

# SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1983-1984

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 14 février 1984.  
Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 février 1984.

## RAPPORT D'INFORMATION

ÉTABLI

au nom de la **Délégation du Sénat pour les Communautés européennes** (1) **sur les activités des institutions des Communautés européennes entre le 1<sup>er</sup> juillet 1983 et le 31 janvier 1984 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,*

MM. Pierre MATRAJA, Amédée BOUQUEREL, Bernard BARBIER,  
Joseph RAYBAUD, Jean GARCIA et Marcel DAUNAY,

Membres du bureau,

Sénateurs.

TOME I

### LA VIE DE LA COMMUNAUTÉ

(1) *Cette délégation est composée de : M. Jacques Genton, président ; MM. Pierre Matraja, Amédée Bouquerel, Bernard Barbier, Joseph Raybaud, vice-présidents ; MM. Jean Garcia, Marcel Daunay, secrétaires ; MM. Paul Alduy, Noël Berrier, Guy Cabanel, Auguste Cazalet, Gérard Delfau, Jean-François Le Grand, Louis Minetti, Michel Miroudot, Josy Moinet, Robert Pontillon, Frédéric Wirth.*

*Communautés européennes. — Budget - Commerce international - Conseil européen d'Athènes - Consommateurs - Coopération au développement - Droit communautaire - Environnement - Fonds structurels - Industrie - Mandat de Stuttgart - Marché intérieur communautaire - Pêche - Politique agricole commune - Politique économique - Politiques nouvelles - Rapports d'information - Relance européenne - Relations économiques extérieures - Ressources propres communautaires - Système monétaire européen - Union européenne.*

## SOMMAIRE

	Pages
PREAMBULE .....	7
INTRODUCTION .....	9
<b>PREMIERE PARTIE. — LE DESACCORD D'ATHENES ET L'AVENIR DE LA COMMUNAUTE</b> .....	13
<i>Section I. — La préparation et l'échec du Conseil d'Athènes</i> .....	14
Chapitre premier. — <i>Les termes du mandat de Stuttgart et le déroulement des travaux du Conseil spécial</i> .....	15
I. — Les termes du mandat de Stuttgart .....	16
A. — <i>La procédure et le calendrier</i> .....	16
B. — <i>Les thèmes de la négociation</i> .....	17
1. Le texte de la déclaration du 18 juin .....	17
2. L'ambiguïté du mandat de Stuttgart .....	18
II. — Les travaux du Conseil spécial .....	19
A. — <i>La composition et les méthodes de travail du Conseil spécial.</i> .....	19
1. La composition du Conseil spécial .....	19
2. Le groupe unique de préparation et le recours aux Conseils spécialisés .....	19
3. Les propositions de la Commission et des Etats membres. .....	20
B. — <i>Le déroulement des sessions spéciales</i> .....	21
Chapitre II. — <i>L'évolution des dossiers soumis à la négociation spéciale</i> .....	23
I. — L'adaptation de la politique agricole commune .....	23
A. — <i>Les propositions de la Commission</i> .....	24
1. La réduction des garanties et le renforcement des disciplines de production .....	25
2. La restauration des principes de la P.A.C. et son avenir ..	28
B. — <i>Les positions des Etats membres</i> .....	31
1. Les positions de départ des Etats membres .....	31
2. L'introuvable compromis .....	36
3. Les ambiguïtés du Parlement européen .....	37
II. — Le financement futur et les déséquilibres budgétaires .....	38
A. — <i>Le contexte de l'épuisement des ressources propres : le budget supplémentaire et rectificatif n° 2/1983</i> .....	39
1. Les raisons d'une seconde rectification .....	40
2. L'adoption dès la première lecture .....	41

	Pages
	—
B. — <i>Les tentatives pour adapter le système de financement de la Communauté</i> .....	43
1. Les suites du projet de décision du 6 mai 1983 .....	43
2. La paralysie du Conseil .....	48
C. — <i>Les sévères critiques de la Cour des comptes sur la gestion des finances de la Communauté</i> .....	55
1. La gestion du F.E.O.G.A.-Garantie .....	56
2. La gestion des Fonds structurels .....	57
3. La gestion des crédits d'aide au développement .....	57
III. — Les Fonds structurels .....	59
A. — <i>Les conditions générales de l'efficacité des Fonds structurels</i> .....	59
B. — <i>L'application des principes généraux au niveau des trois Fonds structurels</i> .....	61
1. Le F.E.O.G.A.-Orientation et la nouvelle politique des structures agricoles .....	61
2. Le F.E.D.E.R. et la réforme de la politique régionale ....	62
3. Le Fonds social européen .....	64
IV. — Les politiques nouvelles .....	66
A. — <i>Le mémorandum français sur l'industrie et la recherche</i> ....	67
B. — <i>Les contributions des autres Etats membres</i> .....	69
C. — <i>Les initiatives de la Commission</i> .....	70
D. — <i>Des négociations peu productives</i> .....	74
Chapitre III. — <i>L'échec d'Athènes</i> .....	76
I. — Les résultats de la négociation d'Athènes .....	77
A. — <i>Les blocages sur le dossier financier</i> .....	77
B. — <i>Les blocages agricoles</i> .....	80
1. Le lait .....	81
2. Les M.C.M. ....	82
3. La politique commerciale agricole .....	82
II. — Les causes de l'échec d'Athènes .....	83
A. — <i>L'intransigeance de la Grande-Bretagne et l'inefficacité de la « procédure spéciale »</i> .....	83
B. — <i>La crise de la volonté communautaire et l'affaiblissement de la construction européenne</i> .....	85
1. L'accumulation des déséquilibres .....	85
2. L'accumulation des contentieux .....	85
Section II. — Les perspectives actuelles de la relance communautaire .....	86
Chapitre premier. — <i>La situation créée par l'échec du Conseil européen d'Athènes.</i>	87
I. — Le problème financier .....	88
A. — <i>Une « non-crise » provisoire : l'adoption du budget pour 1984.</i>	88
1. Les arbitrages du Conseil dans son projet de budget .....	89
2. Le « compromis global » tenté par l'Assemblée en première lecture .....	90
3. L'« heureux épilogue » de la procédure budgétaire .....	91
B. — <i>Les menaces pesant sur la « paix budgétaire »</i> .....	98
1. La compensation britannique de 1982 .....	98
2. La compensation britannique de 1983 .....	99

	Pages
II. — La P.A.C. et l'épuisement des ressources propres .....	101
A. — <i>Le recours aux expédients</i> .....	101
1. Les mesures adoptées en octobre 1983 .....	102
2. Les mesures envisagées pour 1984 à la suite de l'échec d'Athènes .....	103
B. — <i>Les propositions de prix de campagne 1984-1985</i> .....	103
1. Les propositions de prix .....	104
2. Les mesures connexes .....	105
III. — L'élargissement .....	107
A. — <i>Les conditions d'un élargissement mieux maîtrisé</i> ..	108
B. — <i>L'état d'avancement des négociations</i> .....	112
C. — <i>Les déclarations récentes</i> .....	114
Chapitre II. — <i>Les perspectives du premier semestre 1984</i> .....	115
I. — La communication de la Commission au Conseil du 11 janvier 1984.	116
II. — Le programme de la présidence française et les premiers travaux du Conseil .....	117
A. — <i>Le programme de la présidence française sur les dossiers de             la relance européenne</i> .....	117
1. La politique agricole commune .....	118
2. Les politiques nouvelles .....	119
3. Les questions financières .....	119
4. L'élargissement .....	119
B. — <i>Les premiers travaux du Conseil</i> .....	120
1. Le Conseil Agricole des 9 et 10 janvier 1984 .....	120
2. Le Conseil Affaires générales des 23 et 24 janvier 1984 ..	121
 <b>DEUXIÈME PARTIE. — LA VIE QUOTIDIENNE DE LA COMMUNAUTÉ</b> ....	123
 <b>Section I. — Les questions internes</b> .....	123
Chapitre premier. — <i>La vie institutionnelle de la Communauté</i> .....	124
I. — La déclaration solennelle sur l'Union européenne (Stuttgart - 19 juin 1983) .....	126
A. — <i>Des objectifs mesurés</i> .....	126
B. — <i>Des institutions très communautaires</i> .....	127
C. — <i>Des champs d'action peu novateurs</i> .....	128
1. Domaine interne .....	128
2. Domaine externe .....	129
II. — L'avant-projet de traité instituant l'Union européenne (« rapport Spinelli ») .....	131
A. — <i>La structure juridique de l'Union</i> .....	132
1. Le principe de subsidiarité .....	132
2. Les trois types de compétence .....	132
3. Les normes juridiques .....	133
B. — <i>Les institutions de l'Union</i> .....	134
1. Le Conseil européen .....	134
2. Le Conseil de l'Union .....	135
3. La Commission .....	135
4. Le Parlement européen .....	135
5. La Cour de justice .....	136

	Pages
Chapitre II. — <i>Marché intérieur et droit communautaire</i> .....	138
I. — Les progrès réalisés par le Conseil Marché intérieur .....	138
A. — <i>Les progrès intervenus dans le domaine de la liberté de circulation</i> .....	139
B. — <i>L'harmonisation des législations et les entraves aux échanges.</i>	141
1. Les progrès réalisés .....	141
2. Les échecs .....	145
II. — Les lenteurs de l'harmonisation des législations et la persistance des entorses des Etats membres au droit communautaire .....	146
A. — <i>L'harmonisation des législations dans les secteurs du droit des sociétés et de l'assurance</i> .....	146
1. Le droit des sociétés .....	147
2. Le droit des assurances .....	150
B. — <i>Les manquements des Etats membres au droit communautaire.</i>	151
1. L'application des directives par les Etats membres .....	151
2. Les aides d'Etat et les entraves à la libre circulation ....	153
Chapitre III. — <i>La politique agricole commune et la pêche</i> .....	155
I. — La politique agricole commune et la réforme de l'acquis méditerranéen .....	156
A. — <i>Le compromis du 18 octobre 1983 et l'accord dans les secteurs des fruits et légumes et de l'huile d'olive</i> .....	156
1. La révision de l'organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes .....	156
2. L'huile d'olive .....	160
B. — <i>Le problème du vin</i> .....	162
II. — La politique commune de la pêche .....	163
A. — <i>Le déblocage de la politique des structures</i> .....	163
B. — <i>L'adoption des totaux de capture pour 1983</i> .....	164
1. L'accord sur les T.A.C. de hareng en mer du Nord .....	164
2. Les T.A.C. 1983 pour les autres espèces .....	165
C. — <i>L'adoption des totaux de capture pour 1984</i> .....	166
Chapitre IV. — <i>Industrie et recherche</i> .....	167
A. — <i>Les réussites de l'Europe spatiale</i> .....	168
1. L'opération Spacelab .....	168
2. Le lancement de la septième fusée Ariane .....	169
B. — <i>Le développement des nouvelles technologies</i> .....	171
C. — <i>La crise de l'industrie sidérurgique</i> .....	175
Chapitre V. — <i>Environnement et consommation</i> .....	177
A. — <i>La protection de l'environnement</i> .....	177
1. L'adoption de la directive sur les rejets de mercure .....	178
2. Les divergences sur le projet de directive Seveso II ....	178
3. La pollution atmosphérique .....	180
B. — <i>La protection des consommateurs</i> .....	181
1. Le système communautaire d'information rapide sur les produits dangereux .....	181
2. La proposition de directive sur l'indication des prix des produits non alimentaires .....	182
3. Les autres dossiers en instance .....	183

	Pages
<i>Section II. — Les relations extérieures</i> .....	184
Chapitre premier. — <i>Les relations avec les pays en voie de développement</i> ....	185
A. — <i>Le renouvellement de la Convention de Lomé</i> .....	185
1. Le mandat de négociation de la Commission .....	185
2. La position de l'Assemblée des Communautés .....	186
3. La confrontation d'appréciations divergentes sur le bilan et les perspectives de l'association A.C.P./C.E.E. ....	186
4. L'organisation des négociations .....	188
5. Les premières divergences concernant le dialogue sur les politiques et la référence aux droits de l'Homme .....	189
B. — <i>La gestion des instruments de coopération</i> .....	190
1. Les préférences tarifaires généralisées .....	190
2. Le Stabex et les matières premières .....	191
3. L'aide alimentaire .....	192
Chapitre II. — <i>Les relations commerciales avec les pays industrialisés</i> .....	194
A. — <i>La recrudescence du contentieux entre la C.E.E. et les                Etats-Unis</i> .....	195
1. Les contentieux agricoles .....	195
2. Les contentieux sur l'acier .....	199
3. Les autres contentieux .....	200
B. — <i>Les relations avec le Japon</i> .....	204
 <b>CONCLUSION</b> .....	 209

---

## PRÉAMBULE

MESDAMES, MESSIEURS,

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

Conformément à la décision prise par la Délégation lors de sa réunion du 16 novembre 1983, ce rapport est présenté par le Président et les membres du Bureau qui en ont arrêté le texte à la majorité. Il a été adopté par la Délégation lors de sa réunion du 22 février 1984.

Le tome I du présent rapport relate les principaux aspects de la vie de la Communauté au cours du semestre écoulé. Le tome II reproduit le texte des conclusions adoptées par la Délégation au cours des réunions qu'elle a tenues depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1983.

Dans le cadre de la préparation de ces conclusions la Délégation a entendu le 11 janvier 1984 M. François Guillaume, président de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (F.N.S.E.A.), et a participé, le 20 décembre 1983, à l'audition par la Délégation de l'Assemblée nationale de M. Claude Villain, directeur général de l'Agriculture à la Commission des Communautés. Les deux Délégations de l'Assemblée nationale et du Sénat ont également reçu conjointement, le 20 octobre 1983, à l'occasion de sa visite officielle à Paris, M. Pieter Dankert, président de l'Assemblée des Communautés.

A l'invitation du président de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, les membres de la Délégation ont pu compléter leur information en assistant le 15 novembre 1983, à l'audition par la Commission de M. André Chandernagor, ministre délégué auprès du ministre des Relations extérieures chargé des Affaires européennes, le 10 janvier 1984, à l'audition de M. Claude Cheysson, ministre des Relations extérieures et le 2 février 1984 à l'audition de M. Roland Dumas, ministre chargé des Affaires européennes.

Votre Délégation a enfin été particulièrement sensible au souci manifesté par M. Claude Cheysson, ministre des Relations extérieures, de la tenir informée, dès le 10 décembre 1983, du déroulement du Conseil européen d'Athènes. Qu'il soit ici remercié d'une courtoisie qui témoigne des bonnes relations qui se sont établies entre la Délégation et les instances gouvernementales chargées des Affaires européennes.

Votre Délégation doit en revanche exprimer son regret que les documents que lui adressent les services gouvernementaux chargés de son information régulière ne correspondent ni en qualité ni en quantité aux exigences de la loi de 1979. Cette insuffisance ne facilite certes pas la tâche difficile qui est la sienne et ne répond guère à l'intérêt que porte le Sénat à l'avenir de la construction européenne.

## INTRODUCTION

Le délai de six mois que les Dix s'étaient donné en juin 1983 n'aura pas suffi à définir la relance globale de l'Europe. Prévisible sans doute, salutaire peut-être, mais à coup sûr préoccupant, l'échec du Conseil européen d'Athènes (4/6 décembre 1983) marque pour la Communauté, après plusieurs années de langueur et d'atermoiements, le début d'une crise ouverte.

Sur le fond, pourtant, l'échec d'Athènes ne se distingue guère du succès des Conseils européens antérieurs, qui n'avaient pas davantage tranché les conflits qui divisent depuis plusieurs années les Etats membres, ni su donner un nouvel équilibre et un nouvel élan à la construction européenne, « déstabilisée » par la fin des années d'expansion et l'adhésion de quatre nouveaux Etats. Déjà, deux ans avant Athènes, au Conseil de Londres (26-27 novembre 1981), les chefs d'Etat et de gouvernement n'avaient pu parvenir à un accord sur la réforme de la politique agricole communes, les problèmes budgétaires et la contribution britannique au budget de la Communauté. L'échec du mandat de Stuttgart ne fait aujourd'hui que renouveler celui du « mandat du 30 mai 1980 » : de Venise à Londres et de Stuttgart à Athènes, la Communauté cherche toujours, en somme, son chemin de Damas...

La cause profonde de ces échecs doit être recherchée non dans l'intransigeance des uns ou les réticences des autres, mais dans l'affaiblissement de la cohésion européenne. Unie en 1957 par un projet commun, puis par la dynamique de la prospérité économique, la Communauté s'est lentement effritée dans l'adversité. Elle a laissé se détériorer progressivement le fonctionnement des institutions et des politiques qu'elle s'était données et, incapable de faire face en commun aux difficultés qui l'assaillent, elle ne s'est guère entendue, depuis plusieurs années, que pour masquer ses désaccords, esquiver les obstacles et repousser les échéances.

Mais, aujourd'hui, l'épuisement des ressources propres contraint la Communauté à prendre conscience de la crise latente qui la menaçait et lui interdit d'éluder plus longtemps les choix auxquels elle est confrontée, puisque, après le désaccord d'Athènes, l'asphyxie financière de l'Europe, incompatible avec toute action nouvelle et l'élargissement à l'Espagne et au Portugal, la conduit déjà à rogner sur les dépenses de la politique agricole commune.

Ce contexte n'est pas, assurément, le plus propice à une redéfinition sereine du contrat européen. On mesure donc l'ampleur de la tâche qui incombe à la France, qui assume depuis le 1<sup>er</sup> janvier la présidence du Conseil des ministres de la Communauté, et qui devra, pendant ce semestre — au cours duquel se déroulera, de surcroît, la deuxième élection au suffrage universel du Parlement européen — gérer la crise et tenter de saisir l'ultime chance de sortir la Communauté européenne de l'ornière où elle s'est enlisée.

Pendant le semestre écoulé, la préparation du Conseil d'Athènes a relégué au second plan les aspects plus quotidiens de la vie communautaire, dominée par une conjoncture économique qui reste difficile, l'Europe ayant quelque peine à s'associer au redémarrage encore fragile des économies américaine et japonaise, et qui se caractérise par la persistance de performances inégales et de divergences d'intérêt.

Tentant de transcender ces aléas et relançant, dans la perspective des élections de juin 1984, le débat institutionnel, l'Assemblée des Communautés propose aux Etats membres de conclure un nouveau Traité d'union comportant une refonte totale et audacieuse des institutions européennes. Mais cette initiative a peu de chance d'être suivie par les Dix qui ont manifesté, par l'adoption au Conseil européen de Stuttgart de la « Déclaration solennelle sur l'Union européenne », leur préférence pour une démarche plus évolutive et leur réticence à l'égard de tout « bond en avant » institutionnel.

En ce qui concerne les politiques internes, de nouvelles réunions du « Conseil marché intérieur » ont permis quelques avancées dans l'harmonisation des normes techniques et des législations. Cette œuvre de longue haleine reste cependant loin d'être achevée, d'autant que la crise économique suscite toujours des tentations protectionnistes et que les Etats membres restent peu disposés aux concessions qu'exige le rapprochement des législations nationales.

L'actualité agricole a bien évidemment été centrée sur l'adaptation de la P.A.C. prévue par le « Mandat de Stuttgart » — les événements des dernières semaines mettent assez clairement en évidence les conséquences insupportables des entorses apportées, au fil des ans, aux principes de la P.A.C. Mais elle a aussi fait place à la révision de « l'acquis méditerranéen » et, bien que sans doute encore insuffisante, la réforme de l'organisation de marché des fruits et légumes, qui était en chantier depuis deux ans, a été saluée comme une « divine surprise ». La mise en place de la politique commune de la pêche a également été poursuivie en dépit de quelques retards.

Les actions communes en matière d'industrie et de recherche attendent toujours l'impulsion que devait donner le mandat de Stuttgart au redressement de la compétitivité de l'appareil productif

européen : pourtant, en marge de politiques communautaires défailtantes, les réussites de « l'Europe spatiale » témoignent des résultats que peut donner la mise en commun du potentiel technologique européen.

Enfin, la Communauté a remis en chantier, au cours des mois écoulés, l'élaboration d'une réglementation commune en matière de protection de l'environnement. Le progrès de certains dossiers — en particulier la proposition de directive, dite « Seveso », sur le transfert transfrontalier de déchets dangereux — se ressent toutefois de l'enjeu industriel sous-jacent à la politique de protection de l'environnement. Il convient en tout cas de noter la tenue, le 12 décembre dernier, du premier « Conseil Consommateurs » : cette innovation devrait permettre d'accélérer l'examen d'un certain nombre de propositions et de faire avancer l'harmonisation de réglementations nationales très hétérogènes.

Dans le domaine des relations extérieures, l'Europe a poursuivi un dialogue actif — mais parfois difficile — aussi bien avec les pays en voie de développement qu'avec ses principaux partenaires — et rivaux — commerciaux, les Etats-Unis et le Japon. Les relations avec les pays en voie de développement ont été dominées par la préparation des négociations en vue du renouvellement de la Convention de Lomé, négociations que la présidence française entend « *faire progresser aussi loin que possible* » comme l'a souligné le 18 janvier à Strasbourg M. Claude Cheysson, ministre des Relations extérieures. Quant aux relations entre la Communauté avec le Japon et les Etats-Unis, elles demeurent marquées par des conflits commerciaux récurrents. C'est particulièrement vrai du contentieux C.E.E./Etats-Unis, alourdi par les réactions américaines aux propositions de révision de la P.A.C., les projets de réforme de la législation américaine des exportations, et les nouvelles difficultés apparues dans le secteur de l'acier.

## PREMIÈRE PARTIE

### LE DÉSACCORD D'ATHÈNES ET L'AVENIR DE LA COMMUNAUTÉ

Une fois encore, le sursaut espéré n'a pas eu lieu. Ultime tentative avant l'asphyxie financière dont les effets commencent déjà de se faire sentir, la négociation spéciale lancée à Stuttgart n'a pas abouti et la « relance globale » de la Communauté se fait toujours attendre.

En fait, compte tenu de l'ambiguïté du mandat de Stuttgart, qui ne se fondait sur aucun accord des Dix sur l'avenir de la Communauté et l'augmentation des ressources propres, l'échec du Conseil d'Athènes n'a pas été une surprise : le déroulement laborieux des travaux du « Conseil spécial » le laissait d'ailleurs prévoir plusieurs semaines avant la réunion du Conseil européen. Il ne constitue pas non plus une rupture : les Dix considèrent que les propositions soumises au Conseil « restent sur la table » et que la négociation se poursuit.

Mais, si quelques progrès ont été accomplis dans la définition et l'approche des problèmes-clés, aucun règlement global du contentieux communautaire n'est pour l'instant en vue. Quant à l'avenir de l'Europe, si, comme l'a souligné le ministre des Relations extérieures, les Dix ont manifesté à Athènes leur volonté d'empêcher l'éclatement de la Communauté, ils ne paraissent pas pour autant disposés à faire preuve de la volonté positive de redéfinir le contrat européen. Certains d'ailleurs se refusent toujours à accepter les clauses du Traité tel qu'il est. Si la rupture a été évitée, la solidarité reste plus problématique que jamais.

La tâche de la présidence française est donc immense, d'autant plus que l'échec d'Athènes crée une situation difficilement tenable et de nouvelles occasions de conflits. L'adoption du budget constitue certes un fait positif, mais les déclarations récentes du Premier ministre anglais font craindre que la paix budgétaire conclue en décembre dernier ne soit qu'un précaire armistice. De surcroît, même si le vote du budget épargne à la Communauté les rigueurs supplémentaires du régime des douzièmes provisoires, les crédits dont elle dispose sont de toute manière insuffisants pour faire face à son

fonctionnement dans les conditions actuelles : la politique agricole commune subit déjà les effets de l'épuisement des ressources communes. Quant à l'élargissement, par-delà les problèmes qu'il pose et les écueils d'une négociation délicate, sa réalisation est à l'évidence suspendue à l'augmentation des ressources propres de la Communauté.

A mesure que se précisent et se rapprochent les échéances, se multiplient les risques de mauvais compromis ou de « solutions provisoires » qui seront demain des problèmes récurrents. L'irrésolution persistante des Dix a creusé davantage l'ornière où s'enlise la Communauté.

Quels que soient les efforts qui seront déployés dans les mois qui viennent par la France et le bon usage que l'on peut espérer faire de la crise actuelle, le désaccord d'Athènes ne peut donc pas être considéré comme une simple péripétie, encore moins comme une étape positive vers l'« Europe de la seconde génération ». Il montre simplement combien les Etats membres éprouvent de difficulté à sortir de l'engrenage des vrais problèmes et des fausses solutions qui ont peu à peu grippé le fonctionnement de la Communauté.

## SECTION I

### LA PRÉPARATION ET L'ÉCHEC DU CONSEIL D'ATHÈNES

En dépit des échéances financières pressantes auxquelles les Dix étaient confrontés, le Conseil européen de Stuttgart des 17-19 juin n'avait permis aucun accord de fond sur la gestion et la relance des politiques communes, le financement futur, l'élargissement à l'Espagne et au Portugal, et ce n'est qu'au prix d'un accord équivoque que les Dix avaient évité la rupture sur l'obsédante question de la compensation britannique.

Le Conseil avait seulement décidé d'entreprendre « *une action d'envergure pour assurer la relance de la Communauté européenne* » — et dans l'immédiat de s'accorder un nouveau sursis en renvoyant à six mois, au Conseil européen d'Athènes, les décisions à prendre sur l'ensemble des questions en suspens.

A cet effet, une déclaration du Conseil adoptée le 18 juin prévoyait une procédure spéciale de négociation, en fixait le calendrier et énumérait les thèmes sur lesquels elle devait porter.

Mais le « mandat de Stuttgart » demeurait dangereusement ambigu quant aux objectifs de cette négociation, et, en l'absence d'impulsion politique réelle de la part du Conseil, les travaux du « Conseil spécial » se sont ressentis des divergences profondes des Etats membres.

Par voie de conséquence, les dossiers soumis à l'examen du Conseil spécial n'ont pas suffisamment progressé pour dégager des propositions de décision acceptables par le Conseil européen. Les Dix ont surtout précisé leurs positions et circonscrit leurs différends sur la réforme de la P.A.C. Ils ont aussi accumulé les propositions et contre-propositions sur les problèmes budgétaires. Quant à la réforme des Fonds structurels et aux politiques nouvelles, elles n'ont pas fait, à beaucoup près, l'objet de discussions aussi approfondies que les contentieux agricole et financier : leur nécessité fait l'objet d'un consensus général — bien qu'assez vague — mais elles restent pour l'instant dans les limbes.

Le caractère « global » de la négociation a été préservé, et mise en évidence l'interdépendance des contentieux à régler, mais la négociation d'ensemble n'a pas permis de surmonter les blocages. Dans ces conditions, l'échec était inévitable. Cependant, il a des causes plus profondes, et sans doute plus graves, qu'une insuffisante préparation des dossiers. Celle-ci n'est d'ailleurs guère plaidable : les litiges sur la P.A.C., les M.C.M. ou la contribution britannique ne datent pas d'aujourd'hui.

## CHAPITRE PREMIER

### **LES TERMES DU « MANDAT DE STUTTGART » ET LE DÉROULEMENT DES TRAVAUX DU CONSEIL SPÉCIAL**

La « procédure spéciale » mise en place à Stuttgart a été vivement critiquée après l'échec du Conseil d'Athènes, en particulier par le président de la Commission. Elle a donné, il est vrai, l'impression d'un certain piétinement et davantage revêtu l'allure d'une longue étape d'observation que d'un « marathon ». Mais la faute en incombe autant à l'ambiguïté du mandat de Stuttgart qu'aux tâtonnements d'une procédure inédite. On peut du reste rappeler à cet égard que la préparation, dans le cadre des procédures communautaires « de droit commun », des délibérations du Conseil de Londres de novembre 1981 sur les propositions du « mandat du 30 mai » n'avait pas donné de meilleurs résultats. Elle n'avait pas,

en particulier, évité aux chefs d'Etat et de gouvernement des débats « techniques » sur le lait, les dépenses agricoles ou la contribution britannique qui préfiguraient étrangement ceux d'Athènes.

## I. — LES TERMES DU MANDAT DE STUTTGART

Le texte de la déclaration adoptée le 18 juin définissait la procédure et les objectifs d'une « *action d'envergure pour assurer la relance de la Communauté* ».

Cette démarche n'est pas sans évoquer celle qui avait été suivie par le Conseil européen de Venise, qui après avoir trouvé une solution « temporaire » (!) au problème de la contribution britannique, avait chargé la Commission de trouver une réponse globale à ce problème par l'aménagement des politiques communautaires : adaptation de la politique agricole commune, renforcement des politiques et instruments structurels, développement de politiques nouvelles. C'était le « mandat du 30 mai », qui fut un échec. Pour l'instant, les résultats du « mandat de Stuttgart » ne sont pas plus concluants, même si les termes en ont été plus solennels.

### A. — La procédure et le calendrier.

Le mandat de Stuttgart organisait « *une importante négociation pour faire face aux problèmes les plus pressants auxquels la Communauté se trouve confrontée, afin d'établir une base solide pour la poursuite dynamique de son développement pendant le reste de l'actuelle décennie* ».

« *En raison de l'importance et de la complexité des problèmes et des liens qui existent entre eux* », ces négociations devaient être menées selon « *une procédure d'urgence particulière* », par des « *sessions spéciales du Conseil* » réunissant les ministres des Affaires étrangères, les ministres des Finances et, « *au besoin* », d'autres Ministres, en particulier ceux de l'Agriculture.

Le « Conseil spécial » devait travailler sur la base des propositions de la Commission, qui devait notamment lui soumettre « *avant le 1<sup>er</sup> août* » des propositions sur l'adaptation de la P.A.C. et sur les moyens d'augmenter l'efficacité des Fonds structurels. Elle devait également présenter des propositions sur les politiques nouvelles à mettre en place. La Cour des comptes des Communautés était, quant à elle, chargée « *d'examiner la bonne gestion finan-*

cière des activités communautaires » et d'en faire rapport au Conseil avant la fin de 1983.

La durée de la négociation était limitée « *aux six prochains mois* » — et même un peu moins, puisque ses résultats devaient être soumis au Conseil européen d'Athènes prévu pour le début de décembre 1983.

## B. — Les thèmes de la négociation.

### 1. Le texte de la déclaration du 18 juin.

La négociation spéciale devait avoir pour objet, « *d'une part de moderniser et de rendre plus efficaces les politiques existantes et de fixer des domaines de priorité pour les actions nouvelles de la Communauté et, d'un autre côté, de faire en sorte que les politiques soient appliquées avec efficacité et que des économies soient réalisées chaque fois que possible* ». Elle devait en outre permettre d' « *arriver à une situation plus équilibrée et plus équitable également en termes financiers du point de vue des intérêts des différents Etats membres et de l'ensemble de la Communauté* ».

Pour parvenir à ces objectifs, la déclaration du Conseil européen traçait les lignes directrices suivantes :

— « *Les principes fondamentaux de la **politique agricole commune** seront respectés en conformité avec les objectifs visés à l'article 39 du Traité C.E.E.* » Cette politique « *doit être adaptée à la situation à laquelle la Communauté sera confrontée dans un avenir prévisible, afin qu'elle puisse atteindre ses objectifs de façon plus cohérente* » et « *assurer le **contrôle effectif des dépenses agricoles** en exploitant les possibilités existantes et en examinant toutes les **organisations de marché*** ».

— S'agissant des **politiques nouvelles**, le Conseil européen avait retenu l'objectif de « *développer et de rendre plus efficace l'action communautaire dans le domaine de la recherche, de l'innovation et des nouvelles technologies en vue de faciliter la coopération entre entreprises. Sur la base de propositions de la Commission, des décisions seront prises sur de nouvelles actions communautaires en utilisant la dimension communautaire pour améliorer la compétitivité internationale des entreprises européennes* ».

— **La discipline budgétaire** devait être assurée « *en coopération avec l'Assemblée* » : « *Les politiques doivent être développées dans les limites des possibilités de financement et complétées par de nouvelles actions qui doivent s'intégrer d'une manière économiquement judicieuse dans les politiques communautaires* ».

— En ce qui concerne enfin le **financement futur de la Communauté**, le Conseil européen se bornait aux orientations suivantes :

- « assurer le financement de politiques et actions communautaires et leur développement ultérieur sur une période assez longue, compte tenu des besoins financiers supplémentaires qui résulteraient de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal et tout en épuisant toutes les possibilités de faire des économies » ;

- « se mettre d'accord sur des mesures qui, prises dans leur ensemble, éviteront les problèmes répétés entre les Etats membres au sujet des conséquences financières du budget de la Communauté et de son financement » ;

- « sur la base des conclusions sur le développement des politiques, l'amélioration de la discipline budgétaire et l'examen du système financier, le calendrier et l'envergure des ressources propres de la Communauté seront déterminés ».

## 2. L'ambiguïté du mandat de Stuttgart.

Dans un autre contexte, la déclaration de Stuttgart aurait pu constituer une approche ambitieuse, mais réaliste, des deux nécessités auxquelles est confrontée la Communauté :

— rationaliser et adapter les politiques existantes et régler les contentieux communautaires ;

— mettre la Communauté en mesure de répondre aux « défis » qu'elle est actuellement incapable de relever : emploi, investissement, capacité technologique, compétitivité de l'appareil productif, convergence des économies.

Malheureusement, cette ambition n'apparaissait guère crédible, au moment où le Conseil européen venait de constater son incapacité de parvenir à un accord, fût-il de principe, sur l'accroissement des ressources de la Communauté, et d'adopter un compromis équivoque et diversement interprété sur le problème de la contribution britannique, au moment, aussi, où il s'apprêtait à adopter une « *déclaration solennelle sur l'Union européenne* » qui ne manifestait guère que l'intention solennelle des Etats membres de persévérer dans l'immobilisme institutionnel le plus frileux, et notamment de ne pas démordre de la règle de l'unanimité.

Reflétant l'indécision qu'il cherchait à dissimuler, le mandat de Stuttgart ne comportait aucune impulsion politique, aucune orientation précise et volontariste, que ce soit sur les finances de la Communauté, la politique agricole commune ou l'avenir de la construction européenne.

Incapables de définir un projet, les chefs d'Etat et de gouvernement ont simplement organisé une procédure. Certes, le caractère « global » de la négociation pouvait créer une dynamique, un climat plus favorable à des concessions réciproques, et lever ainsi certains des obstacles qui ont paralysé depuis plusieurs années toutes les négociations sectorielles, et même l'exercice du « mandat du 30 mai ».

Mais ce facteur purement mécanique ne pouvait prévaloir contre l'opposition des intérêts et des conceptions des Etats membres.

## II. — LES TRAVAUX DU CONSEIL SPÉCIAL

Lors de sa première réunion du 8 juillet 1983, le « Conseil spécial » a arrêté sa procédure, ses méthodes de travail et son calendrier, qui n'ont subi au cours de la négociation que peu de modifications. Au total, la « procédure spéciale » s'est largement inspirée du droit commun communautaire — et elle ne s'est pas révélée plus efficace.

### A. — La composition et les méthodes de travail du Conseil spécial.

#### 1. *La composition du Conseil spécial.*

Les sessions spéciales du Conseil chargé de la mise en œuvre du mandat de Stuttgart ont pour l'essentiel été des réunions communes des ministres des Affaires étrangères et/ou des ministres des Affaires européennes, et des ministres de l'Economie et des Finances, tenues sous la présidence du Secrétaire d'Etat grec aux Affaires européennes, M. Varfis : les ministres de l'Agriculture n'ont en effet été « invités » à participer à ses délibérations que pour trois des six sessions que le Conseil spécial a tenues (si l'on exclut la réunion constitutive du 8 juillet) : celles du 30 août, du 10 au 12 octobre (pour les seules délibérations agricoles) et des 9/11 novembre. La formule du « Conseil spécial » a donc été, en définitive, celle d'une sorte de « Conseil jumbo ».

#### 2. *Le groupe unique de préparation et le recours aux Conseils spécialisés.*

##### a) *Le groupe unique de préparation.*

S'inspirant du précédent du « groupe du Mandat » qui avait assisté le Conseil Affaires générales dans ses travaux sur le mandat

du 30 mai, le Conseil spécial a créé un « groupe unique de préparation », composé de représentants des gouvernements des Etats membres et chargé de préparer ses délibérations à un niveau politique. Pour la France, c'était M. Chandernagor, ministre délégué chargé des Affaires européennes, qui participait à ce groupe, présidé, comme le Conseil spécial, par M. Varfis.

b) Les relations entre le « Conseil spécial » et les Conseils des ministres spécialisés.

Lors de sa réunion constitutive, le Conseil spécial s'était réservé la possibilité de charger les Conseils « ordinaires » de préparer ses travaux.

Lors de sa réunion d'octobre, le Conseil spécial, conscient des retards pris et estimant que toutes les mesures nécessaires ne pouvaient être adoptées dans le cadre des sessions spéciales, a défini à son tour une sorte de « mandat » à l'intention des Conseils spécialisés, en leur demandant de prendre des décisions ou de définir des orientations, avant le Conseil d'Athènes, dans des domaines liés au volet « politiques nouvelles » du mandat de Stuttgart. Cette procédure originale a d'ailleurs donné quelques résultats ponctuels, notamment en ce qui concerne le programme « Esprit ».

3. *Les propositions de la Commission et des Etats membres.*

Conformément au droit commun des procédures et des compétences communautaires, le Conseil spécial a travaillé sur la base de propositions de la Commission, dont certaines étaient déjà soumises au Conseil, en particulier celle sur le financement futur, tandis que d'autres — comme celles sur l'agriculture et la réforme des Fonds structurels — ont été élaborées à la demande du Conseil de Stuttgart.

Mais ces propositions — dans lesquelles la Commission ne faisait d'ailleurs pas toujours preuve d'une grande imagination ni d'une grande originalité — ont été relayées par de nombreuses propositions et contre-propositions des Etats membres, ce que le président de la Commission devait par la suite vivement critiquer devant l'Assemblée des Communautés. Certaines de ces propositions, et en particulier le mémorandum français sur « un espace commun de l'industrie et de la recherche », ont sans nul doute constitué un apport réel au débat. D'autres, en revanche, ont été manifestement davantage inspirées par les intérêts de leurs auteurs que par une réflexion approfondie sur la relance communautaire : ainsi des propositions britanniques sur le déséquilibre des contributions budgétaires.

## B. — Le déroulement des sessions spéciales.

Sept sessions spéciales du Conseil ont été tenues entre les Conseils européens de Stuttgart et d'Athènes, dont six ont été véritablement consacrées au mandat de Stuttgart, la première ayant été réservée à l'organisation de la négociation :

1. Trois de ces sessions ont été nécessaires pour **présenter les positions nationales** sur les quatre grands thèmes de la négociation : financement futur, agriculture, politiques nouvelles et politiques structurelles :

- le 19 juillet, la première réunion « utile » du Conseil spécial a été consacrée à l'exposé des positions de départ des Etats membres (dont cinq étaient représentés par leur ministre des Affaires étrangères et leur ministre des Finances) ;
- le 30 août, un second « tour de table » réunissant les ministres des Affaires étrangères, des Finances et de l'Agriculture, a été essentiellement consacré aux propositions de réforme de la P.A.C., et, plus rapidement, aux propositions relatives aux Fonds structurels ;
- la session du 20 septembre a permis d'achever la présentation des positions nationales sur le financement futur de la Communauté et les nouvelles politiques communes.

2. Trois autres sessions ont été consacrées aux **négociations proprement dites** : les 10-12 octobre, 9-11 novembre et 28-29 novembre. Cette dernière, qui n'était pas prévue à l'origine, a été ajoutée au calendrier de la négociation dans l'espoir de concrétiser un accord. En effet, l'« étape d'observation » qui devait être limitée à la première phase des négociations, a largement débordé sur la seconde, et il est assez rapidement apparu que la négociation spéciale prenait l'allure d'un simple travail préparatoire, permettant d'isoler les problèmes, d'écarter les positions de négociation les moins tenables, et de dégager des commencements d'orientation, mais en aucun cas de définir des compromis « opérationnels ».

Il avait du reste été envisagé, à la fin de la négociation, et compte tenu des faibles progrès réalisés, que le Conseil spécial se limite à soumettre au Conseil européen un projet très court contenant seulement des projets de « décisions cadres » assorties d'orientations précises et d'un calendrier permettant la poursuite et l'achèvement des négociations en 1984, par l'adoption de dispositions détaillées mettant en œuvre les décisions-cadres.

Cette proposition s'était notamment heurtée à l'opposition de plusieurs Etats membres (Italie, Belgique, Grèce, Irlande, Luxem-

bourg) qui redoutaient qu'elle n'aboutît à une fragmentation de la négociation globale et souhaitaient maintenir le lien entre l'augmentation des ressources propres et la relance des politiques communes d'une part et, d'autre part, la réforme de la P.A.C. et le problème budgétaire.

Le Conseil spécial a donc finalement écarté la formule du recours à des décisions cadres, et la présidence du Conseil a élaboré le 1<sup>er</sup> décembre 1983, un texte qui faisait le point sur les différents thèmes de la négociation — ou plutôt sur les désaccords persistant entre les Etats membres :

— pour le dossier agricole, les options fondamentales — niveau du seuil de garantie pour le lait, fixation de seuils de garantie pour de nouveaux produits, M.C.M., taxe sur les matières grasses — demeuraient ouvertes ;

— plusieurs propositions alternatives concernant l'augmentation des Fonds structurels étaient également maintenues ;

— en ce qui concerne les problèmes financiers, la présidence élaborait elle-même un compromis sur la contribution britannique reprenant les éléments des nombreuses propositions présentées ;

— la présidence suggérait aussi de porter à 1,8 % le taux de T.V.A. — mais cette proposition était accueillie négativement par la plupart des Etats membres. Elle refusait enfin de trancher le problème de la « discipline budgétaire » et reprenait les propositions de la Commission sur le contrôle des dépenses agricoles, tout en citant également les propositions alternatives des Etats membres ;

— dans le secteur des politiques nouvelles, la présidence formulait une proposition de financement du programme Esprit, et dressait le catalogue des différentes propositions des Etats membres ;

— enfin, la date objectif pour la conclusion des négociations d'adhésion avec le Portugal et l'Espagne était laissée en blanc...

Pour insatisfaisante qu'elle soit, cette énumération de questions litigieuses et de compromis inachevés et interdépendants les uns des autres rendait fidèlement compte de l'évolution des différents dossiers soumis à la négociation spéciale par le Conseil de Stuttgart.

## CHAPITRE II

### L'ÉVOLUTION DES DOSSIERS SOU MIS A LA NÉGOCIATION SPÉCIALE

Chacune des délégations étant restée sur ses positions, et les discussions de fonds ayant surtout porté sur les contentieux agricoles et financiers, les dossiers soumis à la négociation spéciale ont évolué de manière différente. Mais la négociation a fait nettement apparaître, à défaut de solution, les principaux écueils sur lesquels achoppent l'avenir de la Communauté et même la préservation de son acquis :

— en matière agricole, les principaux points de désaccord ont été mieux isolés et circonscrits : limitation des garanties, démantèlement des M.C.M., préférence communautaire et politique commerciale ;

— sur le dossier financier, la discussion a surtout porté sur la discipline budgétaire et la contribution britannique : le règlement de ces dossiers reste la condition nécessaire, sinon suffisante, de l'augmentation des ressources propres ;

— les politiques nouvelles ont fait l'objet de multiples propositions, dont l'intérêt est inégal et la compatibilité problématique : en tout cas, s'il existe un accord de principe — sous réserve bien sûr d'un accord sur l'ensemble du « paquet » — sur le lancement d'actions nouvelles, leur nature et leur ampleur sont actuellement loin d'être définies ;

— la réforme des Fonds structurels — parente pauvre de la négociation d'ensemble — est aussi peu avancée : on en reste, en fait, aux propositions de la Commission, et à la réforme du Fonds social dont le principe avait été acquis avant le Conseil européen de Stuttgart.

#### I. — *L'ADAPTATION* *DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE*

Le mandat de Stuttgart détaillait avec une particulière insistance les points sur lesquels devait porter le réexamen par le Conseil spécial de la P.A.C. (1). Ne l'eût-il pas fait, du reste, que

---

(1) Voir à ce sujet le précédent rapport semestriel de la Délégation (Doc. n° 487 (Sénat 1982-1983), p. 84 à 86.

la politique agricole commune eût quand même été au cœur du débat sur la relance communautaire.

Le dossier agricole rassemble en effet toutes les contradictions, les oppositions, et les interrogations qui caractérisent actuellement la Communauté :

— Seule politique commune, la P.A.C. est la cible toute désignée des Etats membres les plus réticents à l'intégration communautaire, comme de ceux qui souhaitent, pour quelque raison que ce soit, limiter ou mieux contrôler les dépenses. De plus, les principes qui fondent la P.A.C. sont contestés aussi bien « de l'intérieur » que par les concurrents commerciaux de la Communauté, et en particulier les Etats-Unis.

— Politique déjà ancienne, et qui ne correspond plus à l'évolution de l'économie — et de l'agriculture elle-même — la P.A.C. a subi les conséquences de l'inertie politique communautaire, qui s'est opposée à l'adaptation progressive de ses objectifs et de ses instruments au contexte communautaire et mondial.

Il n'est donc pas surprenant que la négociation sur le volet agricole, engagée sur la base de propositions de la Commission qui faisaient — comme à l'accoutumée — la part belle aux « économies », ait fini par se cristalliser autour de trois conflits fondamentaux :

— **la limitation des garanties** — et notamment le problème laitier — qui oppose les partisans de l'austérité budgétaire à tout prix et ceux d'un développement équilibré et contrôlé de l'agriculture ;

— **le démantèlement des M.C.M.**, qui divise les bénéficiaires des déviations de la P.A.C. et les pays agricoles traditionnels réclamant le retour à l'unité de marché et à l'égalité de concurrence ;

— **la préférence communautaire** et l'avenir commercial de l'agriculture européenne, qui polarise l'opposition des Etats membres importateurs de produits de substitution et de denrées agricoles, de ceux qui redoutent un affrontement avec les Etats-Unis et de ceux, enfin, qui n'entendent pas augmenter les dépenses liées aux exportations.

#### A. — Les propositions de la Commission.

Chargée de présenter au Conseil spécial des propositions avant le 1<sup>er</sup> août 1983, la Commission s'est exécutée en présentant au Conseil, le 28 juillet, une communication sur l'adaptation de la politique agricole commune. Cette communication a ultérieurement été complétée par une série de propositions sectorielles sur les

« quotas » laitiers, la taxation des matières grasses, le démantèlement des M.C.M... (1).

Ces propositions, qui reprenaient tous les points énumérés par le mandat de Stuttgart, reflétaient aussi les préoccupations traditionnelles de la Commission, caractérisées par le souci prédominant des économies budgétaires, et une certaine indifférence à l'économie tout court.

Elles s'articulaient en deux volets :

— un volet restrictif axé sur la limitation des dépenses et l'accroissement des disciplines de production ;

— un volet plus constructif : restauration des principes de la P.A.C. et esquisse — timide — d'une politique commerciale.

Mais cet équilibre apparent dissimulait une nette prédominance des mesures d'économies, dont la Commission a soigneusement chiffré les bénéfices escomptés : 2,5 milliards d'ECU en 1984-1985, 2,9 milliards en 1985-1986 et 3,2 milliards en 1986-1987...

### 1. *La réduction des garanties et le renforcement des disciplines de production.*

Les « économies » recherchées par la Commission devaient provenir du respect des seuils de garantie, « *point central des propositions de la Commission* », de la politique des prix et des aides et de « *directives financières* ».

#### a) *La limitation des garanties.*

S'en tenant — d'un mandat à l'autre — à la définition et à l'estimation (contestable) de « *quantités optimales de production* » dans les différents secteurs, la Commission proposait l'extension de la politique des seuils de garantie, introduite — contre le gré de la France — dans les secteurs du lait et des céréales à l'occasion de la fixation des prix 1982-1983.

• Les mesures les plus importantes visaient évidemment le **secteur laitier** où la Commission proposait un système de « *quotas par laiterie* ».

Toutes les livraisons excédant le « *seuil de garantie* » fixé à **101 % des livraisons de 1981** devraient être assujetties à un prélèvement égal à **75 % du prix indicatif** « *destiné à couvrir intégra-*

---

(1) L'analyse critique détaillée de ces propositions et les conclusions adoptées sur les propositions d'adaptation de la P.A.C. par votre Délégation sur le rapport de M. Daunay figurent dans le tome II du présent rapport : on ne donnera donc ici qu'une analyse assez succincte des propositions de la Commission.

lement le coût d'écoulement du lait excédant la quantité de référence ». Ce prélèvement serait ensuite réparti entre les producteurs ayant eux-mêmes dépassé leur seuil de garantie. Aucune exonération n'était prévue, les Etats membres pouvant seulement prendre des mesures « pour résoudre les cas particuliers » : jeunes agriculteurs, ou exploitants ayant subi des pertes de cheptel.

Tenant compte du problème posé par le « hors sol », la Commission prévoyait en outre un « *prélèvement spécial* » affecté au financement de l'ensemble des dépenses du secteur laitier, fixé à **4 % du prix indicatif**, et dû par tous les producteurs livrant plus de 60.000 kg de lait par an et produisant plus de 15.000 kg par hectare de superficie fourragère. Cette définition paraît d'ailleurs bien contestable, car 60.000 kg de lait représentent la production d'une douzaine de vaches : on peut parler à ce stade, peut-être, d'« exploitation familiale intensive », mais sûrement pas d'« usine à lait ».

- Pour les **céréales**, le système instauré lors de la fixation des prix de campagne 1982-1983 (seuil de garantie sanctionné par une réduction des prix) devait être maintenu et étendu au blé dur dès la campagne 1984-1985. Toutefois, la limitation des importations de produits de substitution des céréales était considérée comme une condition de l'application de seuils de garantie.

- Pour les **oléagineux**, le système du seuil de garantie devait être étendu aux graines de tournesol.

- Dans le secteur des **fruits et légumes**, la Commission s'en tenait aux mesures déjà appliquées ou proposées (tomates transformées, raisins secs).

- Enfin, dans le secteur de la **viande bovine**, pour lequel la Commission proposait une « *adaptation* » des mesures d'intervention, un seuil de garantie pouvait également être proposé si le risque d'un déséquilibre du marché devait se concrétiser.

b) La politique en matière de prix et d'aides.

- **En matière de prix**, la Commission ne modifiait pas les positions qu'elle avait déjà exposées dans le mémorandum « orientations pour l'agriculture » d'octobre 1981 : elle préconisait pour l'essentiel une politique de prix « *prudente et même dans certains cas restrictive* », orientée dans le secteur des céréales vers « *une réduction progressive de l'écart entre les prix communautaires et ceux pratiqués par les pays concurrents* », et qui pouvait comporter « *si la situation du marché est particulièrement difficile ou si l'application des seuils de garantie l'exige* », le gel ou la réduction des prix communs exprimés en ECU.

Ces orientations — dont votre Délégation a déjà maintes fois souligné les dangers en matière de revenu et d'emploi — introduisent en outre un obstacle supplémentaire au démantèlement des M.C.M. positifs.

• **Les aides et les primes.**

Après un examen systématique des aides et des primes accordées par la réglementation agricole communautaire, la Commission proposait la révision ou la suppression d'un certain nombre d'aides qui ne lui paraissaient plus avoir de justification économique.

Les aménagements préconisés visaient notamment :

— les aides à la *consommation de beurre*, coûteuses et dont l'impact reste faible, pourraient être éliminées au profit de mesures plus efficaces, l'extension des aides à l'utilisation de beurre par l'industrie alimentaire ou une aide pour le lait entier concentré ;

— les aides dans *le secteur de la viande bovine* : la prime à la vache allaitante devrait demeurer l'unique prime communautaire ;

— la suppression des *aides au stockage à court terme du vin* et de l'aide à l'utilisation de moûts pour l'enrichissement ;

— les aides à *la production d'huile d'olive*, qui seraient simplifiées pour en faciliter le contrôle ;

— les aides à *la transformation de fruits*.

c) **Les directives financières.**

La Commission proposait sous cette rubrique une « orientation qualitative » (sic), et des procédures destinées à « assurer au mieux une stricte discipline budgétaire » :

• *L'« orientation »* reste celle à laquelle la Commission se tient depuis les propositions formulées en 1981 en application du mandat du 30 mai, à savoir que « *le taux de croissance des dépenses agricoles (en tant que moyenne calculée sur plusieurs années) reste inférieur à celui des ressources propres de la Communauté* », le calcul de la croissance des ressources devant tenir compte de toute modification de la base de ces ressources.

• *Les procédures* : en dehors de mesures de gestion budgétaires, la Commission proposait que, lors de la fixation des prix agricoles, la délibération finale soit renvoyée à une réunion spéciale des ministres des Finances et de l'Agriculture, si le Conseil Agricole s'oriente, de l'avis de la Commission, vers un dépassement des coûts proposés.

## 2. La restauration des principes de la P.A.C. et son avenir.

Les propositions que l'on peut regrouper sous cette rubrique représentent en quelque sorte le volet positif des propositions du 29 juillet : démantèlement des M.C.M., renforcement de la préférence communautaire, politique d'exportation. Les propositions relatives à la politique d'exportation — les seules qui soient véritablement tournées vers l'avenir — sont moins développées et moins argumentées que les propositions restrictives, et celles qui ont trait aux échanges commerciaux suscitent des oppositions farouches tant à l'intérieur de la Communauté que de la part de ses partenaires commerciaux.

### a) Le démantèlement des M.C.M.

La suppression des montants compensatoires contribuerait à la réalisation des économies tant souhaitées par la Commission, puisque les dépenses occasionnées par les M.C.M. ont représenté en 1983 2,6 % des dépenses agricoles. Mais, bien qu'il ne soit pas négligeable, le coût des M.C.M. est sans doute le moindre de leurs inconvénients, au regard des effets dévastateurs qu'ils ont eus sur le fonctionnement du marché commun agricole et la répartition des facteurs de production.

La Commission a présenté début octobre ses propositions détaillées sur le démantèlement des M.C.M. et les aménagements de leur mode de calcul.

#### • Le démantèlement progressif des M.C.M.

La Commission proposait un alignement progressif et automatique des taux verts sur les taux pivots :

— les *M.C.M. existants*, y compris les franchises, seraient démantelés en deux étapes, au début des campagnes suivant l'entrée en vigueur du règlement proposé ;

— les *M.C.M. qui pourraient être mis en place* après l'entrée en vigueur du règlement, seraient supprimés en trois étapes égales, lors du réaligement des taux pivots et au début des deux campagnes suivantes.

Ces règles s'appliqueraient de la même manière aux M.C.M. fixes et variables, positifs et négatifs : les M.C.M. variables (Grèce, Italie, Royaume-Uni) seraient démantelés en deux étapes, au début des deux campagnes suivant leur création. Elles ne s'opposeraient pas à des démantèlements plus rapides décidés par le Conseil.

En cas de démantèlement de M.C.M. positifs conduisant à des baisses de revenus, les Etats membres pourraient, avec l'accord du Conseil, mettre en place des aides compensatoires dégressives pour trois campagnes au maximum, avec éventuellement une participation financière de la Communauté.

Le démantèlement progressif a été préféré par la Commission à la solution dite « *de l'ECU vert* » consistant à calculer les M.C.M. par rapport à la monnaie la plus forte — c'est-à-dire le mark. Ce système aurait conduit à appliquer, dans l'Etat membre intéressé, des M.C.M. nuls, et des M.C.M. négatifs supplémentaires, jugés plus faciles à éliminer, dans tous les autres : ainsi, le problème épineux du démantèlement des M.C.M. positifs aurait été évité.

La Commission a écarté cette solution pour deux raisons : elle aurait abouti à l'introduction d'un « ECU vert », et le démantèlement des M.C.M. négatifs ainsi créés aurait eu des effets inflationnistes. On doit ajouter que la création d'un ECU vert, **qui serait en réalité un « ECU Mark »**, poserait le problème politique du rôle dominant ainsi donné à la monnaie allemande, érigée en monnaie européenne agricole, qu'elle aurait sur les prix des effets contradictoires avec la politique de prix modérés prônée par la Commission et, surtout, que le démantèlement rapide des M.C.M. négatifs supplémentaires ainsi créés serait impossible dans la conjoncture actuelle.

- Les propositions de **modifications de la base de calcul des M.C.M.**, complétées par un élargissement des franchises, tendaient à réduire l'importance des M.C.M. existants ou qui devraient être créés à l'avenir, notamment pour le vin, la viande bovine et le porc.

#### b) Le renforcement de la préférence communautaire.

Comme le soulignait à juste titre la Commission, les sacrifices que nécessite l'adaptation de la P.A.C. doivent être partagés équitablement entre les producteurs communautaires et les partenaires de la Communauté. D'autre part, certaines importations sont en relation directe avec les excédents de lait et de céréales. La Commission proposait donc des mesures orientées dans trois directions : une limitation « *rapide et effective* » des importations de produits de substitution des céréales (P.S.C.), la révision de certaines concessions commerciales, et l'instauration d'une taxe à la consommation des matières grasses végétales.

- **La limitation des importations de P.S.C.** était présentée comme un préalable à l'application, à l'avenir, du seuil de garantie pour les céréales. La Commission préconisait, pour y parvenir, de

mener des négociations dans le cadre du G.A.T.T. pour obtenir la limitation des importations de deux des produits de substitution importés des Etats-Unis, les pulpes d'agrumes et le corn gluten-feed.

• **Les révisions des concessions commerciales** envisagées visaient notamment les importations de beurre de Nouvelle-Zélande — lourd héritage de l'adhésion britannique — et de viande ovine et bovine.

• **La taxation des matières grasses**, enfin, fait partie de la panoplie des mesures qui ont été régulièrement proposées, et non moins régulièrement repoussées, chaque fois qu'il a été question de remédier au déséquilibre du marché laitier, ou, plus récemment, de financer le coût des excédents d'huile d'olive qui résulteraient de l'adhésion de l'Espagne.

La taxe proposée par la Commission en juillet dernier était présentée comme un complément des mesures de contrôle de la production de beurre et d'oléagineux. Pour prévenir autant que possible les risques de contestation au G.A.T.T. et les demandes reconventionnelles, elle était conçue comme une taxe à la consommation interne, non discriminatoire, d'un faible montant (7,5 ECU au quintal) et ne frappant que les huiles et matières grasses végétales à usage alimentaire.

c) La mise en place d'une politique communautaire d'exportations agricoles.

Les propositions sur la politique commerciale agricole formulées dans le rapport du 28 juillet n'étaient nouvelles ni dans le fond ni dans la forme : elles reprenaient pour l'essentiel la proposition de contrats à long terme de fourniture de produits agricoles déjà présentée — et enterrée — dans le cadre du mandat du 30 mai, et prônait l'exercice — difficile — des droits de la Communauté « *notamment au sein du G.A.T.T.* », en vue de « *la révision du système de protection extérieure* ».

Au cours de la négociation, la Commission a complété ces timides propositions en suggérant une harmonisation des politiques, ou l'instauration d'une politique commune, en matière d'assurance et de crédit, la création de services commerciaux communautaires à l'exportation, et une meilleure défense des intérêts commerciaux dans le cadre des actions d'aide alimentaire. Elle n'a pas pour autant donné l'impression de mettre de grands espoirs dans le développement d'actions qui constituent pourtant le seul moyen de valoriser la principale ressource naturelle de la Communauté et d'offrir des possibilités d'expansion au secteur agricole.

## B. — Les positions des Etats membres.

D'emblée les positions des Etats membres sur les propositions de la Commission sont apparues irréconciliables. En dépit des réunions du groupe unique de préparation, des groupes d'experts, du « groupe spécial à haut niveau » créé en désespoir de cause après la réunion d'octobre, particulièrement infructueuse, du Conseil spécial, elles ne se sont pas réellement rapprochées au cours de la négociation, dont le principal résultat a donc été de mettre en relief les points clés — le lait, les M.C.M., les exportations et la préférence communautaire (1) — dont le règlement conditionne la mise au point d'un « paquet » agricole.

### 1. Les positions de départ des Etats membres.

#### a) La France.

Principal défenseur de la politique agricole commune, la France a manifesté d'emblée que, pour elle, les objectifs principaux de la négociation devraient être — par-delà une maîtrise souhaitable de la production — **le retour aux principes de la P.A.C. et l'avenir de l'agriculture européenne**, qui ne doit pas être privée de possibilités d'expansion mais contribuer à faire de l'Europe une puissance commerciale agricole capable d'équilibrer les Etats-Unis. Il faut en outre être conscients des **retombées sociales** de mesures restrictives brutales et qui ne tiennent pas compte de la diversité des structures de production.

Sur ces bases, la délégation française a adopté une position très critique vis-à-vis de l'optique trop exclusivement comptable de la Commission et de certains de ses partenaires, et mis au contraire l'accent sur le renforcement de la préférence communautaire, l'unité de marché et la politique d'exportation.

• En ce qui concerne les **mesures de limitation des garanties** et de la production, la France a tout d'abord considéré que leur adoption n'était pas séparable des mesures de la limitation des importations de produits de substitution et de la taxation des matières grasses, l'effort à consentir devant être partagé entre la Communauté

---

(1) Le débat sur les disciplines financières destinées à limiter la croissance de la dépense agricole est traité, dans un souci de cohérence, dans la partie du présent chapitre consacrée au volet financier du mandat de Stuttgart.

et ses partenaires commerciaux. Le Ministre français de l'Agriculture a d'ailleurs plusieurs fois souligné, à cet égard, que ces derniers — et en particulier les U.S.A. — ne pouvaient à la fois reprocher à la Communauté de développer ses exportations de produits laitiers et de céréales et vouloir lui vendre des produits qui ont été à l'origine du développement du hors-sol laitier et de l'amenuisement des débouchés internes des céréales communautaires.

La France a, en outre, vivement critiqué les propositions de limitation des garanties dans le secteur du lait et des céréales :

— pour le lait, elle s'est opposée à toute « *désincitation brutale* » dont les conséquences sociales seraient catastrophiques, et au système des quotas, qui « gèle » les structures de production, ne permet pas de tenir compte de la diversité des exploitations et serait difficile à gérer. Elle a, en revanche, manifesté sa préférence pour un système de prélèvements modulés frappant en priorité les « usines à lait », principales responsables des excédents ;

— en ce qui concerne les céréales, elle a rappelé qu'elle n'avait pas été favorable à l'institution d'un seuil de garantie.

● **Le renforcement de la préférence communautaire** doit aussi viser la révision de certaines concessions commerciales — achats de beurre et de mouton néo-zélandais, importations de viande bovine en provenance des Etats-Unis, d'Argentine, de Yougoslavie — chaque fois que ce sera économiquement et politiquement possible.

● **Enfin, le démantèlement des M.C.M.** constitue pour la France, victime des incitations à la production et des avantages commerciaux dont bénéficient la R.F.A. et les Pays-Bas, un dossier clé. Ce démantèlement doit se faire selon la formule préconisée par la Commission, et non en recourant à la formule de l'ECU vert — *i.e.* de l'ECU Mark. Politiquement inacceptable, l'alignement progressif sur les prix allemands qui en résulterait serait, en outre, incompatible avec la politique française de lutte contre l'inflation, comme d'ailleurs avec le souci de maîtriser les dépenses communautaires agricoles et de mener une politique de prix modérés.

#### b) La Grande-Bretagne.

Les positions qu'a exprimées la Grande-Bretagne, et nul d'ailleurs n'en pouvait être surpris, s'analysent comme l'exact contrepied des positions françaises.

Attachés avant tout à un **contrôle rigoureux de la croissance des dépenses agricoles**, pour lequel ils ont proposé des procédures complexes et rigides aboutissant à une limitation *a priori* des dépenses annuelles, les Britanniques ont trouvé insuffisantes les mesures pro-

posées pour la réduction des excédents laitiers, leur préférant l'application stricte de seuils de garantie sanctionnés par une réduction de prix (1).

En ce qui concerne le renforcement de la préférence communautaire, le Royaume-Uni se retranche derrière les engagements internationaux de la Communauté pour rejeter la réduction des avantages à l'importation de beurre néo-zélandais, la limitation des importations de P.S.C. et la taxation des matières grasses. Il fait également valoir, s'agissant de cette dernière, qu'elle entraînerait une augmentation des prix à la consommation et des coûts de l'industrie agro-alimentaire, et qu'elle constituerait davantage un moyen de financement supplémentaire qu'un instrument d'orientation de la P.A.C.

La Grande-Bretagne n'est pas revenue sur son opposition vigoureuse à l'instauration d'une politique d'exportation communautaire, jugée coûteuse, et dont elle ne bénéficierait pas, n'exportant que fort peu de produits agricoles vers les pays tiers.

Elle a, enfin, exprimé des réserves vis-à-vis du démantèlement des M.C.M. proposé par la Commission, qui serait selon elle difficilement applicable à une monnaie flottante comme la livre.

#### c) La R.F.A.

Dans la négociation agricole, les deux soucis principaux de l'Allemagne fédérale ont été **le maintien du revenu** de ses agriculteurs et **le souci d'éviter tout risque de guerre commerciale** avec les pays tiers et, en particulier, les Etats-Unis. En conséquence, la R.F.A. s'est fermement opposée :

— aux propositions de démantèlement des M.C.M. de la Commission : souhaitant s'en tenir au « *gentleman's agreement* » de 1979, la délégation allemande a estimé politiquement inacceptable la baisse des prix nationaux qui résulterait de l'élimination en deux ans des M.C.M. existants (— 5 % en 1984 et 1985), et s'est prononcée en faveur de la formule de « l'ECU vert » pour l'élimination des M.C.M. futurs. Evaluant à 4 milliards de D.M. en deux ans la compensation de la suppression des M.C.M. actuels, la R.F.A. refuse de s'engager à accepter de nouvelles baisses des revenus de ses agriculteurs : elle a ainsi affirmé, lors du Conseil spécial des 10 et 11 octobre, qu'elle n'accepterait pas de nouvelle réévaluation du D.M. au sein du S.M.E. si elle n'avait pas la possibilité d'éviter de répercuter cette réévaluation sur les prix agricoles nationaux ;

— aux propositions de taxation des matières grasses et des importations de beurre néo-zélandais, comme à la réduction des

---

(1) Cette réduction devrait être de 12 % pour supprimer les excédents actuels...

importations de P.S.C. : tout au plus a-t-elle estimé, sur ce dernier point, que la C.E.E. pourrait négocier une stabilisation de ses importations de P.S.C. avec ses fournisseurs.

En revanche, l'Allemagne a approuvé les propositions de la Commission dans le secteur laitier — sauf la suppression du « beurre de Noël » — tout en émettant des réserves sur l'efficacité d'une « super-taxation » des usines à lait.

Elle s'est également montrée favorable à une politique de prix prudente et aux « disciplines financières » proposées par la Commission.

d) L'Italie.

L'Italie a approuvé le démantèlement des M.C.M. et les mesures de renforcement de la protection communautaire.

Elle a exprimé des réserves vis-à-vis de la politique des seuils de garantie et de son extension, et a critiqué le système des quotas laitiers, qui consolide les avantages acquis : un système de réduction des excédents par les prix, tempéré par des aides aux petits producteurs, lui semblerait préférable. D'une manière générale, l'Italie a jugé que les propositions de la Commission ne tenaient pas suffisamment compte du déséquilibre entre les garanties accordées aux productions « nordiques » et aux productions « méditerranéennes » ni du danger qu'une réduction des dépenses agricoles aggrave encore ce déséquilibre.

e) La Grèce.

La Grèce, qui assumait la présidence du Conseil de la C.E.E., émettait les mêmes opinions que l'Italie sur la nécessité de renforcer les garanties données aux produits méditerranéens.

Elle s'opposait par ailleurs aux quotas laitiers, compte tenu de la faiblesse de son taux d'auto-provisionnement. Elle était en revanche favorable à l'élimination des M.C.M., au renforcement de la préférence communautaire, et à une politique de prix « prudente » — mais non « restrictive ».

f) Les Pays-Bas et le Danemark.

Les Pays-Bas et le Danemark ont soutenu des positions très voisines :

— ils ont été favorables au démantèlement des M.C.M., qui pouvait cependant occasionner des baisses de prix aux Pays-Bas,

pays à M.C.M. positifs — mais dont l'agriculture est très performante. Le Danemark est toutefois hostile aux modifications du mode de calcul des M.C.M. porc ;

— ils ont également accueilli favorablement le système proposé de quotas laitiers, tout en s'opposant à la « super-taxation » des unités intensives. Les Pays-Bas ont, quant à eux, critiqué le seuil proposé (1981 + 1 %) — qu'ils devraient dépasser de 11 % en 1984 ;

— ils se sont vigoureusement opposés à la taxation des matières grasses et à la limitation des P.S.C., sauf si ces mesures pouvaient être négociées avec les partenaires de la C.E.E., et ont eu une attitude réservée vis-à-vis des contrats de fourniture à long terme, qu'ils estiment discriminatoires en l'absence d'harmonisation des politiques de crédit à l'exportation ;

— ils ont approuvé le contrôle des dépenses agricoles, le Danemark insistant sur la suppression des aides, et en particulier des aides « spécifiques », accordées notamment lors des négociations de prix, qui devraient être remplacées par des mesures de politique structurelle.

#### g) Belgique et Luxembourg.

La Belgique et le Luxembourg ont également adopté des positions très proches, et par ailleurs peu éloignées de celles de la France.

La seule nuance importante intéresse le dossier M.C.M. : les deux Etats membres souhaitent leur démantèlement rapide, mais le Luxembourg s'est montré assez ouvert à des concessions à la R.F.A. et au recours à l'ECU vert.

Pour le lait, sans écarter totalement — sous réserve de modifications du schéma de la Commission — le principe des quotas, la Belgique et le Luxembourg se sont plutôt prononcés pour une coresponsabilité modulée, la Belgique ayant même élaboré une contre-proposition en ce sens.

Ils ont enfin soutenu les mesures de renforcement de la préférence communautaire, et une limitation « flexible » des dépenses.

#### h) L'Irlande.

Pour l'Irlande, le problème essentiel est celui du lait, qui représente, avec la viande bovine, 70 % de sa production agricole — et 8,4 % de son P.N.B. — et dont la production a augmenté de 14 % depuis 1981. L'Irlande rejette donc les quotas, le seuil de garantie avancé par la Commission, et la suppression des aides au secteur

laitier. Elle propose une coresponsabilité modulée : 3,5 % en dessous de 200.000 kg, 8 % de 200.000 à 300.000, et 12 % au-delà.

Mis à part le dossier lait, elle a appuyé les autres propositions de la Commission, notamment celles qui vont dans le sens de la restauration des principes de la P.A.C. : préférence communautaire et démantèlement automatique des M.C.M.

## 2. *L'introuvable compromis.*

A la veille du Conseil d'Athènes, le dossier agricole demeurait inextricable. Certes, certaines délégations avaient assoupli leur position sur tel ou tel dossier, mais ces concessions étaient immanquablement suspendues à des conditions refusées par les autres Etats membres, ou au règlement d'ensemble du « paquet ».

A cet égard, le bilan dressé par les membres du « groupe spécial à haut niveau » au début de novembre est assez éclairant :

a) *Seuls deux points faisaient apparemment l'objet « d'un certain consensus »* — ou plutôt ne faisaient pas l'objet d'affrontements irréconciliables :

— une « politique prudente en matière de prix » : cet accord de principe risque néanmoins de ne pas survivre à la prochaine négociation sur les prix...

— les propositions de la Commission relatives aux principes de la politique commerciale agricole : cet accord sur les principes ne s'étendait cependant pas, comme on va le voir, aux mesures concrètes proposées pour le renforcement de la préférence communautaire...

b) Les principaux points de désaccord restaient la limitation des garanties, surtout dans le secteur laitier, les M.C.M., et le renforcement de la préférence communautaire.

### ● **Le secteur laitier.**

La proposition de la Commission (quotas par laiterie) ne paraissait pas pouvoir être retenue en l'état, en raison des risques de discrimination entre producteurs et des pouvoirs qu'elle conférait aux laiteries. Mais la plupart des délégations semblaient s'orienter vers des quotas appliqués au niveau de l'exploitation, administrés par les laiteries et gérés par les Etats membres sur la base de critères communautaires prévoyant une certaine flexibilité en faveur, par exemple, des jeunes exploitants, ou des exploitants ayant engagé un plan de développement.

Pour autant, des points essentiels et dont chacun conditionne l'accord de tel ou tel Etat membre demeuraient non résolus :

— la fixation du seuil de garantie communautaire ;

— la fixation des quantités garanties par Etat membre et par producteur (le problème étant essentiellement celui du choix des années de référence) ;

— l'application ou non d'une taxe spéciale sur le « hors sol » ;

— les modalités particulières réclamées par certains Etats membres (Irlande, Italie, Grèce).

Aucun accord n'était non plus en vue sur les propositions de la Commission relatives aux autres mesures à prendre dans le secteur du lait :

— la suspension au moins temporaire de l'intervention pour le lait écrémé en poudre ;

— la suppression des aides à la consommation de beurre (beurre « social », beurre de Noël).

● **La préférence communautaire.**

— La plupart des délégations estimait souhaitable de parvenir à une stabilisation des importations de P.S.C. Mais certaines y demeuraient opposées en raison des risques de conflit avec les Etats-Unis.

— La taxe sur les matières grasses conservait également des adversaires résolus, qui ont notamment fait valoir que l'article 201 du Traité perdrait sa signification si l'on pouvait augmenter les ressources communes par le biais d'autres articles du Traité.

● La négociation sur les **M.C.M.**, enfin, restait bloquée par l'opposition allemande à la baisse des prix agricoles en mark. De plus, les aménagements proposés au calcul des M.C.M., notamment pour le porc, ont été mal accueillis par certains Etats membres qui estimaient — assez paradoxalement — qu'ils pouvaient fausser la concurrence.

*3. Les ambiguïtés du Parlement européen.*

Plus résolue, du moins en apparence, que le Conseil spécial, l'Assemblée des Communautés a exprimé, lors de sa session de novembre 1983, son avis sur les propositions d'adaptation de la P.A.C.

Le texte adopté (par 98 voix contre 46 et 38 abstentions, la plupart des représentants français ayant voté contre) n'était cepen-

dant pas susceptible de tirer le Conseil de son indécision. La résolution du Parlement n'était en effet pas exempte de contradictions.

Ainsi, elle recommandait une croissance moyenne des dépenses agricoles inférieure à celle des ressources propres, mais aussi le renforcement du soutien des produits méditerranéens, le retour à la méthode objective pour la fixation des prix, des propositions de la Commission permettant aux consommateurs d'acheter du beurre à prix réduit, et d'encourager la production de protéagineux, l'extension des réglementations de marché à de nouveaux secteurs, toutes suggestions en elles-mêmes fort défendables mais peu compatibles entre elles.

On notera cependant que l'Assemblée :

— se montrait hostile aux seuils de garantie et aux quotas, sauf pour le lait, mais seulement pour une période limitée, et avec une certaine souplesse en faveur des petits exploitants et des régions défavorisées. L'Assemblée suggérait aussi de moduler le soutien des prix laitiers en faisant varier la coresponsabilité en fonction du volume de production ;

— demandait le démantèlement en deux ans des M.C.M. ;

— rejetait tout recours à des aides nationales ;

— demandait un contrôle des importations de produits concurrençant ceux de la Communauté ;

— ne prenait pas position sur le problème de la taxation des matières grasses.

## II. — *LE FINANCEMENT FUTUR ET LES DÉSÉQUILIBRES BUDGÉTAIRES*

Posé depuis quelques années et ayant déjà donné lieu à de nombreuses délibérations, le problème du financement futur de la Communauté a connu un regain d'actualité au cours du second semestre de l'année 1983.

Le « mandat de Stuttgart » avait inclus cette question dans le « paquet » de négociations qui se sont déroulées en vue de préparer le Conseil d'Athènes du mois de décembre. Le but de la négociation était en effet « de se mettre d'accord sur des mesures qui, prises dans leur ensemble, éviteront les problèmes répétés entrés les États

membres au sujet des conséquences financières du budget de la Communauté et de son financement ». Les chefs d'Etat et de gouvernement avaient ajouté, avec un bel optimisme, que « l'envergure et l'échelonnement des besoins de la Communauté en matière de ressources propres seront déterminés ».

Et de fait, l'épuisement imminent des ressources propres pour l'exercice en cours et l'année à venir rendaient à la fois urgente et vitale une réflexion approfondie sur les moyens financiers de la Communauté. Amorcée dès le début de l'année par la Commission, avec la publication, au mois de février, de son « livre vert » et d'un projet de décision le 6 mai 1983 (COM. (83) 270 final), la recherche d'un nouveau système de financement s'est poursuivie au cours du second semestre 1983, tant au niveau des Conseils spéciaux que de la Commission ou de l'Assemblée.

Sur ce terrain, les partenaires européens firent preuve d'une réelle imagination, de multiples propositions — « filet de sécurité » ("safety net") britannique, « fonds de convergence » danois, renforcement de la discipline budgétaire suggéré par la France — ayant été avancées tour à tour. Malheureusement, cette faculté à imaginer de nouvelles règles ne fut pas relayée par la volonté — politique — d'aboutir puisque le problème du financement futur devrait, faute d'avoir trouvé même un début de solution à Athènes, faire l'objet de nouvelles négociations au cours des mois qui viennent.

Thème de négociation sans résultat, le problème des ressources propres s'est posé de façon concrète et urgente dès le début de l'été avec la constatation que les moyens budgétaires existants pourraient bien être entièrement utilisés dès l'exercice 1983, alors que cette inquiétante perspective était attendue pour plus tard, en 1984, voire en 1985. C'est dans ce contexte d'épuisement des ressources propres que fut présenté à l'automne un second projet de budget supplémentaire et rectificatif pour 1983.

**A. — Le contexte de l'épuisement des ressources propres :  
le budget supplémentaire et rectificatif n° 2/83.**

Prévu dès le deuxième trimestre de l'année en raison des tendances qui se dessinaient sur les marchés agricoles par rapport aux prévisions faites quelques mois plus tôt, le second budget rectificatif pour l'exercice 1983, après avoir été présenté en forme d'avant-projet par la Commission à l'Assemblée le 6 juillet, a été établi en projet par le Conseil le 22 juillet et adopté définitivement par l'Assemblée au cours de sa première période de session du mois d'octobre.

Alors que le premier budget supplémentaire, publié le 7 mars 1983 après de nombreuses vicissitudes (1), avait pour objet le financement de la compensation financière en faveur du Royaume-Uni et de la République fédérale d'Allemagne au titre de 1982, le budget rectificatif n° 2, qui constituait le budget supplémentaire le plus important de l'histoire de la Communauté, était consacré, pour les quatre cinquièmes de son montant, à financer les dépenses supplémentaires dans le secteur agricole.

### 1. *Les raisons d'une seconde rectification.*

Principalement provoqué par la nécessité de couvrir le très important dépassement, observé à mi-parcours de l'exercice, des crédits votés fin 1982 pour financer la P.A.C., le budget supplémentaire n° 2 était également la conséquence du mécanisme du « partage des risques » (« risk sharing ») et comportait un accroissement de la compensation financière déjà obtenue par le Royaume-Uni et la R.F.A. au titre de 1982.

#### a) *Le renchérissement des dépenses de soutien des marchés agricoles.*

Les crédits inscrits au budget initial pour l'agriculture ne tenaient compte ni des accords sur les prix intervenus le 16 mai 1983, ni de l'évolution des marchés agricoles au cours des derniers mois.

Les prix agricoles convenus pour la campagne 1983-1984 devaient, pour leur part, provoquer un renchérissement de dépenses de 483 millions d'ECU. L'Assemblée a considéré que, les prix agricoles étant garantis par les traités, les dépenses qui en découlaient ne se discutaient pas et devaient être honorées. Concernant d'autre part l'évolution des marchés, la Commission avait fait les observations suivantes :

— la production agricole communautaire a dépassé les prévisions pour plusieurs produits, et notamment pour les céréales, les produits laitiers, le sucre, les graines oléagineuses, le vin et les pommes ;

— les prix des marchés mondiaux ont été inférieurs à ce qui était prévu, entraînant des restitutions à l'exportation et des aides à la production d'un montant plus important ;

— un ralentissement des exportations, notamment dans le secteur laitier, a accentué les stocks et rendu nécessaires des actions d'écoulement supplémentaire sur les marchés intérieurs ;

---

(1) Voir conclusions n° 98/83 du 6 avril 1983 rendues au nom de la Délégation par M. Bernard Barbier.

— les paiements entraînés par certains produits méditerranéens se sont développés à un rythme rapide, car certains retards liés à des décisions antérieures ont dû être comblés et les effets de l'élargissement à la Grèce commencent à être davantage ressentis ;

— enfin, les ajustements monétaires intervenus au printemps ont alourdi le coût de la P.A.C.

b) L'aggravation des compensations budgétaires au titre de 1982.

La contribution nette du Royaume-Uni au cours de l'exercice budgétaire de 1982 ayant dépassé le seuil des 1.530 millions d'ECU, le mécanisme du « partage des risques » (« risk sharing ») s'appliquait, conformément à l'accord passé au sein du Conseil le 16 octobre 1982, et la dépense correspondante était inscrite dans le budget rectificatif. Elle comprenait également un crédit destiné à réduire la charge budgétaire de la R.F.A.

Il était prévu que les compensations budgétaires seraient utilisées de la même façon et dans les mêmes proportions que l'avaient été les crédits similaires du premier budget supplémentaire, c'est-à-dire qu'elles seraient consacrées au financement d'infrastructures régionales et de certaines actions relevant du secteur de l'énergie. En définitive, les compensations de l'exercice 1983 présentaient un caractère tout aussi fictif dans leur affectation budgétaire, et poursuivaient des objectifs aussi peu communautaires que ceux des exercices passés.

2. *L'adoption dès la première lecture.*

Contre toute attente et malgré la réticence manifestée par l'Assemblée pour les mécanismes compensatoires *ad hoc* au moment du premier budget rectificatif pour 1983, une seule lecture devant le Parlement fut suffisante pour arrêter le second budget rectificatif.

« L'esprit de Stuttgart » ne fut sans doute pas étranger à cet accord — obtenu, il est vrai, de justesse — ni non plus les espérances mises dans le Conseil européen d'Athènes, duquel, semblaient penser alors les diverses parties en présence, devaient naître les remèdes-miracles à la crise financière aiguë de la Communauté.

Au total, la dotation du F.E.O.G.A.-Garantie était abondée de près de 1,7 milliard d'ECU, malgré les protestations des représentants britanniques. La compensation financière en faveur du Royaume-Uni, pour sa part, était fixée à 307 millions d'ECU, qui s'ajoutaient aux 850 millions déjà reçus au titre du même exercice 1982. Ce montant était d'ailleurs contesté par certains membres de la délégation britannique, qui estimaient que le chiffre de 385 millions,

retenu par le Conseil, ou même de 462 millions, avancé par la Commission dans son avant-projet, correspondait à la juste part qui aurait dû revenir en supplément au Royaume-Uni. Certains États membres, dont la France, avaient considéré au contraire que le montant de la compensation était surévalué de 120 millions d'ECU.

Quoi qu'il en soit, il s'en fallut de peu qu'un conflit éclate entre l'Assemblée et le Conseil sur cette question : à quelques voix près, le Parlement a en effet rejeté un amendement de sa commission des Budgets, qui aurait eu pour conséquence d'inscrire dans une réserve — ce à quoi le Conseil s'opposait absolument — les crédits destinés à la compensation britannique et allemande.

Le Conseil a pu alors entériner les modifications de détail introduites par l'Assemblée (crédits en réserve du Fonds social européen, aides en cas de catastrophe), et le Président du Parlement arrêter définitivement le budget rectificatif dès la fin du mois d'octobre.

\*

\*\*

Le second budget rectificatif, adopté dans l'espérance, feinte ou sincère, que le prochain sommet européen pourrait relancer la Communauté, a apporté principalement trois enseignements :

— *la sagesse de l'Assemblée* : pour la première fois, et à l'initiative du Président de l'Assemblée, deux amendements qui auraient eu pour conséquence de dépasser le plafond des ressources propres ont été déclarés irrecevables : le premier demandait 350 millions d'ECU pour une opération « beurre de Noël », le second entendait augmenter le montant des remboursements au Royaume-Uni et à l'Allemagne. Incontestablement, cette attitude raisonnable est à mettre à l'actif de l'Assemblée ;

— *l'ambiguïté des calculs prévisionnels* : il a fallu constater — ce qui ne manque pas d'être préoccupant — que les évaluations de la Commission en matière de dépenses agricoles avaient été à ce point inexactes que la question a été posée un moment, avant que la commission chargée des Affaires budgétaires ne donne officiellement un démenti, d'un troisième budget rectificatif pour l'exercice 1983. En outre, et d'un point de vue purement technique, comment le montant des sommes qui devaient revenir au Royaume-Uni en application du mécanisme du « partage des risques » pouvait-il être connu dès la mi-juillet, lorsque le Conseil a arrêté le projet de budget ? A l'évidence, le mécanisme n'aurait dû jouer qu'une fois connu le montant réel du solde britannique au titre de 1982, c'est-à-dire bien plus tard dans l'année. Comme le rappelait M. Baillot (Com. France) devant l'Assemblée le 6 juillet, les précédents des exercices 1980 et 1981 enseignaient que les évaluations avaient été

d'une telle imprécision que le Royaume-Uni avait bénéficié, en fin de compte, de substantiels « trop-perçus », dont on ne sait, par ailleurs, s'ils avaient été ou non pris en compte dans le compromis intervenu à Stuttgart sur la contribution britannique ;

— *un taux d'utilisation de T.V.A. de 0,998 %* : le budget rectificatif n° 2 de 1983 posait de façon éclatante le problème des ressources propres de la Communauté, puisque le plafond de 1 % de T.V.A. était presque atteint, avec un pourcentage final de 0,998 %. Les problèmes soulevés par le second budget rectificatif de 1983 étaient révélateurs de la situation financière très grave dans laquelle se trouvait la Communauté européenne. On les a retrouvés en des termes très voisins dans le projet de budget général de 1984, avec lequel le budget rectificatif marquait des liens très directs.

## **B. — Les tentatives pour adapter le système de financement de la Communauté.**

Les propositions faites par la Commission aux mois de février et mai s'attachaient, on s'en souvient, à réformer les recettes communautaires en prévoyant une « double clé » pour moduler les versements de la T.V.A. La modulation était fondée, d'une part, sur le degré de prospérité des différents Etats membres et, de l'autre, sur les productions soumises à la politique agricole commune. Mais surtout, la Commission considérait que le plafond de T.V.A. devait passer, après ratification des Etats membres, de 1 % à 1,4 % puis — sans que l'intervention des Etats soit requise — être accru par tranches de 0,4 %.

L'Assemblée, pour sa part, a pris position sur le financement futur au cours de l'automne et a approuvé, après certaines péripéties et en le modifiant, le projet de décision de la Commission, sur le rapport de M. Arndt (Soc. R.F.A.) au nom de sa commission des Budgets.

Quant au Conseil, ses sessions spéciales n'ont pas permis de parvenir à un accord. Les véritables négociations sur le fond du dossier avaient commencé au mois d'octobre et, malgré les efforts de synthèse de la présidence grecque face à des propositions très éloignées les unes des autres, aucune unanimité n'a pu être dégagée.

### *1. Les suites du projet de décision du 6 mai 1983.*

Comme on pouvait s'y attendre, l'Assemblée a envisagé dans un sens assez large la réforme du financement de la Communauté,

même si, au cours de la procédure de discussion, le renvoi en commission du projet de résolution fut ordonné en raison de la réticence de certains représentants. Parallèlement, au début du mois de novembre, la Commission a présenté au sixième Conseil spécial un document qui, sans modifier les lignes directrices de son projet de décision, introduit des mécanismes particuliers destinés à corriger les déséquilibres budgétaires entre Etats membres, cette question étant liée dans les négociations à celle du financement futur.

De son côté, le comité économique et social a pris position dans un sens voisin de celui de l'Assemblée, en émettant toutefois certaines réserves sur le projet de la Commission.

a) L'approbation par l'Assemblée.

Bien qu'elle ait dans un premier temps, au mois d'octobre, rejeté tout mécanisme modulant les recettes de T.V.A. en fonction d'un indicateur agricole, l'Assemblée est revenue, au mois de novembre, sur cette façon de voir et s'est finalement prononcée en faveur d'un accroissement des ressources propres — ce qu'elle avait toujours réclamé — et du système proposé par la Commission pour déterminer les recettes de T.v.A. provenant des Etats membres.

En adoptant la résolution présentée par M. Arndt au nom de la commission des budgets, l'Assemblée a arrêté les principaux choix suivants :

— *première modulation* : application au taux général de la T.V.A. communautaire d'un coefficient correcteur tenant compte des écarts existants entre les niveaux de revenus par habitant et les capacités économiques de chaque Etat membre ;

— *deuxième modulation* : application de taux variables de T.V.A. tenant compte « de la production excédentaire structurelle existant entre certains secteurs agricoles ». Des mesures particulières sont prévues pour les Etats membres dont le P.I.B. est inférieur à la moyenne et dont la part de l'agriculture dans le P.I.B. et dans l'emploi est supérieure à la moyenne ;

— en toute hypothèse, le relèvement du plafond de la T.V.A., qui ne pourrait intervenir qu'après approbation par les Parlements nationaux, ne pourrait être décidé que si des mesures sont prises pour résorber les *excédents structurels* de la production agricole ;

— les recettes provenant des taux variables seraient égales à la différence entre les dépenses agricoles et 33 % des *dépenses budgétaires totales* calculées sur la base de l'actuel plafond de 1 % de la T.V.A. Si « des développements exceptionnels et imprévus » devaient apparaître « dans les dépenses communautaires, ainsi qu'en

cas d'entrée en vigueur d'un nouveau plafond de la T.V.A. », le seuil devrait être changé ;

— les recettes résultant d'un relèvement du plafond de la T.V.A. seraient affectées à des *politiques autres que la politique agricole* commune, et plus précisément à la lutte contre le chômage, contre la crise économique et contre la faim dans le monde, ainsi qu'à la mise en œuvre « d'une politique commune de l'industrie et de la recherche, d'une politique structurelle à long terme favorisant les régions pauvres d'Europe et de l'admission du Portugal et de l'Espagne ».

Cette prise de position, que nombre de représentants français ont refusée, diffère de la proposition de la Commission par les éléments suivants :

— c'est à l'*ensemble* de la recette provenant de la T.V.A. que serait appliqué la modification reposant sur la prospérité relative des Etats ;

— l'indicateur agricole serait déterminé en fonction des seules productions *excédentaires*, et non plus en fonction de toute la production agricole placée dans des organisations communes de marché ;

— une *dérogation* dans l'application de l'indicateur agricole serait prévue pour les pays moins riches et à caractère agricole plus marqué.

**Le débat sur le financement futur a montré qu'il existait deux positions relativement radicales et très difficilement compatibles au sein de l'Assemblée :**

— pour les uns, les politiques communes sont préalables au budget, qui ne fait que traduire celles-ci. Cette position implique que, dès lors qu'une politique agricole commune a été mise en œuvre et que peu de décisions ont été prises pour d'autres politiques, il ne saurait être question de « déséquilibre budgétaire » ;

— pour les autres, au contraire, il faut considérer les politiques dans leur contexte budgétaire et constater dès lors que la part prépondérante de la politique agricole lèse certains qui sont, dans une mesure inacceptable, contributeurs nets au budget.

Le débat, on le sait, est loin d'être clos et oppose dans des termes très voisins les gouvernements au sein des Conseils de ministres.

b) Le complément apporté par la Commission.

En complétant, au mois de novembre, son projet de décision du 6 mai 1983, la Commission a voulu ajouter une nouvelle correction

aux déséquilibres qui peuvent apparaître dans la répartition des dépenses entre Etats membres.

L'originalité de la proposition consiste à écarter les notions de « contribution et solde nets » pour utiliser seulement celle de « déséquilibre des dépenses ». L'idée est de calculer la dépense communautaire « *per capita* » dans les différents Etats membres et d'en déduire la mesure de l'« insuffisance de la dépense communautaire » dans tel ou tel Etat. Au-delà d'un certain seuil, le déséquilibre serait constaté et donnerait lieu à une compensation qui serait effectuée, soit par le biais d'une dépense supplémentaire — ce mécanisme figure dans le « fonds de convergence » proposé par les Danois (voir infra) —, soit par un abattement sur la part du versement T.V.A. non modulée.

A l'appui de l'abandon de la méthode de la « contribution nette », la Commission a fait valoir un argument qui a trouvé un écho auprès de certaines délégations et qui n'est pas sans fondement : *la localisation de la dépense ne suffit pas à déterminer son bénéficiaire réel*. Et de fait, les dépenses administratives effectuées en Belgique et au Luxembourg ne profitent pas intégralement à ces pays. Tel est aussi le cas des produits agricoles d'un Etat membre, qui sont parfois stockés dans un autre Etat membre, ou encore des dépenses du F.E.O.G.A. pour les restitutions à l'exportation, qui ne peuvent être attribuées dans leur totalité au pays du port où elles ont été effectuées.

*Reste à savoir, toutefois, quelle est la portée véritable de ces phénomènes.*

En résumé, la proposition de la Commission repose sur les éléments suivants :

— la T.V.A. modulée, corrigée *a priori* par la recette, c'est-à-dire selon les règles préétablies et indépendamment des résultats financiers effectifs, et pénalisant les pays à forte production agricole, est combinée avec un système de compensation des déséquilibres budgétaires ;

— la mesure des déséquilibres dans la répartition des dépenses communautaires se fonde sur un mode de calcul excluant les dépenses, principalement agricoles, au bénéfice de pays tiers et les dépenses administratives ;

— le déséquilibre est fonction de l'écart, par habitant, entre les retours dans un Etat membre et la moyenne des retours communautaires ;

— le déséquilibre est compensé s'il dépasse un seuil, exprimé en pourcentage du P.I.B. et représentant la richesse économique de chaque Etat membre ;

— la compensation prendrait la forme d'un supplément de dépense dans l'Etat membre considéré, mais pourrait également se

traduire par une réduction de la contribution T.V.A. de cet Etat membre ;

— le financement serait réparti entre les autres Etats membres sur la base de leurs clés T.V.A. normales.

c) L'appréciation du Comité économique et social.

Le Comité économique et social a donné son approbation au projet de décision de la Commission, mais l'avis qu'il a rendu à une écrasante majorité à la fin octobre — c'est-à-dire avant l'Assemblée — comporte certaines réserves et est marqué d'une grande prudence.

Il est intéressant de relever que la composante « agricole » du Comité s'est ralliée à l'idée qu'un certain contrôle des dépenses de la P.A.C. est nécessaire et que, même s'il est relativement nuancé, l'avis rendu est ferme et précis sur certains points.

Exprimant son inquiétude sur « l'état alarmant » de la Communauté et son impasse financière, le Comité a insisté sur la nécessaire solidarité des partenaires européens, qui ont au contraire tendance à vouloir résoudre leurs difficultés dans un cadre national. A une quasi-unanimité, le Comité a demandé que :

— *les ressources propres soient accrues* par un relèvement du plafond de T.V.A. jusqu'à 1,4 % ; pour le Comité, le système de la T.V.A. reflète en effet la capacité contributive des Etats membres et constitue la base adéquate du financement communautaire. Il émet toutefois des réserves à l'égard de l'introduction d'un critère agricole pour moduler la T.V.A. car le système proposé, avec son seuil de 33 % pour les dépenses agricoles, « vise à alléger la contribution de certains Etats membres et à augmenter celle d'autres Etats membres » ;

— les ressources répondent à des *critères de rationalité*, c'est-à-dire qu'elles soient fonction des nécessités et soumises à un contrôle strict, « tant du point de vue de la justification que de l'efficacité » ; c'est ainsi que la P.A.C., parce qu'elle comporte des dérèglements et engendre des excédents considérables, doit être progressivement réformée. Le but doit être de « maîtriser et de réorienter les productions agricoles » ;

— toute notion de *juste retour ou de solde net* soit écartée. Ce faisant, le Comité adoptait une position que la Commission allait exposer quelques jours plus tard avec le complément qu'elle apportait à son projet de décision du mois de mai ;

— l'expansion et le développement de *nouvelles politiques* soient le moyen de rétablir les déséquilibres. Celles-ci sont, pour le Comité, à la fois nécessaires et urgentes.

## 2. La paralysie du Conseil.

S'ils ont manifesté une certaine imagination pour tenter de mettre au point des systèmes financiers qui avaient, contrairement aux propositions de la Commission, davantage pour but de réduire les déséquilibres budgétaires que d'accroître les ressources propres, les Etats membres ont eu dès l'origine au sein du Conseil des positions trop divergentes pour qu'un accord puisse être trouvé avant Athènes.

En définitive, et une fois de plus, le Conseil s'est trouvé paralysé et la présidence grecque n'a pu dégager un texte qui puisse être utilement discuté par les chefs d'Etat et de Gouvernement avec quelque chance de succès.

Les propositions, les suggestions et les contre-suggestions furent en effet nombreuses au cours des Conseils spéciaux. Il convient de les exposer chacune pour mesurer l'importance des divergences entre les Etats membres.

### a) Le « filet de sécurité » (« Safety net »), britannique.

Au cours des échanges de vues qui ont eu lieu sur le financement futur pendant le second Conseil spécial du 19 juillet 1983, le ministre britannique des Affaires étrangères a proposé un mécanisme destiné à maîtriser la dépense agricole communautaire et à éviter une fois pour toutes que les contributions des Etats membres au budget communautaire marquent des déséquilibres « inacceptables ».

La thèse du Royaume-Uni comporte deux volets. Elle consiste d'abord à *adapter les dépenses aux recettes*, et pour cela à limiter le poids financier de la P.A.C. Les dépenses agricoles croîtraient moins vite que les ressources communautaires et les augmentations de prix seraient plafonnées par l'octroi d'un crédit global aux ministres de l'Agriculture.

Plus précisément, le cadre financier donné au contrôle des dépenses de la P.A.C. comporterait trois éléments :

— une limite supérieure du taux de croissance des dépenses agricoles serait définie en proportion du taux de croissance des ressources propres ;

— des procédures annuelles budgétaires établiraient, dans la limite supérieure préétablie, le budget disponible chaque année pour les dépenses du F.E.O.G.A. ;

— des mesures seraient prises pour faire respecter le cadre financier : contrôle de l'augmentation des prix, seuils de garantie, frein à la dépense, actions correctives dans le domaine agricole.

Le second volet de la proposition britannique comporte la *création d'un « filet de sécurité »* (« safety net ») qui permettrait d'empêcher qu'un Etat membre soit placé dans une position « inacceptable ». Par ce moyen, les pays les plus pauvres ne seraient jamais débiteurs à l'égard de la Communauté, tandis que la contribution des autres Etats serait adaptée en fonction de leur richesse relative, calculée par le P.N.B. par habitant.

Selon la proposition du Royaume-Uni, deux catégories d'Etats contributeurs nets au budget devraient être bénéficiaires de mesures particulières prévues dans le cadre du « filet de sécurité » :

— les Etats membres dont le degré relatif de prospérité au sein de la Communauté est inférieur à un niveau donné doivent être bénéficiaires nets au budget et en aucun cas contributeurs nets ;

— au-delà de ce niveau, la charge budgétaire nette d'un Etat membre serait limitée, la limite étant exprimée sous la forme d'un « petit pourcentage du P.I.B. de l'Etat concerné » et liée au degré relatif de prospérité de l'Etat membre dans la Communauté. La compensation découlant de ces calculs serait effectuée lors de l'exercice budgétaire suivant par une réduction des versements nouveaux au titre de la T.V.A. et la baisse des recettes qui résulterait de ces allègements serait compensée par une augmentation des versements normaux de T.V.A. pour tous les Etats membres.

Le cas échéant, une autre solution pourrait être retenue. Elle consisterait à moduler le financement supplémentaire de manière à tenir compte des charges et avantages budgétaires respectifs et du degré de prospérité relative. De la sorte, la répartition des coûts serait, selon les auteurs de cette proposition, aussi équitable que possible.

Il va sans dire que cette approche, qui a été favorablement accueillie par la R.F.A. et les Pays-Bas ainsi que par l'Irlande et la Grèce, n'a pas été admise par la France, dont la thèse était alors opposée à celle du Royaume-Uni : refusant un système qui pénalise les pays à forte production agricole, la France mettait l'accent au mois de juillet sur la nécessité de dépasser les querelles sur la P.A.C. et les « justes retours » et de relancer la construction économique européenne : compétitivité industrielle, renforcement du S.M.E., efficacité du commerce extérieur, convergence des économies, etc. Elle estimait notamment que les actions nouvelles dans le domaine de l'énergie, de la technologie et de la recherche devaient déterminer les mécanismes de financement à imaginer, et non l'inverse.

b) Le « fonds de convergence » danois.

Le Danemark a proposé la création d'un « fonds de convergence pour les dépenses budgétaires » qui, contrairement à la proposition britannique, offrirait une compensation aux contributeurs nets *non pas par une modulation des recettes, mais par le biais des dépenses.*

Le « fonds de convergence », qui serait financé pour le budget communautaire, bénéficierait aux pays dont le P.I.B. par habitant est inférieur ou égal à la moyenne de la Communauté — ce qui exclurait la R.F.A. — et « pour lesquels la part des paiements à charge du budget communautaire est inférieure à la part de ces pays dans le P.N.B. global de la Communauté ».

Visant à une meilleure répartition des dépenses par le biais du fonds de convergence, la proposition danoise a été accueillie, le 30 août, par le silence des Allemands et une relative satisfaction de la part des Britanniques. Le mécanisme, en effet, implique la création de ressources supplémentaires, le refus de toute notion de « juste retour », et le financement d'actions communautaires qui bénéficieraient principalement au Royaume-Uni mais qui excluraient des transferts financiers au profit de la R.F.A.

Tout en reconnaissant l'existence de situations de déséquilibre, le Danemark oppose aux formules proposées par la Commission et le Royaume-Uni une alternative qui se veut plus « dynamique » et plus « communautaire ». En effet, les paiements qui s'effectueraient par le biais du « fonds de convergence » deviendraient « un élément des politiques communautaires et pas seulement un mécanisme de transfert entre les Etats membres ».

La proposition danoise s'appuie sur la constatation que l'un des objectifs, énoncé dans le préambule du Traité, est de réduire l'écart entre les différentes régions. Le fonds social et le F.E.D.E.R. comptent parmi les instruments qui, directement ou indirectement, ont pour fonction de corriger les écarts. Les paiements du F.E.O.G.A.-Garantie, au contraire, ne répondent pas à cet objectif, car leur caractéristique est précisément de méconnaître le lieu géographique de paiement. Faisant allusion, sans le citer, au « problème anglais », la proposition danoise fait valoir que l'existence de ces deux catégories de dépenses a pour résultat que la répartition des crédits communautaires ne contribue pas nécessairement à l'objectif de réduction des inégalités à l'intérieur de la Communauté.

Le fonds aurait une durée de cinq ans et constituerait un arrangement transitoire applicable jusqu'à ce que de nouvelles politiques communes soient mises en œuvre et tant que la part des dépenses agricoles dans l'ensemble du budget n'aura pas diminué. S'agissant de politiques communautaires, le montant des dépenses serait inscrit

au budget et versé selon le droit commun : les pays qui bénéficieraient du réajustement ne seraient pas dispensés du paiement, et le montant des paiements serait, du point de vue budgétaire, un montant brut.

La proposition danoise, qui comporte des mécanismes d'intervention très techniques et précis, a voulu être une solution de compromis qui tienne compte des positions françaises et donne satisfaction aux exigences britanniques tout en évitant de pénaliser les pays à forte production agricole. Il n'aura pas permis, toutefois, de créer le consensus nécessaire à l'aboutissement de la négociation.

c) Les propositions allemandes.

Après les amendements proposés par la France au « fonds de convergence » danois, la R.F.A. a présenté une proposition de synthèse entre le « filet de sécurité » britannique, le système danois et le mécanisme à double modulation de la Commission.

Reprenant la clé agricole préconisée par la Commission, le document allemand prévoit une limite supérieure aux contributions nettes qui tienne compte de la prospérité de l'Etat membre.

L'Etat contributeur net se verrait alors rembourser une partie, variable en fonction de sa richesse, de la différence entre sa quote-part au budget et de sa part dans le P.I.B. de la Communauté.

Les propositions allemandes sont fondées sur les considérations suivantes :

— la répartition actuelle des charges budgétaires n'est pas équitable et les mesures *ad hoc* prises jusqu'à présent pour corriger les déséquilibres présentent trop d'inconvénients pour être durables ;

— la limite supérieure aux contributions doit garantir à chaque Etat qu'il n'aura pas à supporter une charge excessive ; cette limite ne doit pas être uniforme mais doit tenir compte de la capacité de production des Etats membres ;

— la solution à adopter ne doit pas engendrer des dépenses importantes : c'est pourquoi elle s'appliquera aux recettes, par la diminution des contributions excessives, et non aux dépenses, comme on l'a fait jusqu'à présent avec l'octroi de compensations sous forme de dépenses supplémentaires au profit du Royaume-Uni et de la R.F.A.

A partir de ces considérations, l'Allemagne propose un système comportant les éléments suivants :

— *fixation d'une limite supérieure aux contributions nettes des Etats membres.* Il s'agit de reprendre la proposition britannique,

mais d'une manière moins rigide : calcul du solde net de chaque pays par rapport au budget (différence entre les versements faits au budget et les crédits obtenus du même budget) puis, pour évaluer si la contribution nette est excessive, application du mécanisme préconisé par les Danois (différence entre la part, exprimée en pourcentage, de chaque Etat membre dans les versements au budget et la part, également exprimée en pourcentage, dans le P.I.B. communautaire). La différence ainsi obtenue ne serait pas remboursée en totalité, mais partiellement : le remboursement varierait en fonction de la prospérité de l'Etat membre considéré, d'après des taux fixés pour chacun en fonction des capacités de production respectives.

L'équivalent de la compensation ainsi déterminée serait soustrait de la contribution que l'Etat doit verser à la Communauté. La perte de recettes qui en résulterait pour le budget communautaire serait compensée par tous les Etats membres, en modifiant leurs contributions selon une clé de versement de la T.V.A. ;

— *modulation des versements des Etats membres au titre de la T.V.A.* Le texte de la proposition allemande se réfère aux propositions de la Commission, qui prévoit que le taux modulé serait appliqué exclusivement à la partie des dépenses agricoles communautaires qui dépassent les 33 % du budget.

Le document allemand a fait l'objet de nombreuses critiques de la part de toutes les délégations, chacune écartant ce qu'il pouvait lui apporter pour mettre en relief les aspects qu'elles considéraient comme inacceptables.

#### d) La position belge.

Après plusieurs autres Etats membres, la Belgique avait également transmis ses vues sur le développement futur de la Communauté. Le mémorandum belge, déposé fin octobre, ne traitait pas directement des questions du financement futur de la Communauté, mais les déclarations du gouvernement belge permettent de dégager sa position sur les déséquilibres budgétaires.

Les Belges se sont déclarés favorables à la proposition de la Commission concernant la correction des déséquilibres budgétaires à l'intérieur de la Communauté : à son sens, le mécanisme permettrait d'évaluer correctement les déséquilibres et d'éviter les excès ou les distorsions qui résulteraient des autres systèmes proposés.

Pour résumer, la position belge sur les déséquilibres budgétaires repose sur les choix suivants :

— *acceptation du système proposé par la Commission*, qui combine — rappelons-le — une légère modulation de la T.V.A. sur

une partie du budget avec un système de correction supplémentaire calculé sur la dépense ;

— *système correcteur* : exclusion de certaines dépenses (telles les dépenses de fonctionnement ou les dépenses en faveur des pays tiers) et réimputation des dépenses agricoles selon la part dans la production et non selon le lieu de paiement ;

— *calcul du déséquilibre* : comparaison entre les dépenses qu'un Etat membre reçoit effectivement par tête d'habitant et la dépense moyenne par tête d'habitant dans la Communauté ;

— *calcul de la correction* : mécanisme correcteur sur la base d'un certain pourcentage du P.I.B. et faisant dépendre l'ampleur de la correction de la richesse relative des Etats membres ;

— *réalisation de la compensation* : par le biais des recettes, par une déduction de la part normale de la T.V.A. de l'Etat membre au titre de l'exercice budgétaire suivant ;

— *répartition de la charge de la compensation* : participation de tous les Etats membres selon la clé normale de T.V.A.

#### e) Les propositions de la France.

A deux reprises, la première fois au cours du Conseil spécial du 10 octobre, la seconde à l'occasion de la session de la fin novembre, la France a fait des propositions qui, comme toutes celles qui avaient été présentées au Conseil, avaient davantage pour objet la correction des déséquilibres budgétaires que le financement futur de la Communauté.

Le mémorandum déposé début octobre se présentait comme un amendement au projet de création d'un « fonds de convergence » conçu par les Danois. Cherchant à alléger la charge supportée par la France du fait de la diminution de la contribution britannique, il suggérait deux modifications principales au projet avancé par les Danois.

Partant de l'idée que le « fonds de convergence » danois aboutirait à conserver au Royaume-Uni une compensation substantielle qui transiterait par le budget communautaire et devrait en conséquence être considéré comme n'importe quelle autre dépense, le Gouvernement français a proposé de modifier cette technique d'attribution : le système consisterait à diminuer, l'année suivante, la contribution brute du Royaume-Uni du montant de la compensation, plutôt que de s'en acquitter en effectuant des versements à son profit. En outre, concernant la répartition de la charge de la compensation britannique entre les partenaires de la Communauté, la France a demandé que la clé de la T.V.A. soit modulée selon deux critères permettant aux pays les plus pauvres de contribuer un peu moins

et aux pays qui reçoivent du budget communautaire plus qu'ils ne servent de payer un peu plus.

Plus intéressante, parce que plus originale, est la proposition française avancée fin novembre, intitulée « orientations possibles de la discipline budgétaire ». Le document a reçu l'appui immédiat de l'Allemagne et a été accueilli favorablement par le Royaume-Uni. S'écartant résolument de la question de l'accroissement des ressources propres, la proposition traite indirectement de la correction des déséquilibres budgétaires par une approche nouvelle tournée vers la discipline qui devrait prévaloir dans le déroulement de la procédure budgétaire.

Les principes retenus sont les suivants :

— *Les dépenses doivent être fonction des moyen disponibles, et non l'inverse* : un cadre budgétaire déterminé doit délimiter l'ensemble des dépenses communautaires. Pour ce faire, une instance d'experts (un comité de politique économique) examinerait les estimations de recettes faites par la Commission avant que le taux d'appel de la T.V.A. soit voté, en association avec l'Assemblée, par le Conseil à la majorité qualifiée en début de procédure budgétaire. Le taux d'appel de la T.V.A., qui déterminerait le montant maximum des recettes disponibles pour l'exercice suivant, constituerait le cadre de référence à l'intérieur duquel deux « lignes directrices » ("guidelines") seraient fixées, l'une pour l'évolution de l'ensemble du budget, l'autre pour les dépenses agricoles.

— *Les règles de procédure doivent prendre en compte la nécessité d'une plus grande discipline budgétaire* : une surveillance serait exercée en permanence sur les dépenses, dont l'évolution serait comparée, quatre fois par an, à la ligne directrice arrêtée en début d'exercice. En cas de dépassement ou de risque de dépassement, le Conseil serait saisi de propositions d'économie « effectives et rapides ».

— *Le budget devrait comporter une provision pour imprévus agricoles* pour éviter de recourir à des budgets rectificatifs et supplémentaires. Une « réserve conjoncturelle agricole » serait constituée, dans les limites du plafond fixé, pour « couvrir les besoins nés d'évolutions économiques particulières dans le domaine agricole » (variation du cours du dollar, des cours mondiaux, augmentation des importations des P.S.C., etc.).

Un mécanisme particulier, impliquant un relèvement du taux d'appel de la T.V.A., est également prévu en cas de circonstances exceptionnelles.

Si l'idée d'une plus grande discipline budgétaire a été en général approuvée par les Etats membres, la conséquence la plus visible de

La proposition française a été d'inspirer à certains de graves inquiétudes sur l'équilibre institutionnel dans la procédure d'adoption du budget : le rôle donné au Conseil pour définir le cadre financier par la fixation du taux d'appel de la T.V.A. ne risquerait-il pas de réduire à peu de chose les attributions budgétaires de l'Assemblée ?

Mais un autre aspect aurait pu attirer l'attention des observateurs : outre qu'elle faisait primer l'idée de « ressources disponibles » sur celle de « dépenses nécessaires », la proposition française prévoyait en même temps un encadrement des dépenses agricoles, ce qui n'était pas une mince concession.

Face à la diversité et à la sophistication des propositions avancées par les différents partenaires, la présidence grecque n'a pas eu la tâche facile pour établir le texte qui devait servir de base aux discussions qui allaient s'engager à Athènes au début du mois de décembre. Même si un consensus général existait sur certaines orientations (solidarité à l'égard des pays moins prospères, nécessité d'une correction provisoire en faveur du Royaume-Uni et de l'Allemagne, nécessité d'une solution durable), les positions étaient trop éloignées les unes des autres à la veille du Conseil européen pour qu'un accord puisse se dégager. Surtout au travers du dossier très fourni des travaux préparatoires au Sommet d'Athènes, il apparaissait que **les négociations du semestre s'étaient progressivement détachées du thème de financement futur — pourtant retenu à Stuttgart au mois de juin — pour dériver vers la recherche de solutions propres à corriger des déséquilibres budgétaires**, comme si la tâche à accomplir était seulement d'organiser un espace diffus d'intérêts plus ou moins communs alors qu'il fallait rechercher comment donner à une Communauté les moyens de poursuivre sa construction.

### C. — Les sévères critiques de la Cour des comptes sur la gestion des finances de la Communauté.

Alors que les partenaires européens cherchaient vainement à s'entendre sur des mécanismes budgétaires nouveaux, la Cour des comptes des Communautés publiait le 24 octobre un rapport particulièrement sévère sur la gestion des fonds communautaires. Le rapport, établi par la Cour à la demande des chefs d'Etat et de Gouvernement lors du Conseil européen de Stuttgart, aboutit à des conclusions particulièrement inquiétantes, car l'idée générale est que la gestion financière des activités communautaires est totalement incohérente et qu'elle appelle de profondes réformes de structures.

Manque de cohérence, déséquilibres, lacunes, défaillances, insuffisances, dérèglements : tel est le constat de la Cour, qui a le sentiment que *des économies pourraient être faites de manière*

*massive et que les problèmes budgétaires en discussion pourraient presque devenir alors sans fondement.*

Les principales conclusions de la Cour sont les suivantes :

— certaines faiblesses qui compromettent la bonne gestion financière des activités communautaires pourraient être corrigées, soit par une réduction de certaines dépenses qui ne compromette pas la portée des actions (ceci surtout dans le secteur agricole), soit par l'amélioration de l'efficacité de certaines interventions (notamment pour les financements des fonds structurels et les aides au développement) ;

— si les résultats obtenus par les différentes politiques communes étaient améliorés, l'exigence d'un accroissement des dépenses pourrait être atténuée.

Les critiques et les propositions de la Cour des comptes portent successivement sur les dépenses d'organisation des marchés agricoles, sur celles des fonds structurels et sur l'aide au développement.

#### 1. *La gestion du F.E.O.G.A.-Garantie.*

Soulignant que le coût total de la politique d'organisation des marchés agricoles représente plus de 60 % des dépenses communautaires et progresse en valeur réelle de 2 % par an, le rapport observe que l'autorité budgétaire ne peut s'assurer la cohérence de la politique agricole ni exercer le moindre choix de priorité, mais qu'elle ne fait que constater des dépenses globales en hausse continue. Pour remédier à cette situation, la Cour propose la constitution d'un compte spécial pour chaque marché, qui serait alimenté par les dotations du F.E.O.G.A. et par les ressources propres agricoles et les contributions des producteurs.

La Cour s'inquiète également de ce que les décisions soient prises actuellement par des experts qui privilégient les intérêts nationaux ou catégoriels et non une logique d'ensemble de l'agriculture européenne. La solution serait alors de renforcer l'influence des experts financiers par rapport à celle des experts agricoles, et de favoriser tout ce qui permettrait de remettre en cause les *situations acquises*.

Ces dernières, pour la Cour, expliquent sans doute l'incohérence des niveaux de prix relatifs entre produits, qui n'ont pas été modifiés depuis la mise en place, entre 1966 et 1968, des principales organisations de marchés. Pour réorienter la production agricole communautaire, il conviendrait alors de rapprocher les prix des céréales européennes de ceux qui sont pratiqués aux Etats-Unis depuis 1971, c'est-à-dire d'abaisser le prix relatif des céréales par rapport à ceux de toutes les productions dérivées ou de leurs substituts : viandes bovines et porcines, œufs et volailles, lait. De substantielles économies

pourraient en résulter, tout comme celles qui proviendraient d'une révision des accords d'importation sur le marché de la viande et que permettrait une correction des surcoûts dus à des « non préférences communautaires » dans ce secteur.

La Cour dénonce également la pratique des aides compensatrices, dont le coût est élevé et qui n'améliorent pas l'équilibre des marchés.

En résumé, les propositions de la Cour dans le secteur agricole sont les suivantes :

— organisation de la coresponsabilité des producteurs et, en corollaire, limitation des garanties ;

— restructuration des prix ;

— mise en œuvre de la préférence communautaire là où elle est défaillante. La Cour évalue entre 2 et 4 milliards d'ECU les surcoûts résultant des importations de sucre des pays A.C.P., du beurre néo-zélandais, des matières grasses concurrentes du beurre, de viande bovine et ovine (pour les contingents sans prélèvements), des produits de substitution des céréales ;

— réajustement automatique et accéléré des monnaies vertes, afin de limiter l'effet budgétaire des M.C.M. ;

— révision et élargage des aides directes, qui sont inefficaces ou productrices de rentes de situation.

## 2. *La gestion des Fonds structurels.*

D'après la Cour, la carence des objectifs assignés au F.E.O.G.A.-Orientation, au fonds social ou au fonds régional rend difficile la définition des instruments et des critères appropriés, et le système dégénère en remboursements partiels des dépenses budgétaires nationales. Tout se passe comme si les sommes allouées n'étaient pas l'expression de politiques régionales communautaires, mais comme des « chèques en blanc » donnés aux Etats membres. La Commission s'efforce surtout, selon la Cour, d'assurer l'utilisation maximale des crédits disponibles sans suivre les résultats des financements octroyés et sans disposer d'informations suffisantes. Pour assainir la gestion des fonds, la Cour recommande au Conseil de définir des objectifs clairs et à la Commission d'établir des critères précis pour l'attribution des subventions et d'évaluer systématiquement les projets subventionnés par la Communauté.

## 3. *La gestion des crédits d'aide au développement.*

La Cour considère que la distribution des aides répond davantage à des critères de juste répartition géographique et politique qu'à une véritable appréciation des mérites des projets. Que ce soit au

niveau de l'étude ou à celui du contrôle *a posteriori*, l'évaluation des projets est insuffisante. En outre, la Communauté a tendance à surestimer les capacités financières et administratives des Etats A.C.P. les plus pauvres à entretenir les projets. Ces erreurs de gestion, qui se caractérisent par des lourdeurs administratives, de trop longs délais d'instruction, une multiplicité des instances décisionnelles et l'absence d'une banque de données — en un mot, par une *totale inefficacité* — ont pour résultat que l'assistance communautaire sera de plus en plus hypothéquée à l'avenir par les charges récurrentes des projets financés dans le passé.

Appelant de ses vœux l'élimination de ces défaillances, la Cour demande en outre que les doubles emplois engendrés par le manque de coordination soient réduits et que tout élément de taxation nationale, de la part des pays bénéficiaires, sur les financements communautaires soit supprimé. Elle observe également que l'aide sur ressources propres n'est pas toujours soumise au principe de la priorité communautaire des fournitures et que la B.E.I. rend ses services de gestion de l'aide à des conditions plus onéreuses que d'autres banques de développement international.

\*

\* \*

En répondant comme elle l'a fait à la demande exprimée dans le « Mandat de Stuttgart », la Cour des comptes des Communautés ne s'est pas contentée d'examiner la simple gestion financière des activités communautaires et de rendre un classique « rapport de contrôle ».

Ayant interprété dans un sens large le mandat donné par les chefs d'Etat et de gouvernement, elle a exprimé une opinion générale sur les dépenses communautaires et s'est quelquefois autorisée à apprécier le bien-fondé ou l'opportunité de certaines règles des politiques communes.

Ses critiques sont vives et n'ont pas manqué, concernant notamment le secteur agricole, de susciter la désapprobation.

Pour mettre un terme à l'immense gaspillage financier qu'elle a cru devoir dénoncer — au risque de choquer et de déplaire —, elle n'hésiterait pas, on l'a vu, à recourir à des mesures draconiennes. Certaines propositions, toutefois, ne manquent pas de faire penser à des suggestions avancées par les Etats membres — tel, par exemple, la France avec son « Comité de politique économique ». Mais même si on peut estimer que la Cour est allée au-delà de ce qui lui était demandé, sa réflexion a le mérite de mettre crûment en évidence les aspects les plus contestables de certaines dépenses. Elle pourrait favoriser la réalisation d'économies budgétaires sur la nécessité desquelles les Etats membres semblent s'être accordés, du moins sur le principe.

### III. — LES FONDS STRUCTURELS

Dans le cadre de « l'action d'envergure pour la relance de la Communauté » qu'il avait décidé d'entreprendre, le Conseil européen de Stuttgart a demandé à la Commission de lui présenter un rapport assorti de propositions en vue de « renforcer l'efficacité des Fonds structurels de la Communauté ».

La Communication de la Commission en date du 28 juillet 1983 répond à cette demande. Elle s'inscrit dans l'ensemble des actions que la Commission a engagées en vue d'aménager et de renforcer les politiques structurelles communautaires. Sous le couvert de la révision des Fonds structurels (F.E.O.G.A.-Orientation ; F.E.D.E.R., Fonds social), c'est en réalité de la réforme des politiques structurelles de la C.E.E. dont il s'agit, notamment dans le domaine agricole et régional.

Après un bref rappel des principes généraux et des mesures d'ensemble énoncées en vue d'accroître l'efficacité de l'action structurelle, on tentera de dégager les lignes essentielles des réformes envisagées pour l'application de ces principes.

#### A. — Les conditions générales de l'efficacité des Fonds structurels.

Selon la Commission, ces conditions sont liées à la reconnaissance de trois principes :

1. Les Fonds doivent devenir les instruments de développement et d'ajustement structurel communautaire et non les simples canaux de redistribution qu'ils sont actuellement. Ceci implique une véritable conditionnalité des interventions communautaires, c'est-à-dire la possibilité pour la Communauté de s'assurer des objectifs qu'elle a fixés et de subordonner les interventions à des considérations d'efficacité qui lui sont propres.

Alors que la situation actuelle se caractérise par un simple contrôle de conformité de l'action aux objectifs et critères retenus par les règlements de base, il s'agirait d'instaurer un dialogue entre la Commission et l'Etat concerné de façon à articuler entre elles les priorités communautaires et nationales en vue d'engager une action commune.

Ceci impliquerait que l'intervention de la Communauté se fasse dans le cadre du financement de programmes plutôt que de projets individuels. L'organisation de l'action commune se ferait soit dans le cadre de contrats de programmes entre la Communauté et les Etats membres, soit dans le cadre de stratégies communes.

2. Cette première condition d'efficacité communautaire entraîne une seconde : les Fonds doivent être au service d'objectifs définis par la Communauté elle-même alors qu'ils se caractérisent actuellement par leur simple participation au financement de politiques nationales.

3. Une troisième condition d'efficacité communautaire réside dans la concentration de leurs interventions sur des cibles bien définies, afin d'éviter le saupoudrage des moyens et l'éparpillement des actions ; il s'agit de la concentration géographique, de celle des objectifs en fonction des priorités que la Communauté se donne, enfin de la concentration des moyens financiers par le relèvement éventuel des taux d'intervention des fonds lorsque ces taux sont trop faibles pour donner à l'action communautaire un caractère significatif.

Sur la base de ces orientations, la Commission propose un certain nombre de mesures qui portent essentiellement sur :

— l'instauration d'une programmation financière pluriannuelle indicative ;

— l'établissement d'une certaine programmation de l'activité des Fonds et la combinaison des interventions des différents Fonds pour assurer une plus grande cohérence de leur action ;

— enfin et surtout, un doublement en termes réels de la dotation des Fonds sur une période de cinq ans.

#### *L'amélioration de la coordination et de la gestion des Fonds.*

La coordination entre l'action des différents Fonds est jugée essentielle. Elle est liée au renforcement de la complémentarité des interventions. Les programmes et opérations intégrées sont considérées comme les moyens les mieux adaptés pour faire face aux problèmes spécifiques de certaines régions.

Une gestion plus rationnelle implique également, selon la Commission, une évaluation technique, économique et financière préalable ainsi qu'un contrôle des résultats dont les possibilités d'évaluation varient d'un Fonds à l'autre.

**B. — L'application des principes généraux  
au niveau des trois Fonds structurels.**

1. *Le F.E.O.G.A.-Orientation et la nouvelle politique des structures agricoles.*

*Les orientations d'une politique révisée des structures agricoles.*

Dans sa communication sur l'adaptation de la P.A.C., la Commission souligne la nécessité d'une action structurelle à long terme. Une telle action lui paraît un moyen plus efficace que la politique d'intervention et de soutien des prix pour résoudre les problèmes d'ordre social et ceux des revenus en agriculture.

Dans cette perspective, les Fonds structurels et notamment le F.E.O.G.A.-Orientation doivent contribuer plus efficacement que par le passé à la convergence économique et être liés plus étroitement aux objectifs de la politique communautaire.

*Les actions jugées prioritaires pour la Communauté au cours de la prochaine décennie tendent essentiellement à :*

— apporter une aide à un plus grand nombre de petits producteurs, les plus affectés par les difficultés économiques et par le niveau prévisible des prix garantis ;

— améliorer les structures et les revenus agricoles dans les régions de montagne et dans les zones défavorisées de la Communauté où les problèmes sont les plus aigus ;

— veiller à ce que les programmes d'aide à l'amélioration des structures tiennent compte de la nécessité de contrôler la production des secteurs agricoles excédentaires ;

— intégrer les problèmes de protection de l'environnement et du développement des activités non agricoles dans ces régions rurales, notamment les activités forestières.

*Les mesures proposées.*

Pour atteindre ces objectifs, la Commission suggère de remplacer les directives socio-structurelles qui viennent prochainement à échéance par un règlement unique valable pour dix ans.

a) Les conditions de l'octroi d'aides dans le cadre de la directive actuelle sur la modernisation des exploitations seraient assouplies de telle sorte que ces aides soient accordées partout à un plus grand nombre d'exploitants démunis en leur permettant d'améliorer

la gestion et l'efficacité de leurs exploitations sans impliquer des investissements coûteux.

b) Les mesures actuelles pour l'éducation et la formation professionnelle seraient renforcées et les mesures en vigueur pour la cessation d'activité ne seraient pas renouvelées en raison de leur faible efficacité.

c) La nouvelle réglementation tendra à interdire toute aide aux investissements, tant au niveau communautaire qu'au niveau national, si celle-ci a pour effet d'accroître la production dans les secteurs excédentaires, à l'exception toutefois des régions défavorisées. Par contre, seraient encouragées les aides aux investissements ayant pour objet d'améliorer la qualité et de promouvoir la reconversion de la production en fonction des exigences du marché.

d) Les nouvelles mesures tendraient, par l'octroi d'aides compensatoires plus élevées pour les petits producteurs et les investissements collectifs, à privilégier les régions les moins favorisées de la Communauté.

e) Les aides à la transformation et à la commercialisation des produits agricoles seraient prorogées tout en donnant la priorité à des technologies nouvelles.

f) La nouvelle politique des structures tiendra compte de la protection de l'environnement, de la conservation de l'énergie et des ressources naturelles, du développement des industries artisanales, du tourisme et de la sylviculture. Outre les mesures spécifiques portant sur les opérations forestières et la transformation du bois, une proposition distincte sera présentée en vue de promouvoir la production et la commercialisation du bois par le développement d'organisation de producteurs.

g) Pour la mise en œuvre de ces mesures, la Commission propose que la dotation du F.E.O.G.A. soit portée de 3,75 milliards d'ECU pour la période quinquennale en cours à 6 milliards d'ECU pour les cinq prochaines années. Il s'y ajoute les crédits qui devraient être consacrés aux programmes intégrés méditerranéens, dont une large part (3 milliards d'ECU) concerne le secteur agricole. Au total, les bénéficiaires de cette nouvelle politique devraient, selon la Commission, être au moins dix fois plus nombreux que précédemment.

## *2. Le F.E.D.E.R. et la réforme de la politique régionale.*

En application du mandat du 30 mai 1980, la Commission avait déjà présenté, en octobre 1981, des propositions sur les nouvelles orientations et priorités de la politique régionale. Cependant, ce projet de réforme s'était enlisé progressivement au sein des instances

du Conseil et les discussions n'ont pas abouti à des résultats satisfaisants sur certains points fondamentaux.

Aussi la Commission a-t-elle été conduite dans le cadre du mandat de Stuttgart à présenter de nouvelles propositions sur les moyens d'accroître l'efficacité du F.E.D.E.R. et à soumettre au Conseil une nouvelle version de la proposition de règlement du Fonds. Ces deux documents font apparaître une conception nouvelle et plus intégrée de la politique européenne de développement régional.

*Les nouvelles orientations et propositions de la Commission.*

a) Elargir les missions du F.E.D.E.R.

La Commission considère que les mutations structurelles que connaît l'économie européenne imposent de préciser et d'élargir les missions du Fonds. A côté de l'aide aux régions en retard de développement, la Communauté doit, dans la situation actuelle, accroître également ses interventions dans les régions affectées par un déclin industriel grave. L'élargissement des responsabilités du Fonds ne saurait toutefois intervenir au détriment de ses interventions traditionnelles qui gardent toute leur importance, surtout dans la perspective de l'élargissement. Les moyens financiers affectés à la politique régionale de la Communauté devront par conséquent être adaptés aux missions nouvelles qui lui sont confiées. A cette fin, la Commission propose un doublement en cinq ans de la dotation du F.E.D.E.R. qui devrait faire l'objet d'une programmation pluri-annuelle décidée d'un commun accord entre les deux branches de l'autorité budgétaire.

b) Engager la politique régionale dans la voie du financement par programmes.

L'accroissement de l'efficacité du Fonds exige, selon la Commission, que l'on s'engage, progressivement mais résolument, sur la voie du financement par programmes au lieu du système actuel du financement par projets individuels.

A l'heure actuelle, seule la section « hors quota » du F.E.D.E.R. (soit 5 % des ressources du fonds) intervient en faveur de programmes. Dans sa nouvelle proposition, la Commission prévoit que quatre ans après la mise en vigueur du nouveau règlement, au moins 40 % des ressources du F.E.D.E.R. seront affectés au financement de programmes. Il y aurait deux types de programmes :

— les programmes communautaires, directement liés à la réalisation d'objectifs communautaires entrepris à l'initiative de la Commission. Toutes les régions de la C.E.E. peuvent être concernées pourvu que les programmes répondent à ces critères ;

— les programmes nationaux d'intérêt communautaire, entrepris à l'initiative des Etats membres, la Commission décidant si le programme peut bénéficier ou non d'un concours.

A l'appui de cette proposition, la Commission invoque la nécessité d'assurer une meilleure intégration des différentes politiques et instruments communautaires et contribuer ainsi à une plus grande convergence des économies.

c) Etablir un lien plus étroit entre les politiques régionales de la C.E.E. et celles des Etats membres.

La définition et la mise en œuvre des programmes devront se fonder sur un véritable dialogue entre la Commission et les Etats membres concernés aboutissant à des « contrats de programmes ». Le passage au financement par programmes et le rôle accru des programmes communautaires permettront une plus grande sélection et concentration des objectifs en fonction des priorités et des politiques communautaires.

d) Remplacer les quotas nationaux par des fourchettes indicatives.

La nouvelle approche proposée serait selon la Commission vidée de son contenu si elle n'était pas accompagnée par des règles assurant d'une part une plus grande conditionnalité dans les interventions du F.E.D.E.R. et d'autre part une plus grande souplesse dans sa gestion. La détermination de quotas rigides par Etat membre, qui a d'ailleurs été le principal obstacle dans les négociations antérieures, risque de conduire à un droit de tirage inconditionnel et, dès lors, de transformer le F.E.D.E.R. en un simple instrument de transfert budgétaire.

Dans la perspective à long terme de l'abandon de tout système de quotas, la Commission propose pour le moment de remplacer les actuels quotas rigides par des fourchettes indicatives de la part approximative destinée à chaque Etat. Tout en donnant une garantie d'allocation de ressources, un tel système permettrait à la Commission d'assurer la cohérence des interventions du fonds avec les objectifs et les priorités de la Communauté.

Une telle approche ne s'appliquerait que graduellement et c'est au terme d'une période expérimentale de cinq ans que serait établi le bilan de l'expérience acquise.

### 3. *Le Fonds social européen.*

Le Conseil a adopté formellement, le 17 octobre 1983, après concertation avec le Parlement européen, le compromis intervenu le

2 juin sur la réforme du Fonds social qui devrait donc entrer en vigueur avec l'exercice budgétaire 1984 (1).

Dans son rapport sur la révision des Fonds structurels, la Commission considère que les modifications intervenues vont dans le sens jugé souhaitable d'un « renforcement de la conditionnalité et de la concentration quantitative des interventions du Fonds social ».

Elle utilisera donc le cadre offert par cette réforme pour renforcer la liaison entre les interventions du Fonds et les politiques communautaires en matière d'emploi et de formation professionnelle.

Dans ce domaine, le mandat du Conseil européen de Stuttgart peut donc être considéré comme acquis.

Un bref rappel des mesures adoptées permettra d'apprécier le sens et la portée de ce volet de la nouvelle politique sociale de la Communauté.

#### *La nouvelle réglementation du Fonds social.*

Instrument encore modeste de la politique de l'emploi, le Fonds social européen va désormais concentrer ses interventions sur les catégories de personnes les plus vulnérables, viser à éliminer le chômage structurel, voir ses moyens substantiellement accrus et ses modalités de fonctionnement simplifiées et améliorées. De ce fait, la nouvelle répartition des crédits du Fonds devrait privilégier les actions en faveur de l'emploi des jeunes et réduire considérablement la proportion des crédits « régionalisés ».

Désormais le concours du Fonds en faveur de l'emploi des jeunes de moins de vingt-cinq ans représentera 75 % au moins des crédits disponibles. Ces concours pourront également bénéficier à des actions dirigées vers d'autres catégories de demandeurs d'emplois : chômeurs de longue durée, femmes souhaitant reprendre une activité professionnelle, handicapés, travailleurs migrants.

— 40 % des crédits disponibles pour les actions générales réalisées dans le cadre des politiques de l'emploi des Etats membres devront être affectés à des interventions en faveur de l'emploi dans les régions « super-prioritaires » : Grèce, D.O.M. français, Irlande, Mezzogiorno. Ces régions continueront à bénéficier d'un taux d'intervention majoré de 10 %, c'est-à-dire d'aides pouvant représenter 55 % du montant total de l'opération. Les crédits restants seront concentrés sur des mesures en faveur de l'emploi dans les zones de chômage élevé et de longue durée ou dans les zones de restructuration industrielle.

---

(1) Cf. Rapport d'information de la Délégation (Sénat n° 487 du 8 juillet 1983).

— Les concours du Fonds à des actions pilotes seront limités à 5 % des crédits disponibles. Les actions d'aménagement et de réduction de la durée du travail, demandées en particulier par la France, pourront bénéficier de concours dans le cadre des actions pilotes.

Le caractère quelque peu rigide de ces répartitions sera corrigé par les regroupements possibles. Chaque année, la Commission arrêtera les orientations pour la gestion du Fonds, ce qui permettra de déterminer les actions répondant aux priorités communautaires définies par le Conseil.

D'autres modifications sont prévues qui visent à simplifier la structure du Fonds, améliorer les procédures de soumission et d'adoption de demandes ainsi que les procédures de paiement. Ces mesures devraient tendre à résoudre deux problèmes qui nuisent actuellement à l'efficacité du Fonds : d'une part sa complexité marquée par la multiplicité des catégories d'intervention et d'autre part, la longueur des procédures de décision.

#### *Les dotations du Fonds social.*

Quant aux dotations du Fonds qui devraient s'élever à 1.100 millions d'ECU en 1984, la Commission prévoit, comme pour les autres Fonds structurels, qu'elles devraient connaître un doublement en termes réels sur une période de cinq ans.

D'une façon générale, ces nouvelles mesures tendent donc à rendre au Fonds social européen sa vocation originelle qui est de promouvoir à l'intérieur de la Communauté les facilités d'emploi et la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs et non de faire de la redistribution financière entre régions de la Communauté.

#### IV. — LES POLITIQUES NOUVELLES

A l'issue du Sommet de Stuttgart, les Dix s'étaient donné le mandat d'examiner toutes les politiques existantes. La relance des politiques communes qui devait en résulter n'était cependant pas exempte d'ambiguïtés, comme en témoigne le texte même du communiqué publié à l'issue du Sommet.

Pour les uns, il s'agirait là de la reconnaissance officielle de ce que la solution des problèmes de financement communautaires passait essentiellement par une modernisation des politiques communes et, en particulier, par la mise en œuvre d'actions nouvelles ;

d'autres, au contraire, n'ont pas considéré le lien entre les problèmes des ressources et celui des emplois, de façon aussi dynamique, et ont fait de cette relance des actions communes le résultat d'un redéploiement des ressources existantes.

Cela dit, par delà ces divergences, et malgré l'échec du Sommet d'Athènes, les Dix font preuve d'attitudes relativement convergentes en ce qui concerne la relance des politiques nouvelles ; même s'ils ne s'accordent pas sur les objectifs spécifiques ni même sur les méthodes, ils semblent avoir pris conscience qu'il était de leur intérêt bien compris de relancer la machine communautaire.

De fait, les initiatives de la Commission ne sont plus de simples exercices de style coupés de tout lien avec les réalités nationales : elles peuvent s'appuyer sur des contributions des Etats qui, malgré leurs différences d'orientation et même, à bien des égards, d'esprit, témoignent d'une même volonté d'aller de l'avant pour renforcer la compétitivité de l'Europe face à ses concurrents étrangers. A ce titre, le rapport, établi à la demande de l'Assemblée des Communautés par deux experts indépendants, MM. Michel Albert, ancien commissaire au Plan et James Ball, directeur de la London Business School est tout à fait significatif des limites d'une telle convergence de vues.

La relative communauté de constat, voire de diagnostic, ne suscite pas encore de véritable consensus sur la nature des remèdes. Tandis que la France, a, en axant son mémorandum sur les questions industrielles, choisi résolument une option volontariste, ses partenaires s'en tiennent à des propositions qui, au-delà de perspectives généralement plus vastes, témoignent d'objectifs assurément moins novateurs.

Ici, comme dans d'autres domaines, l'échec du Sommet d'Athènes était rendu prévisible par le caractère peu productif des travaux menés dans le cadre de la procédure du Conseil spécial « mandat de Stuttgart ».

#### **A. — Le mémorandum français pour un espace commun de l'industrie et de la recherche.**

Il est ambitieux dans ses objectifs qui tendent fondamentalement à la « construction progressive d'une coopération scientifique industrielle, capable de relever le grand défi de la troisième révolution technologique ».

Mais il reste pragmatique dans sa démarche, puisque les suggestions qu'il fait sont présentées comme n'ayant aucun caractère limitatif et qu'il est affirmé explicitement que « le développement de

l'industrie européenne ne peut être l'œuvre que des entreprises elles-mêmes ».

Le rôle de la Communauté est alors dans cette perspective de créer un environnement favorable à l'action des entreprises. Bref, il ne s'agit pas de se substituer aux entreprises qui conservent toutes leurs responsabilités mais de les inciter à renforcer leur efficacité en stimulant leurs initiatives par un certain nombre d'actions spécifiques au nombre de six :

1. Donner un nouvel élan à la *coopération européenne dans le domaine de la recherche*, en activant d'abord la mise en œuvre du programme-cadre et du programme ESPRIT au moyen d'un redéploiement du budget communautaire (1). Mais il s'agit d'aller au-delà par :

— la multiplication d'accords en vue de l'utilisation commune de grands équipements et la création de banques de données européennes ;

— la mise au point de projets communs de recherche développement dans des secteurs stratégiques comme les circuits intégrés, la commutation téléphonique, l'exploitation des océans, les lanceurs et les satellites de la nouvelle génération, les biotechnologies et les énergies nouvelles ;

— l'incitation à la mobilité intra-européenne des chercheurs au moyen, le cas échéant, d'un Fonds spécial ou d'une agence européenne chargée de distribuer des bourses ;

— l'attribution prioritaire des aides communautaires aux entreprises engagées dans des coopérations intereuropéennes en matière de recherche.

2. Définir des *normes européennes*, notamment pour les produits nouveaux et ouvrir les *marchés publics* aux entreprises de la Communauté (2).

3. Mettre la *politique commerciale commune* au service du développement industriel en prévoyant notamment :

— la possibilité d'une augmentation significative mais temporaire des droits de douane pour faciliter l'émergence d'une industrie nouvelle ;

---

(1) Le budget communautaire de recherche, d'un montant de 600 millions d'ECU, ne représente actuellement que 2,5 % du budget général et 2 % des crédits publics de recherche des Etats membres.

(2) Ce qui suppose que la qualité de producteur communautaire soit mieux définie et appréciée dans chaque cas sur la base de critères précis, tels que la localisation, la valeur ajoutée, l'emploi et l'effort de recherche.

— une meilleure définition de la notion de produit communautaire pour parer aux abus actuels dans la libre circulation des produits ;

— l'institution d'instruments de politique commerciale comparables à ceux des Etats-Unis et du Japon ;

— une politique coordonnée d'accueil des investissements directs des pays tiers en vue d'éviter toute menace sur l'emploi et d'assurer un transfert de technologie suffisant ;

— le développement de la coopération commerciale entre entreprises voire la création de véritables sociétés commerciales européennes.

4. Favoriser les alliances et les *coopérations entre firmes européennes* par la création d'un environnement plus incitatif ainsi que par divers aménagements des droits nationaux de la concurrence.

5. Elargir les modes d'intervention financière de la Communauté tels que les bonifications d'intérêt ou les garanties d'emprunt et assurer une meilleure intégration des marchés financiers.

6. Lancer des *projets d'infrastructure européenne*, comme la liaison fixe trans-Manche, les trains à grande vitesse, les liaisons inter-européennes de fibres optiques ou l'interconnexion des réseaux énergétiques, qui favorisent les échanges entre entreprises et les solidarités de fait.

En définitive, il est certaines conditions au succès d'une telle politique industrielle : une relance concertée de l'investissement productif, la promotion d'un espace social européen, un certain pragmatisme qui peut conduire à envisager des participations différenciées selon les intérêts respectifs des Etats : ainsi l'intervention d'agences européennes spécialisées pourrait-elle être également envisagée, surtout lorsque certains membres de la Communauté, après avoir approuvé l'action de celle-ci dans un secteur déterminé, n'estiment pas nécessaire d'y participer.

## B. — Les contributions des autres Etats membres.

La *position grecque* est manifestement dictée par sa situation particulière au sein de la Communauté. Pour la Grèce, l'objectif primordial d'une relance des politiques communes est de réduire les disparités de développement entre les pays et, en particulier, de donner à chaque pays des chances égales en matière de développement industriel ; bref, il s'agit d'assurer une meilleure répartition de la puissance économique au sein de la Communauté.

Le *document allemand* est lui aussi d'inspiration résolument libérale. Fondamentalement, ce qui compte c'est la politique économique générale des Etats et ce qui importe c'est qu'elles aboutissent à renforcer « les éléments régulateurs de l'économie de marché ».

Le principe retenu pour les initiatives communautaires est celui de la subsidiarité : « La Communauté devrait s'attacher à celles ayant un effet spécifiquement communautaire et durable, que les actions nationales ne permettent pas d'obtenir ».

Sur le plan financier, il est essentiel de réexaminer les politiques communautaires du point de vue de leur efficacité et d'arriver, globalement, à une situation plus équilibrée et plus équitable entre les Etats membres.

La République fédérale retient, en application de ces orientations générales, un certain nombre de *champs d'action appropriés* : la recherche, les infrastructures de transport, les télécommunications... Pour elle, l'effet d'intégration de politiques dépourvues d'aspects financiers substantiels est souvent plus marqué que celui de « certains programmes générateurs de dépenses ».

Selon la *note britannique*, le critère déterminant pour le lancement de politiques nouvelles devrait être de savoir s'il est possible d'obtenir davantage de résultats grâce à une action menée sur une base communautaire plutôt que nationale. En pratique, compte tenu de l'impératif de rigueur financière, il s'agira de procéder à une simple coordination des efforts nationaux en vue, notamment, d'éliminer les entraves à l'efficacité de l'appareil de production de la Communauté. A cet égard, le Royaume-Uni souhaite que l'accent soit mis sur la politique énergétique, la libre circulation, en particulier, en matière de transports et d'assurance, et sur le renforcement de la politique commerciale commune. Dans le domaine industriel, il est affirmé que la coopération ne peut s'épanouir dans un isolement total et que l'on doit rester ouvert aux possibilités de renforcement des liens avec les Etats-Unis et le Japon.

A bien des titres, les *propositions de la Belgique* apparaissent beaucoup plus classiques : approfondissement du système monétaire européen, coordination accrue des politiques économiques, extension de la libre circulation en matière de produits et de services, relance du programme d'action énergétique, renforcement de la politique commerciale commune.

### C. — Les initiatives de la Commission.

Depuis le document intitulé *l'essor des politiques communes* publié dans le cadre du mandat du 30 mai, la Commission a multiplié les initiatives — décisions ou communications — pour relancer les politiques communes.

Après avoir publié un premier bilan dans un document de la mi-septembre 1983, la Commission a sorti une nouvelle synthèse sous la forme d'une communication sur les actions communautaires pour améliorer la compétitivité internationale des entreprises européennes (1).

Le contenu de cette communication a été analysé à l'occasion des conclusions que la délégation a adoptées sur ce sujet sur le rapport de M. Robert Pontillon (2). Celle-ci a complété l'examen du volet monétaire des propositions de la Commission par des conclusions sur le rôle de l'ECU dans l'intégration monétaire et financière de la Communauté, adoptées sur le rapport de M. Josy Moinet (2).

On peut cependant rappeler que le document de la Commission retient quatre thèmes prioritaires : l'amélioration du contexte économique et monétaire, l'utilisation de la dynamique du marché intérieur, la recherche scientifique et le développement des technologies avancées et la politique énergétique. Ces différents domaines font l'objet de propositions pour le détail desquelles on peut renvoyer aux conclusions susmentionnées mais qui, d'une façon générale, ne paraissent pas comporter d'éléments fondamentalement novateurs tant dans leur contenu spécifique que dans la démarche d'ensemble dans laquelle elles s'inscrivent.

Et de fait, la communication est d'abord la synthèse d'initiatives antérieures, comme par exemple, celles sur l'approfondissement du système monétaire européen ou du marché intérieur, qui n'avaient pu aboutir, faute d'une impulsion politique suffisante. Leur reprise par cette communication apparaît alors comme une tentative de la Commission pour utiliser l'élan politique du Conseil de Stuttgart aux fins d'un déblocage des dossiers en suspens.

Force est cependant de reconnaître que la communication de la Commission va parfois plus loin que lors de ses initiatives antérieures, et notamment, qu'elle lance ou plutôt qu'elle relance des idées importantes pour la constitution de l'Europe industrielle.

Votre Délégation relève dans la communication un certain nombre de *points incontestablement positifs*.

En premier lieu, il est, à juste titre, mis l'accent sur la nécessité de relancer l'intégration économique et financière ; même s'il ne s'agit pas là à proprement parler d'une nouvelle politique, on ne peut que se féliciter du souhait manifesté par la Commission de voir se développer le rôle *international de l'ECU* et, d'une façon générale, de favoriser l'apparition d'un *grand marché financier*

---

(1) C.O.M. (83) 578 du 29 septembre 1983.

(2) Cf. Tome II.

*européen* capable d'apporter au secteur productif les ressources d'épargne que requiert son développement.

Avec M. Josy Moinet, votre Délégation s'est félicitée d'une telle orientation, qui consiste à faire porter nos efforts sur une autre dimension de la construction monétaire européenne, moins sensible à l'incontestable défaut de convergence des économies européennes.

Mettant l'accent sur la promotion du rôle de l'ECU dans les transactions privées, on cesse de faire du renforcement des institutions monétaires européennes le préalable de l'approfondissement du S.M.E. Le problème est pris, pour ainsi dire, par l'autre bout dans la mesure où l'instauration d'un véritable espace monétaire unifié en Europe devient, non le résultat des décisions régaliennes des gouvernements, mais celui des choix spontanés des agents économiques : il s'agit d'inciter, par de judicieuses mesures techniques, ces agents à accentuer la tendance qu'ils manifestent déjà spontanément à opter pour l'ECU, c'est-à-dire pour la monnaie à la mesure des marchés communs des biens et des capitaux sur lesquels ils opèrent. Bref, ceux-ci seraient en fait invités à transformer, de par leur comportement même, l'ECU, qui n'est encore, à bien des égards, qu'une simple unité de compte et un moyen de règlement aux possibilités d'utilisation limitées, en une véritable monnaie, acceptée par tous.

Un autre aspect positif de la communication de la Commission tient à ce qu'elle affirme que la Communauté doit participer activement à la définition d'une organisation économique et monétaire stable et crédible, rejoignant par là les préoccupations françaises concernant un « nouveau Bretton Woods ».

Par ailleurs, il y a lieu de considérer comme intéressantes les propositions faites par la Commission en matière de normes techniques et d'ouverture des marchés publics. Sur le premier point, l'approche adoptée par la Commission semble parfaitement raisonnable : « stand still » pour les mesures nouvelles, examen critique des normes, reconnaissance réciproque des essais et des organes de certification, approche par objectif des normes, intervention d'organes européens de normalisation pour les normes nouvelles, arbitrage communautaire en cas de conflit...

Enfin, sur le plan juridique, la Commission veut non seulement relancer la formule du groupement d'intérêt économique européen mais encore la société anonyme européenne.

D'une façon générale, les propositions de la Commission restent, malgré leur intérêt, encore un peu trop générales, qu'il s'agisse des considérations financières où il n'est guère fait écho à la préoccupation française d'un élargissement des modes d'intervention de la Communauté, et surtout de la recherche. A ce sujet, le mémorandum français avait fait des propositions ponctuelles concernant les

échanges de chercheurs ou le soutien aux entreprises qui regrouperaient leurs efforts de recherche, qui ne sont pas reprises. Mais il est des omissions beaucoup plus gênantes.

La communication de la Commission reste fondamentalement *insuffisante en ce qu'elle ne met pas assez l'accent sur la nécessité de renforcer la cohésion industrielle européenne.*

Rien n'est dit sur la politique commerciale commune en tant que complément indispensable à l'approfondissement du marché intérieur. L'enjeu est de taille. Il n'y a là pas seulement une question de principe, avec l'adoption de nouveaux instruments de politique commerciale — adoption souhaitée par la France comme par la Grande-Bretagne et la Belgique — destinée à permettre à l'Europe d'être à armes égales dans les contentieux commerciaux internationaux. Très concrètement, il faut également, avec le mémorandum français, considérer toute l'importance de certaines mesures tarifaires temporaires, notamment pour favoriser l'émergence d'industries nouvelles.

Cette absence de prise en considération de la nécessaire sauvegarde de l'identité européenne, on la retrouve également dans le désintérêt apparent de la Commission pour la notion de producteur communautaire — à laquelle la Délégation comme le Gouvernement français attache une grande importance dans la mesure où il ne faudrait pas que les aides communautaires ne bénéficient aux pays tiers — ainsi que pour la définition d'une attitude communautaire vis-à-vis des investissements étrangers.

La Délégation a également regretté que la Commission n'ait pas envisagé de façon moins symbolique que pour les accords de recherche une adaptation du droit de la concurrence aux nouvelles données de la concurrence internationale en vue de favoriser le regroupement des entreprises européennes.

Sans doute faut-il aussi voir dans cette relative modération des propositions de la Commission le résultat d'une volonté légitime de compromis, la conséquence logique du caractère diplomatique d'une initiative où il s'agit de satisfaire les uns — par exemple les Anglais, en évoquant les problèmes énergétiques ou des services — sans irriter les autres — et notamment les Allemands par des initiatives trop interventionnistes.

Sur le rapport de M. Robert Pontillon, la Délégation s'est efforcée d'explicitier les *conditions d'une relance efficace des politiques communes* : au niveau des principes, la reconnaissance par tous de l'existence d'un « *multiplicateur d'efficacité communautaire* » — pour reprendre l'expression de MM. Michel Albert et James Ball — et donc de la nécessité d'effectuer certains sacrifices à court terme des intérêts nationaux ; au niveau des méthodes, l'acceptation éventuelle d'une *Europe, sinon à géométrie variable, du moins*

*adaptée aux intérêts et aux possibilités techniques et financières propres à chacun des Etats membres*, dans le cas de consortium du type Airbus ou d'*agences* dont le régime juridique resterait à définir, ainsi que la *mise en œuvre simultanée d'actions nouvelles suffisamment variées* pour que chaque Etat membre puisse trouver son compte dans la relance des politiques communes.

En dernier lieu, la Délégation s'est inquiétée de l'impact des nouvelles technologies sur l'emploi et a estimé qu'il était impératif d'assortir le progrès des techniques de *mesures d'accompagnement sociales*, et que cela n'avait des chances d'être réalisé efficacement que sur une base plus large, associant au niveau européen tous les acteurs du changement technologique, qu'il s'agisse des entreprises, des travailleurs ou des Etats.

Ainsi l'objectif fondamental est-il de parvenir à créer un *environnement favorable pour les entreprises* : à cet égard, il est essentiel de leur garantir la liberté d'innover, c'est-à-dire en fin de compte celle de créer des emplois. Cette liberté ne sera pas véritable si les Etats ne s'efforcent pas d'un commun effort à aider les entreprises à mieux relever les défis économiques et sociaux que provoquent les mutations technologiques en cours.

#### D. — Des négociations peu productives.

La procédure du Conseil spécial n'a guère permis de progresser dans le domaine des politiques nouvelles. L'effet d'impulsion attendu de cet organe ne s'est que peu fait sentir au niveau des conseils spécialisés, qui étaient censés relayer et prolonger son action.

A la fin du mois d'octobre, on discutait encore sans résultats tangibles, tant en ce qui concerne le renforcement du rôle de l'ECU que le démarrage du programme Esprit.

Au sein du groupe unique de préparation, chargé de préparer les sessions du Conseil spécial « mandat de Stuttgart », les divers dossiers relatifs aux politiques nouvelles n'avaient pas véritablement progressé. Fin novembre, à l'issue de ses travaux, il n'avait même pas été possible à la Présidence de rédiger un texte — sous sa responsabilité propre — sur ces sujets, chaque pays tenant à voir mentionnées ses préoccupations essentielles — les transports pour les Pays-Bas, les assurances pour le Royaume-Uni, etc. — en sus des initiatives relatives aux nouvelles technologies qui recueillaient un assentiment plus général. Bref, on se dirigeait vers un texte qui constituait plus un catalogue de vœux pieux que la base d'un compromis opérationnel.

Au niveau du Conseil spécial « mandat de Stuttgart » lui-même, la Présidence grecque était cependant parvenue, au tout début du mois de décembre, à des propositions un peu plus concrètes : il était fait mention de la nécessité d'accroître le rôle de l'ECU et de renforcer le S.M.E., ainsi que d'une dotation de 700 millions d'ECU pour le programme Esprit.

Sur ce dernier point, et malgré la très haute priorité qui lui est reconnue, il n'a pas été possible d'arriver à un accord, lors du Conseil recherche du 13 décembre qui suivit l'échec du Sommet d'Athènes. Deux délégations, celles de la R.F.A. et du Royaume-Uni ayant en effet fait savoir qu'elles n'étaient pas en mesure de se prononcer sur le montant de l'engagement financier. La Délégation allemande, notamment, n'a pas pu se contenter de l'assurance donnée par M. Davignon de ce que les crédits nécessaires seraient dégagés au moyen d'économies sur les autres secteurs de la politique communautaire de recherche.

C'est ainsi que se trouve bloqué un programme hautement prioritaire et sur les modalités duquel le Conseil recherche du 5 novembre précédent était parvenu à un accord, après que la France eut levé la réserve qu'elle avait, elle aussi, émise.

Cela dit, malgré ce nouveau retard dans le lancement du programme, la Commission a pris les devants en publiant un préavis relatif à la participation des entreprises à ce programme afin de faire connaître à celles-ci l'orientation générale du programme Esprit et de donner, aussi rapidement que possible, les mesures que les éventuels postulants doivent prendre pour participer au programme.

\*  
\*\*

Ainsi donc, malgré la gravité de la situation, voit-on la Communauté s'enliser, une fois encore, dans les intérêts nationaux, notamment, à l'issue d'un processus presque caricatural. Dès que l'on quitte le domaine des discours généraux et généreux pour envisager des mesures opérationnelles, il devient presque impossible de s'entendre ; soit que les Etats réduisent la notion de politiques nouvelles à la mise en œuvre d'actions bénéficiant presque exclusivement à leur appareil de production national ; soit que, d'accord sur le fond des choses, certains d'entre eux ne bloquent le démarrage de l'opération pour des raisons extérieures à celle-ci, faisant alors de leur accord une sorte de monnaie d'échange pour obtenir l'avancement de dossiers connexes certes mais indépendants, incitant ainsi les Dix à s'engager sur la voie sans issue du marchandage généralisé.

### CHAPITRE III

#### L'ÉCHEC D'ATHÈNES

*« Les chefs d'Etat et de gouvernement des Dix se sont séparés sans être parvenus à se mettre d'accord sur les deux principaux points figurant à leur ordre du jour : la réforme de la politique agricole commune et la réduction de la « contribution nette » de la Grande-Bretagne au budget européen. »*

*Dans le secteur des céréales, « le Conseil européen s'est prononcé pour une politique des prix prudente avec comme contrepartie — réclamée par la France — une stabilisation des produits de substitution ».*

*« Quant au problème budgétaire, c'est-à-dire la nature, l'importance et la durée de la compensation qui sera accordée au Royaume-Uni, il reste à peu près entier. »*

Ces citations — que l'on pourrait multiplier — ne sont pas extraites d'un compte rendu du Conseil d'Athènes, mais d'un article relatif à la réunion du Conseil européen de Londres (26-27 novembre 1981) (1).

Elles n'ont cependant rien perdu de leur actualité. Il ressort en effet clairement du déroulement des débats du Conseil que la réforme de la P.A.C. et la contribution britannique sont, aujourd'hui comme il y a deux ans, les dossiers sur lesquels bute la « relance » de la Communauté et sur lesquels risque de capoter la construction européenne.

Ce risque n'est pas négligeable. D'abord, parce que, comme le soulignait au lendemain d'Athènes le Président du Comité économique et social, ce nouvel échec menace gravement la crédibilité de la construction européenne. Il affaiblit la confiance des Européens eux-mêmes, qui constatent une fois de plus l'incapacité de la Communauté d'apporter un commencement de solution aux problèmes (emploi, investissement) qui les préoccupent. Surtout, il affaiblit le crédit que peuvent accorder à l'Europe ses partenaires commerciaux, « au moment où la guerre économique mondiale s'intensifie ».

Mais, plus encore que ses effets, ce sont les causes de l'échec d'Athènes qui constituent le plus sérieux motif d'inquiétude. Par-

---

(1) Article publié dans *le Monde* des 29 et 30 novembre 1981.

delà l'intransigeance de tel Etat membre, ou les imperfections de la procédure, elles tiennent en effet à l'affaiblissement de la cohésion communautaire, à l'absence de véritable projet commun européen, au désaccord existant sur les objectifs de la construction européenne comme sur les moyens qu'elle exige.

## I. — LES RÉSULTATS DE LA NÉGOCIATION D'ATHÈNES

Pour la première fois, la réunion du Conseil européen n'a donné lieu à la publication d'aucun communiqué, d'aucune « conclusion commune », sur aucun des sujets qui étaient à l'ordre du jour.

Comme ceux de la « négociation spéciale », les résultats de la négociation d'Athènes, qui se sont déroulés sur la base de deux projets de compromis successivement élaborés par la présidence grecque, ont donc été essentiellement « négatifs » : ils ont simplement permis de démontrer une fois de plus, mais cette fois sans équivoque possible, que l'avenir de la Communauté dépendait de l'élimination de ce que le Président de la République française devait désigner comme « *les scories du passé* » : en d'autres termes, les conflits sur la P.A.C. et sur la contribution britannique, élimination qui constitue très clairement le préalable à tout accord sur les politiques nouvelles, le financement futur et donc l'élargissement.

L'essentiel des débats du Conseil européen a porté sur les dossiers agricole et financier. Bien que les problèmes agricoles aient été, semble-t-il, les plus longuement discutés sans résultat apparent, c'est sans doute le dossier financier qui reste le plus totalement bloqué du fait de la querelle sur la contribution britannique.

### A. — Les blocages sur le dossier financier.

#### 1. *La contribution britannique.*

Une fois de plus, la « correction des déséquilibres budgétaires », qui recouvre à la fois une divergence de principe fondamentale — solidarité financière ou juste retour — et une bataille de chiffres menée avec un particulier acharnement par la Grande-Bretagne, reste le dossier qui semble commander tous les autres, aussi bien le dossier agricole que les autres aspects du dossier financier, discipline budgétaire et augmentation des ressources propres.

Pas plus à Athènes que lors des précédents sommets, la Grande-Bretagne n'a reculé d'un pouce sur sa position de départ : elle veut, quelque soit la formule retenue, obtenir un « *règlement durable* » — c'est-à-dire permanent — qui lui assure un allègement régulier équivalent aux deux tiers environ de sa « contribution nette » annuelle — soit le maintien de ce qu'elle a obtenu en moyenne depuis 1980.

En chiffres, l'importance de cette demande peut être appréciée en fonction de ce que Mme Thatcher avait réclamé à Stuttgart : une compensation de 1,3 milliard d'ECU pour un « déficit net » évalué à 1,9 milliard d'ECU. La Grande-Bretagne a proposé à cet effet une formule, le « *safety net* », ou « filet de sécurité », dont l'objectif principal est, très concrètement, de limiter sa « contribution nette » à 4 à 500 millions d'ECU par an.

La France, pour sa part, estime cette approche inacceptable. A Athènes, le Président de la République française a nettement rappelé les termes des Traités, et le refus français d'admettre tout règlement fondé sur le principe du « juste retour ». La Grande-Bretagne a adhéré à la Communauté : elle doit donc respecter les termes du contrat commun. La Communauté a accepté de manifester sa « solidarité » à la Grande-Bretagne en allégeant temporairement une charge trop lourde, mais les mesures qui peuvent être prises en ce sens ne peuvent avoir qu'un caractère « *limité et provisoire* », et non conduire à mettre en place des mécanismes contraires au Traité. Sur ces bases, la France aurait proposé à la Grande-Bretagne une compensation de 500 millions d'ECU pour 1984, considérée comme une « provocation » par le Premier ministre anglais. En outre, la France a rappelé que la compensation de 750 millions d'ECU consentie à Stuttgart pour 1983 était subordonnée à un accord sur le financement futur — interprétation qui est également celle de l'Assemblée des Communautés mais non, on s'en doute, celle de la Grande-Bretagne.

La R.F.A., pour sa part, a rappelé qu'elle accepte d'être contributeur net au budget communautaire, mais non de manière illimitée. Ce qui ajoute, entre autres, aux problèmes de la nature et du montant des compensations budgétaires, celui de la répartition entre les Etats membres de la charge supplémentaire résultant de la compensation britannique.

La Présidence grecque avait tenté de réconcilier les positions en présence en proposant des compromis sur le mode de calcul, la durée et l'importance de la compensation britannique. En dernière analyse, elle proposait :

— un mécanisme de compensation d'une durée de cinq ans (jusqu'en 1989) ;

— un calcul des « corrections » fondé non sur la « contribution nette » (ce qui aboutit à considérer comme une charge pour les Etats membres les sommes qu'ils perçoivent, *pour le compte de la C.E.E.*, au titre des droits de douane ou des prélèvements) mais sur les dépenses communautaires dans chaque Etat membre, assorties de différents correctifs ;

— la répartition de cette compensation serait faite entre les neuf autres Etats membres selon la « clé T.V.A. » normale, mais avec un allègement en faveur de la R.F.A. ;

— le calcul serait effectué de telle manière qu'il aurait abouti à accorder en 1982 des compensations d'un milliard d'ECU à la Grande-Bretagne et de 300 millions d'ECU à la R.F.A.

Ce compromis, pourtant avantageux pour la Grande-Bretagne, n'a pas été accepté par elle. Or il paraît difficile que les autres Etats membres puissent, de leur côté, consentir à aller si loin, voire plus loin, comme l'exige le Royaume-Uni, qui n'est pas prêt pour autant à la moindre concession sur les autres volets de la négociation.

2. Dans ces conditions, aucun accord n'était non plus possible sur *la discipline budgétaire*, et encore moins sur *le financement futur*.

La discipline budgétaire a cependant fait l'objet d'un débat, au cours duquel la Grande-Bretagne a une nouvelle fois rappelé qu'aucun accord ne serait possible « *s'il n'y avait pas de volonté politique de contrôle des dépenses* », tandis que plusieurs Etats membres, tout en déclarant accepter le principe d'un contrôle des dépenses, se sont opposés à la proposition française du 29 novembre : l'Italie, le Bénélux, l'Irlande, et dans une certaine mesure le Danemark, ont en effet rejeté le principe du vote par le Conseil, au début de la procédure budgétaire, du taux d'appel de la T.V.A. La Commission elle-même aurait estimé qu'un tel dispositif nécessiterait une révision du Traité. A supposer donc que soit levé l'obstacle de la contribution britannique, le problème du contrôle des dépenses n'est pas non plus en état de faire l'objet d'un compromis.

La décision sur le financement futur en apparaît encore plus lointaine. Plusieurs délégations ont du reste critiqué l'évolution de la négociation qui n'a porté, au bout du compte, que sur la partie « restrictive » du mandat de Stuttgart : pour l'Italie, M. Andreotti a souligné que tous les éléments du mandat qui devaient contribuer au dynamisme et à l'avenir de la Communauté avaient « disparus » et que les projets discutés concernaient exclusivement la discipline ou les compensations budgétaires. S'exprimant en tant que Premier ministre grec, et non en tant que Président du Conseil, M. Papandréou devait faire des observations semblables, en soulignant l'aspect fondamental de la relance pour les « pays pauvres » de la Communauté.

En tout cas, même si de nouvelles propositions chiffrées ont été avancées pour le relèvement du taux de T.V.A. — le dernier compromis de la Présidence aurait proposé un taux de 1,4 % à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1986, valable pour cinq ans — les positions nationales ne sont pas rapprochées.

Ainsi, lors de la conférence de presse qu'il a donnée à l'issue du Sommet, le Président français a souligné qu'il approuvait tout à fait la proposition de porter à 1,4 % le taux de T.V.A., mais le Chancelier Kohl a pour sa part rappelé, sans équivoque, que la R.F.A. n'accepterait pas d'augmentation des ressources propres sans un contrôle des dépenses agricoles, et sans solution satisfaisante au problème des contributions budgétaires.

## B. — Les blocages agricoles.

Les deux compromis successifs de la Présidence grecque n'ont pas abouti au règlement des problèmes restés en suspens à l'issue de la négociation spéciale : problème laitier, M.C.M., préférence communautaire, politique d'exportation. Ces différents points restent donc « sur la table ».

Au début de la négociation, le Président de la République française avait clairement rappelé les positions de la France sur :

— le caractère indissociable du « paquet agricole » : la France ne pourrait consentir à une limitation de la production laitière en l'absence d'un règlement conforme à ses vues sur l'élimination des M.C.M. et le renforcement de la préférence communautaire ;

— le système de « quotas » qui serait éventuellement acceptable par la France : des quotas individuels ne sont pas concevables et il faudrait leur préférer des quotas nationaux gérés sous la responsabilité des Etats membres ;

— la détermination des quotas : plusieurs Etats membres (Pays-Bas, R.F.A., Irlande, Grande-Bretagne) ont dans les trois dernières années développé leur production beaucoup plus rapidement que la France. Il conviendrait donc de tenir compte de la responsabilité inégale des uns et des autres dans la situation actuelle, et prendre pour référence la production de 1981, augmentée d'un pourcentage à déterminer ;

— la position à prendre vis-à-vis du « hors sol », principal responsable de l'explosion de la production ;

— la vocation exportatrice de l'agriculture européenne.

Malheureusement, l'évolution de la discussion ne paraît pas, d'un « compromis » de la Présidence à l'autre, avoir été dans le sens de ces préoccupations. Cette évolution, il est vrai, n'engage pas l'avenir, puisque les deux compromis ont été également rejetés. Il reste que, même si une amorce d'accord franco-allemand sur les M.C.M. a pu être esquissée « en marge » d'Athènes, la Présidence française aura fort à faire pour parvenir à un règlement du dossier conforme à ses objectifs de défense de la P.A.C. et de restauration des principes du Traité.

### 1. *Le lait.*

- **Le premier compromis** prévoyait :

- un système de quotas individuels : un seuil de garantie communautaire était fixé pour quatre ans — avec réexamen après trois ans — à 99,2 millions de tonnes (soit deux millions de tonnes de plus que ne le proposait la Commission) et les quantités garanties par producteurs limitées, au choix des Etats membres, aux livraisons de 1981 + 2 %, ou de 1983 — 5 %, et 1983 pour l'Irlande ;

- la prise en compte des cas particuliers (jeunes exploitants...) ;
- une « supertaxe » de 4 % sur les exploitations intensives ;
- la suspension partielle de l'intervention pour le lait en poudre et celle, totale, des aides à la consommation de beurre.

En contrepartie, étaient prévues :

- une action de la Communauté pour parvenir à une « stabilisation effective » des importations de P.S.C. ;
- la taxation des matières grasses.

Les débats semblent avoir fait progresser les idées restrictives de la Grande-Bretagne et de la R.F.A. — cette dernière souhaitant s'en tenir au seuil de 97 millions de tonnes prôné par la Commission — et des défenseurs du hors sol, et, en sens inverse, les demandes d'exonération présentées par l'Irlande, l'Italie et la Grèce.

- **Le deuxième compromis**, plus éloigné que le premier des positions françaises, comportait en effet les modifications suivantes :

- les dérogations nationales étaient élargies :

- l'Irlande se voyait reconnaître la possibilité d'augmenter ses livraisons 1983 de 4 % en 1984, 3 % en 1985, 2 % en 1986 et 1 % en 1987,
- le seuil de garantie italien était fixé aux livraisons de 1983,
- l'étude d'une solution particulière était prévue pour la Grèce ;

- la « super-taxe » pour le hors sol était supprimée ;
- le principe de la préférence communautaire était atténué, et la R.F.A., comme la Grande-Bretagne, maintenaient leur opposition à la taxe sur les matières grasses.

La seule contrepartie à ces amendements résidait dans une réduction de l'estimation des économies à réaliser dans les autres secteurs de production que le lait et les céréales (350 millions d'ECU au lieu de 500). Elle ne les rendait pas plus acceptables.

## 2. *Les M.C.M.*

Le premier texte de la Présidence recommandait un démantèlement en trois ou quatre ans du stock de M.C.M. (dont un tiers en 1984), sans en préciser les modalités, mais en prévoyant la possibilité d'aides dégressives nationales et communautaires aux producteurs dont les revenus diminueraient, et la non-création de nouveaux M.C.M. positifs en cas de réajustement monétaire — autrement dit le recours à l'« ECU vert ».

Ce texte n'a pas été remanié par le deuxième compromis. En fait, la question des M.C.M. semble surtout avoir fait l'objet de conversations bilatérales franco-allemandes qui permettraient, selon les propos tenus dans leurs capitales respectives par le ministre allemand des Affaires étrangères et le ministre français des Relations extérieures, d'entrevoir un compromis susceptible d'être accepté par les autres Etats membres, mais dont les termes envisagés n'ont pas été rendus publics.

Au cours de la négociation proprement dite, la proposition de la Présidence aurait en tout cas été critiquée par la France, hostile au système de l'ECU vert.

## 3. *La politique commerciale agricole.*

Le premier compromis de la Présidence mentionnait la politique d'exportation, dont le développement devait être rendu possible sur les « *bases plus saines* » résultant de la limitation des garanties et de la coresponsabilité. Il faisait également référence à la possibilité de conclure des accords cadres de fourniture, et à l'harmonisation des mesures nationales d'accompagnement des exportations.

En ce qui concerne la politique d'importations, le texte faisait référence à la nécessité d'assurer un respect satisfaisant de la préférence communautaire, et « *d'adapter à la situation du marché* » les concessions consenties sur les différents produits. Ce texte a été affaibli, dans le deuxième compromis, à la suite notamment de modifications demandées par la Grande-Bretagne qui a réaffirmé son hostilité à des mesures de révision des concessions commerciales.

## 1: — LES CAUSES DE L'ÉCHEC D'ATHÈNES

Les conséquences immédiates de l'échec d'Athènes ne seront pas, à l'évidence, positives : gêne financière durable, nouvel ajournement de l'adaptation de la P.A.C., retards supplémentaires dans la mise en œuvre de politiques nouvelles dont le défaut a privé la Communauté, depuis dix ans, d'atouts précieux pour réagir à la crise mondiale... Pour fâcheuses qu'elles soient, elles pourront néanmoins n'être considérées que comme des péripéties si la Communauté devait enfin trouver dans la crise ouverte où elle est entrée l'occasion d'une véritable relance. Mais cette prise de conscience salutaire, ce « bon usage de la crise », suppose l'élimination des causes profondes de l'échec actuel. Tous les éléments d'explication mis en avant après la réunion du Conseil européen — intransigeance britannique, inefficacité du processus décisionnel et de la procédure, importance du rôle des contentieux agricole et financier — renvoient en effet à une seule cause fondamentale : la lente dégradation de la solidarité communautaire, sans laquelle la poursuite — et même le maintien — de l'intégration européenne apparaît de plus en plus difficile. Si ce ferment de désagrégation devait demeurer, on pourrait craindre que l'échec d'Athènes ne soit que le premier stade d'une lente dissolution de la Communauté.

### A. — L'intransigeance de la Grande-Bretagne et l'inefficacité de la « procédure spéciale ».

— L'intransigeance britannique constitue depuis plusieurs années, pour ne pas dire depuis son adhésion à la Communauté, une explication commode de la discorde et des blocages communautaires.

Cette fois encore, la Grande-Bretagne a parfaitement joué son rôle d'« enfant terrible » de la Communauté, et elle n'entend apparemment pas y renoncer. Il est clair, au contraire, que le Premier ministre britannique estime que le temps et l'épuisement des ressources budgétaires travaillent pour elle, et qu'elle espère que ses partenaires, plus vulnérables qu'elle à la désorganisation possible de la P.A.C., lui céderont quand les caisses seront vides.

— La paralysie du processus décisionnel de la Communauté, et l'inadéquation de la procédure décidée à Stuttgart ont été notamment incriminées par le président de la Commission qui analysait

ainsi, devant l'Assemblée des Communautés, le 15 décembre dernier, l'échec d'Athènes :

*« Aux yeux de la Commission, une première cause de l'échec d'Athènes réside dans la procédure de préparation décidée à Stuttgart, dans la mesure où cette procédure dite « spéciale » a eu pour effet non seulement d'accentuer une tendance à l'hypertrophie progressive du rôle dévolu au Conseil européen sans avoir par ailleurs jamais vraiment débouché sur une vraie négociation — mais a eu aussi pour effet de tolérer que des Etats membres déposent des propositions alternatives à celles de la Commission.*

*« Depuis quelques années déjà, les Conseils normaux tendent à renoncer à leur fonction, qui est de décider, pour se transformer en instance de préparation des Conseils européens, voire en réunions informelles.*

*« Cette déformation des procédures communautaires a trouvé son expression la plus poussée dans la « procédure spéciale » décidée à Stuttgart pour mener une « grande négociation » qui devait conduire à l'accord sur un « paquet » final au Conseil européen d'Athènes.*

*« Par le choix de la procédure adoptée, on a hélas pris le risque de globaliser tous les problèmes en suspens, de déresponsabiliser les conseils spécialisés, de gonfler l'ordre du jour du Conseil européen, de provoquer la confusion du technique et du politique, celle de la gestion quotidienne avec les décisions engageant l'avenir. »*

— Pour plausibles qu'elles soient, ces explications ne sont pas suffisantes.

- L'intransigeance britannique n'est pas niable, mais elle n'aurait sans doute pas eu, à Athènes ou ailleurs, le même effet dévastateur si les autres Etats membres avaient toujours défendu d'une seule voix, et avec la même intransigeance, les principes du Traité mis en cause par la Grande-Bretagne. Or, loin de soulever une telle réaction, l'attitude britannique aurait plutôt fait des émules. La R.F.A s'inquiète de plus en plus de son propre « solde négatif ». La Grèce, depuis son entrée dans la Communauté en 1981, manifeste la même réticence à accepter les disciplines communautaires et le « mémorandum » exposant ses doléances s'inspire aussi, au fond, du principe du « juste retour ».

- Quant à la dégradation du processus décisionnel, elle apparaît aussi largement comme une conséquence plutôt qu'une cause du défaut de volonté politique commune. Elle résulte en effet essentiellement de l'accord tacite des Etats membres pour ne pas renoncer à la règle de l'unanimité, et de leur refus des concessions mutuelles indispensables aussi bien pour adapter l'acquis communautaire que pour s'engager dans des actions nouvelles.

## B. — La crise de la volonté communautaire et l'affaiblissement de la construction européenne.

Dans son compte rendu du Conseil européen d'Athènes, M. Papandréou, président en exercice du Conseil européen, a en fait parfaitement défini les raisons profondes de la crise actuelle en rappelant que « *le Conseil d'Athènes revêtait un caractère particulier : il ne s'agissait pas de régler successivement une série de problèmes isolés, mais il s'agissait en fait de décider quelle Europe nous voulons (...). L'échec du Conseil européen n'était pas le résultat de quelque évolution récente, mais celui d'une détérioration progressive et constante depuis des années, d'une érosion de la Communauté, d'une impasse dans son fonctionnement. De Conseil européen en Conseil européen, on a multiplié les tentatives méritoires pour dissimuler la crise derrière des déclarations de bonnes intentions. Mais le renvoi du face-à-face avec la crise a conduit à aggraver encore celle-ci.* »

Ces propos mettent en effet à juste titre en relief le rôle de l'inertie communautaire dans l'accumulation des déséquilibres internes et des contentieux qui menacent aujourd'hui sa cohésion.

### 1. *L'accumulation des déséquilibres.*

L'Europe à six était fondée sur un élan politique, mais aussi sur des concessions réciproques : les pays « agricoles » concédaient aux pays « industriels » la levée des barrières douanières, et les pays industriels acceptaient la politique agricole commune. Ces concessions, faut-il le rappeler, se sont révélées mutuellement bénéfiques, au point que leurs effets ont sans doute passé les espérances des uns et des autres.

Mais cet équilibre savant, et profitable, n'a pas été maintenu. L'élan unitaire est reombé, s'opposant aux concessions supplémentaires qu'auraient nécessité la poursuite et l'approfondissement progressif de l'intégration économique et politique inscrite dans le Traité. Les élargissements, puis la crise économique, ont accéléré le processus et contribué à faire reculer une Communauté qui n'avancait plus.

Comme le rappelait, encore, le président du Conseil européen : « *On n'a guère œuvré pour donner à la Communauté la cohésion dont elle a besoin, surtout après ses élargissements successifs ou après le nouvel élargissement que nous souhaitons et attendons tous. Bien au contraire, les inégalités s'accroissent au lieu de diminuer à l'intérieur d'une Communauté de plus en plus hétérogène.* »

2. *L'accumulation des contentieux* et les menaces qui pèsent sur l'« acquis communautaire » résultent aussi de la retombée de l'élan unitaire et la crispation de chaque Etat membre sur ses intérêts propres et immédiats — dont le principe du juste retour n'est que l'expression extrême :

— l'application de la règle de la majorité prévue par le Traité a été battue en brèche par la tendance grandissante des Etats membres à n'accepter la Communauté que « sous bénéfice d'inventaire » ;

— le problème du déséquilibre budgétaire et la mise en cause de l'importance des dépenses agricoles sont nés du refus de la Grande-Bretagne d'accepter les principes de la solidarité financière et de la préférence communautaire (et de l'incapacité de ses partenaires à les lui imposer). Mais ils proviennent aussi de l'inexistence de politiques communes autres que la P.A.C., et de l'insuffisante intégration de la Communauté, qui a donné à la Grande-Bretagne des raisons de croire qu'elle pouvait faire prévaloir sa propre conception d'une Communauté réduite à une zone de libre-échange ;

— l'absence d'intégration économique et monétaire a conduit à la création des M.C.M., qui ont ruiné l'unité du marché agricole et artificiellement développé la production de certains Etats membres ;

— incapables de mettre en œuvre de nouvelles politiques communes, les Etats membres n'ont pas davantage consenti l'effort de réflexion nécessaire pour adapter en temps utile les instruments de la politique agricole commune, ce qui a empêché la Communauté de tirer tout le bénéfice du succès incontestable de la P.A.C., et lui a rendu plus difficile l'adoption de mesures trop longtemps différées.

\*  
\*\*

Dans l'analyse qu'il a faite, pour votre Délégation, du Conseil européen d'Athènes, le ministre des Relations extérieures a mis l'accent sur le fait qu'aucun Etat membre, après l'échec d'Athènes, n'avait remis en cause l'existence de la Communauté, et que tous s'étaient montrés disposés à poursuivre les négociations en vue d'un accord : s'il n'a pas permis cet accord, le Conseil européen a manifesté une « *volonté négative* » d'empêcher l'éclatement de la Communauté. Cette analyse est en tous points pertinente, et il paraît en effet que, comme le déclarait à l'issue du Conseil le Chancelier Kohl, les Etats membres « *n'envisagent pas d'alternative* » à la Communauté européenne.

Mais cette volonté négative ne les dispensera pas de l'élan positif indispensable pour enrayer le long processus de déperissement dans lequel s'est engagée la construction européenne.

## SECTION II

### LES PERSPECTIVES ACTUELLES DE LA RELANCE COMMUNAUTAIRE

L'échec d'Athènes laisse à la présidence française du Conseil des Communautés, qui a débuté le 1<sup>er</sup> janvier, la charge de mener à

bien le « mandat de Stuttgart » — et d'abord de chercher des solutions aux conflits agricoles et budgétaires dont la négociation spéciale et les débats du Conseil européen ont clairement montré qu'ils étaient désormais incontournables, et que, sauf à risquer la paralysie totale et la dégénérescence à court terme de la Communauté, il fallait les résoudre, les résoudre ensemble, et les résoudre maintenant.

L'échec d'Athènes aggrave du reste dès à présent les difficultés auxquelles la Communauté est confrontée dans des secteurs névralgiques : finances, P.A.C., élargissement.

Le premier semestre 1984 sera donc, pour la Communauté, une période délicate — et décisive.

Comme le soulignait le Premier ministre grec, M. Papandréou, en présentant au Parlement européen le compte rendu de la présidence grecque et des débats du Conseil d'Athènes *« il y a de nombreuses années que la Communauté a pris la mauvaise habitude de régler les problèmes graves non pas à minuit moins cinq mais à minuit cinq : c'est quelque part entre ces deux points dans le temps que la Présidence française a repris le gouvernail »* .

Présentant le programme de la Présidence française, M. Cheysson, ministre des Relations extérieures, s'est déclaré conscient de **« la difficulté de la tâche et de l'ampleur des responsabilités qui incombent à notre pays »**. La Présidence française paraît néanmoins résolue à les affronter, et le discours prononcé le 18 janvier à Strasbourg par le nouveau président du Conseil des Communautés a clairement défini les orientations de l'action qu'elle se propose de mener pour **« régler les contentieux présents et donner à l'Europe un second souffle, l'un étant d'ailleurs la condition de l'autre et réciproquement »**.

## CHAPITRE PREMIER

### LA SITUATION CRÉÉE PAR L'ÉCHEC DU CONSEIL EUROPÉEN D'ATHÈNES

Le temps passe, et les échéances courent. Outre la persistance des incertitudes qui pèsent sur l'avenir de la Communauté, l'échec du Conseil d'Athènes a aussi des conséquences immédiates sur la vie quotidienne communautaire. Dans le domaine financier, le vote du budget 1984 place certes la Communauté dans une situation moins intenable que la portion congrue des « douzièmes provisoires ». Mais la trêve budgétaire conclue en décembre risque d'être

brève : la « Grande-Bretagne, soucieuse de montrer sa détermination avant la reprise des négociations, occupe le terrain et laisse déjà planer la menace d'un nouveau conflit budgétaire.

De plus, en dépit du vote du budget, la gestion de la P.A.C. se ressent déjà de l'épuisement des ressources propres, et les propositions de prix présentées par la Commission laissent présager une négociation très difficile.

Enfin, la poursuite des négociations d'adhésion de l'Espagne et du Portugal, qui aborde les dossiers les plus épineux, se place de surcroît sous le signe d'une singulière incertitude, puisque la Communauté reste dépourvue des moyens financiers lui permettant d'envisager un nouvel élargissement.

## I. — *LE PROBLÈME FINANCIER*

Contre toute attente, l'Assemblée a adopté en seconde lecture au mois de décembre le budget de 1984, évitant ainsi de mettre en application le système des douzièmes provisoires que l'échec d'Athènes et les prises de position antérieures de l'Assemblée avaient pu laisser craindre.

Mais si l'année s'achevait dans la « paix budgétaire », celle-ci paraissait bien précaire en raison des menaces que faisait peser sur elle la question toujours posée de la compensation britannique.

### A. — **Une « non-crise » provisoire : l'adoption du budget pour 1984.**

Bien que les désaccords aient été nombreux et persistants entre le Conseil et l'Assemblée au cours de l'examen du budget général de l'exercice 1984, le président du Parlement européen a pu arrêter définitivement, le 20 décembre 1983, le texte approuvé en deuxième lecture sans que, dans l'état actuel des choses, un conflit semble devoir éclater devant la Cour de justice.

Les divergences d'appréciation avaient en effet été profondes entre le Conseil et l'Assemblée et, malgré l'échec de la procédure de concertation entre les deux autorités budgétaires, la procédure d'adoption des recettes et des dépenses pour le prochain exercice a trouvé un heureux épilogue.

### 1. *Les arbitrages du Conseil dans son projet de budget.*

L'évolution de la situation financière de la Communauté à la fin du premier semestre avait contraint le Conseil, après trois jours de délibérations presque ininterrompues, à opérer au mois de juillet de multiples réductions dans les crédits prévus par la Commission dans son avant-projet de budget.

La situation qui se présentait alors au Conseil était particulièrement grave et complexe puisqu'elle se caractérisait par trois types de contraintes :

a) *Le plafond de T.V.A.* : le Conseil devait rester à l'intérieur du taux maximum (1 %) de T.V.A. Or, il apparaissait que la Communauté risquait d'aller au-delà du niveau de ses ressources propres. Pour un taux de T.V.A. de 0,9558 % dans l'avant-projet, en effet, certains Etats membres considéraient que la Commission avait été trop optimiste dans l'évaluation des recettes et que celles-ci pourraient être inférieures de 800 millions d'ECU environ par rapport aux prévisions. Par ailleurs, si un nouveau système de ressources propres pouvait être adopté même dans des délais rapprochés, il ne pourrait être mis en œuvre avant l'exercice 1985 au plus tôt.

b) *Le poids des compensations britannique et allemande* : la décision des chefs de gouvernement d'inscrire au budget de 1984 une compensation nette de 750 millions d'ECU en faveur du Royaume-Uni au titre de l'exercice 1983 impliquait l'inscription d'un crédit brut de 1.200 millions d'ECU. Le Conseil devait en conséquence réduire certains postes de l'avant-projet, notamment dans les dépenses opérationnelles prévues pour les nouvelles politiques. Certains Etats membres estimaient qu'aucune initiative nouvelle ne devait figurer dans le projet de budget au titre de ces politiques, alors que d'autres, jugeant que les engagements du Conseil européen de Stuttgart avaient tous la même valeur, avaient une position inverse.

c) *La marge de manœuvre budgétaire de l'Assemblée* : le Conseil devait laisser disponible la marge du Parlement. Pour qu'elle ne soit pas théorique, elle devait rester à l'intérieur des recettes propres disponibles, ce qui conduisait le Conseil à réduire encore davantage le volume de l'avant-projet de budget. Or, une réduction importante des dépenses obligatoires devait présenter une gravité évidente, car elle entraînait une brusque diminution des dépenses agricoles du prochain exercice alors que les incidences des décisions sur les prix pour la campagne 1984-1985 ne pouvaient pas encore être connues. De la même façon, une révision en baisse de certaines dépenses non obligatoires aurait été très mal perçue, car elles correspondaient à des actions qui, en principe, étaient considérées comme acquises à la suite des différentes négociations tant dans le domaine

de l'énergie que dans ceux de la recherche, des technologies nouvelles, des transports, etc.

Dans ces conditions, le projet de budget faisait ressortir, comme à l'accoutumée, que le Conseil n'avait quasiment pas modifié les crédits proposés au titre des dépenses obligatoires, c'est-à-dire essentiellement le F.E.O.G.A.-Garantie, mais qu'il avait réduit les augmentations souhaitées par la Commission pour les dépenses non-obligatoires.

Concernant les recettes, il avait, pour la première fois dans l'histoire de la Communauté, modifié en baisse les estimations faites par la Commission et rendu encore plus proche du plafond de T.V.A. le taux d'utilisation de celle-ci (0,9619 %) pour l'exercice à venir.

En définitive, le Conseil avait eu le sentiment de réaliser un compromis propre à sauvegarder les politiques communes existantes et à engager en même temps certaines actions nouvelles, comme le programme ESPRIT ou certaines initiatives dans les domaines de l'énergie et de la recherche.

Compte tenu des contraintes qui pesaient sur les finances de la Communauté, il estimait alors être parvenu à un ensemble qui tenait notamment compte de « l'esprit de Stuttgart ».

## *2. Le « compromis global » tenté par l'Assemblée en première lecture.*

L'Assemblée avait admis, en première lecture au mois d'octobre, la stratégie proposée par sa commission des budgets d'adresser un « message politique clair » au Conseil en adoptant un « compromis global » caractérisé principalement par :

a) *Des majorations de dépenses* qui, le fait mérite d'être souligné, n'excédaient pas la marge de crédits laissés disponibles par le Conseil dans son projet de budget. Pour l'essentiel, elles étaient réparties en quatre secteurs (F.E.D.E.R., fonds social, politique industrielle et aide au développement).

b) *La création de réserves*, destinées à exercer une pression sur le Conseil avant la seconde lecture du mois de décembre. Trois catégories de crédits étaient ainsi votés de façon conditionnelle :

— 825 millions d'ECU destinés au soutien des *marchés agricoles*, alors que le Conseil avait fixé cette réserve à 250 millions dans son projet. Les crédits ainsi bloqués procédaient d'une réduction linéaire de 5 % de tous les chapitres de la dotation du F.E.O.G.A.-Garantie. La commission des Budgets avait expliqué sa proposition par le caractère imprévisible de l'évolution des prix agricoles et par son souhait d'une gestion plus rigoureuse de la politique agricole commune ;

— 1.202 millions d'ECU destinés aux « remboursements » effectués au profit du Royaume-Uni et de la République fédérale d'Allemagne au titre de l'exercice 1983. Ces dépenses, que l'Assemblée considère comme des dépenses non obligatoires, seraient faites au profit de la politique de l'emploi (275 millions d'ECU), de la politique charbonnière (456 millions) et du secteur des transports (471 millions).

— Par ailleurs un total de 1.200 millions d'ECU *en crédits d'engagement* avait été inscrit par l'Assemblée sur un chapitre nouveau consacré à l'« *espace industriel européen* ». Celui-ci devait financer notamment les actions favorisant les technologies industrielles, les bonifications pour les investissements développant l'emploi, le fonds pour l'innovation technologique et l'aide à la coopération entre entreprises européennes.

Incontestablement, l'Assemblée avait fait preuve de sagesse en se refusant de dépasser la marge des crédits laissés disponibles. Mais elle avait également fait preuve d'une audace qui pouvait laisser craindre pour la suite une détermination dangereuse, en raison des moyens qu'elle avait retenus en première lecture pour faire aboutir ses objectifs. La mise en réserve de certains crédits était-elle le meilleur moyen pour faire passer son « message politique » jusqu'au Conseil, et, par-delà, jusqu'au prochain Sommet européen ?

### 3. « *L'heureux épilogue* » de la *procédure budgétaire*.

Finalement, l'épreuve de force attendue en seconde lecture entre les deux autorités budgétaires, si elle a eu lieu, n'a pas eu pour conséquence de priver la Communauté d'un budget en bonne et due forme en début d'exercice. Comme l'année précédente, le président a arrêté le budget dans les délais impartis, même si le Conseil menaçait alors d'utiliser toutes les voies de droit pour faire valoir ses propres options.

Les crédits adoptés en seconde lecture figurent par grands titres dans le tableau ci-dessous, qui retrace également l'évolution du budget, en crédits de paiement, au cours des différentes phases de la discussion budgétaire.

BUDGET

Secteurs	Budget 1983 + B.S. 2/83		Projet de budget 1984 Conseil (1 <sup>re</sup> lecture)	
	Montants	En pourcentage	Montants	En pourcentage
<b>I. — SECTION III B. — COMMISSION (Crédits opérationnels) :</b>				
A. — <i>Soutien des marchés agricoles</i> :				
• F.E.O.G.A.-« Garantie » (chap. 10 à 29) .....	15.811,0	63,10	16.500,0	66,40
B. — <i>Structures agricoles</i> :				
• F.E.O.G.A.-« Orientation » (chap. 30 à 33) .....	597,1	2,38	595,6	2,40
• Actions agricoles spécifiques (chap. 38) .....	56,2	0,22	73,4	0,30
C. — <i>Pêche</i> (chap. 40 à 46) :	84,4	0,34	105,7	0,43
<b>Total A, B et C</b> .....	<b>16.548,7</b>	<b>66,05</b>	<b>17.274,7</b>	<b>69,53</b>
D. — <i>Politique régionale</i> :				
• Fonds régional (chap. 50 et 51) .....	1.259,0	5,02	1.300,0	5,23
• Mesures S.M.E. (chap. 52) .....	200,0	0,80	p.m.	»
• Mesures supplémentaires R.U. (chap. 53) .....	887,6	3,54	p.m.	»
• Autres interventions, progr. méditerranéens (chap. 54 et 55) ..	36,4	0,15	34,8	0,14
<b>Total D</b> .....	<b>2.383,0</b>	<b>9,51</b>	<b>1.334,8</b>	<b>5,37</b>
E. — <i>Politique sociale</i> :				
• Fonds social (chap. 60-61) .....	1.414,5	5,64	1.100,0	4,43
• Education et formation professionnelle (chap. 63) ..	14,6	0,06	14,5	0,06
• « Domaine social » (art. 640-648) .....	16,4	0,07	15,3	0,06
• Mesures spéciales emploi (Royaume-Uni - art. 649) .....	»	»	* 275,0	1,11
• Contribution C.E.C.A. (chap. 65) .....	50,0	0,20	50,0	0,20
• Environnement/consommateurs (chap. 66) .....	13,6	0,05	9,4	0,04
• Culture (chap. 67) .....	1,8	0,01	1,6	0,01
• Aides victimes catastrophes dans C.E.E. (chap. 69) .....	48,8	0,19	31,8	0,13
<b>Total E</b> .....	<b>1.559,7</b>	<b>6,22</b>	<u>1.497,5</u> * <b>= 1.222,5</b>	<b>6,03</b>  <b>4,92</b>

\* Au chapitre 100 : 1.202 millions d'écus, soit 4,74 % par rapport au total général.

1984

Parlement (1 <sup>re</sup> lecture)			Conseil (2 <sup>e</sup> lecture)			Parlement (2 <sup>e</sup> lecture)			
Montants	En pourcentage	Différences par rapport au projet de budget	Montants	Pourcentage par rapport au projet de budget	Différences par rapport au projet de budget	Montants	Différences par rapport au Conseil (2 <sup>e</sup> lecture)	Pourcentage du total	Evolution en pourcentage 1984/1983
16.495,0	64,9	— 5	16.500,0	»	»	16.500,0	p.m.	65,07	+ 4,36
605,6	2,4	+ 8	595,6	»	»	595,6	»	2,55	— 0,25
79,4	0,3	+ 6	75,5	+ 5,6	+ 2,1	79,5	+ 4,0	0,31	+ 41,46
116,5	0,5	+ 10,6	107,1	+ 1,5	+ 1,4	110,5	+ 5,2	0,40	+ 18,84
<b>17.294,4</b>	<b>68,1</b>	<b>+ 19,6</b>	<b>17.278,2</b>	<b>+ 0,2</b>	<b>+ 3,5</b>	<b>17.285,4</b>	<b>+ 7,2</b>	<b>68,16</b>	<b>+ 4,45</b>
1.412,5	5,6	+ 112,5	1.412,5	+ 8,6	+ 112,5	1.412,5	»	5,57	+ 12,19
p.m.	»	»	p.m.	»	»	Chap. 100			
»	»	»	p.m.	»	»				
42,5	0,2	+ 7,5	36,8	+ 5,7	+ 2,0	42,5	+ 5,5	0,17	+ 16,21
<b>1.454,8</b>	<b>5,8</b>	<b>+ 120,0</b>	<b>1.449,3</b>	<b>+ 8,6</b>	<b>+ 114,5</b>	<b>1.454,8</b>	<b>+ 5,5</b>	<b>5,74</b>	<b>— 38,95</b>
1.220,0	4,80	+ 120,0	1.220,0	+ 10,9	+ 120,0	1.220,0	»	4,81	— 13,75
16,8	0,07	+ 2,3	15,1	+ 4,1	+ 0,6	16,8	+ 1,7	0,07	+ 15,07
20,0	0,08	+ 4,7	16,6	+ 8,5	+ 1,5	19,9	+ 5,5	0,08	+ 21,34
		*	* 275,0	»	»	* 275,0	Chap. 100	1,08	»
62,5	0,25	+ 12,5	62,5	+ 25,0	+ 12,5	62,5	»	0,25	+ 25,00
16,2	0,06	+ 6,8	9,6	+ 2,1	+ 0,2	16,2	+ 6,6	0,06	+ 16,67
2,1	0,01	+ 0,5	1,6	»	»	2,1	+ 0,5	0,01	+ 19,12
51,8	0,15	»	31,8	»	»	31,8	»	0,15	— 34,84
»	»	»	1.652,2	+ 8,9	»	1.644,3	+ 12,1	6,48	+ 5,48
<b>1.369,4</b>	<b>5,40</b>	<b>+ 146,9</b>	<b>= 1.357,2</b>	<b>+ 11,0</b>	<b>+ 134,6</b>	<b>= 1.369,3</b>	<b>»</b>	<b>5,40</b>	<b>— 12,21</b>

Secteurs	Budget 1983 + B.S. 2/85		Projet de budget 1984 Conseil (1 <sup>re</sup> lecture)	
	Montants	En pourcentage	Montants	En pourcentage
<b>F. — Recherche, Energie, Industrie, Transports :</b>				
• Politique énergétique (art. 700-706, 708-714) .....	101,6	0,41	73,5	0,30
• Mesur. particul. énergét. (R.U. et R.F.A. - art. 707) .....	784,4	3,13	* 456,0	1,84
• Recherche, investissem. (chap. 72-73) .....	428,0	1,71	496,9	2,00
• Information, innovation (chap. 75) .....	12,0	0,05	22,7	0,09
• Industrie, marché intér. (chap. 77) .....	46,7	0,19	57,4	0,23
• Transports (art. 780-782, 785-786, 790) .....	14,5	0,06	32,1	0,13
• Projets spéciaux transp. (R.U. et R.F.A. - art. 783) .....	»	»	* 471,0	1,90
<b>Total F</b> .....	<b>1.386,5</b>	<b>5,53</b>	<b>1.634,1</b> * <b>= 707,1</b>	<b>6,58</b>  <b>2,85</b>
<b>G. — Restitutions aux Etats membres (frais de douane - Titre 8 et chap. 101-102) .....</b>	<b>1.093,9</b>	<b>4,36</b>	<b>1.106,9</b>	<b>4,45</b>
<b>H. — Coopération au développement et pays tiers :</b>				
• F.E.D. (chap. 90-91) .....	»	»	(supprimé)	
• Aide alimentaire (chap. 92 - art. 920-927, 929) .....	557,9	2,23	453,7	1,83
• P.V.D. non-associés (chap. 93) .....	142,7	0,57	128,9	0,52
• Lutte contre la faim et autres actions (chap. 94-95) .....	104,3	0,42	37,1	0,15
• Bassin méditerranéen (chap. 96) .....	136,5	0,54	106,1	0,43
• Délégations et accords de coopération (chap. 97-99) .....	50,8	0,20	52,5	0,21
<b>Total H</b> .....	<b>992,2</b>	<b>3,96</b>	<b>778,3</b>	<b>3,13</b>
<b>Total partie III B</b> .....	<b>23.899,4</b>	<b>95,36</b>	<b>23.626,4</b>	<b>95,08</b>
<b>II. — SECTION III A. — COMMISSION :</b>				
• Département administratif. Commission .....	756,8	3,02	796,6	3,21
<b>Total partie III A</b> .....	<b>24.656,2</b>	<b>98,38</b>	<b>24.423,0</b>	<b>98,23</b>
<b>III. — SECTIONS I, II, IV et V. — AUTRES INSTITUTIONS .....</b>	<b>404,8</b>	<b>1,62</b>	<b>425,6</b>	<b>1,71</b>
<b>Total général</b> .....	<b>25.061,1</b>	<b>100,00</b>	<b>24.848,6</b>	<b>100,00</b>

\* Au chapitre 100 : 1.202 millions d'ECU, soit 4,74 % par rapport au total général.

Parlement (1 <sup>re</sup> lecture)			Conseil (2 <sup>e</sup> lecture)			Parlement (2 <sup>e</sup> lecture)			
Montants	En pourcentage	Différences par rapport au projet de budget	Montants	Pourcentage par rapport au projet de budget	Différences par rapport au projet de budget	Montants	Différences par rapport au Conseil (2 <sup>e</sup> lecture)	Pourcentage du total	Evolution en pourcentage 1984/1985
158,3	0,62	+ 84,9	122,5	+ 66,7	+ 49,0	160,1	+ 37,6	0,65	+ 57,58
»	»	*	* 456,0	»	»	* 456,0	Chap. 100	1,80	— 41,87
527,5	2,08	+ 30,6	501,3	+ 0,9	+ 4,5	509,7	+ 8,4	2,01	+ 19,09
23,1	0,09	+ 0,5	23,2	+ 2,2	+ 0,5	23,2	+ p.m.	0,09	+ 93,33
61,8	0,24	+ 4,4	57,7	+ 0,5	+ 0,3	61,9	+ 4,2	0,24	+ 32,55
53,7	0,13	+ 1,6	33,3	+ 3,7	+ 1,2	33,7	+ 0,4	0,13	+ 132,41
»	»	*	* 471,0	»	»	* 471,0	Chap. 100	1,86	»
»	»	»*	1.689,4	+ 3,4	»*	1.715,6	+ 50,6	6,77	+ 23,74
829,4	3,27	+ 122,3	= 762,4	+ 7,8	+ 55,3	= 788,6	»	3,11	— 43,12
1.106,9	4,36	»	1.108,1	+ 0,1	+ 1,2	1.108,1	»	4,37	+ 1,30
»	»	»	(réinstauré)	»	»	p.m.	»	»	»
506,6	1,99	+ 52,9	480,7	+ 5,9	+ 27,0	506,1	+ 25,4	2,0	— 9,28
131,3	0,52	+ 2,4	131,3	+ 1,9	+ 2,4	133,7	+ 2,4	0,53	— 6,31
103,9	0,41	+ 66,7	79,1	+ 113,2	+ 42,0	95,0	+ 15,9	0,37	— 8,92
106,1	0,42	»	106,1	»	»	106,1	»	0,42	— 22,27
58,5	0,23	+ 6,0	52,5	»	»	58,5	+ 6,0	0,23	+ 15,16
906,3	3,57	+ 128,0	847,3	+ 8,9	+ 69,0	899,4	+ 49,7	3,55	— 9,35
24.161,0	95,14	+ 534,6	24.006,6	+ 1,6	+ 380,2	24.132,0	+ 125,4	95,16	+ 0,97
808,2	3,18	+ 11,6	796,7	»	+ 0,1	803,4	+ 6,7	3,17	+ 6,16
24.969,2	98,32	+ 546,2	24.803,3	+ 1,6	+ 380,3	24.935,4	+ 132,1	98,33	+ 1,13
425,6	1,68	— 0,02	425,6	»	— 0,02	425,6	»	1,67	+ 5,14
25.394,8	100,00	+ 546,2	25.228,9	+ 1,5	+ 380,3	25.361,0	+ 132,1	100,00	+ 1,20

a) *La réaction de l'Assemblée en seconde lecture.*

Sur l'influence de Mme Christiane Scrivener (Groupe libéral et démocratique - France), rapporteur général de la commission des Budgets, l'Assemblée s'était refusée à ajouter une crise budgétaire à la crise générale illustrée par l'échec du Conseil européen d'Athènes, et avait renoncé au coup de force qui aurait consisté, pour sanctionner l'échec des chefs d'Etat et de gouvernement, à rejeter le projet présenté par le Conseil et obliger la Communauté à vivre sous le régime des douzièmes provisoires. Ce faisant l'Assemblée ne s'était pourtant pas déjugée puisqu'elle reprenait les orientations qu'elle avait décidées en première lecture au sujet de la compensation britannique et de « l'espace industriel européen » et qui avaient été ultérieurement rejetées par le Conseil.

Concernant les dépenses agricoles, l'Assemblée renonçait à maintenir sa position première car, consciente de ce que celles-là appartenaient aux « dépenses obligatoires », elle savait qu'une insistance de sa part pour maintenir en réserve 5 % de leur montant comme elle l'avait décidé au mois d'octobre aurait eu pour conséquence de graves dérèglements dans la gestion de la P.A.C. Elle a simplement regretté que le Conseil n'ait pas mis en réserve plus de 350 millions d'ECU, mais a fait observer qu'une telle limitation des dépenses agricoles serait imposée de toute façon par l'insuffisance des ressources. Ce faisant, elle a demandé aux Dix de se prononcer au plus tard le 31 mars 1984 sur l'aménagement de la P.A.C., les fonds mis en réserve par le Conseil ne pouvant de toute façon être débloqués que sur proposition de la Commission et décision de celui-là.

Pour le reste, par contre, elle a maintenu l'essentiel de sa position :

— *elle a mis en réserve et classé en « dépenses non obligatoires » les 1.202 millions d'ECU prévus pour l'allégement des contributions britannique (990 millions) et allemande au titre de l'exercice 1983. La résolution finale établit un lien entre la libération de ces fonds et un accord définitif des Dix avant le 31 mars 1984 sur le financement futur et, partant, sur le problème des déséquilibres budgétaires. La date choisie par l'Assemblée ne l'a pas été au hasard : elle correspond à l'achèvement de l'actuelle année fiscale au Royaume-Uni et au prochain Sommet européen, qui doit avoir lieu à Bruxelles. Les représentants britanniques se sont naturellement élevé contre cette résolution, après avoir proposé un rejet global du budget (amendements travailliste, puis conservateur) ;*

— *elle a inscrit en crédits d'engagement 600 millions d'ECU pour un futur « espace industriel européen ». L'Assemblée a clairement dépassé avec cet amendement sa marge de manœuvre en crédits*

d'engagement, et a demandé que cette somme soit convertie en crédits de paiement dans les deux ans.

Par un troisième amendement de moindre portée politique, elle a prévu également l'inscription au chapitre des recettes d'un poste « pour mémoire » destiné à recevoir les intérêts des dépôts effectués par la Commission auprès de certains Etats membres.

Sagesse et ténacité, telles furent les caractéristiques de la réaction de l'Assemblée en seconde lecture. En définitive, le budget général adopté par le Parlement et arrêté par son Président le 20 décembre 1985 atteint 25,361 milliards d'ECU en crédits de paiement, dont 16,5 milliards pour le F.E.O.G.A.-Garantie. Selon le Conseil, l'Assemblée a dépassé sa marge de manœuvre de 132 millions d'ECU, et les crédits encore disponibles avant l'épuisement des ressources propres s'élèvent seulement à 43 millions d'ECU.

b) *Le silence du Conseil.*

La Commission a pris acte du fait que les procédures concernant l'arrêt du budget de 1984 étaient terminées après la décision prise le 20 décembre par le Président de l'Assemblée, et a constaté qu'elle était en mesure d'exécuter le budget.

Le Conseil, pour sa part, a rappelé les raisons de son désaccord avec l'Assemblée et a eu la possibilité d'entamer devant la Cour de justice une action sur le fond pour contester la validité du budget que la Commission s'apprêtait à exécuter.

Il aurait pu avancer devant la Cour les moyens juridiques suivants :

- très faible rectification apportée par l'Assemblée aux recettes ;
- mise en réserve de 600 millions de francs pour des actions futures ; la décision politique a été précédée par la décision budgétaire, et c'est là une source courante de désaccord entre les deux institutions ;
- dépassement de la marge de manœuvre de l'Assemblée ; là aussi, les modalités de calcul du taux ne font pas l'objet d'un consensus ;
- classification en dépense non obligatoire des compensations budgétaires au profit du Royaume-Uni et de la R.F.A. La même controverse était née il y a un an, et une solution lui avait été trouvée par le dialogue institutionnel.

Mais aucune majorité ne s'est dégagée au sein du Conseil pour ouvrir une telle procédure, et l'affaire du budget de 1984 n'a finale-

ment pas, à la veille de l'ouverture de l'exercice, débouché sur un conflit ouvert.

Il se pourrait bien pourtant que, à court terme, les choses n'en restent pas là et que la Commission soit conduite, comme le lui a demandé en termes voilés l'Assemblée à l'issue de la procédure budgétaire, à présenter des propositions pour rectifier les insuffisances du budget initial, c'est-à-dire à soumettre au Conseil un premier budget rectificatif et supplémentaire au titre de 1984.

### B. --- Les menaces pesant sur la « paix budgétaire ».

L'adoption du budget de 1984, si elle a permis d'éviter une crise, n'a résolu aucun des problèmes financiers auxquels la Communauté est confrontée. L'impression laissée après les débats budgétaires est celle d'une situation d'attente et d'une « paix budgétaire » bien précaire en raison des exigences que le Royaume-Uni a une nouvelle fois fait connaître au début du mois de janvier 1984.

Le gouvernement britannique a en effet remis à la Commission une note demandant que des mesures appropriées soient prises concernant les « compensations » budgétaires au titre de 1983, et même de 1982.

1. *Au titre de l'exercice 1982*, le Royaume-Uni demande un complément à la compensation qu'il a déjà obtenue, estimant que celle-ci ne correspond pas entièrement à l'accord politique intervenu le 16 octobre 1982 entre les ministres des Affaires étrangères. On se souvient que les calculs définitifs relatifs à l'exercice 1982, basés sur la méthode des soldes nets, avait fait jouer le mécanisme du « partage des risques » (« risk sharing ») et que la Commission avait proposé une compensation additionnelle pour tenir compte du dépassement du déficit du Royaume-Uni par rapport aux prévisions.

En juillet dernier, le Conseil avait accepté le principe du complément mais en avait diminué le montant par un vote à la majorité, ce que l'Assemblée avait ensuite approuvé. Plus précisément, les compensations supplémentaires au profit du Royaume-Uni et de la R.F.A. au titre de l'exercice 1982 étaient passées, après les arbitrages du Conseil, de 462,7 à 370 millions d'ECU, dont 307 pour le Royaume-Uni. Celui-ci réclamait davantage tandis qu'inversement la France et d'autres pays estimaient que le calcul était inexact et que le crédit proposé devait être réduit de 120 millions d'ECU.

Avec sa ténacité habituelle, le gouvernement britannique avait soulevé cette question au cours de plusieurs sessions ultérieures du Conseil, mais s'était vu répondre par les autres délégations que le vote du Conseil « budget » était désormais définitif et ne pouvait être remis en cause. Par la note qu'il a remise au début de l'année, le gouvernement britannique indique qu'il n'accepte pas le fait accompli et demande à la Commission de prendre des mesures appropriées pour qu'un supplément de 42 millions de livres (environ 24 millions d'ECU) lui soit versé. Mais dans l'immédiat, il apparaît de toute façon que les comptes définitifs de 1982, sur lesquels se fonde le système du « partage des risques », ne sont pas encore clôturés.

2. *Au titre de l'exercice 1983*, le gouvernement britannique demande que la compensation financière inscrite au budget de 1984 lui soit versée en temps utile, c'est-à-dire avant le 31 mars 1984.

Si le montant de la compensation n'est pas contesté, deux obstacles majeurs subsistent pour son versement :

— l'Assemblée a inscrit les crédits correspondants dans une « réserve », et, considérant qu'ils entrent dans la catégorie des dépenses non obligatoires, estime qu'elle doit donner son accord pour les débloquer. Elle sera prête à le faire lorsque les Etats membres auront apporté une solution définitive aux problèmes budgétaires de la Communauté dans leur ensemble : contrôle des dépenses agricoles, élimination des déséquilibres, création de nouvelles ressources propres ;

— de la même façon, certains Etats membres considèrent que l'engagement pris à Stuttgart sur la compensation britannique au titre de 1983 est lié aux autres problèmes budgétaires. Ils ont approuvé l'inscription des crédits au budget, mais leur utilisation dépend de l'approbation des règlements d'application, que la Commission a déjà proposés, mais qui requièrent l'unanimité.

Le Royaume-Uni a déclaré ne pas admettre les deux obstacles invoqués. Il estime que l'Assemblée ne pouvait pas mettre les crédits en cause dans une réserve de budget et qu'en tout état de cause, s'agissant, à son sens, de dépenses obligatoires, les crédits peuvent être débloqués par le Conseil lui-même. De son point de vue, l'engagement politique pris à Stuttgart n'est affecté d'aucune condition.

Au moment où la note britannique était remise à la Commission, le Premier ministre du Royaume-Uni déclarait sans ambages que son gouvernement prendrait les mesures appropriées au cas où les

remboursements n'auraient pas lieu car ces crédits, d'après ses propres termes, appartiendraient et seraient dus au Royaume-Uni. Cette menace pourrait vouloir dire que le gouvernement britannique pourrait déduire les compensations qu'il réclame de ses versements au budget communautaire.

De son côté, le Président de l'Assemblée a déclaré que si les Etats membres ne définissent pas dans les trois mois une solution définitive aux problèmes budgétaires, il souhaite que l'Assemblée prolonge le gel des compensations au Royaume-Uni, et, qu'à son avis, la solution définitive ne doit pas être fondée sur ce que chacun verse au budget et sur ce qu'il en reçoit.

*L'atmosphère, on le voit, n'est pas à la sérénité en ce début d'année 1984, et il se pourrait que de sérieux conflits éclatent à relativement brève échéance.*

\*  
\*\*

Mais un autre risque menace le difficile équilibre budgétaire établi à la fin du dernier semestre : celui de l'épuisement des ressources propres, qui constitue plus que jamais, dès le présent exercice, une échéance inévitable pour la Communauté.

Le budget voté pour 1984 ne permettra pas, en effet, d'augmenter les prix agricoles au 1<sup>er</sup> avril prochain. Si les prix dépassent les possibilités financières votées pour 1984, des solutions transitoires seront sans doute trouvées, mais la Commission se trouvera tôt ou tard dans l'impossibilité de faire face aux échéances.

Que pourra-t-elle faire alors ? Les économies de gestion, souhaitées par un grand nombre d'Etats membres, suffiront-elles à faire la différence ? Mais il paraît douteux que des mesures de ce type puissent porter leurs effets dans des délais rapprochés. Des réductions devront-elles alors être décidées dans les crédits des autres secteurs ? A n'en pas douter, une telle initiative ne manquerait pas de soulever de nombreuses oppositions.

A moins que, mise cette fois-ci bel et bien au pied du mur, la Communauté se décide enfin à accroître le niveau de ses ressources propres par un relèvement du plafond de T.V.A. Le moins qu'on puisse dire est qu'une décision de ce type suppose une singulière évolution des esprits.

## II. — LA P.A.C. ET L'ÉPUISEMENT DES RESSOURCES PROPRES

Les crédits du F.E.O.G.A.-Garantie pour 1983 se sont élevés — y compris ceux prévus par le deuxième budget rectificatif — à 15,8 milliards d'ECU.

Dès octobre 1983, et compte tenu des prévisions sur les avances à payer aux Etats membres, ces crédits sont apparus insuffisants pour couvrir jusqu'à la fin de l'année les dépenses du F.E.O.G.A., qui ont été de 1,540 milliard d'ECU par mois en moyenne depuis le début de l'année. Pour 1984, le vote du budget général assure au F.E.O.G.A. des crédits d'un montant de 16,5 milliards d'ECU (16,145 milliards d'ECU, plus 350 millions d'ECU mis en réserve). Même si l'on tient compte des possibilités d'économies sur les restitutions résultant de la hausse du dollar (évaluées à plus d'un milliard d'ECU), ces montants, en l'absence des économies escomptées des mesures d'adaptation de la P.A.C. proposées en juillet, sont insuffisants pour faire face aux dépenses agricoles courantes, même sans hausse des prix, et pour dégonfler les stocks : la Commission a communiqué au Conseil Agricole des 9 et 10 janvier que les dépenses pourraient excéder de 10 % les crédits prévus.

Face à cette situation, la Commission a recouru à des expédients divers lui permettant de reporter certaines dépenses. Surtout, elle a élaboré des propositions de prix de campagne drastiques, et dans lesquelles elle a intégré certaines des mesures proposées dans le cadre du « mandat de Stuttgart ».

### A. — Le recours aux expédients.

La Commission n'a virtuellement guère de moyen de réaliser des économies véritables : celles-ci ne peuvent résulter que de modifications des règlements adoptées par le Conseil. Les mesures que la Commission peut prendre, ou faire accepter en comité de gestion, sont très limitées, ou ne correspondent en fait qu'à des reports d'échéances.

La Commission peut aussi agir sur le montant des restitutions à l'exportation : mais le refus des restitutions renvoie vers l'intervention, ce qui aboutit à reporter les dépenses à l'année suivante.

En octobre 1983, la Commission a pris des mesures qualifiées de « mesures conservatoires » ou « de trésorerie » destinées à ne pas dépasser l'enveloppe de 1983.

Elle a également adopté, au lendemain de l'échec d'Athènes, un nouveau train de mesures d'économies.

### 1. *Les mesures adoptées en octobre 1983.*

Par un communiqué publié dans la nuit du 11 au 12 octobre, la Commission a annoncé que « *l'analyse de la situation des marchés agricoles et des dépenses corrélatives pendant les prochaines semaines* » la mettait dans la nécessité d'arrêter « *à titre conservatoire* » des mesures de gestion relevant de sa compétence « *afin de maintenir les dépenses pour 1983 à l'intérieur des crédits disponibles* ».

La portée de ces mesures, dont l'annonce a suscité de vifs remous au Parlement européen, alors en session, a été précisée le lendemain par le président de la Commission. M. Thorn a souligné qu'il s'agissait de mesures conservatoires, prises après consultation des comités de gestion, et qui ne devraient pas affecter le revenu des agriculteurs, car elles concernaient uniquement des « avances » pour des opérations devant s'effectuer ou s'achever en 1984.

Le règlement « portant suspension du régime de paiement d'avances pour les produits agricoles » a été publié le 12 octobre 1983 au *J.O.* des Communautés. D'une durée d'application limitée au 23 octobre, il rendait irrecevables jusqu'à cette date les demandes tendant à obtenir des avances au titre de diverses aides intéressant notamment les secteurs de l'huile d'olive (aide à la consommation), des oléagineux et protéagineux, du coton, du tabac, du vin (aides aux contrats de stockage et aux distillations volontaires), ou au titre des restitutions à l'exportation de produits agricoles.

Le 20 octobre, constatant le niveau élevé des avances demandées pour le mois de novembre (300 millions d'ECU de plus que la moyenne), la Commission a décidé de proroger le règlement du 12 octobre, qui est resté en vigueur jusqu'au 31 décembre, et de prendre trois mesures supplémentaires :

— baisse de l'intérêt payé par la Communauté aux Etats membres pour financer le coût des stocks d'intervention de 9 % à 8 % par an ;

— réduction de la quantité de lait écrémé en poudre pouvant bénéficier de subventions à la transformation en aliments pour animaux ;

— modifications des pratiques comptables concernant les coûts de financement des stocks. Ces modifications étaient envisagées depuis plusieurs mois.

Les plus importantes de ces mesures étaient la suspension des avances (estimées à 200 à 250 millions d'ECU environ) et la réduction des subventions à la transformation de poudre de lait (50 millions environ) : mais elles ne correspondaient qu'à des reports de dépenses. Les mesures entraînant des économies réelles (baisse des intérêts payés aux Etats membres et modifications des pratiques comptables) ne devaient « rapporter » que quelques millions d'ECU.

## *2. Les mesures envisagées pour 1984 à la suite de l'échec d'Athènes.*

Après l'échec du Conseil européen, la Commission a multiplié les déclarations alarmistes. Elle a aussi mis à l'étude de nouvelles mesures « d'économies de gestion », portant notamment sur l'allongement des délais de paiement aux opérateurs dans le cadre des achats d'interventions. Le délai de paiement serait fixé à trois mois dans les secteurs des céréales, de l'huile d'olive et de la viande bovine. Il serait augmenté de deux mois pour les produits laitiers, pour lesquels il est de soixante à quatre-vingt-dix jours. La Commission attend des économies — ou plutôt des reports de dépenses — de 165 millions d'ECU de ces mesures, dont l'annonce a provoqué sans délai de vives protestations de l'industrie laitière européenne (A.S.S.I.L.E.C.) qui en a souligné les conséquences financières pour les entreprises coopératives et privées.

A la fin de janvier, les Comités de gestion avaient déjà accepté — ou n'avaient pas refusé à la majorité qualifiée — ces reports pour les secteurs du lait, des céréales et de la viande bovine.

La Commission pourrait enfin recourir, au cours de l'année, à d'autres mesures d'économies : renforcement des critères de qualité pour l'accès à l'intervention de certains produits, modification du calcul des M.C.M. pour les produits à base de lait, limitation supplémentaire de l'intervention en fin de campagne pour les céréales ou réduction des possibilités de distillation du vin au titre de la garantie de bonne fin.

Elle n'a cependant encore annoncé aucune de ces mesures qu'elle se réserve de soumettre aux Comités de gestion ou de prendre, en tant que de besoin, en cours de campagne.

## **B. — Les propositions de prix de campagne 1984-1985.**

Concrétisant les intentions qu'elle avait pris la précaution de proclamer de longue date, la Commission a présenté le 12 janvier au Conseil des propositions de prix de campagne 1984-1985 qui

n'ont pas manqué de susciter d'emblée de vigoureuses protestations des agriculteurs européens, d'autant que l'évolution des revenus agricoles fait à nouveau apparaître, après « l'embellie » de 1982, une baisse de 7 % en 1983.

Ces propositions reposent sur deux orientations fondamentales : un gel des prix moyens et des mesures connexes inspirées des propositions de révision de la P.A.C. en instance devant le Conseil.

Dans sa présentation des propositions de la Commission, le Commissaire responsable de l'agriculture, M. Poul Dalsager, a souligné que le Conseil ne peut se soustraire à une décision « globale » portant à la fois sur les prix et sur les mesures connexes. Si les décisions nécessaires n'interviennent pas avant le début de la campagne, il ne sera financièrement pas possible de reconduire purement et simplement les prix en vigueur : selon la Commission, les incidences financières de ses propositions et celles des propositions de réforme en instance devant le Conseil suffiront tout juste à ramener le niveau des dépenses prévisibles (16,535 milliards d'ECU) à celui des crédits budgétaires. Pour garantir la continuité de fonctionnement de la P.A.C. dans les limites financières actuelles, si les propositions de la Commission n'étaient pas suivies, il faudrait prendre des « mesures de crise » affectant le soutien des marchés.

Présentées dans un contexte qui ne favorise pas la sérénité, et sous la pression de l'événement, ces propositions laissent en tout cas présager une négociation très difficile.

### 1. *Les propositions de prix.*

• Si elles ne correspondent pas exactement à un « gel » (+ 0,8 % en moyenne), elles en restent néanmoins très proches : l'évolution moyenne en monnaies nationales ferait d'ailleurs apparaître une baisse de 0,5 %.

— Le gel est en tout cas effectif pour les prix en ECU du lait, des céréales, du vin, de l'huile d'olive et de la tomate.

— Des réductions (— 1 %) sont proposées pour le colza et la navette en raison du dépassement du seuil de production, ainsi que pour les variétés de tabac les moins commercialisables (— 2 %).

— Des hausses limitées sont proposées pour le sucre (+ 1 %), le blé dur, le tournesol (+ 1 %) et le soja (+ 2 %), ainsi que pour les viandes ovine, bovine et porcine (+ 1,5 %).

— Des augmentations légèrement supérieures sont prévues pour les plantes textiles (+ 2,5 %) et certaines variétés de riz (+ 3,5 %) et de tabac (+ 3 %).

• Ces propositions sont en outre complétées par des mesures particulières ayant pour objet d'améliorer les rapports de prix des produits, variétés et qualités, en fonction des « situations de marché » :

— dans le **secteur des céréales**, la Commission préconise ainsi la réduction de l'écart entre le prix d'intervention du blé panifiable de qualité minimale et le prix d'intervention des céréales fourragères, et l'ajustement du prix d'intervention de l'orge en fonction de sa valeur énergétique,

— dans le **secteur laitier**, afin de stimuler la consommation de beurre, la Commission propose de *modifier le calcul des prix d'intervention du beurre et du lait écrémé en poudre de manière à faire baisser le prix du beurre de 10 % environ* et, en sens inverse, d'augmenter d'un pourcentage équivalent celui du lait en poudre. Cette baisse du prix du beurre permettrait, selon la Commission, la suppression à partir du 1<sup>er</sup> avril des aides à la consommation existant dans certains Etats membres.

## 2. *Les mesures connexes.*

Les mesures connexes proposées sont en fait la traduction des propositions d'adaptation de la P.A.C. présentées par la Commission en juillet : on doit relever que la Commission s'en tient rigoureusement à ses propositions, sans tenir compte des « projets de compromis » examinés par le Conseil européen.

### a) *Seuils de garantie.*

— Pour le lait, la Commission propose un système de quotas avec un seuil de 97,2 millions de tonnes (collecte 1981 + 1 %) sanctionné par le versement par les producteurs d'un superprélèvement.

— Pour les céréales, la Commission préconise de relever légèrement le « seuil de garantie » déjà instauré (121,3 millions de tonnes au lieu de 120,5 millions de tonnes), et de créer un seuil de garantie de 4,5 millions de tonnes pour le blé dur.

— Dans le secteur des oléagineux, le seuil de garantie pour le colza serait relevé de 2,39 à 2,44 millions de tonnes, et un seuil de garantie de 1,15 million de tonnes serait instauré pour le tournesol.

— Dans le secteur des fruits et légumes transformés, enfin, la Commission recommande le maintien du seuil de garantie pour la tomate transformée (4,295 millions de tonnes) et l'extension du système du seuil de garantie aux raisins secs (80.000 tonnes).

b) M.C.M.

Les mesures agrimonétaires proposées par la Commission correspondent également aux propositions de juillet : la Commission propose de réduire de moitié les M.C.M. existants, positifs et négatifs.

Selon les données actuellement disponibles, l'évolution des M.C.M. serait alors la suivante dans les différents Etats membres :

Etats membres	M.C.M. au 9-1-1984	Nouveaux M.C.M. proposés
Allemagne .....	+ 9,8	+ 4,4
Royaume-Uni .....	+ 7,6	+ 2,7
Pays-Bas .....	+ 5,8	+ 2,4
Danemark .....	+ 1,0	0
Belgique, Italie, Irlande, Luxembourg .....	0	0
Grèce .....	— 3,0	— 1,0
France .....	— 4,4	— 1,4

Comme il ressort du tableau ci-dessous, ces modifications entraîneraient des variations de prix en monnaies nationales allant de — 5,4 % (R.F.A.) à + 3,4 % (Grèce), la France bénéficiant, pour sa part, d'une hausse moyenne de 3,2 % en francs français.

VARIATION DES PRIX COMMUNS 1984-1985  
(SELON LA PROPOSITION) PAR RAPPORT A 1983-1984

Etats membres	En E.C.U. (pourcentage)	En monnaie nationale (pourcentage)
Allemagne .....	+ 0,8	— 5,4
France .....	+ 0,6	+ 3,2
Italie .....	+ 0,8	+ 0,8
Pays-Bas .....	+ 0,8	— 3,1
Belgique .....	+ 1,0	+ 2,3
Luxembourg .....	+ 0,7	+ 1,9
Royaume-Uni .....	+ 0,8	— 3,2
Irlande .....	+ 0,9	+ 2,1
Danemark .....	+ 0,7	— 0,4
Grèce (*) .....	+ 1,4	+ 3,4
C.E.E. ....	+ 0,8	— 0,5

(\*) Pour la Grèce le calcul tient compte de l'adaptation progressive des prix au niveau communautaire selon les modalités de l'adhésion.

L'effort le plus important est — évidemment — celui exigé de l'Allemagne. Mais la Commission estime que ce désavantage se justifie par l'avantage excessif dont les agriculteurs allemands ont bénéficié par rapport aux agriculteurs des autres Etats membres.

Elle rappelle en outre que la réduction des prix allemands pourrait — conformément, toujours, à ses propositions de juillet 1983 — être partiellement compensée par des aides nationales auxquelles pourrait contribuer la Communauté.



On mesure les risques que comporte, dans la situation actuelle, la négociation sur des propositions aussi dures : d'abord, un risque de blocage de la part des Etats membres subissant des baisses de prix — et en particulier la R.F.A., farouchement hostile au démantèlement des M.C.M. proposé. Mais aussi, si un « paquet » trop strict est accepté, le risque de « renationalisation » rampante résultant des pressions qui seront exercées pour obtenir des Etats membres des mesures compensatoires ou complémentaires. Et cette renationalisation, qui comblerait sans doute les vœux de la Grande-Bretagne, serait une menace sérieuse pour l'avenir de la seule politique commune.

### III. — L'ÉLARGISSEMENT

L'échec du Sommet d'Athènes ne pouvait, en principe, qu'affecter défavorablement la poursuite du processus d'élargissement de la Communauté à la péninsule ibérique. On se rappelle en effet que le précédent Conseil européen de Stuttgart de juin 1983 avait clairement établi un lien entre l'élargissement et le règlement des problèmes de financement de la Communauté. Le texte même du communiqué final de Stuttgart disposait effectivement que « *les négociations d'adhésion avec l'Espagne et le Portugal seront poursuivies dans le but d'être conclues de telle manière que les traités d'adhésion puissent être soumis à ratification au moment où seront présentés les résultats de la négociation sur le financement futur de la Communauté* ».

Il était donc logique que les déclarations gouvernementales effectuées à l'issue du Sommet d'Athènes soient empreintes de réalisme et que les parties intéressées admettent sans ambages que la crise interne faisait passer, provisoirement au moins, au second plan les problèmes de l'élargissement de la C.E.E.

Ainsi, M. Papandreou reconnaissait-il, en le regrettant, que ses « *amis espagnols et portugais doivent attendre encore* » et que parler d'élargissement dans ces conditions serait une « *provocation* ». « *L'Europe des douze, a-t-il ajouté, c'est l'Europe qui ressentira encore plus les différences Nord-Sud, les différences entre les riches et les pauvres.* »

Pour sa part, M. F. Mitterrand a estimé que les deux pays candidats ont « *droit à une réponse dans des délais raisonnables* ». « *Que ce soit oui ou non, cela vaut mieux que de les laisser attendre* », a-t-il indiqué, en précisant que la France aurait « *la volonté de répondre favorablement mais également le souci de défendre les intérêts de ses producteurs et de ses travailleurs dans le Marché commun, s'il devait passer de dix à douze membres* ».

Du côté allemand, le ton était plus optimiste puisque M. H. Kohl s'est déclaré favorable à l'achèvement « *au cours de l'été 1984* » des négociations, ce point de vue étant, selon lui, partagé par la grande majorité des autres participants.

De fait, il n'est pas peu paradoxal de constater que, globalement, l'intense activité diplomatique bilatérale qui a eu lieu autour du Sommet d'Athènes permet de faire preuve d'un peu moins de pessimisme sur les chances d'un prochain élargissement, pessimisme que justifient aussi bien l'échec global du Sommet lui-même que l'incapacité préalable du Conseil spécial « mandat de Stuttgart » à se mettre d'accord sur une simple date objectif.

Cela dit, l'expérience grecque incite à la prudence et légitime la poursuite, parallèle à la négociation, d'une réflexion sur les conditions d'adhésions mieux maîtrisées.

Après avoir évoqué, en toile de fond, la manière dont les parties intéressées qui ont poussé le plus loin leur réflexion, c'est-à-dire la France et la Commission, conçoivent les conditions d'un élargissement réussi, on fera le point de l'état des négociations et on rappellera les principales déclarations gouvernementales faites en marge du Sommet d'Athènes.

#### A. — Les conditions d'un élargissement mieux maîtrisé.

Les difficultés rencontrées actuellement ne prennent leur pleine signification que si l'on explicite tant l'approche de la France, ses inquiétudes comme ses réserves, que les conceptions de la Commission et la démarche que celle-ci entend proposer pour y répondre. Les unes comme les autres ont été développées dans le précédent rapport de la Délégation correspondant à la période allant du

1<sup>er</sup> juin au 31 décembre 1982 (1). Un bref rappel ne sera cependant pas inutile dans la mesure où les événements, intervenus au cours de la période sous revue du présent rapport, doivent être mis en perspective.

L'on sait en effet que la position française actuelle a été exposée dans une lettre du Président de la République, ainsi que dans un mémorandum du Gouvernement adressé à la Commission. C'est d'ailleurs la France qui est à l'origine de l'inventaire de la Commission — dont on évoquera le contenu plus loin — qui a été l'occasion d'un approfondissement de la problématique communautaire de l'élargissement vers le Sud.

La conclusion de la lettre présidentielle est particulièrement significative et mérite d'être citée :

*« — l'ampleur des problèmes posés est telle qu'il serait aventureux de compter sur les seules mesures transitoires pour les régler ; il est évident, d'autre part, que les solutions principales doivent être trouvées dans le cadre communautaire actuel sans que de nouveaux venus puissent en compromettre l'adoption ; ces solutions doivent faire partie de l'acquis au moment des adhésions nouvelles... »*

*« — il conviendra de réfléchir à la façon d'associer les futurs Etats membres aux travaux de la Communauté sur les futures réformes à entreprendre. Ceci impliquera, en contrepartie, que, dès maintenant, certaines disciplines soient observées par ces pays. »*

L'actualité de cette approche est confirmée par les déclarations ministérielles effectuées à l'occasion de la discussion du budget pour 1984.

A l'Assemblée nationale, M. A. Chandernagor, ministre délégué, chargé des Affaires européennes, a déclaré :

*« S'agissant de l'élargissement, il n'est que deux conceptions possibles.*

*« La première, que nous refusons, c'est l'élargissement « fuite en avant » : signons aujourd'hui, on réglera les problèmes demain ! Pour la Communauté, ce nouvel avatar du laisser-faire serait une cause supplémentaire de régression et de dissociation.*

*« L'autre conception de l'élargissement consiste à lier approfondissement de la Communauté et élargissement. On a voulu le faire pour les élargissements précédents, du moins on l'a prétendu,*

---

(1) Rapport d'information établi au nom de la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes sur les activités des institutions des Communautés européennes entre le 1<sup>er</sup> juin et le 31 octobre 1982, n° 180. Sénat (1982-1983), tome I, p. 178 à 190.

mais le lien était resté théorique. Peut-être la dynamique de la relance nous offre-t-elle une occasion de le mettre réellement en œuvre. tant il est vrai que, sans dynamique nouvelle, il n'est pas de renforcement possible de l'acquis.

« Pendant plus de deux ans, nous avons été les seuls à lier l'élargissement à la réforme nécessaire de l'acquis. Désormais, grâce à la persévérance de la France, ce lien — ainsi que le Conseil européen l'a confirmé à Stuttgart — est reconnu par tous nos partenaires » (1).

Au Sénat, le Ministre délégué a rappelé certains autres éléments du dossier qui conditionnent l'attitude française : « L'Espagne et le Portugal ne feront jamais l'effort [d'égaliser leurs charges], étant à l'abri de leur accord de 1970, celui-ci est en effet étonnamment favorable. Certes on pouvait le justifier en 1970, époque à laquelle l'Espagne n'avait pas connu l'évolution économique qu'elle a connue depuis lors. Cet accord, je le rappelle, facilite les exportations de l'Espagne vers la Communauté et, singulièrement, vers la France, alors qu'il pénalise les entrées en Espagne de marchandises exportées par la Communauté. Ses effets se trouvent doublés, du fait de l'absence de T.V.A. en Espagne et de l'existence, dans ce pays, de tout un système de taxes en cascade.

« Pourquoi alors maintenir l'accord de 1970 ? Parce que, si l'élargissement se réalise, l'accord deviendra caduc, et un certain nombre de nos partenaires poussent à l'élargissement en partie aussi pour cela. L'industrie française a intérêt à ce que cet accord tombe, donc à ce que l'élargissement puisse être réalisé. Certes pour certains secteurs, cela peut être différent. Il faut bien prendre garde au fait que toute une branche de l'automobile espagnole relève de capitaux et de techniques français. Nous avons implanté en Espagne des investissements techniques importants, il ne faut pas oublier : rien n'est simple (2) ! »

La Commission a, en établissant son inventaire, notablement infléchi sa problématique de l'élargissement dans un sens plus conforme aux thèses françaises. Cette inflexion s'est traduite également dans la parution, au printemps dernier, de deux rapports concernant les obstacles, tant généraux que sectoriels, qui risquent de perturber le processus d'élargissement.

En premier lieu, en ce qui concerne le problème de l'assouplissement des procédures de décision, la Commission réitère ses arguments en faveur d'un usage plus fréquent du vote majoritaire au sein du Conseil.

---

(1) J.O. A.N. du 9 novembre 1985, p. 5018.

(2) J.O. Sénat du 1<sup>er</sup> décembre 1985, p. 3532

Parmi les décisions que le Conseil pourrait prendre à la majorité, la Commission cite notamment :

- les modifications et suspensions de droits de douane,
- les questions ayant trait à la sécurité sociale des travailleurs migrants,
- l'extension des missions du Fonds social,
- les règles financières et comptables ainsi que les règlements financiers d'Euratom.

Selon elle, pour l'application de l'article 235 qui vise les cas non prévus par le Traité, l'unanimité doit rester la règle. On pourrait toutefois, quand une politique nouvelle a été admise à l'unanimité, décider de son application ultérieure à la majorité.

On sait, en second lieu, que c'est à la demande du Conseil européen du 4 décembre 1982 à Copenhague que la Commission devait explorer, avec les deux pays candidats, l'introduction de certaines mesures internes, avant l'adhésion afin de préparer à l'adhésion les secteurs sensibles.

C'est à cette demande que répond un rapport de la Commission sur « *Les mesures internes dans les deux pays candidats dans des secteurs particulièrement sensibles* ».

Avec l'Espagne, la Commission souhaite procéder à des consultations sur les secteurs sensibles, tant en ce qui concerne les aides nationales que les disciplines de marché.

En revanche, l'adhésion du Portugal ne devrait pas amener de difficultés particulières supplémentaires aux secteurs sensibles de la Communauté à dix, à l'exception des produits textiles dont le régime post-adhésion a déjà été arrêté.

Par contre, l'industrie du Portugal nécessite l'aide de mesures pré-adhésion en vue de ne pas subir un choc trop important au moment de l'adhésion. Cela pourrait en particulier être le cas de l'automobile.

Dans le domaine agricole, la Commission a suggéré que les pays candidats nous transmettent les projets de mesures (plans d'irrigation, etc.) ayant des incidences sur la production agricole, projets sur lesquels le Conseil pourrait être appelé, dès la phase de négociation, à donner un avis. En outre, elle a souhaité que ces pays prennent des mesures allant dans le sens de la politique communautaire pour trois secteurs :

— **Vin** : interdiction de toute nouvelle plantation de vigne à raisin de cuve avec dérogation possible pour les superficies destinées à la production de vins de qualité produits dans des régions

déterminées (V.Q.P.R.D.) et encouragement à l'arrachage et à l'abandon définitif de certaines superficies produisant des vins de qualité inférieure.

— **Fruits et légumes** : interdiction de toute mesure d'encouragement destinée à favoriser directement ou indirectement la création ou l'extension des vergers de pommiers, poiriers ou pêchers et encouragement à la reconversion de ces vergers vers des variétés de produits ne présentant pas des difficultés d'écoulement sur les marchés.

— **Huile d'olive** : limitation de toute aide à la production à la date la plus rapprochée possible.

A cet égard, on peut rappeler que le Conseil du 18 octobre a abouti à une *déclaration sur l'huile d'olive*.

Le fonctionnement du régime des aides sera amélioré par un renforcement des contrôles. L'Espagne continuera, pendant dix ans après l'adhésion, d'appliquer son régime national, très restrictif à l'importation (1). La C.E.E. n'aura donc pas à prévoir de dépenses excessives selon la Commission. En tout état de cause, celle-ci inclut officiellement dans ses projets de réforme de la P.A.C. une proposition de taxe de la consommation des matières grasses autres que le beurre qui devrait contribuer à alléger le coût de cette politique.

## B. — L'état d'avancement des négociations.

L'hypothèse que constitue l'incapacité des Dix à régler leurs problèmes internes n'a pas empêché certains progrès dans le processus de négociation. D'abord, comme on le verra plus en détail dans les développements du rapport consacrés à la politique agricole commune (2), les pays européens sont parvenus à lever avec l'adoption en octobre 1983 d'un nouveau règlement fruits et légumes, un obstacle qui bloquait les progrès dans la négociation avec l'Espagne. D'une façon générale, l'on constate, une fois encore, que les problèmes à régler ne présentent pas la même difficulté pour les deux candidats.

---

(1) La production espagnole s'élève à 463.000 tonnes par an, ce qui représente 60 % de la production de la C.E.E. à dix. Le degré d'auto-provisionnement de l'Espagne est de l'ordre de 135 %. Dans la Communauté actuelle, il est seulement de 95 %. Il passerait à 122 % dans la C.E.E. élargie. La reprise de l'acquis communautaire dans ce secteur entraînerait l'apparition d'un excédent d'huile d'olive de l'ordre de 230.000 tonnes par an ce qui aurait pour effet d'accroître la charge budgétaire d'environ 800 millions d'ECU.

(2) Cf. p. 156 du présent rapport.

## LE PORTUGAL

Avec le Portugal, l'essentiel des chapitres concernant les mouvements de capitaux, les affaires économiques et financières, la politique régionale, les transports et Euratom ont déjà pu être réglés à la fin de l'année 1982. Il en est presque de même pour les chapitres fiscalité, droit d'établissement, ainsi que pour les chapitres industriels (union douanière, C.E.C.A., relations extérieures). A ce dernier sujet, il faut savoir que la durée des périodes de transition doit être fixée à sept ans et qu'un régime particulier est prévu pour les textiles.

En ce qui concerne l'agriculture, une session ministérielle du 29 novembre a permis à la Commission de faire des propositions précises :

La C.E.E. propose l'intégration de l'agriculture portugaise, en deux étapes de cinq ans.

Dans la première étape, l'agriculture portugaise resterait protégée de la concurrence des produits communautaires par le maintien de ses barrières douanières. Le Portugal devrait progressivement adapter ses structures en retard sur celles de la Communauté. Il ne serait pas obligé de reverser au budget de la C.E.E. le produit des taxes ou droits de douane à l'importation des pays tiers et ne recevrait pas d'aides. Le Conseil pourrait ramener la durée de cette étape à trois ans.

Au cours de la seconde étape, le Portugal démantèlerait progressivement ses barrières douanières et commencerait à bénéficier du mécanisme de soutien des prix agricoles ainsi que de diverses aides.

Sur le plan social, en l'état actuel des choses, la Communauté pourrait envisager comme cela a été le cas pour la Grèce, une période de transition de sept ans, encore que le Luxembourg, où travaillent beaucoup de Portugais, insiste pour que cette période soit allongée à dix ans.

## L'ESPAGNE

Avec ce pays, les négociations s'annoncent plus délicates. Sans doute, était-on déjà pratiquement d'accord à la fin de 1982 sur les six premiers chapitres des négociations, à savoir les mouvements de capitaux, les questions économiques et financières, le droit d'établissement et la libre prestation de service. Certes, on est également parvenu en 1983 à trouver des points d'accords sur certains dossiers industriels (textile, restrictions quantitatives, Euratom) ou touchant à la fiscalité (monopole des tabacs, accises sur les cigarettes), tous résultats qui tendent à prouver, si l'on songe également à l'engagement

espagnol d'appliquer la T.V.A. avant l'adhésion, que des pas importants ont été franchis.

Mais à bien des égards, l'essentiel reste à faire tant en ce qui concerne l'agriculture et la pêche que les secteurs sensibles industriels.

— Sur le plan agricole, la Commission n'avait encore défini au début de l'été que des orientations générales : selon certaines informations, elle préconiserait, qu'à compter de la signature des traités, une phase préliminaire de quatre ans soit suivie d'une période transitoire de six ans. Au cours de la phase préliminaire, qui pourrait éventuellement être portée à six ans, la Communauté actuelle et les deux pays candidats garderaient leur autonomie. De façon générale, ni les règlements ni le tarif douanier commun ne seraient, au cours de cette période, applicables au pays candidat qui devrait adapter sa législation. Ensuite seulement viendrait la période normale de six ans, au cours de laquelle les règles européennes seraient mises en application et les prix agricoles seraient graduellement alignés sur ceux de la C.E.E.

— *Pour la pêche*, le dossier est complexe dans la mesure où la flotte espagnole atteint 70 % de l'ensemble de la flotte communautaire, ce qui peut rendre délicate la négociation des quotas prévus pour la capture des espèces surexploitées.

— *Pour les secteurs sensibles*, des arrangements particuliers devront être trouvés à l'instar de ce qui a été fait pour le textile.

— Au sujet de la *libre circulation des travailleurs*, la Communauté plaide en faveur d'une période transitoire d'au moins sept ans.

### C. — Les déclarations récentes.

Malgré l'échec d'Athènes, on n'en a pas moins relevé certaines prises de positions rassurantes qui contrastent avec le climat tendu qui semble avoir prédominé avant le Sommet.

C'est ainsi que les chefs de gouvernement espagnol et portugais laissaient ouvertement transparaître une certaine *impatience face aux hésitations européennes*. Selon le journal *le Monde* du 26 octobre 1983 :

« MM. Felipe Gonzalès, chef du gouvernement de Madrid, et Mario Soarès, président du gouvernement portugais, ont employé la même expression pour résumer leur irritation. « Si l'on ne veut pas de nous, qu'on nous le dise, et nous chercherons ailleurs... ». M. Soarès a fait allusion à une coopération accrue de son pays avec les Etats-Unis, et M. Ferrer Salat, catalan et « patron des patrons » espagnols, a dit, il est vrai en forme de boutade : « Nous pourrions nous associer au Japon... ». M. Felipe Gonzalès a carrément envisagé de son côté

un « changement de la politique étrangère de l'Espagne » au cas où les négociations n'aboutiraient pas d'ici à la fin de cette année. »

Paradoxalement, les déclarations récentes des chefs d'Etat ou de gouvernement concernés se veulent plus apaisantes.

Rencontrant M. F. Mitterrand à Paris, *M. Gonzalès* a déclaré que la France et l'Espagne sont « en train de se rapprocher », il a observé que la fixation de la date d'entrée de l'Espagne dans le Marché commun n'était pas le problème le plus important. Qualifiant cette rencontre de « très intéressante », il a précisé que l'on pouvait attendre une amélioration des relations franco-espagnoles dans tous les domaines.

Par ailleurs, en réponse aux lettres de MM. Gonzalès et Soarès, *M. Thorn* a indiqué que la date du 1<sup>er</sup> janvier 1986 pour l'adhésion lui semble un objectif raisonnable. De son côté, *M. Kohl* a affirmé aux deux chefs de gouvernement que la majorité des Dix était décidée à faire en sorte que les négociations d'adhésion s'achèvent avec succès au maximum à l'été 1984 afin que les deux pays puissent être membres de la C.E.E. au 1<sup>er</sup> janvier 1986.



En définitive, s'il existe bien une volonté politique affirmée à Paris lors de la visite de M. F. Gonzalès le 20 décembre dernier, d'accélérer les négociations, d'importants obstacles subsistent encore. Avant toute adhésion, il faut régler les problèmes suivants : ressources propres, relations avec les pays tiers et mesures d'accompagnement pour les secteurs agricoles sensibles. Sur ce dernier plan, il semblerait que l'on s'oriente vers une approche des problèmes où les négociations communautaires seraient précédées de contacts bilatéraux. Il s'agirait d'aboutir à des garanties de la part des Espagnols, notamment en ce qui concerne la croissance de ses exportations agricoles pour la France et la pêche pour le Royaume-Uni.

C'est essentiellement du règlement de ces problèmes *concrets*, particulièrement délicats, que dépend l'issue de la négociation en cours.

## CHAPITRE II

### LES PERSPECTIVES DU PREMIER SEMESTRE 1984

Les hasards de l'ordre alphabétique, qui détermine la rotation semestrielle des Etats membres à la présidence du Conseil des Communautés, n'ont pas ménagé à la France un rôle facile. Les

hasards du calendrier le compliquent encore puisque ce court semestre est aussi celui où va se dérouler la deuxième élection du Parlement européen et que, comme chacun sait, les périodes d'élections ne sont pas propices à l'action sereine.

Enfin ce semestre, difficile pour la présidence du Conseil, risque de l'être aussi pour la France Etat membre, qui a toutes raisons de redouter l'asphyxie financière de la Communauté et ses retombées agricoles.

La présidence française semble en tout cas décidée à relever le défi, et le programme volontariste présenté le 18 janvier à l'Assemblée des Communautés par le ministre des Relations extérieures est à la mesure de l'échéancier chargé que la Commission a transmis au Conseil au début de 1984. Dès le début de janvier, d'ailleurs, le Conseil Agricole a repris, sous la présidence française, l'examen de l'adaptation de la P.A.C., à laquelle est désormais liée la fixation des prix 1984/1985. Le Conseil Affaires générales des 23 et 24 janvier devait compléter cette démarche en définissant la procédure et le calendrier des négociations, dont la Présidence française a souligné qu'elles devaient aboutir à la prise de décisions dès le Conseil européen qui doit se tenir à Bruxelles les 19 et 20 mars 1984.

## I. — LA COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL DU 11 JANVIER 1984

Depuis l'échec d'Athènes, la Commission a insisté pour un « retour aux procédures communautaires normales », c'est-à-dire l'abandon de la négociation spéciale et le renvoi aux Conseils « ordinaires » des dossiers aux fins d'arrêter le plus rapidement possible une grande partie des décisions nécessaires sans les renvoyer au Conseil européen : mais votre Délégation a déjà eu l'occasion de noter que l'impossibilité de parvenir à des décisions et le renvoi systématique des dossiers au Conseil européen ne dépendent sans doute pas de la composition des Conseils chargés de les étudier.

La communication de la Commission, adressée au Conseil en janvier, ne se borne pas à un plaidoyer pour le retour aux procédures normales, et aussi pour le respect du droit d'initiative de la Commission — dont le déclin incontestable tient sans doute largement au fait que la Commission semble d'elle-même avoir renoncé, depuis plusieurs années, à être dans la Communauté un véritable pouvoir d'impulsion indépendant des intérêts nationaux.

Dans sa communication, la Commission propose en effet au Conseil un véritable « programme de travail » assorti d'un échéancier, sur les différents thèmes du mandat de Stuttgart :

— La réforme de la P.A.C., devenue inéluctable en raison de l'épuisement des ressources, devrait être arrêtée par le Conseil, ainsi que les prix agricoles, avant le début de la prochaine campagne, c'est-à-dire avant le 1<sup>er</sup> avril 1984.

— Dans le secteur des politiques nouvelles, le Conseil devrait également se prononcer sur le financement du programme Esprit sans attendre la mise au point d'un « paquet » global.

— La politique structurelle — réforme du F.E.D.E.R. et du F.E.O.G.A.-Orientation, rôle et nature des programmes intégrés méditerranéens — devrait également pouvoir faire l'objet d'un accord, et le Conseil européen ne devrait avoir à intervenir que pour « *décider, dans le cadre d'un accord général, de l'importance des moyens que la Communauté consacrerait au financement de ses politiques de développement et d'ajustement structurels* ».

La Commission note, à juste titre, qu'il convient de corriger le déséquilibre apparu dès la préparation du Conseil d'Athènes entre « *la prévision des efforts de discipline budgétaire à faire pour parvenir à un accord sur la remise en ordre de l'acquis et le caractère peu engageant des orientations relatives au développement des politiques et aux actions nouvelles* ».

— Quant aux deux volets du dossier financier, le financement futur et les déséquilibres budgétaires, la Commission estime que ces « *deux questions essentielles* » qui « *touchent à la définition même de la Communauté et au projet de développement que forment pour elle les Etats membres* », doivent être tranchées « *au plus haut niveau politique, celui du Conseil européen* », et qu'elles doivent l'être simultanément. Le Conseil européen, souligne la Commission, doit pouvoir « *concentrer toute son attention* » sur ces points, et ses délibérations doivent être préparées « *minutieusement et discrètement* », selon une procédure à définir par la Présidence. La Commission, de son côté, se réserve de présenter le moment venu une synthèse de ses propositions, en tenant compte de l'évolution du débat au sein de la Communauté.

## II. — LE PROGRAMME DE LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE ET LES PREMIERS TRAVAUX DU CONSEIL

### A. — Le programme de la présidence française sur les dossiers de la relance européenne.

Dans son discours du 18 janvier, M. Claude Cheysson, président en exercice du Conseil, a rappelé les données et la genèse de la crise actuelle, avant de définir clairement les orientations selon lesquelles

la présidence française entend aborder les différents aspects de la relance européenne.

Relance indispensable, car « *l'Europe est restée bien en deçà des objectifs les plus ambitieux* ». Si « *les Dix ont réaffirmé l'engagement européen* », « *la volonté politique a pu être insuffisante* », et l'échec d'Athènes semble provenir « *d'un désenchantement, d'un doute sur l'avenir de nos institutions et politiques communes, sinon de l'idée européenne* ».

Ce diagnostic a conduit la présidence française à définir sa tâche sous le double signe de l'ambition et du réalisme : « *il faut assigner à notre volonté politique des objectifs concrets, fondés sur des intérêts convergents ou communs. [...] Il faut tout à la fois rester fidèle au Traité — dont l'expérience a prouvé les qualités et les innombrables ressources — et ouvrir des voies nouvelles. Régler les contentieux présents et donner à l'Europe un second souffle doivent aller de pair, l'un étant d'ailleurs la condition de l'autre et réciproquement* ».

C'est en se fondant sur ces principes que le ministre des Relations extérieures a exposé les vues de la présidence française sur les différents points du mandai de Stuttgart.

1. *La politique agricole commune* a donné des résultats remarquables et « *constitue un élément essentiel de l'avenir de la société européenne* ». Si son adaptation est indispensable, pour tenir compte des changements intervenus depuis son adoption et pour résorber les excédents apparus, il faut que les mesures prises « *s'attaquent aux véritables causes des excédents et tiennent compte des réalités sociales* ». Il faut aussi restaurer les principes de la P.A.C. (unité de marché, préférence communautaire) et que « *la place virtuelle éminente de la Communauté dans les échanges internationaux agricoles soit affirmée, puis vigoureusement défendue* ».

S'il faut, enfin, « *éviter une croissance trop rapide des dépenses* », il n'en faudra pas moins « *prévoir quelque accroissement de taxes liées à la production ou à l'importation des produits agricoles* ». Cette allusion à la taxation des matières grasses — ainsi que celle faite au renforcement de la préférence communautaire — devaient trouver un écho dans un autre passage de l'intervention du Président du Conseil soulignant la nécessité d'une négociation agricole avec les Etats-Unis.

Il ressort de ce rappel précis que la France s'en tient fermement aux positions exprimées depuis le début de la négociation sur l'adaptation de la P.A.C.

2. Dans le secteur des *politiques nouvelles*, « *les actions d'avenir* », le Président du Conseil a également repris les différents points du mémorandum français sur l'industrie et la recherche, et évoqué la nécessité de la convergence économique et monétaire en mentionnant la proposition de la Commission sur l'intégration financière. C'est aussi parmi les « *actions d'avenir* » que M. Cheysson fait figurer la « *dimension sociale* », qualifiée d'essentielle, et la nécessité d'une action commune pour affronter « *des problèmes aggravés par l'ampleur du chômage et les nouvelles technologies* ». La Présidence française se propose de « *faire avancer les propositions à l'étude* », mais aussi de dégager des « *possibilités d'actions nouvelles* » sur les autres aspects de « *l'espace social européen* ».

M. Cheysson a enfin affirmé, en accord avec le plan de travail défini par la Commission, la nécessité d'un aboutissement rapide du programme Esprit.

5. Sur les *questions financières*, le programme de la Présidence prend explicitement position en faveur d'une augmentation des ressources propres, et souligne, pour s'étonner que « *le bruit ait pu en courir* », que la discipline budgétaire ne nécessite pas de modification des traités, ni par conséquent « *de réduire en quelque manière que ce soit les pouvoirs reconnus à chaque institution de la Communauté* ». Sur « *le lancinant problème dit de la correction des déséquilibres budgétaires* », M. Cheysson devait enfin rappeler — en conformité parfaite, là encore, avec les positions déjà exprimées par la France — « *que la question devait être abordée dans le cadre et suivant les principes du Traité* », qui « *ne comporte d'aucune manière la reconnaissance du juste retour* ».

4. Sur l'*élargissement* enfin, rappelant les questions « *dont dépend pour une large part la réussite souhaitable de la négociation* », la « *vocation européenne de l'Espagne et du Portugal* » et la nécessité « *de coordonner avec les négociations d'adhésion les travaux relatifs à nos relations avec les pays sud-méditerranéens* », M. Cheysson devait définir en ces termes les objectifs de la présidence :

« *La Présidence est bien décidée à contribuer au progrès immédiat des négociations, ce qui signifie une accélération des travaux en rappelant que chacun des dossiers sera traité selon ses mérites propres. Un effort s'impose dans ces conditions à tous : à la Communauté pour accélérer la préparation des travaux, aux Etats membres pour mettre la Communauté en état de recevoir les nouveaux venus et enfin aux pays candidats pour comprendre certaines difficultés des actuels membres de la Communauté (je citerai la pêche, les mouvements de personnes, certains problèmes agricoles et industriels,...).*

« *Les négociations ne peuvent réussir qu'à la double condition que les actes d'adhésion soient équilibrés, c'est-à-dire que les justes*

*intérêts des producteurs et des travailleurs soient de part et d'autre bien pris en compte et que la Communauté soit en mesure d'accueillir de nouveaux Etats — et cela signifie qu'elle aura résolu quelques problèmes internes délicats. »*

## B. — Les premiers travaux du Conseil.

### 1. Le Conseil Agricole des 9 et 10 janvier 1984.

Lors de sa première session du semestre, le Conseil Agricole a arrêté une procédure et un calendrier d'examen des propositions de réforme de la P.A.C. Le Conseil a en effet considéré que, bien que le « mandat de Stuttgart » ait un caractère global et ne puisse se réduire aux mesures de rationalisation dont fait partie l'adaptation de la P.A.C., il appartient néanmoins aux ministres de l'Agriculture de faire progresser cette dernière, la « globalité » devant être assurée par les travaux du Conseil Affaires générales et ceux du Conseil européen.

Le Conseil a distingué deux catégories de mesures :

a) *celles dont la préparation technique peut être considérée comme achevée*, et qui ne nécessitent plus qu'un accord politique. Quatre séries de propositions peuvent être regroupées sous cette rubrique :

— *les orientations générales de la politique des prix* et le recours au système des seuils de garantie pour résorber ou prévenir les excédents ;

— *les orientations de la politique commerciale commune*, qui recouvrent le développement de la politique d'exportation et le recours aux accords cadres de fournitures ainsi que les mesures destinées à renforcer la préférence communautaire, en particulier en ce qui concerne la limitation des importations de produits de substitution des céréales.

Sur ce dernier point, la Commission européenne a déjà élaboré une proposition de mandat l'autorisant à négocier au G.A.T.T. une stabilisation des importations de sous-produits du maïs (corn gluten feed, résidus de brasserie, tourteaux de germe) à des niveaux correspondant à la moyenne des trois dernières campagnes.

La négociation qui devrait être entamée avec le principal fournisseur détenant les droits de négociation — c'est-à-dire les Etats-Unis — devrait porter sur l'ampleur de la compensation à offrir. La Commission propose que ces compensations soient accordées uniquement dans le secteur des céréales et de leurs produits dérivés et, si possible, dans le seul secteur du maïs et de ses dérivés.

— *Le prix des céréales* (rapprochement du prix communautaire et des prix des autres producteurs, renforcement des normes de qualité) ;

— *la taxe sur les matières grasses.*

b) *Les propositions nécessitant encore un complément d'études techniques.* Elles recouvrent :

— les mesures à prendre dans *le secteur du lait* : choix du seuil de garantie, montant des prélèvements, suspension des aides à l'investissement, taxation des usines à lait, mesures particulières réclamées par certains Etats membres ;

— *les M.C.M.* ;

— *les mesures proposées dans les autres secteurs de production* : fixation de nouveaux seuils de garantie (viande bovine, blé dur, graines oléagineuses, raisins secs), révision des aides et primes. L'études de ces différentes mesures devrait être reprise produit par produit.

Les études techniques nécessaires sont confiées au « groupe spécial à haut niveau » créé en octobre 1983 (1), qui doit en faire rapport aux prochaines sessions du Conseil agricole.

Afin de mener à bien l'étude de ces différents dossiers, et de se prononcer en temps utile sur les prix de campagne, le Conseil a prévu 4 réunions pendant la première partie du semestre : les 6 et 7 février, 27 et 28 février, 12 et 13 mars (réunion qui sera consacrée à l'adoption de la réforme de la P.A.C. ou à la mise au point des dossiers à transmettre au Conseil européen), et les 26 et 27 mars (pour l'adoption des prix 1984-1985).

Ce calendrier serré apparaît quelque peu optimiste, mais il est vrai que le dossier agricole, s'il reste un des plus délicats, est aussi celui sur lequel les négociations ont été les plus approfondies, et que l'on pourrait raisonnablement nourrir l'espoir de parvenir à un compromis à peu près équilibré. Reste que l'adoption finale du paquet dépendra aussi de la négociation sur le volet financier, et que la discussion sur les prix, qui accule les Etats membres à des décisions politiquement très difficiles, pèsera certainement sur la négociation agricole d'ensemble.

## 2. *Le Conseil Affaires générales des 23 et 24 janvier 1984.*

Les décisions sur la procédure et le calendrier des négociations arrêtés par le Conseil Affaires générales des 23 et 24 janvier répon-

---

(1) Cf. supra p. 31.

dent aux suggestions de la Présidence française comme au souhait de la Commission d'un « retour aux procédures normales des Traités ».

— En ce qui concerne la procédure, le ministre français des Relations extérieures a noté que la procédure spéciale avait permis d'éclaircir des dossiers techniques, mais qu'il convient à présent de rentrer « *dans le cadre strict des procédures du Traité : la Commission propose, le Conseil délibère* ». Les Conseils spécialisés reprendront donc l'étude des dossiers qui entrent dans leurs compétences respectives, le Conseil Affaires générales se réservant une fonction de coordination compte tenu des liens qui existent entre les thèmes de la négociation — et de la nécessaire réciprocité des concessions.

Comme la Commission dans sa communication de janvier, le Conseil a considéré que certaines décisions devraient être réservées au Conseil européen : celles sur les trois volets du « dossier financier » (correction des déséquilibres, discipline budgétaire et augmentation des ressources propres). Le Conseil européen pourrait aussi être appelé à trancher les questions qui n'auraient pas trouvé de solution au niveau du Conseil des ministres : la Présidence espère toutefois que ce ne sera nécessaire que dans un nombre très limité de cas.

— En ce qui concerne le calendrier, le Président du Conseil a souligné avec force que « *le rendez-vous est pour mars, pas pour juin, sinon la Communauté risque d'entrer dans un processus d'auto-destruction et de démantèlement peut-être irréversible* » : le Conseil européen de mars devra en conséquence permettre d'aboutir à des décisions opérationnelles. Il ne s'ensuit pas cependant que l'exercice doive se réduire à des décisions sur le volet « économies et disciplines » du mandat de Stuttgart : le Conseil européen de Bruxelles devrait donc adopter une déclaration contraignante sur les nouvelles politiques qui devrait se concrétiser dans les trois mois suivants, avant le Conseil européen de Paris, qui se tiendra à la fin du mois de juin.

Enfin, le Conseil a aussi examiné le problème du calendrier des négociations d'adhésion. Il n'a pas arrêté de date pour leur conclusion, mais M. Cheysson a estimé qu'il faudrait s'en tenir à l'échéance déjà envisagée du 30 septembre 1984, ce qui implique que les positions de négociation de la Communauté soient arrêtées avant la fin du premier semestre.

## DEUXIÈME PARTIE

### LA VIE QUOTIDIENNE DE LA COMMUNAUTÉ

#### SECTION I

#### LES QUESTIONS INTERNES

Au début de l'année 1984, deux observations semblent permettre de résumer la conjoncture économique mondiale :

— la reprise, vigoureuse aux Etats-Unis et au Japon, reste fragile dans la mesure où, les mêmes causes produisant les mêmes effets, on constate toujours les mêmes déséquilibres en matière de taux d'intérêt ou de finances publiques, qui tendent à freiner l'activité économique ;

— l'Europe reste décidément, si ce n'est à l'écart, du moins à la traîne, par rapport à ce redémarrage, faute sans doute d'avoir su procéder à un assainissement et à une modernisation suffisants de son appareil de production.

Les données les plus récentes concernant l'évolution des prix de la production et du chômage confirment ce diagnostic général :

Les indicateurs de tendance pour le mois d'octobre qui retracent l'évolution de la production (rapport des trois derniers mois aux trois mois précédents) laissent apparaître une hausse de 1,6 % du P.I.B. de la Communauté, sensiblement inférieure à celles de 4,4 % et de 3,7 % que l'on constate pour les Etats-Unis et le Japon.

D'ailleurs, sur le plan de *l'emploi*, le contraste est encore plus net.

De décembre 1982 à décembre 1983, l'économie américaine a accru ses effectifs de 3,8 millions ; parallèlement, le nombre des chômeurs a diminué de 3 millions, ce qui a fait baisser le taux de chômage de 10,8 à 8,1 %.

L'évolution est inverse au sein de la Communauté : de novembre 1982 à novembre 1983, le nombre de chômeurs est passé de 11,6 à 12,3 millions, ce qui s'est traduit par la poursuite de la hausse du taux de chômage qui est passé de 10 à 10,6 %.

Au niveau des *prix*, les performances de la Communauté sont également sensiblement moins bonnes. De juin à novembre inclus, sur six mois, la hausse des prix atteint 3,3 % dans la C.E.E. contre 2 % aux Etats-Unis et 0,1 % au Japon.

A l'intérieur de la Communauté, au cours de la même période, les résultats obtenus par l'Italie (+ 5,9 %) et la France (4,1 %) sont nettement plus médiocres que ceux de la R.F.A. (1,5 %) et du Royaume-Uni (2,4 %).

De telles disparités, si elles se prolongeaient, auraient des conséquences sur la gestion du S.M.E. D'une façon générale, ces disparités de performances internes entre les Dix et les différences de politiques générales qu'elles traduisent ne contribuent pas à réduire des divergences d'intérêt qui résultent naturellement des structures économiques propres à chaque Etat membre.

Ce sont ces disparités que le Parlement européen tente de transcender en proposant aux Etats membres un nouveau Traité de l'Union européenne.

Mais les faits sont têtus et le poids des divergences nationales se retrouve dans chacun des secteurs de la vie communautaire : la réalisation du marché intérieur et l'harmonisation du droit communautaire, battus en brèche par les conceptions divergentes des Etats membres et les tentations protectionnistes, l'agriculture, où les intérêts de l'Europe du nord et du sud s'affrontent dans la perspective de l'élargissement, mais aussi l'industrie et la recherche, dont l'indécision communautaire compromet à la fois le présent et l'avenir, et certains secteurs de la politique de l'environnement.

## CHAPITRE PREMIER

### LA VIE INSTITUTIONNELLE DE LA COMMUNAUTÉ

Bien que la perspective du renouvellement de l'Assemblée des Communautés européennes, dont la date a été fixée au dimanche 17 juin 1984 pour la France, soit devenue relativement proche, aucun événement majeur ne s'est produit au cours du semestre écoulé en vue de la préparation des élections.

La presse, certes, a commencé à rapporter les préparatifs des états-majors politiques à l'approche de la consultation, et les listes des candidats — le nom de leurs chefs de file comme le nombre des listes concourant au suffrage — se constituent progressivement sans que l'on sache encore exactement quel sera l'éventail des formations politiques en présence ni quels seront leurs thèmes de campagne.

Selon les premières informations recueillies, on remarque cependant que certains des thèmes évoqués s'éloignent notablement des compétences attribuées à l'Assemblée par les traités, les accords communautaires et la coutume. L'accroissement des pouvoirs du Parlement sera donc, directement ou indirectement, au centre de la campagne.

Mais le cadre juridique dans lequel se dérouleront les élections du mois de juin sera rigoureusement le même que celui des élections de 1979. En France, le Gouvernement a en effet fait savoir à plusieurs reprises au cours du dernier trimestre que la loi électorale pour la désignation des représentants à l'Assemblée des Communautés européennes ne serait pas modifiée.

On se souvient pourtant que l'Acte du 20 septembre 1976, relatif à l'élection de l'Assemblée au suffrage universel, avait prévu que l'Assemblée élaborerait un projet de procédure électorale uniforme (et non « unique » ni « identique ») destinée à se substituer, dès 1984, aux procédures électorales qui avaient été définies pour les élections de 1979 par chaque Etat membre.

Dans cette perspective, l'Assemblée avait adopté, en mars 1982, sur le rapport de M. Seitlinger (France-P.P.E.) au nom de sa commission politiques, — et non sans difficulté — un projet d'acte de procédure uniforme, qui fut transmis au Conseil et confié à un groupe de travail.

Le Conseil ne parvenant pas à trouver un accord sur l'élaboration d'un texte, l'Assemblée s'est manifestée à nouveau en mars 1983 pour demander que la procédure de concertation soit mise en œuvre sur le sujet. Mais, en définitive, au mois de mai, le Conseil a renoncé à rechercher plus longtemps l'unanimité sur un thème qui divisait ses membres, et a annoncé qu'il entreprenait « *des démarches visant à parvenir à un consensus sur la procédure uniforme en temps voulu pour les élections européennes de 1989* ».

Dans ce contexte de blocage au niveau du Conseil et de relative indifférence de la part des opinions publiques, l'Assemblée s'est par contre préoccupée activement de son prochain renouvellement. Elle a voulu donner, en adoptant au mois de septembre 1983 une importante résolution sur le « contenu de l'avant-projet de traité instituant l'Union européenne » — plus connu sous le nom de « rapport Spinelli » —, un point d'ancrage aux campagnes électorales qui seront lancées au printemps prochain.

Pour les auteurs du projet de réforme, en effet, l'avant-projet de traité doit être l'œuvre maîtresse et l'acte le plus significatif de la législature écoulée et constituer le « cheval de bataille » ou le « drapeau » autour duquel s'organisera la consultation au mois de juin 1984.

Avant d'examiner les principaux traits de ce projet de réforme, il convient d'exposer le sens et les caractéristiques d'un autre projet d'Union européenne, adopté en forme de Déclaration solennelle à Stuttgart au mois de juin.

I. — LA « DÉCLARATION SOLENNELLE  
SUR L'UNION EUROPÉENNE »

(19 juin 1983 - Conseil européen de Stuttgart.)

Outre le « mandat » qu'ils confiaient à des Conseils spéciaux en vue du prochain Sommet européen d'Athènes, les chefs d'Etats et de gouvernements réunis à Stuttgart au mois de juin 1983 avait signé une « déclaration solennelle sur l'Union européenne » par laquelle ils réaffirmaient leur volonté de poursuivre la réalisation de l'Union de l'Europe, en en rappelant les objectifs et en en définissant les institutions.

Ce document constituait l'aboutissement du « projet Genscher-Colombo ». Celui-ci avait lui-même pour origine « l'appel de l'Épiphanie » qu'avait lancé en janvier 1981 le ministre allemand des Affaires étrangères d'alors, M. Genscher, et qui avait été repris par son homologue italien de l'époque, M. Emilio Colombo, celui-ci ayant manifesté l'intention de compléter l' « appel politique » par un énoncé des objectifs économiques de l'Union européenne. C'est ainsi qu'était né un premier projet d' « Acte européen », dont le principe avait été accepté par les autres partenaires de la Communauté et qui avait ensuite donné lieu à de laborieuses négociations pendant deux ans.

Le document issu du Conseil de Stuttgart est le résultat, à vrai dire bien modeste, de ces négociations : il n'est plus un « Acte », mais seulement une *déclaration* qui, bien que solennelle, est restée passablement inaperçue.

Les objectifs énoncés par la déclaration sont en effet très mesurés, les institutions qu'elle préconise très proches des institutions existantes, et les champs d'action qu'elle envisage relativement peu novateurs.

A. — Des objectifs mesurés.

Convaincus qu'il existe une conscience européenne, une communauté de destin et une volonté d'identité des peuples et des Etats d'Europe, lesquels se fondent en particulier sur la croyance en la démocratie, les chefs d'Etat et de gouvernement estiment qu'il convient d'amplifier la coopération économique, politique et sociale

en abordant de nouveaux domaines d'activité et en améliorant les processus de décision au sein des institutions communautaires.

Les objectifs visés par l'Union doivent avoir pour point de départ l'œuvre déjà accomplie, car les chefs d'Etats se déclarent, dans le préambule, « résolus à poursuivre l'œuvre entreprise sur la base des traités de Paris et de Rome et à créer une Europe unie ».

\*  
\*\*

Les objectifs comprennent en effet l'approfondissement des politiques existantes, l'élaboration de politiques nouvelles et — fait nouveau qui donne une touche d'originalité à la Déclaration solennelle — le renforcement et le développement de la coopération politique européenne, « y compris la coordination des positions des pays membres sur les aspects politiques et économiques de la sécurité, afin de promouvoir et faciliter le développement progressif de telles positions et d'une telle action dans un nombre croissant de domaines de politique étrangère ».

Malgré l'élargissement de la coopération politique aux questions de défense européenne — point sur lequel le Danemark a toutefois émis des réserves — les objectifs visés étaient, on le voit, très mesurés.

## B. — Des institutions très communautaires.

Les institutions définies par la déclaration sont très proches, à quelques nuances près, de celles qui ont été établies par les traités existants. Leurs rôles sont les suivants :

— *Le Conseil européen des chefs d'Etat et de gouvernement* est l'organe d'impulsion de l'Union. La pratique du rapport du Conseil devant le Parlement européen après chaque réunion est institutionnalisée et élargie puisqu'une fois l'an, le Président en exercice du Conseil européen présente au Parlement un « rapport sur l'état de l'Union européenne ».

— *Le Conseil des ministres* est responsable de la construction européenne. Il exerce une double fonction car il est à la fois Conseil de la Communauté dans le cadre des traités et Conseil de la coopération politique suivant les règles propres à celle-ci. Dans le cadre communautaire, la décision majoritaire sera la règle et l'unanimité l'exception, l'Etat en désaccord étant invité à s'abstenir.

A la vérité, les mécanismes de fonctionnement du Conseil retenus par la déclaration solennelle ne paraissent guère éloignés de la pratique actuelle, même si la notion d'unanimité devrait occuper une

place moins grande et si le président en exercice du Conseil devrait voir son rôle accru.

— *L'Assemblée* se voit reconnaître un droit de regard dans tous les domaines de la coopération politique en plus des compétences qu'elle tient des traités. Son rôle dans l'élaboration des normes juridiques est élargi et un pouvoir consultatif lui est reconnu sur la désignation du président de la Commission, sur le programme de celle-ci ainsi qu'en matière d'adhésion ou de conventions autres que celles prévues dans le traité C.E.E.

La déclaration solennelle, toutefois, ne va pas jusqu'à attribuer à l'Assemblée un pouvoir législatif et un pouvoir politique analogues à ceux des assemblées parlementaires nationales. C'est sans doute ce qui explique l'accueil relativement peu enthousiaste que le Parlement européen a réservé à la déclaration solennelle lors de sa session de juin 1983.

— *La Commission* voit rappelé et souligné son rôle d'exécutif communautaire et de gardienne des traités de Paris et de Rome.

— *La Cour de justice* continue de garantir le respect et le développement du droit communautaire. Ses pouvoirs pourront être étendus aux traités conclus entre les Etats membres, selon leurs dispositions constitutionnelles respectives.

### C. — Des champs d'action peu novateurs.

La déclaration solennelle expose les domaines où les Etats membres doivent particulièrement s'efforcer de développer les politiques communes.

#### 1. *Domaine interne.*

Plusieurs actions doivent être entreprises :

— une stratégie économique globale, une coordination des politiques nationales et une solidarité économique entre les Etats, dans le but de favoriser la croissance et de lutter contre le chômage ;

— le renforcement du système monétaire européen (S.M.E.) en vue d'assurer la stabilité monétaire en Europe ;

— la coordination des politiques nationales et communautaires de développement pour que l'Europe joue un rôle pilote à l'égard du Tiers-Monde ;

— la réalisation complète du marché intérieur ;

— le maintien de la politique agricole commune mais l'adaptation de celle-ci sur la base de la préférence communautaire et de la promotion des régions défavorisées, notamment en Méditerranée ;

— une stratégie industrielle tournée vers les technologies de pointe et reposant sur des projets d'intérêt commun ;

— un développement régional impliquant des transferts de ressources vers les régions les moins prospères.

Il serait injuste de dire que ces champs d'action dans le domaine interne sont restés inexplorés et que l'énumération faite à Stuttgart constituait une nouvelle déclaration de bonnes intentions non suivies d'effet. Au mois de septembre 1983, en effet, plusieurs gouvernements ont présenté des mémorandums visant à mettre en œuvre une partie de ces orientations, tel par exemple le mémorandum français sur l'« espace industriel européen ». Certes, un mémorandum ne constitue pas une politique commune, mais il a un caractère volontariste, et pour cette raison les démarches récentes de certains Etats membres méritaient d'être évoquées.

## 2. *Domaine externe.*

La déclaration solennelle met notamment l'accent sur :

— l'approfondissement de la consultation entre Etats et la coordination des politiques nationales ;

— l'adoption des positions communes pour servir de référence aux Etats membres, notamment dans les conférences internationales ;

— la coordination des positions des Etats membres sur les aspects politiques et économiques de la sécurité ;

— une action plus dynamique avec les pays tiers.

La déclaration solennelle, on l'a dit, fait déborder la coopération politique sur les questions de sécurité, mais il faut noter qu'elle est en retrait de ce que prévoyait le « projet Gensher-Colombo » sur ce sujet : celui-ci, en effet, faisait référence à l'Alliance atlantique et donnait un rôle central à la sécurité européenne au sein de l'Union politique. Le texte final de la déclaration, au contraire, ne comporte pas ces deux données. Cette lacune marque bien les vicissitudes traversées par les négociations qui se sont déroulées pendant deux ans sur le « projet d'acte européen », ainsi que le maigre résultat qui en est issu.

Dans deux autres domaines particuliers, la déclaration solennelle de Stuttgart trace certaines perspectives très générales :

### ● *Politique culturelle :*

— le développement de ce qui existe : Fondation européenne et Institut de Florence ;

— la coopération dans les domaines les plus divers : éducation, Université, arts, lettres, audiovisuel.

● *Rapprochement des législations :*

- le rapprochement des législations commerciales ;
- le développement de législations non visées par les Traités au moyen de conventions tirées en partie des travaux du Conseil de l'Europe ;
- une meilleure coordination entre les autorités judiciaires des Etats membres, une répression plus active des infractions au droit communautaire et une coopération en matière pénale.

\*  
\*\*

La « déclaration solennelle sur l'Union européenne » signée à Stuttgart en juin 1983, ainsi que le « projet d'acte européen » qui était à son origine, procèdent d'un état d'esprit qui se veut pragmatique et réaliste. Ils appartiennent à la politique des « petits pas » en ce qu'ils s'inscrivent uniquement dans le cadre juridique tracé par les Traités existants, et non au-delà. La preuve en est la référence, souvent utilisée dans la déclaration solennelle, aux Traités de Paris et de Rome. Il s'agit de partir de ce qui existe, de tenter de l'améliorer et de le développer, et d'utiliser, en cherchant à les perfectionner, les instruments déjà offerts aux membres de la Communauté.

Cette démarche pour faire progresser l'intégration européenne procède de la *méthode fonctionnaliste*, qui fut la voie choisie par Jean Monnet, et qui consiste à créer d'abord des solidarités de fait et des institutions communes. Construction pragmatique, l'Union doit naître progressivement du développement de ces solidarités grâce au travail des institutions communes. Dans cette logique, le passage de la solidarité économique à la solidarité politique se réalise naturellement, toute crise impliquant par elle-même le renforcement de la solidarité. Telle est bien la voie choisie par les initiateurs et les auteurs de la « déclaration solennelle sur l'Union européenne ». Une fois les solidarités énoncées et les objectifs assignés, il convient, passé un certain délai, d'observer les résultats obtenus et de décider alors si un nouveau cadre institutionnel et juridique doit être tracé.

Dans ses dispositions finales, la déclaration solennelle envisage bien les choses de cette façon puisqu'elle prévoit qu'un réexamen général sera entrepris dès que des progrès auront été marqués dans le processus d'unification, et au plus tard dans les cinq ans. C'est alors que, à la lumière des résultats de ce réexamen, les partenaires de la Communauté pourront décider « s'il y a lieu d'incorporer les progrès réalisés dans un *Traité sur l'Union européenne* ».

## II. — L'AVANT-PROJET DE TRAITÉ INSTITUANT L'UNION EUROPÉENNE

(Rapport Spinelli.)

La démarche entreprise par l'Assemblée des Communautés européennes à l'initiative de M. Altiero Spinelli (Communiste-Italie) et de ses amis du « club du crocodile » se situe exactement à l'opposé de celle qui a abouti à la « déclaration solennelle sur l'Union européenne » signée à Stuttgart.

Alors que les chefs d'Etat et de gouvernement se plaçaient dans un cadre, certes évolutif, mais défini par les règles et les pratiques existantes, le « rapport Spinelli » est révolutionnaire en ce qu'il veut poser les bases d'une véritable fédération européenne. Il propose un nouveau traité qui serait en fait une Constitution européenne.

La méthode employée pour faire progresser l'intégration européenne n'est plus fonctionnaliste, mais fédéraliste ou constitutionnaliste : elle tente de construire dès l'origine un pouvoir politique qui repose sur une forte assise démocratique et qui doit devenir le fédérateur que n'ont pas su être les institutions communautaires existantes.

Sans renier les acquis du Traité de Rome, les auteurs du projet de réforme estiment que les institutions communautaires ont montré leurs limites et qu'il convient en conséquence de préparer maintenant un nouveau traité qui puisse redistribuer le pouvoir européen en définissant les compétences et les institutions de l'Union européenne.

C'est au cours de sa période de session du mois de septembre 1983 que l'Assemblée des Communautés a adopté, à une forte majorité, une résolution sur le *contenu* de l'avant-projet de traité instituant l'Union européenne.

Cette résolution était la suite de celle qu'elle avait approuvée, en juillet 1982, sur les *orientations* relatives à la réforme des traités et à la réalisation de l'Union européenne. L'Assemblée se prononçait sur les rapports de sa commission institutionnelle, dont elle avait décidé la création en juillet 1981 à la demande de M. Spinelli et de quelques membres, dans le but de préparer des propositions de réforme institutionnelle.

Œuvre de longue haleine, le projet de réforme sera achevé, pour ce qui concerne la procédure devant l'Assemblée, par une nouvelle résolution qui lui sera soumise au mois de février 1984. Celle-ci sera appelée à se prononcer sur le texte d'un « avant-projet de traité instituant l'Union européenne », préparé par la commission institutionnelle et un comité de juristes, ainsi que sur une procédure

de transmission directe du texte du projet de traité aux gouvernements et aux Parlements des Etats membres (1).

Sans exposer dans le détail le « monument » conçu par le Parlement européen, il convient d'examiner les principaux traits de la structure juridique et des institutions de l'Union européenne dont il souhaite l'avènement.

## A. — La structure juridique de l'Union.

### 1. *Le principe de subsidiarité.*

Le principe général sur lequel fonctionnerait l'Union serait la *subsidiarité* : l'Union agirait seulement dans les domaines où la Communauté des Etats pourrait apporter des solutions plus efficaces que les Etats membres agissant séparément.

Mais, dès l'abord, les compétences de l'Union seraient très vastes. Outre les domaines couverts par la communauté existante, l'Union assumerait en effet des compétences nouvelles en politique étrangère, dans le domaine de la sécurité, dans celui de la citoyenneté européenne et dans la réalisation de l'Union monétaire.

Pour atteindre ces buts, l'Union agira selon deux méthodes : celle de « *l'action commune* » et celle de la « *coopération entre les Etats membres* ». Il est prévu que le traité établira les domaines réservés à chacune de ces deux méthodes et leurs modalités d'exercice. Dans le cadre de la coopération entre les Etats membres, les décisions seront prises par le Conseil européen et mises en œuvre par les Etats membres. Par contre, lorsque l'Union agira dans le cadre de l'action commune, les actes (lois, règlements d'application, décisions exécutives, actes judiciaires, traités internationaux) seront directement applicables et obligeront les citoyens et leurs Etats membres.

### 2. *Les trois types de compétence.*

Dans l'exercice de l'action commune, l'Union disposera de compétences *exclusive*, *concurrente* ou *potentielle*.

En cas de compétence exclusive, les institutions de l'Union seules pourront agir. Il s'agira principalement de la politique commer-

---

(1) « Le projet de Traité d'Union européenne » a été adopté par l'Assemblée des Communautés le 14 février 1984 par 251 voix pour, 51 contre et 43 abstentions. L'attitude des représentants français a été la suivante : les libéraux et les P.P.E. (centristes), plus un socialiste, ont approuvé le projet, les communistes ont voté contre et les socialistes (sauf un) se sont abstenus. Au total, 150 membres, et parmi eux les représentants D.E.P. (élus sur la liste R.P.R.) français (à l'exception de deux d'entre eux) n'ont pas pris part au vote.

ciale et de l'organisation du marché intérieur. L'idée est que le renforcement des pouvoirs européens dans les négociations internationales pour retrouver un véritable marché constitue un préalable au rétablissement d'une économie européenne saine et compétitive.

La compétence concurrente signifie que les Etats membres continuent d'agir tant que l'Union n'est pas intervenue. Le traité énumérera les domaines de la compétence concurrente, et la loi qui déclenchera l'action commune dans un domaine non encore abordé par l'Union devra être approuvée à la majorité qualifiée pour chaque branche de l'autorité législative.

La compétence concurrente est celle qui est exercée conjointement, pour un temps, par les Etats membres et les institutions de l'Union. Il en est ainsi par exemple des télécommunications. Dans le cas où un Etat estime qu'un intérêt vital est en cause au moment où l'Union s'empare d'une matière où il agissait jusqu'à présent indépendamment, il exercera son droit de veto mais dans des conditions particulières, car, pendant les dix premières années de l'Union, le droit de veto ne sera pas supprimé mais son usage sera limité. D'une part, l'Etat devra motiver les raisons pour lesquelles il considère que ses « intérêts vitaux » sont en jeu, et son argumentation sera soumise à l'arbitrage de la Commission européenne. D'autre part, l'effet du veto durera un an. A l'échéance, l'Etat membre devra justifier à nouveau son opposition ou engager des négociations avec ses partenaires.

Il y aura compétence potentielle lorsqu'une matière qui appartient à la coopération entre les Etats devient, par décision du Conseil européen, objet de compétence concurrente ou exclusive. Ces domaines, qui ont vocation à devenir objets d'action commune, seront également précisés par le traité. Il s'agira de « questions futures », et notamment de la sécurité européenne. A cet égard, il est prévu à la fois une compétence immédiate de l'Union pour les aspects politiques et économiques de la sécurité, puis, ultérieurement, une extension de cette compétence à des sujets tels que l'approvisionnement ou la vente d'armes, les politiques de défense, le désarmement.

### 3. *Les normes juridiques.*

Au sommet, la « loi fondamentale », c'est-à-dire la Constitution de l'Union, est contenue dans le traité. Les lois de l'Union, pour leur part, auront un caractère général et abstrait et seront de trois types différents :

— *la loi ordinaire* correspond aux actuels règlements, décisions et directives. Elle établit soit le cadre, les principes et les objectifs dans lesquels s'inscrivent les actions de l'organe exécutif de l'Union ou des instances nationales, soit les modalités de l'action de l'Union ;

— *la loi budgétaire* fixe, dans le détail, les recettes et les dépenses annuelles de l'Union ;

— *la loi organique*, qui est une novation, précise dans les cas prévus par le Traité l'organisation des institutions et des autres organes.

C'est la loi qui fixe le contenu, le but et l'étendue du pouvoir d'arrêter un *règlement*, dont la compétence revient à l'exécutif. Celui-ci prend également des *décisions*, qui visent des destinataires déterminés et ne peuvent être prises qu'en vertu d'une loi ou du traité.

## B. — Les institutions de l'Union.

Une Union dotée de plus larges compétences prises sur les pouvoirs traditionnels des Etats membres ne saurait se concevoir, pour les auteurs de la réforme, sans un renforcement du caractère démocratique des institutions chargées de mener les nouvelles politiques.

C'est pourquoi deux orientations ont été choisies. D'une part, le pouvoir législatif ne devrait plus être le privilège exclusif du Conseil. Le Parlement européen, issu du suffrage universel, se verrait attribuer un pouvoir de codécision dans tous les domaines de compétence de l'Union, alors que ses pouvoirs se limitent actuellement aux seuls aspects budgétaires des décisions. D'autre part, la Commission devrait être le seul détenteur du pouvoir exécutif.

Dans un souci d'efficacité, en effet, qui, aux yeux des auteurs du projet de réforme, faisait défaut aux institutions issues du Traité de Rome, l'avant-projet propose de modifier la répartition des pouvoirs entre les différentes institutions, la Commission gardant son rôle d'organe exécutif et de proposition, tandis que le Conseil et le Parlement partageront les pouvoirs législatif, budgétaire et de ratification.

On imagine facilement que cette façon de voir a soulevé de nombreuses réserves, parfois même des oppositions, au sein de certaines formations politiques de l'Assemblée.

Pour résumer, les attributions des principales institutions prévues dans l'avant-projet de traité sont les suivantes.

1. *Le Conseil européen*, qui est composé des chefs d'Etat et de gouvernement et du président de la Commission, devient une institution officielle de l'Union et doit être l'organe d'impulsion des nouvelles

institutions. Ses attributions sont très larges puisqu'il nomme le Président de la Commission, adresse des messages aux autres institutions, décide lui-même de la transformation des compétences potentielles en compétences effectives après simple consultation du Parlement et de la Commission, formule des recommandations et directives dans les domaines de la coopération et « exerce les autres compétences qui lui sont attribuées par le traité ».

2. *Le Conseil de l'Union*, qui est composé des représentants des Etats membres, remplace le Conseil de ministres de la Communauté. Il n'est plus le titulaire quasi exclusif du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. C'est là l'innovation principale, comme on l'a vu, du projet de réforme.

Dorénavant, le Conseil exercera conjointement avec le Parlement les fonctions qui sont traditionnellement dévolues aux organes du pouvoir législatif, « avec participation active de la Commission », précise la résolution votée au mois de septembre.

Sauf dans les cas expressément prévus par le traité, il se prononce à la majorité des voix pondérées exprimées. Suivant le mécanisme exposé plus haut, le droit de veto est limité selon certaines modalités pendant une période transitoire de dix ans. Il appartiendra à la Commission d'apprécier si l' « intérêt vital » invoqué par un Etat membre pour s'opposer à un projet est fondé ou non. Cette dernière disposition, fondamentale pour le fonctionnement des institutions, n'a pas manqué de soulever de nombreuses critiques.

3. *La Commission* garde son rôle d'initiative, et de gardienne du traité. Elle participe à la procédure législative en déposant des projets de loi et en présentant des amendements qui doivent être discutés en priorité.

Surtout, pour entrer en fonction, elle doit se présenter devant le Parlement pour obtenir l'approbation de son programme politique et recevoir l'investiture.

Son pouvoir exécutif est renforcé, car elle définit les orientations de l'action de l'Union, prend les initiatives appropriées pour leur mise en œuvre, arrête les règlements d'application des lois, élabore le projet de budget et pourvoit à son exécution. En outre, elle formule les propositions de loi, veille à leur application et représente l'Union dans les relations extérieures.

4. *Le Parlement* devient, au même titre que le Conseil de l'Union, un organe législatif et acquiert le statut d'une assemblée parlementaire classique. Il dispose du pouvoir d'initiative législative et est

saisi de tous les projets de loi en première lecture. Conjointement avec le Conseil, il arrête le budget de l'Union et ratifie les traités. Il dispose, en outre, d'un pouvoir d'enquête.

Approuvant le programme de la Commission et autorisant ainsi cette dernière à entrer en fonction, le Parlement européen contrôle également ses activités et peut déposer à son encontre une motion de censure.

5. *La Cour de justice* assurera un contrôle juridictionnel plus étendu, avec notamment le pouvoir d'abrogation d'un acte de l'Union et un pouvoir de cassation des jugements des juridictions nationales. Le recours individuel des particuliers en cas de lésion de leurs droits ou de leurs intérêts sera admis.

L'Union comportera également un certain nombre d'organes, tels la Cour des comptes, le Comité économique et social, la Banque européenne d'investissement et le « Fonds monétaire commun autonome », et pourra créer, par une loi organique, d'autres organes nécessaires à son fonctionnement.

Deux traits importants du projet de réforme doivent également être cités :

— *les finances de l'Union* : les recettes de l'Union seront celles des Communautés européennes actuelles, mais l'Union pourra modifier les recettes existantes ou en créer de nouvelles par loi organique. En outre, après une période de dix ans, elle sera compétente pour arrêter des lois-cadres relatives à l'harmonisation fiscale, dans la mesure où cette initiative serait nécessaire à l'intégration économique. Le recouvrement des recettes pourra également être le fait de services de perception propres à l'Union, après leur création par une loi.

Concernant les dépenses, la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non-obligatoires serait supprimée, toutes les dépenses faisant l'objet de la même procédure budgétaire. L'efficacité des dépenses sera vérifiée par des « procédures systématiques d'analyse coût-bénéfice et de révision périodique des actions et des politiques conduites » par l'Union. En outre, dans le cadre d'une révision, intervenant après chaque nouvelle élection, de la répartition des tâches et des charges financières entre l'Union et les Etats-membres, une programmation financière pluriannuelle sera établie pour définir l'évolution probable des recettes et des dépenses.

Le régime financier de l'Union aura, on le voit, un large degré d'autonomie. Il s'inspirera des techniques de planification financière et de rationalisation des choix budgétaires.

— *sanctions et exclusion d'un Etat* : en cas de violation grave et persistante des principes démocratiques, des droits fondamentaux

ou des dispositions du traité par un Etat membre, le Conseil européen peut, après constatation de ce manquement par la Cour de justice et avis du Parlement, de la Commission et du Conseil, suspendre l'application d'une partie ou de l'ensemble des mécanismes du traité à cet Etat et interrompre sa participation aux institutions de l'Union. Cette disposition mérite d'être soulignée car on sait que les traités actuels ne prévoient pas de procédure d'exclusion contre un Etat membre défaillant.



La « déclaration solennelle sur l'Union européenne » et l'« avant-projet de traité instituant l'Union européenne » poursuivent un objectif commun, qui est contenu dans leur intitulé, et sont révélateurs des deux démarches de ceux qui, depuis l'origine, veulent faire la construction européenne : la voie réformiste, qui cherche à améliorer et à faire progresser ce qui existe ; la voie « révolutionnaire », qui appelle activement un ordre juridique et institutionnel nouveau.

Tactique des « petits pas » ou politique du « bond en avant » ? Méthode « fonctionnaliste » ou méthode « constitutionnaliste » ? Patience attentive et active pour que les nécessités aident à faire l'Europe, ou démarche résolument volontariste tendant à forcer le destin.

L'histoire, pour l'instant, n'a donné raison ni à l'un ni à l'autre courant. Car après le succès de la C.E.C.A., il y a eu l'échec de la C.E.D., puis la Conférence de Messine et le traité de Rome, qui ont permis l'avènement de politiques et d'attitudes communautaires.

A choisir, et tout en partageant les desseins et les aspirations de ceux qui veulent aller plus loin dans le sens de l'intégration, il paraît, dans l'état actuel de la Communauté, incomparablement plus opportun et sage de choisir une voie mesurée et pragmatique plutôt que de s'engager dans une aventure qui ne pourra que susciter de nouveaux désaccords à la fois graves et profonds.

A la vérité, on peut être sceptique sur les chances de succès de l'entreprise dans laquelle le Parlement européen s'est engagé.

Car, s'il a raison d'être ambitieux et s'il est intellectuellement satisfaisant, le « projet Spineili » n'en paraît pas moins singulièrement hors du temps.

Comment, en effet, concevoir qu'un nouvel ordre institutionnel et juridique à fort degré d'intégration puisse être établi à brève échéance entre les nations de l'Europe alors que les dix partenaires de la Communauté ne sont pas même capables de s'entendre actuellement sur des sujets très concrets, ainsi que l'a révélé, une fois de plus, le dernier Conseil européen d'Athènes ?

## CHAPITRE II

### MARCHÉ INTÉRIEUR ET DROIT COMMUNAUTAIRE

Comme votre Délégation l'avait souligné dans les conclusions sur l'approfondissement du marché intérieur adoptées sur le rapport de M. Jacques Genton, l'intégration du marché communautaire, la réalisation, en somme, du « Marché commun », ne se borne pas aux aspects formels de la libre circulation — simplification des formalités aux frontières — mais englobe l'ensemble des aspects de l'« identité européenne » : harmonisation des législations et donc des conditions de concurrence, droit des sociétés, des assurances, politique commerciale commune.

Cette conception élargie a peu à peu prévalu à travers les réunions successives des Conseils spécialisés « Marché intérieur » organisées depuis le début de 1983 pour faire progresser la réalisation du Marché commun et, surtout, combattre les réflexes protectionnistes engendrés par la crise économique.

Au cours du second semestre 1983, le Conseil Marché intérieur a quelque peu avancé dans la réalisation du programme ambitieux — et sans cesse élargi — qu'il s'était tracé au cours du premier semestre. Parallèlement, la Commission a repris l'élaboration de propositions de directives relatives au droit des sociétés dont l'harmonisation, comme celle du droit des assurances, apparaît de plus en plus nécessaire à la réalisation du Marché commun ainsi qu'à la mise en œuvre de politiques communautaires nouvelles. En dépit de ces efforts, cependant, le contentieux communautaire continue de faire état de nombreux manquements des Etats membres aussi bien dans le domaine des aides d'Etat ou des entraves à la liberté de circulation que dans celui de l'application des directives.

#### I. — LES PROGRÈS RÉALISÉS PAR LE CONSEIL MARCHÉ INTÉRIEUR

Les sessions du 25 octobre et du 25 novembre 1983 du Conseil Marché intérieur ont permis aux Etats membres de parvenir à des décisions, ou de progresser dans l'étude de propositions relatives aussi bien aux aspects formels de la libre circulation qu'à

l'harmonisation des législations et au développement de la coopération européenne. Aucun progrès cependant n'est intervenu en ce qui concerne le « nouvel instrument de politique commerciale commune » réclamé par la France, qui estime à juste titre que, sauf à se diluer dans une zone de libre échange, le Marché commun doit affirmer son « identité » vis-à-vis de l'extérieur, et disposer des moyens de faire échec à certaines pratiques commerciales illicites.

**A. — Les progrès intervenus dans le domaine de la liberté de circulation.**

Trois des propositions d'ordre douanier ou fiscal soumises au Conseil destinées à favoriser la liberté de circulation, et dont le Conseil de Copenhague avait jugé l'adoption « prioritaire », ont pu faire l'objet d'une adoption ou d'un accord de principe permettant d'escompter leur adoption prochaine. Il s'agit du « document unique » pour les échanges intracommunautaires de marchandises, du régime de circulation intracommunautaire des marchandises expédiées en vue d'une utilisation temporaire, et de la directive relative à la simplification des formalités et contrôles lors des transports intracommunautaires de marchandises.

1. *La proposition de directives relative aux transports intracommunautaires de marchandises*, présentée au Conseil en avril 1982, regroupait 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'aménagement pratiques : horaires d'ouverture des postes 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.

Ce texte soulevait un certain nombre de problèmes techniques et juridiques : la France, en particulier, estimait qu'il devait prendre la forme non d'une directive mais d'une recommandation. Elle a néanmoins été adoptée lors du Conseil du 25 octobre 1983 — la France, toutefois, l'a adoptée « ad referendum ».

2. *Le règlement instituant un régime de circulation intracommunautaire de marchandises expédiées dans un Etat membre en vue d'une utilisation temporaire.*

Ce texte, dit lors des travaux préparatoires « directive plombier », était soumis au Conseil depuis 1975. Il a été adopté le 25 novembre 1983, et publié le 4 janvier 1984.

Son adoption devrait permettre de faciliter sensiblement l'exercice de certaines professions, notamment pour nombre de travailleurs indépendants à qui il permet de franchir les frontières avec le matériel nécessaire à leur profession sans entraves fiscales et sans caution bancaire. En bénéficieront donc les artisans (et pas seulement les plombiers...), les journalistes et opérateurs de télévision et de cinéma, les ingénieurs...

Ce texte avait suscité des réserves en raison des risques de fraude qu'il peut présenter compte tenu des différences dans la fiscalité des Etats membres : certains Etats membres craignaient notamment les risques de vente du matériel dans le pays d'importation temporaire, en échappant ainsi à la fiscalité interne.

**Ces réserves se sont traduites dans le texte adopté**, qui reste en retrait par rapport à la proposition initiale, et qui laisse de côté certains « cas de figure » dont l'étude sera reprise ultérieurement par le Conseil :

— le règlement, qui entrera en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> juillet 1985, sera appliqué pendant une période « expérimentale » de trois ans (jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 1988) à l'issue de laquelle le Conseil fixera, sur rapport de la Commission, le régime définitif ;

— afin de prévenir les fraudes, les professionnels procédant à l'importation temporaire de marchandises devront se munir d'un « carnet », délivré gratuitement, et qui devra être présenté à chaque passage de frontière :

— le Conseil n'a pas inclus dans les « marchandises » visées par le règlement les échantillons commerciaux et les œuvres d'art, à propos desquels la France et l'Italie avaient émis de sérieuses réserves : mais l'examen de ces cas litigieux devrait être repris par le Conseil en vue d'une décision prochaine.

3. *Le « document douanier unique » n'a encore fait l'objet que d'un accord de principe intervenu le 25 novembre, mais son adoption formelle devrait être prochaine.*

Cette proposition, qui vise 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, a soulevé lors des premières discussions, un certain nombre d'objections de la part des Etats membres, en raison, notamment, du défaut d'harmonisation des systèmes statistiques. Le document unique risquait 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 apparaissait peu

compatible avec le maintien des formalités simplifiées qui existent dans certains Etats membres — et notamment en France — et avec les systèmes de dédouanement informatisé actuellement mis en place en France, en R.F.A. et en Grande-Bretagne.

Un compromis a finalement pu être élaboré après qu'un groupe de travail ait été chargé d'arbitrer les désaccords et de rechercher les moyens de prendre sur le plan national les mesures techniques ou administratives nécessaires. Le compromis prévoit l'établissement d'un formulaire unique comportant une vingtaine de rubriques. *La délégation française a demandé qu'avant son adoption la Commission fasse étudier la possibilité d'informatisation de cette procédure.*

## B. — L'harmonisation des législations et les entraves aux échanges.

Dans ce domaine, le Conseil marché intérieur a adopté plusieurs textes déjà étudiés au cours du premier semestre, et progressé dans l'examen de certaines des propositions de directive jusque-là bloquées par le problème des conditions d'octroi aux produits en provenance des pays tiers du « certificat communautaire » constatant leur conformité aux normes communautaires. Les travaux du Conseil ont par ailleurs permis l'adoption, le 30 décembre, de la deuxième directive « assurance automobile ».

Le Conseil a aussi adopté la proposition de la Commission relative au développement des transferts de technologie. Cette décision apparaît particulièrement positive dans la mesure où elle se situait dans la perspective du Conseil d'Athènes et de la définition de nouvelles actions communautaires.

En revanche, aucun progrès n'a été réalisé en ce qui concerne le renforcement de la politique commerciale commune. Le Conseil n'a pas pu, non plus, parvenir avant le Conseil d'Athènes à un accord formel sur une approche commune en matière de normalisation.

### 1. Les progrès réalisés.

#### a) Les textes relatifs à l'harmonisation des normes techniques.

Il s'agit :

#### • de directives complétant ou modifiant des directives d'harmonisation anciennes :

— une directive modifiant la directive 71/307 sur le rapprochement des législations relatives aux dénominations textiles, qui adapte les normes communautaires en la matière aux nouvelles techniques de production et aux nouveaux produits textiles mis sur le

marché : ce texte, qui ne faisait pas l'objet de divergences fondamentales, avait cependant été bloqué par des réserves de la Grèce. Ces réserves ayant été levées, la directive a été définitivement adoptée lors du Conseil du 25 novembre.

— Le Conseil a également, le 25 octobre, adopté deux directives tendant respectivement à modifier la directive 71/316 sur les instruments de mesurage, et à étendre aux produits de protection solaire la directive 75/768 sur les produits cosmétiques.

• **d'une directive et d'une recommandation** permettant de progresser dans la réalisation du « **marché commun des spécialités pharmaceutiques** » — progrès toutefois encore limité puisque, selon les prévisions de la Commission, la libre circulation des produits pharmaceutiques ne sera réalisée que d'ici à cinq ans.

La nouvelle directive renforce l'harmonisation des législations relatives à la mise sur le marché des médicaments en complétant les directives déjà en vigueur sur plusieurs points :

— un résumé des caractéristiques de chaque médicament sera établi par les autorités compétentes lors de l'autorisation de mise sur le marché ;

— l'étiquetage sera complété par la mention de la dénomination commune internationale, et de la date limite d'utilisation ;

— les normes de qualité de fabrication seront améliorées ;

— de nouveaux types de tests sont prévus.

Elle améliore également la coordination des autorisations de mise sur le marché national, afin notamment de faciliter l'obtention de ces autorisations pour une spécialité déjà mise sur le marché dans un autre Etat membre.

La recommandation complète la directive en donnant une interprétation commune de la conduite des essais prescrits par la réglementation communautaire avant la mise sur le marché.

Pour la Commission, comme d'ailleurs pour le Parlement européen (1), ces progrès sont encore incomplets, puisque la libre circulation des médicaments suppose, en fait, la reconnaissance mutuelle pure et simple des autorisations nationales de mise sur le marché délivrées sur la base des dispositions communautaires. Mais il semble que les Dix ne soient pas tous favorables à cet objectif.

#### • **L'élimination des entraves techniques.**

Une vingtaine de directives, portant sur des normes techniques, sont bloquées depuis plusieurs années en l'absence d'accord sur

---

(1) L'Assemblée des Communautés a adopté une résolution en ce sens le 14 avril 1983.

les possibilités de dérogation des Etats membres à la « certification communautaire » autorisant la mise en libre pratique dans la C.E.E. de produits originaires de pays tiers et munis d'un certificat ou d'un marquage de conformité aux normes communautaires. La France, notamment, estimait que l'adoption d'une clause de dérogation au principe de la certification communautaire, comme celui du « nouvel instrument de politique commerciale commune », devait aller de pair avec l'approfondissement du marché intérieur. Afin de tourner cet obstacle, la Présidence grecque a proposé, au Conseil Marché intérieur du 25 novembre, de dissocier du « paquet » des directives d'harmonisation technique celles qui posaient de réels problèmes au regard des échanges avec les Etats tiers, c'est-à-dire trois propositions de directives relatives aux véhicules automobiles et une relative aux instruments de mesurage électronique.

Cette procédure a permis un accord sur le **contenu technique** des autres directives, qui concernent les appareils de levage, les bouteilles à gaz en acier ou en aluminium, les matériels et engins de chantier, les appareils à combustible gazeux, les ascenseurs, les manomètres, les thermomètres, les appareils électriques médicaux, ainsi que les émissions sonores des marteaux piqueurs, des groupes électrogènes de soudage et de puissance, des moto-compresseurs et des tondeuses.

Cet accord a été possible après que la France eut renoncé au lien avec les dispositions relatives aux échanges avec les pays tiers. Toutefois, la France attend toujours des progrès parallèles dans ce secteur : **même si elle n'a pas expressément maintenu la liaison avec le nouvel instrument de politique commerciale, l'adoption formelle des quinze directives dépendra donc de l'évolution dans ce domaine.** Le Danemark, de son côté, a aussi maintenu une réserve dans la mesure où les directives en cause risquent d'influer sur la législation nationale concernant la protection des travailleurs.

#### b) L'assurance automobile.

Après avoir tenté une nouvelle fois, sans succès, de parvenir au cours du premier semestre à un accord sur la libre prestation des services dans le domaine de l'assurance dommages, le Conseil Marché intérieur a repris cet automne l'étude d'une proposition moins ambitieuse, la seconde directive sur le rapprochement des législations des Etats membres relatives à l'assurance de responsabilité civile automobile (1).

Cette proposition, transmise au Conseil en juillet 1981, tendait essentiellement à harmoniser les garanties offertes dans les différents Etats membres à un niveau plus favorable aux victimes, en évitant

---

(1) Ce texte a fait l'objet de conclusions de la Délégation du 27 juillet 1981 (n° 54/1981) adoptées sur le rapport de M. Laucournet.

que le tiers lésé ne soit plus ou moins bien traité selon le pays de l'accident et que la couverture dont bénéficie l'assuré ne varie sensiblement selon le pays qu'il traverse.

Elle soulevait des difficultés sur plusieurs points : l'indemnisation des dommages causés par une voiture non assurée ou non identifiée, qui suscitait notamment des réserves italiennes, l'indemnisation des victimes dans le cas d'accidents « à victimes multiples ».

Un compromis a cependant pu être élaboré, et la proposition a été adoptée (directive n° 84/5 C.E.E.). Les Etats membres disposeront cependant d'un délai de quatre ans (jusqu'au 31 décembre 1987) pour modifier en conséquence leurs dispositions nationales, des mesures transitoires plus longues étant prévues, sur certains points, pour la Grèce, l'Irlande et l'Italie.

c) Le plan de développement transnational de l'infrastructure nationale de l'innovation et des transferts de technologie (1983/1985).

Sous cet intitulé quelque peu abscons, la Commission a présenté en juin 1982 une communication tendant à développer l'assistance à l'innovation et les transferts de technologie à l'intérieur de la Communauté et à promouvoir la pénétration rapide des technologies nouvelles au bénéfice notamment des petites et moyennes entreprises.

Les actions proposées doivent permettre de donner une dimension européenne aux actions nationales d'exploitation de la recherche, aux transferts technologiques ainsi qu'aux services consultatifs et financiers spécialisés. Trois grandes lignes d'action sont envisagées :

« — rendre plus efficaces les organisations et services qui existent, en facilitant leurs opérations sur le marché communautaire et leur accès à ce dernier ;

« — aider à satisfaire les besoins fondamentaux concernant la connaissance et les moyens techniques et de communication ;

« — contribuer à l'évolution générale des méthodes employées dans ce domaine, en stimulant la concertation, la mise au point de nouvelles méthodes dans les Etats membres. »

Les difficultés apparues au cours de l'examen de la proposition de la Commission tenaient essentiellement au caractère imprécis du projet, qui semblait comporter de nombreux doubles emplois et ambiguïtés.

Une autre difficulté tenait aux moyens financiers à consacrer à ce programme. La France et la R.F.A. estimaient qu'ils devaient être fixés à 10 millions d'ECU, d'autres Etats membres ayant envisagé des chiffres plus élevés. Finalement, le chiffre de 10 millions d'ECU a été retenu, étant entendu que la Commission fera rapport après

dix-huit mois sur les résultats obtenus, en vue d'une augmentation éventuelle de cette dotation, qui servira à financer des actions prioritaires décidées annuellement.

Pour la première année d'application du programme, la proposition de la Commission prévoit des actions visant :

« — le soutien à l'établissement et aux activités initiales de mécanismes de liaison (collectivités locales, associations de services consultatifs en matière de technologie et de gestion, y compris les « agences de sensibilisation à la technologie ») ;

« — l'organisation de l'information et sa diffusion à l'échelle communautaire concernant l'offre et la demande en technologie sous licence, en coopération transfrontalière de petites et moyennes entreprises, en explorations et études de marché, en évaluations et tendances technologiques, en résultats ;

« — une meilleure utilisation de la protection communautaire des droits de propriété industrielle ».

## 2. Les échecs.

### a) Le renforcement de la politique commerciale commune.

Conformément à la position de la France exprimée dans le mémorandum d'avril 1982 sur le renforcement des instruments de la politique commerciale commune, le Conseil européen de Bruxelles de mars 1983 avait établi un lien entre l'approfondissement du marché intérieur et le renforcement de l'identité externe de la Communauté.

Ce renforcement supposait l'adoption du « nouvel instrument de politique commerciale » qui a essentiellement pour objet de permettre à la Communauté de s'opposer aux pratiques préjudiciables des pays tiers : pratiques administratives contraires aux règles du G.A.T.T., restrictions à l'importation, restrictions à l'exportation de matières premières (1).

La Commission a présenté au Conseil du 25 octobre une proposition révisée qui n'a pas désarmé les nombreuses réserves soulevées par les Etats membres « libre-échangistes », Pays-Bas, Danemark, et surtout R.F.A. La R.F.A. ne consentirait à son adoption que si le Conseil était seul compétent pour prendre les décisions nécessaires dans chaque cas d'espèce — alors que la Commission entend pouvoir agir de sa propre initiative dès qu'un « consensus majoritaire » se dégagerait entre les Dix — et si le texte déclarait explicitement que les mesures prises seraient conformes aux règles

---

(1) Voir les conclusions de la Délégation n° 105/1983 adoptées le 1<sup>er</sup> juin 1983 sur le rapport de M. Matraja.

du G.A.T.T. et dépourvues de tout caractère protectionniste. D'une manière générale, elle estime que le « nouvel instrument » est inutile et que les dispositions existantes (art. 113 du Traité) donnent à la Communauté des moyens d'action suffisants. Aucun progrès n'a donc pu être réalisé lors des deux sessions du Conseil marché intérieur de l'automne dernier.

*b) L'approche commune en matière de normalisation.*

Dans la perspective du Conseil d'Athènes, la Commission avait soumis au Conseil marché intérieur du 25 octobre une proposition de résolution permettant une approche commune des Etats membres en matière de normalisation. A cet effet, la Commission proposait que les Etats membres s'engagent :

— à réexaminer en permanence les prescriptions nationales en vue de leur adaptation ou de leur remplacement ;

— à procéder à des échanges de vues politiques au niveau communautaire, dans l'hypothèse où les régimes nationaux produiraient un effet négatif sur le fonctionnement du Marché commun ;

— à reconnaître mutuellement les instruments et procédures appliqués au niveau national.

Le projet de résolution soulignait aussi la nécessité d'inviter le Conseil européen et les organes communautaires, ainsi que les agents économiques concernés, à prendre les mesures nécessaires pour permettre, avant le deuxième Conseil européen de 1984, de traduire dans la pratique les principes de cette politique de normalisation.

Ce texte « de principe » n'a pu être adopté lors du Conseil du 25 novembre, la Grèce ayant maintenu des réserves de caractère politique au projet modifié. Le Conseil n'a donc pu élaborer, en vue du Conseil d'Athènes, qu'un projet de conclusions assorti de l'indication des préoccupations exprimées par la Grèce. Ce désaccord laisse entrevoir les difficultés auxquelles pourra se heurter, par-delà les accords de principe, la prise des décisions concrètes nécessaires à la mise en œuvre des « politiques nouvelles »...

## II. — *LES LENTEURS DE L'HARMONISATION DES LÉGISLATIONS ET LA PERSISTANCE DES ENTORSES DES ÉTATS MEMBRES AU DROIT COMMUNAUTAIRE*

### A. — *L'harmonisation des législations dans les secteurs du droit des sociétés et de l'assurance.*

Dans deux domaines où l'harmonisation des droits nationaux est essentielle à tout approfondissement de la coopération entre entre-

prises et de l'intégration du marché financier — le droit des sociétés et celui des assurances — les progrès sont particulièrement lents.

### 1. *Le droit des sociétés.*

Dans le secteur du droit des sociétés, dont l'harmonisation, prévue par le programme général pour la suppression des restrictions à l'établissement du 18 décembre 1961, devait être achevée au 31 décembre 1963, seules six directives ont été adoptées :

— la « **première directive** » visant à la coordination des législations nationales en matière de publicité, de validité des engagements sociaux et de nullité des sociétés, adoptée par le Conseil le 9 mars 1968 et modifiée par les actes joints aux Traités d'adhésion ;

— la « **deuxième directive** » tendant à coordonner le droit des sociétés des Etats membres en ce qui concerne la constitution de la société anonyme ainsi que le maintien et les modifications de son capital social, adoptée par le Conseil le 13 décembre 1976 ;

— la « **troisième directive** » visant à coordonner les garanties qui sont exigées des sociétés pour protéger les intérêts des associés et des tiers en cas de fusion de sociétés anonymes, adoptée par le Conseil le 9 octobre 1978 ;

— la « **quatrième directive** » relative à la structure des comptes annuels et du rapport de gestion des sociétés, aux modes d'évaluation ainsi qu'à la publicité de ces documents, adoptée par le Conseil le 25 juillet 1978 ;

— la « **sixième directive** » relative aux scissions d'entreprises et complétant la troisième directive, adoptée par le Conseil en décembre 1982 ;

— la « **septième directive** » relative aux comptes de groupes, adoptée par le Conseil le 22 juin 1983.

Or le plan de 1961 prévoyait neuf directives, auxquelles il faut ajouter les textes encore en projet qui dans des domaines connexes contribuent également à la coordination du droit des sociétés (droit boursier, libre circulation des capitaux, directives fiscales, « directive Vredeling » sur l'information et la consultation des travailleurs dans les entreprises à structure complexe...).

Après l'adoption récente par le Conseil des « sixième » et « septième directive », la Commission semble décidée à poursuivre son œuvre de longue haleine : elle a soumis au Conseil, à la fin de juillet 1983, des versions révisées de la « cinquième directive » (1) droit des sociétés et de la « directive Vredeling ».

---

(1) La numérotation des directives « droit des sociétés » est fonction de l'ordre dans lequel les différents projets ont été soumis la première fois au Conseil ; cette directive reste donc la « cinquième », même si entre-temps d'autres directives ont été adoptées.

a) La proposition révisée de « cinquième directive ».

La proposition de « cinquième directive » porte sur la structure des sociétés anonymes et les pouvoirs et obligations de leurs organes : elle traite donc du processus décisionnel à l'intérieur de la société anonyme, et aussi du problème de la participation des travailleurs au fonctionnement de la société.

La proposition initiale de cinquième directive remonte à 1972 ; mais ce n'est qu'en juin 1982 que le Parlement a pu adopter un avis. Entre-temps, la Commission avait publié un « Livre vert » indiquant les voies par lesquelles la proposition initiale pourrait être rendue plus acceptable. L'avis du Parlement s'est rallié pour une large part à ces vues, tout en exprimant également le souhait d'une plus grande flexibilité de la directive.

La proposition amendée de la Commission reflète cette tendance et laisse aux Etats membres le choix entre de nombreuses options — ce qui facilitera sans doute son adoption, mais restreint sa portée harmonisatrice.

• **Structure de la société anonyme.**

La proposition modifiée conserve l'idée fondamentale que la fonction de gestion et la fonction de contrôle doivent être soigneusement distinguées dans la société anonyme.

Mais compte tenu de l'extrême variété des systèmes en vigueur, il est désormais laissé aux Etats membres le choix entre l'une des solutions suivantes : soit imposer une structure dualiste avec un organe de direction et un organe de surveillance, soit permettre aux sociétés elles-mêmes d'opter pour la structure dualiste ou pour une structure moniste avec un seul organe d'administration. Néanmoins, au cas où un organe d'administration unique serait choisi, il devrait comprendre des administrateurs gérants et des administrateurs non gérants (en nombre majoritaire) qui exerceraient la fonction de surveillance.

A côté des organes d'administration, l'assemblée générale est le vecteur par lequel les actionnaires exercent l'essentiel de leurs droits. La directive prévoit l'harmonisation de ces droits, par une série de dispositions concernant le fonctionnement des assemblées générales, et notamment :

- les règles de convocation ;
- les ordres du jour ;
- les communications aux actionnaires ;
- les mandats ;
- le contenu du procès-verbal ;
- la nullité ou l'annulation des décisions prises.

• **Participation des travailleurs.**

Compte tenu des différences qui séparent sur ce point les Etats membres, la Commission a adopté une approche flexible qui établit quatre modèles possibles de participation des travailleurs, considérés comme produisant un résultat équivalent, et restreint la participation aux entreprises qui emploient directement ou indirectement plus de 1.000 travailleurs dans la Communauté. Les quatre modèles sont les suivants :

— participation par la présence de représentants des travailleurs dans l'organe de surveillance ou l'organe d'administration : leur nombre devra être compris entre un tiers et la moitié de l'organe de surveillance ou des membres non gérants de l'organe d'administration, sans qu'ils puissent avoir le dernier mot en cas de vote partagé ;

— participation des travailleurs à la nomination des membres de l'organe de surveillance ;

— participation par la création, à côté des organes sociaux, d'un organe distinct composé exclusivement de représentants des travailleurs et doté de compétences de consultation et d'information, sans droit de veto sur les décisions de l'organisme de gestion ;

— participation au moyen de systèmes adoptés par voie de convention collective, à condition qu'ils aboutissent à un niveau de participation équivalent. A défaut d'accord dans un délai limité, un des trois modèles prévus s'appliquera d'office.

Cette directive, qui concerne plus de 400.000 sociétés dans la C.E.E., nécessitera des adaptations importantes des législations actuelles : on peut donc s'attendre à ce que son adoption exige encore de longs délais. Pourtant, comme le souligne la Commission, elle paraît indispensable au progrès de la coopération entre les entreprises de la Communauté, qui suppose l'équivalence des garanties offertes aux associés et aux salariés.

b) La proposition modifiée de « directive Vredeling » (1).

Présentée par la Commission au Conseil en octobre 1980, la proposition de directive sur « *l'information et la consultation des travailleurs dans les entreprises à structure complexe en particulier transnationales* » avait été considérée par le mémorandum français sur la relance de la construction européenne comme un des instruments susceptibles d'améliorer le « *dialogue social* » qui doit constituer un des aspects de l'espace social européen.

---

(1) Voir les conclusions de la Délégation (n° 79/1982) sur la première proposition, adoptées sur le rapport de M. Pontillon.

Cette opinion n'avait pas été partagée par tous les Etats membres, ni même par certains Etats tiers, et le Parlement européen, dans son avis rendu en décembre 1982, avait suggéré de nombreuses modifications à la proposition. S'inspirant de certaines de ces suggestions, la Commission a publié en juillet 1983 une proposition révisée modifiant les points les plus contestés du texte initial :

— le seuil d'application de la directive est limité aux entreprises employant au moins 1.000 personnes — et non plus 100 ;

— l'énumération des informations qui doivent être transmises aux salariés est simplifiée, et la périodicité de l'information réduite de six mois à un an ;

— la nécessité de préserver le « secret des affaires » a été davantage prise en compte : mais les litiges portant sur le caractère secret des informations non communiquées seront portés devant les tribunaux ;

— enfin, le « *by pass* », c'est-à-dire le droit pour les représentants des travailleurs des filiales de s'adresser directement à la société mère en cas de non-respect par la filiale de ses obligations d'information et de consultation, a été supprimé.

Ces amodiations n'ont pas modifié sensiblement les attitudes des Etats membres. Au cours du Conseil « Affaires sociales » du 8 décembre dernier, la **Grande-Bretagne** a renouvelé son opposition de principe à la directive. La **R.F.A.** et les **Pays-Bas** ne souhaitent pas modifier leurs législations en la matière, le **Danemark** récuse la compétence communautaire, et l'**Irlande** redoute les effets éventuels de la directive sur les décisions des investisseurs étrangers, crainte partagée par le **Luxembourg**...

## 2. *Le droit des assurances.*

Si l'harmonisation du droit des sociétés ne paraît pas à la veille de nouveaux progrès décisifs, le « marché commun de l'assurance » est encore moins avancé, et les travaux infructueux ces derniers mois du Conseil marché intérieur sur la libre prestation des services ne font pas espérer un déblocage prochain.

En octobre 1983, la Commission a recensé, à l'intention de la commission juridique du Parlement européen, les propositions de directives relatives à l'assurance et actuellement « en souffrance » devant le Conseil.

Il y en a cinq, dont la proposition relative à l'assurance directe autre que l'assurance vie et fixant les dispositions destinées à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation des services (présentée au Conseil en 1975), mais aussi celles relatives au contrat d'assurance, à l'assurance-crédit, à l'assurance protection juridique, à l'assistance touristique...

Dans l'espoir de vaincre — ou de tourner — l'inertie du Conseil, la Commission a décidé de poursuivre systématiquement devant la Cour de justice, en se fondant sur les articles du traité relatifs à la libre prestation des services, tous les Etats membres ne respectant pas la libre prestation de service dans le secteur de l'assurance. Elle espère ainsi parvenir à la réalisation du marché commun de l'assurance, soit en incitant le Conseil à adopter la directive proposée en 1975, soit par un arrêt de la Cour prononçant l'applicabilité directe au secteur des assurances des articles 59 et 60 du Traité de Rome, même en l'absence d'une directive du Conseil, et quelles que soient la nature et l'importance du risque couvert.

La **France** a été la première victime de cette tactique : la Commission a en effet intenté en octobre dernier devant la C.J.C.E. un recours contre la loi française du 7 janvier 1981 transposant en droit français la directive communautaire de 1978 sur la coassurance et son décret d'application, au motif que ces textes, conformes à la directive de 1978, ne respectent pas les articles 59 et 60 du traité puisqu'ils obligent les entreprises d'assurance des autres Etats membres à se soumettre à une procédure d'autorisation préalable ou à s'établir en France si elles veulent y exercer leur activité.

Le **Danemark**, l'**Allemagne**, l'**Irlande** ont également reçu des « avis motivés » sur le même sujet, et d'autres Etats membres pour non-respect de la directive « coassurance ». Dans tous les cas, la Commission a annoncé son intention de poursuivre la procédure jusqu'à son terme.

L'avenir dira si cette offensive se révèle fructueuse...

## B. — Les manquements des Etats membres au droit communautaire.

L'attitude offensive de la Commission se marque aussi dans sa vigilance accrue envers les infractions des Etats membres, que la dureté des temps incite à multiplier les entorses protectionnistes, et qui ne se hâtent qu'avec lenteur de transposer dans le droit national les directives communautaires. Un rappel — bref et non exhaustif — de la « chronique judiciaire communautaire » des derniers mois suffira à montrer que la tendance à la multiplication des contentieux constatée ces dernières années semble hélas se confirmer.

### 1. *L'application des directives par les Etats membres.*

#### a) Les recours intentés contre les Etats membres.

Pour s'en tenir à la période récente, la Commission a intenté des recours contre :

— l'Italie :

- pour non-respect de la directive de 1971 sur la passation des marchés publics de travaux ;
- pour non-transposition des directives vétérinaires ;

— l'Allemagne :

- pour non-application des directives « médecins » et « dentistes » ;

— la Belgique :

- pour non-application de la directive de juillet 1978 sur la qualité des eaux douces ;

— les Pays-Bas :

- pour non-respect des directives « médecins », « dentistes » et « vétérinaires » ;

— le Danemark :

- pour non-respect des directives « égalité des sexes » ;

— la France :

- pour non-respect de la « sixième directive T.V.A. », qui ne permet pas, selon la Commission, d'exonérer de la T.V.A. le produit de l'exploitation des jeux automatiques (billards électriques, jeux vidéo) soumis à l'impôt sur les spectacles.

En 1982, la Cour de justice avait été saisie dix-sept fois pour des manquements à l'application de directives : la « moisson » des derniers mois de 1983 montre que le zèle des Etats membres n'en a pas été stimulé.

#### b) La transposition des directives en France.

Pour ce qui le concerne, le Parlement français n'a pas refusé, cependant, d'adopter des projets de loi assurant la transposition de directives communautaires.

Il a ainsi adopté au cours de l'année :

— une loi transposant dans le Code des assurances la directive 79/267 relative à l'accès à l'activité de l'assurance directe sur la vie (loi n° 83-453 du 7 juin 1983) dont le rapporteur au Sénat était M. Maurice Blin ;

— la loi n° 83-353 du 30 avril 1983 relative à la mise en harmonie des obligations comptables des commerçants et de certaines sociétés avec la « quatrième directive » de 1978 sur le droit des sociétés (ce texte avait été rapporté par M. Etienne Dailly) ;

— la loi n° 83-528 du 28 juin 1983 portant mise en œuvre de la directive du 14 février 1977 relative au maintien des droits

des travailleurs en cas de transfert d'entreprises (texte rapporté au Sénat par M. Jean Madelain) ;

— la loi n° 83-635 du 13 juillet 1983 relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Cette loi, dont le rapporteur au Sénat était M. Pierre Louvot, est conforme aux prescriptions de la directive du 9 février 1976 (dont le délai de mise en œuvre était de trente mois...) sur l'égalité de traitement en matière d'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles ;

— à l'initiative du Sénat, la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, dont le rapporteur devant notre Assemblée était M. Yves Durand, comporte des dispositions destinées à la mettre en harmonie avec la « sixième directive » de juin 1983 sur les comptes consolidés.

• Enfin, deux projets de loi d'harmonisation sont actuellement déposés sur le bureau du Sénat :

— un projet de loi relatif à l'usage vétérinaire de substances anabolisantes et à l'interdiction de diverses autres substances, destiné à adapter la législation de la pharmacie vétérinaire à la directive 81/602 concernant l'interdiction de certaines substances à effet hormonal et de substances à effet thyrostatique ;

— un projet de loi modifiant les dispositions relatives à l'exercice des professions médicales et des auxiliaires médicaux, destiné à tenir compte de deux directives de 1980 sur l'accès à la profession de sage-femme et l'exercice pour cette profession de la liberté d'établissement et de prestations, et d'une directive de 1981 modifiant la date limite de délivrance des diplômes de médecin et de chirurgien-dentiste assurant à leur titulaire le bénéfice des « droits acquis ».

## *2. Les aides d'Etat et les entraves à la libre circulation.*

Les entraves à la concurrence résultant d'aides des Etats membres et les conséquences sur la libre circulation des réflexes protectionnistes se sont multipliés avec la crise économique.

### *a) Les aides d'Etat.*

La tentation est forte, pour les Etats membres, de donner un soutien supplémentaire aux industries frappées par la crise ou, en sens contraire, de subventionner le démarrage d'industries nouvelles : les secteurs où sont constatés des manquements de cet ordre sont révélateurs des « secteurs sensibles » de l'industrie européenne et aussi, sans doute, de l'incapacité de la Communauté à opposer un « front uni » à la crise.

• **L'acier.**

En juin 1983, la Commission avait autorisé des aides nationales à la sidérurgie en Belgique, en France, en Grande-Bretagne et en Italie : cependant, la R.F.A., mécontente de cet avantage, a contesté en septembre dernier la décision de la Commission et introduit un recours devant la Cour de justice.

• **Le textile.**

— Le « plan textile » français avait été contesté par la Commission : suite à un recours de cette dernière, la Cour de justice à condamné en novembre 1983 la France pour ne s'être pas conformée dans le délai imparti à la décision de la Commission lui demandant d'interrompre les aides à l'industrie textile en 1982.

— La Commission a ouvert en octobre, la procédure de l'article 93-2 du traité contre les Pays-Bas afin d'obtenir la modification du régime des aides aux secteurs du textile et de l'habillement envisagé par le gouvernement néerlandais.

• **La micro-électronique.**

En août 1983, la Commission a également ouvert une procédure contre un aspect du programme français d'aides au développement du secteur de la micro-électronique : elle considère en effet que l'aide à l'investissement prévue par ce programme pour développer l'usage de la micro-électronique donnerait aux entreprises françaises qui en bénéficieraient un avantage concurrentiel indû.

La Commission a décidé de réagir fermement contre la multiplication des aides « illicites ». Le commissaire compétent, M. Andriessen, a ainsi annoncé en septembre dernier l'intention de la Commission « **de commencer progressivement à exiger le remboursement des aides accordées sans son approbation préalable.** »

b) Les entraves aux échanges.

Les entraves aux échanges de produits agricoles et agro-alimentaires ont souvent, ces temps derniers, défrayé la chronique communautaire, sans doute parce que la protection de la santé publique offre un alibi commode aux tentations protectionnistes. Afin de réagir contre cette tendance, la Commission a demandé au Conseil, par une communication adoptée à la fin de 1983, d'accélérer l'harmonisation des législations nationales dans les secteurs vétérinaire, phytosanitaire, zootechnique et des aliments pour animaux : 32 propositions en ce sens sont sur la table du Conseil, dont certaines depuis plusieurs années. La Commission estime qu'une première série de ces propositions, qui concernent notamment le lait et les échanges intracommunautaires de viande, les substances hormonales,

les teneurs en résidus de pesticides, devraient être adoptées avant le 1<sup>er</sup> janvier 1985.

En attendant, la liberté des échanges agricoles et agro-alimentaires continue de dépendre largement de la Cour de justice — et aussi du bon vouloir des Etats membres :

— La **France** a fait récemment acte de bonne volonté en mettant en chantier, avant même l'intervention d'un arrêt de la Cour de justice, une modification des dispositions nationales régissant l'emballage de la margarine. La Cour de justice ayant jugé, dans d'autres affaires, que les Etats membres ne pouvaient imposer à la margarine un conditionnement spécifique, le Sénat a déjà adopté, sur le rapport de notre collègue M. Daunay, un projet de loi destiné à modifier en ce sens la législation française.

— La **Grande-Bretagne**, en revanche, n'a pas fait preuve du même zèle pour lever les restrictions opposées à l'importation de lait stérilisé U.H.T. (Ultra High Temperature). Condamnée sur ce chef par la Cour de justice en février 1983, ce n'est qu'en novembre que le gouvernement anglais a pris les mesures nécessaires pour autoriser l'importation de lait et de crème stérilisés et de produits dérivés. Encore une première livraison de lait français a-t-elle été bloquée, début décembre, par des contrôles sanitaires. Ce refus avait donné lieu, de la part de la Commission, à une « communication » demandant au gouvernement anglais des explications. Ce n'est finalement que le 4 janvier qu'une deuxième livraison a pu être admise — après une semaine d'attente.

— La **R.F.A.** met un acharnement comparable à interdire son marché aux bières non conformes à la « loi de pureté » du XVI<sup>e</sup> siècle qui interdit la fabrication de bière contenant d'autres ingrédients que le houblon, le malt et l'eau. Un « avis motivé » a été adressé en août 1983 à la R.F.A. par la Commission, mais le gouvernement allemand refuse de s'y conformer, en arguant que les produits étrangers pourraient nuire à la santé des consommateurs allemands...

### CHAPITRE III

#### LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE ET LA PÊCHE

En dehors du débat sur l'adaptation de la P.A.C., l'actualité agricole du semestre écoulé a été centrée sur la révision de l'acquis méditerranéen dans la perspective de l'élargissement. Cette révision,

encore incomplète et sans doute insuffisante, a néanmoins connu un progrès inespéré avec l'accord intervenu le 18 octobre 1983 sur les réformes à mettre en place dans les secteurs des fruits et légumes et de l'huile d'olive. Dans le secteur du vin, en revanche, la Commission n'a pas, à ce jour, annoncé son intention de compléter les mesures déjà prises, notamment en 1982, pour modifier l'organisation de marché : elle s'en tient pour l'instant aux réformes assez ponctuelles proposées dans le cadre de ses propositions sur la P.A.C. de juillet dernier.

La politique de la pêche, quant à elle, continue de progresser selon un rythme singulier de « *stop and go* », alternant l'avancée et le blocage. Ces derniers mois, les avancées l'ont emporté, et le Conseil pêche du 31 janvier 1984 a confirmé cette tendance puisque pour la première fois, les totaux de capture autorisés ont pu être fixés en début d'année.

## I. — LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE ET LA RÉFORME DE L'ACQUIS MÉDITERRANÉEN

### A. — Le compromis du 18 octobre 1983 et l'accord dans les secteurs des fruits et légumes et de l'huile d'olive.

Le « compromis de Luxembourg », adopté par le Conseil agricole des 17 et 18 octobre, a permis d'arrêter les grandes lignes d'une réforme de l'organisation de marché des fruits et des légumes — concrétisée par des règlements adoptés le 14 novembre — et l'amorce d'une position commune sur les problèmes posés par la gestion du marché de l'huile d'olive.

#### 1. *La révision de l'organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes.*

La réforme de l'organisation de marché des fruits et légumes et les deux règlements (n° 3284/83 et 3285/83 du 14 novembre 1983) qui l'ont concrétisée, ont fait l'objet, sur le rapport de notre collègue, M. Le Grand, de conclusions de la Délégation adoptées le 14 décembre 1983 (1). On se limitera donc ici à une brève analyse des grandes lignes d'une réforme rendue nécessaire aussi bien par le « rééquilibrage » de la P.A.C. que par l'élargissement, attendue depuis plus de deux ans, et qui paraît encore insuffisante.

Cette réforme porte sur le volet interne — organisation de la profession et dispositif de crise — et sur le volet externe — le régime

---

(1) Cf. tome II du présent rapport.

d'échanges et la préférence communautaire — de l'organisation de marché. Son entrée en vigueur, et votre Délégation l'a regretté, est suspendue au début de la négociation d'adhésion sur le volet fruits et légumes, alors que la révision de l'organisation de marché se justifie amplement par les carences de la réglementation actuelle, et les crises chroniques qui en résultent.

a) L'organisation interne des marchés des fruits et légumes.

Les nouveaux règlements relèvent les aides apportées aux organisations de producteurs, prévoient la possibilité d'étendre les disciplines de production qu'elles édictent et révisent le dispositif destiné à prévenir les « crises graves » de commercialisation qui déséquilibrent périodiquement les marchés.

• **Les aides à la constitution des organisations de producteurs.**

Le nouveau régime d'aides prévoit l'octroi, au titre des cinq premières années de fonctionnement de l'organisation, d'une aide dégressive pouvant atteindre 5 % (les deux premières années) 3 % et 2 % de la valeur annuelle de la production commercialisée, dans la limite des frais réels de constitution et de fonctionnement de l'organisation.

Il devrait se traduire par une hausse d'un tiers environ des aides (1 million d'ECU actuellement) : dépense raisonnable si l'on songe que l'organisation de marché repose largement sur l'existence et la capacité d'action des groupements de producteurs.

Toutefois, pour tenir compte des réserves des Etats membres opposés à la refonte des aides, le nouveau régime d'aides ne sera obligatoire qu'au 1<sup>er</sup> juillet 1988. D'ici là, le système actuel d'aides pourra continuer de s'appliquer concurremment avec le nouveau.

• **L'extension des disciplines de production.**

La possibilité d'étendre aux producteurs non adhérents les disciplines de production, de commercialisation, et surtout de retrait, édictées par les producteurs organisés est indispensable à un contrôle réel du marché.

La France, qui y tenait beaucoup, a réussi à faire admettre ce principe. Mais l'extension des disciplines sera facultative et les Etats membres qui s'y opposaient au nom du libre accès au marché ont exigé qu'elle soit assortie de conditions restrictives :

— possibilité pour le Conseil de revenir sur le principe après trois ans d'application du règlement ;

— critères stricts de représentativité des organisations de producteurs dont les règles pourront être étendues ;

— contrôle étendu de la Commission sur la conformité des disciplines aux principes du traité.

• **Le mécanisme de crise grave et l'intervention.**

La révision du mécanisme de la crise grave constituait aussi pour la France un élément essentiel de la révision de l'O.C.M. fruits et légumes. Cette position n'était partagée ni par les Etats d'Europe du Nord, à qui les crises permettent un approvisionnement au moindre coût, ni par des pays producteurs comme l'Italie ou la Grèce, soucieux de pouvoir développer leurs débouchés, quitte à « exporter les crises ».

Les nouveaux règlements améliorent — c'était nécessaire — le dispositif de crise grave, et étendent l'intervention, qui couvrira désormais cinq produits très sensibles : les pêches, poires d'été, tomates, aubergines et abricots.

La « crise grave » sera automatiquement constatée par la Commission, et les Etats membres producteurs seront en principe obligés de recourir à l'intervention. Il n'est pas sûr cependant que ce nouveau dispositif permettra de garantir le marché contre les crises :

— d'abord, parce que son efficacité dépendra largement de l'intérêt qu'auront les producteurs à porter leurs excédents à l'intervention. Or, dans certains Etats membres, les lenteurs administratives, et surtout les délais de règlement, sont sur ce point assez dissuasifs. Le cas s'est produit en Italie pour le vin : lors de la crise de l'été 1981, les producteurs préféraient vendre à perte plutôt que de recourir aux distillations, effectuées à un prix attractif, mais qui les exposaient à de longs délais de règlement ;

— d'autre part, le nouveau dispositif paraît peu adapté au règlement des crises provoquées par la *commercialisation dans un Etat membre de produits originaires d'un autre Etat membre* : c'est le cas bien connu des « pêches grecques de Munich ».

Pour ces raisons, on doit se demander, comme l'avait déjà fait la Délégation du Sénat en 1981 (1), si le seul moyen efficace de prévention des crises ne serait pas un mécanisme de suspension des transactions intracommunautaires décidée par la Commission en cas de chute des prix en-dessous d'un prix minimum.

Enfin, en ce qui concerne la liste des produits soumis à intervention, il faut constater qu'elle ne correspond guère aux vœux de la France, qui souhaitait y voir figurer d'autres produits, et notamment tous ceux qui sont couverts par un prix de référence.

---

(1) Cf. les conclusions de la Délégation (n° 69/1982 du 21 janvier 1982) sur les propositions de réforme de l'O.C.M. fruits et légumes d'octobre 1981, adoptées sur le rapport de M. Barbier.

b) Le volet externe de la réglementation.

Les mesures adoptées à Luxembourg portent sur le calcul des prix de référence, la liste des produits soumis à prix de référence et l'amélioration du contrôle des prix et de la qualité des importations : elles étaient nécessaires, mais on peut se demander si elles seront suffisantes.

● **Le calcul des prix de référence.**

Le nouveau règlement 3284/1983 prévoit de faire évoluer chaque année les prix de référence selon une formule complexe faisant intervenir les coûts de production et la productivité — qui seront calculés d'après les statistiques européennes — assortie de « *planchers* » et de « *butoirs* » — qui, d'après les estimations de la Commission, ne devraient d'ailleurs jouer que rarement.

Mais la fiabilité et l'efficacité de ce nouveau système seront-elles à la mesure de sa complexité ? La Commission affirme, au vu de simulations, qu'il pourrait jouer à la hausse « *pour certains produits et certaines périodes* ». On peut en accepter l'augure, mais il semble quand même que l'évolution des prix de référence ne devrait pas, au bout du compte, être sensiblement modifiée. En tout cas, les inconvénients du système des prix de référence, qui ne permet d'intervenir que trop tard, quand le marché est déjà perturbé, ne seront pas supprimés.

● **Le contrôle des éléments de calcul du prix d'entrée.**

La détermination des prix d'entrée des importations, qui entraîne l'application éventuelle de taxes de compensation, se fait dans de mauvaises conditions, les importateurs ne fournissant pas de cotations fiables.

Le Conseil n'a pas voulu, comme le proposait la Commission, décider que les prix des produits communautaires seraient pris en compte pour déterminer les prix d'entrée. Il s'est borné à prévoir, dans le compromis de Luxembourg, que le contrôle des cotations et de la qualité des importations serait renforcé, et assuré par la Commission en coopération avec les Etats membres.

La Commission prépare actuellement des propositions en ce sens. Mais on peut craindre, compte tenu des contraintes financières actuelles, qu'il soit difficile de la doter rapidement des moyens nécessaires.

● **L'extension du système des prix de référence.**

Les pays producteurs avaient souhaité que tous les produits faisant l'objet d'échanges significatifs soient soumis au régime des prix de référence (abricots, artichauts, salades, poivrons, oignons, aulx, fraises, melons, fleurs coupées).

Ces demandes ne se sont pas concrétisées : le compromis de Luxembourg se borne en effet à prévoir l'application des prix de référence aux abricots, artichauts, laitues et scaroles. En ce qui concerne les fleurs coupées, « *la Commission étudiera cette question afin qu'une décision puisse être arrêtée avant le début de la campagne de commercialisation 1984-1985* ».

En revanche, il faut noter que, contrairement aux propositions de 1981 de la Commission, le Conseil n'a pas supprimé les calendriers d'importation, auxquels sont d'ailleurs soumis les produits admis au bénéfice du prix de référence (sept produits sont actuellement couverts en France par des calendriers d'importation).

C'est là un acquis important : les calendriers d'importation sont en effet le complément indispensable d'un régime de protection du marché qui reste insuffisant.

## 2. *L'huile d'olive.*

Le volet du « compromis de Luxembourg » du 18 octobre 1983 relatif à l'huile d'olive reste beaucoup plus imprécis que celui portant sur la réforme du marché des fruits et légumes ; il ne constitue en fait qu'une « déclaration de principe » qu'il reste à traduire dans des textes normatifs. D'ailleurs, certaines divergences d'interprétation se sont déjà fait jour : l'Italie et la Grèce considèrent ce compromis comme « *non révisable* », alors que les autres Etats membres estiment que de nouvelles mesures pourront y être ajoutées dans le cadre de la révision de la P.A.C. Autant dire que, moins encore dans le secteur de l'huile d'olive que dans celui des fruits et légumes, le compromis de Luxembourg ne constitue pas une solution satisfaisante au problème de la révision de l'acquis méditerranéen, qui agite pourtant la Communauté depuis plusieurs années.

### a) La gestion du régime d'aides.

Le régime communautaire de soutien à la production d'huile d'olive a donné lieu à des critiques, voire à des polémiques, motivées par les fraudes sur l'évaluation des quantités produites. D'autre part, certains Etats membres avaient demandé une révision en profondeur du régime des aides. Finalement, le Conseil n'a pas retenu cette solution extrême : il s'est borné à « *prendre acte* » des propositions de la Commission pour l'amélioration de la gestion et du contrôle des aides, et à « *considérer* » qu'une décision sur ces propositions devrait intervenir « *en temps utile pour qu'elles puissent être mises en œuvre dès le début de la campagne de commercialisation 1984/1985* ».

Ces propositions, soumises au Conseil au début de septembre 1983, portent notamment sur la création d'agences de contrôle

dans les Etats producteurs et le renforcement des sanctions, ainsi que sur le rôle des organisations de producteurs, la constitution d'un fichier informatisé de la production d'huile d'olive, et diverses mesures destinées à décourager la fraude. Sur le plan financier, la Commission estime que ces mesures aboutiraient à des économies : la limitation des irrégularités qu'elle en attend devrait en effet compenser les dépenses qu'elles entraîneraient, c'est-à-dire essentiellement les frais de création et de fonctionnement des agences de contrôle. évalués à 12 millions d'ECU pour 1985.

b) Les problèmes liés à la période transitoire et à l'adoption de l'acquis communautaire par les Etats candidats à l'adhésion.

Le Conseil a estimé, conformément à la décision prise par le Conseil européen de mars 1983, que le mandat relatif à la négociation d'adhésion avec l'Espagne et le Portugal devra prévoir « *une longue période transitoire pour l'huile d'olive* » et les autres oléagineux, dont le régime de commercialisation serait maintenu jusqu'à l'issue de la période transitoire : cette dernière précaution a pour but de prévenir une chute brutale de la consommation interne d'huile d'olive, actuellement protégée par des barrières douanières très élevées qui restreignent l'accès des autres huiles sur le marché des pays candidats. On doit noter toutefois qu'en l'absence d'autres mesures, elle n'équivaudra qu'à un report de l'accroissement des excédents — et des dépenses communautaires.

c) L'organisation future du marché.

Le passage du compromis relatif à l'organisation future du marché de l'huile d'olive justifie, il faut bien l'avouer, les divergences d'interprétation des uns et des autres. Il reste, en effet, extrêmement flou :

« *Le Conseil considère que, dans le cadre des propositions que la Commission présentera conformément aux orientations définies dans sa communication relative à l'aménagement de la politique agricole commune, et pour une Communauté élargie, il faudra être particulièrement attentif au secteur de l'huile d'olive, en se rapportant les objectifs suivants* »

« — *l'équilibre du marché des huiles végétales ;*

« — *le maintien du revenu des oléiculteurs ;*

« — *la nécessité d'une organisation de marché que l'on puisse maîtriser sur les plans administratif et financier.* »

## B. — Le problème du vin.

Dans ses propositions d'adaptation de la P.A.C. de juillet 1983, la Commission « rappelle que le Conseil a récemment approuvé des modifications importantes de l' « acquis communautaire » pour le vin, dans la perspective de l'élargissement ». Ces modifications — il s'agit notamment du règlement 2144/82 du 27 juillet 1982 modifiant le règlement 377/79 relatif à l'O.C.M. vin (1) et du règlement 1595/83 du 14 juin 1983 — ont certes amélioré sur plusieurs points l'organisation du marché.

Pour autant, et bien que la politique de structures mise en place depuis la campagne 1976-1977 ait commencé à porter ses fruits, le bilan prévisionnel de la campagne viticole 1983-1984 récemment publié par la Commission fait apparaître que le **marché reste encore loin d'être équilibré**. Le degré d'auto-provisionnement dépasse 122 % (vins de table et vins de qualité), les distillations d'interventions pourraient atteindre 22 millions d'hectolitres (et coûter 300 millions d'ECU) les stocks de fin de campagne sont évalués à 89 millions d'hectolitres, et la consommation est de 45,3 litres par an et par personne (elle était de 51 litres en 1974-1975). Dans ces conditions, l'adhésion de l'Espagne, qui dispose d'un considérable potentiel de production — et de coûts de production très inférieurs à ceux de la Communauté, et en particulier de la France — constitue une sombre perspective. Cependant, la Commission n'a pas annoncé pour l'instant de nouvelle adaptation de la réglementation viticole. Les mesures qu'elle a préconisées dans le cadre de l'adaptation de la P.A.C., et dont certaines ont déjà été reprises dans des propositions soumises au Conseil au début de décembre 1983, s'inscrivent certes dans le cadre de la politique d'encouragement à la qualité et de « rationalisation » de la production mise en place depuis 1976. Mais elles visent aussi à dégager des économies.

La Commission propose en effet :

— de réduire les droits d'accises frappant le vin afin de développer la consommation dans les pays du nord de l'Europe (les propositions relatives à l'harmonisation des accises sont depuis 1972 un des « serpents de mer » des négociations communautaires) ;

— de relever le titre alcoométrique minimal du vin ;

— d'interdire totalement l'utilisation de sucre pour l'enrichissement à partir de la récolte 1990, et de supprimer l'aide à l'enrichissement au moût de raisin ;

---

(1) Voir l'analyse de ce règlement dans le rapport de la Délégation couvrant la période de juin à décembre 1982, Doc. n° 180 Sénat (1982-1983), p. 91 et suivantes.

— de supprimer les aides pour le stockage à court terme, « dont la justification n'est plus évidente » depuis qu'existent des aides au stockage à long terme ;

— de porter à 10 % du volume d'alcool de la récolte totale le taux des prestations viniques ;

— de renforcer la distillation obligatoire en précisant ses critères de déclenchement.

Les mesures portant sur l'interdiction du sucrage, la suppression des aides au stockage à court terme et le renforcement des distillations sont déjà soumises au Conseil. La Commission estime que leur adoption conduirait à des économies de 68 millions d'ECU dès 1985 : 24 millions provenant de la suppression des aides au stockage à court terme, 7 millions de l'augmentation des prestations viniques, et 37 millions du déclenchement plus facile de la distillation obligatoire. En 1990, l'interdiction du sucrage et la suppression de l'aide aux moûts destinés à l'enrichissement permettraient de réaliser une économie supplémentaire de 115 millions d'ECU.

Mais ces mesures ne suffiront pas, on s'en doute, à prévenir les conséquences de l'élargissement...

## II. — LA POLITIQUE COMMUNE DE LA PÊCHE

Dès le mois de juin 1983, la mise en place de la politique commune de la pêche, née le 25 janvier d'un accord difficile, s'est trouvée à nouveau bloquée, faute de décision du Conseil sur la politique des structures, les mesures de conservation et les totaux autorisés de capture (T.A.C.) pour 1983.

A l'automne, un premier progrès a été réalisé avec l'accord sur les mesures structurelles qui étaient en souffrance depuis janvier. Mais il a fallu attendre la mi-décembre pour que la Communauté s'accorde sur les T.A.C. 1983 — qui devaient servir à déterminer les T.A.C. provisoires 1984 en attendant la fixation des totaux de capture 1984, qui, succès sans précédent, a été arrêtée par le Conseil pêche du 31 janvier.

### A. — Le déblocage de la politique des structures.

L'accord sur la mise en œuvre de la politique des structures dont le principe avait été adopté le 25 janvier 1983 (1) a été bloqué par la Grèce, qui réclamait l'inclusion des bateaux de 9 à 12 mètres, qui constituent l'essentiel de sa flotte, parmi les bénéficiaires des mesures prévues pour la construction et la modernisation des bateaux

---

(1) Cf. le précédent rapport d'information de la Délégation, Doc. n° 487 Sénat (deuxième session extraordinaire 1982-1983).

de pêche (118 millions d'ECU sur trois ans), alors que la proposition soumise au Conseil ne visait que les bateaux de 12 à 33 mètres. Lors de la session du Conseil pêche du 27 juillet, la France avait proposé que cette extension soit acceptée provisoirement, jusqu'à la mise en place des programmes méditerranéens intégrés. Mais l'Irlande et l'Italie s'y sont opposées — sauf à bénéficier elles aussi de mesures pour leurs petites unités de pêche.

Ce n'est finalement que lors du Conseil pêche du 5 octobre qu'un compromis a pu être trouvé, et qu'ont été adoptés plusieurs règlements et une directive relatifs au développement de l'aquaculture, à l'encouragement de la pêche expérimentale et à la rénovation des flottes. Il convient de souligner que ces textes ont été adoptés à la majorité, l'Allemagne et les Pays-Bas redoutant qu'ils n'entraînent à des dépenses plus importantes que celles qui sont prévues (250 millions d'ECU sur trois ans).

### B. — L'adoption des totaux de captures pour 1983.

L'accord sur les totaux autorisés de captures pour 1983 a été beaucoup plus difficile à réaliser en raison d'un désaccord persistant sur les « T.A.C. » de hareng dans la mer du Nord. Cette pêche ayant été interdite depuis 1977, chaque Etat membre prétendait en effet que ses prises antérieures avaient été très importantes, et réclamait des quotas en conséquence : si bien que les demandes cumulées excédaient d'un bon quart les captures disponibles. Une fois de plus, les intérêts des Etats membres sont apparus difficilement conciliables entre eux — et avec les impératifs de la conservation et de la reconstitution des stocks de pêche... La discussion était encore compliquée par le fait que la Commission ne dispose pas actuellement d'avis scientifiques définitifs sur les montants de captures compatibles avec la préservation de l'espèce.

En dépit de la constitution, en juillet 1983, d'un « groupe d'experts à haut niveau » chargé de rechercher un accord sur les critères de répartition des T.A.C., cet accord devait encore se faire attendre plusieurs mois. A la fin de septembre, les Etats membres ne s'étaient toujours pas entendus sur le choix de la période de référence et les statistiques de prises à utiliser. Cette incertitude n'a pu être levée avant la fin de l'année, et la session du Conseil du 14 décembre, au cours de laquelle un accord sur les T.A.C. de harengs a permis de débloquer un accord sur les autres espèces, juste à temps pour éviter un vide juridique sur les T.A.C. applicables à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1984.

#### 1. *L'accord sur les T.A.C. de hareng en mer du Nord.*

La solution proposée par la Commission envisageait trois hypothèses, en fonction de l'importance des T.A.C. totaux dont pouvait

disposer la Communauté : 155.000 tonnes, 251.000 tonnes ou plus de 251.000 tonnes. La première hypothèse est la plus probable, au moins pour 1984, mais ce n'est qu'en mai 1984 que toutes les données scientifiques sur l'état du stock de harengs nécessaires à la fixation des T.A.C. seront connues, et que les T.A.C. pourront être définitivement adoptés.

Le compromis finalement adopté porte sur les répartitions suivantes :

(En pourcentage.)

Montant des T.A.C.	R.F.A.	France	Pays-Bas	Belgique	Royaume-Uni	Danemark
A un T.A.C. de 155.000 tonnes	13,5	13,8	27,6	7,100 t.	24,15	21,15
A un T.A.C. de 251.000 tonnes	15,0	12,0	27,0	6,000 t. + 1 %	23,0	22,0
Quantités au-delà de 251.000 tonnes à répartir .....	17,5	8,5	20,5	1,0 %	17,5	35,0

En attendant la fixation du T.A.C., la Commission a proposé la répartition, jusqu'au 31 mai, d'un T.A.C. provisoire de cinq mois de 52.000 tonnes réparti de la manière suivante :

- France : 6.850 tonnes.
- Allemagne : 6.600 tonnes.
- Belgique : 2.380 tonnes.
- Danemark : 10.490 tonnes.
- Pays-Bas : 13.700 tonnes.
- Royaume-Uni : 11.980 tonnes.

## 2. Les T.A.C. 1983 pour les autres espèces.

Pour les autres espèces, la répartition adoptée le 14 décembre est la suivante :

Espèce	Total en tonnes équivalent cabillaud	R.F.A.	France	Pays-Bas	Belgique	Royaume-Uni	Danemark	Irlande
Cabillaud ..	521.800	82.980	35.240	26.250	18.850	131.070	215.690	11.720
Eglefin ....	197.900	7.120	19.940	1.120	1.700	145.410	17.880	4.730
Lieu noir ...	112.100	18.760	64.340	170	80	19.060	6.630	3.060
Merlan .....	205.520	4.600	41.550	10.190	4.300	90.200	36.880	17.800
Plie .....	183.610	8.900	7.340	60.420	11.080	49.070	43.730	3.070
Sébaste ....	70.500	62.820	2.410	»	»	380	4.890	»
Maquereau ..	384.000	24.000	16.000	35.000	»	220.000	6.500	80.000

Ces T.A.C. seront reconduits en 1984 jusqu'à l'entrée en vigueur des T.A.C. 1984. Il convient de relever qu'ils sont tous — à l'exception des captures autorisées de sébaste — supérieurs aux propositions que la Commission avait présentées en juin 1983, en particulier en ce qui concerne le maquereau pour lequel le T.A.C. adopté est supérieur de 120.000 tonnes équivalent cabillaud au chiffre avancé en juin. Ce développement des prises autorisées en cours de négociation est un phénomène classique : il n'en est pas moins préjudiciable à l'avenir de fonds de pêche depuis longtemps surexploités.

### C. — L'adoption des totaux de captures pour 1984.

Fait sans précédent depuis que l'Europe bleue existe, le Conseil pêche a pu dès la session du 31 janvier 1984 déterminer les totaux autorisés de capture pour l'année en cours. L'accord intervenu porte à 54.300 tonnes et prolonge jusqu'au 31 juillet 1984 le quota provisoire applicable à la pêche aux harengs en mer du Nord (les droits de pêche de la France étant portés à 7.150 tonnes), et répartit comme suit les T.A.C. pour les espèces principales :

Espèce	Total en tonnes équivalent cabillaud	R.F.A.	France	Pays-Bas	Belgique	Royaume-Uni	Danemark	Irlande
Cabillaud ..	516.010	84.580	36.390	23.230	8.230	117.910	234.350	11.520
Eglefin ....	193.065	7.110	19.340	1.120	1.670	140.840	18.615	4.370
Lieu noir ..	122.700	21.110	69.850	190	80	20.860	7.550	3.060
Merlan .....	185.190	3.900	37.510	8.630	3.680	79.480	34.190	17.800
Plie .....	198.920	9.860	7.250	66.890	12.030	53.710	46.110	3.070
Sébaste ....	70.500	62.820	2.410	»	»	380	4.890	»
Maquereau .	407.500	25.600	17.100	37.300	100	234.700	7.400	85.300

Encore une fois, cet accord n'a été rendu possible que par un relèvement des propositions de la Commission pour les T.A.C. de maquereaux, jugés insuffisants par les Pays-Bas et l'Irlande.

## CHAPITRE IV

### INDUSTRIE ET RECHERCHE

La politique communautaire en matière d'industrie et de recherche se trouve désormais placée au cœur même du débat sur l'avenir de l'Europe par ce qu'il est convenu d'appeler le mandat de Stuttgart. Celui-ci a, comme on l'a vu en première partie, mis l'accent sur la relance d'actions nouvelles ayant pour objectif fondamental le redressement de la compétitivité de l'appareil de production européen face à la concurrence américaine et japonaise.

Depuis quelques années, la Commission a multiplié les documents pour exhorter les Européens à mener une vigoureuse contre-offensive industrielle. La dernière communication sur les actions nouvelles destinées à renforcer la compétitivité des entreprises fait un tour d'horizon assez exhaustif des mesures susceptibles de permettre le redressement de notre appareil de production. Elle peut s'appuyer sur des contributions nationales favorables à la relance des politiques industrielles et, en particulier, sur un *mémoire français*, aux ambitions certaines, dont l'objet fondamental consiste à proposer aux Dix de constituer un véritable espace commun de l'industrie et de la recherche.

Malgré ces engagements souvent solennels, force est de constater que les dossiers ne progressent pas à la vitesse que rend nécessaire la gravité de la situation. Ainsi le programme Esprit relatif aux nouvelles technologies de l'information a-t-il du mal à entrer dans sa phase opérationnelle.

Dans cette perspective, on examinera trois aspects de l'action communautaire en matière de développement industriel et de recherche : à côté de la promotion des nouvelles technologies, on ne peut pas ne pas évoquer les réalisations spatiales de l'Europe, qui, même si elles n'entrent pas dans le champ des politiques communautaires, n'en constituent pas moins le modèle et l'exemple d'une mise en commun réussie des potentiels technologiques des pays européens ; enfin, il convient d'évoquer les efforts que la Commission renouvelle inlassablement pour enrayer la crise de l'industrie sidérurgique.

## A. — LES RÉUSSITES DE L'EUROPE SPATIALE

Au cours de la période sous revue l'Europe est devenue membre à part entière du club des grandes puissances spatiales. Peu de personnes auraient pu imaginer il y a dix ans, après les échecs retentissants de la fusée Europa, des résultats aussi satisfaisants. Le pari a été gagné grâce, il faut le dire, à l'obstination de certains pays et, en tout premier lieu, de la France. Si les rêves sont aujourd'hui réalité, ce type de succès reste précaire, comme en témoignent les heurs et les malheurs qu'a connus la mise au point de la fusée Ariane.

Par ailleurs, les conditions mêmes de l'opération conjointe Euroaméricaine Spacelab, dont on ne saurait mésestimer l'importance, n'en tend pas moins à souligner ce qu'apporte le succès d'Ariane au regard de l'enjeu fondamental qu'est l'indépendance spatiale.

### 1. L'opération Spacelab.

Lancé en 1973, le programme Spacelab fait suite à une proposition américaine de 1970 tendant à proposer aux Européens de participer à la réalisation d'un nouveau système de transport réutilisable, offre qui se limita, en définitive, à la fabrication d'un laboratoire spatial. Il s'est traduit par la réalisation d'un laboratoire intégré à la navette spatiale — dont le coût est supporté à 55 % par la R.F.A. — et à la mise au point conjointe avec les Américains d'une série d'expériences scientifiques, dont un des objectifs majeurs est de préparer la naissance d'une industrie spatiale.

A l'issue du vol qui a donc permis quelque soixante-dix expériences, les responsables américains et européens se félicitaient ouvertement du bon déroulement de l'opération. Tandis que l'administrateur adjoint de la N.A.S.A. déclarait qu'il s'agissait d' « *un fabuleux succès pour la coopération entre les Etats-Unis et l'Europe* ». M. M. Bignier, directeur des transports spatiaux à l'Agence spatiale européenne, soulignait que « *ce vol est une grande première pour l'Europe* ». Affirmant que celui-ci a été marqué par un « *excellent esprit de coopération entre la N.A.S.A. et l'A.S.E.* » et que « *les expériences ont été des succès à 95 %* » (1) ; il a ajouté que « *d'autres missions communes N.A.S.A.-A.S.E. auront lieu au cours des prochains mois, à commencer par un nouveau vol du Spacelab, en novembre 1984* ».

---

(1) L'expérience Faust consistant dans la photographie d'étoiles lointaines, grâce à un télescope monté sur Spacelab, s'est soldée par un échec, la plupart des photos étant voilées pour des causes encore mal élucidées.

Une légère fausse note cependant dans cet ensemble de congratulations mutuelles. L'astronaute ouest-allemand Ulf Merbold, premier non-Américain à avoir participé à une mission de la navette spatiale, a critiqué la N.A.S.A. Celle-ci n'aurait pas désigné assez d'Européens parmi les équipages des futurs vols spatiaux. L'astronaute allemand a même rappelé que l'« *accord initial faisait état de vols spatiaux communs composés d'Américains et d'Européens, non pas d'un Européen et de plusieurs Américains* ». Selon lui, elle devrait permettre aux Européens une meilleure utilisation de Spacelab qui leur a coûté plus d'un milliard de dollars.

Même s'il s'agit d'une opinion personnelle, elle n'en est pas moins significative des difficultés d'une collaboration entre deux partenaires n'ayant pas le même poids technologique.

C'est précisément ce déséquilibre que tend à réduire l'effort européen en matière de lanceurs.

## 2. Le lancement de la septième fusée Ariane.

Lancé en 1973 à l'initiative de la France qui en assure la maîtrise d'œuvre par l'intermédiaire de la S.N.I.A.S. et en finance 65 %, le programme Ariane est aujourd'hui un succès considérable qui témoigne des exceptionnelles capacités technologiques de l'Europe.

Sans doute la mise au point du programme Ariane a-t-elle ménagé un suspense éprouvant pour les Européens, alternant succès et échecs, enthousiasme et inquiétude pour la crédibilité technologique de l'ensemble de l'Europe.

L'Agence spatiale européenne pouvait certes affirmer que l'échec du cinquième tir, en septembre 1982 — qui avait entraîné la perte du satellite de télécommunication maritime M.A.R.E.C.S. — n'avait pas eu de véritables conséquences négatives, puisque le carnet de commande était resté intact jusqu'au sixième lancement réussi de juin 1983.

Il n'en reste pas moins que c'est ce retard pris à la suite de l'échec de 1982 qui a conduit la Compagnie américaine de télécommunication Western-Union à dénoncer son contrat avec la Société Ariespace pour confier le lancement de son satellite Westar à la navette spatiale.

La fiabilité de la fusée Ariane a été confirmée de façon éclatante par la mise sur orbite, le 19 octobre dernier, du septième satellite Intelsat V, justifiant ainsi la confiance que lui a faite l'Organisation internationale de communication par satellite.

Si l'Europe spatiale est donc désormais bien lancée, la partie n'est pas encore gagnée.

D'abord les incidents techniques restent toujours possibles. C'est ainsi que la défectuosité d'un turbo-pompe a eu pour conséquence le report au début de l'année 1984 du huitième satellite Intelsat V.

Ensuite, parce que l'avenir commercial d'Ariane dépend largement des capacités industrielles des Européens à développer une gamme de lanceurs plus diversifiée et plus performante.

La société Arianespace qui s'apprête à gérer commercialement la fusée Ariane à partir de mai 1984 pourra sans doute hériter d'un *carnet de commandes bien rempli*. Avec la commande passée le 22 décembre dernier par les pays scandinaves pour la mise en orbite en 1986 de leur satellite de télédiffusion directe, ce carnet qui s'élève à plus de 6 milliards de francs porte à 27 le nombre de fusées à fabriquer. L'Europe a donc les moyens de réaliser l'*objectif commercial* qu'elle s'est fixé : *occuper 30 % du marché des satellites géostationnaires de télécommunication*.

Mais il lui faut encore pour confirmer l'avantage obtenu et *développer la famille des fusées Ariane* ; c'est à cette seule condition que la fusée européenne sera capable de rivaliser avec les fusées classiques américaines (Titan, Thordelta et Atlas Centaur) et la navette pour les orbites géostationnaires.

Déjà, le lancement du satellite de télécommunication maritime Marecs B 2 — le frère de celui perdu à la suite de l'échec d'Ariane n° 5 — prévu pour le printemps 1984, sera effectué grâce à une version améliorée Ariane 3, capable de placer sur une orbite géostationnaire, soit un satellite de 2,5 tonnes, soit deux satellites de 1,2 tonne. Une version plus évoluée encore, Ariane 4, est en cours de réalisation ; elle devrait permettre de placer sur orbite quatre satellites. D'autres modèles sont à l'étude avec des poussées croissantes résultant de l'amélioration des performances des moteurs existants ou de l'adjonction de fusées d'appoint. Reste donc à préparer dès maintenant une nouvelle génération de lanceurs capables d'obtenir un abaissement sensible du prix du kilogramme en orbite.

Avec un prix très modéré de 27 millions de dollars par lancement, Ariane est actuellement très compétitive et devrait pouvoir emporter une part du marché constituée par la série des satellites Intelsat VI et obtenir la confirmation des dix options fermes prises par diverses firmes britanniques, canadiennes, allemandes, suédoises, italiennes et australiennes.

A la base de l'Europe spatiale, il y a d'abord des capacités technologiques, dont le renforcement repose pour l'essentiel sur l'élargissement de l'assise industrielle du programme Ariane. Le Gouvernement français en est bien conscient. C'est pour cela que le ministre de l'Industrie a chargé M. Lagrange, maître des requêtes au Conseil d'Etat, de préciser de *nouveaux projets de coopération industrielle*, notamment dans les domaines aéronautiques spatiaux.

Mais il y a aussi une volonté politique. A cet égard, il est inquiétant de constater que le Royaume-Uni s'apprête à faire lancer deux nouveaux satellites militaires de télécommunication par la navette spatiale et non par la fusée Ariane.

## B. — LE DÉVELOPPEMENT DES NOUVELLES TECHNOLOGIES

Pour la Commission, l'amélioration de la compétitivité internationale de l'industrie européenne ne relève pas seulement d'un accroissement des efforts nationaux de recherche-développement : il faut, selon elle. « promouvoir le décloisonnement des efforts nationaux publics et privés, proposer des cibles prioritaires pour l'action commune afin d'éviter les gaspillages et les doubles emplois, mettre en contact les équipes de recherche, favoriser la diffusion des connaissances au sein de la Communauté ».

C'est dans cette perspective que la Commission a proposé, à la fin de 1982, un programme-cadre pour la politique communautaire de recherche, programme qui marque un incontestable rééquilibrage de l'effort de la Communauté du secteur nucléaire vers d'autres domaines, plus directement reliés à la compétitivité des entreprises européennes.

La Commission a sélectionné trois champs de recherche qui lui ont paru présenter une importance stratégique pour la maîtrise des technologies avancées : les télécommunications et les biotechnologies ainsi que les technologies de l'information qui ont fait l'objet du programme Esprit. Ainsi qu'on l'a vu lors de l'examen de la préparation du Sommet d'Athènes, son démarrage ne laisse pas de rencontrer des difficultés qui résultent non du contenu même du programme mais de son implication dans le marchandage généralisé auquel donne lieu la crise actuelle.

C'est au cours de l'année 1982 que la Commission a fait paraître les documents de base définissant le contenu du programme Esprit (1).

---

(1) Il s'agissait des documents suivants, respectivement intitulés :

- « Vers un programme stratégique européen de recherche et de développement dans le domaine des technologies de l'information », C.O.M. (1982) 287 final ;
- « Bases d'un programme stratégique européen de recherche et de développement dans le domaine des technologies de l'information : la phase pilote », C.O.M. (1982) 486 final ;
- « Proposition de décision du Conseil concernant une phase préparatoire pour un programme communautaire de la recherche et du développement dans le domaine des technologies de l'information », C.O.M. (1982) 737 final.

Celui-ci a défini cinq domaines : micro-électronique de pointe, technologies du logiciel, traitement avancé de l'information, bureautique, production intégrée par ordinateur.

Deux catégories d'actions sont prévues, les premières de type A concernent les systèmes lourds répondant essentiellement aux besoins des grandes entreprises et organisations ; les secondes de type B sont spécialement destinées à satisfaire les besoins des P.M.E. ou des centres de recherche de dimension relativement limitée.

L'évolution et la sélection des projets se feront en fonction des critères suivants : performances techniques, dimension communautaire, contribution à la stratégie industrielle, impact économique et intérêt commercial des résultats.

Au niveau des ressources, la Commission met l'accent sur deux conditions essentielles : la concentration des ressources humaines et financières ainsi que leur adéquation aux objectifs du programme. Pour le rapporteur de la Commission de l'énergie et de la recherche de l'Assemblée des Communautés, M. Protogène Veronesi : « En dessous de ces seuils critiques, tout espoir de succès serait illusoire et la proposition communautaire ne serait qu'une manifestation pure et simple, mais aussi coûteuse de bonnes intentions. »

Les ressources humaines devraient selon la Commission atteindre près de 2.000 personnes/an ; les ressources financières prévues pour la première phase quinquennale d'exécution requerraient 1,5 million d'ECU, dont la moitié seulement serait à financer sur fonds communautaires. Selon la Commission le principe d'un cofinancement paritaire pourrait se trouver assoupli pour tenir compte de la situation particulière des parties contractantes, petites entreprises ou universités.

Des structures de gestion ont été mises en place en vue d'assurer « l'efficacité des efforts qui seront à consentir : consultations périodiques entre la Communauté et les Etats membres, procédures rapides de mise en œuvre des contrats, création d'un comité consultatif de gestion et de coordination, procédure d'évaluation périodique des résultats ».

Dans un document de juillet 1983, par lequel la Commission soumet au Conseil un projet de décision, il est prévu que le programme soit mis en œuvre pour une *durée de cinq ans* à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1984 et qu'il puisse, le cas échéant, être reconduit pour une deuxième période de cinq ans.

Les modalités d'exécution de ce programme ne laissent pas de soulever un certain nombre de questions que votre Délégation se réserve d'étudier en détail à l'occasion de conclusions ultérieures. Mais elles sont suffisamment complexes pour exiger une minutieuse mise au point et des légitimes questions de la part des gouvernements

nationaux. C'est ce qu'a fait la France à l'automne dernier au point que certains observateurs ont cru pouvoir déceler une volonté française de freinage du programme. L'attitude de la France était tout autre ; il s'agissait simplement de s'assurer de modalités efficaces de contrôle des dépenses. Rien à voir avec l'attitude actuelle de la R.F.A. et du Royaume-Uni, qui, comme on l'a vu dans les développements de ce rapport consacrés à la préparation du Sommet d'Athènes, tendent à bloquer le démarrage pour des raisons tout à fait extérieures au problème de la politique communautaire de soutien aux nouvelles technologies de l'information.

Le problème est en effet ramené à une question de finances globales : il s'agit d'obtenir de la Commission la garantie *a priori* que les ressources ainsi affectées seront dégagées par des économies sur les autres dépenses d'intervention ; cette attitude s'analyse sans doute comme le résultat de la volonté d'insérer le programme dans son contexte mais elle aboutit à faire d'une action sur l'urgence et l'importance de laquelle tout le monde s'accorde, un gage dans un processus paralysant de marchandage généralisé.

M. Gaston Thorn a d'ailleurs déclaré qu' « *il serait indécent que l'un ou l'autre des Etats membres réserve son accord, jusqu'à la conclusion d'un paquet global, pour garder en main un atout de 700 millions d'ECU. Nul n'a le droit de prendre en otage l'avenir industriel de l'Europe pour accroître à la marge son bargaining power* ».

La session ministérielle du 13 décembre a permis de régler l'essentiel des problèmes relatifs à la définition et au mode de gestion du programme. Les autorités françaises ont, semble-t-il, obtenu les garanties qu'elles souhaitaient avoir à cet égard. Reste donc à régler le problème financier. Il devrait figurer soit à l'ordre du jour du Conseil prévu pour le 29 février soit à celui d'un Conseil général plus rapproché.

On peut se féliciter que, désireuse de limiter autant que possible les conséquences défavorables de ce retard, la Commission ait cru bon de faire paraître (*J.O. C.E. C/355* du 30 décembre 1983) un préavis permettant aux entreprises de prendre connaissance des conditions de leur participation au programme Esprit.

### C. — LA CRISE DE L'INDUSTRIE SIDÉRURGIQUE

L'industrie sidérurgique fait depuis longtemps l'objet de mesures de surveillance et d'encadrement au niveau communautaire destinées à contenir les effets sur ce secteur industriel de la crise mondiale : plan Davignon de 1977, déclaration en 1980 de l' « état de crise

manifeste » en application de l'article 58 du traité C.E.C.A., prorogé depuis lors par diverses mesures tendant à en renforcer les effets.

Cependant la brutale détérioration du marché de l'acier que l'on a constatée au second semestre 1983 a conduit la Commission à prendre d'urgence un ensemble de « mesures à court terme ».

Le dispositif comporte principalement les mesures suivantes :

a) *Des prix minima.*

Les prix d'orientation fixés à Elsenieur en novembre 1982 s'étant révélés inopérants, des prix minima seront appliqués, en vertu de l'article 61 du traité C.E.C.A., pour quatre catégories de produits (coils à chaud, tôles à froid, tôles fortes et profilés lourds), représentant environ 40 % de la production d'acier de la Communauté.

Il s'agit de parvenir à un redressement des prix du marché de quelque 100 deutsche Mark par tonne, qui correspond à la différence actuelle entre les prix effectifs et les prix d'orientation.

b) *Un régime de caution.*

L'application des anciens dispositifs s'étant révélée, à maintes reprises, très imparfaite, les entreprises ayant tendance à ne pas respecter les quotas ou les prix imposés, la Commission a prévu un système de caution : les entreprises devront déposer chaque mois auprès des Etats membres une caution de 45 ECU par tonne de produits plats livrés sur le marché communautaire. La caution devra être remboursée le mois suivant si aucune anomalie n'a été constatée de la part de l'entreprise. La Commission estime que cette procédure, qui pourrait par ailleurs provoquer des difficultés de trésorerie chez les entreprises, permettra d'accélérer les procédures de recouvrement des amendes et devra avoir ainsi un effet *dissuasif*.

c) *Un contrôle des règlements commerciaux.*

Afin de s'assurer du respect des prix minima, la Commission a souhaité pouvoir contrôler les *factures* et le montant réel des *encaissements* des entreprises. En concertation avec les entreprises, la Commission mettra en place un système lui permettant de recueillir les informations susceptibles de l'aider à faire respecter les règles communautaire. Le mécanisme devrait être opérationnel à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1984. Il est bien clair que la Commission renforcera ainsi la tutelle qu'elle exerce déjà sur les entreprises sidérurgiques de la Communauté.

d) Des « certificats d'accompagnement ».

La Commission demande en outre au Conseil de donner son avis conforme pour que puissent être instaurés « des certificats d'accompagnement » sur les livraisons de produits sidérurgiques en provenance des pays tiers. Cette mesure, que la Commission avait déjà proposée au Conseil au début de l'année, a pour but d'assurer une meilleure transparence du marché et d'éviter plus facilement les détournements de trafic, les dépassements de contingent et les rabais.

Le Conseil du 29 novembre devait se prononcer sur les propositions de la Commission. En fait, le système des *prix minima obligatoires* n'a pas posé problème puisque, d'après l'article 61 du traité C.E.C.A., il appartient à la Commission de prendre la décision après simple consultation du Conseil. La situation se présentait différemment pour les autres mesures à court terme, notamment l'introduction d'un *certificat d'accompagnement et*, surtout, l'obligation pour les entreprises de déposer une *caution* destinée à recouvrer les sanctions éventuellement prononcées pour garantir le respect des prix et des restrictions quantitatives.

Alors que la Commission considérait, dans un premier temps, le système de la caution, comme une simple mesure de gestion de sa politique sidérurgique, certains Etats membres y voyaient au contraire une mesure non prévue par le traité, et qui devait en conséquence être considérée au regard de l'article 95 du traité C.E.C.A., c'est-à-dire être approuvée à l'unanimité. Selon certains Etats membres, et notamment la R.F.A., il n'existerait même pas de base juridique à l'obligation faite aux entreprises de constituer une caution dans le sens souhaité par la Commission.

Malgré l'accord de principe finalement obtenu le 14 décembre seulement, ce n'est qu'après de longues discussions que le Conseil est parvenu, le 22 décembre, à se mettre d'accord pour accepter les mesures à court terme préconisées par la Commission. Celles-ci sont applicables depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1984 mais leur maintien en vigueur avait été subordonné à la prorogation jusqu'à la fin 1985 du régime des quotas de production.

Encore faut-il souligner que les *positions* se sont révélées *plus divergentes que prévu*. Le principal point d'achoppement avait été le régime du certificat d'accompagnement, notamment en ce qui concerne :

— le lieu de contrôle des certificats : alors que les pays importateurs, et, en particulier, l'Allemagne, souhaitaient un contrôle aux frontières du pays d'importation, les pays à vocation essentiellement exportatrice souhaitaient que ce contrôle soit prévu aux

frontières du pays d'exportation. Finalement, on est parvenu à un système mixte associant les deux types de contrôles ;

— la gamme des produits soumis à certificat : tandis que les produits concernés étaient les seuls visés par le régime de prix minima, la France avait souhaité y voir soumis également les ronds à béton, les laminés marchands ainsi que le fil machine ;

— les sanctions en cas d'éventuelles livraisons dépassant sensiblement les courants traditionnels d'échange : tandis que la délégation allemande souhaite que les sanctions aient un caractère aussi automatique que possible, la Commission appuyée en cela par la plupart des Etats membres préconise un système plus souple aboutissant à la réduction des quotas du contrevenant mais laissant la possibilité d'arrangements volontaires.

En définitive, le Conseil a décidé qu'en cas de perturbation des flux traditionnels, l'Etat intéressé disposera d'un délai de quinze jours pour introduire sa plainte auprès de la Commission : celle-ci, après vérification des faits et audition des intéressés, prend les mesures correctrices nécessaires, c'est-à-dire en particulier qu'elle réduira d'autant les quotas de production de l'entreprise en cause.

Les Dix se sont mis d'accord pour définir les courants traditionnels d'échange sur la base des données correspondant au second semestre 1981 et au premier semestre 1982.

Avant le Conseil prévu pour la fin janvier, la reconduction des quotas jusqu'en 1985 n'était pas acquise dans la mesure où les exigences nouvelles de tel ou tel gouvernement risquaient d'entraîner un nouveau marchandage sur les tonnages. A cet égard, la négociation s'annonçait délicate avec la demande réitérée de l'Italie d'une augmentation de ses quotas de 1,2 million de tonnes.

Malgré ces difficultés, les Dix sont parvenus, lors du Conseil « Acier » du 26 janvier, à un accord sur la prorogation du régime des quotas jusqu'au 31 décembre 1985.

En cas de difficulté, une solution de compromis pourrait être de ne décider la prorogation que pour un an et non pour la fin 1985, date qui correspond également à l'expiration du « code des aides ».

\*  
\*\*

En tout état de cause, la Délégation ne peut que souligner l'importance du maintien de disciplines de marché, à défaut desquelles les mutations en cours se révèlent beaucoup plus pénibles, accroissant encore les risques d'explosion sociale. Comme en témoigne la situation de la sidérurgie française, l'impasse financière — 12 milliards de francs de besoin de financement pour Usinor et Sacilor en 1983 — risque fort de se doubler d'une impasse sociale :

la révision en baisse des objectifs du plan acier de 1982 en vue du rétablissement de la situation financière de ces deux entreprises pourrait exiger la suppression de 26.000 à 35.000 emplois dont on ne voit pas bien, à l'heure actuelle, comment la société française pourrait absorber le choc économique et politique.

## CHAPITRE V

### ENVIRONNEMENT ET CONSOMMATION

Au cours de la période sous revue, la Communauté s'est montrée relativement active dans les domaines de l'environnement et de la consommation.

D'une part, elle a pu, outre la poursuite et l'approfondissement de diverses actions en matière d'environnement, effectuer un bilan relativement satisfaisant de dix années d'application du programme défini en 1973, en vertu duquel le Conseil a adopté près d'une centaine d'actes législatifs.

D'autre part, c'est au cours de cette période qu'a eu lieu le premier conseil concernant la consommation, consacrant ainsi toute l'attention que la Communauté porte à ce domaine.

#### A. — *LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT*

A la fin du deuxième semestre 1983, le Conseil était saisi de divers dossiers particulièrement importants : directive relative aux déchets de mercure et lutte contre la pollution atmosphérique émanant des installations industrielles, surveillance et contrôle des transferts transfrontaliers de déchets dangereux, évaluation des incidences sur l'environnement de certains ouvrages publics ou privés, actions communautaires diverses en faveur de l'environnement, déchets de l'industrie du dioxyde de titane, diminution de la teneur en plomb de l'essence.

Sur proposition de la Présidence, il était également question d'un projet de déclaration commune sur la politique de l'environnement, destiné au Conseil européen d'Athènes. Celui-ci devait, d'ailleurs, tenir compte des problèmes d'environnement dans la déclaration qu'il devait faire en matière de nouvelles politiques. Sur ce dernier point, comme sur les actions spécifiques susmentionnées, le nombre et la complexité des dossiers à traiter était telle, lors du

Conseil environnement du 28 novembre, que celui-ci s'est contenté de renvoyer l'essentiel des problèmes à des groupes de travail.

A l'heure actuelle, après l'échec du Sommet d'Athènes, si quelques dossiers ont pu déboucher comme celui sur les déchets de mercure, la plupart restent en suspens : dans certains cas, et tout particulièrement en ce qui concerne le problème du contrôle des transferts transfrontaliers des déchets dangereux, l'on assiste à une certaine crispation des Etats membres sur leurs positions respectives : telle est la situation pour les textes qui ont trait à la pollution atmosphérique.

### *1. L'adoption de la directive sur les rejets de mercure.*

La directive concernant les valeurs limites et les objectifs de qualité pour les rejets de mercure des secteurs autres que celui de l'électrolyse des chlorures alcalins a pu être adoptée lors du Conseil du 16 décembre. Suite aux travaux réalisés au sein du groupe de travail dont la création avait été décidée par le Conseil du 28 novembre, un accord d'ensemble a été trouvé sur tous les points en suspens. Il s'agit de la quatrième directive d'application de la directive-cadre 76/464/C.E.E. sur la protection des milieux aquatiques contre la pollution causée par certaines substances dangereuses. Elle fait suite à celle du 22 mars 1982 concernant spécifiquement les rejets de mercure résultant de l'électrolyse des chlorures alcalins.

La directive fixe des valeurs limites et détermine des délais pour le respect de ces valeurs, ainsi que les procédures de surveillance à appliquer aux rejets provenant des différentes industries concernées. Parmi celles-ci, l'on peut, notamment, citer les industries utilisant ou fabriquant des catalyseurs mercuriels, celles fabriquant des batteries primaires contenant du mercure, etc.

On peut noter que cette directive oblige les Etats membres à établir des programmes spécifiques pour les rejets de mercure effectués par des sources non industrielles, notamment, les établissements de soins dentaires, les hôpitaux, les laboratoires d'analyse, ainsi que tout autre établissement non industriel utilisant du mercure.

### *2. Les divergences sur le projet de directive Seveso II.*

Les travaux du groupe de travail issu du Conseil du 28 novembre n'ont pas permis aux Dix de se mettre d'accord sur un texte. Ce projet de directive ne semble pas devoir se transformer en projet de règlement, comme cela avait été envisagé à la fin du printemps dernier.

Tandis que la Commission et la plupart des délégations nationales penchent en faveur d'une réglementation garantissant la libre circulation de déchets, d'autres et, en particulier, celle de la R.F.A. plaident pour un système d'autorisation très strict : l'objectif est de limiter ces transferts dans leur ampleur et surveiller étroitement leur exécution. Même si au Parlement européen un certain consensus se dégage au niveau des groupes pour un renforcement très sévère de la réglementation, des *divergences d'intérêt objectives* existent entre les Etats membres : différences entre pays centraux et pays périphériques, clivages entre pays disposant et ne disposant pas d'installations de traitement et de stockage des déchets.

En outre, les délégations française et belge refusent de dissocier la question du régime d'autorisation préalable — notification du transfert transfrontalier de celui de la responsabilité finale du producteur ; les autres délégations estiment, au contraire, que le problème est complexe et dépasse le cadre d'une directive portant spécifiquement sur les déchets.

Les positions se sont encore durcies lors du Conseil environnement du 16 décembre 1983. Les Allemands, soutenus par les Danois, exigent une réglementation plus stricte. En dehors de la procédure de notification proposée par la Commission, il conviendrait, selon eux, d'exiger une autorisation préalable pour les transferts transfrontaliers ; cette autorisation préalable devrait impliquer non seulement les pays de destination mais aussi les pays exportateurs ou les pays de transit.

La République fédérale d'Allemagne — qui dispose depuis 1982 d'une réglementation qui assujettit les importations de déchets dangereux à une autorisation préalable — se refuse en effet à considérer les déchets dangereux comme des marchandises comme les autres, régies par le principe de la libre circulation. Comme cela est le cas pour les transports d'armes de guerre, il convient, selon elle, de faire prévaloir les questions de sécurité sur ceux de l'unité du Marché commun et, dans ces conditions, de permettre à tout Etat membre d'appliquer des réglementations nationales plus strictes que les dispositions communautaires.

Il faut noter que la Commission — soutenue en cela par les Pays-Bas et l'Italie, pays ne disposant guère de lieux de stockage ni d'élimination des déchets dangereux — donne une interprétation différente du projet de directive, dont le dispositif permettrait à tout Etat membre de refuser l'entrée du chargement, par la voie d'un refus de fournir l'accusé de réception de la notification.

En fin de compte, le Conseil est convenu de poursuivre l'examen de cette question et d'en délibérer à nouveau lors de la prochaine session du Conseil environnement pour le 1<sup>er</sup> mars 1984 à Bruxelles.

### 3. *La pollution atmosphérique.*

Les principaux dossiers en cours d'examen ont trait à la pollution atmosphérique dans le cadre, notamment, de la *lutte contre les pluies acides*.

Cette question de la pollution atmosphérique causée par le phénomène des pluies acides a fait l'objet d'une communication de la Commission de juin 1983.

Les causes des dommages occasionnés aux bois, monuments et surtout aux forêts par ce type de pollution ne sont pas encore entièrement explicitées d'un point de vue scientifique mais il semble acquis qu'elles tiennent essentiellement à la présence dans l'atmosphère d'oxydes de soufre ou d'azote, et d'oxydants photochimiques provenant des installations industrielles ainsi que des gaz d'échappement des véhicules à moteur.

Bien que cette question ait fait l'objet de plusieurs textes communautaires — directive de 1975 sur la limitation de la teneur en soufre dans le gas-oil, directive de 1980 sur l'anhydride sulfuré et les particules en suspension — il appert que les normes édictées sont insuffisantes.

En ce qui concerne la teneur en plomb de l'essence, le Conseil environnement de la fin novembre s'est contenté de prendre acte d'une déclaration de la Commission et de confirmer sa décision de procédure du mois de juin 1983, invitant la Commission à faire des propositions appropriées pour le mois d'avril 1984. Le désaccord persiste entre les délégations allemande, française et néerlandaise favorables à une élimination aussi rapide que possible du plomb, et celle de la France et de la Belgique, moins pressées parce que sensibles au coût d'une telle mesure. Il a été à l'origine de l'incapacité du Conseil à arrêter une déclaration commune en vue du Sommet d'Athènes.

De même, lors de la session du Conseil du mois de décembre, l'on pouvait relever un nombre non négligeable de divergences au sujet de la directive sur la pollution atmosphérique en provenance des installations industrielles.

Il s'agit, notamment, de se mettre d'accord sur la notion de dispositif « économiquement réalisable » utilisée pour définir les conditions auxquelles pourraient être assorties les autorisations préalables d'ouverture de type d'installation.

La proposition de règlement sur les actions communautaires pour l'environnement, qui vise à favoriser le développement de technologies propres, ne recueille pas non plus l'adhésion des délégations allemande, britannique et française qui trouvent la dota-

tion financière proposée par la Commission — 27,5 millions d'ECU — sur trois ans trop élevée. La France pourrait accepter 15 millions d'ECU à la condition que la répartition entre les actions soit différente.

La discussion de ces deux derniers textes a également été renvoyée au Conseil prévu pour le 1<sup>er</sup> mars 1984.



Ainsi, si les points de vue se rapprochent, des dissensions appréciables subsistent entre les Etats membres, dissensions qui trouvent manifestement leur fondement dans les différences de situation objective, vis-à-vis tant des risques de pollution que de l'enjeu industriel qui est sous-jacent aux mesures de protection de l'environnement.

## B. — LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS

Le 12 décembre 1983, un nouveau conseil spécialisé est né : le Conseil consommateur. Cette innovation institutionnelle consacre l'intérêt croissant que la Communauté porte aux problèmes de la consommation. Elle devrait s'accompagner d'une accélération de l'examen des dossiers en cours, dont les deux principaux, concernant le système communautaire d'information rapide sur les produits dangereux et la directive sur l'indication des prix des produits non alimentaires, ont sensiblement progressé.

### 1. *Le système communautaire d'information rapide sur les produits dangereux.*

Le premier résultat tangible du Conseil consommateur est la décision d'instaurer un « système communautaire d'échange rapide d'information sur les dangers découlant de l'utilisation des produits de consommation ». Le principe en étant acquis, la décision pourra être notifiée aux Etats membres au début 1984. A compter de cette notification, les Etats membres ont douze mois pour désigner les autorités nationales chargées de participer au système. Celui-ci serait organisé de la façon suivante : les Etats membres sont d'abord tenus d'informer la Commission des mesures qu'ils pourraient prendre concernant la vente ou la commercialisation d'un produit pour des raisons tenant à la santé ou à la sécurité des consommateurs. La Commission doit communiquer sans délai les informations reçues.

Il faut souligner, d'une part, que tous les produits à usage non exclusivement professionnels sont couverts par le système, y compris donc les produits alimentaires, d'autre part, que les professionnels doivent en principe être consultés préalablement à toute transmission d'information. Un comité consultatif, comprenant des représentants des Etats membres, sera chargé de suivre le fonctionnement du système qui, par ailleurs, devra faire l'objet d'un rapport de la Commission et d'une nouvelle décision du Conseil trois années après sa mise en place.

Ce dispositif est le résultat d'un compromis dont l'application pourrait soulever quelques difficultés, et qui suscite déjà certaines critiques, notamment de la part des consommateurs.

Outre les problèmes que pose le choix d'une classification des produits et des risques, il en est d'autres encore plus délicats qui résultent de l'*hétérogénéité des législations nationales* et de l'éventuelle tentation pour les gouvernements de ne pas nuire à la compétitivité de l'industrie nationale.

Certains soulignent également deux lacunes importantes :

- l'évaluation des dangers découlant de l'usage des produits de consommation reste une affaire purement nationale. Les Etats restent libres de prendre toutes les mesures nationales qui leur paraîtraient s'imposer et, notamment, d'interdire leur territoire aux produits qu'ils jugeraient dangereux. Il y a là incontestablement une menace pour la libre circulation des produits, qui ne pourrait disparaître qu'avec la définition de principes communs en matière de sécurité des consommateurs ;

- les produits dangereux exportés vers les pays tiers ne sont pas visés ; les pays du tiers monde pourraient donc, le cas échéant, pâtir d'un tel vide juridique.

Pour leur part, les consommateurs, regroupés au sein du B.E.U.C., le Bureau européen des consommateurs, ne ménagent pas leurs critiques ; ils regrettent tout particulièrement qu'il n'y ait pas de règles communes sur le retrait des produits — qui relèvent des législations nationales — et que les associations de consommateurs, pourtant bien placées, ne soient pas associées à la gestion du système.

## *2. La proposition de directive sur l'indication des prix des produits non alimentaires.*

Deux jours après le premier Conseil consommateur, la Commission a approuvé une nouvelle proposition de directive relative à l'indication des prix des produits non alimentaires. Une telle direc-

tive comblerait une lacune importante car seules jusqu'à présent les denrées alimentaires font l'objet d'une législation communautaire en la matière.

Le principe retenu est celui de l'indication du prix à l'unité de mesure ; mais afin que cette obligation nouvelle ne se répercute pas négativement au niveau des prix de détail, il est prévu des modalités de marquage variées.

Le champ d'application de la directive serait assez vaste : l'obligation d'indication du prix de vente, le cas échéant à l'unité de mesure, est valable sur les lieux de vente et pour les publicités ou les catalogues.

Certaines catégories de produits sont exemptées de l'obligation d'indication du prix à l'unité de mesure, tels par exemple les produits préemballés en quantités préétablies, normalisées au niveau communautaire, les produits vendus à la pièce, les produits cosmétiques ou les spécialités pharmaceutiques.

De telles dispositions sont de nature à accroître la transparence des marchés sur l'espace économique communautaire ainsi qu'à contrecarrer certaines pratiques commerciales déloyales.

### 3. *Les autres dossiers en instance.*

Un certain nombre de sujets ne sont pas encore mûrs pour une décision.

En matière de *publicité trompeuse et déloyale*, les discussions portent, à l'heure actuelle, sur le champ d'application de la directive proposée qui n'est pas conçu de façon identique par tous les pays membres : c'est ainsi que les Britanniques préfèrent maintenir leur régime de recours non juridictionnel. L'on sait, par ailleurs, déjà que la Commission préconise un règlement communautaire sur la publicité, afin, notamment, d'adapter les réglementations nationales à la situation nouvelle créée par la télédiffusion par satellite.

Peu de progrès ont été enregistrés en ce qui concerne les *ventes à domicile*, question sur laquelle pourtant il semble exister un large consensus, et la *responsabilité du fait des produits défectueux* : sur ce dernier point, le Conseil a invité les représentants permanents à chercher un nouveau compromis global, notamment sur la question d'une limite à la responsabilité financière des fabricants.

En définitive, si la tenue de ce premier Conseil consommateur a permis à la Communauté et aux Etats membres de bien marquer l'importance qu'elle attache aux questions de consommation, cela n'en a pas fait disparaître toutes les sources de frottement, voire de

blocage, qui entravent la poursuite d'une harmonisation des politiques nationales de protection des consommateurs : il existe encore bien des divergences sur la hiérarchie des priorités et, en particulier, sur les arbitrages à faire entre l'intérêt des consommateurs et les impératifs économiques liés à la libre circulation des produits et au fonctionnement régulier des entreprises.

## SECTION II

### LES RELATIONS EXTÉRIEURES

A l'issue du Sommet d'Athènes, la présidence grecque avait estimé que le Conseil européen n'était pas en mesure de prendre de position commune en matière de politique étrangère.

M. Claude Cheysson, parlant le 16 janvier devant l'Assemblée, au nom du Conseil des Communautés, a, lui aussi, reconnu qu'il fallait regarder la réalité en face, c'est-à-dire renoncer à des « textes vagues où l'on balance entre des jugements opposés » et ne pas donner de conseils à l'extérieur, lorsqu'on n'arrive pas à régler ses problèmes internes.

Cette nécessaire modestie ne doit pas cependant signifier l'effacement de l'Europe de la scène internationale. En particulier, les affaires économiques mondiales — qui seront seules évoquées ici — doivent être l'occasion de poursuivre un dialogue actif avec les pays en voie de développement comme avec les pays industrialisés :

— avec les uns, il s'agit tant de promouvoir l'établissement de relations Nord-Sud plus équilibrées que d'approfondir les rapports privilégiés et exemplaires qui nous lient aux pays A.C.P. ;

— avec les autres, il est essentiel pour les pays européens de faire preuve de cohésion aussi bien dans le règlement des contentieux que dans la définition de nouvelles règles du jeu commerciales et monétaires internationales.

## CHAPITRE PREMIER

### LES RELATIONS AVEC LES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT

Après l'échec de la sixième C.N.U.C.E.D. qui s'est tenue à Belgrade en juin 1983 et alors que persiste la crise de l'Association internationale pour le développement, les relations Nord-Sud traversent aujourd'hui une passe difficile. En porte également témoignage le climat plutôt tendu qui préside à l'« ouverture officielle des négociations sur le renouvellement de la Convention de Lomé ».

Cependant, malgré cette relative dramatisation des relations A.C.P.-C.E.E. que l'on pourrait sans doute, pour emprunter une expression militaire à la mode, qualifier de « gesticulations », on n'en a pas moins poursuivi le processus continu d'adaptation et de gestion des instruments de la coopération.

#### A. — *LE RENOUVELLEMENT DE LA CONVENTION DE LOMÉ*

C'est le 19 septembre 1983 que les Dix ont fixé définitivement le mandat de négociation de la Commission pour le renouvellement du cadre contractuel qui liera la Communauté à soixante-cinq pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

##### 1. *Le mandat de négociation de la Commission.*

Ce mandat tient largement compte du *mémoire* de la Commission, présenté par M. E. Pisani — au sujet duquel la Délégation a adopté des conclusions sur le rapport de M. R. Pontillon (1) — mais sans aller jusqu'à retenir certaines suggestions particulièrement audacieuses relatives notamment à la fixation d'objectifs financiers quantitatifs globaux ou à la signature d'une convention-cadre à durée indéterminée.

Cela dit, ce mandat retient l'essentiel des autres orientations dégagées par le *mémoire* et, en particulier, celle qui consiste à ne plus financer de simples projets mais à chercher à instaurer une coopération globale tendant à favoriser un *développement*

---

(1) Cf. n° 487 (1982-1985), t. II, p. 109.

*plus autonome* des pays A.C.P. En conséquence, la C.E.E. s'efforcera d'engager un dialogue sur les politiques de développement des pays bénéficiaires plutôt que de pratiquer une aide au coup par coup pour des projets ponctuels. En outre, les Dix souhaitent que la nouvelle convention fasse mention du respect des droits de l'Homme, tels qu'ils figurent dans la Déclaration universelle de l'O.N.U. ou dans celles de l'O.U.A. ou de la Convention européenne.

Cette dernière indication renvoie directement à ce qui constitue un des éléments fondamentaux de la position de l'Assemblée des Communautés à l'égard du renouvellement de la Convention.

## 2. *La position de l'Assemblée des Communautés.*

Le 16 septembre précédent, en effet, celle-ci avait défini les grands principes qui devraient selon elle dicter l'attitude de la Communauté. Elle lui recommande notamment :

- d'accroître ses achats dans la zone A.C.P. ;
- de favoriser l'indépendance alimentaire des pays concernés ;
- et d'y encourager la protection de l'environnement trop souvent négligée.

Enfin, sur la proposition de M. G. Israël (D.E.P.), elle a souhaité que le souci du respect des droits de l'Homme soit inclus dans la Convention en rejetant toutefois une proposition tendant à suspendre les droits des pays membres de la zone A.C.P. de la C.E.E. qui se rendraient coupables de la violation de ces droits.

Les négociations se sont officiellement ouvertes, le 6 octobre, à Luxembourg, par une séance solennelle au cours de laquelle les parties ont fait connaître l'esprit et les objectifs qu'ils entendaient faire prévaloir dans la nouvelle Convention.

## 3. *La confrontation d'appréciations divergentes sur le bilan et les perspectives de l'association A.C.P.-C.E.E.*

M. E. Pisani s'est voulu rassurant : « *cette négociation* — a-t-il affirmé d'emblée — *sera une véritable négociation entre des partenaires égaux et libres de leurs engagements* ». Il a rappelé qu'il y avait là une occasion exceptionnelle pour les Etats A.C.P. de négocier avec les pays de la C.E.E. « *un ordre économique interrégional fondé sur la durée, la prévisibilité et la neutralité* ». Le caractère exemplaire de ce pacte — dont le mot d'ordre serait essentiellement « *tout pour le développement* » — tient non pas à l'ampleur des moyens financiers qu'il tend à transférer mais au fait qu'il résulte d'une négociation prenant en compte l'unité du groupe A.C.P. et sa permanence.

Dans cette perspective, le dialogue sur les politiques qu'il propose est non une manière de « *changer l'identité du décideur* » mais un « *processus prédécisionnel indispensable* » dont l'objectif est d'améliorer « *l'articulation de la politique nationale et régionale avec les aides sur lesquelles cette politique prend appui* ».

La nouvelle Convention devrait permettre, selon M. E. Pisani, de faire bien plus dans le sens de l'intérêt mutuel, en particulier dans les domaines de la pêche, de l'énergie et des mines. A cet égard, le Sysmin existe certes mais il a plus été « *un instrument anti-crise qu'un outil de développement* ».

L'enveloppe financière doit, pour M. E. Pisani, tenir compte de la situation de l'Europe « *telle qu'elle est* » mais aussi telle qu'« *elle ambitionne d'être dans les cinq ou dix ans à venir* ». Le problème important est alors d'améliorer l'efficacité des instruments financiers en essayant d'inventer avec les pays A.C.P. les procédures qui tiennent compte de leurs réalités administratives. En ce qui concerne la question de la cogestion, il a indiqué qu'il faut prendre en considération les risques que comporterait un système où « *les Etats A.C.P. pourraient apparaître comme les censeurs les uns des autres* ».

En ce qui concerne les produits de base, M. E. Pisani a déclaré qu'on ne peut pas établir un système de prix garantis : « *un accord sucre généralisé est inimaginable* ». Pour lui la vraie cause des difficultés du Stabex n'est pas l'insuffisance des fonds mais le déclin de l'appareil productif des pays A.C.P.

L'Europe ne peut pas refuser de prendre en compte le problème de la dette des Etats A.C.P.

Quant au président du Conseil, M. Haralambopoulos, *il a lui aussi évoqué les priorités de la nouvelle Convention pour la Communauté :*

— une efficacité accrue de l'aide : les programmes d'appui aux politiques sectorielles devraient faire l'objet d'un « *échange d'engagements* » entre la Communauté et le pays concerné ; il devrait être plus tenu compte de son impact social et culturel ainsi que des problèmes de maintenance ;

— la reconduction d'ensemble du régime des échanges mais en mettant davantage l'accent sur la promotion des échanges intra-A.C.P. ;

— le maintien de la vocation agricole du Stabex mais avec quelques infléchissements dans sa gestion : faire dépendre le versement d'un diagnostic sur l'origine de la perte et sur les moyens d'y remédier, accroître la rapidité des versements mais également l'efficacité des procédures de vérification de l'emploi des fonds ; la question de la dotation ne serait abordée que plus tard ;

— orientation de la coopération agricole vers l'approvisionnement et la coopération industrielle vers les P.M.E. et les marchés intérieurs ou régionaux ;

— conclusion d'accords de pêche dans des conditions mutuellement satisfaisantes.

De son côté, le *président du groupe A.C.P., M. Archibald Mogwe, ministre des Affaires étrangères du Botswana, s'est montré particulièrement sévère avec la Communauté, dont l'effort est jugé nettement insuffisant.*

Evoquant la détérioration relative de la situation économique des pays A.C.P. le porte-parole des pays A.C.P. a eu des mots assez durs pour la Communauté : « *Nos relations privilégiées avec la C.E.E. se sont aussi détériorées — a-t-il notamment déclaré — sur le marché européen où les pays A.C.P. sont censés bénéficier de conditions préférentielles, leur part dans les importations et les exportations de la C.E.E. a chuté de façon significative depuis 1975 par rapport au reste du tiers monde...* ». En conséquence de quoi, il demande à la C.E.E. d'« *ajuster son économie pour laisser un espace à l'expansion des pays A.C.P.* ».

Rappelant le principe du respect de la souveraineté mutuelle des parties, M. Mogwe a précisé quelles étaient les *priorités de la nouvelle Convention pour les pays A.C.P.* :

— le développement de l'agriculture, l'autosuffisance et la sécurité alimentaire ;

— le développement des ressources naturelles des pays A.C.P. par des investissements communautaires accrus ;

— des accords commerciaux de nature à améliorer la position des produits A.C.P. sur les marchés européens ;

— l'allègement du fardeau de la dette des pays les plus touchés. « *Lomé n'a pas réussi, aucun des soixante-trois Etats A.C.P. n'a été capable d'émerger comme un pays en voie d'industrialisation* » a conclu le président des A.C.P.

#### 4. *L'organisation des négociations.*

En ce qui concerne le déroulement et l'organisation des négociations, les deux partenaires sont convenus de la nécessité de négocier à un rythme particulièrement serré : selon la Commission, l'essentiel de la future Convention devrait être déterminé pour l'été en vue d'une signature à l'automne 1984.

C'est ainsi qu'il a été décidé d'instituer immédiatement un *groupe central de négociations*, chargé de définir les priorités et

de créer des « *groupes de négociation appropriés* » d'une taille la plus restreinte possible. Ce groupe serait composé d'un côté, pour la Communauté de onze membres de la Commission et, de l'autre, de douze représentants des Etats A.C.P., ceux des Etats membres de la C.E.E. n'ayant que le statut d'observateur.

5. *Les premières divergences concernant le dialogue sur les politiques et la référence aux droits de l'Homme.*

Lors de la seconde phase de la négociation programmée pour le mois de décembre, les divergences entre les partenaires parurent se cristalliser sur la question du dialogue sur les politiques.

Bien que M. Haralambopoulos ait précédemment tenu à réaffirmer le principe de la pleine égalité des partenaires et que c'était aux pays A.C.P. qu'il appartient de déterminer en toute souveraineté leurs stratégies de développement et leurs priorités, les Etats A.C.P. continuent par la voix du président du Comité des ambassadeurs de refuser énergiquement ce qu'ils considèrent comme une ingérence intolérable dans leurs affaires intérieures.

Ce débat éclipse les premiers contacts qui eurent lieu fin décembre sur les problèmes agricoles et culturels. Sur ce dernier sujet, il faut mentionner le caractère non dépourvu d'ambition des demandes des pays A.C.P. :

— insertion de la dimension culturelle dans tous les chapitres de la coopération : la coopération culturelle ne devrait pas être une pièce rajoutée, mais être intégrée dans tous les domaines ;

— engagements précis des Dix à garantir aux étudiants et travailleurs A.C.P. qui se trouvent légalement dans les Etats membres de la C.E.E., l'égalité d'accès à l'enseignement, des frais de scolarité et des prestations sociales ;

— restitution des biens culturels dont les Etats A.C.P. ont été spoliés : ce qui signifie inventaire de ces biens, en recherchant même dans les réserves des musées, et aussi contribution de la C.E.E. à l'œuvre de collecte des traditions des pays A.C.P. de façon à permettre une meilleure compréhension et à enrichir l'échange entre les deux groupes de partenaires.

Au début du mois de janvier, on ne pouvait que faire preuve d'un certain pessimisme, même en tenant compte de la part de dramatisation que comporte inévitablement ce genre de négociation.

Ainsi, le *secrétaire général des pays A.C.P.*, M. T. Okelo-Odongo, a-t-il pu affirmer que *la signature de la nouvelle Convention nécessiterait un « miracle »*. Selon lui, les positions des uns et des autres sont très éloignées.

D'une part, il a estimé que le dialogue sur les politiques « violerait au moins deux principes de base de la convention actuelle, à savoir l'égalité des partenaires et leur souveraineté. Il ajouterait, par ailleurs, un élément indésirable : la conditionnalité de l'octroi et de la réception de l'aide. »

Quant à l'autre sujet de discorde, la référence aux droits de l'Homme, il a conduit M. Okelo-Odongo à déclarer que les pays A.C.P. n'ont pas de leçon à recevoir en ce qui concerne la « dignité humaine » et que l'« interprétation européenne des droits de l'Homme est confiné. des connotations civiques et politiques ».

De son côté, la Délégation de la C.E.E. répliquait, le 10 janvier, par un communiqué de presse réfutant les « grossières accusations » de M. Okelo-Odongo. Celui-ci réaffirme que « la base de la coopération entre la C.E.E. et les pays A.C.P. n'est ni l'ingérence dans leurs politiques, ni la discrimination en fonction de leur système politique ».

Evoquant le pessimisme du secrétaire général, la Délégation a fait savoir qu'elle ne partageait pas ce point de vue et que « la préparation des précédentes Conventions a toujours été aussi difficile ».

## B. — LA GESTION DES INSTRUMENTS DE COOPÉRATION

Parallèlement à cette négociation difficile la Communauté a continué de gérer certains instruments essentiels de coopération, notamment dans les domaines suivants : préférences généralisées, matières premières et aide alimentaire.

### 1. Les préférences tarifaires généralisées.

Le 20 juillet, la Commission a transmis au Conseil ses propositions en matière de préférences tarifaires généralisées, sur la base des orientations définies par celui-ci en décembre 1980, lorsqu'il a approuvé le renouvellement du système pour une nouvelle période de dix ans (1981-1990) et précisé un cadre plus détaillé pour la période allant jusqu'en 1985.

En ce qui concerne les produits industriels, la Commission a fait passer quatre produits — montures de brosses, éléments de machines à coudre, fils et câbles pour l'électricité et voitures automobiles — de la liste A des produits sensibles à la liste B des produits non sensibles. En revanche, une série d'autres produits comme la vaisselle, le carbonate de sodium appartenant à la liste A font l'objet d'un contrôle plus strict. La Commission a estimé qu'il fallait rester très prudent pour le relèvement des quotas aux plafonds applicables à certains

produits sensibles (produits C.E.C.A., chaussures, pétrochimie, verre, porcelaine et montre) environ 10 % pour les plafonds et 15 % pour les contingents.

Dans le cas particulier des produits textiles, la Commission a proposé de substituer l'année 1981 à celle de 1977 pour la base de calcul des parts garanties des produits soumis à l'A.M.F. Aucun relèvement n'est envisagé pour les trois fournisseurs dominants, Hong-Kong, Corée du Sud et Macao.

Pour les produits agricoles, l'alignement du régime des pays les moins avancés sur celui des pays A.C.P. est confirmé pour tous les produits non soumis à prélèvement. Pour tous les autres bénéficiaires, la marge préférentielle est améliorée pour 58 produits.

La liste des pays bénéficiaires atteint désormais 127 pays.

## 2. *Le Stabex et les matières premières.*

Dans le précédent rapport, la Délégation a déjà rendu compte des difficultés financières du système Stabex ainsi que des divergences auxquelles elles avaient donné lieu lors des Conseils Stabex de mai 1983.

On estimait généralement à l'automne 1983 que le total des transferts annuels au titre de l'exercice 1982 restera à l'intérieur des dotations financières prévues pour l'année, soit près de 112 millions d'ECU.

Alors que la mise en œuvre du fonds commun pour les produits de base ne semble toujours pas devoir se faire dans un avenir proche, des progrès ont été enregistrés pour certains produits particuliers : bois tropicaux, dont le commerce international est évalué à 7 milliards de dollars, pour lequel un accord est ouvert à la signature depuis le début 1984, cacao, produit pour lequel on assiste à un certain rapprochement des points de vue sur les mécanismes de l'accord qui vient à échéance le 30 septembre 1984 ; accord international sur le jute provisoirement entré en vigueur au début 1984.

Il faut mentionner à ce titre une *communication de la Commission* en date du 10 novembre qui examine le cadre et fait le bilan des relations actuelles A.C.P.-C.E.E. *dans le domaine minier*. Il met en valeur l'apport d'un tel secteur au développement des pays A.C.P. et l'intérêt que ceux-ci présentent du point de vue de la sécurité des approvisionnements des pays de la Communauté. Notant un certain ralentissement des investissements en 1982, la Commission a évoqué les modalités suivant lesquelles les pays de la Communauté pourraient favoriser les stratégies minières des Etats A.C.P.

### 3. L'aide alimentaire.

Au cours de la période sous revue, le Conseil a tiré les conséquences du premier débat qu'il avait eu en juin sur la *communication* de la Commission relative à l' « *aide alimentaire au service du développement* », en adoptant une résolution qui définit un certain nombre d'orientations en vue d'une meilleure intégration de cette aide dans le processus de développement des pays bénéficiaires.

Il s'agit en particulier de :

- donner une plus grande flexibilité à l'aide ;
- de l'insérer dans les perspectives globales de développement de ces pays, notamment par la mise au point de programmes pluriannuels ;
- de la concentrer sur les pays et les couches de population les plus défavorisés ;
- de choisir des produits répondant aux besoins des pays bénéficiaires ;
- d'assurer une certaine coordination et un dialogue avec les autres pays donateurs.

L'objectif essentiel de l'action de la Communauté est donc à la fois d'améliorer la sécurité alimentaire des pays bénéficiaires et par une stratégie orientée vers l'autosuffisance de parvenir à ne faire de ce type d'intervention qu'une forme d'aide prioritaire.

Certaines délégations et tout particulièrement la délégation anglaise ont émis des observations sur certaines orientations de la résolution du Conseil. Elle a attiré l'attention sur le fait que l'aide en produits laitiers est particulièrement coûteuse et que sa valeur nutritionnelle est, en outre, inférieure à celle d'autres produits. Elle a critiqué l'idée de programmes pluriannuels qui ne sont acceptables que s'ils ne dépassent pas un pourcentage raisonnable du volume de l'aide communautaire.

Dans le même esprit se situent les premières expériences de soutien aux stratégies alimentaires ; celles-ci concernent actuellement le Mali, le Rwanda, le Kenya et la Zambie. Le 16 novembre, le Conseil a entendu le rapport de la Commission à ce sujet. Certaines délégations auraient souhaité élargir cet appui à d'autres pays : la France évoque le cas du Sénégal et de Madagascar, le Royaume-Uni celui du Bangladesh.

Lors de cette même réunion, le Conseil a pris acte de l'intention de la Commission de faire le nécessaire en vue de décisions à prendre dans le cadre du règlement du Conseil relatif au programme spécial de lutte contre la faim dans le monde.

Sans doute traditionnelle en période de négociation, la tension qui semble actuellement régner entre la Communauté et les pays A.C.P. n'en est pas moins, selon la Délégation, le signe d'un malaise particulièrement grave : elle traduit, au-delà des gesticulations politiques, l'état de crise manifeste dans lequel la crise mondiale a plongé les pays en voie de développement et, tout spécialement, les plus pauvres d'entre eux.

M. Michel Poniatowski, président de la commission du développement de l'Assemblée des Communautés, a, au début du mois de janvier 1984, proposé un plan Marshall pour l'Afrique, rejoignant ainsi l'idée de « New Deal » déjà lancée par M. Claude Cheysson au printemps 1981. Cette convergence plutôt surprenante démontre s'il en était besoin que certaines évidences s'imposent, au-delà des oppositions idéologiques, de par la force même des faits : les pays les moins avancés risquent de s'enfoncer irrémédiablement, sous l'effet de la crise, dans un processus de non-développement.

Malgré ses propres difficultés, l'Europe se doit de réagir. Trop de différences existent entre l'Europe dévastée de l'après-guerre mais riche de savoir, de volonté et d'espoir, et les pays sous-développés, africains notamment, que le défaut de passé industriel comme le manque de personnel qualifié empêcheraient d'absorber une aide trop massive.

Reste que l'idée est généreuse et peut inspirer ceux qui sont actuellement responsables de la politique communautaire de développement, dans cette période cruciale des relations entre l'Europe et les pays A.C.P.

Il faut souligner avec M. Cheysson, parlant le 18 janvier 1984 devant l'Assemblée des Communautés, en tant que président en exercice du Conseil, que l'esprit de dialogue prévale dans cette négociation, notamment à l'occasion des trois réunions ministérielles C.E.E.-A.C.P. qui doivent donner à la négociation l'impulsion politique indispensable : il faut que la Convention soit signée dans des délais permettant une ratification avant le 1<sup>er</sup> mars 1985, date d'expiration de Lomé II. « *C'est une grande responsabilité* » a-t-il ajouté, « *nous en sommes conscients* ».

Cette intervention présentant le programme de la présidence française est aussi l'occasion de rappeler en dernier lieu que la politique communautaire de développement ne saurait se limiter aux seules relations avec les pays A.C.P.

*« Même si la négociation avec les A.C.P. domine l'activité communautaire en matière de développement, la Présidence entend poursuivre la promotion de la coopération avec d'autres régions ou pays dont les besoins sont urgents. A cet égard, les relations avec les pays d'Amérique centrale et les pays les moins avancés doivent être renforcées. »*

*« Concernant plus particulièrement l'Amérique centrale, ai-je besoin de rappeler les préoccupations qu'inspire la situation dramatique de cette zone et ses répercussions éventuelles sur le plan régional et même sur le plan mondial ? Une action communautaire en faveur du groupe centraméricain serait, d'après nous, un élément positif favorable à la stabilité et à l'apaisement dans cette région.*

*« S'agissant du dialogue Nord-Sud, je rappellerai que la Communauté, depuis son origine, a joué dans les différentes enceintes compétentes (Conférence sur la coopération économique internationale, Nations unies) un rôle actif et positif : elle souhaite continuer et encourager ce dialogue. Un domaine particulier mérite l'attention, celui des matières premières, dont dépendent les trois cinquièmes des ressources d'exportation des pays en développement. Il faut assurer la mise en place effective du Fonds commun pour suivre les efforts en vue de la négociation ou de la renégociation d'accords de produits et je pense en particulier aux réunions qui auront lieu dès cette année sur le sucre, le cacao, le caoutchouc.*

*« Dans le domaine financier, le renforcement de la coopération financière, notamment dans le cadre de l'A.I.D., constitue un objectif prioritaire. Il faut que les Etats membres de la Communauté puissent contribuer de façon convaincante à la définition maintenant urgente du montant de la septième reconstitution. »*

## CHAPITRE II

### LES RELATIONS COMMERCIALES AVEC LES PAYS INDUSTRIALISÉS

Par-delà la multiplication incantatoire de déclarations exorcisant les tentations protectionnistes, les relations entre pays industrialisés restent marquées par la permanence de conflits commerciaux, qui n'en finissent pas de se régler.

De fait, les contentieux que la C.E.E. connaît avec les Etats-Unis et le Japon renaissent inlassablement de leurs cendres : on les croit réglés, on cesse d'échanger des menaces de guerre commerciale, pour constater, peu de temps après, que, les mêmes causes produisant les mêmes effets, ils tendent à réapparaître sous une forme à peine différente. Ainsi, alors que l'on pouvait faire état d'une certaine atténuation des conflits lors du précédent rapport, force est de reconnaître, tant en ce qui concerne les Etats-Unis que le Japon, qu'il nous faut parler de persistance, voire de recrudescence des contentieux.

## A. — LA RECRUESCENCE DU CONTENTIEUX ENTRE LA C.E.E. ET LES ÉTATS-UNIS

A la base de ce nouvel accès de tension entre les Etats-Unis et l'Europe, il faut, en premier lieu, citer le facteur objectif que constitue la détérioration très grave que connaît actuellement la balance commerciale américaine, sous l'effet de la surévaluation du dollar et de la reprise de l'activité économique interne.

De fait, pour la première fois depuis 1972, les Etats-Unis vont accuser un léger déficit commercial vis-à-vis de la C.E.E. Cela dit, celui-ci ne compte guère par rapport au déficit global, qui pourrait atteindre 70 milliards de dollars en 1983 (1).

L'apparition — ou la réapparition — de nombreux contentieux ne s'est cependant pas accompagnée des outrances verbales américaines habituelles. Au contraire, le dialogue n'a pas été rompu malgré la multiplication des passes d'armes.

C'est ainsi que, lors de la réunion à haut niveau qui a eu lieu à Bruxelles, dans la première semaine de décembre, a pu avoir lieu un travail fructueux d'éclaircissement, si ce n'est de rapprochement, des positions respectives des deux partenaires sur les multiples points de friction que suscite leur commerce mutuel. A côté des lancinants conflits dans les domaines agricole et sidérurgique, est apparue toute une série de nouveaux problèmes annexes.

### 1. *Les contentieux agricoles.*

Deux catégories de conflits alimentent à l'heure actuelle les contentieux agricoles entre la C.E.E. et les Etats-Unis : d'un côté ceux suscités par des opérations commerciales ponctuelles et qui marquent la volonté des Américains comme des Européens d'accroître ou de conforter leur part du marché mondial et se traduisent par des accusations mutuelles de dumping ; de l'autre, les conflits structurels tenant aux modalités mêmes de l'organisation de la politique agricole commune et à l'adaptation de celle-ci.

Le type même de conflits de la première catégorie concerne certains pays du Maghreb ou du Machrek. C'est en effet dans ces zones que les Etats-Unis ont fait porter l'essentiel de leurs offensives commerciales : selon les dires mêmes du département d'Etat américain, les exportations à destination du Maghreb pourraient atteindre

---

(1) Pour les onze premiers mois de 1983, le taux de couverture de la balance commerciale américaine n'atteint que 73,8 %.

600 millions de dollars en 1984 ; l'augmentation des exportations agricoles vers l'Algérie et le Maroc pourrait respectivement atteindre 40 % et 30 %.

Deux affaires ont été l'occasion de sévères affrontements entre la Communauté et les Etats-Unis.

En premier lieu, la décision américaine, annoncée en janvier 1983, de livrer un million de tonnes de farine à l'Egypte à des conditions de prix et de crédit particulièrement avantageuses avait abouti à l'éviction de fournisseurs européens — et notamment français — traditionnels. La réaction communautaire a été double. Elle a porté l'affaire devant le G.A.T.T. qui l'a examinée en premier lieu en mars 1983 ; elle a décidé à la fin du mois d'octobre d'instituer une restitution spéciale pour l'exportation de 400.000 tonnes de farine à destination de l'Egypte. Cette opération devrait coûter environ 20 millions de francs au budget de la Communauté.

En second lieu, les Américains ont récidivé à la fin du mois de juillet avec l'annonce de la vente à des conditions tout aussi favorables de produits laitiers à l'Egypte : 18.000 tonnes de beurre et 70 tonnes de fromages nets ainsi exportés au détriment des producteurs communautaires.

La Commission a immédiatement réagi en demandant la convocation en session extraordinaire du Conseil international des produits laitiers et en portant plainte devant le G.A.T.T. Elle a souligné qu'il s'agissait là non d'aide alimentaire mais d'une opération commerciale subventionnée, susceptible de mettre en danger la stabilité déjà précaire du marché international des produits laitiers. Réuni fin septembre à Genève, le Conseil international des produits laitiers n'a pu, par suite de l'opposition américaine et égyptienne, adopter une résolution tendant à condamner les ventes des Etats-Unis. Cette réunion a permis néanmoins de montrer que ceux-ci étaient désapprouvés par l'ensemble des grands pays exportateurs de produits laitiers.

Le ton relativement modéré des rencontres à haut niveau du début décembre fait contraste avec les propos plus agressifs tenus au cours des mois précédents, tant à propos des projets de réforme de la P.A.C. que de conflits plus actuels que potentiels comme ceux relatifs aux exportations de farine et de produits laitiers dont on vient de rendre compte.

Les contacts du mois de décembre ont été l'occasion pour les Européens d'informer les Américains de l'état de leurs réflexions sur la *réforme de la politique agricole commune*. Dans la mesure où celle-ci s'accompagnerait d'une *réduction de l'écart entre prix européens et prix mondiaux*, elle irait dans la direction souhaitée par les Américains. Ceux-ci auraient néanmoins voulu obtenir la fixation

d'un calendrier sur cinq ans par exemple pour cet alignement. En dehors de ces problèmes généraux, les discussions ont porté sur deux questions particulièrement délicates : la stabilisation des importations communautaires de produits de substitution de céréales et l'instauration éventuelle d'une taxe sur les matières grasses. Ces deux projets suscitent, bien entendu, l'opposition des Américains qui estiment que les difficultés qu'ils visent à régler devraient trouver « *des solutions en famille, pas au détriment des Etats-Unis* ».

Plus précisément, en ce qui concerne, en premier lieu, *le projet communautaire de stabilisation des importations de produits de substitution des céréales*, le secrétaire d'Etat à l'Agriculture, M. J. Block, fait valoir que son pays avait pris des mesures très strictes mais que dans le secteur laitier par exemple, il n'avait pas pour autant décidé de « limiter ses importations de caséine et de fromage » ; qu'en conséquence, il n'était pas prêt à accepter une telle stabilisation. « *La C.E.E. s'est déjà dotée de barrières importantes ; c'est un mur* » a-t-il conclu.

De son côté, la Commission a souligné l'accroissement considérable des exportations de corn gluten feed qui ont plus que quadruplé entre 1974 et 1982 pour atteindre 3 millions de tonnes ; elle a précisé qu'il n'est pas question pour la C.E.E. d'abroger unilatéralement ses engagements au titre du G.A.T.T. mais que celui-ci prévoit dans son article 18 la possibilité pour un pays d'augmenter un droit de douane à condition d'offrir aux parties concernées les compensations adéquates. A la fin du mois de novembre, M. Baldrige, secrétaire d'Etat au Commerce, avait d'ailleurs déclaré que « *si la Communauté voulait ouvrir des consultations au G.A.T.T. sur les importations de maïs pour l'alimentation animale, les Etats-Unis l'accepteraient* ».

En second lieu, ces contacts ont été l'occasion pour la Commission de proposer l'instauration d'une *taxe non discriminatoire sur les matières grasses*, c'est-à-dire portant aussi bien sur les produits importés que d'origine communautaire. Selon elle, cette taxe est compatible avec l'article 3 du G.A.T.T. et ne doit donc pas faire l'objet de négociations compensatoires. Cela dit, si cette mesure ne lui apparaît pas comme étant à négocier, elle ne voit pas d'obstacles à ce qu'elle soit évoquée à l'occasion des multiples contacts qu'elle entretient avec ses partenaires américains.

La Commission indique que le caractère non discriminatoire de cette taxe résulte, à l'évidence, de ses caractéristiques mêmes : elle ne frapperait d'abord qu'environ 1,7 million de tonnes de soja — sur un total de près de 15 millions de tonnes importé des Etats-Unis — destiné à être transformé en huiles ou en margarines, contre 8 millions de tonnes d'huiles et d'autres matières grasses communautaires. Par son taux modéré, elle n'aurait que des conséquences limitées sur les prix à la consommation — autour de 8 % —

et ne couvrirait qu'une fraction de l'écart entre le prix du beurre et celui de la margarine.

Les débats et discussions auxquels donnent lieu ces projets d'adaptation de la politique agricole commune sont l'occasion pour les responsables américains de souffler alternativement le chaud et le froid. Tandis que les contacts à haut niveau apparaissent plutôt rassurants quant à l'esprit de dialogue des Etats-Unis, d'autres déclarations sont assez inquiétantes.

C'est ainsi que, en novembre, M. J. Block avait averti que si la Communauté s'avisait de plafonner les importations de produits de substitution aux céréales et de créer une taxe sur les matières grasses, les Etats-Unis prendraient les mesures appropriées, tendant notamment à limiter les importations de fromages, de vins et de whisky en provenance de la Communauté. Pour bien confirmer la détermination, l'administration a confirmé, au milieu du mois de décembre, qu'elle préparait une *liste de produits pouvant faire l'objet de représailles*. La délégation de la Communauté a d'ailleurs fait savoir qu'il s'agirait là d' « *un geste précipité de nature à envenimer le débat* ».

Il faut mentionner enfin le fait que le vieux *contentieux sur le vin* pourrait être réglé au printemps malgré les pressions des consommateurs européens qui, par la voix du Bureau européen des consommateurs, ne s'estiment pas suffisamment consultés et les prises de position du Congrès américain défavorable à un accord qui ne garantirait pas une pleine réciprocité sectorielle.

Selon M. Dalsager, « la Communauté a un intérêt vital à garder un accès facile au marché américain qui est *devenu son marché d'exportation le plus important*. La Commission n'a pas permis l'entrée dans la Communauté de vins américains obtenus selon des pratiques de vinification non admises ». La Commission a accepté une seule dérogation « *afin de permettre que certains vins américains obtenus en conformité avec les règles américaines puissent être offerts sur le marché de la Communauté ; les Etats-Unis, en revanche, se sont engagés à supprimer un grand nombre de produits qui jusqu'à présent ont pu être ajoutés au vin* ».

Modérément optimiste, le président du Conseil, M. Claude Cheysson, a reconnu devant le Parlement européen que les relations de l'Europe avec les Etats-Unis ne vont pas sans problèmes, notamment dans la perspective de la réforme de la politique agricole commune et de l'élargissement : « *les aménagements de la politique agricole commune... ainsi que certaines conséquences de l'élargissement éclaireront d'un jour nouveau nos relations avec les Etats-Unis dans le domaine agricole. Une négociation de grande portée et de grande difficulté sera donc nécessaire. Elle a une place déterminante dans la relance de l'élargissement de la Communauté* ».

## 2. *Les contentieux sur l'acier.*

L'accord d'autolimitation des exportations sidérurgiques européennes, accepté par la Communauté en octobre 1982, n'a pas mis fin à la guerre de l'acier. D'abord parce que certaines initiatives américaines risquent d'en compromettre le bon fonctionnement ; ensuite, parce que le nouveau conflit apparu au sujet des aciers spéciaux ne semble pas pouvoir déboucher sur un accord amiable.

Lors de leur rencontre, début novembre, avec le sous-secrétaire d'Etat américain au Commerce extérieur, MM. Haferkamp et Davignon ont pu constater le fonctionnement généralement satisfaisant de l'arrangement d'autolimitation. Ceux-ci ont fait part à leur interlocuteur américain de leurs inquiétudes à la suite de la plainte antidumping déposée par la société américaine Gilmore à l'encontre de certaines importations de tôles plates en provenance de R.F.A. et de Belgique. Ils ont fait valoir que l'arrangement avait précisément pour objet d'exclure la mise en œuvre des instruments prévus par le Trade Act pour les produits qu'il concerne et qu'il prévoit d'ailleurs qu'en cas de nouveaux recours, les clauses d'autolimitation peuvent être suspendues.

L'International Trade Commission a émis des conclusions préables favorables à la société Gilmore en reconnaissant que les importations belges et allemandes incriminées étaient de nature à porter préjudice à l'industrie américaine. Les milieux sidérurgiques belges, tout particulièrement visés, font valoir que la situation résulte de la politique agressive de prix menée aux Etats-Unis par un certain nombre de pays tiers. Ainsi se trouve menacée la « pax siderurgica » que les entreprises n'ont acquise qu'au prix de substantielles réductions de part de marché.

Plus graves encore sont les mesures arrêtées le 20 juillet par les Etats-Unis pour protéger leur industrie des aciers spéciaux. Malgré la situation incontestablement délicate dans laquelle se trouve cette industrie, de telles mesures de protection sont totalement injustifiées. La Communauté estime que le lien n'est pas prouvé entre ces difficultés et les importations et que les mesures nouvelles déjà globalement excessives s'ajoutent parfois à certains droits antidumping existants et ne comportent aucune mesure structurelle. Il ne devrait donc avoir lieu ni à faire application de l'article 19 du G.A.T.T. relatif aux clauses de sauvegarde, ni encore moins lieu à engager un processus tendant à la négociation d'un accord d'autolimitation.

Au début du mois de septembre, l'administration américaine acceptait le principe de l'octroi de compensations conformément à la procédure prévue par l'article 19 du G.A.T.T. ; mais après l'échec fin novembre de la dernière réunion de conciliation, le Conseil géné-

ral du 29 novembre a décidé que la Communauté présenterait sa propre liste de retraits de concessions. Dès la présentation de la liste communautaire, commencera à courir un délai de trente jours à l'expiration duquel les mesures préconisées entreront en application. La liste comprend notamment des produits chimiques et plastiques et des équipements et articles de sport. La Commission a fait savoir que les mesures envisagées ne sont que la stricte application des procédures du G.A.T.T. et ne sauraient être interprétées comme des mesures de guerre commerciale.

### 3. *Les autres contentieux.*

Une série d'autres contentieux relativement secondaires empoisonnent les relations euroaméricaines parmi lesquels on peut citer l'Export Administration Act, l'imposition du bénéfice mondial et les mesures de politique économique générale.

M. Haferkamp a réaffirmé, en réponse à la question écrite n° 917/83, la position de la C.E.E. à l'égard de certaines dispositions du nouvel « Export Administration Act » en préparation aux Etats-Unis. Le point principal concerne, on le sait, l'application extraterritoriale des interdictions d'exportation qui pourraient être décidées par les Etats-Unis ; un premier conflit avait abouti à un compromis provisoire, à propos des restrictions à l'exportation de matériel destiné aux installations pour le gazoduc sibérien, restrictions que les Etats-Unis avaient voulu étendre au matériel fabriqué en Europe sous licence américaine.

En la matière l'attitude de la Commission est la suivante :

*« Par le biais de deux démarches faites conjointement auprès des autorités américaines, respectivement en mars et en avril 1983, la Communauté et ses Etats membres ont exprimé la grande préoccupation que leur causaient certaines stipulations reprises dans le projet de loi introduit au Congrès par l'Administration américaine en vue du renouvellement de l' « Export Administration Act » de 1979. Des préoccupations similaires ont été exprimées par des représentants de la Commission et des Gouvernements et des Etats membres au cours de leurs fréquentes rencontres avec des représentants du Gouvernement américain et du Congrès, et ceci au plus haut niveau.*

*« Ces démarches ont été entreprises dans le but d'influencer autant que faire se peut le débat qui se déroule depuis le début de cette année au Congrès américain en vue d'obtenir que la loi renouvelée soit plus conforme aux principes et aux pratiques communément admis en droit international.*

*« Ces démarches ne sont d'ailleurs pas restées sans effets dans certains milieux du Congrès et de l'industrie qui ont trouvé dans les*

*critiques européennes un soutien utile à leurs propres efforts pour influencer le projet de loi de l'Administration. Ainsi, par exemple, les démarches européennes ont-elles sans doute contribué à l'introduction de la clause sur le respect des contrats déjà conclus (contract sanctity) dans le projet actuel de l'Administration. »*

La Commission continuera de suivre de très près toute évolution de cette question aux Etats-Unis et usera de tous les moyens possibles pour influencer les autorités américaines afin qu'elles tiennent compte des intérêts européens dans la version finale de la loi. A la lumière de cette version finale et de son application pratique, la Commission définira, en coopération avec le Conseil, la politique à suivre pour sauvegarder les intérêts de la Communauté.

La réunion à haut niveau du début novembre n'a permis aucun progrès sur ce point.

La Communauté proteste également contre le nouveau *régime d'imposition dit du bénéfice mondial* — unitary taxation — pratiqué par de plus en plus d'Etats aux Etats-Unis et notamment en Californie. Celui-ci a pour effet que les filiales de multinationales européennes sont taxées non pas — conformément au principe du prix de pleine concurrence — sur la base de leur comptabilité séparée, qui reflète leurs résultats dans une juridiction donnée, mais sur une certaine proportion des bénéfices mondiaux du groupe. Cette proportion est déterminée en appliquant aux chiffres mondiaux de l'entreprise un coefficient qui tient compte de la masse salariale des actifs et du chiffre d'affaires dans l'Etat considéré.

Selon la Communauté européenne, l'imposition du bénéfice mondial dans certains Etats américains est contraire aux usages internationaux selon lesquels une entreprise qui opère dans un pays autre que le pays où elle a son siège principal ne devrait y être taxée que sur les bénéfices de ses activités dans cet autre pays.

Les firmes multinationales font porter l'essentiel de leurs critiques sur les conséquences inéquitables de ce système, qui s'accompagne :

a) D'un risque élevé de double imposition.

C'est inhérent au système. Une partie des bénéfices réalisés ailleurs qu'aux Etats-Unis, qui ont déjà été taxés dans le pays où l'entreprise a son siège principal ou dans le pays où ils ont été réalisés, est taxée une seconde fois aux Etats-Unis. Le cas le plus flagrant d'une telle injustice se présente lorsqu'une filiale dans un Etat américain déclare des pertes, conformément au principe du prix de pleine concurrence, mais est néanmoins taxée sur une certaine proportion des bénéfices mondiaux du groupe. C'est ce qui s'est passé dans l'affaire Shell Petroleum N.V.C. Franchise Tax Board.

b) De coûts administratifs élevés.

Les réglementations des Etats américains imposent une très lourde charge aux entreprises étrangères qui ont des filiales aux Etats-Unis. Les entreprises étrangères qui ont des filiales aux Etats-Unis doivent produire la comptabilité de l'ensemble de leurs opérations dans le monde, établie en dollars, ainsi que de nombreuses informations non financières en langue anglaise. Pour une entreprise qui a des centaines de filiales dans le monde, les coûts et les efforts que nécessite la fourniture de ces informations, éventuellement sous une forme différente dans chaque Etat, représente une lourde charge administrative.

Il est aussi fortement à craindre que certains Etats américains qui ne pratiquent pas actuellement l'imposition du bénéfice mondial soient encouragés à faire à la suite d'une décision récente de la Cour suprême en faveur du système californien. Il existe en outre le danger que la perspective d'accroître leurs recettes fiscales n'incite d'autres pays tiers à appliquer ce système.

La Communauté a fait valoir ses observations auprès du groupe d'études présidé par le secrétaire d'Etat au Trésor, M. D. Regan. Ce groupe a d'ailleurs pris conscience des risques inhérents à un tel système et, notamment, celui de représailles préjudiciables à tous : un membre du Parlement européen, M. M. Welch (conservateur, britannique), auteur de la résolution adoptée par l'Assemblée sur ce sujet, a d'ailleurs estimé que l'absence d'exception légitimerait la suspension des traités relatifs à la double imposition.

Enfin, la réunion à haut niveau de novembre a également comporté des échanges de vues sur les *impacts extérieurs négatifs associés aux politiques économiques nationales*, les Américains s'inquiètent du contenu de nouvelles politiques qu'ils ont tendance à considérer comme des moyens de subvention indirects à l'industrie européenne et de discrimination vis-à-vis des pays tiers ; les Européens continuent de déplorer les effets négatifs des taux d'intérêt et des cours du dollar élevés ainsi que de la persistance d'un déficit budgétaire qui en est la cause principale.



En conclusion, il convient de faire état de certaines convergences entre l'Europe et les Etats-Unis sur l'adaptation des règles du jeu commercial international. Sur le plan multilatéral, il faut mentionner, d'une part, la réalisation d'un compromis sur la question des crédits à l'exportation et, d'autre part, des initiatives convergentes en vue de conforter le libre-échange que ce soit par l'accélération des réductions tarifaires prévues par le Tokyo Round ou

par la perspectives pour 1984 de négociations du G.A.T.T. sur la libéralisation des échanges de services.

Le 13 octobre, à Londres, les Etats-Unis, le Japon et la Communauté sont parvenus à *un accord* sur les taux d'intérêt prévus par le *consensus sur les crédits à l'exportation*.

Jusqu'alors un conflit opposait principalement les Etats-Unis aux Français qui, avec l'appui de l'Italie, voulaient tenir compte d'une relative détente sur les marchés financiers internationaux pour réclamer une réduction de 1 ou 2 % des taux du consensus en faveur notamment des pays les moins nantis. La négociation a été débloquée à la suite des contacts libéraux intervenus en marge de l'assemblée général du F.M.I. qui s'est tenue à Washington en septembre.

L'accord qui limite la réduction entre 0,5 et 0,65 % et cela uniquement au bénéfice des importateurs des pays relativement pauvres ou intermédiaires est en fait très proche du compromis proposé en juillet à l'O.C.D.E. par le président suédois, M. Axel Wallen, du Comité du Crédit à l'exportation de cette organisation mais rejeté alors catégoriquement par la France.

Il prévoit qu'à l'avenir les taux d'intérêt seront révisés automatiquement tous les six mois en fonction de la moyenne des taux d'intérêt pondérés des monnaies constituant les Droits de tirage spéciaux sur le Fonds monétaire international. Cette automaticité évitera ce que le ministre du Commerce extérieur britannique a qualifié « la chicanerie annuelle » entre les principaux exportateurs à laquelle donnait lieu généralement la révision des taux d'intérêt.

Les nouveaux taux d'intérêt minima sont les suivants :

— pour les crédits de deux à cinq ans, 12,15 % — c'est-à-dire pas de changement — pour la catégorie des pays relativement riches ; 10,35 % — au lieu de 10,85 % pour la catégorie II des pays intermédiaires — et 9,5 % — au lieu de 10 % — pour la catégorie III des pays relativement pauvres ;

— pour les crédits de plus de cinq ans, les taux sont maintenus à 12,4 % pour la catégorie I mais abaissés de 11,35 % à 10,7 % pour la catégorie II et de 10 à 9,5 % pour la catégorie III.

Tous les problèmes ne sont pas réglés puisque des controverses subsistent sur les crédits mixtes, la durée du crédit et le montant des versements initiaux.

En guise de transition avec l'examen des relations C.E.E.-Japon, il faut également mentionner les initiatives successives européennes et américaines en vue *d'accélérer les réductions tarifaires du Tokyo round*.

Les procédures sont en cours des deux côtés : aux Etats-Unis le Congrès pourrait se prononcer en février ; dans la Communauté, le Conseil pourrait en faire de même ; la Commission recherche un lien acceptable par tous entre le démantèlement et l'accélération de la croissance économique.

Ces mesures s'inscrivent pour la Communauté dans le cadre des mesures proposées par M. Haferkamp pour lutter contre les tendances protectionnistes et qui comportent également diverses mesures en faveur des pays les moins avancés.

Par ailleurs, M. Tugendhat a annoncé que la Communauté prendra l'initiative d'une *libération progressive des échanges internationaux de services*.

Les engagements commerciaux de la Communauté seraient de toute manière subordonnés à ce que les partenaires souscrivent à des intentions de même nature. Comme l'a affirmé Claude Cheysson devant l'Assemblée des Communautés : « *La Communauté attache une grande importance à une observation complète des engagements pris à l'issue des négociations multilatérales (Tokyo Round), faute de quoi il est illusoire de vouloir s'engager dans une nouvelle phase de négociations.* »

## B. — LES RELATIONS AVEC LE JAPON

Le problème du déséquilibre entre le Japon et la Communauté reste préoccupant malgré l'accord de février 1983 : par cet accord — analysé en détail dans le précédent rapport semestriel — le Japon a accepté d'entrer dans un processus de modération de ses exportations à destination de la Communauté, considérée comme un ensemble. Schématiquement, il comportait, d'une part, des engagements généraux de modération pour certains produits sensibles comme les véhicules utilitaires légers, les chariots élévateurs, les motocyclettes, les appareils haute fidélité et les montres à quartz, ainsi que des engagements d'autolimitation plus précis pour les voitures, les téléviseurs couleurs et les magnétoscopes. L'application de cet accord reste globalement satisfaisant malgré quelques anomalies : montres à quartz, machines outils ou véhicules utilitaires légers.

De fait, lors de la 22<sup>e</sup> consultation à haut niveau qui s'est tenue à Bruxelles au début du mois de juillet, la Commission a persisté à faire part aux Japonais des mêmes inquiétudes. Elle a souhaité que l'effort d'ouverture des marchés se poursuive et que de nouvelles actions soient entreprises par le Japon pour corriger les déséquilibres existants. Elle a estimé que l'accumulation par le

Japon de surplus commerciaux considérables risque de porter préjudice aux relations Europe-Japon.

Le 17 octobre, le Conseil s'est déclaré gravement préoccupé devant la détérioration continue des échanges entre la Communauté et le Japon : le déficit, en augmentation de 8 %, devrait dépasser 10 milliards de dollars en 1983. Notant que les mesures concrètes présentées par les autorités japonaises comme visant à augmenter de façon massive et visible des importations de produits manufacturés au Japon ne s'étaient toujours pas matérialisées, il a décidé qu'il convenait :

- de poursuivre vigoureusement les efforts pour ouvrir le marché japonais ;
- de demander au gouvernement japonais d'adopter des politiques et des stratégies de nature à conduire à un changement marqué relatif aux achats à l'étranger de produits manufacturés et transformés ;
- de continuer à encourager les entreprises de la Communauté pour qu'elles intensifient leurs efforts en vue de vendre et d'investir au Japon.

Le Conseil est convenu en outre d'un certain nombre d'orientations. La majorité des délégations a ainsi approuvé en principe la proposition de la Commission visant à augmenter les droits sur les appareils à lecture laser pour disques audionumériques conformément à l'article 18 du G.A.T.T.

Le Danemark et la R.F.A. ont voté contre au motif que cette décision aurait dû être prise au titre de l'article 28 C.E.E., qui implique l'unanimité. La mesure prévue, qui vise à protéger la firme Philips, consiste à porter de 9,5 % à 19 % en 1984, 1985 et 1986 les droits de douane qui diminueront alors pour revenir au taux de 9,5 % en 1989.

La Communauté propose au Japon la suppression des droits de douane sur les magnétoscopes classiques à bobine.

Dans l'attente de précisions, le Conseil a pris acte des mesures annoncées le 21 octobre par M. Nakasone pour stimuler la demande interne et faciliter les importations de produits étrangers au Japon. Celles-ci feraient suite à divers gestes de bonne volonté comme l'accélération des réductions douanières prévues par le Tokyo Round ou comme l'adoption d'une nouvelle législation visant à simplifier le régime japonais de certification.

Voici les mesures annoncées :

— la stimulation de la demande intérieure par le moyen de réductions d'impôt et la relance de l'investissement public ;

— l'ouverture du marché intérieur par de nouvelles réductions ou suppressions de droits de douane et l'aménagement du système des préférences généralisées. Le Gouvernement s'engage à promouvoir vigoureusement le règlement des litiges ;

— la promotion des importations, notamment par le biais de prêts préférentiels ;

— l'encouragement de l'entrée de capitaux étrangers et à une utilisation accrue du Yen ;

— l'approfondissement de la coopération internationale.

Les Japonais indiquent en outre qu'ils entendent poursuivre leur politique de modération des exportations de produits sensibles.

Pour certains observateurs, cet accord confirme que l'on renonce du côté des producteurs européens à conquérir le marché des magnétoscopes de la Communauté avec le modèle Vidéo 2000, développé par Philips et Grundig, mais qui n'a pas réussi de véritable percée. Si les deux fabricants obtiennent encore cette année une part de marché garantie de 1,3 million d'unités contre 1,2 million en 1983, il faut savoir cependant qu'ils ont déjà annoncé leur intention de fabriquer, parallèlement au Vidéo 2000, des magnétoscopes du type V.H.S., le plus répandu sur le marché.

En définitive, le peu d'effet des déclarations japonaises et des premières mesures sur le déséquilibre commercial incite, pour reprendre l'expression de M. Claude Cheysson devant l'Assemblée, la Communauté à « *suivre, avec la plus extrême vigilance l'évolution de son commerce avec le Japon* ».

\*  
\*\*

En conclusion générale, on peut souligner l'attachement de la Communauté au maintien d'un système d'échanges ouvert, attachement qu'elle manifeste par ses initiatives en faveur du libre-échange et ses réactions modérées aux politiques commerciales parfois agressives de ses partenaires.

A cet égard, il convient de faire mention de la politique que mènera la Communauté vis-à-vis de deux autres puissances économiques importantes que sont les pays de l'A.E.L.E. et du C.A.E.M. Le discours de M. Claude Cheysson devant l'Assemblée illustre parfaitement la détermination française d'approfondir les relations de la Communauté avec ces deux zones :

*« Le 1<sup>er</sup> janvier 1984 a marqué une nouvelle étape dans les relations de la Communauté avec les pays de l'A.E.L.E., puisqu'à cette date ont été effectués les derniers désarmements tarifaires prévus*

*par les accords qui lient la Communauté à chacun d'entre eux. La coopération s'est développée à la satisfaction des deux parties, dans un cadre institutionnel léger et pragmatique que la Communauté est d'accord avec le Conseil ministériel de l'A.E.L.E. pour renforcer. La proposition formulée par la Suède de tenir au printemps de 1984 une réunion ministérielle entre la C.E.E. et l'A.E.L.E. mérite, de ce point de vue, le meilleur accueil.*

*« Dans le cadre, enfin, des relations que la Communauté désire développer avec les pays d'Europe de l'Est, la Présidence attache une importance particulière au souhait exprimé par la Hongrie de renforcer et de structurer ses relations commerciales avec la Communauté. A l'issue d'une première série de conversations, il existe des possibilités d'améliorer concrètement le régime des échanges commerciaux avec ce pays. La Communauté doit rechercher dans un esprit constructif un arrangement mutuellement satisfaisant. »*

Sur ce dernier plan, il faut signaler que la Communauté a décidé, le 21 décembre dernier, de ne pas reconduire en 1984 les restrictions sur certaines importations en provenance de l'U.R.S.S. qu'elle avait appliquées pour manifester sa désapprobation des événements de Pologne.

## CONCLUSION

« Il est évident que c'est seulement dans des conditions de crise et d'échec complet que naît l'impulsion nécessaire à un réexamen fondamental de la progression et de l'avenir de l'Europe » : ces propos de M. Papandréou rendant compte de l'échec d'Athènes devant l'Assemblée des Communautés font écho aux paroles maintes fois citées de Jean Monnet : « l'Europe se fera dans les crises et elle sera la somme des solutions apportées à ces crises ». Mais cette somme peut être positive ou négative. Pour l'instant, elle apparaît largement négative : de crise en crise, de fausses solutions en occasions manquées, l'Europe unie a perdu la cohésion et l'élan de ses débuts.

Conçue comme un ensemble évolutif, la construction européenne s'est peu à peu figée, et crispée dans un immobilisme destructeur. « L'acquis » lui-même — la politique agricole commune et l'union douanière — a souffert de cet immobilisme. Les effets bénéfiques de la politique agricole commune n'ont pas été utilisés à temps pour faire de l'Europe la puissance agricole qu'elle mérite d'être. Les Etats membres n'ont pas trouvé, depuis vingt ans, le moyen d'adapter les instruments et les objectifs de la P.A.C. en fonction des résultats obtenus, de prévenir les atteintes aux principes du Marché commun agricole et leurs conséquences aberrantes sur la répartition des facteurs de production, si bien que l'agriculture européenne se trouve aujourd'hui confrontée à une révision tardive et hâtive dont la Communauté aurait pu, en d'autres temps, s'épargner la nécessité.

L'édification du Marché commun, elle aussi, est largement restée en jachère : l'effet de choc et la dynamique salubre créés par la suppression des barrières douanières n'ont pas été relayés en temps utile par la poursuite de l'intégration juridique et économique et la définition de la stratégie commune qui auraient dû faire de la C.E.E. la première puissance commerciale mondiale.

Incapable de gérer son acquis — c'est-à-dire de le développer — la Communauté s'est aussi trouvée dans l'impossibilité de participer à l'avènement de la « troisième révolution industrielle » qui risque, pour cette raison, d'être la première à se faire sans elle. N'est-il pas paradoxal que, près de trente ans après le Traité de Rome et à la veille du *xxi*<sup>e</sup> siècle, les politiques communes de l'industrie, de la recherche, la coopération entre les entreprises, l'espace industriel européen et la politique sociale soient encore pour l'Europe des « politiques nouvelles » aux contours imprécis et au financement problématique ? Empêtrée dans ses contra-

dictions, l'Europe n'a pu davantage aborder le problème de sa sécurité — c'est-à-dire celui de sa survie et peut-être celui de la paix mondiale. Alors qu'elle rassemble toutes les « grandes puissances » qui de l'antiquité au xx<sup>e</sup> siècle ont fait le destin du monde, elle cherche encore les moyens de se faire entendre sur la scène internationale, et n'est même pas toujours en mesure de répondre à l'attente des peuples et des continents victimes, comme elle, de la bipolarisation.

Tel est pour la Communauté le poids redoutable des « scories du passé » : l'Europe n'apparaît plus comme un grand dessein, mais comme une association à risques et à responsabilité limités, qui s'est refusée les moyens de faire face à la crise, et gère frileusement un acquis menacé.

C'est pourquoi la relance de l'Europe ne peut se limiter à un règlement des conflits agricole et budgétaire, à un replâtrage financier dont l'Europe sortirait une fois encore diminuée. Au-delà d'ajustements nécessaires sans doute, et sans doute trop longtemps différés, la relance exige en fait des Etats membres le même courage, la même détermination et la même imagination dont a fait preuve l'Europe de la « première génération ».

Il apparaît peu vraisemblable — et c'est heureux — que les Etats membres se résignent dans les mois qui viennent à l'éclatement de la Communauté. Mais il ne suffira pas non plus, pour enrayer le processus insensible de décadence qui nous a conduits à l'impasse actuelle, de décider quelques économies, de recourir à de nouveaux expédients, ni même de parvenir à un vague accord sur des « actions nouvelles » représentant le plus petit commun dénominateur des politiques nationales.

Tout cela ne ferait pas une relance, et pourrait au contraire consacrer la désagrégation de l'Europe, si des limitations de dépenses trop drastiques devaient conduire à la renationalisation partielle des politiques existantes, et notamment de la politique agricole commune.

Une véritable relance exige autant, et peut-être davantage, un supplément d'âme qu'une rallonge de crédits. On peut même penser qu'un accord sur l'augmentation des ressources de la Communauté se révélerait en fin de compte inutile si les Dix n'étaient pas déterminés à réaffirmer une solidarité qui est politique autant qu'économique, et à agir en conséquence.

Puissent donc les Etats membres avoir conscience que leur responsabilité historique ne se mesure pas à l'aune d'un demi-point de T.V.A., et qu'il dépend d'eux que l'Europe unie, qui fut l'espoir d'une génération, le symbole et l'instrument de la réconciliation et de la reconstruction d'un continent, ait un avenir digne de son passé.