là — rencontreront sans doute un accueil mitigé, au moment où le souci de la lutte contre la délinquance et le terrorisme, ou l'immigration clandestine, conduit plutôt les Etats membres à renforcer les contrôles aux frontières.

• En ce qui concerne les transports de marchandises, la Commission a regroupé dans une proposition de directive présentée au Conseil le 20 avril 1982 une série de dispositions prévoyant notamment un recours aussi fréquent que possible aux contrôles par sondages, la reconnaissance mutuelle des faits constatés lors de l'établissement des certificats et un certain nombre d'aménagements pratiques (horaires d'ouverture des ports frontaliers, collaboration entre les services de contrôle des Etats membres, « voies de passages rapides » réservées aux véhicules circulant à vide ou transportant des marchandises en transit).

c) Le régime intra-communautaire d'admission temporaire.

Une proposition de règlement, transmise au Conseil en juillet 1981, tend à instituer une procédure simplifiée d'admission temporaire applicable à la circulation intra-communautaire des marchandises originaires de la Communauté ou mises en libre pratique, et dont la valeur n'excède pas certaines limites.

Cette procédure, qui aurait l'avantage de simplifier les formalités et de supprimer l'obligation actuelle de caution imposée aux importateurs temporaires, peut cependant présenter certains risques de détournement de trafic, puisqu'elle n'exclut pas l'utilisation à des fins de production ou de location des biens importés. Elle pourrait en effet inciter à l'importation temporaire de matériels destinés à être utilisés à la place des produits locaux plus lourdement taxés.

2° LES MESURES FISCALES

a) La proposition de « 14^e directive T.V.A. ».

L'objectif de cette proposition, présentée au Conseil en juillet 1982, mais qui avait été annoncée dès 1981 par la Commission, est d'aligner le paiement de la T.V.A. due sur les importations sur le régime des opérations intérieures, selon le système déjà pratiqué par les pays du Bénélux. Ainsi, la T.V.A. ne serait plus acquittée lors de l'entrée des marchandises sur le territoire, mais lors de la déclaration mensuelle de l'entreprise importatrice, et sous sa responsabilité.

Cette proposition, qui n'a pas encore été soumise aux instances techniques du Conseil, est considérée peu favorablement par le Gouvernement français, qui fait valoir qu'elle favoriserait les entreprises importatrices en allégeant leur trésorerie — et mettrait en contrepartie à la charge de l'Etat une avance de trésorerie. Elle rendrait en outre plus difficile la lutte contre la fraude fiscale et compliquerait les contrôles en dissociant les contrôles douaniers et fiscaux.

b) Le développement des franchises fiscales.

Ces propositions comportent deux textes soumis au Conseil depuis 1975, qui prévoient des franchises applicables respectivement à l'importation temporaire de certains moyens de transport, et à l'importation définitive de biens personnels des particuliers en cas de déménagement, mariage et succession. L'adoption de ces textes se heurte semble-t-il encore à des difficultés techniques de la part de certains Etats membres, dont la France, soucieux d'éviter tous risques de fraude, notamment en ce qui concerne les importations temporaires de véhicules.

IV. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 24 NOVEMBRE 1982

1. Sur la nécessité d'une action de relance de l'unification du marché communautaire,

La Délégation,

— considère que la suppression des obstacles à la libre circulation des produits et l'unification du marché communautaire constituent à la fois un des objectifs fondamentaux du Traité de Rome et une condition nécessaire du progrès de la construction européenne ;

— constate que la suppression des barrières douanières n'a pas suffi à éliminer les formalités et les contrôles frontaliers ni les obstacles de nature fiscale, monétaire et technique qui s'opposent encore à la liberté des échanges ;

— regrette que la crise économique, qui rend plus que jamais nécessaire la réalisation d'un grand marché susceptible de stimuler la relance de l'activité économique et le renforcement de la compétitivité de l'appareil productif européen, suscite dans l'ensemble des Etats membres des tendances à la protection du marché national ;

— souhaite que la « reconquête du marché intérieur » soit conduite de telle manière qu'elle ne contredise pas mais au contraire contribue à la réanimation du marché intérieur communautaire.

2. Sur les mesures préconisées par la Commission,

La Délégation,

— note que la suppression des entraves administratives et techniques ne constitue qu'une des conditions de l'unification du marché ;

— relève que l'absence d'harmonisation communautaire du droit fiscal, social et commercial, les lacunes de la politique commerciale commune, ainsi que les conséquences du système agri-monétaire, contribuent à maintenir ou à créer des discriminations entre les économies communautaires ainsi que des risques de détournement de trafic et de pratiques de concurrence déloyale ;

— souligne que ces discriminations sont de nature à encourager les attitudes « néo-protectionnistes » manifestées par les Etats membres ;

— estime que l'élimination des entraves aux échanges et l'approfondissement de l'union douanière supposent des progrès notables dans la convergence des politiques économiques et monétaires des Etats membres et doivent donc aller de pair avec l'harmonisation de l'environnement juridique et économique des entreprises, le renforcement de la préférence communautaire et de la politique commerciale commune ;

— s'interroge en conséquence sur l'efficacité réelle d'une action qui, portant essentiellement sur la réduction des formalités et contrôles et sur le développement des franchises, lui paraissent ignorer les causes réelles des résistances et des entraves actuelles à la liberté de circulation.

ANNEXE

Résolution sur l'achèvement du marché intérieur adoptée par l'Assemblée des Communautés au cours de sa période de session d'octobre 1981.

Le Parlement européen,

— inquiet de la montée du protectionnisme à l'intérieur de la Communauté, qui se caractérise, d'une part — à cause du manque d'harmonisation des législations dans différents domaines, du refus de réaliser des politiques communes dans le secteur industriel ou de l'établissement d'obstacles à cette réalisation — par des subventions nationales et, d'autre part, par la création de nouvelles entraves aux échanges commerciaux ;

— conscient de ce que la réalisation de politiques communes et l'harmonisation des législations, ainsi que la libre circulation des personnes, des informations, des marchandises et des services en découlant constituent l'un des objectifs fondamentaux de la Communauté européenne et que leur réalisation est une condition essentielle du maintien de la compétitivité internationale et, par conséquent, de la garantie de l'emploi et de la création de nouveaux emplois ;

demande,

1. aux Etats membres de la Communauté de respecter à la lettre les traités de Rome en renonçant aux subventions qui entraînent des distorsions de concurrence et à d'autres entraves injustifiées aux échanges commerciaux ;

2. à la Commission et au Conseil des ministres de mettre tout en œuvre pour supprimer progressivement les subventions contraires aux traités et pour empêcher l'octroi de nouvelles subventions de ce type ;

3. la suppression progressive des formalités complexes aux frontières qui, aujourd'hui encore, renforcent les problèmes de concurrence intracommunautaire que connaissent les petites et moyennes entreprises ;

souligne,

4. que la multiplicité des aides et subventions diverses crée une confusion totale qui porte préjudice aux conditions de concurrence pour les petites et moyennes entreprises et entraîne des concentrations indésirables ;

5. que c'est précisément dans les grands secteurs industriels d'avenir, tels que l'électronique, qu'un marché commun n'a pas encore été mis en place par suite de la diversité des conditions d'admission et des pratiques habituelles des acheteurs du secteur public, et demande que soit réalisée l'adjudication à l'échelle européenne de tous les projets d'envergure ;

6. que l'existence de normes techniques nationales, qui acquièrent force de loi, crée en permanence de nouvelles entraves aux échanges commerciaux, et invite la Commission et le Conseil de ministres à créer les conditions leur permettant de tenir compte davantage des normes européennes dans l'établissement des directives et de déterminer les modalités de leur contrôle par les institutions communautaires ;

7. que les autorités frontalières entravent dans de nombreux cas la circulation des marchandises en exigeant indûment des certificats d'origine et des marques d'origine, et invite la Commission à faire en sorte que les dispositions des traités de Rome soient respectées en ce domaine ;

8. que le marché intérieur européen ne pourra fonctionner qu'à condition d'être soutenu par une volonté politique de renforcer la coopération, et invite le Conseil des ministres à créer les conditions nécessaires à cette fin ;

9. rappelle sa résolution du 9 juillet 1981 sur les relations entre le Parlement européen et les Parlements nationaux et demande que soient créés au sein des commissions concernées des Parlements nationaux des groupes de travail sur l'achèvement du marché intérieur européen, sur la réalisation de l'union douanière et sur la suppression des entraves aux échanges commerciaux ;

10. charge son président de transmettre la présente résolution aux Parlements des dix Etats membres.

CHAPITRE III

SUR LES QUESTIONS AGRICOLES ET LA PÊCHE

LES PROJETS D'ACCORDS-CADRES PORTANT SUR LA FOURNITURE PLURIANNUELLE DE PRODUITS AGRICOLES

Rapporteur : M. Marcel Daunay, sénateur.

- I. — Les propositions de la Commission relatives à la négociation d'accords-cadres pluriannuels.
- II. — Les réactions aux propositions de la Commission et l'état des discussions au Conseil.
- III. — Conclusions de la Délégation adoptées le 6 octobre 1982.

Au cours des années 1970, la C.E.E. a largement développé ses exportations de produits agricoles et alimentaires, qui ont augmenté de 190 % (164 % en valeur) entre 1973 et 1980, et elle est, derrière les États-Unis (20 %), le deuxième exportateur mondial dans ce secteur (11,5 % des exportations mondiales).

Cet accroissement des exportations intéresse aussi bien les produits ne faisant pas l'objet d'organisation de marché que les produits « réglementés » bénéficiant du système des restitutions. Il s'est accompagné, d'autre part, d'un redéploiement géographique, la C.E.E. ayant accru ses ventes vers de nouveaux clients, essentiellement les pays producteurs de pétrole et l'Afrique du Nord.

Mais, en dépit de cette évolution favorable, la position commerciale agricole de la C.E.E. présente certaines faiblesses qui justifient une politique plus volontariste d'exportation. La Communauté est aussi, avec près de 25 % des importations totales, le premier importateur mondial de produits agricoles et alimentaires, et si ses importations croissent à un rythme inférieur à celui de ses exportations (+ 90 % entre 1973 et 1980), son déficit agro-alimentaire — près de 25 milliards d'E.C.U. — demeure d'une ampleur préoccupante, d'autant que la C.E.E. devrait s'efforcer de compenser le handicap de sa dépendance énergétique et de sa situation concurrentielle peu favorable dans d'autres secteurs.

Pour ces raisons, la mise en œuvre d'une véritable politique communautaire d'exportation agricole constitue un des aspects les plus positifs des propositions en vue de la réforme de la P.A.C. formulées par la Commission dans le cadre du « mandat du 30 mai ».

Dans la logique de cette orientation, la Commission a déjà soumis au Conseil des propositions détaillées concernant la négociation d'accords-cadres pluriannuels de fourniture de produits agricoles, qui constitueraient un des instruments fondamentaux d'une politique communautaire d'exportations agricoles.

Ces propositions, qui répondent à une revendication constante des milieux professionnels agricoles, ont notamment reçu l'appui de la France. Mais leur adoption se heurte à l'opposition manifestée par la Grande-Bretagne et la R.F.A. et aux réserves soulevées par les autres États membres.

I. — LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION RELATIVES A LA NÉGOCIATION D'ACCORDS-CADRES PLURIANNUELS

Le recours à des accords-cadres pluriannuels a fait successivement l'objet d'une communication de la Commission au Conseil « relative à la négociation d'accords-cadres portant sur la fourniture pluriannuelle de produits agricoles » (document Com. (81) 429 final du 24 juillet 1981) et d'une « recommandation de décision du Conseil portant sur les lignes directrices à suivre pour la négociation avec certains pays tiers d'accords relatifs à la fourniture pluriannuelle de produits agricoles » (Com. (82) 73 final du 4 mars 1982).

Mais il convient de replacer l'analyse de ces propositions dans le contexte des conceptions développées par la Commission en matière de politique d'exportation.

A. — Les perspectives d'une politique communautaire d'exportation des produits agricoles.

La réunion informelle tenue en juillet 1982 par les ministres européens de l'agriculture a été essentiellement consacrée à une réflexion sur la politique d'exportation. Au cours de cette réunion, la Commission a dressé un bilan positif des résultats obtenus avec le seul instrument des restitutions à l'exportation. Mais la discussion a surtout porté sur l'absence actuelle de politique à moyen et long terme, et mis l'accent sur certains éléments d'une véritable politique d'exportation.

La C.E.E., qui est en mesure de contribuer à la réduction du déficit alimentaire mondial, doit cependant éviter, au plan interne, que ses exportations pèsent trop lourdement sur le budget communautaire.

Elle pourrait cependant, dans le respect de cette contrainte, développer une stratégie cohérente fondée sur des accords de fourniture mais aussi :

- sur l'harmonisation des politiques nationales de crédits à l'exportation,
- sur une contribution active à la stabilisation des marchés internationaux, qui peut s'exercer dans le cadre des organisations internationales,
- sur le développement des exportations des produits agricoles transformés, créatrices d'emplois,
- sur la prospection des marchés potentiels : Japon, pays du Tiers-Monde, mais aussi Europe de l'Est.

B. — Le contenu des propositions de la Commission relatives à la négociation d'accords-cadres.

Les termes et les conditions de recours à des accords communautaires pluriannuels de fournitures agricoles avaient été précisés par la Commission dans sa communication de juillet 1981. En l'absence de décision de principe du Conseil, la Commission a poursuivi des contacts exploratoires avec les pays tiers intéressés, avant de demander, en mars 1982, un mandat de négociation avec quatre Etats demandeurs : Algérie, Egypte, Maroc et Tunisie.

1° LE CONTENU DES ACCORDS PLURIANNUELS

La Commission souligne que de nombreux pays importateurs recherchent dans leurs approvisionnements une prévisibilité et une sécurité que ne peut actuellement leur offrir la Communauté, dont la politique d'exportation est limitée à la durée d'une campagne de

commercialisation. Elle rappelle également que tous les grands exportateurs de denrées agricoles pratiquent ce genre d'accord. Des contrats ont en effet été conclus, par exemple, pour la fourniture de céréales par les Etats-Unis, le Canada et l'Australie, et pour la fourniture de produits laitiers par l'Australie.

Les propositions de la Commission quant au contenu d'éventuels accords communautaires s'inspirent d'ailleurs très directement de ces précédents.

Ces 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.

Le 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, 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.

2° LES CONDITIONS DE RECOURS AUX ACCORDS PLURIANNUELS

En ce qui concerne les conditions de recours aux accords pluriannuels, la Commission précisait que la conclusion de ces accords ne devait pas constituer « un instrument d'incitation artificielle à l'augmentation des productions agricoles communautaires ou une justification de productions agricoles excédentaires ». Elle notait du reste que, « compte tenu du volume des quantités disponibles pour l'exportation dans la Communauté, il n'y a aucun risque que cela entraîne de tels surcroîts de production, le niveau de celle-ci étant beaucoup plus influencé par d'autres facteurs que par le recours modulé à des accords de fourniture pluriannuelle », et ajoutait que « le seul objectif de tels accords serait 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. »

Conformément aux principes ainsi définis, le recours aux contrats pluriannuels de fourniture 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 passer des accords de fourniture pluriannuelle avec des sociétés privées ou des offices de commercialisation non étatiques ».

La Commission soulignait 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.

Sur ces bases, la Commission a soumis en mars 1982 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 « aux 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 l'étalement des achats.

3° LES CONTACTS EXPLORATOIRES MENÉS AVEC LES PAYS DEMANDEURS

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.

Dans le cadre de sa réponse à une question portant sur l'embargo des ventes agricoles à l'U.R.S.S. soulevée par le Parlement européen lors du débat sur le report de la décharge pour l'exercice budgétaire 1980, la Commission a en outre récemment évoqué la possibilité de mieux planifier les échanges agricoles avec l'Europe de l'Est, et reconnu que cette planification « pourrait être avantageusement réalisée dans le contexte d'accords pluriannuels de fourniture de produits agricoles ». La Commission note toutefois, à ce sujet, qu'il est à craindre « que certains pays à commerce d'Etat ne s'intéresseront qu'à des accords à long terme plus favorables que l'actuel système communautaire ».

• Les résultats des contacts exploratoires menés par la Commission.

Les quatre Etats contactés par la Commission se sont montrés favorables à des fournitures pluriannuelles, non seulement de céréales, mais également d'autres produits, en particulier de produits laitiers, de sucre, de viande et de matières grasses. 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 Etats membres (la Communauté en tant que telle ne dispose pas d'instruments de crédit à l'exportation) et financer les capacités d'accueil en Algérie de certains des produits livrés (chaînes 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 promouvoir sa production agricole, et obtenir les moyens de paiement de ses 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 le 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 première 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'Égypte, le problème essentiel est celui des conditions de crédit. D'autres pays, les Etats-Unis, l'Australie et l'Argentine, ont déjà conclu avec Le Caire des accords à long terme portant sur les céréales et la viande bovine, et l'Égypte ne paraît 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'Égypte 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.

II. — LES RÉACTIONS AUX PROPOSITIONS DE LA COMMISSION ET L'ÉTAT DES DISCUSSIONS AU CONSEIL

A. — La position des organisations agricoles de la Communauté.

Le C.O.P.A. (Comité des organisations professionnelles agricoles de la C.E.E.) et le C.O.G.E.C.A. (Comité général de la coopération agricole de la C.E.E.) ont pris position dès décembre 1981 sur la communication de la Commission au Conseil de juillet 1981.

Le C.O.P.A. et le C.O.G.E.C.A. se sont montrés favorables à l'initiative de la Commission, sous réserve qu'elle n'aboutisse pas à une ingérence publique dans la fonction commerciale des opérateurs. Les organisations agricoles européennes souhaitent en outre que les accords de fourniture puissent être négociés pays par pays et produit par produit afin de tenir compte des situations spécifiques, et suggèrent que ces accords ne s'appliquent pas seulement aux produits de base mais également aux produits agricoles transformés et semi-transformés.

Mais le C.O.P.A. et le C.O.G.E.C.A. ont estimé que le recours aux accords-cadres devrait s'insérer dans une politique globale d'exportations, qui permettrait d'utiliser au mieux le potentiel communautaire et serait en fin de compte moins onéreuse que l'actuelle politique au coup par coup « qui se traduit par l'accumulation d'excédents importants suivis de dégagements massifs à bas prix ».

En conséquence, les organisations professionnelles communautaires se prononcent pour une stratégie fondée notamment, en dehors des accords à long terme, sur :

— le renforcement et la coordination des mécanismes de promotion et d'assistance à l'exportation,

— la prospection des marchés, le regroupement des entreprises exportatrices, et l'élaboration d'instruments statistiques appropriés en matière de prévision de l'offre et de la demande.

Surtout, le C.O.P.A. et le C.O.G.E.C.A. considèrent que l'instauration d'une politique communautaire de crédit et d'assurance à l'exportation — ou au moins une harmonisation des politiques nationales en ce domaine — constituent un aspect essentiel d'une véritable politique commune d'exportation.

Ils rejoignent sur ce point le Comité du commerce des céréales et des aliments du bétail de la C.E.E. (C.O.G.E.R.A.L.), qui vient de prendre une position plus réservée à l'égard du principe des accords pluriannuels, motivée notamment par l'absence d'harmonisation des systèmes de crédit à l'exportation dont le C.O.G.E.R.A.L. estime qu'elle constitue un préalable à la conclusion d'accords de fournitures, si l'on veut préserver l'égalité de concurrence entre les opérateurs des Etats membres.

B. — L'état des discussions au Conseil.

Lors de sa session de Londres, en décembre 1981, le Conseil européen était parvenu à un accord sur la nécessité de promouvoir une politique active d'exportations agricoles, et sur « la prise en considération » par le Conseil d'accords-cadres pour la fourniture pluri-annuelle de produits aux pays importateurs.

Cependant, bien que le Conseil ait déjà procédé à plusieurs « tours de table » sur cette question, aucun accord ne semble en vue. Bien au contraire, le Conseil agricole a été saisi lors de sa session des 20 et 21 septembre d'un rapport du Comité spécial agriculture dont il ressortait que les divergences de vues entre Etats membres semblaient plutôt se creuser. Seule la France demeurerait favorable à la proposition de la Commission. La R.F.A. et la Grande-Bretagne maintiennent leur opposition de principe et les autres Etats membres, qui semblaient au départ se rallier à la position française, ont soulevé au cours des travaux du C.S.A. un certain nombre d'objections de principe et de difficultés techniques.

1° LA POSITION DES ETATS MEMBRES

a) La France appuie la position de la Commission, qui fait valoir que les accords pluriannuels de fourniture pourraient contribuer à stabiliser le marché communautaire et international, permettre aux exportateurs de la Communauté d'exploiter les programmes d'achat des pays acheteurs et faciliter l'écoulement de la production communautaire. La France — qui attache une particulière importance à l'équilibre de la balance agro-alimentaire communautaire, aussi bien en ce qui concerne le respect de la préférence communautaire que le développement des exportations — estime que des accords communautaires de fourniture pourraient offrir un cadre aux contrats bilatéraux qu'elle entend conclure afin de stabiliser ses courants d'exportation.

Les principaux arguments invoqués par la délégation française en faveur des contrats communautaires sont les suivants :

— ces contrats permettraient de concilier les avantages de la gestion quantitative des exportations et les préoccupations budgétaires de la Communauté dans le cadre d'un dispositif continu, souple et aisément contrôlable ;

— ils ne constitueraient pas une incitation à augmenter la production communautaire de produits agricoles dans la mesure où ils ne porteraient que sur une partie limitée des disponibilités exportables et sur des destinations très spécifiques ;

— les autres pays exportateurs (les U.S.A. notamment) ne pourraient revendiquer un quelconque préjudice économique étant donné que les éventuels Etats acheteurs sont des clients traditionnels de la C.E.E., et qu'ils recourent eux-mêmes à cet instrument.

b) La R.F.A. et la Grande-Bretagne maintiennent quant à eux leur opposition de principe à la conclusion 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. Il est par ailleurs probable que l'opposition manifestée par les Etats-Unis, qui multiplient leurs attaques contre la P.A.C. et n'entendent pas voir les exportations communautaires concurrencer leur politique commerciale agressive, et donc la crainte de voir se développer un nouveau contentieux C.E.E.-U.S.A. contribuent également à renforcer dans leur attitude la Grande-Bretagne et la R.F.A., dont l'agriculture est de toute façon peu orientée vers l'exportation.

c) Les autres Etats membres formulent des réserves et des objections qui s'appuient à la fois sur des considérations de principe, et sur des aspects techniques :

• en ce qui concerne l'opportunité même du recours aux accords-cadres, certaines délégations mettent en doute les bénéfices que la Communauté retirerait d'accords conclus avec des pays qui entretiennent déjà avec la C.E.E. des relations commerciales privilégiées, et qui pourraient exiger de payer « en nature » les produits fournis, c'est-à-dire en livrant en échange des produits méditerranéens concurrençant des productions communautaires déjà en difficulté.

Des craintes ont par ailleurs été exprimées sur les conséquences des accords-cadres sur certains marchés, par exemple celui des produits laitiers, où les exportations de la Communauté ont une influence dominante sur la formation des prix.

Enfin, la conclusion d'accords communautaires de fournitures agricoles pourrait provoquer des réactions politiques ou des mesures de rétorsion économique de la part des autres pays exportateurs.

• La mise au point de l'instrument proposé par la Commission semble soulever également de nombreux problèmes techniques :

— le plus important a trait aux facilités de crédit et de paiement, qui devraient être harmonisés, sauf à créer des distorsions de concurrence entre les exportateurs des Etats membres. Or cette harmonisation apparaît difficilement réalisable, pour des raisons tant politiques que techniques ;

— d'autres questions ont été évoquées, qui risquent de retarder la mise au point du projet : caractère et base juridique des contrats envisagés, nature et portée des engagements de la Communauté, répartition des compétences entre le Conseil et la Commission

dans la négociation des accords, liste des produits pouvant faire l'objet des accords (l'Italie et la Grèce réclament que les « produits méditerranéens » y soient inclus), gestion des accords...

2° LES DÉLIBÉRATIONS DU CONSEIL AGRICOLE DES 20 ET 21 SEPTEMBRE 1982

Au vu des divergences exprimées dans le rapport du C.S.A., le Conseil a une nouvelle fois reporté sa décision, certains ministres ayant même estimé qu'il n'y avait pas lieu de poursuivre l'examen de la proposition de la Commission. En définitive, le Comité spécial agriculture a reçu mandat de poursuivre l'étude du projet, la Commission devant, pour sa part, lui fournir des informations plus détaillées sur les avantages que la C.E.E. pourrait retirer de la conclusion d'accords pluriannuels et sur l'intérêt qu'ils pourraient susciter de la part des différents pays importateurs.

III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION △ADOPTÉES LE 6 OCTOBRE 1982

• Sur la nécessité de promouvoir une politique communautaire de développement des exportations agricoles et alimentaires,

La Délégation,

— prend acte du considérable accroissement des exportations communautaires de produits agricoles et alimentaires, et en particulier de l'ouverture de nouveaux marchés aux produits de l'agriculture européenne. Elle se félicite de résultats qui témoignent du dynamisme des producteurs de la Communauté et relève que la France réalise pour sa part le quart des exportations de la C.E.E. ;

— elle souligne toutefois l'importance et la persistance du déficit des échanges extérieurs dans ce secteur, et rappelle que les importations de la Communauté représentent plus du double de ses exportations ;

— elle insiste en conséquence sur la nécessité de parvenir à un équilibre plus satisfaisant de la balance commerciale pour ces produits et de valoriser le potentiel agricole et agro-alimentaires de l'Europe pour pallier les conséquences de la dépendance énergétique de la C.E.E., et contribuer au rétablissement de la prospérité économique et du plein emploi ;

— elle estime en conséquence que la mise en œuvre d'une politique volontariste d'exportation des produits alimentaires doit constituer un des axes de la réforme de la politique agricole commune.

• Sur l'intérêt du recours à la conclusion d'accords-cadres pluriannuels de fournitures agricoles,

La Délégation,

— relève que les grands pays exportateurs de produits agricoles recourent déjà à la formule des contrats pluriannuels de fourniture, qui facilitent l'action des opérateurs et répondent aux préoccupations des pays importateurs soucieux de la sécurité de leurs approvisionnements ;

— considère en conséquence que la Communauté ne pourra maintenir et consolider sa position exportatrice dans certaines régions du monde sans se doter des mêmes instruments que les autres grands producteurs mondiaux ;

— juge peu fondées les craintes exprimées par certains et selon lesquelles la conclusion d'accords pluriannuels de fourniture inciterait à la production d'excédents, ou serait génératrice de dépenses budgétaires supplémentaires ;

— estime au contraire que de tels accords contribueraient à améliorer la connaissance des débouchés par les producteurs et faciliteraient la gestion des exportations comme l'écoulement des surplus exportables ;

— souligne par ailleurs que la conclusion d'accords pluriannuels serait susceptible de développer et de régulariser la part prise par la Communauté dans les échanges mondiaux de certains produits de base, lui permettant ainsi d'accroître son influence sur les marchés de ces produits ;

— relève cependant que, pour utile qu'elle apparaisse, la conclusion d'accords-cadres pluriannuels de fourniture ne saurait constituer à elle seule une politique stable et active d'exportations agricoles, et que la Communauté devrait également se donner les moyens de mener une action commune dans les domaines du stockage, de la politique du crédit et de la promotion des exportations agricoles et alimentaires.

LA POLITIQUE COMMUNE DE LA PÊCHE

Rapporteur : M. Marcel Daumay, sénateur.

- I. — Des progrès limités.
- II. — Les problèmes de l'accès et de la répartition des ressources.
- III. — Conclusions de la Délégation adoptées le 8 décembre 1982.

En novembre 1980 déjà, votre Délégation avait adopté des conclusions soulignant les conséquences néfastes du retard pris dans la mise en œuvre de la politique commune des pêches, et espérant que, conformément aux termes de l'accord du 30 mai, l'Europe bleue puisse voir le jour au 1^{er} janvier 1981. Mais cette échéance a été de nouveau plusieurs fois reportée et nous sommes aujourd'hui à la veille de l'expiration de la période transitoire fixée par les Traités d'adhésion (31 décembre 1982), et sans doute d'un nouvel élargissement, sans qu'un accord à Dix ait pu être trouvé. Des progrès limités ont été enregistrés sur certains aspects de la future politique commune, mais les questions fondamentales de l'accès aux fonds de pêche et de la répartition des ressources restent bloquées par le veto d'un Etat membre, le Danemark ayant relayé le Royaume-Uni dans le rôle de l'opposant irréductible.

I. — DES PROGRÈS LIMITÉS

Cette année aura été marquée par de nouveaux retards dans les domaines tant de la réforme de l'O.C.M. pêche que de la conservation des ressources et de la politique structurelle, tandis que l'absence d'accord global pèse sur le développement des relations avec les pays tiers.

A. — La révision de l'organisation commune des marchés.

Ce n'est que le 29 décembre 1981 que le Conseil a adopté les propositions mises au point par la Commission en octobre 1981 pour la révision de l'O.C.M. des produits de la pêche prévue par un règlement modifié du 10 décembre 1970.

Ce règlement devait entrer en vigueur le 1^{er} juin 1982. Cependant, l'application de certaines de ses dispositions a dû être reportée en attendant l'intervention des mesures nécessaires.

1° LES PRINCIPES DE LA RÉVISION DE L'O.C.M.

Les principales modifications apportées par le règlement n° 3796/81, qui vont dans le sens des demandes présentées par le Gouvernement français, portent sur le renforcement de la protection du marché communautaire, l'extension du rôle des organisations de producteurs et la modification des règles d'intervention.

a) Le renforcement de la protection du marché communautaire.

L'ancien règlement ne prévoyait pas de mesures suffisantes pour faire face à un déséquilibre du marché dû à des importations à un prix inférieur aux prix communautaires. Le nouveau mécanisme prévoit une clause de sauvegarde couvrant l'ensemble

des espèces, la Commission étant tenue de se prononcer dans les vingt-quatre heures sur la demande d'un Etat membre et de prendre les mesures nécessaires en cas de perturbation du marché (art. 24).

D'autre part, si le prix d'un produit importé demeure inférieur, pendant trois jours consécutifs, au prix de référence communautaire, la Commission doit convoquer dans les trois jours le Comité de gestion, qui doit adopter, dans le même délai, les mesures de sauvegarde nécessaires (art. 21). Il est à noter que sur ce point les dispositions adoptées par le Conseil permettent une intervention plus rapide que le texte initialement proposé par la Commission, qui prévoyait une réunion du Comité de gestion dans les huit jours, et un délai supplémentaire de cinq jours pour l'intervention des mesures de sauvegarde.

b) L'instauration de nouvelles règles d'intervention.

Afin de diminuer l'importance des retraits, le nouveau texte instaure une certaine dégressivité de la compensation financière accordée aux organisations de producteurs en cas de retrait; elle sera inversement proportionnelle au pourcentage annuel des retraits (art. 13). De même, en vue de « responsabiliser » les organisations de producteurs, il est prévu que les indemnités versées aux producteurs associés seront supérieures de 2,5 % aux compensations communautaires.

D'autre part, des « primes de report » permettront d'éviter la destruction des retraits en finançant le stockage ou la transformation de certains produits.

c) L'accroissement du rôle des organisations de producteurs.

Afin de ne pas compromettre le résultat des efforts consentis par les organisations de producteurs pour la régularisation des marchés, les Etats membres pourront, conformément au souhait exprimé par la France, rendre obligatoires pour les non-adhérents les disciplines de commercialisation suivies par les producteurs organisés (art. 7).

2° L'ÉLABORATION DES RÈGLEMENTS D'APPLICATION

La mise en œuvre de certaines dispositions du nouveau règlement supposait un certain nombre de mesures d'application portant notamment sur :

- la compensation financière (art. 13);
- la prime de report (art. 14);
- les organisations de producteurs (extension des disciplines des aides au démarrage);
- les indemnités de compensation pour les producteurs de saumons et de homards (art. 18);
- les normes de commercialisation pour les nouvelles espèces;
- la mise en œuvre des dispositions en matière d'échanges.

La difficulté des négociations a retardé l'intervention de ces mesures, et le Conseil a adopté, lors de la session des 28/29 juin, un règlement repoussant au 1^{er} janvier 1983 l'entrée en vigueur des dispositions des articles 13 (compensation financière) et 14 (prime de report) du règlement du 29 décembre 1981. Ce n'est en effet que lors de sa session des 20 et 21 juillet, que le Conseil a pu parvenir à un accord sur la fixation de la compensation financière aux producteurs et des primes de report :

— la compensation financière ne pourra porter que sur 20 % au plus des prises annuelles, et son taux, fixé à 85 % du prix d'intervention pour les premiers 5 %, sera ensuite dégressif;

— deux régimes seront instaurés pour les primes de report destinées à faciliter le stockage ou la transformation des excédents : les primes « normales » pour la rascasse du nord, le cabillaud, le lieu noir, l'églefin, la crevette grise et le merlan, qui seront fixées par le Comité de gestion, et les primes spéciales pour la sardine et l'anchois, fixées à 100 E.C.U./tonne pour la congélation, 75 E.C.U./tonne pour le salage et 50 E.C.U./tonne pour les autres transformations, et dont le montant annuel sera plafonné à 5,3 millions d'E.C.U.

B. — Les mesures de conservation.

La politique de conservation des ressources (maillage des filets, contrôle des prises, matériels autorisés) a également subi les conséquences négatives de l'enlisement des négociations. Le Danemark s'était opposé, en octobre 1981, à la prorogation du règlement n° 2527/80 sur les mesures techniques de conservation, qui avaient été laborieusement adoptées « à titre provisoire » lors du Conseil du 29 septembre 1980 et reconduites depuis de trois mois en trois mois. Ce règlement avait été « remplacé » par des mesures nationales « coordonnées » par la Commission, solution fort peu satisfaisante et d'une efficacité douteuse. Au cours de cette année, le Conseil a cependant pu s'entendre — non sans discussions — sur de nouvelles mesures (maillage des filets, utilisation du chalut à perche), mais l'entrée en vigueur d'une politique communautaire de conservation reste suspendue à un accord sur l'ensemble. Il faut signaler toutefois l'adoption d'un règlement sur le contrôle des pêches des bateaux des Etats membres (règlement n° 2057/82 du 29 juin 1982) qui a pour objet d'harmoniser les dispositions nationales de contrôle de la pêche (inspection des bateaux, enregistrement des captures) et la communication des données à la Commission.

C. — La politique structurelle.

Le volet « structures » a fait l'objet de nouvelles propositions de la Commission portant sur des crédits globaux de 250 millions d'E.C.U. pour trois ans, consacrés notamment à des aides à la réduction temporaire ou définitive des activités (44 et 32 millions d'E.C.U.), à la construction et à la modernisation de la flotte (118 millions d'E.C.U.), à l'aquaculture (34 millions d'E.C.U.), à la pêche expérimentale (11 millions d'E.C.U.), aux entreprises communes (7 millions d'E.C.U.) et aux structures artificielles (4 millions d'E.C.U.).

Ces propositions n'ont pu être adoptées par l'ensemble des Etats membres, et la R.F.A. s'est opposée à l'adoption de nouvelles « mesures intérimaires », analogues à celles qui ont été adoptées tous les ans depuis 1978, d'un montant de 30 milliards d'E.C.U.

Seules ont donc pu être attribuées en 1982 les aides prévues par un règlement intérimaire de 1981 et qui avaient été inscrites en crédits d'engagement au budget de 1981 (25,4 millions d'E.C.U. sur les crédits du F.E.O.G.A.-orientation).

D. — Le volet externe.

Pour des raisons tant politiques — le veto de la Grande-Bretagne — que pratiques — il est difficile à la C.E.E. de négocier l'échange de droits de pêche qu'elle n'a pas fixés — le blocage du volet interne de la politique des pêches retentit aussi sur le volet externe, l'incapacité de décision du Conseil s'opposant à l'instauration de relations stables et durables avec les pays tiers comme elle s'oppose, sur le plan interne, à l'organisation de l'avenir du secteur de la pêche.

Cette incertitude est particulièrement préjudiciable aux négociations avec les pays du nord de l'Europe (Suède, Norvège, Finlande). En revanche, la C.E.E. a pu poursuivre sa politique d'accords avec des Etats africains, accords aux termes desquels la C.E.E. se voit accorder des droits de pêche en échange de compensations financières. Le Conseil a ainsi pu approuver en octobre dernier un accord de pêche avec la Guinée Conakry conclu le 10 août 1982, et la Commission a reçu mandat de négocier un accord avec la Guinée équatoriale. Cette politique correspond aux demandes de la France, qui souhaiterait que des accords soient également négociés avec le Ghana, le Gabon, São Tomé et Príncipe, l'Angola et le Cap-Vert.

II. — LES PROBLÈMES DE L'ACCÈS ET DE LA RÉPARTITION DES RESSOURCES

— De l'accord à 8 à l'accord à 9.

Après avoir échoué sur le veto britannique, les négociations au Conseil sont aujourd'hui bloquées par l'opposition tout aussi déterminée du Danemark.

Devant l'échéance de la période transitoire et la perspective, en l'absence d'accord, d'un libre accès généralisé aux eaux communautaires, la Grande-Bretagne s'est en effet finalement résignée à un compromis sur la question de l'accès. Le Danemark en revanche, qui dispose de la flotte la plus moderne d'Europe et d'une importante industrie de transformation, juge insuffisants les quotas proposés et est hostile aux limitations de la liberté d'accès aux zones de pêche. Il s'est en conséquence opposé au « paquet » élaboré lors de la session du Conseil des 25 et 26 octobre 1982.

L'intransigeance du gouvernement danois ne s'est pas démentie depuis et, à l'issue du Conseil pêche du 29 novembre, le Danemark a demandé une nouvelle période de réflexion — sans en préciser la durée. Dans l'intervalle, à la demande de la délégation britannique, un groupe d'experts sera réuni à partir du 6 décembre par la Commission afin de préparer les mesures nationales coordonnées que les Neuf sont convenus de prendre pour mettre en œuvre, à défaut d'accord communautaire, les termes du compromis du 25 octobre, mais sans y inclure les dernières concessions proposées au Danemark. La crainte de voir adopter des mesures nationales plus restrictives à son égard que les termes du « compromis à 9 » pourrait donc inciter le gouvernement danois à lever son veto.

A. — Le problème de l'accès.

1° LE RÈGLEMENT DU CONFLIT FRANCO-BRITANNIQUE

Depuis 1978, le différend sur l'accès aux fonds de pêche s'est cristallisé autour du contentieux franco-britannique. La Grande-Bretagne, désireuse de protéger ses ressources halieutiques (60 à 65 % du total C.E.E.), interprétait les traités d'adhésion comme lui reconnaissant des droits exclusifs dans la zone des 6 à 12 milles, et souhaitait pouvoir obtenir, en plus d'une exclusivité dans la zone des 12 milles, des droits préférentiels dans la zone des 50 milles. La France, pour sa part, demandait la sauvegarde de ses droits de pêche traditionnels dans les eaux britanniques.

Des contacts répétés entre les gouvernements français, anglais et irlandais au cours du premier semestre 1982 ont permis de rapprocher les positions en présence. La France s'est déclarée prête à admettre des dérogations au principe de la liberté d'accès dans la zone des 12 milles, et la Grande-Bretagne a accepté de négocier des possibilités d'accès tenant compte des « droits historiques ». Un accord s'était également fait jour sur la question de l'accès français au « box » au nord de l'Ecosse. Les propositions élaborées par la Commission ont largement repris les résultats de ces entretiens.

2° LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION ET L'OPPOSITION DANOISE

La proposition soumise par la Commission au Conseil s'analysait selon le dispositif suivant :

— du 1^{er} janvier 1983 jusqu'au 31 décembre 1992, maintien du régime dérogatoire au principe de l'égalité des conditions d'accès dans la zone des 0 à 12 milles. L'exercice des droits des Etats membres à l'intérieur de cette zone fait l'objet d'une annexe qui reprend les arrangements techniques auxquels sont parvenus les divers Etats membres et notamment les accords réalisés entre la France, le Royaume-Uni et l'Irlande ;

— mise en place pour une zone biologiquement sensible au-delà des 12 milles (« box » des Shetlands-Orcades) d'un système de licences visant à contrôler les activités de pêche, mais qui n'exclura pas les pêcheurs français ;

— après le 31 décembre 1992, reconduction automatique pour une nouvelle période dérogatoire de dix ans de ce régime, le Conseil ayant cependant la possibilité d'apporter des ajustements par un vote à la majorité qualifiée ;

— enfin, à l'issue de cette deuxième période dérogatoire (31 décembre 2002), le Conseil décide, à la majorité qualifiée, des dispositions qui pourraient suivre le régime existant.

Ce dispositif présente l'avantage, dans la perspective de l'élargissement, d'interdire à la flotte espagnole l'accès à des zones de pêche où elle n'a jamais exercé son activité.

Faute d'avoir obtenu un accès au box des Shetlands — qui ne fait pas partie de ses zones de pêche traditionnelles — le Danemark s'est refusé à cautionner ce compromis, en dépit des concessions proposées (réduction à l'est du « box » permettant l'accès dans la zone « libérée »). Le gouvernement danois entend en effet obtenir des licences dans le box des Shetlands-Orcades et les Neuf, en particulier la Grande-Bretagne, se refusent à accueillir cette demande, bien que les exigences danoises aient été réduites à sept licences.

B. — La répartition des ressources.

Depuis le début des négociations sur l'Europe bleue, les propositions successives de la Commission relatives à la fixation des T.A.C. (totaux autorisés de captures) et leur répartition entre les Etats membres (quotas) ont toujours donné lieu à des discussions serrées, chaque Etat membre étant soucieux de « réserver l'avenir » lors de la fixation de quotas susceptibles de constituer une base de référence pour les années ultérieures. Le résultat est à tout point de vue préjudiciable à la conservation des ressources, d'une part, parce qu'en l'absence de mesures communautaires obligatoires la limitation des captures est assez mal respectée et, d'autre part, parce que la Commission a dû constamment réviser en hausse ses propositions, les critères « socio-économiques » l'emportant décidément sur l'impératif de préservation des ressources halieutiques menacées par l'intensification des activités de pêche.

1° LA SITUATION ACTUELLE

Depuis 1980, en l'absence de politique commune, la C.E.E. ne dispose pas de règlement contraignant fixant les T.A.C. et les quotas, sauf dans les zones de pêche communes avec la Norvège.

Devant la carence du Conseil, la Commission avait décidé en juillet 1981 d'imposer unilatéralement le respect de ses propositions, considérées comme « légalement contraignantes » pour tous les Etats membres. Cette « décision » a été prorogée à plusieurs reprises, et le Conseil du 29 novembre vient de prolonger ce système une nouvelle fois, jusqu'au prochain Conseil du 21 décembre.

Cette pratique, si elle correspond à un « moindre mal », n'est à l'évidence guère satisfaisante. La Commission a pu constater en effet que les T.A.C. n'étaient pas toujours respectés et que les Etats membres se prêtaient d'assez mauvaise grâce aux contrôles prévus, qui résident essentiellement dans l'enregistrement et la déclaration des prises. Ainsi, le Danemark s'est attribué un quota de hareng à l'ouest de l'Ecosse, et la France n'a pas respecté les dispositions relatives à la notification régulière des prises prévues par le règlement 735/80 du 26 mars 1980. Et il n'est pas douteux que les inconvénients d'une exploitation quelque peu anarchique de fonds déjà surexploités s'aggravent avec le temps.

2° LES PROPOSITIONS ACCEPTÉES PAR LES NEUF

a) Les T.A.C. et les quotas 1982 acceptés par les Neuf.

Les propositions — plusieurs fois remaniées — de la Commission représentent un total de 1,40 million de tonnes équivalent cabillaud pour les sept espèces principales (1) (contre 1,25 million de tonnes équivalent cabillaud en juillet 1982).

La répartition selon les Etats membres, acceptée par neuf d'entre eux, s'effectuerait comme suit, compte tenu de toutes les propositions incluses les 26 octobre et 8 novembre derniers, et comparée à la moyenne des prises nationales 75/78 :

T.E. Cabillaud	Moyenne 1975-1978	Propositions 1982	Différence
Belgique	28.833	28.896	+ 13
Pourcentage	(1,89)	(2,06)	(+ 0,17)
Danemark	360.934	330.487	— 30,447
Pourcentage	(23,56)	(23,52)	(— 0,04)
France	211.023	182.733	— 28,290
Pourcentage	(13,78)	(13,00)	(— 0,78)
Allemagne	250.476	192.103	— 58,373
Pourcentage	(16,36)	(13,67)	(— 2,69)
Irlande	22.846	60.707	+ 37,861
Pourcentage	(1,49)	(4,32)	(+ 2,83)
Pays-Bas	106.501	100.708	— 5,793
Pourcentage	(6,95)	(7,17)	(+ 0,22)
Royaume-Uni	550.789	509.624	— 41,165
Pourcentage	(35,97)	(36,27)	(+ 0,30)
Total C.E.E.	1.531.452	1.405.260	— 126,192

Pour la répartition par espèce et par zone, les chiffres acceptés par les Neuf sont les suivants :

• Cabillaud :

— Kagerrat Skagerrak :

T.A.C. : 115.000 tonnes (R.F.A. : 90.000 tonnes - Danemark : 25.000 tonnes).

— Mer du Nord :

T.A.C. : 244.100 tonnes (R.F.A. : 31.700 tonnes - France : 10.750 tonnes - Pays-Bas : 28.250 tonnes - Belgique : 8.700 tonnes - Royaume-Uni : 114.700 tonnes - Danemark : 50.000 tonnes).

• Eglefin :

— Zone IV :

T.A.C. : 150.100 tonnes (R.F.A. : 8.000 tonnes - France : 12.200 tonnes - Pays-Bas : 1.200 tonnes - Belgique : 1.600 tonnes - Royaume-Uni : 117.100 tonnes - Danemark : 10.000 tonnes).

(1) Cabillaud, églefin, merlan, lieu noir, rascasse, plie et maquereau.

— Atlantique :

T.A.C. : 38.000 tonnes (R.F.A. : 100 tonnes - France : 4.200 tonnes - Royaume-Uni : 30.700 tonnes - Irlande : 3.000 tonnes).

• Lieu noir :

— Mer du Nord :

T.A.C. : 67.940 tonnes (R.F.A. : 15.000 tonnes - France : 35.300 tonnes - Pays-Bas : 150 tonnes - Belgique : 50 tonnes - Royaume-Uni : 11.500 tonnes - Danemark : 5.940 tonnes).

• Sole :

— Manche :

T.A.C. : 2.600 tonnes (France : 1.400 tonnes - Belgique : 700 tonnes - Royaume-Uni : 500 tonnes).

• Hareng :

— Sud de la mer du Nord :

T.A.C. : 68.000 tonnes (R.F.A. : 5.000 tonnes - France : 13.000 tonnes - Pays-Bas : 19.000 tonnes - Belgique : 5.000 tonnes - Royaume-Uni : 21.000 tonnes - Danemark : 5.000 tonnes).

— Ouest Ecosse :

T.A.C. : 66.200 tonnes (R.F.A. : 7.400 tonnes - France : 1.400 tonnes - Pays-Bas : 7.400 tonnes - Royaume-Uni : 40.000 tonnes - Irlande : 10.000 tonnes).

b) La position du Danemark.

Les propositions acceptées par les Neuf incluent des concessions non négligeables au Danemark, notamment sur les T.A.C. de cabillaud et d'églefin. La Commission a proposé en outre des mesures destinées à encourager les exportations de maquereaux vers le Danemark et à instaurer des « primes de pénétration » pour ce produit, afin de favoriser l'approvisionnement de l'industrie danoise de transformation.

Mais le Danemark juge ces propositions insuffisantes et persiste à réclamer un quota de 20.000 tonnes de maquereaux dans la zone ouest Ecosse, que les Neuf se refusent à lui accorder.

c) Les risques du blocage.

Le veto danois est désormais le seul obstacle à la mise en œuvre de la politique commune des pêches et à l'adoption non seulement des propositions relatives à l'accès et aux ressources, mais aussi de la politique structurelle et de la politique de conservation.

Les Neuf ont certes marqué jusqu'à présent leur détermination de se conformer, même en l'absence d'accord, aux propositions de la Commission, et d'adopter des mesures nationales coordonnées reprenant les termes du compromis d'octobre. Cette solution présente cependant des risques certains :

— le compromis sur l'accès risquerait d'être remis en cause par l'un ou l'autre des Etats membres et on peut par ailleurs se demander dans quelle mesure il serait opposable au Danemark — ou à un nouvel Etat membre ;

— la gestion des ressources et le contrôle des prises resteraient probablement aussi aléatoires qu'à présent ;

— la politique communautaire des structures, essentielle pour l'avenir des activités de pêche, ne pourrait être mise en œuvre ;

— enfin, les politiques « nationales » de conservation, même coordonnées, comportent des risques non négligeables de conflits et de discriminations : il suffit à cet égard d'évoquer le souvenir des différends franco-britanniques de ces dernières années (« guerre de la langoustine »).

III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 8 DÉCEMBRE 1982

• Sur les retards pris dans l'élaboration de la politique commune des pêches,

La Délégation,

— rappelle que les retards constatés dans la mise en place d'une politique communautaire des pêches ont de lourdes conséquences :

- sur la conservation de ressources halieutiques menacées par une exploitation intensive,
- sur l'avenir d'un secteur indispensable à l'équilibre économique des régions côtières, et dont la restructuration et le développement exigent un effort important, organisé et continu ;

— souligne que l'incertitude actuelle est particulièrement préjudiciable aux Etats membres qui, comme la France, réalisent la plus grande part de leurs captures dans les eaux communautaires non françaises, et où le maintien et le développement des activités de pêche représentent un enjeu essentiel pour certaines régions ;

— regrette que l'échéance fixée pour la mise en place de l'Europe bleue par l'accord du 30 mai 1980 n'ait pu être tenue.

• Sur les négociations en cours,

La Délégation,

— note qu'une nouvelle fois l'obstruction d'un seul Etat membre fait obstacle à l'aboutissement des négociations ;

— estime satisfaisants les termes du compromis auquel sont parvenus neuf Etats membres ;

— se félicite en particulier que la solution envisagée au problème de l'accès permette de sauvegarder les droits historiques des pêcheurs français ;

— regrette cependant, en ce qui concerne la répartition des ressources, que la part attribuée à la France soit légèrement inférieure en pourcentage à ses prises antérieures.

• Sur l'application du compromis à Neuf,

La Délégation,

— rappelle que la réalisation d'un accord à Dix conditionne non seulement le règlement des problèmes d'accès et de répartition des T.A.C., mais également la mise en œuvre de politiques communautaires des structures et de conservation des ressources ;

— s'inquiète de l'incertitude juridique et des risques de conflits qui pourraient résulter, en l'absence d'accord, du recours à des mesures nationales, et souligne les inconvénients pratiques, notamment en matière de conservation des ressources, d'une telle solution, qui ne saurait en tout état de cause constituer qu'un pis-aller ;

— note en particulier que l'absence de politique communautaire des pêches constituerait une difficulté supplémentaire dans les négociations relatives à l'élargissement de la Communauté.

CHAPITRE IV

SUR LA POLITIQUE DE LA RECHERCHE

LES PROBLÈMES ET LES PERSPECTIVES DE LA POLITIQUE COMMUNE DE LA RECHERCHE

Rapporteur : M. Adrien Gouteyron, sénateur.

- I. — Le cadre institutionnel et le contenu des actions communautaires.
- II. — Les nouvelles perspectives de la politique de la recherche.
- III. — Conclusions de la Délégation adoptées le 21 juillet 1982.

Porteuse de l'espoir de tous ceux qui, conscients du rôle du savoir dans la croissance, en font le moyen privilégié de restaurer une prospérité mondiale menacée par un environnement économique et naturel défavorable, la recherche scientifique et technologique est un impératif pour tous les pays européens.

Elle est une priorité nationale ainsi qu'en témoigne le vote dans notre pays de la loi d'orientation et de programmation qui confirme une volonté de redressement déjà amorcée depuis 1980.

Elle est également une nécessité pour l'Europe, comme le confirme la place que lui accorde la Commission dans son rapport en exécution du mandat du 30 mai 1981. A cet égard, elle apparaît comme un pôle essentiel d'approfondissement de la Communauté et donc un moyen privilégié de réalisation d'une Europe de la seconde génération.

« Or, sur ce plan, comme le constate la Commission, la Communauté prend sur les autres grandes puissances industrielles un retard dangereux. Elle peut le combler si, prenant conscience du caractère inévitable, mais aussi positif [du développement des technologies nouvelles], qui conduit à l'établissement de nouvelles relations industrielles et sociales, elle en tire les conséquences en engageant une action énergique et rapide. »

Dans ces conditions, l'ambition de la Communauté doit alors, selon la Commission, être d'intensifier les programmes de recherches déjà entrepris, mais encore de développer une stratégie globale permettant d'assurer à la fois l'harmonisation des politiques nationales et leur renforcement par la réalisation, à l'échelon communautaire, d'actions communes originales.

Telle est également l'approche qu'a retenue la Commission énergie-recherche de l'Assemblée des Communautés européennes, qui va proposer une résolution sur les problèmes et les perspectives de la politique commune de la recherche (1).

Les délibérations du Conseil « Recherche » du 30 juin qui ont porté sur le programme cadre des activités scientifiques et techniques communautaires pour les années 1980 ainsi que sur des programmes pluriannuels concernant le Centre commun de recherche et les nouvelles technologies de l'information, marquent, dans cette perspective, un tournant dans la politique des Communautés. Comme l'a souligné M. E. Davignon « une page est tournée en matière de stratégie de recherche dans la Communauté : on est sorti désormais

(1) PE 74527/révisé.

de l'approche fragmentaire qui caractérisait la recherche-développement au niveau de la Communauté dans le passé pour se lancer dans les objectifs qui tiennent compte des vraies priorités et qui permettent une meilleure articulation entre les projets nationaux communautaires et internationaux... Cela devrait permettre aux chercheurs européens d'être encouragés à coller davantage à l'actualité. L'époque est en effet révolue, où l'on se contentait en Europe de parler de recherche tous les quatre ans et encore, uniquement sous un angle essentiellement budgétaire ».

*
**

Dans ces conditions, il convient donc, d'une part, de faire le point des actions engagées après en avoir rappelé le cadre juridique et financier, et d'autre part de dresser, sur la base de nouvelles orientations amorcées lors du Conseil du 30 juin 1982, les perspectives d'une véritable politique commune de l'Europe face au défi technologique international.

I. — LE CADRE INSTITUTIONNEL ET LE CONTENU DES ACTIONS COMMUNAUTAIRES

Les initiatives européennes se sont développées, dans un premier temps, pour l'essentiel en dehors du traité C.E.E. proprement dit, soit qu'elles résultent d'accords ad hoc comme la convention sur l'Agence spatiale européenne de 1975, soit qu'elles se soient fondées sur des traités sectoriels tels que ceux de la Communauté européenne du charbon et de l'acier ou de l'Euratom.

Le traité de fusion de 1965 a créé la dynamique unitaire qui, si elle n'a pas fait disparaître la diversité du fondement juridique de l'action des Communautés en matière de recherche ou ne s'est pas traduite par une clarification de son régime financier, a conduit à la définition d'objectifs généraux pour une politique commune.

Le bilan des programmes de recherche engagés suppose cependant que soient rappelées les structures institutionnelles et les procédures dans le cadre desquelles ils sont réalisés.

A. — LES FONDEMENTS JURIDIQUES

Jusqu'en 1974, date où le Conseil des Ministres a finalement arrêté un premier programme d'action, la Communauté n'avait pas de compétence de principe pour l'ensemble de la recherche mais des compétences partielles assez disparates. Les grands domaines où s'étaient développées les premières actions communes étaient :

- le charbon et l'acier (art. 55 du Traité C.E.C.A. du 18 avril 1951) ;
- l'énergie nucléaire (art. 2, 4 à 11 du Traité Euratom du 25 mars 1957) ;
- l'agriculture (art. 41 du Traité C.E.E.).

L'article 55 du Traité C.E.C.A. dispose en effet que :

« 1. La Haute Autorité doit encourager la recherche technique et économique intéressant la production et le développement de la consommation du charbon et de l'acier, ainsi que la sécurité du travail dans ces industries. Elle organise, à cet effet, tous contacts appropriés entre les organismes de recherche existants.

« 2. Après consultation du Comité consultatif, la Haute Autorité peut susciter et faciliter le développement de ces recherches :

- « a) soit en provoquant un financement en commun par les entreprises intéressées ;
- « b) soit en y consacrant des fonds reçus à titre gratuit ;

« c) soit, après avis conforme du Conseil, en y affectant des fonds provenant des prélèvements prévus à l'article 50, sans, toutefois, que le plafond défini au paragraphe 1 dudit article puisse être dépassé.

« Les résultats des recherches financées, dans les conditions prévues en b et c, sont mis à la disposition de l'ensemble des intéressés dans la Communauté.

« 3. La Haute Autorité émet tous avis utiles à la diffusion des améliorations techniques, notamment en ce qui concerne les échanges de brevets et la délivrance des licences d'exploitation. »

Quant au Traité Euratom, il est plus net encore dans l'affirmation des compétences des instances communautaires, puisqu'il prévoit, notamment, que celles-ci ne se contentent pas de promouvoir et de faciliter les recherches mais qu'elles peuvent les compléter.

A la différence des Traités C.E.C.A. et Euratom, le Traité C.E.E. n'a pas expressément fait référence à la compétence des institutions communautaires en matière de recherche.

Seul, l'article 41, ci-dessous, y fait allusion en ce qui concerne la recherche agronomique qui pourrait faire l'objet d'une coordination efficace ; il dispose :

« Pour permettre d'atteindre les objectifs définis à l'article 39, il peut notamment être prévu dans le cadre de la politique agricole commune :

« a) une coordination efficace des efforts entrepris dans les domaines de la formation professionnelle, de la recherche et de la vulgarisation agronomique, pouvant comporter des projets ou institutions financés en commun,

« b) des actions communes pour le développement de la consommation de certains produits. »

Les préoccupations de recherche firent d'abord leur apparition avec la création, en 1964, au sein du Comité de politique à moyen terme, d'un groupe de travail « Politique de la recherche scientifique et technique » couramment appelé « P.R.E.S.T. », groupant des experts nationaux, dont les travaux et les recommandations de 1969 constituèrent l'embryon d'une politique globale.

Au cours des années qui suivirent, la Commission finit par faire admettre par toutes les délégations que le fondement juridique d'une intervention des Communautés pouvait être trouvé dans l'article 235 du Traité C.E.E. qui prévoit que :

« Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du Marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, prend les dispositions appropriées. »

S'il est en effet vrai que le Traité n'a pas doté la Communauté de pouvoirs d'actions spécifiques, le développement harmonieux des activités économiques, l'expansion continue et équilibrée et le relèvement accéléré du niveau de vie, sont bien, selon l'article 2, des objectifs fondamentaux de la Communauté.

C'est sur ces fondements incertains qu'ont pu être prises, en janvier 1974, quatre résolutions du Conseil adoptées à la suite d'un accord de principe acquis au Sommet de Paris en 1972.

Il s'agit, notamment, aux termes de la résolution du 14 janvier 1974 relative à la coordination des politiques nationales et à la définition des actions d'intérêt communautaire dans le domaine de la science et de la technologie, d'aboutir :

— à la coordination des politiques nationales dans le but :

- d'éliminer les doubles emplois inutiles et les parallélismes injustifiés dans les programmes nationaux,
- d'éviter le développement d'orientations divergentes qui iraient à l'encontre des intérêts des Etats membres,
- d'accroître l'efficacité, ou de réduire les coûts, des actions nationales et communautaires par un partage des tâches ou, éventuellement, par une concentration des ressources ou des équipes,

• d'harmoniser progressivement les procédures d'élaboration et de mise en œuvre des politiques scientifiques dans la Communauté ;

— à la définition et à la mise en œuvre des actions d'intérêt communautaire, compte tenu des possibilités de participation de pays tiers, notamment européens.

La résolution du 14 janvier 1974 sur un premier programme d'action des Communautés européennes dans le domaine de la science et de la technologie donne d'ailleurs une définition très large des compétences de la Communauté en précisant « qu'à l'exception des domaines qui touchent à des secrets militaires ou industriels, aucun domaine d'action touchant à la science et à la technologie ne doit être exclu *a priori* ».

Cette évolution s'est accompagnée d'une adaptation du régime financier qui reste cependant non dépourvu d'ambiguïtés.

B. — Le régime financier.

Depuis qu'ils ont été, en 1971, incorporés dans le budget général, les crédits de recherche et d'investissement ont perdu une bonne part de leur originalité.

Le budget est la traduction de programmes de recherche, ceux-ci sont proposés par la Commission après consultation de divers organes consultatifs (*infra*) et notamment du « Comité de la recherche scientifique et technique » dit C.R.E.S.T.

Bien que la procédure d'approbation des programmes de recherches et d'enseignement d'Euratom, telle qu'elle résulte de l'article 7/C.E.E.A., ne le prévoit pas expressément, la Commission demande également l'avis de l'Assemblée sur ces propositions. La consultation de celle-ci sur les propositions de programmes de recherches basés sur l'article 235/C.E.E. pour les actions non nucléaires est, par contre, obligatoire. Les programmes arrêtés finalement par le Conseil mentionnent les moyens nécessaires pour leur réalisation, leur budget et fixent les crédits et le personnel effectivement autorisés chaque année. De ce fait, le budget ne peut guère qu'être une mise en forme annuelle, ce qui a provoqué la querelle sur le « caractère indicatif » des programmes et des plafonds. Celle-ci est en principe réglée par la déclaration commune des présidents du Conseil, de la Commission et de l'Assemblée sur les procédures budgétaires du 30 juin 1962.

En effet, un compromis est intervenu sur la question des plafonds fixés par les règlements de base pour les programmes de recherche mais également pour d'autres dépenses : Fonds régional, etc. Il comporte deux points :

— les plafonds fixés dans les règlements existants seront respectés ;

— à l'avenir, il a été convenu que doivent être évitées la fixation de montant maxima par voie de règlement de même que l'inscription dans le budget de montants se situant au-dessus des possibilités réelles d'exécution.

En principe, les dépenses de recherche sont considérées comme non obligatoires, arrêtées par l'Assemblée alors même qu'elles résultent de programmes fixés par le Conseil. Il y a là une certaine ambiguïté car il s'avère que le Conseil a le dernier mot car sans programme la Commission ne peut, la plupart du temps, agir.

Les crédits de recherches et d'investissement sont classés, au chapitre 33 du budget, en fonction de la destination des dépenses telles qu'elles résultent des décisions de programme. Chaque poste correspond en principe à un objectif de recherche et celui-ci comporte parfois plusieurs actions réunissant sur une seule ligne budgétaire la totalité des moyens nécessaires à la réalisation de l'objectif considéré, à savoir les crédits de personnel, de fonctionnement administratif et technique, les crédits d'investissement et de contrats, etc.

Dans une annexe au budget figure un « tableau de correspondance » ventilant les crédits du chapitre 33 à la fois par action de programme, c'est-à-dire par destination des dépenses et, en même temps, par nature des dépenses. Elle comporte, en outre, pour chaque action de recherche, un échéancier indicatif retraçant la dotation financière globale, les tranches de crédits ouvertes ainsi que le rythme prévu pour l'utilisation des crédits d'engagement et de paiement pendant toute la durée du

programme. Ces échéanciers, établis d'abord en vue d'évaluer les plafonds financiers des programmes, sont aménagés chaque année en fonction de la réalisation des recherches en question.

Enfin, pour la gestion des crédits de recherches et d'investissement, le règlement financier prévoit en dehors du budget lui-même des « plans financiers », pour le Centre commun de recherche et la réalisation d'actions dites indirectes dont il va être question dans l'analyse des structures institutionnelles et des procédures d'intervention.

Ainsi, c'est sur cette base juridique diversifiée qu'ont pu être mises en place des structures et lancées des actions spécifiques qui donnent à la Communauté un poids non négligeable au sein du potentiel européen de recherche.

C. — Structures et procédures.

La politique de recherche commune résulte d'un processus décisionnel nécessairement complexe et est mise en œuvre au moyen de procédures d'intervention différenciées selon la nature des moyens dont dispose la Communauté.

Le Conseil décide sur proposition de la Commission, à l'intérieur de laquelle un membre, actuellement M. E. Davignon, est plus particulièrement chargé de la recherche et de la science. La Commission arrête toutefois ses propositions en tant que collège.

La Commission est assistée par tout un réseau de comités dans lesquels siègent de hauts fonctionnaires des Etats membres et de la Commission ainsi que des scientifiques et des experts. Le comité le plus important est le Comité pour la recherche scientifique et technique (C.R.E.S.T.), qui assiste à la fois le Conseil et la Commission. Ce comité compte deux fonctionnaires de la Commission de la Communauté européenne et dix-huit hauts fonctionnaires gouvernementaux compétents et responsables des neuf Etats membres. La Commission est également assistée par le Comité européen de la recherche et du développement (C.E.R.D.). Celui-ci réunit des personnalités connues de tous les secteurs de la science et de la technologie, désignées à titre personnel. Il existe en outre, au stade de la préparation et au stade de la mise en œuvre, un grand nombre de comités spécialisés, notamment pour l'énergie nucléaire, la recherche sur la fusion, la recherche agricole, le centre commun de recherche, etc.

Les propositions de la Commission sont soigneusement sélectionnées en fonction de critères d'efficacité interne et d'adéquation aux objectifs communautaires. La Commission précise cependant que « ces critères ne sont pas toujours les seuls facteurs pris en considération lors d'une décision. Il n'est ainsi pas rare que d'autres questions politiques interviennent également ».

Trois procédures sont utilisées pour la mise en œuvre des travaux de recherche :

- l'action directe par le Centre commun de recherche (C.C.R.) ;
- l'action indirecte par la procédure d'appel d'offres pour des contrats de recherche ;
- l'action concertée dont la Communauté établit le cadre, la définition des mesures concrètes et leur mise en œuvre étant confiées aux Etats membres.

La Communauté dispose d'un organe d'exécution, le Centre commun de recherche, qui résulte de la transformation en 1970, à l'issue d'une grave crise qui menaçait l'existence même de l'Euratom, du Centre commun de recherche nucléaire. Depuis lors le C.C.R. a décidé de diversifier ses activités et, aujourd'hui, la recherche nucléaire ne représente plus que 50 % de ses travaux. Le Centre commun de recherche se consacre actuellement à six secteurs essentiels :

- a) la sécurité nucléaire et le cycle du combustible,
- b) les énergies nouvelles, surtout l'énergie solaire,
- c) l'étude et la protection du milieu,
- d) les mesures nucléaires,
- e) un support aux activités sectorielles de la Commission de la C.E.E.,
- f) l'exploitation de grandes installations.

Il comporte quatre établissements situés à Ispra en Italie, à Geel en Belgique, à Petten aux Pays-Bas et à Karlsruhe en R.F.A. Ses effectifs sont de 2.038 agents.

La Communauté joue un rôle également en favorisant la coordination des recherches nationales dans le cadre d'actions concertées et en subventionnant certains travaux dans le cadre de contrats de recherche. Certaines activités de recherche de la Communauté s'effectuent par le biais de contrats de recherche conclus avec des équipes de chercheurs, des instituts ou des laboratoires nationaux. La Communauté ne couvre généralement que 50 % des frais, le reste étant supporté par les partenaires nationaux. Ces actions indirectes doivent généralement faire l'objet d'un appel d'offres, publié au *Journal officiel* des Communautés européennes, et auquel toutes les entreprises privées ou publiques intéressées des Etats membres peuvent participer.

Les programmes de recherche de l'action indirecte visent à rassembler les meilleures équipes de chercheurs des pays de la Communauté. Les programmes sont préparés par la Commission de Bruxelles. Les chercheurs gardent leur statut national ; ce n'est que dans des cas exceptionnels (programmes « biologie » et « fusion ») que des scientifiques de la Communauté participent à des travaux dans les différents laboratoires nationaux.

Ces procédures sont mises en œuvre sur la base de programmes pluriannuels sectoriels.

D. — Les programmes de recherche.

Il existe des programmes d'actions dans la plupart des domaines de la recherche de pointe, ainsi que pour certains secteurs industriels sensibles, qu'il s'agisse des nouvelles technologies ou de la sidérurgie.

En ce qui concerne la fusion nucléaire, le Conseil a finalement adopté, en mars 1980, le programme communautaire de recherche 1979-1983.

Reprenant les deux dernières années du programme précédent 1976-1980, ce programme, auquel participent la Suisse et la Suède, est doté pour les actions hors J.E.T. (Joint European Torus) d'un plafond de 190,5 millions d'E.C.U., tandis que pour le projet J.E.T. lui-même, le plafond de la contribution communautaire pour la phase de construction dans les performances de base est fixé, au départ, à 145 millions d'E.C.U.

La réalisation du projet J.E.T. reste confiée à l'Entreprise commune constituée en 1978 par décision du Conseil, tandis que les actions hors J.E.T. sont exécutées par voie de contrats d'association avec les organisations spécialisées des Etats membres, de la Suisse et de la Suède ; les travaux bénéficient également de l'apport du C.C.R. en matière de technologie de la fusion. L'ensemble des activités « fusion » de la Communauté, de la Suisse et de la Suède sera coordonné par le « Comité consultatif pour le programme fusion », remplaçant les anciens comités consultatifs en la matière.

Plusieurs résultats scientifiques originaux ont été obtenus concernant notamment le confinement, la purification et le chauffage par ondes à haute fréquence des plasmas ; ils confirment la place que la Communauté occupe mondialement aux côtés des Etats-Unis, de l'U.R.S.S. et du Japon. Elle participe d'ailleurs avec ces pays à un effort organisé par l'Agence internationale de l'énergie atomique (A.I.E.A.) et visant à définir les caractéristiques du projet I.N.T.O.R., dispositif destiné à démontrer la faisabilité technique de production d'énergie à partir de la fusion.

L'adoption du nouveau programme 1982-1986 a été retardée pour tenir compte des observations du Parlement européen. Ses options stratégiques seraient les suivantes :

— il faut concentrer l'effort sur la ligne Tokamak, qui constitue à l'heure actuelle la ligne la plus avancée sur le chemin qui mène vers la construction d'une centrale à fusion ;

— un effort raisonnable devra également être déployé, dans le cadre des ressources disponibles, en vue du développement des procédés alternatifs de fusion thermonucléaire, tels le stellarator ;

— il faut préparer la conception du N.E.T. (Next European Torus) qui devrait constituer le pas intermédiaire entre le J.E.T. (actuellement en construction à Culham au Royaume-Uni) et le D.E.M.O., à savoir le futur réacteur pilote à fusion.

Sur le plan financier, la Commission a proposé une enveloppe pour les cinq années 1982-1986 de 680 millions d'E.C.U., dont 355 millions pour le seul J.E.T. et 325 pour le programme général « fusion ».

Dans le domaine de la **fission nucléaire**, la Communauté se montre particulièrement active, notamment en ce qui concerne le retraitement des combustibles et le stockage des déchets :

- la définition des éléments fondamentaux de stratégie nucléaire et d'actions communautaires à mettre en œuvre dans les secteurs du retraitement des combustibles irradiés, des déchets radioactifs et des réacteurs surrégénérateurs à neutrons rapides, résulte de l'adoption, en février 1980, de quatre résolutions et d'une décision par le Conseil. C'est ainsi qu'a été notamment créé le Comité consultatif *ad hoc* pour le « retraitement des combustibles nucléaires », qui a pour tâche de faciliter la convergence des intérêts des promoteurs et des utilisateurs de ce type de service dans la Communauté ; ainsi a été également adopté un plan d'action (1980-1982) sur les déchets radioactifs. Comme le proposait la Commission, le Conseil a marqué son intérêt pour maintenir ouverte l'option des surrégénérateurs dans la Communauté, et a invité la Commission à examiner les formes possibles de soutien communautaire aux initiatives des Etats membres intéressés ;

- la recherche et développement en matière de gestion et stockage des déchets radioactifs a fait l'objet du deuxième programme quinquennal (1980-1984) d'action indirecte, adopté en mars 1980, doté d'un plafond d'engagements de 43 millions d'E.C.U.

Dans le domaine des énergies nouvelles, l'année 1980 a permis la mise en train effective du deuxième programme quadriennal (juillet 1979-juin 1983) d'actions indirectes dans le domaine des énergies nouvelles (solaire, géothermique et hydrogène), des économies d'énergie et de l'analyse des systèmes. 450 propositions de contrat à exécuter à frais partagés ont été sélectionnées ; elles totalisent une contribution communautaire d'environ 50 millions d'E.C.U.

Le Conseil a adopté en mars 1982 le **programme pluriannuel de Recherche développement** dans le domaine des **matières premières** pour les années 1982 à 1985 que notre Délégation a analysé en détail dans ses conclusions de janvier 1982. La dotation financière prévue atteint 54 millions d'E.C.U. sur quatre ans.

Enfin, le dernier Conseil recherche a abouti à un accord de principe sur un programme dans le domaine de la recherche en médecine et en santé publique dont la dotation serait de l'ordre de 13,3 millions d'E.C.U.

*
* *

Ainsi, en définitive, la Communauté s'est progressivement donné les moyens de stimuler de façon significative la recherche dans certains domaines stratégiques.

La Communauté n'est pas seulement un foyer de recherche scientifique et technique particulièrement dynamique ; elle a également contribué à la réalisation d'actions de recherche, qui, si elles ne trouvent pas toujours leur fondement dans le droit communautaire, doivent leur développement à l'impulsion de la Communauté.

De fait, au début des années 1970, il s'est fait sentir le besoin de déborder, sur le plan de la recherche, le seul cadre communautaire. C'est ainsi qu'a été créé le groupe de coopération scientifique et technique, C.O.S.T. Il ne s'agit pas d'une organisation internationale au sens du droit international, mais plutôt d'un « club » qui poursuit des buts clairement définis.

Il trouve son fondement juridique dans des échanges de lettres (1) entre le Président du Conseil des Communautés et les ministres des Affaires étrangères des Etats invités, ainsi que dans une résolution générale des ministres participants de novembre 1971.

A l'heure actuelle, les pays participants sont, en plus des dix Etats membres des Communautés : l'Autriche, la Finlande, la Norvège, le Portugal, l'Espagne, la Suède, la Suisse, la Turquie et la Yougoslavie.

(1) Du 4 novembre 1969 et du 24 juillet 1970.

Dans le cadre de cette conférence, la coopération s'appuie sur des conventions, des accords internationaux ou sur de simples déclarations communes d'intention sans effets juridiques obligatoires.

Une quarantaine d'actions sont actuellement en cours de réalisation au sein du C.O.S.T. pour un budget de plus de 0,3 million d'E.C.U.

Ainsi, avant même que ne soit proposé de lui donner une nouvelle impulsion dans le cadre du mandat du 30 mai 1980, la politique communautaire de recherche a été considérée comme une priorité pour l'Europe.

II. — LES NOUVELLES PERSPECTIVES DE LA POLITIQUE DE LA RECHERCHE

La nouvelle stratégie communautaire définie à la suite des propositions faites dans le cadre du mandat du 30 mai 1980 constitue l'approfondissement d'une politique, dont l'ambition avouée est d'assurer une meilleure intégration du système du potentiel de recherche européen.

Déjà, le 25 juillet 1980, la Commission avait transmis au Conseil une communication assortie d'un rapport sur les **priorités et l'organisation de la politique commune** dans lesquels elle proposait de :

— concentrer 80 % des dépenses communautaires de recherche pour la période 1981-1985 sur les domaines de priorité absolue : énergie, matières premières, environnement, agriculture et certains secteurs industriels ;

— regrouper les programmes d'actions indirectes et concertées dans des programmes sectoriels ;

— rationaliser les structures en introduisant de façon systématique le recours aux « programmes glissants » ;

— resserrer, dans les domaines où coexistent les deux types d'actions communautaires de recherche, les liens entre actions directes, exécutées par le Centre commun de recherche (C.C.R.), et actions indirectes, exécutées par contrats à frais partagés entre la Commission et de nombreux organismes dans la Communauté.

C'est donc dans cette perspective qu'il faut évoquer une relance de la politique européenne de la recherche qui traduit la volonté de la Commission de permettre à la Communauté de relever les défis technologiques des années 1980. !

A. — La Communauté face au défi technologique international.

Comme le souligne le rapporteur — M. Linkhor — de la commission de l'énergie et de la recherche de l'Assemblée parlementaire des Communautés, la politique européenne de la recherche est placée devant deux grands défis :

— L'explosion des coûts afférents aux travaux de recherche aggrave les problèmes budgétaires des Etats membres ; elle conduit le rapporteur à préconiser des économies en répartissant autrement les dépenses de recherche entre les institutions nationales et les institutions européennes, ce qu'il qualifie de « large européisation » des grands projets de recherche.

— L'Europe doit apporter une réponse au défi industriel lancé par les Etats-Unis et le Japon. Le rapport note d'ailleurs que l'avance de ces deux pays réside surtout dans la capacité de ces deux nations à mettre en pratique et à transformer en processus industriel les résultats de leurs recherches.

Face à ces défis, force est de constater que l'Europe n'est pas, malgré les efforts accomplis, en position favorable.

Mieux que tout développement économique, le tableau suivant fait apparaître que les insuffisances européennes ne sont pas dues à un manque d'hommes ou de moyens.

Pays	Dépenses de recherche totales (D.I.B.R.D.) (*)	Dépenses publiques de R. et D. (D.I.B.R.D.) (*)	D.I.B.R.D. P.I.B. (en pourcentage)	Effectifs totaux de R. et D.	Chercheurs et ingénieurs	Nombre d'habitants (en millions)
	(En millions d'E.C.U.)					
Eur. 9	39.500	19.405	2	1.100.000	370.000	260
Japon	15.160	6.560	2	619.000	363.000	113
U.S.A.	43.370	22.030	2,3	1.520.000	659.000	230

(*) D.I.B.R.D. : Dépenses intérieures brutes de recherche-développement.

(1) Comparaison établie à partir des données recueillies par le groupe statistique du C.R.E.S.T. et les services scientifiques de l'O.C.D.E. et de l'Unesco.

La Commission explique ainsi cette relative insuffisance :

- l'évolution trop lente des structures d'organisation de la recherche publique, en particulier universitaire ;
- la trop grande identité des activités publiques de R. et D. et, partant, la dispersion des efforts ;
- l'absence de conditions favorables au développement des recherches portant tant simultanément sur plusieurs secteurs d'activités, et à la valorisation des résultats de la recherche de base comme de la recherche appliquée ;
- le manque de relations suffisantes entre la recherche publique et l'industrie.

Ceci se traduit par une certaine baisse de l'efficacité du système de recherche européen et parfois par une inadéquation de l'offre scientifique à la demande (gouvernementale, industrielle, sociale).

Cette situation requiert, selon la Commission, la définition d'une stratégie globale capable de valoriser des actions communautaires d'une ampleur limitée.

En définitive, les dépenses publiques de recherche effectuées par la Communauté des Neuf ont atteint en 1979 la valeur nominale de 16,7 milliards d'U.C.E. et en 1980, 19,4 milliards d'U.C.E.

On doit souligner qu'environ un quart de ces dépenses concerne la défense nationale. Le taux de croissance réel de ce financement s'est élevé en moyenne annuelle entre 1970 et 1979 à 0,5 %.

Dans ce total, la part revenant à la recherche communautaire a atteint 284 millions d'U.C.E. durant l'année 1980, ce qui signifie que la part de la recherche communautaire dans le total des dépenses publiques de recherche pour l'Europe des Neuf s'élève seulement à 1,5 % environ. Dans certains secteurs, ce taux est, il est vrai, nettement supérieur, ce qui s'explique simplement par la concentration des subventions communautaires dans un nombre restreint de branches.

Après avoir connu entre 1973 et 1980 une progression d'année en année, ces dépenses ont régressé en 1980/1981. L'année 1982 sera marquée par une nouvelle augmentation grâce aux seuls crédits consacrés à la recherche sur la fusion thermonucléaire :

**CRÉDITS DE PAIEMENT AU TITRE DE LA R. ET D.
DANS LE BUDGET COMMUNAUTAIRE ENTRE 1974 ET 1982**

(En millions d'U.C.E.)

		Dont reportés	Echus cette année
1974	84	14	3
1975	101	22	1,5
1976	135	33	18
1977	183	70	7
1978	195	100	25
1979	196	76	16
1980	277	110	0,6
1981	249		
1982	338		

Le fléchissement observé en 1981, de même que les difficultés constatées en général dans la mise en œuvre des dépenses, s'expliquent en partie par le caractère tardif des décisions du conseil des ministres. C'est notamment le cas pour les actions indirectes. Il est d'ailleurs préoccupant de constater la faiblesse des crédits utilisés au regard des inscriptions.

Secteurs prioritaires	Pourcentage du budget R. et D. total
1. Energie	72
2. Matières premières	2,3
3. Environnement	8,4
4. Agriculture	1,1
5. Secteurs industriels	9,7
Total 1 + 2 + 3 + 4 + 5	93,5
6. Autres	6,5
Total (budget R. et D. 1979)	100

L'affectation de ces moyens peut être rappelée comme suit :

On remarquera la part importante prise par l'énergie dans les actions communautaires.

Il y a là un déséquilibre que traduisent certaines réticences des Etats membres et, notamment, des plus importants d'entre eux qui voient dans la politique de la recherche un instrument essentiel de leur politique industrielle et, partant, un facteur décisif, à moyen terme, du maintien de la compétitivité nationale et donc de l'emploi national.

La Commission espère vaincre ces attitudes souvent restrictives en proposant l'adoption d'une stratégie commune globale.

B. — Vers une stratégie globale.

La politique préconisée par la Commission a pour but de valoriser l'acquis communautaire et d'exploiter au mieux les avantages offerts par la discussion communautaire. A cet effet, elle propose de retenir quelques thèmes directeurs pour le choix des actions recherche et développement qui seront développées à plus longue échéance : agriculture, secteurs industriels tels que la chimie ou l'automobile, problèmes des pays en voie de développement.

Mais l'élément essentiel de cette stratégie est l'élaboration d'un **programme cadre** couvrant l'ensemble de la recherche communautaire. Il contribuera à clarifier les choix entre action nationale, action internationale et action communautaire, facilitera la réorientation des priorités en fonction des changements à moyen et long terme et simplifiera le choix de projets d'action commune. A titre d'élément secondaire, la stratégie comportera une politique d'impulsion visant à tirer le meilleur parti possible du potentiel de recherche européen.

L'élaboration d'un tel programme cadre avait été proposée par la Commission dans un document d'octobre 1981 sur le nouvel essor des politiques communes, suite au mandat du 30 mai. Le Conseil du 8 mars 1982 avait réservé un accueil favorable aux options politiques de base ainsi qu'à la grille d'objectifs scientifiques qui leur sont associés. Le 30 juin 1982 ils ont convenu que la Commission présenterait, pour novembre 1982, un programme complet.

Au cours des prochaines années, la Commission a l'intention de provoquer cette relance, d'une part, dans le cadre des ressources budgétaires de la Communauté qui sont déjà disponibles (en particulier grâce à une utilisation accrue des ressources existantes) et, d'autre part, en demandant au Conseil des ressources supplémentaires. La Commission estime, à cet égard, qu'il faut envisager, d'ici à 1986, le doublement en terme réel de l'enveloppe budgétaire actuelle.

« En rationalisant les procédures de révision existantes, et en les regroupant sous la forme d'une procédure annuelle, la nouvelle stratégie fera de la recherche communautaire un instrument plus souple et mieux adapté à la réalisation des objectifs socio-économiques de la Communauté. » La Commission souhaite que le Conseil recherche se réunisse deux fois par an au minimum.

« S'agissant du soutien et de la coordination des activités nationales, la préférence devrait être donnée au développement d'activités scientifiques et techniques qui présentent un intérêt pour la Communauté et dont celle-ci est le bénéficiaire final. Un encouragement devrait être donné aux laboratoires publics, semi-publics et privés qui sont en mesure de développer de tels programmes. Chaque intervention devrait donc avoir pour objet de renforcer, élargir et de coordonner les activités nationales. »

Dans cette tâche de stimulation, la Commission veut s'appuyer sur un **Comité de développement européen de la science et de la technologie (C.O.M.E.S.T.)**. Dans cette perspective, les interventions communautaires devraient pouvoir répondre à **trois critères** :

- 1) stimuler la conception et le développement des activités en étroite collaboration avec les milieux concernés et intéressés (chercheurs, ingénieurs, industriels, responsables des administrations nationales) ;
- 2) accélérer le passage de l'élaboration d'un projet communautaire à son exécution en faisant appel à des équipes de valeur ;
- 3) ne pas créer de structures nationales nouvelles et, en conséquence, ne pas créer des centres de recherche ni un corps de chercheurs : il s'agit systématiquement de faire appel aux centres nationaux existants.

Le 30 juin 1982, le Conseil a reconnu l'utilité d'un effort accru de stimulation du potentiel scientifique de la Communauté et, par conséquent, l'intérêt d'une action communautaire à cet égard mais en complément des actions nationales et internationales.

A l'issue de cet exposé, votre délégation ne peut qu'appuyer les nouvelles orientations proposées pour la politique communautaire de recherche, telles qu'elles ont été définies à l'occasion de la mise au point du futur programme cadre.

Le souci d'efficacité interne qu'il traduit, les principes sur lesquels reposent ses rapports avec les politiques nationales et, en tout premier lieu, ceux de complémentarité et de coordination ne peuvent que susciter l'adhésion.

Toutefois, celle-ci ne deviendra sans réserve que lorsque la pratique correspondra en tous points aux idées et que celles-ci donneront effectivement lieu à un **partage des responsabilités clair entre pays membres et Autorités communautaires.**

A cet égard, le principe directeur dont il convient de s'inspirer semble être de **proportionner la division du travail et le partage du financement aux intérêts manifestés par chaque pays en cause aux projets spécifiques.** L'exemple de la fusée Ariane et, d'une façon générale, des programmes de l'Agence spatiale européenne, témoigne du succès d'une telle approche. On peut espérer qu'elle inspirera les programmes que la Commission se propose de mettre au point, notamment, dans le domaine de l'informatique ou des nouvelles technologies de l'information.

III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 21 JUILLET 1982

— Constatant l'ampleur des défis technologiques auxquels le monde industriel en général et l'Europe en particulier devront faire face dans les prochaines années,

— constatant également que, malgré certains succès, l'Europe apparaît sensiblement moins efficace que les Etats-Unis et le Japon dans l'application et la commercialisation des techniques nouvelles,

— consciente que les capacités technologiques des Etats membres ne pourront se développer efficacement sans une plus étroite coopération au niveau européen mais que la politique de la recherche reste considérée par les gouvernements comme un élément essentiel de la politique industrielle et donc de la compétitivité et de l'emploi national,

— rappelant que cette coopération a déjà permis des succès spectaculaires tant dans le cadre de la Communauté que dans le cadre d'accords intergouvernementaux comme en témoigne la réussite du lanceur Ariane et, d'une façon générale, des programmes réalisés par l'Agence spatiale européenne,

La Délégation,

— reconnaît la nécessité d'un renforcement du potentiel de recherche des Etats membres à l'échelle de l'Europe à la fois par la réalisation et l'approfondissement de programmes communautaires et par le développement d'une coopération dans un cadre *ad hoc* ;

— porte une appréciation positive sur l'action de la Commission en matière de recherche-développement, ainsi que sur les résultats obtenus par nombre de programmes communautaires, même si les données fournies ne permettent pas toujours d'en bien mesurer la réussite ;

— se félicite de ce que la Commission ait proposé une relance de la politique de la recherche dans sa réponse au mandat du 30 mai et souhaite que cette relance se concrétise par l'adoption, dès l'automne 1982, d'un programme cadre et de programmes particuliers nouveaux, correspondant mieux encore, par la nature de leurs objectifs ou l'importance de leurs moyens, aux besoins de l'Europe ainsi que par l'affectation de ressources financières à la mesure des ambitions déclarées ;

— estime tout à fait satisfaisant les principes sous-jacents à cette nouvelle politique, en tant qu'ils se manifestent par une volonté d'efficacité et la recherche d'une complémentarité avec les potentiels nationaux et d'une meilleure concertation avec les entreprises ;

— souhaite que l'efficacité des programmes européens résulte à la fois d'une meilleure concertation au niveau européen et d'une répartition des tâches et des charges financières équilibrée, tenant compte des intérêts respectifs des Etats membres ainsi que des capacités effectives de leur potentiel de recherche sur la base des mêmes principes que ceux qui ont conduit aux succès des programmes de l'Agence spatiale européenne et notamment de la *fusée Ariane.*

CHAPITRE V

SUR LA POLITIQUE DE CONCURRENCE

PROPOSITION MODIFIÉE DE RÈGLEMENT SUR LE CONTRÔLE DE LA CONCENTRATION

Rapporteur : M. Bernard Barbier, sénateur

- I. — Les dispositions de la proposition modifiée du règlement du Conseil sur le contrôle de la concentration.
- II. — La proposition modifiée de règlement sur le contrôle de la concentration et les impératifs du contexte économique actuel.
- III. — Conclusions de la Délégation adoptées le 21 juillet 1982.

En 1973, la Commission avait présenté au Conseil une proposition de règlement sur le contrôle des concentrations (1) tendant à doter la Commission, en application des articles 87 et 235 du Traité, des moyens de s'opposer aux concentrations d'entreprises susceptibles de porter atteinte à la concurrence. Cette proposition avait été très favorablement accueillie par l'Assemblée des Communautés et avait également été approuvée, sous certaines réserves, par le Comité économique et social.

Elle avait, en revanche, suscité au Conseil l'opposition des Etats membres et notamment de ceux dont l'industrie avait suivi avec quelque retard le mouvement général de concentration et de modernisation engendré par l'expansion économique des années 1960. Cette opposition avait abouti en 1976 à « l'enterrement » de la proposition.

La Commission a cependant de nouveau présenté cette proposition au Conseil en décembre 1981, après l'avoir modifiée pour tenir compte de certaines des objections suscitées par le texte initial.

Ces modifications vont incontestablement dans le sens souhaité par certains Etats membres, dont la France. La question est cependant de savoir si elles suffiront à prévenir les inconvénients possibles d'un système de contrôle préventif des concentrations dont le principe peut apparaître en lui-même souhaitable.

L'évolution depuis 1973 du contexte économique impose en effet une orientation quelque peu différente de la politique de contrôle des concentrations qui ne doit pas faire obstacle à la prise en compte des impératifs actuels de la politique industrielle, qu'il s'agisse de la restructuration de secteurs en crise ou de la restauration de la compétitivité de l'appareil de production communautaire.

(1) Proposition du 20 juillet 1973 (J.O.C. n° 92 du 31 octobre 1973).

I. — LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION MODIFIÉE DE RÈGLEMENT DU CONSEIL SUR LE CONTRÔLE DE LA CONCENTRATION

La Commission n'a pas modifié les caractéristiques essentielles de la procédure de contrôle préalable prévue en 1973 et le nouveau texte ne met pas en cause la compétence de la Commission en matière de conduite de la politique de concurrence. La Commission propose cependant de limiter plus étroitement le contrôle communautaire et d'associer davantage les Etats membres au processus de décision.

A. — La procédure prévue par le texte de 1973.

1° LE PRINCIPE

La Commission propose un système reposant sur un contrôle *a priori* des concentrations et lui permettant d'interdire celles qui « peuvent faire obstacle à une concurrence effective » et sont de ce fait « incompatibles avec le Marché commun ».

Selon l'article premier, « le pouvoir de faire obstacle à une concurrence effective » doit s'apprécier en fonction des possibilités de choix des fournisseurs et consommateurs, de la dimension des entreprises, de la structure des marchés visés et de l'évolution de l'offre et de la demande des produits concernés.

L'article premier précise également que les opérations de concentrations « indispensables à la réalisation d'un objectif considéré comme prioritaire dans l'intérêt général de la Communauté » peuvent ne pas être considérées comme incompatibles avec le Marché commun.

2° LA PROCÉDURE

a) Déclenchement de la procédure de contrôle.

Le contrôle de la conformité au Marché commun des opérations de concentration peut être déclenché soit à la suite d'une notification obligatoire des opérations les plus importantes, soit à l'initiative de la Commission.

— Toute opération de concentration dépassant un certain seuil devrait être notifiée à la Commission avant sa réalisation. La Commission pourrait alors, dans un délai de trois mois, engager une procédure destinée à apprécier la compatibilité avec le Marché commun de l'opération envisagée. Le délai est suspensif et son expiration vaut accord tacite de la Commission à l'opération. Cependant, si les renseignements fournis à la Commission lors de la notification sont « inexacts ou dénaturés », celle-ci pourra décider d'ouvrir la procédure après l'expiration du délai.

— En dehors des cas de notification obligatoire, la Commission peut déclencher la même procédure à l'égard de toute concentration entrant dans le champ d'application du règlement. Elle en informe les entreprises concernées et les autorités compétentes des Etats membres. Le déclenchement de la procédure peut être assorti d'une obligation pour les entreprises de surseoir à l'opération envisagée.

b) Déroulement de la procédure de contrôle.

La procédure est contradictoire : la Commission doit (art. 8) recueillir le point de vue des entreprises ou des associations d'entreprises avant de prendre la décision d'interdire une opération, imposer un sursis à sa réalisation ou de prendre les sanctions prévues en cas d'absence de notification préalable, de non-fourniture de renseignements ou de non-respect des décisions de la Commission.

Les pouvoirs d'investigations reconnus à la Commission sont importants : elle peut :

- demander des informations aux entreprises ;
- demander aux Etats membres d'effectuer des vérifications ou procéder elle-même à toute vérification nécessaire sur pièces et sur place. Ces pouvoirs d'information et d'investigations sont assortis de lourdes sanctions. La Commission peut infliger aux entreprises ou aux groupes récalcitrants des peines d'amende de 1.000 à 50.000 E.C.U. (1) ou des astreintes pouvant atteindre 25.000 E.C.U. par jour de retard.

c) Délais.

L'article 17 limite à neuf mois la durée de la procédure, sauf si les entreprises concernées acceptent de proroger ce délai. Toutefois, et cette restriction est importante, la procédure pourra excéder ce délai si la Commission a dû décider de procéder à des vérifications ou demandes des renseignements.

3° LES POUVOIRS DE DECISION DE LA COMMISSION

Les Etats membres sont tenus informés du déroulement de la procédure. D'autre part, les décisions de la Commission relatives à la compatibilité des opérations de concentration et à l'application de sanctions aux entreprises sont prises après consultation d'un comité consultatif composé de fonctionnaires représentant les Etats membres. La Commission reste cependant seule compétente pour prendre ces décisions.

A l'issue de la procédure, elle peut décider qu'il n'y a pas lieu d'intervenir à l'égard de l'opération de concentration ou prononcer, au contraire, son incompatibilité avec le Marché commun, et, si l'opération a déjà été réalisée, ordonner toute mesure nécessaire pour « restaurer des conditions de concurrence effective » (séparation des entreprises ou des actifs, cessation du contrôle commun...). La non-application de ces mesures peut être sanctionnée par des astreintes d'un montant maximal de 50.000 E.C.U. par jour. Des amendes pouvant atteindre 10 % de la valeur des actifs regroupés sont également prévues en cas de concentration réalisée avant l'expiration du délai d'ouverture de la procédure, ou en contravention avec une décision de la Commission imposant la suspension de l'opération ou constatant son incompatibilité avec le Marché commun.

4° LE CONTROLE DE LA COUR DE JUSTICE

Les entreprises peuvent déférer à la Cour de Justice la décision de la Commission leur infligeant une amende ou une astreinte motivée par leur refus de se conformer à ses décisions.

B. — Les modifications apportées à la proposition initiale de la Commission.

Elles portent sur les critères d'appréciation des répercussions sur la concurrence des projets de fusion et le champ d'application de la proposition de règlement ainsi que sur l'intervention des Etats membres dans la procédure de décision.

1° LES CRITERES D'APPRECIATION DES PROJETS DE FUSION ET LE CHAMP D'APPLICATION DU REGLEMENT

L'article premier de la proposition modifiée inclut parmi les critères d'appréciation, à la suite d'une suggestion de l'Assemblée, des projets de concentration, la prise en considération de la situation concurrentielle internationale. Elle fait également référence

(1) 1 E.C.U. = 6,20 FF environ.

à la « dimension communautaire » des concentrations envisagées, cette dernière précision ayant pour but de marquer que le futur règlement s'appliquera uniquement aux opérations dépassant le cadre national et susceptible d'avoir des effets au niveau communautaire.

Pour utiles qu'elles soient, ces adjonctions n'ont cependant pas une portée normative bien définie.

En revanche, les nouvelles propositions de la Commission relatives au champ d'application du règlement apparaissent plus concrètes et tiennent compte, dans une certaine mesure, des critiques adressées à son texte initial.

Celui-ci prévoyait, en effet, que le règlement s'appliquerait à toute concentration intéressant des entreprises dont le chiffre d'affaires total dépassait 200 millions d'E.C.U., ou représentant plus de 25 % du volume d'affaires réalisé dans un Etat membre dans le ou les secteurs concernés.

Les Etats membres avaient jugé que ces critères alternatifs définissaient trop largement le champ d'application de la proposition, et que la part du marché contrôlée devait s'apprécier au niveau de l'ensemble de la Communauté.

La Commission a donc remanié assez profondément, sur ce point, sa proposition.

— Le critère de la part du marché contrôlée — portée à 20 % du marché communautaire — deviendrait un critère d'appréciation des conséquences de la concentration sur la concurrence et non plus un critère d'application du règlement : toute concentration inférieure à ce « seuil critique » serait « présumée compatible » avec le Marché commun, sauf pour la Commission à établir qu'une concentration aboutissant au contrôle d'une part inférieure d'un marché pourrait avoir des répercussions sensibles sur le maintien de la concurrence.

— Le champ d'application du règlement serait donc uniquement déterminé par référence au chiffre d'affaires des entreprises concernées, critère du reste infiniment plus facile à apprécier que celui de la part du marché. La Commission propose en outre de relever le seuil d'application de 200 millions d'E.C.U. à 500 millions d'E.C.U. Mais il faut évidemment tenir compte, pour apprécier l'importance réelle de ce relèvement et donc le resserrement du champ d'application de la proposition, de l'évolution économique et de la dépréciation monétaire intervenues depuis 1973.

2. L'association des Etats membres à la procédure de décision.

Une des principales critiques adressées par les Etats membres à la proposition de 1973 portait sur l'étendue des pouvoirs reconnus à la Commission et le risque de conflit entre les autorités et les politiques nationales et les décisions communautaires.

S'inspirant des dispositions du règlement 1017 relatif à la concurrence en matière de transports, la Commission propose de compléter le processus de décision prévu par la possibilité d'une évocation au Conseil des problèmes de politique générale liés à une opération de concentrations si la majorité des membres du comité consultatif se prononce contre un projet d'interdiction de concentration (art. 19 nouveau). La Commission devrait alors « tenir compte des orientations » dégagées au cours des délibérations du Conseil mais elle resterait seule compétente pour prendre la décision finale.

II. — LA PROPOSITION MODIFIÉE DE RÈGLEMENT SUR LE CONTRÔLE DE LA CONCENTRATION ET LES IMPÉRATIFS DU CONTEXTE ÉCONOMIQUE ACTUEL

La possibilité d'un contrôle *a priori* des concentrations peut s'avérer utile dans son principe. Encore faut-il que la mise en œuvre de ce contrôle ne fasse pas obstacle aux nécessités actuelles de la politique industrielle, que ce soit au niveau national comme au niveau communautaire.

A. — Les avantages possibles d'un contrôle *a priori* des concentrations.

La Commission dispose déjà, sur la base des articles 85 (cartels et pratiques restrictives) et 86 (abus de position dominante) du Traité d'un arsenal important de moyens d'action contre les entraves à la concurrence. Les règlements 17/62 du Conseil et 99/63 de la Commission lui confèrent des pouvoirs étendus en matière d'obtention de renseignements, de vérifications et de traitements des plaintes. Elle peut en outre sanctionner les entreprises en infraction par des amendes pouvant atteindre 10 % de leur chiffre d'affaires annuel, arme dissuasive d'une efficacité certaine et à laquelle elle recourt de plus en plus fréquemment (1). Cet arsenal lui permet déjà de limiter sérieusement les conséquences dommageables des concentrations. De plus, même en l'absence d'un texte spécifique, elle a pu appliquer ces moyens d'interventions au contrôle des opérations de concentration elles-mêmes, la Cour de Justice ayant admis (affaire Continental can, 1973) qu'une fusion pouvait être considérée comme un abus de position dominante, lui permettant ainsi de développer le contrôle des concentrations sur la base de l'article 86. Ainsi, en 1981, à la suite d'une plainte introduite par une entreprise, la Commission a pu s'opposer à une concentration qui aurait abouti à conférer à une entreprise le contrôle de 80 % du marché des colonnes pour chromatographie utilisées par les laboratoires de recherche et l'industrie chimique.

On pourrait donc estimer que la Commission dispose déjà de moyens suffisants de surveillance des opérations de concentration.

Cependant, un système de contrôle *a priori* peut présenter dans son principe certains avantages. D'une part, il permet d'éviter l'insécurité juridique inhérente au système actuel de contrôle *a posteriori*. D'autre part, la Commission est actuellement liée par la jurisprudence très restrictive et systématique de la Cour de Justice qui ne lui permet pas de pondérer l'impératif de préservation de la concurrence par la prise en considération d'autres préoccupations de politique industrielle. La politique de concurrence doit en effet pouvoir permettre d'agir de façon positive, en exemptant des limites imposées aux concentrations des accords ou certaines formes de coopération entre entreprises qui peuvent être nécessaires au développement d'activités nouvelles ou à la restructuration d'un secteur en crise.

Il serait donc souhaitable que, dans les secteurs d'activité couverts par le Traité C.E.E., la Commission puisse manifester la souplesse que lui permettent, par exemple, dans le secteur de la sidérurgie, les dispositions des articles 65 et 66 du Traité C.E.C.A.

Encore faut-il que les modalités d'application du contrôle *a priori* permettent effectivement de répondre à cette exigence de souplesse et ne compromettent pas, au contraire, les avantages qu'il peut comporter.

(1) Cf. annexe.

B. — Les incertitudes que laisse subsister la proposition modifiée de la Commission.

L'avis que le Comité économique et social a émis le 2 juillet 1982 sur la proposition révisée de la Commission comporte des observations et des réserves qui permettent de penser que celle-ci ne répond encore qu'imparfaitement aux exigences d'un contrôle *a priori* efficace et adapté aux nécessités actuelles. D'autre part, bien que le Conseil n'ait pas encore examiné le nouveau texte, on peut craindre, compte tenu des objections soulevées lors de l'examen de la proposition initiale, que le Conseil éprouve quelque difficulté à parvenir à un accord sur les modalités d'un tel contrôle et qu'il ne se satisfasse pas, de toute façon, des modifications introduites par la Commission.

1° L'AVIS DU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Le Comité économique et social a donné un avis favorable à la proposition de la Commission. Il l'a cependant assorti de réserves importantes qui sont d'ailleurs conformes à la position de principe prise par le Comité lors de l'avis qu'il avait rendu en avril 1981 sur « la politique de concurrence de la Communauté à la lumière de la situation économique et sociale actuelle ». Le Comité avait alors souligné qu'il restait favorable à l'adoption d'un règlement sur le contrôle des concentrations si, toutefois, la Commission s'efforçait de tenir compte à la fois des impératifs industriels et socio-politiques. La politique de la concurrence doit en effet tenir compte des divergences dans la situation des Etats membres et prévoir en conséquence des « mécanismes souples et graduels » permettant de sauvegarder la compétitivité et l'efficacité de l'économie communautaire.

Dans cet esprit, le Comité approuve la proposition de la Commission de limiter l'application du futur règlement à des opérations « de dimension communautaire » et de tenir compte des effets de la concurrence internationale pour apprécier la compatibilité des fusions d'entreprises avec le Marché commun.

Il regrette, en revanche, que la Commission n'ait pas tenu compte des observations contenues dans l'avis qu'il avait rendu sur la proposition de 1973 et qui portaient, notamment, sur la nécessité de déterminer le critère du chiffre d'affaires en fonction des conditions particulières des différents secteurs de l'économie, et de réduire au minimum la durée de la procédure de contrôle.

Votre Rapporteur ne peut que s'associer à ces remarques. Il convient également de souligner le bien-fondé du souci manifesté par le Comité de voir la Commission se doter de moyens appropriés à l'exercice de son pouvoir de contrôle, afin d'éviter que la réglementation proposée ne soit à l'origine de « confusion », de « mécontentements » et de retards dans la prise des décisions. Il n'est en effet pas douteux qu'un tel résultat irait directement à l'encontre du but recherché.

Le Comité propose enfin de rendre révisable le seuil d'applicabilité du règlement, suggestion qui paraît également utile. En revanche, il propose d'abaisser le critère du chiffre d'affaires à 350 millions d'E.C.U. pour les entreprises industrielles, un seuil devant être fixé séparément pour les entreprises financières et commerciales. Ce chiffre ne correspond pas, compte tenu de l'inflation, à un relèvement réel du seuil proposé en 1973.

2° LES POSITIONS EXPRIMÉES AU CONSEIL

Les critiques émises par certains Etats membres lors de l'examen de la proposition de 1973 reflètent certes le souci de défendre les compétences nationales. Mais ils traduisent aussi le souci de ne pas sacrifier, au nom de la sauvegarde de la concurrence, les autres aspects de la politique industrielle. C'est pourquoi, sans manifester d'opposition de principe au contrôle des concentrations, à l'exception de l'Italie qui a émis une réserve politique d'ensemble sur le projet, les suggestions émises par certains allaient beaucoup plus loin que les « concessions » faites en décembre dernier par la Commission :

— en matière de champ d'application du règlement, le Conseil s'était orienté vers un relèvement sensible du seuil prévoyant par exemple le cumul de critères relatifs au chiffre d'affaires (entre 500 millions et 1 milliard d'E.C.U.) et de la part de marché contrôlée (entre 20 et 25 % de l'ensemble du Marché commun).

Certains Etats avaient en outre demandé des dérogations au bénéfice des entreprises publiques (Italie) ou des entreprises financières (Benelux). La France avait pour sa part suggéré, avec le Royaume-Uni et l'Irlande, que les concentrations nécessitées par les politiques nationales en matière industrielle, régionale et sociale puissent également bénéficier des dérogations prévues en faveur des concentrations indispensables à la réalisation d'objectifs communautaires prioritaires ;

— enfin, en matière de répartition des pouvoirs de décision, les Etats membres ont demandé des modifications permettant de prendre en compte les problèmes de politique générale liés aux concentrations, la France, l'Italie et le Royaume-Uni demandant qu'en cas de controverse, la décision finale puisse revenir au Conseil.

III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 21 JUILLET 1982

● Sur le principe d'un contrôle préalable des concentrations.

— La Délégation relève que la Commission dispose déjà de moyens non négligeables d'assurer le respect des dispositions du Traité relatives aux règles de concurrence.

— Elle note également que l'évolution depuis 1973 de la conjoncture économique ne confère pas la même urgence à l'édiction d'une réglementation sur le contrôle des concentrations.

— Elle convient néanmoins, sous ces réserves, que l'instauration d'un système de contrôle préalable des concentrations serait susceptible de remédier aux inconvénients inhérents au contrôle *a posteriori* et de permettre d'autre part une définition plus claire de la politique suivie en ce domaine.

— Elle tient cependant à souligner que la réalisation de ces avantages dépend étroitement des modalités du contrôle, qui doivent notamment permettre de tenir compte des priorités des politiques industrielles nationales et communautaires, de l'évolution de la concurrence internationale et de la nécessité d'assurer la restructuration et la compétitivité de certains secteurs.

● Sur les dispositions de la proposition modifiée de règlement.

— La Délégation relève que les modifications apportées par la Commission à sa proposition initiale vont dans le sens des préoccupations exprimées par les Etats membres et par l'Assemblée des Communautés, en ce qui concerne notamment la prise en compte de la situation concurrentielle internationale, le champ d'application du texte proposé et l'association des Etats membres au processus de décision.

— Elle se demande cependant si ces modifications suffiront à lever les objections émises par le Conseil et à prévenir tout conflit entre les impératifs de la politique de concurrence et ceux de la politique industrielle.

— Elle craint en particulier que la mise en jeu d'une procédure suspensive, complexe et d'une durée excessive ne risque de retarder ou de compromettre des opérations de concentrations nécessaires à la poursuite d'objectifs prioritaires nationaux ou communautaires.

— Elle estime par ailleurs souhaitable que le contrôle des concentrations permette de tenir compte des divergences existantes entre les structures productives des Etats membres, de la capacité concurrentielle inégale des différents secteurs de productions ainsi que de la nécessité de promouvoir des activités nouvelles.

— Elle insiste enfin sur l'ampleur des moyens nécessaires à une bonne application de la réglementation proposée.

ANNEXE

Evolution du montant des amendes sanctionnant des infractions aux règles de concurrence.

Liste des amendes infligées par catégorie d'infraction.

1. Fixation de prix.

Quinine 1969	10.000 - 210.000 E.C.U. (6 firmes)
Dyestuffs 1969	490.000 E.C.U. (10 firmes)

2. Interdiction d'exporter.

Filipacci 1972	60.000 E.C.U.
Philips (E.R.D.) 1973	60.000 E.C.U.
Miller 1976	60.000 E.C.U.
Thal-Watts 1976	20.000 E.C.U.
BMW II 1977	203.000 E.C.U. (total)
BMW (Belgique)	150.000 E.C.U.
Kawasaki 1978	100.000 E.C.U.
Pioneer 1979	+/- 6 millions d'E.C.U. (total) (— 4 firmes) (affaire actuellement en appel devant la Cour de Justice)
Johnson & Johnson 1980	250.000 E.C.U.)

3. Partage du marché.

Sucre 1973	9 millions d'E.C.U. (16 firmes) (amendes individuelles allant de 100.000 E.C.U. à 1 million et demi d'E.C.U.)
Champignons 1975	2.300 - 32.000 E.C.U.
Parchemin végétal 1977	115.000 E.C.U.

4. Remises de fidélité.

Sucre 1973	9 millions d'E.C.U. (16 firmes)
Hoffman La Roche 1976	300.000 E.C.U. (ramenée par la Cour à 200.000 E.C.U.)
Michelin	680.000 E.C.U. (2 infractions)

5. Prix discriminatoires et refus de vente.

P.C.E./Formica 1972	100.000 E.C.U.
Zoja 1972	200.000 E.C.U.
United Brands 1975	1.000.000 E.C.U. (ramenée par la Cour à 850.000 E.C.U.)

AFFAIRES ANTITRUST 1981-1982
(Montant des amendes.)

	Pays	Art.	Amende (total) E.C.U.
1. Verre plat	Italie	(1) 85	»
2. V.B.B.B./V.B.V.B.	Pays-Bas	(1) 85	»
3. Moët et Chandon	Royaume-Uni - France	(1) 85	1.100.000
4. Hasselblad	Royaume-Uni - Suède	(1) 85	760.000
5. Navewa-Anseau	Belgique	(1) 85	1.015.000
6. A.E.G.-Telefunken (janvier 1982)	R.F.A.	(1) 85	1.000.000
7. Langescheidt-Hachette	France-R.F.A.	(3) 85	»
8. Sopelem-Vickers	France - Royaume-Uni	(3) 85	»
9. G.V.L.	R.F.A.	86	»
10. Michelin	Pays-Bas - France	86	680.000
11. Gema Satzung	R.F.A.	86	»
12. Telos	France	(*) (15 vo 17)	5.000
13. C.C.I.	France	(*) (15 vo 17)	5.000
14. National Panasonic	France/France	(*) (15 vo 17)	5.000
15. National Panasonic	Belgium/Belgique	(*) (15 vo 17)	5.000

(*) Reg. 17 (15).