

N° 62

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 novembre 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^{er} février 1984 et le 30 septembre 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 - Conseils européens de Bruxelles et de Fontainebleau - Consommateurs - Contribution britannique - Coopération au développement - Culture et éducation - Elargissement - Elections européennes - Environnement - Fonds structurels - Industrie - Mandat de Stuttgart - Marché intérieur communautaire - Politique agricole commune - Politique économique - Politiques nouvelles - Politique sociale - Rapports d'information - Relance européenne - Ressources propres communautaires - Système monétaire européen - Transports - Union européenne.

SOMMAIRE

	Pages
Préambule	7
Introduction	9
PREMIÈRE PARTIE : LA NÉGOCIATION SUR LA RELANCE ET LE BILAN DE LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE	13
Introduction	13
<i>Section I. - Les limites du règlement des contentieux</i>	<i>17</i>
Chapitre premier. - <i>La contribution britannique</i>	<i>17</i>
I. - <i>Le mécanisme retenu</i>	<i>18</i>
A. - <i>Principes généraux</i>	<i>18</i>
B. - <i>Le Royaume-Uni</i>	<i>19</i>
II. - <i>Ses limites dans le temps</i>	<i>20</i>
Chapitre II. - <i>L'accord des 30 et 31 mars sur le « paquet » agricole</i>	<i>23</i>
I. - <i>Rationalisation ou amputation : la politique commune est-elle encore une politique?</i>	<i>24</i>
A. - <i>La politique des prix et les décisions de prix de campagne 1984/1985 .</i>	<i>25</i>
1. <i>La baisse des prix en Ecus</i>	<i>25</i>
2. <i>L'impact des mesures connexes</i>	<i>26</i>
B. - <i>La limitation des excédents laitiers et l'instauration des quotas</i>	<i>28</i>
1. <i>Le système de quotas adopté les 30 et 31 mars</i>	<i>29</i>
2. <i>Les modalités d'application du système des quotas et les premiers bilans de la maîtrise de la production</i>	<i>33</i>
C. - <i>Les limites de la restauration des principes de la P.A.C.</i>	<i>37</i>
1. <i>Les insuffisances du compromis sur le démantèlement des M.C.M.</i>	<i>38</i>
2. <i>La préférence communautaire</i>	<i>41</i>
3. <i>La taxation des matières grasses</i>	<i>44</i>
II. - <i>Rationalisation ou renationalisation : la P.A.C. est-elle encore une politique commune?</i>	<i>45</i>
A. - <i>L'absence de vision commune de l'avenir de l'agriculture</i>	<i>46</i>
B. - <i>Les risques de renationalisation des politiques : les conséquences de l'application des quotas laitiers</i>	<i>47</i>
C. - <i>La renationalisation du financement de la politique agricole</i>	<i>48</i>
1. <i>La « compensation » du démantèlement des M.C.M. positifs</i>	<i>49</i>
2. <i>Les mesures d'accompagnement des quotas laitiers</i>	<i>51</i>
3. <i>La substitution d'aides nationales aux aides communautaires</i>	<i>52</i>

	Pages
Section II. - Les incertitudes de la relance	54
Chapitre premier. - Le financement futur	54
I. - <i>L'augmentation des ressources propres</i>	54
A. - Une décision longtemps attendue	55
B. - Une décision encore en suspens	56
II. - <i>La discipline budgétaire et financière</i>	58
A. - Les propositions peu novatrices de la Commission (février 1984) ...	58
1. La concertation sur le rapport de la Commission	59
2. Les dépenses agricoles	59
3. Les autres dépenses	60
4. La « procédure d'alarme »	60
B. - La recherche d'un compromis par les Conseils européens et le Conseil des ministres	61
Chapitre II. - Les politiques nouvelles	64
I. - <i>JET, ARIANE et AIRBUS : des succès exemplaires pour l'Europe, mais obtenus en dehors du cadre communautaire</i>	65
II. - <i>Vers un réveil technologique de la Communauté ?</i>	67
A. - <i>Esprit</i>	67
B. - <i>Les télécommunications</i>	68
Chapitre III. - La réforme inachevée de la politique des structures	71
I. - <i>La réforme de la politique régionale (F.E.D.E.R.)</i>	71
II. - <i>Le projet de réforme de la politique des structures agricoles</i>	74
A. - <i>Le projet de règlement concernant l'amélioration des structures agricoles</i>	75
1. Les plans de développement agricole (Directive 159/72) seront remplacés par des plans d'amélioration matérielle des exploitations (P.A.M.E.)	76
2. Le renforcement de la liaison entre la politique des structures et la politique des marchés serait renforcée	77
3. Les aides à la cessation d'activité seraient abandonnées	77
4. Le renforcement des mesures spécifiques en faveur de l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées	78
B. - <i>Le nouveau règlement concernant l'amélioration des conditions de transformation et de commercialisation de produits agricoles</i>	78
Chapitre IV. - L'élargissement	80
I. - <i>Le Portugal : des dossiers pratiquement réglés ?</i>	81
II. - <i>L'Espagne : des négociations dans l'impasse ?</i>	82
A. - <i>La pêche</i>	84
B. - <i>Le vin</i>	87
C. - <i>L'huile d'olive</i>	88
D. - <i>Les questions sociales</i>	88
E. - <i>Les questions institutionnelles</i>	88
Chapitre V. - Les nouvelles dimensions données à la relance communautaire	91
I. - <i>L'Europe institutionnelle</i>	91

	Pages
A. - La composition et la présidence du Comité institutionnel	92
B. - Les premiers travaux du Comité	93
1. Les suggestions de la présidence irlandaise	93
2. Les indications du gouvernement français	94
II. - <i>L'Europe des citoyens</i>	95
DEUXIÈME PARTIE : LA VIE QUOTIDIENNE DE LA COMMUNAUTÉ	99
Introduction	99
Section I. - Questions internes	103
Chapitre premier. - <i>La deuxième élection du Parlement européen au suffrage universel direct</i>	103
I. - <i>Une campagne électorale peu européenne</i>	103
II. - <i>Des résultats reconduisant la majorité sortante</i>	105
A. - En France	105
B. - Chez les autres Etats membres	106
C. - Les principales tendances du scrutin	107
1. Le fort taux d'abstention	107
2. Le recul des majorités au pouvoir	108
3. Les progrès de l'extrême droite	108
4. La percée des écologistes	108
D. - La nouvelle Assemblée	108
III. - <i>Les effets pervers de l'absence d'une procédure électorale uniforme</i>	110
Chapitre II. - <i>Les incertitudes budgétaires</i>	112
I. - <i>Le déficit budgétaire de 1984</i>	112
A. - Les propositions successives de la Commission	113
1. Les options	113
2. Les chiffres	114
B. - Les divergences au sein du Conseil	115
1. L'opposition du Royaume-Uni	117
2. La relative convergence des neuf autres Etats membres	118
3. Vers une solution	119
C. - L'attitude de l'Assemblée	120
1. La commission des Budgets	120
2. La séance plénière	121
II. - <i>Les perspectives pour 1985</i>	122
A. - Les orientations données par l'Assemblée	122
1. Les principales tendances	122
2. Les mesures annexes	123
B. - L'avant-projet de la Commission	123
1. Le déséquilibre initial	123
2. Les principaux chiffres	124
C. - L'accord provisoire du Conseil	124
1. Le contenu du projet	125
2. La déclaration	126

	Pages
Chapitre III. - <i>Un marché toujours peu commun</i>	127
I. - <i>Les transports</i>	127
A. - Le « paquet » du Conseil transport du 10 mai 1984	128
1. Les décisions définitives et opérationnelles	129
2. La recommandation et la résolution	130
3. Les orientations	130
B. - Les nouveaux blocages	131
II. - <i>La réalisation du marché intérieur</i>	133
A. - La coopération entre les entreprises	133
B. - Consommation et environnement	134
1. La directive Seveso II	135
2. La pollution de l'air et le problème de la teneur en plomb des essences	135
3. Un politique commune de la consommation qui piétine faute de volonté politique	138
C. - L'adoption du nouvel instrument de politique commerciale (« N.I.P.C. »)	139
D. - L'harmonisation des normes	141
1. Le déblocage des directives techniques	141
2. Les conclusions du Conseil sur une nouvelle politique européenne de normalisation des produits	142
Chapitre IV. - <i>L'espace social européen en panne</i>	143
I. - <i>Les ambitions déçues de la présidence française</i>	144
A. - L'absence de progrès sur les propositions de textes d'harmonisation soumis au Conseil	144
1. Les textes relatifs à l'aménagement et à la réorganisation du temps de travail	144
2. La proposition de directive « Vredeling »	145
B. - La portée des résolutions et conclusions adoptées par le Conseil	146
1. La résolution sur les initiatives locales en faveur de l'emploi (« I.L.E. »)	146
2. La résolution sur la lutte contre le chômage des femmes	146
3. Les « conclusions » sur le changement technologique et les mutations sociales	147
4. Les « conclusions » sur le « programme d'action sociale communautaire à moyen terme »	148
II. - <i>Le programme de la présidence irlandaise</i>	149
A. - Le contenu du programme de la présidence irlandaise	150
1. Les dossiers déjà soumis au Conseil	150
2. Les nouvelles propositions de la Commission	150
B. - La réunion informelle des ministres des Affaires sociales	152
1. La communication sur le chômage de longue durée	152
2. Le programme d'action sociale à moyen terme	153
Chapitre V. - <i>L'agriculture : pénurie financière et excédents de production</i>	154
I. - <i>L'écoulement des excédents laitiers</i>	155
A. - Les mesures tendant à l'accroissement de la consommation intérieure .	155
1. L'aide à la poudre de lait partiellement écrémé	155
2. Les mesures décidées par la Commission	156
B. - Les mesures tendant au développement des exportations	156

	Pages
1. Ventes spéciales de beurre d'intervention	156
2. Exportation de « butter ghee »	156
II. - <i>Le soutien du marché de la viande bovine</i>	157
A. - La situation du marché	157
B. - Les mesures prises par la Commission	158
III. - <i>Le dossier du vin</i>	159
A. - La gestion de l'organisation de marché	159
B. - La réforme du marché viti-vinicole	160
1. Les aménagements aux mécanismes du règlement de 1982	160
2. Les mesures destinées à assurer l'équilibre du marché	162
Chapitre VI. - <i>Le lent démarrage de l'Europe de la culture</i>	166
I. - <i>Le premier « Conseil culture » (22 juin 1984)</i>	166
A. - La coopération culturelle	167
B. - Les différents sujets examinés par le Conseil	168
1. La protection des droits d'auteur	168
2. La situation sociale des travailleurs artistiques et culturels	169
3. La chronologie pour la diffusion et la distribution des films par les différents médias	170
II. - <i>La réunion du Conseil et des ministres de l'Education du 4 juin 1984</i>	170
A. - Les difficultés de la coopération européenne dans le secteur de l'éducation	170
B. - Les conclusions adoptées lors de la réunion du 4 juin	171
1. La formation aux nouvelles technologies	171
2. L'enseignement des langues étrangères dans la Communauté	172
3. La scolarisation des enfants de travailleurs immigrés	172
4. L'intégration scolaire des handicapés	173
5. La lutte contre l'analphabétisme	173
Section II. - Relations extérieures	174
Chapitre premier. - <i>La renégociation de la Convention de Lomé</i>	174
Chapitre II. - <i>Les relations entre la C.E.E. et les pays méditerranéens dans la perspective de l'élargissement</i>	179
I. - <i>Les propositions de la Commission pour la mise en œuvre d'une politique méditerranéenne de la Communauté élargie</i>	179
II. - <i>Les mémorandums tunisien et marocain</i>	182
Conclusion	185

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 neuvième 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. Il a été adopté par la Délégation lors de sa réunion du 7 novembre 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^{er} février 1984.

Au cours de ces réunions, la Délégation a également procédé à l'audition, le 13 juin 1984, de M. Michel Albert, président du groupe des Assurances générales de France, sur les perspectives du redressement économique de la Communauté, et, le 21 juin 1984, de M. Edgard Pisani, membre de la Commission des Communautés, sur la politique d'aide au développement de la C.E.E.

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 d'autre part compléter leur information en assistant, le 26 avril 1984, à l'audition par la Commission de M. Roland Dumas, ministre des Affaires européennes.

INTRODUCTION

Certitude de la relance ou relance de l'incertitude ?

Trois mois après le succès du Conseil européen de Fontainebleau, la Communauté est à nouveau menacée de paralysie, et le Conseil ne parvient pas à donner suite aux accords conclus les 25 et 26 juin.

S'agit-il du budget 1984 ? A la fin du mois de septembre, le Conseil n'était encore arrivé à aucune décision sur le financement complémentaire des dépenses de la Communauté, ce que le Parlement européen avait sanctionné en bloquant dès juillet le versement de la compensation britannique pour 1983...

La discipline budgétaire ? Personne ne s'entend sur ses modalités, alors que le règlement de cette question fait déjà figure de nouveau préalable à la ratification du relèvement du « plafond » de T.V.A.

L'augmentation des ressources propres ? Nul ne sait encore quand s'effectuera le passage du 1 % au 1,4 % de T.V.A., qui dépend pour les uns de l'élargissement, pour les autres de l'application de la discipline budgétaire et, de toute façon, du bon vouloir des Parlements nationaux : en attendant la Communauté devra continuer de vivre d'expédients.

L'élargissement ? La date fixée pour l'achèvement des négociations est déjà dépassée, et la Communauté n'est pas encore en mesure d'arrêter sa position sur les chapitres les plus délicats de la négociation avec l'Espagne.

L'agriculture ? L'« adaptation » de la P.A.C. a soulevé un universel – et compréhensible – mécontentement, et l'agriculture européenne, qui reste menacée par la limitation des crédits, serait la première victime d'une trop stricte discipline budgétaire.

En dépit des incontestables efforts déployés par la présidence française pour la reprise et l'achèvement de la négociation sur le « mandat de Stuttgart », l'accord réalisé à Fontainebleau fait déjà figure d'embellie passagère et la Communauté semble retomber rapidement dans l'enchaînement des blocages et des contentieux toujours recommencés.

Cette nouvelle déception n'est pas faite pour dissiper l'indifférence des « citoyens » de l'Europe à l'égard de la construction européenne, indifférence dont le déroulement de la deuxième élection du Parlement européen au suffrage universel a apporté une nouvelle démonstration : dans tous les Etats membres, aussi bien les taux de participation à la consultation que les thèmes plus nationaux qu'européens de la campagne ont révélé la tiédeur de l'engagement des citoyens – et des partis politiques – en faveur de l'Europe.

Mais il faut reconnaître que la Communauté fait peu pour rompre le cercle vicieux du désenchantement en répondant aux véritables préoccupations des peuples d'Europe : ce n'est pas en vain que le Conseil européen a sculigné, suivant la suggestion de la France, la nécessité de relancer – aussi – l'« Europe des citoyens ».

La persistance de l'équilibrisme financier auquel est contrainte la C.E.E. ne suffit pas à expliquer les réticences nationales et l'immobilisme qui freinent dans à peu près tous les domaines le développement de l'action communautaire.

Les lenteurs dans l'édification du marché intérieur, par exemple, n'affectent pas seulement une liberté de circulation encore très théorique, mais aussi la coopération entre les entreprises, la politique des transports, l'harmonisation du droit de l'environnement et de la consommation, et, dans ce domaine, seuls méritent d'être signalés pour la période récente les progrès enfin réalisés dans la définition de la politique commerciale commune et l'harmonisation des normes.

« L'espace social européen », quant à lui, reste décidément en panne : aucun texte d'harmonisation n'a été adopté et les textes approuvés – non sans peine – par le Conseil continuent de s'apparenter davantage à des programmes d'études ou de recherches qu'à des engagements concrets.

L'agriculture reste la première victime de la pénurie financière : les sacrifices imposés aux producteurs dans le cadre de la « rationalisation » de la P.A.C., s'ils n'ont pas encore eu d'effets sur la gestion du marché laitier, ont considérablement compliqué celle du secteur de la viande bovine, tandis que le mauvais fonctionnement du marché viti-vinicole et les perspectives de l'élargissement imposent la remise en chantier de l'organisation de marché, et sans doute de nouvelles mesures restrictives.

Il n'est pas jusqu'à l'élargissement de la coopération communautaire à la culture, maintes fois réclamé par le Parlement européen, préconisé par le projet de traité d'Union européenne et même par la déclaration solennelle sur l'Union européenne, qui ne suscite certaines réticences des Etats membres : la première

réunion du « Conseil culture », convoqué en juin dernier par la présidence française, a - elle aussi - révélé quelques divergences quant à l'étendue de cette coopération et quant aux mesures que requiert, en particulier, le développement des moyens de communication audiovisuels.

Quant aux relations extérieures de la Communauté, elles ont été dominées ces derniers mois par la renégociation de la Convention de Lomé et par les relations entre la C.E.E. et les pays méditerranéens dans la perspective de l'élargissement, deux aspects essentiels de la politique de coopération qui constitue une des réussites majeures de la Communauté, mais qui subit elle aussi le contrecoup de la situation économique mondiale et de la médiocrité des perspectives économiques. Ainsi, la renégociation de la Convention a déjà pris un certain retard par rapport au calendrier prévu, et certaines questions essentielles ne font toujours pas l'objet d'un accord entre les Dix et les Etats A.C.P. - ni du reste entre les Dix eux-mêmes, qui n'ont pas encore fixé le montant de l'enveloppe financière de la future Convention. De même, il n'a pas encore été possible de définir une position commune sur la poursuite de ses relations avec les pays méditerranéens qui réponde aux inquiétudes déjà exprimées par certains des pays partenaires.

PREMIÈRE PARTIE

LA NÉGOCIATION SUR LA RELANCE ET LE BILAN DE LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE

INTRODUCTION

Chargé, au hasard du calendrier et de l'ordre alphabétique, d'assurer de janvier à fin juin la présidence du Conseil des Communautés, le gouvernement français n'a pas ménagé ses efforts pour permettre à la Communauté de surmonter l'échec d'Athènes et de mener à bien le « mandat de Stuttgart ».

Et nul ne peut contester que la présidence française a fait preuve, dans cette difficile entreprise, de persévérance, de courage politique et même – vertu plus rare encore – d'imagination.

Elle a du reste réussi, en dépit de l'échec du Conseil européen de Bruxelles (19-20 mars 1984), à respecter un calendrier particulièrement serré et à obtenir avant la fin du mois de juin l'accord qu'on n'attendait plus sur la contribution britannique, débloquent ainsi le volet financier du mandat de Stuttgart et complétant les accords intervenus les 30 et 31 mars sur le dossier agricole.

La présidence française avait souhaité aller plus loin que cette gageure diplomatique, et elle avait formulé une série de propositions destinées à redonner une vigoureuse impulsion à la construction européenne. Mais, si la Communauté est enfin sortie du blocage général et absolu résultant du « problème britannique », les termes des accords intervenus en mars et en juin et les réticences qu'ils traduisent ne laissent guère d'espoir de voir bientôt se concrétiser une véritable relance européenne.

• Les ambitions de la présidence française.

Depuis plusieurs années, le gouvernement français avait présenté au Conseil une série de mémorandums portant notamment sur la relance de la construction européenne, sur la constitution d'un espace social européen et sur un « espace commun de l'industrie et de la recherche ».

Ces suggestions, destinées à préciser les contours des politiques nouvelles et de la relance de la coopération économique européenne, ont été reprises et complétées au long des négociations. Mais, surtout, elles ont été replacées dans une perspective beaucoup plus vaste, puisque, à l'occasion des discours prononcés le 7 février à La Haye et le 24 mai devant l'Assemblée des Communautés par le Président de la République, président du Conseil européen, la présidence française a choisi de reposer clairement les questions fondamentales et toujours éludées de la défense européenne et de l'union politique.

- Les politiques nouvelles.

Destinées à ouvrir de nouveaux « chantiers » communs, les propositions de la présidence française comportaient à la fois de « grands projets » qui pourraient, comme les réussites « paracommunautaires » d'Ariane ou d'Airbus, favoriser la coopération dans des secteurs de pointe et consolider l'image de la Communauté (réseau de T.G.V. européen, station spatiale habitée...) mais aussi tout un ensemble de mesures moins spectaculaires tendant au renforcement du marché intérieur et à la concentration des moyens techniques et financiers européens vers les « nouvelles technologies » : environnement fiscal et juridique des entreprises, politique des transports, marchés publics, utilisation des financements de la Banque européenne d'investissement et du nouvel instrument communautaire, établissement de programmes communs dans les secteurs de la biotechnologie et des télécommunications...

Ce sont aussi des objectifs concrets que la présidence entendait assigner à l'« espace social européen » (la lutte contre le chômage et l'adaptation aux nouvelles technologies) et même à l'« espace culturel européen », puisque, par-delà la préservation de l'identité culturelle européenne menacée par « la marée d'images et de mots venus de l'extérieur », le Président du Conseil européen souhaitait que les Dix puissent ensemble soutenir les industries de programmation, voire créer une chaîne de télévision et, en somme, construire le marché commun de l'audiovisuel.

- La défense et l'Europe politique.

Il est vrai que « l'Europe n'est pas une manufacture », que la coopération européenne doit s'élargir à de nouveaux domaines et déboucher sur l'union politique, que l'Europe ne peut esquiver indéfiniment le problème de sa sécurité : la présidence française aura eu le mérite de rappeler les enjeux de la construction européenne et de tenter de la replacer dans une perspective d'avenir.

Mais si elles présentent l'avantage d'avoir rompu un silence frileux, et d'avoir utilement relayé l'action jusque-là isolée du Parlement européen, les initiatives françaises ne paraissent pas près de secouer l'immobilisme européen.

Les propositions sur la défense européenne avancées à La Haye par le Président de la République française avaient pourtant le grand mérite d'éviter le terrain épineux de la défense nucléaire et d'inviter l'Europe à « *veiller à sa sécurité* » en concentrant ses efforts sur les armements conventionnels mais aussi sur les « *nouveaux moyens qui vont faire irruption sur la scène du globe* » : « *Que l'Europe soit capable de lancer dans l'espace une station habitée qui lui permette d'observer, de transmettre et donc de contrarier toute menace éventuelle, et elle aura fait un grand pas vers sa propre défense.* » Politiquement réaliste, et intellectuellement séduisante, puisqu'elle permettait de greffer la défense européenne sur les progrès de l'Europe scientifique et des « *nouvelles politiques* », cette proposition s'est heurtée lors de la session du Conseil européen de Bruxelles à une fin de non-recevoir de plusieurs Etats membres, qui ont refusé toute extension au domaine militaire des projets de coopération spatiale européenne.

En ce qui concerne l'Europe politique et le problème institutionnel, la présidence française s'est également gardé de donner une formulation trop audacieuse à ses ambitions en soulignant les divergences entre les Etats membres et en proposant comme remède possible au blocage des institutions la consolidation du Traité de Rome. Devant le Parlement européen, le Président de la République devait aussi évoquer : « *le mouvement qui (nous) porte déjà au-delà du Traité pour les domaines qu'il ne couvre pas... l'éducation, la santé, la justice, la sécurité, la lutte contre le terrorisme* » et « *un Traité nouveau* », « *qui ne saurait se substituer aux Traités existants mais les prolongerait dans les domaines qui leur échappent. Tel est le cas de l'Europe politique* ».

Cette démarche prudente a reçu le soutien du Parlement européen, qui y a vu un écho à ses propositions de Traité d'Union européenne, et, comme le soulignait le président de la Commission au lendemain du Conseil de Fontainebleau, elle « *a remis le problème institutionnel où il devrait toujours être, en première ligne* ». Mais elle ne désamorce sûrement pas les oppositions à l'« *Europe politique* », comme en témoigne du reste le mandat ambigu donné au « *Comité ad hoc pour les questions institutionnelles* », créé à Fontainebleau.

• **Les limites des accords de mars et de juin.**

En fait, les termes des accords conclus sur les différents volets du mandat de Stuttgart sont loin de traduire une volonté de relance accordée aux ambitions de la présidence française, et, en dépit de ses efforts, le « second souffle » que se sont accordé les Dix reste bien court, et risque fort de se réduire à un simple répit.

Le règlement des contentieux, tout d'abord, est loin d'être satisfaisant. On doit sans doute considérer que le règlement du « problème britannique », quoique provisoire et ambigu, constitue une issue acceptable et raisonnable à une situation qui de toute façon ne pouvait plus se prolonger. En revanche, l'accord des 30 et 31 mars sur la P.A.C., fâcheusement complété à Fontainebleau par une nouvelle atteinte à l'égalité des conditions de concurrence, est beaucoup plus contestable, et promet sans doute pour l'avenir autant de conflits et de difficultés qu'il entendait en résoudre, sans parler des risques de renationalisation d'une politique également dépourvue d'ambition prospective et de moyens financiers.

Pour autant, la Communauté persiste à se refuser les moyens d'une relance : la « rallonge » financière de quelque 6 milliards d'Ecus qu'elle s'est accordée suffira à peine à faire face à l'élargissement, aux remboursements des avances que les Etats membres auront dû consentir et au « train de vie » actuel – pourtant bien réduit – de la Communauté. Il ne restera donc pas grand-chose pour les politiques nouvelles ou l'action structurelle.

Certes, l'édification du marché intérieur, la liberté de circulation, les progrès de l'Europe politique ne nécessiteraient qu'un effort de volonté. Mais la Communauté manquerait-elle de moyens financiers si elle ne manquait pas, d'abord, de volonté politique ?

SECTION I

LES LIMITES DU RÈGLEMENT DES CONTENTIEUX

CHAPITRE PREMIER

LA CONTRIBUTION BRITANNIQUE

Le Conseil européen de Fontainebleau a enfin mis un terme – certes temporaire – à la crise budgétaire qui empoisonnait depuis plusieurs années la vie de la Communauté et empêchait son fonctionnement normal.

On se souvient que la volonté du Royaume-Uni de voir réduire le montant de sa contribution au budget communautaire avait dominé le paysage financier de la Communauté à partir de 1979 et que le « problème britannique » avait mobilisé les énergies pour la mise en œuvre de mesures ad hoc intérimaires et peu satisfaisantes, révélatrices d'un échec persistant dans la recherche d'une solution structurelle à long terme (1).

Le système retenu dans le cadre du « mandat du 30 mai » (1980) et de ses fameuses « situations inacceptables » consistait à négocier au coup par coup un remboursement annuel, dans la perspective d'un « juste retour » qui agissait sur les effets et non sur les causes du déséquilibre.

Cette formule avait été appliquée pour les exercices 1980 et 1981, reconduite pour 1982 avec la clause du « partage des risques » (« risk sharing »), puis pour 1983, toujours à titre de pis aller intérimaire qui, d'exceptionnel et temporaire, tendait à devenir durablement le droit commun malgré les protestations de l'Assemblée européenne, autre branche de l'autorité budgétaire.

Il faut rappeler également que les remboursements versés au titre de 1980 et 1981 avaient fait apparaître des « trop-perçus » au

(1) Voir les conclusions n° 95/82 du 8 décembre 1982 adoptées par la Délégation sur le rapport de M. Bernard Barbier (« La compensation financière en faveur du Royaume-Uni au titre de 1982 et des exercices ultérieurs »).

profit du Royaume-Uni, dont on ne sait d'ailleurs au juste s'ils avaient été pris en compte dans les estimations des exercices ultérieurs. La France tenait d'ailleurs compte jusqu'en 1983 du trop-perçu par le Royaume-Uni pour évaluer le montant de ladite compensation.

En trouvant un aboutissement à ce dossier difficile, les chefs d'Etat et de gouvernement ont en même temps ouvert la voie à d'autres mesures attendues de longue date, tant le règlement du contentieux budgétaire constituait un préalable indispensable à toute relance de la Communauté. L'accord « libérateur » sur la compensation britannique a en effet rendu possible la création de nouvelles ressources propres et engagé la définition de règles relatives à la discipline budgétaire, de même qu'il a précisé les perspectives de l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal. Il a également débloqué les autres accords intervenus au mois de mars à Bruxelles en matière de politiques nouvelles et de Fonds structurels dans l'attente d'un compromis global sur les questions financières.

I. - LE MÉCANISME RETENU

A. - Principes généraux.

En exergue du paragraphe consacré aux déséquilibres budgétaires, les conclusions énoncées le 26 juin 1984 par la présidence du Conseil européen prévoient que « *la politique des dépenses est à terme le moyen essentiel de résoudre la question des déséquilibres budgétaires* ».

Cette déclaration de principe, qui donne satisfaction à ceux qui veulent agir sur les dépenses et non sur les recettes pour définir les lignes de force de l'action communautaire, est assortie d'une réserve qui intéresse, par-delà le Royaume-Uni, chaque Etat membre qui se trouverait dans la même situation contributive que lui. Le paragraphe des conclusions de la présidence poursuit en effet en ces termes : « *Toutefois, il a été décidé que tout Etat membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative est susceptible de bénéficier, le moment venu, d'une correction. La base de la correction est l'écart entre la quote-part des paiements T.V.A. et la quote-part dans les dépenses réparties selon les critères actuels.* »

Plus simplement, les nécessités de l'heure conduisent, dans l'immédiat, à corriger le montant des recettes même si le principe est, à long terme, d'agir sur les dépenses.

B. - Le Royaume-Uni.

Au titre de l'exercice 1984, il a été décidé que le Royaume-Uni recevra une compensation de 1.000 millions d'Ecus qui sera inscrite dans le budget général de 1985. Parallèlement, le Conseil européen a débloqué les 750 millions d'Ecus qui avaient été promis au Royaume-Uni au titre de 1983 à Stuttgart en juin 1983. Mais l'Assemblée européenne, qui est l'autre branche de l'autorité budgétaire et avec laquelle le Conseil doit compter en matière de dépenses non obligatoires, ne l'a pas entendu ainsi et a refusé, le 27 juillet 1984, de suivre les chefs d'Etat et de gouvernement sur ce dernier point tant que le Royaume-Uni n'aura pas consenti à verser des crédits supplémentaires pour combler le déficit de 1984 (voir *infra*, deuxième partie, le chapitre intitulé « Les incertitudes budgétaires »).

A partir de 1986, « l'écart », ou le « solde net négatif », c'est-à-dire la différence entre ce que verse le Royaume-Uni au titre de la T.V.A. et ce qu'il reçoit du budget européen, sera compensé à hauteur de 66 %. Cette compensation ne sera pas versée sous des formes multiples comme par le passé par la Communauté, mais viendra en déduction de la part normale de T.V.A. du Royaume-Uni au titre de l'année budgétaire suivant celle pour laquelle elle est accordée. Par ailleurs, l'Allemagne ne participera que partiellement, pour les deux tiers de sa part normale, à la prise en charge de cette compensation, qui sera répartie entre les autres Etats membres en fonction de leur part normale de T.V.A.

Deux observations peuvent être faites sur l'attitude du Premier ministre britannique dans la conclusion de l'accord :

- alors que les prétentions britanniques avaient fixé dans un premier temps à 1.500 millions d'Ecus le montant de la compensation au titre de 1984, celle-ci avait ultérieurement été « réduite » à 1.250 millions, pour être arrêtée finalement à 1.000 millions d'Ecus avec l'accord de Fontainebleau ;

- seuls les versements T.V.A., à l'exclusion des prélèvements agricoles et des droits de douane, sont pris en compte dans le calcul du « solde négatif net ».

II. - SES LIMITES DANS LE TEMPS

Le mécanisme de compensation arrêté à Fontainebleau n'a qu'un caractère transitoire, car sa durée est liée à celle d'un volume de ressources propres limitées par un plafond de T.V.A. porté à 1,4 % à partir du 1^{er} janvier 1986.

A cet égard, les conclusions de la présidence sont on ne peut plus claires, puisqu'elles prévoient explicitement que la formule de correction « fera partie de la décision d'augmentation du plafond T.V.A. à 1,4 %, leurs durées étant liées » et que, « un an avant que le nouveau plafond ne soit atteint, la Commission présentera au Conseil un rapport faisant le point sur :

- les résultats de la discipline budgétaire ;
- les besoins financiers de la Communauté ;
- la répartition des charges budgétaires entre Etats membres, eu égard à leur prospérité relative et les conséquences à en tirer sur l'application des corrections budgétaires. »

Etant en outre entendu que « le Conseil examinera la question dans son ensemble et prendra ex novo les décisions appropriées », il apparaît que le règlement de la crise budgétaire n'est que provisoire, et que les négociations devront reprendre dès que les nouvelles ressources propres auront été épuisées.

L'augmentation des ressources par le passage à 1,4 % du taux de T.V.A. devrait en effet être rapidement absorbée. La Communauté devra rembourser les avances que les Etats membres consentiront pour combler le déficit de l'exercice 1984 (1.000 millions d'Ecus), pallier de façon anticipée l'insuffisance de fonds prévue pour 1985 (2.000 millions d'Ecus) et par le coût de l'élargissement (1). Dès la fin 1986 ou, pour les plus optimistes, « aux alentours de 1987, peut-être 1988 » (2), les nouvelles ressources propres provenant du passage de 1 à 4 % de la part de T.V.A. viendront à épuisement, et il faudra alors reparler de la contribution britannique.

*
* *

(1) Voir ci-dessous chapitre IV : L'élargissement.

(2) Déclaration de M. François Mitterrand, président en exercice du Conseil, à l'issue du Conseil de Fontainebleau.

Est-il possible de savoir si l'accord de Fontainebleau sur la contribution britannique a fait des vainqueurs et des vaincus, et si, après un long conflit interne, une conception particulière de la réglementation financière dans la Communauté a prévalu au détriment d'une autre ?

Dans l'immédiat, il est patent que les Britanniques ont obtenu à Fontainebleau sensiblement moins que ce qu'ils demandaient. En n'incluant pas les prélèvements agricoles et les droits de douane dans le calcul de l'écart entre les versements et les retours, le montant de la compensation est incontestablement inférieur à ce qu'ils attendaient. Rapportée aux données de 1983, la différence est de 200 millions d'Ecus.

En outre, le système mis en place est moins avantageux pour le Royaume-Uni que la pratique du passé. En comparaison, la compensation britannique de 1980 à 1983 était égale en moyenne à 80,5 % de son déficit, prélèvements agricoles et droits de douane non inclus. Si le nouveau système, fixant à 66 % du déficit la limite du remboursement, avait été appliqué entre 1980 et 1983, le Royaume-Uni aurait reçu en moyenne 915 millions d'Ecus par an au lieu de 1.107 millions, soit 192 millions d'Ecus de moins par an. Enfin, le mécanisme simplifié qui a été retenu à partir de 1985 est moins attractif pour le Royaume-Uni que celui qui lui avait été proposé, et qu'il avait refusé, lors du Conseil européen de Bruxelles au mois de mars 1984. La caractéristique de ce mécanisme était d'assurer une correction « à la marge », s'appliquant aux dépenses nouvelles, d'un montant très élevé, de l'ordre de 90 %. Il en serait résulté une dérive aussi dangereuse qu'imprévisible, une fraction probablement substantielle de la contribution britannique étant compensée à terme à hauteur de 90 %.

Mais, inversement, peut-on considérer que, pour l'essentiel, le Royaume-Uni a atteint, pour l'instant, ses principaux objectifs de négociation ?

Il ne reste pas grand-chose, en effet, du caractère obligatoirement forfaitaire, provisoire et dégressif réclamé par certains partenaires du Royaume-Uni pour fixer le montant de la compensation. De forfaitaire, la compensation devient proportionnelle, et de dégressive elle devient inévitablement progressive, avec la hausse naturelle des dépenses de la Communauté.

Même le caractère provisoire de la compensation est plus qu'aléatoire, les données du problème et les réflexes des partenaires de la Communauté à son égard ayant évolué depuis 1979. Si certains considèrent que le Royaume-Uni joue désormais de façon comparable aux autres Etats membres le jeu de la préférence communautaire, et s'ils estiment en outre que le méca-

nisme spontané des politiques communes ne permet plus, comme ils l'avaient cru jadis, une correction naturelle des déséquilibres budgétaires, les mêmes pourront dans l'avenir trouver une justification « objective » à l'octroi d'une compensation du type de celle qui a été décidée pour quelques années au mois de juin à Fontainebleau.

C'est-à-dire que le compromis auquel les chefs d'Etat et de gouvernement sont parvenus au début de l'été ne ferme pas le débat sur les finances communautaires. En définitive, le vrai débat n'a pas eu lieu. Il devra être repris, dans deux ou trois ans, lorsque les nouvelles ressources propres auront été épuisées. Le pragmatisme pourrait alors conduire les pays de la Communauté, qui seront peut-être douze, à éluder une nouvelle fois le débat au fond.

CHAPITRE II

L'ACCORD DES 30 ET 31 MARS SUR LE « PAQUET » AGRICOLE

Au lendemain du Conseil d'Athènes, aucun compromis sur l'adaptation de la P.A.C. n'était en vue entre les Etats membres partisans d'une restauration des principes de la politique agricole et d'un développement équilibré de l'agriculture européenne et ceux qui réduisaient le volet agricole du « mandat de Stuttgart » à un exercice de compression des dépenses budgétaires.

Le rapport de la Commission au Conseil spécial (le « Com. 500 ») sur lequel s'était engagée la négociation préconisait d'importantes mesures restrictives – politique des prix, disciplines de production – mais aussi des orientations plus positives : restauration des principes de la P.A.C., politique d'exportation. Néanmoins, comme votre Délégation l'avait relevé (1), cet équilibre n'était qu'apparent : les positions traditionnelles de la Commission – toujours plus soucieuse d'économies budgétaires que d'économie tout court –, la pression du contexte financier et l'opposition résolue de certains Etats membres aux mesures proposées pour restaurer la cohérence de la P.A.C. faisaient largement pencher la balance en faveur de la réduction des dépenses agricoles.

Les travaux du Conseil agricole, repris après l'échec d'Athènes sur la base de propositions de prix de campagne et de mesures connexes intégrant les propositions du « Com. 500 », n'ont pu infléchir cette tendance. L'accord intervenu les 30 et 31 mars sur « la rationalisation de la P.A.C. et les prix 84/85 » s'inscrit incontestablement dans une optique budgétaire et malthusienne. Il est bien loin en tout cas de correspondre à la redéfinition d'une politique agricole cohérente, dynamique, permettant de valoriser la principale ressource naturelle de la Communauté, de lui garantir la place qui lui revient sur le marché mondial agricole et agro-alimentaire, et d'assurer l'avenir de l'agriculture et des secteurs connexes.

(1) Conclusions de la Délégation n° 110/83 sur les propositions d'adaptation de la P.A.C., adoptées sur le rapport de M. Daunay.

C'est pourquoi, bien que l'accord des 30/31 mars ait été présenté comme la première avancée de la négociation sur la relance communautaire, comme le règlement longtemps attendu d'un des plus importants contentieux divisant les Dix, on ne peut guère y voir une victoire pour l'Europe. Cette « adaptation » – qui ressemble fort à une amputation – de la seule politique commune pourrait au contraire apparaître à terme comme un ferment de désagrégation de l'acquis communautaire plutôt que comme la manifestation d'un nouvel élan unitaire.

Déséquilibré par les concessions faites aux tenants de la réduction des dépenses agricoles, dépourvu de toute cohérence économique, d'application difficile, le compromis de Bruxelles comporte en particulier des risques sérieux de renationalisation de la P.A.C., dont on peut se demander si elle est encore une politique, et surtout si elle restera longtemps commune.

I. – RATIONALISATION OU AMPUTATION : LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE EST-ELLE ENCORE UNE POLITIQUE ?

Contrairement aux souhaits des Etats membres défenseurs de l'acquis communautaire, et en particulier de la France, l'accord des 30/31 mars n'a pas préservé l'équilibre du « paquet » agricole.

La baisse des prix en Ecus et l'instauration des quotas laitiers n'ont pas eu les contreparties que pouvaient en attendre les partisans d'une véritable rationalisation de la P.A.C. Le compromis sur l'élimination des M.C.M. et le retour à l'unité de marché est bien peu satisfaisant, le renforcement de la préférence communautaire reste pour l'instant une perspective lointaine. Quant à la politique d'exportation, les propositions s'y rapportant sont, semble-t-il, retournées dans les cartons d'où la Commission les avait sans conviction exhumées.

L'impression que l'on retire de cet ensemble de décisions est que l'on a renoncé à doter l'agriculture européenne d'un projet pour se contenter de s'efforcer, sans trop de succès du reste, de la contenir dans les limites trop étroites d'un budget.

A. - La politique des prix et les décisions de prix de campagne 1984/1985.

Dans son précédent rapport semestriel, votre Délégation avait souligné la sévérité des propositions de prix de campagne 84/85, qui correspondaient à un quasi-gel (+ 0,8 %) des prix en Ecus.

En dépit des protestations suscitées par ces propositions, le Conseil a finalement pleinement suivi la ligne préconisée par la Commission. Même si le compromis sur le démantèlement des M.C.M en a minimisé les conséquences sur les prix exprimés en monnaie nationale, les prix fixés pour la campagne 84/85 et l'incidence de certaines des « mesures connexes » reflètent clairement la volonté de comprimer les dépenses agricoles au détriment du soutien des revenus.

1. La baisse des prix en Ecus.

Le premier « tour de table » du Conseil agricole sur les propositions de prix 84/85 avait dégagé trois tendances parmi les États membres : la R.F.A., les Pays-Bas et le Danemark, sans s'opposer au principe du « gel » des prix, estimaient que le blocage envisagé devait s'appliquer également à tous les produits – alors que la Commission avait prévu une modulation favorable, notamment, à certains fruits et légumes.

La Belgique réclamait également certaines modifications. Le Royaume-Uni souhaitait une baisse des prix de tous les produits excédentaires. La France et l'Italie, en revanche, avaient mis l'accent sur l'évolution du revenu agricole et les obligations découlant de l'article 39 du Traité de Rome pour réclamer des hausses plus importantes. La Commission, pour sa part, avait rappelé que les réalités budgétaires ne permettaient pas de prévoir des dépenses supplémentaires – l'ensemble des propositions de prix et de mesures connexes avait d'ailleurs été élaboré en fonction de l'« enveloppe » disponible pour 1984 – et qu'un accord sur l'augmentation des ressources propres était subordonné à un accord sur la réforme de la P.A.C.

Enfermé dans le carcan budgétaire – et dans celui de l'enchevêtrement des contentieux – le Conseil agricole a finalement dû, non seulement accepter le « gel » des prix en Ecus, mais le transformer en baisse (– 0,5 % en moyenne), afin de

compenser partiellement les pertes de recettes ou les dépenses supplémentaires résultant des compromis réalisés sur les autres propositions de la Commission.

Certes, les amodiations – par ailleurs fâcheuses – apportées aux propositions de démantèlement des M.C.M. ont atténué au niveau national la brutalité des décisions sur les prix : il n'en reste pas moins que jamais encore le Conseil n'avait fixé les prix de campagne à un niveau inférieur à celui proposé par la Commission, ni décidé une baisse moyenne des prix en Ecus.

Cette baisse moyenne de 0,5 % correspond aux évolutions suivantes des prix en Ecus pour les principales catégories de produits :

(En pourcentage.)

ÉVOLUTION DES PRIX DE CAMPAGNE EN ECU

Catégories de produits	Propositions de la Commission	Décisions du Conseil
<i>Céréales :</i>		
- Prix indicatifs, prix d'intervention commun, prix de référence	0	- 1
- Blé dur	+ 1	+ 0,6
- Seigle		0
<i>Lait (prix indicatif)</i>	0	0
<i>Sucre</i>	+ 1	0
<i>Oléagineux :</i>		
- Colza navette	- 1	- 2
- Tournesol	+ 1	- 1
- Soja	+ 2,5	+ 1,5
<i>Protéagineux</i>	+ 2,5	
<i>Huile d'olive</i>	0	- 1
<i>Vin</i>	0	- 1
<i>Fibres textiles</i>	+ 2,5	- 1 à + 1,5 (coton)
<i>Fruits et légumes</i>	0 à + 3	- 1 à + 2
<i>Riz (prix d'intervention riz paddy)</i>	+ 3,5	+ 2,5
<i>Tabac</i>	- 2 à + 3	- 3 à + 2
Evolution moyenne en ECU (rappel)	+ 0,8	- 0,5

2. L'impact des mesures connexes.

Lors des discussions au Conseil, de nombreuses délégations avaient mis l'accent sur les conséquences négatives sur le niveau réel des prix et des revenus des « mesures connexes » intégrées aux propositions de prix et des « mesures d'économies » (report des

paiements à l'intervention) déjà adoptées en début d'année. Ces conséquences demeurent. Certes, le compromis finalement adopté sur le démantèlement des M.C.M. a considérablement atténué l'impact des décisions de prix sur les prix nationaux, et le Conseil n'a pas adopté toutes les mesures d'économies proposées par la Commission en matière de révision des aides et primes, de resserrement des conditions de recours à l'intervention, etc. Il reste que l'on ne saurait négliger l'influence de ces « restrictions connexes » sur le poids final de l'austérité imposée aux agriculteurs européens.

a) *Les conséquences du compromis sur le démantèlement des M.C.M.*

Le démantèlement automatique des M.C.M. préconisé par la Commission aboutissait à transformer en une baisse moyenne de 0,5 % des prix nationaux la « hausse » de 0,8 % des prix en Ecus. Les effets du compromis de Bruxelles (cf. *infra*) métamorphosent en hausse moyenne de 3,3 % des prix en monnaies nationales une baisse des prix en Ecus de 0,5 %...

Compte tenu du coût économique et budgétaire de cette singulière alchimie, il faut cependant se garder de se réjouir sans mesure de ses résultats, d'autant (on pardonnera à votre Délégation cette pointe de chauvinisme...) qu'il ressort des tableaux ci-dessous que la France n'est pas la principale bénéficiaire de la transmutation :

COMPARAISON DE L'IMPACT DES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION
ET DES DÉCISIONS DU CONSEIL SUR LA VARIATION
DU NIVEAU DES PRIX DANS LES ÉTATS MEMBRES (1)

(En pourcentage)

Etats membres	Propositions de la Commission		Décisions du Conseil	
	En ECU	En monnaie nationale	En ECU	En monnaie nationale
R.F.A.	+ 0,8	- 5,4	- 0,6	- 0,6
France	+ 0,6	+ 3,2	- 0,6	+ 5
Italie	+ 0,8	+ 0,8	- 0,4	+ 6,4
Pays-Bas	+ 0,8	- 3,1	- 0,5	- 0,5
Belgique	+ 1	+ 2,3	- 0,6	+ 3,9
Luxembourg	+ 0,7	+ 1,9	- 0,5	+ 4
Royaume-Uni	+ 0,8	- 3,2	- 0,6	- 0,6
Irlande	+ 0,9	+ 2,1	- 0,6	+ 3,9
Danemark	+ 0,7	- 0,4	- 0,7	+ 1,5
Grèce	+ 1,4	+ 3,4	+ 0,4	+ 17,6
C.E.E.	+ 0,8	- 0,5	- 0,5	+ 3,3

(1) Compte non tenu des ajustements de M.C.M. positifs à intervenir au 1^{er} janvier 1985.

b) *Les « restrictions connexes » adoptées par le Conseil.*

On n'énumèrera pas ici dans le détail la longue liste des mesures restrictives incluses dans le paquet prix et qui s'ajoutent aux conséquences des quotas laitiers, et aux mesures d'économies décidées depuis le début de l'année. Il convient néanmoins de citer :

- la création de seuils de garantie pour le tournesol, le blé dur, les raisins secs ;

- la modification du rapport de valeur matières grasses/protéines dans le prix des produits laitiers, qui permet de baisser de 10,9 % le prix d'intervention du beurre, et d'augmenter dans la même proportion celui de la poudre de lait ;

- la révision des primes et aides : baisse des aides à la transformation des fruits et légumes, suppression de l'aide au stockage à court terme des vins (1), «adaptation» des indemnités compensatoires pour les céréales ;

- la restriction des possibilités de recours à l'intervention (viande bovine) ;

- la révision de certaines organisations de marché (2).

**B. - La limitation des excédents laitiers
et l'instauration des quotas.**

Il fallait, à n'en pas douter, trouver un remède au déséquilibre structurel de la production laitière. Il n'est pas contestable d'autre part que la longue inertie de la Communauté, qui depuis une dizaine d'années avait été incapable de réorienter progressivement sa politique laitière et de remédier aux inconvénients économiques et sociaux de la garantie illimitée (emballement de la production, inéquité d'un système profitant électivement aux grandes exploitations, encouragement au « hors-sol »), rendait quasiment impossible de trouver une solution qui ne fût pas brutale, douloureuse, et ressentie comme profondément injuste par les producteurs, en particulier par les petits producteurs dont beaucoup avaient consenti des efforts considérables d'investissement et de modernisation, et auxquels le prix garanti n'assurait qu'un revenu très modeste, mais néanmoins vital.

(1) La France a été autorisée à substituer à l'aide communautaire une aide nationale.

(2) Voir les conclusions de la Délégation sur la réforme de l'O.C.M. viande ovine, adoptées sur le rapport de M. Barbier, tome II du présent rapport.

Il est vrai, enfin, qu'il était difficile de rapprocher des positions longtemps irréconciliables des Etats membres, et que les partisans de ce que le ministre français de l'Agriculture appelait la « désincitation brutale » trouvaient dans l'état des finances communautaires de puissants arguments.

On peut néanmoins observer que le système de quotas adopté les 30 et 31 mars impose aux pays de production traditionnelle – dont les producteurs sont loin d'avoir bénéficié d'avantages excessifs – des sacrifices qui semblent disproportionnés, et que l'application du système se révèle difficile, complexe, et, à bien des égards, peu satisfaisante.

1. Le système de quotas adopté les 30 et 31 mars

a) *Les propositions de la Commission et les positions en présence*

• **Les propositions de la Commission :**

La Commission n'a apporté, à la suite de la négociation spéciale et du conseil d'Athènes, aucune modification à ses propositions, annoncées dans le « Com 500 » et explicitées sous formes de propositions de règlement en septembre 1983. Ces propositions tendaient à assurer la maîtrise de la production laitière par un système de *quotas par laiterie* : toutes les livraisons excédant une *quantité de référence (quota)* établie pour chaque laiterie sur la base de 101 % des livraisons de 1982 (97,2 millions de tonnes) devaient être assujetties à un *prélèvement supplémentaire* égal à 75 % du prix indicatif « *destiné à couvrir intégralement le coût d'écoulement du lait excédant la quantité de référence* ». Le prélèvement devait être ensuite réparti entre les producteurs ayant eux-mêmes dépassé le « seuil de garantie ». Aucune exonération n'était prévue : les Etats membres pouvant seulement prendre des mesures « *pour résoudre les cas particuliers soulevés par l'établissement des quantités de référence de certains producteurs* » : jeunes agriculteurs, exploitants ayant subi des pertes de cheptel, etc.

Un « *prélèvement spécial* » affecté au financement de l'ensemble des dépenses du secteur laitier, fixé à 4 % du prix indicatif, devait en outre être versé 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.

• **Les positions des Etats membres :**

Les négociations reprises sous la présidence française après l'échec du Conseil d'Athènes ne pouvaient bénéficier d'aucun progrès réel sur le dossier lait : un certain « consensus » semblait

s'être fait jour sur la notion de quotas par producteur – et non par laiterie – mais aucun accord n'était en vue sur leurs modalités : volume garanti au niveau communautaire, fixation des quantités de référence par Etat ou producteur, prise en compte des « situations particulières », super taxation des unités intensives...

La négociation reprise à partir de janvier a donc porté à nouveau sur tous les aspects, politiques mais aussi techniques, du « problème laitier ». Les principaux points à trancher étaient les suivants :

- *Le système de « quotas » à mettre en place* : la France avait proposé un système de quota national, les producteurs payant le prix de l'écoulement des quantités excédant le quota au moyen d'un prélèvement modulé selon le niveau de leurs livraisons, avec une franchise pour les petits producteurs. La Belgique, la R.F.A., la Grèce, le Royaume-Uni et les Pays-Bas étaient favorables à des quotas individuels par exploitation, le Danemark et l'Irlande demandaient des quotas nationaux appliqués au niveau des laiteries. L'Italie, déficitaire en lait, souhaitait pouvoir dissocier « quotas de production » et « quotas d'intervention » ;

- *le montant de la quantité garantie au niveau communautaire* : plusieurs délégations estimaient nécessaire de s'en tenir aux 97,2 millions de tonnes proposés par la Commission, d'autres souhaitant un niveau plus élevé (la France estimait que $1981 + 2\%$ – 99,2 millions de tonnes – constituait un minimum) ou une période de transition (deux ans pour la France) ;

- *le choix de l'année de référence* dépendait évidemment de l'évolution récente des productions nationales. Pour la France, dont la production a augmenté moins vite dans la période récente, un calcul à partir de la production de 1981 ($1981 + x\%$) était plus avantageux. D'autres Etats membres (R.F.A., Pays-Bas, Grande-Bretagne, Danemark) demandaient que le calcul soit fait selon la formule $1983 - x\%$;

- *le cas de certains Etats membres* : les pays dont la production est déficitaire (Italie, Grèce) ou dans l'économie desquels le secteur laitier tient une place particulièrement importante (Irlande, Luxembourg) réclamaient des exonérations, des dérogations, ou des modalités particulières ;

- *la possibilité de mesures d'accompagnement pour certaines catégories de producteurs* : la France soulignait en ce sens que la modernisation de la production, la possibilité de « restructurer » le secteur laitier étaient des enjeux tout aussi importants que la nécessité de résorber les excédents ;

- la « *super taxation* » des unités intensives - réclamée notamment par la France.

b) *Les termes de l'Accord des 30 et 31 mars.*

• **Les propositions informelles de la présidence française :**

Avant le Conseil agricole des 11 et 12 mars, la présidence française avait soumis aux Etats membres un avant-projet de compromis informel qui prévoyait notamment un seuil de garantie de transition de 98,8 millions de tonnes pendant deux ans, puis de 97,8 millions de tonnes pendant trois ans, une répartition entre Etats sur la base de 1980 ou 1981 + 1 %, une réserve de 200.000 tonnes pour les ajustements (répartie par la Commission), une possibilité de choix entre des quotas individuels ou par laiterie établis au prorata des livraisons de 1983. La présidence proposait également que les Etats membres puissent constituer une réserve nationale (3 % de la quantité de référence) pour faire face aux « cas spéciaux », et que le « super prélèvement » soit appliqué aux exploitations produisant plus de 8.000 kg de lait par hectare de surface agricole utile. Elle suggérait enfin des aides communautaires favorisant la cessation d'activité des agriculteurs âgés.

Ce compromis informel, qui comportait des concessions non négligeables aux partisans de la réduction de la production, n'a cependant pu faire en l'état l'objet d'un consensus, et le dispositif arrêté le 13 mars et inséré dans le paquet des 30 et 31 mars est, sur plusieurs points, plus restrictif.

• **Le dispositif inclus dans le paquet prix a été adopté pour une période de cinq ans (et il fera l'objet d'un rapport de la Commission au bout de trois ans) :**

- *le seuil de garantie communautaire* est de 98,152 millions de tonnes. Ce seuil est relevé pour la campagne 84/85 d'un million de tonnes environ (99,024 plus 0,335 million de tonnes de réserve communautaire). La « période de transition » est donc brève, et la réduction imposée de la production brutale, puisque la production laitière communautaire atteignait, en 1983, 103 millions de tonnes. De plus, l'octroi de ce million de tonnes supplémentaire (moins de 1 % de la récolte 1983) a pour contrepartie le relèvement à 3 % du prélèvement de coresponsabilité ;

- la quantité de référence par Etat membre est fixée sur la base de la production de 1981 + 1 % : cette disposition avantage

la France (1) par rapport aux Etats membres dont la production a progressé plus rapidement depuis 1981. Toutefois, l'Irlande et l'Italie - dont la production est déficitaire - bénéficient de la fixation de leur quantité de référence au niveau de leurs livraisons de 1983.

Quant à la réserve communautaire pour 1984/1985, elle a été répartie entre les Etats où la production laitière revêt une particulière importance économique : Irlande, Luxembourg, et Royaume-Uni (pour l'Irlande du Nord) ;

- les quantités de référence nationales sont réparties par régions - définies selon des critères et une procédure communautaires - entre les laiteries (quotas collectifs) ou les producteurs (quotas individuels). Le dépassement de ces quotas est sanctionné par un prélèvement de 75 % pour les quotas individuels et de 100 % pour les quotas collectifs, qui seront répartis par les laiteries entre les producteurs. Les quotas seront également appliqués aux ventes directes, avec un prélèvement de 75 %.

Ces dispositions laissent donc aux Etats membres une certaine latitude dans le choix des armes à employer pour réduire leur production : en contrepartie, elles créent un danger certain d'inégalité de traitement entre les producteurs ;

- aucune « super taxe » n'est imposée aux exploitations hors sol, contrairement aux propositions de la Commission et de la présidence ;

- des assouplissements sont possibles pour les « cas spéciaux » (nouveaux producteurs, producteurs ayant un plan de développement...) et le transfert des quotas est autorisé dans certains cas (vente, location...);

- l'aide aux petits producteurs (120 millions d'Ecus) est maintenue, mais il n'y aura pas d'aide communautaire aux

(1) La répartition par Etat membre de la quantité garantie s'effectue de la manière suivante :
(En millions de tonnes.)

	Livraisons 1983	Quantité totale garantie par Etat membre en 1984/85 (1) (dont réserve communautaire)	Différence par rapport à la production de 1983	Quantité globale garantie à partir de la campagne 1985/86 (1)
Belgique	3,225	3,138	- 2,7	3,106
Danemark	5,227	4,932	- 5,6	4,882
Allemagne	25,176	23,487	- 6,7	23,248
France	26,120	25,585	- 2	25,325
Grèce	0,144	0,472	+ 6,3	0,467
Irlande	5,280	5,525 (0,245)	+ 4,6	5,280
Italie	8,323	8,323	0	8,323
Luxembourg	0,283	0,293 (0,25)	+ 3,5	0,265
Pays-Bas	12,909	12,052	- 6,6	11,929
Royaume-uni	16,585	15,552 (0,65)	- 6,2	15,327
Europe 10	103,572	99,359	- 4,1	98,152

(1) Hors les quotas de ventes directes, soit 4 millions de tonnes dont 1,2 pour la France et 1,5 pour l'Italie.

cessations d'activité. En revanche, le Conseil a rétabli les aides communautaires à la modernisation des exploitations, aides qui avaient été suspendues en attendant la décision sur le « dossier lait ».

2. Les modalités d'application du système des quotas et les premiers bilans de la maîtrise de la production.

L'économie générale du système des quotas adopté par le Conseil agricole suffisait amplement à justifier la déception et l'amertume des producteurs européens : en France, qui n'est pas un des Etats membres les plus mal traités en ce qui concerne le taux de réduction imposé à la production, on a estimé que le respect des quotas équivaut à contraindre chaque producteur à diminuer en 1984/1985 sa production de plus d'une tonne.

Les modalités d'application du système décidées aux niveaux communautaire et national ne pourront qu'accentuer ce mécontentement. Elles sont en effet, comme on pouvait le craindre, d'une très grande complexité et d'une diversité préjudiciable à l'égalité de traitement des producteurs des différents Etats membres.

a) *Les modalités d'application définies au niveau communautaire.*

Ce n'est qu'à la mi-mai que la Commission a pu arrêter les modalités d'application de l'accord des 30 et 31 mars. Les principales dispositions du règlement portaient sur la répartition de la réserve, l'adaptation des quotas pour les « cas particuliers », les modalités de calcul du prélèvement, le détail de la comptabilité des livraisons par les laiteries, les modalités de perception (trimestrielle) du prélèvement.

Leur complexité était telle que, dès le début du mois de juillet, la Commission a dû les assouplir et les préciser sur plusieurs points : les ventes directes, la comptabilisation des livraisons de lait et la perception du prélèvement, l'appréciation des quantités de lait utilisées pour la fabrication de crème, de beurre et de fromage : sur ce dernier point, les producteurs se voient autorisés à apporter la preuve des quantités de lait utilisées au lieu de recourir à des formules complexes d'équivalence (1).

Des dérogations à la règle de versement trimestriel du prélèvement ont déjà dû être accordées à la Grèce et à l'Italie, puis à toutes les régions montagneuses de la Communauté : il est probable qu'elles devront être encore étendues. Pour l'instant, les

(1) Exemple : 1 kg de crème = $\frac{26,3 \text{ kg de lait} \times \text{pourcentage de matières grasses de la crème}}{100}$

Etats membres sont tenus de percevoir, avant le 15 novembre, les prélèvements correspondant aux deux premiers trimestres d'application, mais, dans de nombreux cas, les autorités nationales n'ont pu encore tenir compte de tous les cas particuliers.

b) Les règles d'application nationales.

Les options ouvertes par le compromis laissent une liberté de choix non négligeable aux Etats membres, à qui il revient d'autre part de prendre les mesures et de prévoir les contrôles nécessaires pour s'assurer de la comptabilisation de toutes les quantités de lait produites.

Sans que l'on dispose encore de tous les éléments d'information, il semble que les Etats membres ont largement utilisé la « marge de manœuvre » dont ils disposaient. Ces disparités peuvent certes se justifier par la diversité des structures de production et l'appréciation des évolutions souhaitables dans chaque cas. Elles n'en contribuent pas moins, tout autant que les différences dans les systèmes nationaux d'aides d'accompagnement (cf. *infra*, deuxième partie), à créer des disparités entre les producteurs de la Communauté – et aussi à renforcer la complexité du système. Cette complexité ne contribue évidemment pas à la mise en place rapide des dispositifs nationaux, et prolonge dans de nombreux cas l'incertitude des agriculteurs quant au quota qui leur sera finalement alloué.

• **Le choix entre quota individuel et quota collectif :**

Seuls la Belgique, l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni (pour l'Irlande du Nord exclusivement et pour la première campagne) ont opté pour les quotas individuels. Les autres Etats membres ont préféré la formule du quota par laiterie : pour la France, notamment, ce choix offrait l'avantage d'une plus grande souplesse. La Grèce, compte tenu de l'atomisation et de la faible importance de sa production, est considérée comme une seule laiterie – et l'Italie insiste pour bénéficier de la même disposition.

Le Royaume-Uni est le seul Etat membre qui n'applique pas le même système sur l'ensemble de son territoire.

• **Le choix de l'année de référence :**

Les Etats membres ont, en majorité, choisi de fixer les quotas des laiteries ou des producteurs sur la base des livraisons de 1983 diminuées d'un certain pourcentage. Seuls la Grèce et le Luxembourg ont opté pour la base « 1981 ».

● **La détermination des quotas :**

- *Selon la taille de l'exploitation.*

La Belgique et l'Allemagne ont calculé les quotas individuels appliqués à leurs producteurs en fonction du volume de leur production. Le système belge prévoit une réduction des livraisons plus faible (3 % au lieu de 5 %) pour les exploitations livrant moins de 60.000 litres et dont la production laitière assure une part importante de revenu.

Le système allemand est beaucoup plus complexe puisque les réductions en pourcentage sont calculées en fonction à la fois du volume de lait livré et du taux d'augmentation de la production entre 1981 et 1983 : le taux d'abattement minimal est de - 2 % pour un producteur livrant moins de 60.000 kg et n'ayant pas augmenté sa production depuis 1981, le taux le plus élevé (- 12,5 %) ne serait payé que par des exploitations produisant plus de 300.000 kg et ayant augmenté leur production de 15 %.

L'Irlande calcule les quotas par laiterie de manière à ce que, à volume égal de livraisons, les laiteries traitant avec de petits producteurs soient avantagées par rapport aux laiteries traitant essentiellement avec des producteurs importants - avantage qui se répercutera évidemment sur les producteurs.

- *Selon la région.*

La France a opté pour une différenciation par régions : les quotas des laiteries des zones de montagne et des régions sinistrées seront calculés sur la base de la collecte 1983 - 1 %, tandis que les livraisons devront être diminuées de 2 % dans les autres zones. Il est par ailleurs prévu que les producteurs victimes de calamités puissent choisir comme base de référence la meilleure des trois années 1981, 1982 ou 1983.

Le Royaume-Uni a prévu des abattements nuls ou réduits (- 5,8 %) sur les livraisons de 1983 dans certaines zones d'Ecosse, et des abattements de 9 % ailleurs.

● **Quantités nationales de réserve :**

Certains Etats membres - Belgique, Danemark, Grèce, Pays-Bas et Royaume-Uni - ont calculé les quantités de référence allouées aux producteurs ou aux acheteurs de manière à dégager une réserve pouvant être allouée aux producteurs se trouvant dans une situation particulière (nouveaux exploitants, producteurs victimes de calamités).

Dans les autres Etats membres – dont la France – cela n'a pas été jugé nécessaire : la réserve sera constituée par les quantités de référence libérées par les cessations d'activité.

c) Les premiers bilans.

Lors du Conseil agricole des 17 et 18 septembre, les Ministres ont procédé à un premier examen de la mise en œuvre des quotas : cet examen semble avoir surtout porté sur les difficultés rencontrées par les Etats membres.

La France et les Pays-Bas ont demandé le report de la perception du prélèvement dû au titre des livraisons d'avril à octobre : la Délégation française a en particulier fait valoir qu'il serait absurde d'exiger des producteurs français, au vu d'une production qu'ils n'ont pu encore réduire, le versement d'un prélèvement qu'il faudra ensuite leur rembourser si, comme il est probable, les quantités de référence sont en fin de compte respectées.

Ces difficultés et ces tâtonnements rendent pour l'instant aléatoire une appréciation de l'efficacité des quotas. La Commission estime que la Communauté devrait pouvoir réaliser en 1984/1985 la baisse de 4,5 % de la production correspondant au « seuil » de garantie, bien que cette baisse n'ait été, au 1^{er} août, que de - 2 %.

Quant aux résultats par Etat membre, ils sont extrêmement inégaux, comme il ressort du tableau ci-dessous :

**ÉVOLUTION DE LA PRODUCTION LAITIÈRE
DES ÉTATS MEMBRES D'AVRIL À JUILLET 1984**

(En pourcentage.)

Etat membre	Evolution de la production laitière du 1/4 au 31/7/1984	Objectif prévu pour la campagne 84/85
Belgique	+ 0,5	- 2,7
Danemark	- 4	- 5,6
Allemagne	- 3	- 6,7
France	+ 1,5	- 2
Grèce	- 5	+ 6,3
Irlande	+ 5	+ 4,6
Italie	+ 0,5 (au 30/6)	0
Luxembourg	+ 3,5	+ 3,5
Pays-Bas	- 4	- 6,6
Royaume-Uni	- 7,5	- 6,2
C.E.E	- 2	- 4,1

Ces disparités traduisent l'inégale promptitude des Etats membres à mettre en place les réglementations et les dispositifs nationaux d'aides à la cessation d'activité... mais aussi dans certains cas les conséquences de la sécheresse de cet été.

En France, le respect de la quantité de référence 84/85 (25.585 millions de tonnes) exige, compte tenu de l'augmentation normale de la production, une réduction de la production en fin de campagne d'un million de tonnes. Au vu des demandes de cessation d'activité enregistrées, qui représentaient, au 31 août, près de 1,9 million de tonnes « libérables », on peut s'attendre à un net redressement des résultats médiocres enregistrés à la fin de juillet. Les premiers versements des primes de cessation d'activité ont été effectués à la fin d'août, et les décisions prises sur les demandes au 5 septembre devraient permettre d'assurer la « libération » de 1,155 million de tonnes.

C. - Les limites de la restauration des principes de la P.A.C.

La restauration des principes de l'unité de marché et de la préférence communautaire devaient faire partie intégrante, selon le mandat de Stuttgart, de l'adaptation de la P.A.C. La France avait, en particulier, insisté sur le caractère indissociable du paquet agricole, et sur le prix qu'elle attachait à la suppression des M.C.M., à la limitation des importations de P.S.C., de viande ou de beurre néo-zélandais.

L'élimination de ces distorsions, nécessaire pour rendre à la P.A.C. sa cohérence, devait aussi constituer, pour les producteurs qui en sont les victimes, une légitime contrepartie des sacrifices qu'ils devaient consentir pour la résorption des excédents laitiers.

Malheureusement, l'opposition de la R.F.A. à la baisse des prix agricoles en marks a fait échec à une élimination équitable et rapide des M.C.M., et le retour à la préférence communautaire, directement contraire aux intérêts et à la politique commerciale de plusieurs Etats membres, s'est réduit à des mesures de portée symbolique.

1. Les insuffisances du compromis sur le démantèlement des M.C.M. (1).

Compromis entre la solution du démantèlement progressif et automatique, proposée par la Commission et que la R.F.A. rejetait absolument, et la formule de l'« ECU vert » – ou de l'ECU-mark – c'est-à-dire la suppression des M.C.M. positifs par alignement des prix des autres Etats membres sur les prix allemands, qui comportait des inconvénients économiques et politiques sérieux, la formule retenue par l'accord des 30 et 31 mars était sans nul doute la seule possible. Elle n'en présente pas moins des inconvénients et de graves incertitudes.

a) La formule retenue à Bruxelles.

L'accord prévoit un système destiné à assurer, d'ici au 1^{er} avril 1987, le démantèlement des M.C.M. existants tout en évitant la création de nouveaux M.C.M. positifs en cas de réajustement monétaire.

• Les M.C.M. existants :

Ils seront démantelés selon le calendrier suivant :

– *Au début des campagnes 84/85* pour chaque produit, 3 points de M.C.M. positifs (qui étaient avant le 1^{er} avril de 9,8 % en R.F.A. et de 5,8 aux Pays-Bas) sont transformés en M.C.M. négatifs, eux mêmes immédiatement démantelés.

– *Au 1^{er} janvier 1985*, les M.C.M. allemands seront démantelés de 5 points et les M.C.M. néerlandais de 0,6 à 0,8 points, selon les produits.

– Les M.C.M. positifs restants seront démantelés « *au plus tard* » au début de la campagne 1987/1988.

Ce calendrier ne s'applique pas aux M.C.M. anglais, flottants.

(1) Il convient de rappeler que les M.C.M. avaient été conçus pour maintenir – tel un mécanisme d'écluses – l'unité du marché en corrigeant aux frontières les conséquences du non réajustement « temporaire » des prix agricoles nationaux en fonction des aménagements de parités. Mais la pérennisation des M.C.M. a en fait abouti à la disparition de l'unité de prix et de marché et à des distorsions de concurrence, d'une part parce que les M.C.M. positifs équivalent à des subventions à l'exportation et les M.C.M. négatifs à une taxation à l'exportation, d'autre part parce que le non ajustement en hausse des prix agricoles a réduit les marges de production dans les pays à monnaie faible, tandis que le niveau élevé des prix en monnaie nationale améliorait la rentabilité de l'agriculture dans les pays à monnaie forte.

- Enfin, l'élimination des M.C.M. négatifs existants se fera sur proposition de la Commission : en 84/85 seront ainsi démantelés les M.C.M. grecs et italiens, et la moitié des M.C.M. français.

• Les M.C.M. futurs :

Les dispositions arrêtées tendent à éviter la création, jusqu'au 1^{er} avril 1987, de M.C.M. positifs nouveaux par le recours au système de « l'ECU vert » : les taux verts seront alignés sur la monnaie la plus forte - i.e. le Deutsch-Mark - et des M.C.M. négatifs seront créés dans les autres Etats membres. Ces M.C.M. seront démantelés sur proposition de la Commission, en tenant compte de l'équilibre des marchés et des risques inflationnistes dans les Etats membres intéressés.

• Le mode de calcul des M.C.M. :

Le Conseil a approuvé certaines mesures relatives au mode de calcul des M.C.M. La plus importante intéresse les M.C.M. porc, qui ne seront plus calculés en fonction du prix d'intervention, mais sur la base de la ration céréalière.

• Les M.C.M. applicables en début de campagne :

En fonction de ces décisions, et sous réserve de réajustement monétaire, les taux des M.C.M. varieront comme suit à compter du début des campagnes 84/85 :

Etat membre	M.C.M. applicable avant le début de la campagne	M.C.M. applicable à compter du début de la campagne
R.F.A.	+ 9,8	+ 6,8
Pays-Bas	+ 5,8	+ 3,5
Belgique et Luxembourg	0	0
France :		
- Lait	- 3,4	- 1
- Porc, vin	0	0
- Autres	- 4,4	- 2
Danemark	+ 1	0
Irlande	0	0
Italie	- 1,8	0
Grèce	+ 11,9	0

b) *Les limites de l'accord.*

L'accord intervenu sur le démantèlement des M.C.M. appelle de sérieuses réserves à trois points de vue : il comporte les inconvénients inhérents au système de l'ECU vert, il crée autant de distorsions de concurrence qu'il en supprime et, surtout, il ne garantit pas réellement la disparition des M.C.M. positifs avant le 1^{er} avril 1987... et encore moins après.

• **Les inconvénients du recours à l'ECU vert :**

Les inconvénients de l'alignement des monnaies vertes sur le mark vert sont d'ordre politique et économique. Politique, si des réajustements importants avant le mois d'avril 1987 devaient faire de l'agriculture européenne une sorte de « zone mark ». Economique, parce que les M.C.M. négatifs présentent un risque inflationniste et découragent les exportations.

• **Le maintien des distorsions de concurrence** résulte d'une part du risque de création de nouveaux M.C.M. négatifs, d'autre part, des aides « compensatoires » considérables (2 milliards de D.M. par an) dont bénéficieront les agriculteurs allemands sous forme d'un dégrèvement de 5 points de T.V.A., anticipé à partir du 1^{er} juillet 1984 et prolongé jusqu'à la fin de 1988 (cf. *infra* deuxième partie). Cette aide, qui « compense » la perte d'un avantage indu par un autre, équivaut à aggraver l'inégalité de concurrence entre les producteurs au nom du rétablissement de l'unité de marché...

• **Les « zones d'ombre » du démantèlement des M.C.M. positifs :**

Compte tenu du refus absolu du gouvernement allemand de voir baisser les prix agricoles en D.M., le démantèlement des M.C.M. restant applicables après le 1^{er} janvier 1985 (1,8 à 2,9 % selon les produits) nécessitera des hausses au moins équivalentes des prix en Ecus pour les produits soumis à M.C.M. On ne saurait malheureusement, dans la période actuelle, être assuré que cette condition sera remplie.

D'autre part, l'accord de Bruxelles ne s'applique que jusqu'au 1^{er} avril 1987, et le Conseil devra, avant cette date, décider soit de proroger l'accord, soit d'en mettre en place un autre. En cas de désaccord sur l'une ou l'autre de ces solutions, on en reviendra à la situation antérieure - c'est-à-dire au « *gentleman's agreement* » de 1979, qui a eu l'efficacité que l'on sait...

Insuffisamment « verrouillé », de durée limitée, le compromis ne garantit donc ni absolument ni durablement la Communauté contre tout risque de perpétuation ou de réapparition des M.C.M. positifs.

2. La préférence communautaire.

Comme le soulignait la Commission dans ses propositions de juillet 1983, les sacrifices que nécessite l'adaptation de la P.A.C. devraient être partagés équitablement entre les producteurs européens et les partenaires de la Communauté. Elle soulignait également que certaines importations – les produits de substitution des céréales (P.S.C.) – sont en relation directe avec la production d'excédents de lait et de céréales. Elle proposait donc des mesures orientées dans trois directions : une limitation « rapide et effective » des importations de P.S.C., la révision de certaines concessions commerciales, et l'instauration d'une taxation à la consommation des matières grasses végétales, s'appliquant aussi bien à la production interne qu'aux importations, mais atténuant l'avantage concurrentiel sur le beurre communautaire des produits importés en franchise.

Il ne reste pratiquement rien de ces propositions dans le compromis final : c'est d'autant plus regrettable que l'élimination des atteintes à la préférence communautaire, dont la Cour des comptes a évalué le « surcoût » à 2 à 4 milliards d'Ecus, aurait dû réconcilier les partisans de la compression des dépenses et ceux de la restauration de la P.A.C.

a) *La limitation des importations de P.S.C.*

La Commission avait proposé de mener des négociations dans le cadre du G.A.T.T. pour obtenir la limitation des importations de pulpe d'agrumes et de résidus de maïs. Ces actions pouvaient se fonder sur différents articles du G.A.T.T., selon les produits et les possibilités de négociation avec les pays fournisseurs :

- possibilité d'appliquer des restrictions quantitatives à l'importation (art. XI) ;
- mise en jeu de la clause de sauvegarde (art. XIX) ;
- modification de la consolidation (art. XXVIII).

Cette proposition avait reçu le plein appui de la France, qui considérait que la limitation des importations de P.S.C., principales responsables du développement du « hors sol » laitier, ne pouvait être dissociée des mesures tendant à la résorption des

excédents laitiers, ni de celles relatives à l'application de prix « modérés » et de seuils de garantie dans le secteur des céréales, que les P.S.C. privent d'un important débouché.

Elle avait en revanche été mal accueillie par les Etats membres partisans du « libre-échange » (Grande-Bretagne), par ceux qui craignaient de raviver les controverses C.E.E./Etats-Unis (R.F.A., Grande-Bretagne) et aussi, naturellement, par les Etats membres utilisateurs, au premier rang desquels se situent les Pays-Bas, qui importent 70 % de leur consommation d'aliments composés pour l'élevage.

En dépit de ces oppositions, la présidence française a réussi à lier au compromis sur la P.A.C. l'ouverture de négociations au G.A.T.T. sur les importations de P.S.C.

Toutefois, le mandat de négociation donné par le Conseil à la Commission reste limité dans ses objectifs, et le résultat de la négociation elle-même est des plus incertains.

• **La portée du mandat de négociation donné à la Commission :**

- Le mandat de négociation donné par le Conseil ne porte que sur la *stabilisation* des importations, au moyen d'une *déconsolidation temporaire*, et *partielle* (seules les importations excédant la quantité de référence choisie seraient soumises à un droit).

-- La négociation ne porte que sur trois produits : le corn gluten feed, les drèches de brasserie et les tourteaux de germes de maïs, qui représentent 5 millions de tonnes sur les 14 millions de tonnes de P.S.C. importées en 1983. Certains Etats membres ont par ailleurs expressément indiqué qu'ils s'opposeraient à l'ouverture de négociations portant sur d'autres produits, en particulier les importations de soja et de produits dérivés.

- Enfin, la négociation est ouverte au G.A.T.T. sur la base du seul article XXVIII de l'Accord général ; la C.E.E. renonce donc à demander des restrictions quantitatives ou l'application de la clause de sauvegarde, et se borne à réclamer la possibilité de rétablir temporairement un droit sur une partie de ses importations, moyennant l'octroi à ses fournisseurs - les Etats-Unis - de compensations équivalentes.

• **Les incertitudes de la négociation :**

Les Etats-Unis ont officiellement accepté, au début du mois de mai, de discuter avec la C.E.E. de la stabilisation des importations communautaires de sous-produits du maïs. La négociation,

qui durera plusieurs mois, devra porter sur le niveau et la durée de la déconsolidation demandée, et surtout sur la nature des compensations à offrir aux Etats-Unis.

La C.E.E. pourrait proposer une stabilisation des exportations communautaires de céréales, mais les Etats-Unis se montreront sans doute plus exigeants, et pourraient par exemple demander une plus grande ouverture du marché communautaire, et donc une diminution de la préférence communautaire, pour d'autres produits.

Ce point sera donc délicat et il n'est pas évident que la Communauté tire en fin de compte un réel bénéfice de la négociation, d'autant que si aucun accord n'était trouvé sur la compensation, les Etats-Unis auraient le droit de relever les droits de douane applicables à des importations équivalentes en valeur de produits communautaires. Cette éventualité leur permet évidemment de faire pression sur la Communauté, et notamment sur les Etats membres qui importent eux-mêmes relativement peu de P.S.C. (France, Italie) mais pour lesquels l'accès au marché américain représente un débouché d'avenir dans certains secteurs (vins, fromages).

b) La révision des concessions commerciales.

La Commission avait proposé une « révision » des importations de beurre et de viande ovine de Nouvelle-Zélande – lourd héritage du premier élargissement – et des importations de viande bovine. Dans les faits, cette révision reste très marginale, et les considérations de politique commerciale ont largement prévalu sur l'état du marché communautaire, même dans les secteurs – le beurre et la viande bovine – où la Communauté est excédentaire et le marché déprimé.

• Les importations de viande bovine :

La Communauté fixe chaque année des contingents d'importation de viande bovine congelée et de jeunes bovins destinés à l'engraissement, en fonction d'un bilan estimatif des besoins du marché. Cette année, les prévisions de la Commission faisaient apparaître – avant même l'adoption des mesures laitières – que la production interne serait excédentaire et que le coût des interventions et du stockage (1,47 milliard d'Ecus en 1983) subirait les conséquences de la stagnation de la demande.

Cependant, la Commission n'a proposé qu'une réduction limitée des importations de viande bovine, dont elle estime le maintien essentiel à ses bonnes relations avec les pays fournisseurs (Australie, Nouvelle-Zélande, Uruguay, Argentine).

Après un difficile débat, et par un vote à la majorité - la France, qui avait proposé une réduction de 50 % des contingents 1982, et l'Irlande ont voté contre - le Conseil a suivi ces propositions :

- les importations de viande congelée (50.000 tonnes) ne sont réduites que de 10.000 tonnes par rapport à 1983, bien que les disponibilités de la Communauté en 1984 (1.193.000 tonnes) doivent excéder ses besoins (1.124.000 tonnes) ;

- les importations de jeunes bovins, en provenance essentiellement de Hongrie, de Pologne et de Yougoslavie, sont fixées à 180.000 têtes, chiffre nettement inférieur à celui de 1983 (237.000 têtes) mais néanmoins supérieur aux besoins estimés (120.000 têtes)..

• **Les importations de viande ovine et de beurre néo-zélandais :**

Votre Délégation ne reviendra pas sur les circonstances de la renégociation parallèle des accords d'importations préférentielles de beurre et de viande ovine en provenance de Nouvelle-Zélande, qui ont été analysées, ainsi que la portée et l'application des accords antérieurs, dans les rapports de M. Daunay sur les importations de beurre néo-zélandais et de M. Barbier sur la réforme du marché de la viande ovine (1).

Elle se bornera donc à mentionner que le Conseil agricole a approuvé le 11 juillet dernier la conclusion d'accords prévoyant respectivement :

- l'importation de 83.000 tonnes de beurre néo-zélandais en 1984, de 81.000 tonnes en 1985 et de 79.000 tonnes en 1986 (on rappellera que le niveau des stocks communautaires publics et privés est actuellement de l'ordre de 1,150 million de tonnes) ;

- la reconduction jusqu'en 1988 des importations de viande ovine, dont le contingent total dépasse les besoins de la C.E.E. La France a obtenu, comme elle y tenait, le maintien de la clause de zone sensible, qui restreint à un certain tonnage l'accès des exportations néo-zélandaises au marché français. Mais elle a dû accepter que ce contingent (3.500 tonnes en 1984) soit en augmentation de 10 % pour chacune des années suivantes.

3. La taxation des matières grasses.

L'instauration d'une taxe sur les matières grasses, élément d'une politique globale des matières grasses, fait partie de la panoplie des mesures qui ont été régulièrement proposées et non

(1) Cf. Tome II du présent rapport.

moins régulièrement différées chaque fois qu'il a été question de remédier au déséquilibre du marché des produits laitiers.

En juillet 1983, la Commission avait une nouvelle fois préconisé cette taxation comme un complément des mesures internes de contrôle de la production interne de beurre et d'oléagineux, et donc comme une action de rééquilibrage du marché des matières grasses.

Elle avait fait valoir que la perception d'une taxe de 7,5 Ecus au quintal de matières grasses à l'usage alimentaire utilisé dans la Communauté permettrait, sans être contraire aux obligations internationales de la C.E.E., de diminuer les écarts de prix entre le beurre et les produits de substitution, et de dégager des ressources de 524 millions d'Ecus par an environ.

Les réticences des « libre-échangistes », renforcées par les pressions exercées par l'industrie margarinère et par la crainte des mesures de rétorsion qu'auraient pu envisager les Etats-Unis, se sont opposées à l'adoption de cette mesure, très vivement combattue, en particulier, par la R.F.A., la Grande-Bretagne et les Pays-Bas.

II. - RATIONALISATION OU RENATIONALISATION : LA P.A.C. EST-ELLE ENCORE UNE POLITIQUE COMMUNE ?

Après l'accord des 30 et 31 mars, on doit constater que trois facteurs contribuent à créer un risque sérieux de renationalisation de la P.A.C. :

- *l'absence de redéfinition des principes et des objectifs de la P.A.C.*, qui réduit la Communauté au rôle peu mobilisateur de « gendarme des excédents agricoles » : il est inévitable, dans ces conditions, que les Etats membres devront tôt ou tard chercher d'autres perspectives à offrir à leur agriculture et effectuer, chacun pour soi, chacun chez soi, les choix que l'Europe dans son ensemble semble décidément incapable de faire ;

- *les différences de situation* que créent, pour ne prendre que l'exemple le plus criant, les modalités nationales d'application du système des quotas, vont dans le même sens et traduisent déjà une certaine renationalisation des choix politiques et économiques ;

- *enfin, la situation financière actuelle de la Communauté* qui, tout à la fois, constitue la justification essentielle des mesures qui ont été prises, et interdit la prise en charge par le budget

communautaire des mesures d'accompagnement indispensables, voire de la gestion quotidienne de certaines organisations de marché, aboutit déjà à une « renationalisation » des politiques d'accompagnement, des mesures « de compensation » et, par là même, à de nouvelles distorsions de concurrence.

A. - L'absence de vision commune de l'avenir de l'agriculture.

En des temps plus heureux, d'aucuns soutenaient que « l'on ne tombe pas amoureux d'un taux de croissance ». En nos temps difficiles, un « taux de réduction » n'a, à coup sûr, pas davantage d'attraits et si la Communauté ne s'entend plus – et avec quelles difficultés ! – que pour organiser le repli, plus ou moins stratégique et plus ou moins ordonné, de son agriculture, il faudra bien que les Etats membres s'emploient à offrir aux agricultures nationales des perspectives plus accordées à leurs potentialités.

Présentant à l'Assemblée des Communautés, le 14 mars dernier, les grandes lignes du projet de compromis agricole, le ministre français de l'Agriculture, président du Conseil agricole, avait clairement souligné que les difficultés de l'agriculture communautaire trouvaient leur véritable origine dans l'impuissance de la Communauté à affirmer son identité vis-à-vis de l'extérieur, c'est-à-dire à opter pour une véritable politique commerciale, à opposer la préférence communautaire aux importations qui contribuent au déséquilibre de ses marchés, et, aussi, à adopter une attitude plus ferme vis-à-vis de ses concurrents.

Votre Délégation ne peut que s'associer à cette analyse, qui rejoint en tous points celle qu'elle a elle-même faite, en mainte occasion, des choix qui s'offrent à l'agriculture européenne, et de l'incapacité de la Communauté à réviser les orientations d'une politique mise en œuvre voici vingt ans, qui a réussi à faire changer l'agriculture, mais qui n'a pas réussi à changer avec elle.

Mais, si décidément il ne peut pas y avoir de politique commune pour orienter l'agriculture vers les productions déficitaires, vers la valorisation, la transformation, l'exportation des produits et la conquête de nouveaux marchés, il faudra bien que les Etats membres prennent, chacun pour leur compte, les moyens de soutenir l'activité d'un secteur important. C'est du reste déjà, dans une certaine mesure, ce qui se passe pour la politique des exportations agricoles : la Communauté prend à sa charge les

restitutions – non sans protestations des Etats « non concernés » – mais les systèmes de crédit, d'assurance, la prospection des marchés, ne font l'objet d'aucune concertation et la Communauté s'est même refusé de s'accorder la possibilité de conclure, comme le font tous les grands pays exportateurs, et comme le réclament ses clients, des contrats à long terme de fourniture de produits agricoles.

Une évolution analogue pourrait se faire jour dans le domaine de la politique des structures agricoles, si le Conseil ne parvenait pas à s'entendre sur sa réforme, ou si la Communauté ne pouvait lui consacrer les fonds nécessaires.

Enfin, le compromis sur les quotas laitiers constitue dès maintenant l'amorce d'une renationalisation de la politique laitière.

B. – Les risques de renationalisation des politiques : les conséquences de l'application des quotas laitiers.

Utilisant au maximum la marge de manœuvre que leur laissent les règlements communautaires, les Etats membres ont pris des dispositions nationales modulant selon les régions ou la taille des exploitations la fixation des quantités de référence.

Cette tendance, perceptible dès la publication des premières mesures d'application, et qui s'accroîtra probablement avec les efforts que consentiront les Etats membres pour affiner le schéma retenu, a deux conséquences néfastes :

- Elle transfère, en fait, aux Etats membres le choix de certaines orientations structurelles en leur laissant la possibilité d'accorder ou non des avantages aux producteurs des régions défavorisées – zones de montagne en France ou îles d'Ecosse au Royaume-Uni – ou aux petits producteurs, que par exemple la Belgique, la R.F.A., l'Irlande, ont choisi, par des moyens et à des degrés divers, de pénaliser moins durement que les grandes exploitations. Et il est probable que lorsque seront connues toutes les dispositions nationales régissant les « cas particuliers » et la répartition des « réserves nationales », elles traduiront également des choix nationaux différents en ce qui concerne par exemple, le sort fait aux jeunes exploitants, aux exploitants ayant un plan de développement, ou la politique de restructuration de la production.

• **Elle crée des inégalités de situation entre les producteurs des différents pays :**

- la fixation de « quantités globales garanties » par Etat crée en elle-même des inégalités : à dimension d'exploitation égale, le producteur d'un pays qui doit réduire sa production globale de 1983 de 7 % a toutes les chances d'être moins bien traité que le producteur d'un pays qui ne doit pas la réduire ou peut même l'augmenter. Telle qu'elle a été faite, la répartition par Etat du seuil de garantie semble d'ailleurs contraire à la définition d'une politique commune, qui traiterait les Etats membres en fonction de leur vocation naturelle à la production laitière et de leur réserve de productivité et non en fonction d'une sorte de « droit à la production ». Il est tout aussi absurde de vouloir permettre à la Grèce ou à l'Italie de devenir autosuffisantes en lait de vache, ou de consolider les avantages acquis dans certaines régions par la production « hors sol » qu'il le serait, demain, de prévoir que le Royaume-Uni est le seul Etat membre qui conserve le droit de planter des oliveraies, ou d'obliger le Danemark à couvrir ses besoins en raisin de table ;

- mais les différences de traitement que l'on relève déjà résultent essentiellement des *mesures nationales de calcul des quantités de référence*, qui renforcent plutôt qu'elles ne compensent les inégalités résultant des quotas nationaux. On observe déjà des situations aberrantes : par exemple, les producteurs des Iles Shetland (Royaume-Uni), les usines à lait de la plaine du Pô (Italie), les producteurs irlandais, sont soumis au même régime et n'auront pas à baisser leur production. Les producteurs de moins de 60.000 kg bénéficieront d'un avantage relatif s'ils ont la chance d'être allemands ou belges, les producteurs des régions de montagne seront mieux traités en France qu'ailleurs, et, paradoxalement, le système allemand de pénalisation progressive n'est pas sans évoquer le système de prélèvement modulé que la France avait proposé au Conseil d'adopter...

Vérité en deçà du Rhin, erreur au-delà : on peut légitimement se demander ce qui reste, dans tout cela, du marché commun laitier.

C. - La renationalisation du financement de la politique agricole

Financièrement exsangue, la Communauté s'est refusée à prévoir des mesures communautaires d'accompagnement des décisions restrictives qu'elle a prises dans le secteur laitier, et a

pratiquement laissé le choix et l'importance de ces mesures aux Etats membres. Elle a aussi, pour des raisons éminemment politiques, autorisé l'octroi de compensations – les seules qui bénéficieront d'ailleurs d'une participation communautaire – aux producteurs des Etats membres « victimes » du démantèlement des M.C.M. positifs. Enfin, dans le secteur vin, la France et l'Allemagne ont déjà demandé à pouvoir se substituer à la Communauté pour l'application de mesures de soutien supprimées ou écartées pour cause d'insuffisance de crédits : on ne peut que s'attendre à ce que cette attitude fasse des émules, surtout si une conception trop rigide de la discipline budgétaire devait prévaloir, et conduire à une limitation stricte des dépenses agricoles.

On assiste donc à un transfert vers les Etats membres non seulement du choix des orientations, mais du financement de la politique agricole commune. Il va sans dire que ce transfert s'accompagne, lui aussi, de notables atteintes à l'égalité de traitement des producteurs de la Communauté.

1. La « compensation » du démantèlement des M.C.M. positifs.

Les propositions de la Commission en matière de prix et de démantèlement des M.C.M. auraient dû conduire à une baisse des prix en monnaie nationale de 5,4 % en Allemagne et 3,1 % aux Pays-Bas.

La Commission était consciente du « désavantage » subi par les pays à M.C.M. positifs, mais soulignait qu'il devait être apprécié au regard des avantages dont ils avaient jusqu'à présent bénéficié. Elle rappelait en outre que les propositions du « Com. 500 » sur le démantèlement des M.C.M. comportaient la possibilité d'un régime transitoire d'aides aux revenus dégressives, et « *qu'une contribution financière communautaire pourrait être envisagée* ».

a) Le cas de la R.F.A.

L'attitude inflexible du gouvernement allemand lui a permis d'améliorer considérablement cette hypothèse de départ, puisqu'il a obtenu à la fois que les prix en D.M. ne baissent pas, que la première étape du démantèlement des M.C.M. soit limitée à 3 points, et, enfin, l'autorisation d'accorder une très substantielle compensation à ses agriculteurs. D'après le compromis de mars, cette compensation devait revêtir la forme d'un dégrèvement de 3 % de T.V.A. à compter du 1^{er} janvier 1985, avec une partici-

pation de la Communauté (120 millions d'Ecus en 1985 et 100 millions d'Ecus en 1986). Au mois de mai, le Gouvernement allemand avait annoncé son intention de porter ce dégrèvement à 5 % et d'avancer son application au 1^{er} juillet 1984.

On sait que ce dégrèvement supplémentaire lui a été finalement concédé par le Conseil de Fontainebleau, qui a également accepté qu'il reste en vigueur jusqu'à la fin de 1988.

Cette concession, qui devra avant adoption formelle faire l'objet d'un avis du Parlement européen, porte de 2 à 3 milliards de D.M. (plus de 9 milliards de francs) par an l'aide « compensatoire » accordée aux agriculteurs allemands. Cette aide sera plafonnée, et ne s'appliquera pas aux élevages « industriels » de porcs ou de volailles : il n'en est pas moins difficilement justifiable, au plan de l'équité comme au regard des principes de la P.A.C., que l'avantage concurrentiel indu résultant des M.C.M. positifs soit ainsi considéré comme un véritable avantage acquis. Il est encore moins explicable que les aides nationales accordées en contrepartie de la suppression des M.C.M. bénéficient d'une participation communautaire qui a été refusée aux mesures d'accompagnement des quotas laitiers.

On notera que la R.F.A. a apparemment jugé ces aides encore insuffisantes, puisqu'elle a demandé à la Commission, en août dernier, une indemnisation communautaire pour la perte en valeur des stocks résultant de la réduction des M.C.M. prévue au 1^{er} janvier 1985, perte que le gouvernement allemand évalue à 300 millions d'Ecus.

La Commission a refusé le 12 septembre cette nouvelle demande, et décidé, pour éviter tout mouvement spéculatif, de limiter à 2,5 millions de tonnes le volume des céréales produites en R.F.A. et qui pourront bénéficier, à l'intervention, du taux du mark vert actuellement en vigueur.

b) Le cas des Pays-Bas.

Les Pays-Bas, qui ont bénéficié comme la R.F.A. des aménagements réduisant l'impact du démantèlement des M.C.M. sur leurs prix nationaux, ont prévu des aides nationales compensatoires d'un montant nettement plus modeste - 120 millions de florins (315 millions de francs environ) sur trois ans - sous forme d'aides aux revenus destinées aux seules productions assujetties aux M.C.M. et modulées selon la surface des exploitations.

L'accord de mars donne droit aux Pays-Bas, comme à la R.F.A., de demander une participation communautaire à ces aides.

2. Les mesures d'accompagnement des quotas laitiers.

Les mesures nationales prises dans certains Etats membres pour compenser les conséquences de la réduction de la production laitière ou pour inciter les producteurs à la cessation d'activité semblent, dès les premiers mois d'application du système des quotas, devoir représenter une contribution importante des budgets nationaux au financement de la politique agricole, et revêtir une variété de formes aussi peu compatible avec la notion de marché commun agricole que celle qui régit le mode de calcul des quantités de référence. On n'en voudra pour preuve que l'analyse des premiers dispositifs nationaux connus.

a) France (438.000 exploitations laitières).

Le gouvernement français a arrêté au mois de mai un plan axé sur l'incitation à la cessation de production, à la réalisation duquel il a prévu de consacrer, la première année, des crédits d'un montant total de 975 millions de francs.

• **L'incitation à la cessation de production** (605 millions de francs) prend plusieurs formes, mais, dans tous les cas, les producteurs devront arrêter la collecte avant la fin de novembre 1984 :

- les producteurs âgés de plus de 65 ans ou percevant déjà une pension de retraite peuvent bénéficier d'une prime unique, au taux d'un tiers du prix garanti, dans la limite de 30.000 litres (18.300 francs) ;

- les producteurs ayant entre 55 et 65 ans et ne percevant aucune pension de retraite peuvent recevoir une allocation annuelle d'attente jusqu'à leur retraite. Calculée sur la base du tiers du prix indicatif jusqu'à 45.000 litres et du sixième de ce prix jusqu'à 60.000 litres, son montant maximum sera de 32.025 francs ;

- les exploitants souhaitant se réorienter vers d'autres productions peuvent toucher une prime de conversion versée en une fois, d'un montant maximal de 45.700 francs (pour 90.000 litres de lait).

• **Les mesures complémentaires** (370 millions de francs) comprennent :

- une augmentation de 1,1 % du remboursement de T.V.A. aux producteurs de lait au forfait (150 millions de francs) ;

- des crédits supplémentaires pour la gestion des marchés du lait et de la viande, et des mesures spécifiques en montagne (120 millions de francs) ;

- des prêts participatifs à l'industrie laitière (100 millions de francs).

b) R.F.A. (430.000 exploitations laitières).

Les producteurs de lait allemands bénéficieront de l'ensemble des aides prévues en compensation du démantèlement des M.C.M. (dégrèvement de T.V.A. de 5 %, baisse de 36 % des assurances accidents, aides accrues aux zones défavorisées). Mais la R.F.A. a aussi prévu des aides à la réduction d'activité, destinées à « libérer » 1 million de tonnes, d'un montant de 1.000 D.M. (3.000 francs) par tonne de lait dans la limite de 150.000 D.M. par exploitation (450.000 F.), payables sur dix ans sous forme de « rente laitière ». Enfin, la taxe de coresponsabilité laitière sera réduite dans la limite des 60.000 premiers kilos pour les exploitants produisant moins de 100.000 kg.

c) Royaume-Uni (59.000 exploitations laitières).

Un financement d'un montant total de 50 millions de livres (575 millions de francs) sur cinq ans a été prévu pour le paiement de primes d'abandon de production de 13 pence/l. (1,50 F), non plafonnées et payables en cinq tranches annuelles. Ce programme tend à « libérer » 385.000 tonnes.

d) Pays-Bas (67.000 exploitations laitières).

Les Pays-Bas ont également récemment annoncé un programme d'indemnisation des producteurs de lait cessant leur exploitation : ce programme devrait entrer en vigueur à la fin de septembre 1984 et jusqu'en 1986. Il serait doté de 150 millions de florins (405 millions de francs).

3. La substitution d'aides nationales aux aides communautaires.

Tous les Etats membres ne pourront pas, compte tenu de l'importance de leur production laitière et des réductions qui leur sont imposées, suivre l'exemple de l'Italie qui a demandé - sans succès jusqu'à présent - à être considérée comme acheteur unique,

et se propose de mettre à la charge de l'Etat le coût du dépassement éventuel du seuil national de production (égal à sa production de 1983, soit 9,8 millions de tonnes) : le gouvernement italien entend donc, en quelque sorte, rétablir la garantie illimitée au profit des producteurs nationaux.

Mais, sans aller aussi loin, on a déjà assisté, ces derniers mois et dans un autre secteur excédentaire, celui du vin, à des démarches analogues : la France a demandé – et obtenu – de remplacer par une aide nationale l'aide au stockage à court terme supprimée dans le cadre du « paquet prix ». La R.F.A., quant à elle, avait demandé en juillet – mais sans succès – de pouvoir faire bénéficier, à ses frais, ses viticulteurs de la « distillation de soutien » que la Commission se refuse, faute de crédits, à ouvrir.

SECTION II

LES INCERTITUDES DE LA RELANCE

CHAPITRE PREMIER

LE FINANCEMENT FUTUR

Enfin libérés, même pour quelques années seulement, de l'hypothèque budgétaire britannique, les chefs d'Etat et de gouvernement purent faire progresser à Fontainebleau le dossier financier de la Communauté en arrêtant une décision sur l'augmentation des ressources propres et en adoptant, pour l'avenir, le principe d'une plus grande discipline budgétaire et financière.

Mais tout comme l'accord sur la contribution britannique et les budgets des exercices 1984 et 1985, les développements postérieurs au Conseil européen firent apparaître que de nombreux points n'étaient pas encore réglés. En définitive, aucun accord en bonne et due forme n'avait encore été conclu à la fin septembre au sein du Conseil en vue de la ratification par les Etats membres des nouvelles règles de financement de la Communauté.

I. - L'AUGMENTATION DES RESSOURCES PROPRES

L'équilibre financier de la Communauté défini le 21 avril 1970, avec le remplacement des contributions nationales par des ressources propres provenant, outre des prélèvements agricoles, des droits de douane, des cotisations sucre et isoglucose, du produit de la T.V.A. dans la limite d'au maximum 1 % d'une assiette uniforme, était rompu depuis près de deux ans, puisque les « ressources T.V.A. » ne suffisaient plus à couvrir les dépenses croissantes engagées par les politiques et actions communes.

A. - Une décision longtemps attendue.

Depuis l'exercice budgétaire de 1982, le taux d'appel de T.V.A. se rapprochait inexorablement du plafond de 1 % : il était de 0,92 % en 1982 et de 0,99 % en 1983. En 1984, il s'établissait à 0,96 % dès l'ouverture de l'exercice, mais l'évolution de la conjoncture avait rapidement fait apparaître que deux milliards d'Ecus supplémentaires seraient nécessaires pour couvrir toutes les dépenses de la Communauté, telles qu'elles figuraient dans le budget général arrêté fin décembre 1983, au-delà du plafond de 1 % de T.V.A. (voir, ci-dessous, deuxième partie, le chapitre intitulé « les incertitudes budgétaires »). Quant aux propositions faites par la Commission dans son avant-projet de budget pour 1985, elles nécessiteraient un taux d'appel de 1,12 %, c'est-à-dire un dépassement très sensible du plafond actuellement en vigueur.

On se souvient que la Commission avait présenté à ce sujet, en février 1983, un « livre vert » qui s'était traduit, le 6 mai 1983, par un projet de décision du Conseil sur les nouvelles ressources propres (doc. Com. (83) 270 final). Le système relativement complexe qui était alors préconisé avait été diversement accueilli par les Etats membres et, d'un Conseil européen à un autre, la question était restée en l'état. Ultérieurement, la Commission avait proposé, dans sa communication du 5 mars 1984 (doc. Com. (84) 140) que le plafond des ressources propres soit porté de 1 à 2 %. Elle renonçait ainsi à demander, comme elle l'avait fait l'année précédente, l'augmentation du taux de T.V.A. par paliers successifs de 0,4 % sans autorisation de ratification par les Parlements nationaux.

A Bruxelles, le 20 mars 1984, un consensus s'était dessiné entre les chefs d'Etat et de gouvernement sur une majoration du plafond de T.V.A. jusqu'à 1,4 %, mais l'accord avait été finalement occulté par la persistance des oppositions sur la « correction budgétaire » en faveur du Royaume-Uni. Il semblait bien alors que le désaccord sur la contribution britannique avait rendu caducs les accords partiels sur les autres sujets. Ceux-ci, en tout cas, étaient restés en suspens.

C'est dire que la décision annoncée le soir du 26 juin 1984 à Fontainebleau sur la création de nouvelles ressources propres a été accueillie avec beaucoup de soulagement par toutes les parties en cause.

B. - Une décision encore en suspens.

Les termes des conclusions de la présidence du Conseil européen de Fontainebleau au sujet des ressources propres sont en effet très explicites :

« Le taux maximum de mobilisation de la T.V.A. est fixé à 1,4 % à la date du 1^{er} janvier 1986 : ce taux maximum vaut pour chaque Etat membre et entrera en vigueur dès que les procédures de ratification seront achevées, et au plus tard le 1^{er} janvier 1986. Le taux maximum peut être porté à 1,6 % à la date du 1^{er} janvier 1988 sur décision du Conseil prise à l'unanimité, et après accord donné selon les procédures nationales. »

Les conclusions de la présidence sur les ressources propres traitaient dans la même rubrique la question de l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal, attestant ainsi le lien voulu par certains Etats membres, et notamment la R.F.A., entre l'augmentation des ressources et l'entrée de nouveaux partenaires dans la Communauté.

Postérieurement, le 9 juillet 1984, la Commission a modifié sa proposition initiale par un nouveau schéma de mise en œuvre des décisions du Conseil de Fontainebleau en matière de financement futur (doc. Com. (84) 384 final). Concernant les nouvelles ressources propres, la proposition préconise notamment une ratification rapide de sorte que les ressources supplémentaires consécutives au relèvement du plafond de T.V.A. soient disponibles dès le 1^{er} octobre 1985.

Mais, devant le Conseil des ministres, une difficulté persistait encore à la fin du mois de septembre au sujet de la date d'entrée en vigueur du nouveau plafond. Une majorité d'Etats membres accepteraient la dernière proposition de la Commission de fixer au 1^{er} octobre 1985 la date d'entrée en vigueur du taux de 1,4 % de T.V.A. : les suppléments de dépenses engagées en 1985 par rapport au plafond de 1 % seraient de la sorte financés, de même que, de l'avis du Royaume-Uni, les dépenses de 1984, qui seraient reportées en 1985.

La R.F.A., en revanche, voulait s'en tenir au 1^{er} janvier 1986, qui est la date fixée à Fontainebleau, et établissait, avec les Pays-Bas, un lien étroit entre l'augmentation des ressources propres et l'adhésion de l'Espagne et du Portugal. D'après la délégation allemande, les dépenses supplémentaires devaient représenter le coût de l'élargissement de la Communauté : la rati-

fication des Traités d'adhésion et celle de la décision sur le nouveau plafond de T.V.A. devaient intervenir simultanément.

Le Royaume-Uni, pour sa part, rappelait le lien étroit qui doit exister entre l'augmentation des ressources propres et l'application de la « discipline budgétaire ». La ratification du nouveau plafond de la T.V.A. n'interviendrait pas sans engagement clairs et fermes sur la discipline des dépenses communautaires.

Outre la question de la date de prise d'effet, des sujets plus techniques, avancés par la Commission dans sa proposition du 9 juillet 1984, n'étaient pas non plus résolus. L'un traitait des recettes des droits de douane à l'importation des produits C.E.C.A., qui constituent les seules recettes douanières appartenant encore aux Etats membres et que la Commission propose de transférer dans les ressources propres de la Communauté. L'autre concernait le taux de 10 % des recettes, qui vise à rembourser aux Etats membres les frais de perception des ressources propres, et que la Commission voudrait faire considérer comme un taux maximal facultatif.

En définitive, un compromis semblait se dessiner sur le projet de décision du Conseil sur l'augmentation du plafond de la T.V.A. communautaire : le nouveau plafond de 1,4 % entrerait en application au 1^{er} janvier 1986, conformément aux conclusions du Conseil de Fontainebleau, mais des « mesures transitoires » permettraient déjà de disposer de certaines ressources supplémentaires dépassant le plafond actuel de T.V.A., vers la fin de 1985. Les ressources supplémentaires correspondraient à un appel d'environ 1,2 % de la T.V.A. et seraient exclusivement consacrées à financer la compensation forfaitaire accordée au Royaume-Uni au titre de 1984 (1 milliard d'Ecus) et les dépenses agricoles de 1985 qui ne seront pas couvertes par le prochain budget (1,314 milliard d'Ecus).

Cette dernière formule, toutefois, ne serait applicable qu'avec l'accord unanime des Dix sur le dépassement du plafond de 1 %. En outre, la R.F.A. et les Pays-Bas ne lui donneraient leur agrément que lorsque les procédures de ratification des Traités d'adhésion de l'Espagne et du Portugal auront été achevées.

Dans ces conditions, il est à craindre que la divergence apparemment mineure sur la date d'entrée en vigueur du nouveau plafond de T.V.A. ne masque un problème singulièrement plus grave et plus profond. A en croire les dernières prises de position au sein du Conseil, l'accord définitif sur l'augmentation des ressources propres, pourtant conclu à Fontainebleau, dépendrait à la fois de l'achèvement, encore en projet, des négociations avec les candidats à l'adhésion, et de la décision, encore loi d'être acquise, sur la discipline budgétaire et financière.

Tant que les « conditions préalables » se multiplieront de la sorte, le « paquet » financier de Fontainebleau restera lettre morte, et le soulagement apporté par le dernier Conseil européen ne sera qu'un souvenir.

II. - LA DISCIPLINE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE

Troisième - ou premier - thème du « triptyque » du financement futur, à côté de la compensation britannique et de l'augmentation des ressources propres, la discipline budgétaire et financière n'est pas citée dans les conclusions de la présidence du Conseil européen de Fontainebleau. Le conseil s'était limité à déclarer acquis les principes qui avaient été préparés par le Sommet de Bruxelles, les 19 et 20 mars 1984, et qui étaient restés en suspens faute d'accord sur les autres volets du financement futur de la Communauté.

Le thème de la discipline budgétaire est en effet aussi ancien que celui des ressources propres et de la compensation britannique. Au mois de février 1984, la Commission des Communautés avait fait des propositions qui avaient été partiellement reprises par les chefs d'Etat et de gouvernement au mois de mars à Bruxelles. Postérieurement, le Conseil a pris des positions qui, malgré l'absence d'unanimité en son sein, ont suscité de vives réactions de la part de l'Assemblée européenne, et également de la Commission.

A. - Les propositions peu novatrices de la Commission (février 1984).

Par une communication au Conseil du 14 février 1984 (doc. Com. (84) 83 final), la Commission se disait consciente de ce que la Communauté ne pouvait échapper à l'effort de rigueur entrepris par les Etats membres dans leurs propres budgets. Elle affirmait en conséquence la nécessité d'assurer une utilisation optimale des ressources propres grâce à une gestion rigoureuse des fonds communs, et reconnaissait que la discipline budgétaire et financière ne pouvait être imposée qu'en accord avec l'Assemblée à qui appartient, avec le Conseil, le pouvoir budgétaire.

Les propositions, qui visent à améliorer la procédure budgétaire de manière à compléter les dispositions du Traité tout en les

respectant, étaient présentées en la forme de projet de conclusions du Conseil européen, puisqu'elle avaient été transmises quelques semaines avant qu'il se réunisse à Bruxelles.

Pour l'essentiel, elles se résument aux éléments suivants :

1. La concertation sur le rapport de la Commission.

Avant l'ouverture de la procédure budgétaire, une concertation sera engagée entre la Commission, le Conseil et l'Assemblée sur la base d'un **rapport** de la Commission. Celui-ci donnera une présentation quantifiée des principaux éléments de l'exercice suivant : recettes prévisibles, volume et taux de croissance de l'ensemble du budget de chacune des grandes masses budgétaires.

Le rapport contiendra également le calcul du *taux maximal* d'augmentation des dépenses calculé par la Commission. A l'issue de la concertation, l'avant-projet de budget établi par la Commission devra rester dans les limites du taux d'augmentation proposé et tenir compte des convergences et divergences intervenues au cours de la concertation. Une « réserve » pour imprévus devra être inscrite dans l'avant-projet.

2. Les dépenses agricoles.

La proposition de la Commission, présentée avant la réforme de la politique agricole commune intervenue à la fin mars 1984, prévoit que le *taux de croissance des dépenses agricoles*, exprimé par une moyenne calculée sur plusieurs années, doit être *inférieur à celui des ressources propres*.

Quant à la fixation annuelle des prix agricoles, elle serait faite selon la procédure suivante :

- la Commission établirait ses propositions de manière à respecter l'orientation indiquée, c'est-à-dire de façon restrictive, et fournirait une estimation chiffrée des répercussions budgétaires des prix proposés ;

- si le Conseil devait s'orienter vers un dépassement des coûts évalués par la Commission, la délibération finale serait renvoyée à une réunion conjointe des ministres des Finances et de l'Agriculture.

3. Les autres dépenses.

Pour les dépenses autres qu'agricoles, c'est-à-dire essentiellement les dépenses non obligatoires (D.N.O.), une distinction est faite entre celles qui sont l'objet d'une programmation annuelle et celles qui ne le sont pas.

Dans le premier cas, les grandes masses budgétaires seraient évaluées de telle sorte que les programmes et les orientations retenus soient exécutés normalement. Dans le second cas, qui intéresse notamment les actions nouvelles, les grandes masses budgétaires seraient calculées en fonction des objectifs à atteindre, dans le respect d'une discipline conforme aux politiques budgétaires nationales actuelles.

Si le taux maximal d'augmentation des dépenses est dépassé au terme de ces différentes évaluations, la Commission devra fournir des justifications complètes et motivées.

4. La « procédure d'alarme ».

Outre qu'elle fera régulièrement rapport sur l'exécution du budget, et plus précisément chaque mois au Conseil et à l'Assemblée sur l'évolution des dépenses agricoles, la Commission devra veiller à la « procédure d'alarme » mise en place pour identifier immédiatement en cours d'année les risques éventuels de dérapage budgétaire.

Si une intervention se révèle nécessaire, il est prévu, d'après les termes mêmes de la communication transmise au Conseil, que, *« après avoir eu recours à toutes les possibilités offertes par la gestion quotidienne de la P.A.C., la Commission proposera au Conseil et au Parlement, le cas échéant, des mesures de nature à limiter, dans le respect des principes de la P.A.C., les augmentations des dépenses agricoles »*.

En d'autres termes, c'est la politique agricole commune qui sera la première atteinte en cas de redressement budgétaire en cours d'exercice.

A la réflexion, les mécanismes préconisés par la Commission pour imposer une discipline budgétaire et financière aux actions communes ne paraissent guère novateurs. Il semble en effet que les procédures prévues se contentent de renforcer des coutumes préexistantes qui n'ont pas, à l'épreuve du temps, donné les résul-

tats escomptés : ainsi de la concertation entre les trois institutions, ou du rapport sur l'exécution du budget des Communautés, que l'article 29 du Règlement financier du 21 décembre 1977 confie à la Commission chaque trimestre.

En réalité, l'accent paraît être mis beaucoup plus que par le passé sur les nécessaires économies dans la gestion de la P.A.C. Là est peut-être le seul élément nouveau des propositions que la Commission a présentées au mois de février 1984.

Quant aux évaluations des recettes et des dépenses que la Commission devra établir dans son rapport d'ouverture de la procédure budgétaire, on sait quel degré d'exactitude on peut en espérer à la lumière des corrections régulièrement opérées au cours des exercices antérieurs.

B. - La recherche d'un compromis par les Conseils européens et le Conseil des ministres.

En « ratifiant » à Fontainebleau le préaccord qui était intervenu à Bruxelles les 19 et 20 mars 1984 sur la discipline budgétaire et financière, les chefs d'Etat et de gouvernement avaient retenu en la matière des principes relativement simples :

- le niveau des dépenses sera établi en fonction des recettes disponibles ;
- une enveloppe maximale de dépenses, ou « *cadre de référence* », sera fixée chaque année ;
- les dépenses agricoles devront progresser à un taux inférieur à celui de l'accroissement des ressources propres, et le « *taux maximum* » d'augmentation des dépenses devra être respecté rigoureusement.

Mais ces principes généraux se sont révélés d'application difficile au fil des réunions du Conseil qui ont suivi le Sommet de Fontainebleau.

Initialement, trois orientations différentes se dessinaient :

- un groupe d'Etats membres, dont l'Italie, estimait que la discipline budgétaire ne pouvait se faire au détriment du développement des politiques communes ;
- le Royaume-Uni se déclarait partisan d'une discipline budgétaire qui offre un cadre rigide et contraignant. Elle prendrait la forme d'un règlement du Conseil, et pourrait même, si nécessaire, entraîner une révision des Traités ;

- pour les autres Etats membres, la discipline doit faire l'objet d'un engagement de nature politique, qui s'imposerait à toutes les institutions mais qui n'entraverait pas pour autant le bon fonctionnement de la Communauté.

Au-delà de ces divergences sur la notion même de discipline budgétaire, des aspects plus concrets du dossier ne trouvaient pas non plus de consensus auprès des membres du Conseil :

- *la base juridique* : le Conseil doit-il adopter une simple résolution, ou au contraire une directive ou un règlement ? Doit-il aller, comme le voudrait le Royaume-Uni, jusqu'à demander la révision du Traité ?

- *le contrôle des dépenses agricoles* : si le principe d'une progression moindre des dépenses agricoles par rapport à celle des ressources propres était acquis, certaines formulations des propositions de la Commission et des *conclusions du Conseil de Bruxelles* donnaient lieu à des *divergences d'interprétation* : que faut-il entendre par « les circonstances exceptionnelles », surtout si elles sont en « relation avec l'élargissement », qui permettent une dérogation au principe retenu ? Comment la « réserve structurelle » sera-t-elle constituée et utilisée ? Et, de fait, ces expressions peuvent prêter à confusion...

- *le calendrier et la procédure* : le « cadre de référence », à l'intérieur duquel doivent être maintenues les dépenses de l'exercice suivant, doit-il être établi en février, ou en avril, afin que l'on puisse disposer d'éléments de calcul suffisants ? Toutes les institutions doivent-elles y être associées, ou doit-il engager le seul Conseil ?

Par la suite, les positions des Etats membres se sont rapprochées, mais trois difficultés majeures subsistaient encore à la fin septembre :

- *la suprématie donnée au Conseil « Economie-Finances »* sur les autres Conseils, qui devraient avoir son accord avant tout dépassement de dépenses, était contestée par plusieurs Etats membres ;

- *le « taux maximal »* d'augmentation des dépenses d'une année à l'autre donnerait un cadre trop rigide à la procédure budgétaire ;

- *l'Assemblée risquait de se voir dépossédée de ses attributions budgétaires.*

C'est d'ailleurs bien ainsi que l'a compris le Parlement européen, dont la Commission des budgets a fait le 27 septembre, par la voix de son président, M. Jean-Pierre Cot, une déclaration sur la discipline budgétaire. Après avoir rappelé son attachement à la nécessaire maîtrise des dépenses communautaires, le président de la commission des Budgets poursuivait, dans des termes très révélateurs de l'orientation générale choisie par le Conseil pour arrêter sa décision : *« Mais nous ne pourrions accepter que, sous prétexte de « discipline budgétaire », soit porté atteinte au Traité de Rome et à l'équilibre institutionnel et budgétaire fixé par le droit communautaire. L'autorité budgétaire est exercée conjointement par le Conseil et le Parlement. L'une des deux branches ne saurait usurper cette responsabilité en édictant de manière unilatérale, par voie de règlement ou par une prétendue mesure d'ordre intérieur ayant un effet comparable, des règles de discipline qui fausseraient la procédure d'élaboration du budget. »*

La Commission, pour sa part, considérait comme inacceptable le projet de compromis élaboré par la présidence irlandaise, après les entretiens informels que les ministres des Finances ont eu fin septembre à Dromoland Castle. Outre qu'il méconnaît le rôle de l'Assemblée dans la procédure budgétaire, le projet ignore, d'après la Commission, la fonction d'initiative qui lui revient. De plus, quelques aspects du projet seraient incompatibles avec certaines dispositions du Traité.

Au Conseil, à la fin septembre, les positions sur la discipline budgétaire semblaient à nouveau s'être figées. D'un côté, un groupe d'Etats membres, dont le Royaume-Uni, réclamait la définition de règles contraignantes offrant la garantie que les dépenses communautaires seront bien encadrées à l'avenir. De l'autre, plusieurs pays, dont la France, s'opposaient à un cadre rigide qui limiterait trop rigoureusement les dépenses agricoles et modifierait les procédures budgétaires en vigueur.

De plus, les Délégations britanniques et néerlandaises rappelaient que l'Accord financier de Fontainebleau constituait un « paquet », et que l'adoption des trois textes du « triptyque » du financement futur devait être simultanée.

Dans ces conditions, le dénouement du dossier de la discipline budgétaire s'annonçait bien complexe.

CHAPITRE II

LES POLITIQUES NOUVELLES

Depuis Stuttgart et malgré l'échec d'Athènes, les Dix s'accordent sur la nécessité d'une relance des politiques nouvelles et notamment de celles concernant les technologies de pointe. Le Sommet de Fontainebleau a confirmé cette priorité. En effet, bien que des difficultés de dernière minute aient empêché l'inclusion d'un paragraphe sur les politiques nouvelles, M. Mitterrand n'en a pas moins cru pouvoir déclarer dans la conférence de presse qu'il a tenue à l'issue de la réunion que les Dix sont convenus de la « nécessité d'initiatives concernant l'environnement, la biotechnologie et les télécommunications, la culture, un projet de station spatiale... ». La moitié de ces orientations, a-t-il précisé, relève de la compétence de la Commission européenne.

De fait, cette impulsion politique peut s'appuyer sur des initiatives multiples de la Commission. Celle-ci a défini sa stratégie générale dans ses communications sur les actions communautaires destinées à renforcer la compétitivité des entreprises européennes. Il faut souligner que les communications ne se résolvent plus en en de simples exercices de style coupés des réalités nationales comme l'étaient, à bien des égards, les propositions contenues dans les suites du mandat du 30 mai. Elles s'appuient désormais sur des contributions des Etats (1) qui marquent sinon un consensus sur les remèdes, du moins une certaine communauté de diagnostic.

L'Europe est menacée, si elle ne se ressaisit pas, de marginalisation technologique. Le retard qu'elle accuse déjà dans de nombreux domaines porteurs d'avenir pourrait se révéler irréductible si elle ne sait pas tirer parti des atouts non négligeables qui sont les siens.

De fait, au-delà de la sévérité du constat que l'on trouve par exemple dans le rapport de MM. Albert et Ball sur le redressement des économies européennes, comme dans les propres conclusions de la Délégation présentées sur le rapport de M. Pontillon, il reste des raisons d'espérer. Tandis que l'on semble

(1) Cf. le rapport d'information de la Délégation sur les activités des institutions des Communautés pour la période allant du 1^{er} juillet 1983 au 31 janvier 1984 - N° 217 Sénat (1983-1984).

assister au réveil technologique de l'Europe avec la mise en route du programme ESPRIT et, plus généralement, avec l'impulsion donnée aux efforts de regroupement dans le domaine des technologies de l'information, des succès obtenus en marge de la Communauté tels Ariane, Airbus et JET montrent désormais clairement la voie à suivre.

I. - JET, ARIANE et AIRBUS : DES SUCCÈS EXEMPLAIRES POUR L'EUROPE, MAIS OBTENUS EN DEHORS DU CADRE COMMUNAUTAIRE.

Inauguré le 9 avril à Culham au Royaume-Uni, en présence de sa Majesté la Reine Elisabeth II, de M. Mitterrand et de M. Thorn, JET (*Joint european torus*) constitue l'une des plus remarquables réalisations européennes concernant l'utilisation pacifique de l'atome. Lancé en 1978, en vertu des articles 45 et 51 du Traité Euratom, pour une durée de douze ans, ce projet est une des plus ambitieuses opérations tentées à ce jour pour maîtriser la fusion nucléaire. Son objectif principal est d'obtenir et d'étudier un plasma (1) dans des conditions et des dimensions voisines de celles d'un réacteur thermonucléaire.

A la fin de l'année 1983, les 400 chercheurs de Culham ont vu leurs ambitions commencer à se concrétiser. JET a atteint ses performances de base : un courant de trois millions d'ampères a été obtenu, dépassant ainsi très nettement les performances du concurrent américain TFTR, qui n'atteint que un million d'ampères. A terme, c'est-à-dire d'ici à la fin 1988, il s'agit de parvenir à 100 millions de degrés par des procédés de chauffage non électriques avec l'injection dans le plasma d'atomes neutres.

Le budget accordé à l'entreprise commune JET est pris en charge à concurrence de 80 % par la Communauté, 10 % par l'« United Kingdom Atomic Energy Authority » et 10 % par les organismes nationaux associés à Euratom.

M. Davignon a souligné, à l'occasion de cette inauguration, le fait que l'Europe se présente comme une entité unique et qu'elle peut parler à égalité avec les Etats-Unis et le Japon, voire devenir chef de file, notamment dans le cadre du groupe de travail « technologie-croissance-emploi » instauré à la suite du Sommet de Versailles, et dont l'action vise à atteindre un consensus sur les

(1) On appelle plasma l'état des gaz portés à très haute température et dans lesquels les atomes se dissocient en ions et électrons libres.

objectifs et les stratégies des trois grandes puissances occidentales dans la perspective d'une plus étroite coopération bilatérale et multilatérale.

ARIANE est aujourd'hui entrée avec le lancement réussi le 5 août de deux satellites, l'un français, Telecom 1, et l'autre, européen, ECS-2, pleinement dans la phase commerciale de son développement.

Ce succès est d'autant plus important qu'il s'agit avec Ariane III d'un modèle plus puissant, un modèle « gonflé », capable de mettre en orbite géostationnaire 2,5 tonnes à 36.000 kilomètres d'altitude, contre 1,8 tonne dans le cas d'Ariane I.

Le ministre français de la Recherche a souligné que ce succès était une condition indispensable pour satisfaire les commandes déjà reçues par la société Ariane-Space, dont le carnet de commandes a atteint 27 unités et s'élève à 7 milliards de francs.

Il a indiqué que, dans un avenir proche, le rythme de lancement depuis Kourou sera accéléré, et qu'une nouvelle version du lanceur, Ariane IV, deux fois plus puissante, sera disponible.

Enfin, ont été décidés les premiers travaux du lanceur Ariane V destiné à compléter la série actuelle ainsi que le projet d'avion spatial Hermès.

En définitive, l'Europe a désormais réalisé une incontestable percée spatiale qui lui donne les moyens d'une autonomie en matière de vols et de stations spatiales habitées, et cela avec toutes les implications industrielles et même politiques que cela comporte. Elle a donc les moyens d'ambitions plus élevées. Telle était déjà bien l'opinion de M. Mitterrand, pour qui l'indépendance spatiale ouvre la voie à une plus grande autonomie militaire, comme en témoignent ses propres termes à La Haye le 7 février 1984 : « Que l'Europe soit capable de lancer dans l'espace une station habitée qui lui permettra d'observer, de transmettre et de contrarier toute menace éventuelle, et elle aura fait un grand pas vers sa propre défense... Une Communauté européenne de l'Espace serait, à mon sens, la mieux adaptée aux réalités militaires de demain. »

A plus court terme, un troisième succès vient témoigner des capacités technologiques des Européens, et donc indirectement du rôle que peut jouer la Communauté dans leur mobilisation : la livraison à la compagnie américaine Pan Am de 28 **AIRBUS**.

Sauf détérioration imprévue de sa situation financière, cette compagnie américaine a commandé douze A 310-300 et seize A 320-200, livrables entre le deuxième trimestre 1987 et 1990, et

a également pris des options sur treize A 310 et trente-quatre A 320 supplémentaires.

Airbus Industries souligne que ce contrat a été emporté, non à cause du surcroît de compétitivité résultant de la hausse du dollar, comme l'avancent certains observateurs, mais parce qu'il y avait «supériorité de (son) matériel par rapport à celui de la concurrence». Selon la Compagnie, après la livraison des seize appareils à Pan Am, - deux à quatre avant la fin 1984 -, il ne restera qu'une douzaine d'avions sur les parkings ou en cours de construction sans compagnies clientes.

Un tel contrat qui est le deuxième passé avec une compagnie américaine devrait avoir un effet d'entraînement commercial certain, notamment auprès de ceux qui, comme l'Italie, refusent pour l'instant obstinément de s'associer au programme et qui lui préfèrent des Mac Donnell Douglas DC 9 MD 80.

Il permet enfin d'envisager la mise à l'étude par Airbus d'un long-courrier gros porteur concurrent du Boeing 747.

II. - *VERS UN RÉVEIL TECHNOLOGIQUE DE LA COMMUNAUTÉ ?*

La Communauté a, sous l'impulsion de la Commission, pris conscience de la nécessité de rééquilibrer ses interventions vers les secteurs et les techniques d'avenir. Face aux risques de marginalisation technologique et économique, porteurs de chômage, qui la menacent, la Communauté reste la seule chance de l'Europe : sa dimension seule peut permettre aux scientifiques et aux industriels de rassembler le potentiel humain, financier et de marché, dont ils ont besoin pour innover. Deux domaines font actuellement l'objet de programmes nouveaux mobilisant des moyens importants : les technologies de l'information avec ESPRIT et les télécommunications.

A. - **Le programme ESPRIT.**

Ce n'est que le 28 février dernier que la Communauté a enfin pu faire démarrer ESPRIT (European Strategic Program for Research and Development in Information Technology). La phase de préparation avait d'ailleurs été particulièrement concluante,

puisque, autour d'une quinzaine de projets, il avait été possible de recueillir quelque 200 propositions de recherche impliquant 638 entreprises, universités ou laboratoires de tous les pays membres.

Ce programme a été analysé en détail par la Délégation dans le rapport présenté par M. R. Pontillon le 5 avril 1984. On peut simplement en rappeler les caractéristiques principales qui, au-delà des masses financières mises en jeu - 1,5 milliard d'Ecus sur cinq ans financés pour 50 % par la Communauté - doivent en assurer le succès. Les procédures de sélection des entreprises comme celles des thèmes de recherche se révèlent éminemment pragmatiques ; si l'on note le rôle joué par les grandes entreprises européennes (1), on remarque également l'existence de projets de types différents réservés, à concurrence de 25 % au moins de la masse financière globale, aux petits laboratoires et aux petites entreprises. Enfin, le caractère incitatif du système est garanti par le fait que les consortiums susceptibles de soumissionner pour les projets doivent comporter la participation d'au moins deux entreprises indépendantes issues d'Etats membres différents.

Bien que consciente de la nécessité de rattraper le retard pris dans le lancement de l'opération, dû pour l'essentiel aux contre-coups des marchandages multiples auxquels avait donné lieu la préparation du Sommet d'Athènes, la Délégation n'en avait pas moins regretté la brièveté extrême des délais laissés pour la soumission aux premiers projets et regretté la mobilisation insuffisamment rapide des petites et moyennes entreprises ou universités. Les résultats des premiers appels d'offre pour 1984 - 90 projets représentant 200 millions d'Ecus - pourraient laisser paraître une participation relativement plus faible des agents français concernés (2). Un effort de sensibilisation reste donc à faire en vue de la mise en œuvre des autres tranches du programme.

B. - Les télécommunications.

Il s'agit d'un secteur stratégique. Pour la Commission, une politique européenne est nécessaire pour mettre à la disposition des utilisateurs, et notamment des petites et moyennes entreprises et des régions défavorisées, des équipements et des services compétitifs produits ou réalisés en Europe, alors même que la déréglementation dans ce secteur aux Etats-Unis est en voie d'intensifier la concurrence.

(1) Les douze Grands de l'informatique européenne: Bull, C.G.E. et Thomson pour la France, I.C.L., Plessey et G.E.C. pour le Royaume-Uni, Siemens, Nixdorf et A.E.G. pour la R.F.A. ainsi qu'Olivetti et la S.T.E.T. pour l'Italie.

(2) On note également que, selon certaines informations encore officieuses, trois entreprises non communautaires participeraient à Esprit: I.B.M., I.T.T. et Digitel Equipment Corporation.

Sur la base du rapport et de la Communication (1) présentés sur ce sujet en 1983, la Commission s'est trouvée à même en mai 1984 de faire des premières propositions en ce qui concerne un programme d'actions dans le secteur des télécommunications.

Ces actions ont essentiellement quatre objectifs :

- instauration d'un marché communautaire des télécommunications ; l'élargissement du marché des terminaux implique deux catégories d'actions complémentaires : établir des normes le plus largement reconnues sur le plan international, aboutir, en matière d'agrément, à la reconnaissance mutuelle sans exclure la possibilité à terme d'un agrément communautaire ; par ailleurs, en ce qui concerne les marchés des exploitants de réseau, la Commission propose un élargissement progressif des procédures de mise en concurrence, c'est-à-dire en particulier une ouverture réciproque des marchés publics ;

- réduction des incertitudes des exploitants et des industriels sur les stratégies de développement à mettre en œuvre, notamment par la création d'un groupe pluridisciplinaire de travail à moyen terme, plus spécialement chargé de réfléchir sur les thèmes suivants : le développement de nouveaux services par la mise en œuvre rapide de réseaux numériques à intégration des services, la mise en place de services de radiotéléphonies cellulaires, le développement des vidéocommunications et la mise en place des réseaux transnationaux à bande large ;

- amélioration de la maîtrise des technologies de base par un effort de recherche-développement complémentaire de celui mené dans le cadre d'ESPRIT et qui fera, au cours du second semestre 1984 l'objet d'une proposition de programme ;

- aide à la modernisation des réseaux des régions les moins favorisées qui pourrait se traduire par des interventions à caractère structurel des instruments financiers de la Communauté (F.E.D.E.R., B.E.I., N.I.C.).

*
* *
*

Cette solidarité nouvelle des entreprises européennes effective dans les nouvelles technologies de l'information et encore embryonnaire dans celles des télécommunications a eu des retombées immédiates particulièrement importantes telle l'adoption de standards internationaux dit O.S.I. - Open system architecture - permettant l'interconnexion des matériels.

(1) Du 29 septembre 1983.

Les Européens, constructeurs marginaux à l'échelle mondiale - 9 % du marché - ont tout intérêt à pousser à la transparence des réseaux pour regagner des points sur le géant du marché, I.B.M., ainsi qu'à la définition d'une architecture ouverte recon- nue et adoptée par les constructeurs du monde entier.

I.B.M. de son côté a développé son propre standard dit S.N.A. - System network architecture - qu'il se proposait d'imposer comme norme mondiale. Or, c'est précisément à ce propos que la Commission avait, en janvier 1981, accusé I.B.M. de « ne pas divulguer à ses concurrents les modifications apportées aux spécifications (interfaces) faisant partie de l'archi- tecture existante des systèmes d'ordinateurs I.B.M. avant leur livraison, plaçant ainsi dans une situation désavantageuse les fabricants d'équipements compatibles avec les machines I.B.M. ».

Fort d'un engagement d'I.B.M. intervenu le 2 août 1984 de divulguer ses modifications quatre mois avant la mise sur le marché des nouveaux matériels, la Commission a renoncé à intenter une action antitrust. Pour conforter son image de bon citoyen européen, I.B.M. a également adressé à la Commission une lettre où elle s'engage à soutenir les normes O.S.I. Bref, le géant américain peut maintenant participer au pro- gramme ESPRIT, ce qui, malgré l'incontestable apport de cette entreprise à l'économie européenne, ne laisserait pas d'être paradoxal (Cf. note 2 page 65).

Mais, il est d'autres événements récents qui paraissent de nature à compromettre l'émergence d'une Europe des nouvelles technologies. Comment ne pas douter de la volonté des Européens lorsque l'on constate en quelques mois la multiplication des alliances industrielles avec les Américains : I.B.M. s'associe avec British Telecom en Grande-Bretagne et la S.T.E.T. en Italie. A.T.T. conclut des accords avec Olivetti et Philips. En France même, Thomson se tourne vers I.B.M. qui a passé avec lui une convention d'achat de circuits intégrés.

Ces grandes manœuvres industrielles menées de main de maître par les Américains pourraient bien signifier la renonciation des industriels européens à toute velléité d'indépendance vidant alors de leur signification tous les efforts menés au sein de la C.E.E. pour faire de l'Europe un pôle de développement auto- nome en matière de nouvelles technologies.

CHAPITRE III

LA RÉFORME INACHEVÉE DE LA POLITIQUE DES STRUCTURES

Décidée par le Conseil européen de Stuttgart, l'action engagée par la Communauté pour une réforme en profondeur de l'ensemble de sa politique sociostructurelle, de façon à permettre une meilleure convergence et une meilleure cohérence des politiques communautaires, n'a été que partiellement réalisée (1).

En effet, si des mesures ont été arrêtées par le Conseil en ce qui a trait à la réforme du Fonds social, puis du Fonds de développement régional, la révision de la politique agricole des structures se trouve toujours, pour l'essentiel, en cours de négociation. Comme les principales directives sociostructurelles arrivaient à leur terme à la fin de l'année 1983, elles ont donc dû être prorogées.

La réforme du Fonds social européen ayant été analysée dans les précédents rapports d'information, on examinera successivement les principales modifications intervenues en juin 1984 dans la réglementation du F.E.D.E.R., puis les propositions de la Commission et l'état des négociations concernant la réforme dans le domaine des structures agricoles (F.E.O.G.A. section orientation).

I. - LA RÉFORME DE LA POLITIQUE RÉGIONALE (F.E.D.E.R.)

Amorcé par le mandat du 30 mai 1980, le projet sur les nouvelles orientations et priorités de la politique régionale s'était progressivement enlisé au sein des instances communautaires. Ceci avait conduit la Commission à présenter, dans le cadre du mandat de Stuttgart, 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 réforme du Fonds, qui contribue à une meilleure transparence et à une plus grande sélectivité de la politique européenne de développement régional.

(1) Cf. Conclusions de la Délégation n° 114/84 sur la révision des Fonds structurels de la Communauté. Rapport de M. Marcel Daunay du 25 janvier 1984.

Après trois années de négociations et au terme d'une concertation positive avec une délégation du Parlement européen, le Conseil a définitivement adopté, en juin 1984, le nouveau règlement du F.E.D.E.R. qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1985 (1).

A l'issue de cette concertation, le Parlement, le Conseil et la Commission ont adopté une *déclaration commune* qui précise certaines orientations pour la mise en œuvre de la réforme et les procédures à suivre.

L'accent est mis notamment sur l'intérêt d'une relation plus efficace entre la Commission et les autorités régionales ou locales des Etats membres en vue d'une meilleure prise en compte des intérêts régionaux lors de l'élaboration des programmes de développement régional et des programmes d'intervention. En outre, l'appréciation et l'application des principes contenus dans ce nouveau règlement feront l'objet d'un échange de vues au moins une fois par an.

Enfin, l'accent est mis sur le caractère supplémentaire des interventions du F.E.D.E.R. par rapport aux actions régionales des Etats membres.

Le contenu de la réforme.

Les éléments essentiels de la réforme du F.E.D.E.R. portent sur les points suivants :

- *L'affirmation de la vocation du Fonds à intervenir dans les régions en retard de développement notamment agricole et dans les régions industrielles en déclin et en reconversion.*

- *Une meilleure coordination des actions de politique régionale au niveau communautaire et national.* Les instruments de cette coordination sont constitués : d'un rapport périodique sur la situation et l'évolution des régions, de programmes de développement régional, de l'analyse de l'impact régional sur les politiques communes.

- *Le remplacement du système des quotas nationaux par un système de fourchettes indicatives répartissant les dotations financières du Fonds entre les Etats membres.* Ces fourchettes comportent une limite inférieure qui correspond au minimum de ressources garanties à chaque Etat membre par rapport à la dotation globale du F.E.D.E.R. et une limite supérieure qui peut

(1) Règlement C.E.E. n° 1787/84 du 19 juin 1984.

être atteinte en fonction des priorités et des critères déterminés par le règlement. Ainsi, la Commission disposera d'une plus grande liberté de manœuvre dans sa gestion en fonction de l'intérêt des programmes et des projets qui lui seront soumis.

La fixation des fourchettes pays par pays a évidemment constitué l'élément le plus difficile de la négociation entre les Dix. Elle se présente comme suit :

Etat membre	Limite inférieure	Limite supérieure
Belgique	0,90	1,20
Danemark	0,51	0,67
Allemagne	3,76	4,81
Grèce	12,35	15,74
France	11,05	14,74
Irlande	5,64	6,84
Italie	31,94	42,59
Luxembourg	0,06	0,08
Pays-Bas	1,00	1,34
Royaume-uni	21,42	28,56

- Le remplacement progressif des projets par les programmes.

La participation du Fonds au financement de programmes s'ajoute au financement de projets individuels. La part des programmes sera progressivement accrue pour atteindre au moins 20 % des crédits attribués par le Fonds à l'issue de la troisième année.

Les programmes se répartiront en deux catégories :

- d'une part, les « programmes communautaires » fondés sur l'expérience des programmes de la section hors quota recouvrant des actions spécifiquement communautaires. Proposés par la Commission, ils font l'objet de la part du Conseil de décisions-cadres prises à la majorité qualifiée ;

- d'autre part, les « programmes nationaux d'intérêt communautaire » présentés par les Etats membres à la Commission.

Dans l'un et l'autre cas, la gestion suit la procédure dite du Comité du Fonds qui est utilisée pour les projets dans la réglementation actuelle.

- Une participation accrue du Fonds aux financements des projets et programmes.

Désormais, deux taux seront appliqués uniformément à toutes les actions du Fonds : un taux fixe de 50 % (au lieu de 30 % actuellement) pour les actions normales, et un taux pouvant

exceptionnellement atteindre 55 % (au lieu de 40 % actuellement) pour les actions présentant un intérêt particulier pour les régions dans lesquelles elles se situent.

- L'adoption d'une liste de travaux d'infrastructure non éligibles au concours du F.E.D.E.R.

Sur l'insistance de la R.F.A., certains travaux ont été exclus du concours du Fonds. Cette liste négative comprend notamment les hôpitaux, les établissements d'enseignement général, les hospices et les crèches, les bâtiments administratifs publics et les logements.

- Une priorité est prévue pour les actions communautaires dites « intégrées », c'est-à-dire combinant l'action du F.E.D.E.R avec celle d'autres Fonds structurels.

Quant au projet énoncé par la Commission de doublement en cinq ans des dotations du Fonds, il ne trouve pas sa traduction dans le projet de budget pour 1985 et demeure, semble-t-il, suspendu au règlement des questions budgétaires.

Cette réforme traduit, en définitive, selon le commissaire responsable, la volonté des Etats membres d'améliorer et renforcer la politique de développement régional de la Communauté en la rendant plus communautaire, plus efficace et plus solidaire. Elle permet, en effet, par le système des fourchettes une certaine concentration géographique des interventions en faveur des pays les moins prospères. Fruit de laborieux compromis, son efficacité dépendra en grande partie de la capacité dont les Institutions feront preuve dans l'utilisation des possibilités offertes par ce nouveau règlement.

II. - *LE PROJET DE RÉFORME DE LA POLITIQUE DES STRUCTURES AGRICOLES*

Dans sa communication au Conseil du 23 juillet 1983 sur la révision des fonds structurels de la Communauté, la Commission estimait que les changements radicaux intervenus dans la situation générale sociale, économique et agricole de la C.E.E. nécessitaient une révision de l'ensemble de la politique commune des structures agricoles qui n'a pas eu dans certains cas les effets bénéfiques que l'on pensait en attendre.

Conformément aux intentions qu'elle avait manifesté, la Commission a présenté, en octobre 1983, un projet de règlement concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agri-

culture. Ce règlement unique, directement applicable, est destiné à se substituer aux principales directives sociostructurelles (1) qui impliqueraient des mesures nationales d'application. Ces propositions s'accompagnaient également d'un projet de modification du règlement 355/77 concernant une action commune pour l'amélioration des conditions de transformation et de commercialisation des produits agricoles.

Si ce dernier projet a été adopté par le Conseil en juin dernier, il n'en va pas de même des propositions les plus importantes portant sur le « paquet » de directives sociostructurelles pour lesquelles les négociations progressent, mais ne sont pas arrivées à leur terme.

A. - Le projet de règlement concernant l'amélioration des structures agricoles.

Les actions structurelles que la Commission juge prioritaires pour la Communauté au cours de la prochaine décennie traduisent un changement de philosophie. Alors que la politique actuelle recherche en premier lieu l'amélioration de la productivité et serait par conséquent une cause indirecte des excédents de production, les mesures proposées auront principalement pour objectif la diminution des coûts, la priorité aux actions régionales dont le caractère contractuel (Communauté - Etat - Région) sera renforcé, l'amélioration de la qualité et une meilleure protection de l'environnement.

Elles tendent essentiellement à :

- aider un plus grand nombre de petits producteurs les plus affectés par la baisse du niveau des prix garantis ;

- améliorer les structures et les revenus agricoles dans les régions de montagne et dans certaines zones défavorisées de la Communauté ;

- assurer que les programmes d'aide à l'amélioration des structures tiennent compte de la nécessité de contrôler la production des secteurs excédentaires ;

(1) Directives 72/159 sur les plans de développement ; 72/160 sur la cessation d'activité, 72/161 sur la formation professionnelle, 75/268 sur l'aide à l'agriculture dans les zones de montagne et les zones défavorisées.

- intégrer les problèmes de protection de l'environnement et du développement d'activités non agricoles dans les régions rurales.

En ce qui concerne les dispositions essentielles du projet de règlement, on notera plus particulièrement les points suivants :

1. Les plans de développement agricole (Directive 159/72) seront remplacés par des plans d'amélioration matérielle des exploitations (P.A.M.E.).

Un des objectifs de base de la nouvelle politique est la protection de l'emploi dans l'agriculture. A cet effet, les conditions rigoureuses du plan de développement et ses objectifs en matière de revenu sont assouplis. Le P.A.M.E. doit tendre à ce que l'investissement soit rentable et entraîne une amélioration durable des résultats économiques de l'exploitation. Il doit viser principalement l'amélioration des conditions de vie et de travail par une réduction des coûts de production et ne doit pas se traduire par une augmentation de production sans débouchés normaux. Dans cette optique, les aides sont prévues pour la création de services d'aide mutuelle, de services de remplacement et de gestion agricole, ainsi qu'en faveur de la tenue de comptes d'exploitation.

L'assouplissement des critères d'éligibilité permettra cette fois à un nombre accru d'exploitants, en particulier ceux qui en ont le plus besoin, de bénéficier des aides du F.E.O.G.A. En outre, des aides spéciales sont proposées pour faciliter l'installation de jeunes agriculteurs suffisamment qualifiés.

La question des objectifs du plan d'amélioration reste le principal sujet de désaccord entre les Dix. Alors que l'Allemagne fédérale, toujours réservée au regard d'une action commune en matière de structures agricoles, défend une position laxiste de plans à durée variable et sans amélioration obligatoire de revenu, la France estime qu'il faut viser l'amélioration du revenu de façon à éviter de donner à la politique des structures une connotation plus sociale que structurelle. Un des objectifs essentiels de ces plans doit consister à permettre aux agriculteurs d'atteindre des conditions de vie et de revenu comparables à celles des autres catégories sociales.

2. Le renforcement de la liaison entre la politique des structures et la politique des marchés serait consolidé.

La Commission envisage d'imposer des restrictions à l'octroi des aides aux investissements dans « les secteurs qui n'offrent pas de débouchés normaux pour les produits en cause ». Elle ne propose toutefois aucun critère objectif permettant de préciser cette notion. Il résulterait de ces dispositions une grande incertitude pour les exploitants.

Les négociations à ce sujet ont fait apparaître que si toutes les délégations sont d'accord pour admettre un lien plus étroit que par le passé entre politique des structures et politique des marchés, elles sont opposées à la délégation à la Commission d'un pouvoir quasi discrétionnaire pour la définition des secteurs privés d'aides aux investissements.

Il convient par ailleurs de noter que cette exclusion d'aide aux investissements ne s'appliquerait pas dans les zones de montagne, ni dans les zones sans autre alternance.

3. Les aides à la cessation d'activité seraient abandonnées.

La Commission observe que 15 % seulement des 875.000 hectares de terres libérées au titre de la Directive 72/160 ont été donnés à des exploitants détenteurs de plans de développement. Elle considère donc qu'en tant qu'instrument visant à stimuler la mobilité des terres en vue de réformer les structures, la Directive précitée, qui n'a été appliquée que par deux pays, n'a eu qu'un faible impact. Pour ces raisons, elle n'envisage pas la prorogation des mesures d'aide à la cessation d'activité, sauf dans le cadre des programmes méditerranéens intégrés, en Italie, en Grèce et pour quelques départements français.

La Délégation a déjà eu l'occasion d'exprimer ses réserves sur cette mesure, alors que les restrictions imposées dans le secteur laitier nécessiteraient à l'évidence un effort accru de la Communauté pour les aides au départ.

Outre ces principales dispositions, on notera enfin que la proposition de règlement prévoit également des mesures d'aide à la formation professionnelle des jeunes agriculteurs et au développement de la sylviculture. Pour la première fois, un lien est établi entre la politique communautaire des structures agricoles et l'exploitation forestière.

4. Le renforcement des mesures spécifiques en faveur de l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées.

La Commission considère que la Directive 75/268 C.E.E. relative à l'agriculture de montagne et de certaines régions défavorisées a été mise en œuvre avec succès, et ce d'autant plus que l'application de la mesure a été élargie dans de nombreux États membres.

Aussi propose-t-elle de renforcer les dispositions de cette Directive :

a) en augmentant le niveau des investissements à financer sur les crédits du F.E.O.G.A. dans le tourisme et l'artisanat à la ferme ;

b) en octroyant des aides aux projets d'investissements collectifs pour la production, le stockage et la distribution de fourrage et pour l'amélioration et l'équipement des herbages, notamment des pâturages de montagne qui sont exploités en association ;

c) en octroyant l'indemnité compensatoire par hectare de plantations forestières nouvelles, à utiliser chaque année pendant les quinze premières années qui suivent la plantation.

Enfin, des mesures spécifiques sont prévues, visant à stimuler le développement agricole dans les régions défavorisées subissant des handicaps structurels et infrastructurels particulièrement graves. Ces mesures pourraient comporter :

- le remembrement, l'irrigation et le drainage ;
- l'amendement ou la protection des sols et la lutte contre les inondations ;
- le boisement et l'amélioration des forêts ;
- les travaux d'infrastructure rurale.

B. - Le nouveau règlement concernant l'amélioration des conditions de transformation et de commercialisation de produits agricoles.

Adopté en juin dernier par le Conseil, le nouveau règlement garde pour l'essentiel le contenu de l'action commune définie par

le règlement 355/77, pour un accroissement de la valeur ajoutée nette des productions agricoles.

Les quelques modifications introduites visent à rendre plus efficace cet instrument communautaire en l'adaptant aux conditions d'avenir. Elles portent principalement sur :

- *L'incitation à la création de débouchés nouveaux et supplémentaires pour les produits agricoles.* Une attention particulière sera donnée à des programmes et projets faisant appel à des technologies nouvelles, à des projets pilotes pour le développement de nouveaux produits ou pour les économies d'énergie et le recyclage de résidus. Enfin pourront être éligibles des projets transformant des produits agricoles de base en produits que le Traité de Rome (annexe II) n'a pas repris dans sa nomenclature des produits de l'agriculture.

- La possibilité de tenir compte des difficultés financières que les auteurs des projets rencontrent du fait de l'inflation ou des taux élevés d'intérêt, pour assurer leur propre participation. Désormais, les Etats membres pourront être autorisés à réduire la participation financière du bénéficiaire de 50 % à 45 % du financement du projet.

- L'aménagement de la modulation régionale, en renforçant le taux de participation financière de la Communauté en faveur de projets à réaliser dans les régions particulièrement exposées aux répercussions de l'élargissement de la Communauté et dans les régions où la situation économique est particulièrement difficile. En ce qui concerne la France, la participation du F.E.O.G.A. est portée de 25 % à 35 % pour tous les produits dans certains départements du Midi (Drôme, Ardèche, Bouches-du-Rhône, Var, Vaucluse et Corse) (1) (2) et à 50 % pour les départements d'outre-mer.

Le Conseil n'a pas encore fixé d'enveloppe financière pour ce type d'actions. Il doit en effet se prononcer avant la fin de l'année sur le volet budgétaire de la politique des structures dans son ensemble.

(1) Le taux de 35 % est déjà généralisé dans le Languedoc-Roussillon.

(2) La Commission a fait une déclaration selon laquelle le taux de participation dans les départements mentionnés ci-dessus ainsi que dans les régions Languedoc-Roussillon et Corse, devrait se rapprocher des taux les plus élevés appliqués pour d'autres régions défavorisées de l'Europe, avec effet au plus tard à la date d'adhésion de l'Espagne et du Portugal. Le taux pourrait donc atteindre pour ces régions 60 %, dont 50 % au titre des régions défavorisées et 10 % au titre des programmes intégrés méditerranéens.

CHAPITRE IV

L'ÉLARGISSEMENT

A l'issue du Sommet de Fontainebleau, on a pu croire à la relance des négociations d'adhésion. D'une part, l'accord sur l'augmentation des ressources propres semblait enfin lever l'hypothèque qui pesait sur un élargissement qui, en tout état de cause ne pouvait pas ne pas s'accompagner d'une augmentation des dépenses budgétaires communautaires. Nécessaire, bien que peut-être non suffisante à terme, une telle décision aurait dû suffire à débloquer la situation. Et cela d'autant plus que, d'autre part, les Dix avaient, au cours de ce Sommet, réitéré leurs engagements antérieurs en ce qui concerne le calendrier : 30 septembre pour la fin des négociations et 1^{er} janvier 1986 pour l'entrée effective des deux pays candidats dans la Communauté.

M. Mitterrand avait, d'ailleurs, tenu à marquer l'importance des progrès accomplis en se rendant, à l'issue du Sommet, successivement à Lisbonne et à Madrid, contribuant ainsi à améliorer le climat politique parfois tendu qui avait caractérisé le premier semestre 1984, semestre au cours duquel l'on avait assisté à la multiplication de déclarations acides, désabusées voire menaçantes des responsables portugais et espagnols.

En réalité, il n'est plus possible à la fin du mois de septembre d'être aussi optimiste qu'à l'issue de la réunion de Fontainebleau. Tandis que les questions financières s'étaient à nouveau compliquées, les dossiers techniques ne progressent guère avec l'Espagne, malgré un important accord de principe au début de l'été. Les discussions tant avec les pays candidats qu'entre les Dix eux-mêmes sont à ce point difficiles que M. Peter Barry a pu exprimer, début septembre, sa déception et évoquer un changement dans les méthodes de négociation. En revanche, les négociations avec le Portugal apparaissent, malgré certaines difficultés résiduelles, pratiquement réglées.

I. - LE PORTUGAL : DES DOSSIERS PRATIQUEMENT RÉGLÉS ?

Tandis qu'au début du mois de septembre, le climat des discussions était plutôt morose, il s'est sensiblement amélioré depuis, au point que l'on envisage maintenant la clôture des négociations, au niveau politique au moins, pour le mois d'octobre.

Lors de la 21^e session ministérielle, M. Ernani Lopez, ministre portugais des Finances a ainsi formellement exprimé son insatisfaction devant la tournure des négociations. Celles-ci n'ont, selon lui, pas progressé depuis le mois de mars, faute pour la Communauté de pouvoir se mettre d'accord avec elle-même. En matière de pêche - a-t-il notamment précisé - la position de la Communauté nous paraît incompréhensible. Quant à l'agriculture, le Portugal s'attend à ce que l'on tienne compte de sa situation particulière, et notamment de l'exigence impérative d'augmenter sa production dans la mesure où il doit actuellement importer plus de la moitié de ses besoins alimentaires.

A la session suivante au milieu du mois, l'atmosphère s'est sensiblement améliorée. En premier lieu, M. Ernani Lopez a fait savoir que son pays acceptait la première proposition pêche que la Commission avait fait connaître en mai 1984. Cette position inattendue traduisait la volonté du Portugal d'éviter que la modification annoncée par la Commission dans le cadre des négociations avec l'Espagne n'aboutisse à lui offrir un régime moins favorable (cf. *infra*). En second lieu, le Portugal a remis à la Communauté une série de déclarations (Agriculture, B.E.I., Droit d'établissement, Union douanière, ECU, Relations extérieures, et questions institutionnelles).

M. Lopez s'est déclaré optimiste en affirmant que « les négociations ont déjà bien progressé... et qu'il n'y a aucune raison de croire à un report de la date d'adhésion prévue pour le 1^{er} janvier 1986 ».

De fait, la visite de M. Fitzgerald à Lisbonne, le 26 septembre, a confirmé cette impression favorable. Il y a notamment indiqué que la Communauté pourrait signer avec le Portugal une déclaration de caractère politique constatant l'accord sur l'essentiel des problèmes de l'adhésion. L'idée d'une telle déclaration - souhaitée et proposée par le gouvernement de M. Mario Soares - avait déjà été évoquée par MM. G. Thorn et R. Dumas.

Dans cette perspective, M. Soares a remis à M. Fitzgerald un projet de texte pour le « constat d'accord » dont le contenu, après un rappel des étapes du processus d'adhésion, est le suivant :

« Tant la Communauté que le Portugal peuvent dès maintenant constater l'existence d'un ample accord sur les négociations dans lesquelles ils se trouvent irréversiblement engagés. Parmi les chapitres examinés en ce moment et pour lesquels il n'était pas encore possible d'arriver à un accord complet, en particulier la pêche, il était néanmoins déjà possible de constater soit une convergence des positions sur beaucoup d'aspects, soit une identification précise des domaines où il existe encore des points de désaccord. Cette situation, ensemble avec la volonté politique unanime d'aller vers l'élargissement, permet de reconnaître l'irréversibilité du processus d'intégration du Portugal dans les Communautés européennes. Cette situation permet également de fixer – sans porter préjudice aux compétences propres des parlements nationaux – la date du 1^{er} janvier 1986 comme celle de l'entrée effective du Portugal dans les Communautés européennes. Les parties en appellent aux différents parlements nationaux, afin que soit instaurée une procédure d'urgence pour l'examen et la ratification des instruments d'adhésion, de manière à ce que la réalisation de l'objectif commun de la pleine adhésion du Portugal à cette date soit possible. La Communauté et le Portugal se félicitent de l'emprise politique et économique de l'élargissement des Communautés et reconnaissent que l'élargissement renforce l'unité politique de l'Europe, augmentera son influence dans le monde et permettra au Portugal le développement économique et social auquel il aspire légitimement. »

II. – L'ESPAGNE : DES NÉGOCIATIONS DANS L'IMPASSE ?

Au début de l'été, on avait donc pu espérer que les négociations avec l'Espagne étaient entrées dans une nouvelle phase, à la suite d'une réunion informelle tenue le 19 juin à l'initiative de la présidence française

On était ainsi parvenu à un texte qui met en parallèle les concessions envisageables de part et d'autre ; les éléments essentiels de ce document de Fontainebleau sont les suivants.

La négociation doit tenir compte simultanément de trois principes fondamentaux que la Délégation espagnole a exprimés de la façon suivante : équilibre dans le traitement et la durée des

peut-être de transition, progressivité de l'intégration afin d'éviter les perturbations ou le recul des courants d'échange existants, réciprocity enfin des concessions.

Le régime général de transition à prévoir comporte :

- un régime dit classique pour les produits agricoles non sensibles ;

- des mesures de transition spécifiques pour les produits sensibles, ou pour lesquels l'application des mécanismes d'organisation commune de marchés soulèverait de graves difficultés.

Pour les produits soumis au régime « classique », les mécanismes communautaires de la P.A.C. seront d'application dès l'adhésion, tandis que la durée des mécanismes de compensation de prix et de réalisation de l'union douanière sera de sept ans.

Seront soumis à des mesures de transition spécifiques :

- les fruits et légumes frais pour lesquels les conditions de fonctionnement de l'organisation commune des marchés ne sont pas réunies en Espagne ; pour ces produits, la Communauté estime nécessaire que la durée de la transition spécifique soit de dix ans, la vérification de la convergence étant effectuée de manière automatique à la fin de la première année ;

- d'autres produits à énumérer par l'Espagne dans le cadre de la liste qu'elle a soumise pour un examen conjoint - soit la viande bovine, le lait et les produits laitiers, le sucre, la viande porcine et certaines céréales - pour lesquels elle considère que la transition doit également être de dix ans au titre de la réciprocité.

L'on note que la C.E.E. a proposé que le régime de transition spécifique applicable aux produits espagnols comporte, dès l'adhésion, l'intervention du F.E.O.G.A. et notamment le bénéfice de la section orientation pour les aides aux groupements de producteurs, ainsi qu'un début de désarmement tarifaire intra-communautaire impliquant une préférence communautaire. Les Espagnols qui avaient pris acte de cette convention s'étaient réservé la possibilité d'y revenir.

En ce qui concerne l'huile d'olive et le vin pour lesquels la Communauté annonçait « un examen sur la base des principes d'équité et de respect des disciplines », la Délégation espagnole avait fait savoir que les problèmes devaient être traités sur une base communautaire en conformité avec le principe de la non-discrimination.

Pour l'industrie, l'Espagne a demandé une période de transition d'une durée de sept ans, soit un an de plus que celle

proposée par la Communauté et souhaité un rythme plus lent que prévu pour le désarmement tarifaire au cours de la première période.

La Communauté, de son côté, a insisté pour que l'Espagne précise ses vues dans les domaines suivants : restructuration de la sidérurgie, libre circulation des travailleurs, régime des produits agricoles transformés, questions institutionnelles et notamment financières.

Rien n'est dit dans ce document sur la pêche pour laquelle les positions apparaissent trop éloignées. L'Espagne avait d'ailleurs à peu près au même moment fait connaître sa position sur ce secteur.

En ce qui concerne l'accès aux zones de pêche de la C.E.E., d'une part, l'Espagne rappelle l'existence de ses droits particuliers dans la zone de douze mille français, reconnue selon elle par l'accord franco-espagnol du 20 mars 1967, d'autre part, elle demande dans la zone de 200 milles que, pour les espèces soumises à des quotas, ceux-ci soient progressifs et non dégressifs comme le prévoit l'accord C.E.E.-Espagne de 1980, tandis qu'aucune limitation ne leur serait opposée pour les espèces non soumises à quotas. Enfin, l'Espagne met en cause son exclusion du « box irlandais » ainsi que le régime de licence de pêche que la C.E.E. veut lui imposer, qui équivaldrait, selon elle, à traiter un Etat membre comme un pays tiers. En revanche, l'Espagne accepte qu'à partir de l'adhésion les eaux espagnoles soient régies par toutes les dispositions de la politique commune de la pêche et que des T.A.C. et des quotas y soient fixés.

La suite des événements a montré que les progrès n'étaient qu'apparents et que le document élaboré à Fontainebleau n'avait pas été accepté comme référence officielle de la conférence de négociation mais comme simple document d'orientation. Au début de septembre on pouvait même parler d'impasse. Les problèmes de fond tiennent d'ailleurs autant à des divergences avec l'Espagne qu'à l'incapacité des Dix à se mettre d'accord sur les épineuses questions du vin et de l'huile d'olive.

A la veille des réunions du Conseil prévues pour les premiers jours d'octobre, la situation se présentait de la façon suivante :

A. - La pêche.

Il s'agit sans doute du dossier le plus délicat. L'obstacle majeur à la réalisation d'un accord sur ce chapitre vient de ce que

l'Europe bleue n'a été mise en place que très difficilement en janvier 1983 et sans que soit prise en compte la perspective de l'élargissement : la fragile et complexe clé de répartition des quotas n'a laissé aucune place pour les nouveaux venus. Or la pêche est précisément une activité très importante pour l'Espagne (1).

Le régime actuel découle d'un *accord-cadre C.E.E. - Espagne de 1980*, fondé sur le principe de dégressivité, qui est contesté chaque année par l'Espagne. Il prévoit notamment :

- pour la pêche côtière : la renonciation aux droits historiques à l'intérieur de la zone des 12 miles - les Espagnols parlent de « suspension » - et la limitation de l'effort de pêche par l'octroi de licences ;

- pour la pêche hauturière : la renonciation aux droits historiques, l'instauration d'une zone spécialement protégée dite « box irlandais » interdite aux pays tiers, l'instauration de quotas de merlu et le licences de pêche ainsi que la limitation de capture d'espèces associées (telles que baudroies, congres...) au double du quota de merlu.

A l'intérieur de cet accord, on est passé en 1980 de 130 licences pour un quota de 8.500 tonnes de merlu à 106 licences et 7.900 tonnes en 1984.

Ne se considérant pas comme appartenant à un pays tiers et convaincue de la persistance de la légitimité de leurs droits historiques, les pêcheurs espagnols se sont efforcés de tourner voire de ne pas respecter les nouvelles règles, engendrant de *multiples conflits*.

Ils ont ainsi transformé des chalutiers en palangriers, ce qui permet d'accroître le nombre de bateaux pour un même nombre de licences - une licence permettant à trois palangriers de naviguer -, or la cohabitation des deux techniques de pêche est difficile. Pour parer à ce détournement, la Communauté a modifié le ratio : depuis le 1^{er} novembre 1983, une seule licence ne permet plus qu'à un palangrier de pêcher.

(1) En Espagne 700.000 personnes - dont 100.000 marins - tirent directement ou indirectement leurs moyens d'existence de la pêche. Celle-ci a une flotte puissante - 750.000 tonnes de jauge brute pour 17.500 unités soit les deux tiers du potentiel communautaire - qui pêche dans toutes les mers du monde y compris dans les eaux communautaires pour les espèces moins exploitées par la flotte communautaire - un marché intérieur de poisson frais très important avec une consommation de 36 kg par habitant et par an -, deux caractères qui ont tendance à amplifier encore la crise actuelle qu'a notamment suscité l'épuisement des ressources naturelles, la crise de l'énergie et la limitation des eaux internationales. L'apparition et l'accroissement du déficit extérieur en matière de produits de pêche traduit directement l'ampleur d'une crise qui réduit alors la marge de manœuvre des autorités espagnoles.

Par ailleurs, plus de soixante bateaux espagnols se sont fait immatriculer sous pavillon britannique et peuvent ainsi continuer à pêcher en toute légalité dans les eaux communautaires. Une loi anglaise : le British fishing boat bill, obligeant notamment les bateaux battant pavillon britannique à posséder un équipage aux trois quarts anglais, est intervenue pour empêcher ces abus. Toutefois, aux termes d'un accord anglo-espagnol, les bâtiments espagnols « naturalisés » britanniques sont autorisés à pêcher le colin dans la mesure où il s'agit d'une espèce peu prise par les anglais.

Mais il y a plus, certains bateaux espagnols pêchent sans licences ou en zones interdites. Ainsi 2.700 chalutiers espagnols ont été trouvés en situation illicite dans la zone économique exclusive française depuis 1980. Les récidivistes font partie d'une liste noire établie par les autorités de Bruxelles et sont interdits de séjour dans les eaux communautaires pendant plusieurs mois. Les pêcheurs espagnols estiment ces pratiques illégales et voudront conserver leurs droits de pêche jusqu'à ce que la Cour de justice ait statué. La position de la C.E.E. s'est même durcie : amendes et confiscations du matériel non conforme. La tension avait culminé en mars 1984 avec l'arraisonnement par un navire de guerre dans le Golfe de Gascogne d'un chalutier espagnol qui avait fait neuf blessés parmi les marins espagnols.

Dans une déclaration de mai 1983, les Dix avaient adopté une position dure dans laquelle ils refusaient toute remise en cause de la politique commune de la pêche (1).

Les Espagnols dénoncent la rigidité d'une telle attitude et considèrent de telles propositions comme inacceptables dans la mesure où elles prévoient en outre le maintien pendant dix ans du régime actuel de licences et de quotas.

Au milieu du mois de septembre, la Commission a, dans le but de débloquer la situation, fait une série de propositions :

- Les Espagnols pourraient pêcher des espèces que les pêcheurs de la C.E.E. n'exploitent pas ordinairement - ou qui ne sont pas soumis à des T.A.C. ou régis par des quotas - mais cette possibilité serait subordonnée à l'octroi de licences pour les bateaux de plus de 10 mètres.

(1) La C.E.E. propose une période transitoire de sept ans pour le rapprochement des prix, le démantèlement des droits de douane ainsi que la suppression des aides espagnoles incompatibles avec les aides communautaires - et celles des entreprises mixtes - qui représentent 25 % des entreprises de pêche de l'Espagne et qui permettent à celle-ci de réaliser 60 % de ses prises sous pavillon étranger. En outre, il n'est pas prévu que l'Espagne puisse participer à la révision de la politique commune de la pêche prévue pour 1992.

- Les pêcheurs de la Communauté se verraient eux aussi soumis à un régime de licence afin que les Espagnols ne puissent plus tirer argument de ce qu'ils soient soumis à un régime discriminatoire.

- L'Espagne pourrait conserver ses accords bilatéraux pendant quelques années - deux ou trois ans - avant que la Communauté ne lui soit substituée.

- Enfin, la Communauté reste très stricte sur les droits historiques qui lui paraissent définitivement caducs.

Les discussions au sein du Conseil sur la base de ces nouvelles propositions ne seront pas faciles d'autant plus que la situation est devenue plus complexe par suite de la volte-face du Portugal qui a finalement accepté les propositions initiales de la Communauté, c'est-à-dire qu'il a accepté de ne pas effectuer de captures dans les eaux de la Communauté actuelle à condition de pouvoir réserver à ses pêcheurs les captures dans ses propres eaux... ce qui n'a pas manqué de susciter de vigoureuses protestations espagnoles.

A l'heure actuelle, tandis que la France estime que la C.E.E. ne peut pas revenir sur une position de négociation déjà transmise dès lors que celle-ci a été acceptée par un pays candidat, les autres pays membres ont tendance à considérer que le Conseil peut modifier son offre sans tenir compte de l'acceptation par le Portugal de sa position initiale.

B. - Le vin.

La situation est bloquée par suite des difficultés que rencontrent les Dix pour se mettre d'accord dans la mesure où la définition d'une position de négociation se trouve maintenant liée à la réforme de l'organisation de marché. La France, inquiète des projets de réforme en préparation par la Commission et soucieuse d'éviter que ne soient préconisées des solutions telles l'arrachage généralisé, a fait savoir qu'elle souhaitait que le nouveau régime comporte la mise en place d'un instrument permanent de régulation : les seuils de garantie. Elle a indiqué par la voix de M. Dumas que « tout retard dans l'adoption du règlement vitivinicole aurait pour conséquence inéluctable de retarder la conclusion des négociations ».

La Commission a finalement fait des propositions qui reprennent l'essentiel des demandes françaises en ce qui concerne la fixation des seuils de garanties et la pénalisation des hauts

rendements. L'Italie a réagi vivement à ces propositions en allant jusqu'à contester la nécessité de toute réforme préalable à la négociation dans la mesure où l'Espagne n'est pas concernée par les hauts rendements.

C. - L'huile d'olive.

Selon les dernières propositions de la présidence irlandaise, la Communauté proposerait donc à l'Espagne une longue période de statu quo, pendant laquelle le régime communautaire actuel de l'huile d'olive serait réexaminé dans le contexte global de la politique des matières grasses. La révision envisagée pourrait comporter l'introduction de seuils de garantie. Tandis que certains pays du Nord souhaitent que ces seuils soient introduits dès maintenant, d'autres - il s'agit de l'Italie et de la Grèce - estiment qu'il n'y a là qu'une hypothèse parmi d'autres à prendre en considération exclusivement en cas d'excédents structurels de production.

D. - Les questions sociales.

Pour ce qui concerne la libre circulation des travailleurs, la Communauté proposerait une période de transition de sept ans avec une clause de révision après cinq ans sans que celle-ci implique nécessairement un engagement de modifier la situation. Au sujet des allocations familiales, destinées aux familles des travailleurs migrants, lorsque ces familles restent dans le pays d'origine sans suivre dans le pays d'emploi, la Communauté proposera que pendant sept ans elles soient dues au taux du pays de résidence. Le problème tient alors après cette date à ce que le régime communautaire uniforme qui serait appliqué n'est pas défini et que précisément la R.F.A. demande qu'il soit fondé sur le principe du pays de résidence. Elle estime que le régime transitoire reste applicable tant que le régime uniforme n'est pas mis en place.

E. - Les questions institutionnelles.

Sauf en ce qui concerne sa revendication d'un parlementaire supplémentaire à l'Assemblée des Communautés, la réponse du

Portugal aux propositions de la C.E.E. ne soulève pas de difficultés. Il n'en est pas de même de la position de l'Espagne. Celle-ci rejette pour l'essentiel la notion de « pays intermédiaire » et réclame dans la plupart des cas le statut de « grand pays » sur le même plan que la France, la R.F.A., le Royaume-Uni et l'Italie.

Ainsi, l'Espagne a-t-elle réclamé 65 membres de l'Assemblée – au lieu de 58 –, 21 membres du Comité économique et social – au lieu de 16 – et un traitement de grand pays au sein de la Cour de justice et des institutions de la Banque européenne. L'on note que, pour la Commission, la Communauté a proposé à l'Espagne un statut de grand pays, estimant que cette concession devrait entraîner une certaine souplesse sur les autres points.

D'autres dossiers enfin sont loin d'être réglés. Il s'agit en particulier de la démobilitation tarifaire dans le secteur industriel – avec le cas épineux du secteur automobile –, de la liste des produits agricoles à soumettre au régime de transition spécifique en deux étapes ainsi que du Protocole C.E.C.A.

On note à cet égard que l'Espagne s'est pourvue d'une importante industrie sidérurgique et navale, d'un bon niveau technologique. Elle entre ainsi en concurrence avec les pays de la Communauté, d'autant que n'ayant pas à respecter les disciplines communautaires, son industrie est en constant développement.

L'entrée au sein de la Communauté d'un pays doté de telles ressources industrielles ne jouerait-il pas un rôle néfaste pour l'économie des pays membres de la Communauté ?

En définitive, il est maintenant clair qu'il sera difficile de tenir l'échéance du 1^{er} janvier 1986 pour l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la C.E.E. Les coups d'accélérateur politiques n'ont pas, comme on l'a vu, permis de débloquent les freins techniques que constituent les dossiers de la pêche ou du vin, de l'huile d'olive ou des fruits et légumes, pour n'évoquer que ceux-là.

L'accord de Fontainebleau lui-même, sur l'augmentation des ressources propres, ne semble plus lever définitivement l'hypothèque financière qui pesait sur l'élargissement. Le lien, officiellement confirmé à Fontainebleau, entre élargissement et augmentation des ressources propres n'est pas sans comporter des effets pervers dès lors que de par l'attitude de certains de nos partenaires, en l'occurrence le Royaume-Uni, il a tendance à se transformer en lien plus global entre élargissement et problèmes budgétaires : le Royaume-Uni n'acceptera l'augmentation des ressources propres, prévues pour faire face à l'élargissement, que si sont réglés tant les problèmes des budgets 1984 et 1985 que

celui de la discipline budgétaire. L'accord auquel l'on est parvenu in extremis, le 2 octobre, paraît écarter le risque d'une remise en cause de l'accord de Fontainebleau mais le suspense selon la Délégation n'a pas totalement disparu dans la mesure où la Communauté n'est pas à l'abri de nouvelles péripéties budgétaires d'ici à 1986.

CHAPITRE V

LES NOUVELLES DIMENSIONS DONNÉES A LA RELANCE COMMUNAUTAIRE

Confiée par le Conseil de Fontainebleau à deux « comités *ad hoc* » la réflexion sur l'« Europe des citoyens » et sur les questions institutionnelles n'apparaît certes pas superflue, compte tenu des divergences croissantes entre la Communauté et l'opinion comme entre le Traité et la pratique – pour ne pas dire la dérive – des institutions. Mais un an après l'insipide « Déclaration solennelle sur l'Union européenne » les Etats membres ne paraissent pas disposés au « retour aux Traités » – et bien moins encore à aller plus loin dans la voie de l'intégration. Et quant à l'« Europe des citoyens », peut-elle, par-delà la liberté de circulation, qui devrait certes être enfin effective, ou d'autres mesures de portée plus symbolique, être dissociée de l'Europe politique ?

I. – L'EUROPE INSTITUTIONNELLE

En décidant à Fontainebleau de créer un « Comité *ad hoc* » pour les questions institutionnelles, les chefs d'Etat et le gouvernement ont eu le souci de prendre du recul par rapport aux dossiers urgents qu'ils venaient de régler, mais ils n'avaient manifestement pas une idée précise des orientations de la relance qu'ils voulaient engager sur le terrain institutionnel.

Composé de représentants personnels des chefs d'Etat et de gouvernement, « à l'instar du Comité Spaak » précisent les conclusions de la présidence, ce comité est chargé de faire des suggestions pour « l'amélioration du fonctionnement de la coopération européenne, dans le domaine communautaire comme dans celui de la coopération politique, ou autre ».

Le moins qu'on puisse dire est que la formation du Conseil européen manque de clarté et qu'elle permet – sans doute intentionnellement – un grand nombre d'interprétations...

Né ainsi dans l'ambiguïté, le Comité institutionnel aura également été marqué par l'incertitude au cours de ses premiers mois de fonctionnement.

De fait, la mise en place du comité au lendemain du Sommet de Fontainebleau s'est faite avec des contretemps, qu'il s'agisse de la nomination de ses membres, du choix de son président, ou de la définition de son mandat.

A. - La composition et la présidence du Comité institutionnel.

Les questions de personnes ont joué un rôle important dans les vicissitudes rencontrées dans ses débuts par le Comité institutionnel.

L'idée était que le comité devait être composé de personnalités de haut niveau, ayant joué un rôle politique ou européen, et indépendantes des structures institutionnelles existantes.

Alors que le Président de la République française avait rapidement fait connaître le nom de son représentant, en la personne de M. Maurice Faure, sénateur, ancien ministre, suivi en cela par d'autres pays, le chancelier d'Allemagne fédérale avait fait attendre sa décision en raison du problème, non encore réglé à ses yeux, de la présidence du Comité.

D'emblée, le Premier ministre irlandais, responsable du Conseil des Communautés pendant le second semestre 1984, avait imposé le nom de M. James Dooge, sénateur irlandais. Alors que la R.F.A. avait envisagé d'envoyer au Comité un ancien Président de la République (M. Walter Scheel ou M. Karl Carstens), c'est finalement un secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères, M. Jürgen Ruhfus qui fut choisi. De la même façon, le président du Conseil italien aurait songé dans un premier temps à désigner M. Emilio Colombo et a retenu en définitive le nom de M. Mauro Ferri, ancien président de la Commission institutionnelle du Parlement européen.

Après ces péripéties nées de l'attribution de la présidence, le Comité était constitué et comptait dans ses rangs une forte majorité de ministres ou d'anciens ministres (1). Il pouvait alors

(1) Le Comité est ainsi composé : *Belgique* : M. Fernand Herman, membre de l'Assemblée européenne ; *Danemark* : M. Otto Moller, secrétaire d'Etat ; *R.F.A.* : M. Jürgen Ruhfus, secrétaire d'Etat ; *Grèce* : M. Grigorios Varfis, membre de l'Assemblée européenne, ancien ministre ; *France* : M. Maurice Faure, sénateur, ancien ministre ; *Irlande* : M. James Dooge, sénateur, ancien ministre ; *Italie* : M. Mauro Ferri, ancien ministre, ancien président de la Commission institutionnelle de l'Assemblée européenne ; *Luxembourg* : M. Jean Dondelinger, ambassadeur ; *Pays-Bas* : M. W.F. Van Eeckelen, secrétaire d'Etat ; *Royaume-Uni* : M. Malcolm Rifking, ministre d'Etat.

se dénommer « Comité Dooge », du nom de son président (mais pour combien de temps ?). Suivant en cela les conclusions du Conseil de Fontainebleau, certains l'appelaient également le « Comité Spaak n° 2 », par référence au Comité Spaak issu de la Conférence de Messine de juin 1955 et dont les travaux avaient abouti à la signature des Traités de Rome de mars 1957, cette dernière appellation procédant sans nul doute de la volonté d'inspirer une grande ambition aux délibérations du Comité.

Une question restait toutefois encore posée : l'Assemblée européenne aurait-elle accès au Comité pour participer à ses travaux comme elle le demandait et comme cela était le cas pour la Commission des Communautés, qui y avait désigné un de ses membres (M. Frans Andriessen) ? A la fin septembre, aucune décision ne semblait avoir été prise sur ce point, même si M. Pierre Pfimlin, président de l'Assemblée, devait être convié ultérieurement à une réunion du Comité.

B. - Les premiers travaux du Comité.

Après avoir ajourné au 28 septembre 1984 sa réunion constitutive qui devait à l'origine se tenir dès le 6 septembre, le Comité a arrêté son calendrier et tenté de définir ses objectifs et ses méthodes de travail.

Ayant décidé de se réunir deux jours durant à intervalle de deux semaines, le Comité a engagé une réflexion sur les questions de fond pour savoir comment, et sur quelles bases, il présenterait le *rapport intérimaire* qui est attendu de lui au prochain Conseil européen, prévu à Dublin au début du mois de décembre.

Il est encore trop tôt pour savoir comment le Comité aura interprété sa mission puisque sa seconde réunion interviendra à la mi-octobre. Dans l'immédiat, certaines indications seulement peuvent être données.

1. Les suggestions de la présidence irlandaise.

D'après les déclarations du Premier ministre irlandais - qui, après la désignation du président du Comité, semble décidément suivre de près les travaux de celui-ci -, le Comité devrait examiner les quatre thèmes suivants :

- *L'interaction institutionnelle et le processus décisionnel* : ce point recouvre à la fois l'affaiblissement du rôle de la Commission

européenne, le changement d'équilibre consécutif à la création du Conseil européen et l'évolution du rôle de l'Assemblée ;

- *Le domaine économique et social* : la question est de savoir quelle impulsion la Communauté pourrait donner dans ces secteurs, et notamment dans le cadre du S.M.E. ;

- *La coopération européenne elle-même* : comment pourrait-elle être élargie à de nouveaux domaines, comme l'éducation, la santé, la justice et la lutte contre le terrorisme (on remarquera que ces quatre secteurs avaient été cités par le Président de la République française, le 24 mai 1984 à Strasbourg dans son discours devant l'Assemblée européenne) ?

- *L'Union européenne* : pour le Premier ministre irlandais, le Comité tiendra compte dans ses réflexions du projet de traité adopté par l'Assemblée le 14 février 1984.

2. Les indications du Gouvernement français.

Dans une réponse à une question écrite (*J.O. Assemblée nationale. - Questions et réponses. - 17 septembre 1984, p. 4133 et 4134*), le Gouvernement français donne certaines indications sur sa conception des travaux du comité créé à Fontainebleau. Après avoir noté que le comité « *étudiera sans aucun doute le fonctionnement des diverses institutions et leurs interrelations* », le ministre des Affaires européennes indique que le comité « *évoquera également la possibilité de mise en place d'une Union européenne* » et que M. Maurice Faure « *présentera des suggestions dans la ligne du discours prononcé à Strasbourg le 24 mai dernier par M. le Président de la République devant le Parlement européen, et qui s'inspireront notamment de la déclaration solennelle de Stuttgart et du projet de traité sur l'Union européenne adopté par le Parlement* ».

*
* *

Ayant été constitué sous l'impulsion de la présidence française, le « Comité Dooge » pourrait en effet s'inspirer des déclarations faites par le Président de la République française à Strasbourg au mois de mai, d'autant que le Comité a chargé M. Maurice Faure, représentant personnel de M. Mitterrand, de présenter un « rapport de synthèse » pour définir ses méthodes et ses objectifs.

On se souvient que, concernant les questions institutionnelles, le Président français avait sévèrement critiqué la pratique de l'unanimité au Conseil et qu'il avait appelé à « consolider » le Traité de Rome. A la fin de son discours, il avait même cité le projet de Traité d'Union européenne adopté par l'Assemblée le 14 février 1984, en déclarant : « *A situation nouvelle doit correspondre un Traité nouveau, qui ne saurait, bien entendu, se substituer aux Traités existants, mais les prolongerait dans les domaines qui leur échappent. Tel est le cas de l'Europe politique. Pour une telle entreprise, la France est disponible. M'exprimant en son nom, je la déclare prête à examiner votre projet qui, dans son inspiration, lui convient.* »

Quoiqu'il en soit, les travaux du « Comité Dooge » sont, pour l'instant, marqués d'une très grande incertitude. Ses premiers débats sur les questions de fond, et plus spécialement sur son objectif, qui serait de définir les conditions dans lesquelles pourrait se réaliser une Union européenne, ont fait apparaître des divergences d'appréciation notables de la part des membres danois, britannique et irlandais du Comité. Il est à prévoir, dans ces conditions que les conclusions du Comité tarderont à être définitives et que beaucoup de temps devra s'écouler avant qu'elles ne déclenchent la convocation de cette conférence des Etats membres intéressés par l'Union européenne dont parlait le Président de la République française à Strasbourg. Même en prenant pour base de travail la déclaration solennelle de Stuttgart (juin 1983) et le projet de traité d'Union européenne, le « Comité Dooge » aura la tâche difficile pour définir l'avenir institutionnel de la Communauté et le faire déboucher sur son avenir politique.

II. - « L'EUROPE DES CITOYENS »

Le paragraphe des conclusions du Conseil européen de Fontainebleau sur « l'Europe des citoyens » et la création d'un Comité ad hoc (1) chargé de préparer et de coordonner des actions « *propres à promouvoir l'identité de la Communauté* », ont donné lieu à de nombreux commentaires - ce qui constitue d'ailleurs en soi un succès et une première victoire sur l'indifférence du public à l'égard des travaux communautaires.

Ces commentaires ont surtout porté sur les suggestions les plus spectaculaires et les plus « symboliques » du Conseil

(1) On notera au passage que ce Comité, qui doit faire un premier rapport au Conseil européen de Dublin, et qui devait commencer ses travaux en septembre, n'était pas encore constitué au 30 septembre 1984. Ces retards seraient dus à la difficulté de déterminer auquel des représentants nationaux sera confiée la présidence du Comité.

européen : choix d'un drapeau et d'un hymne européen, équipes sportives européennes, frappe de l'ECU (pour quel usage, au fait ?), jumelages de classes, ou même passeport européen. Mais ce ne seront sans doute pas ces innovations – si elles sont retenues – qui contribueront le plus à l'émergence d'une « citoyenneté européenne ».

En fait, la tâche essentielle assignée aux instances communautaires est de vaincre les résistances des administrations, l'indifférence des citoyens étant le résultat plutôt que la cause de l'enlisement communautaire.

Les premières « actions » envisagées par le Conseil européen pour promouvoir l'Europe des citoyens portent en effet prioritairement sur la réalisation du marché commun et de la liberté de circulation : avant d'examiner l'idée – du reste intéressante – de créer des « volontaires européens pour le développement » ou de se pencher sur la lutte contre la drogue, le Conseil et les Etats membres devront en effet prendre les décisions utiles pour que le passeport européen soit mis à la disposition des ressortissants européens « *au plus tard le 1^{er} janvier prochain* ». Ils devront également, « *avant la fin du premier semestre 1985* » :

- adopter le « *document unique* » pour la circulation des marchandises ;

- supprimer les *formalités de police et de douane* pour la circulation des personnes aux frontières intracommunautaires ;

- parvenir à « *un système général d'équivalence des diplômes universitaires* » rendant effectif le droit de libre établissement.

Ces « actions » sont pour la plupart « à l'étude » depuis plusieurs années, et une récente communication de la Commission au Conseil sur la mise en œuvre de l'Europe du citoyen montre que tous les obstacles ne sont pas encore levés. Seul le « document unique », qui a maintes fois occupé les travaux du Conseil marché intérieur, pourrait faire prochainement l'objet d'un accord.

Mais la Commission ne semble pas s'attendre à de prompts résultats en ce qui concerne l'élimination totale des contrôles aux frontières, même si elle estime possible de généraliser dès le début de l'année 1985 un système de « contrôle par sondage » analogue à celui prévu par l'accord franco-allemand du 11 juillet 1984. Quant à l'équivalence des diplômes, elle ne suppose pas seulement, comme la Commission le note à juste titre, la reconnaissance mutuelle des diplômes dans le cadre du droit d'établissement mais aussi la reconnaissance académique des diplômes et des périodes d'études.

On relèvera enfin que deux Etats membres, la R.F.A. et les Pays-Bas, ont déjà fait savoir à la Commission qu'ils ne pourraient délivrer à leurs ressortissants au 1^{er} janvier 1985 le passeport européen dont l'introduction à cette date était pourtant prévue depuis le 23 juin 1981.

DEUXIÈME PARTIE

LA VIE QUOTIDIENNE DE LA COMMUNAUTÉ

INTRODUCTION

Avant de passer en revue les principaux événements qui ont constitué, pour ainsi dire, la vie quotidienne de la Communauté au cours de ces premiers mois de l'année 1984, c'est-à-dire de faire état des avancées mais aussi des échecs des différentes politiques communes, il est indispensable de mettre ces événements en perspective, de les replacer dans leur contexte économique immédiat à la fois national et international comme de les situer par rapport aux enjeux dont dépend à moyen terme l'avenir de la Communauté.

Tel était d'ailleurs bien le souci de votre Délégation, lorsqu'elle a procédé à l'audition de M. Michel Albert, co-auteur avec M. James Ball, à la demande du Parlement européen, d'un rapport sur le redressement économique de l'Europe.

Son diagnostic - commun aux deux auteurs du rapport - se trouve parfaitement résumé dans la formule suivante : « La non-Europe est sur la pente de la non-croissance » : à partir du début des années soixante-dix, lorsque sont apparues les tensions inflationnistes, la poussée du chômage, le ralentissement de la croissance, l'augmentation considérable des impôts et, enfin, le déclin technologique, les institutions se sont mises à fonctionner non dans le sens d'une coopération plus étroite mais en sens contraire, à savoir que chaque pays a commencé à « tirer la couverture à lui ». Cette situation est d'autant plus inquiétante qu'aucun des pays membres de la Communauté ne peut plus durablement assurer seul sa croissance : le budget, insignifiant, n'est consacré qu'à des activités du passé et non d'avenir. De plus, nous n'avons, selon lui, ni monnaie, ni politique commune en matière de technologie ou de marchés publics.

M. Albert a achevé ce constat sévère par des conclusions particulièrement pessimistes : « Les priorités et les urgences consistent tout d'abord à bien prendre conscience d'une aggravation certaine de la situation au cours des prochaines années. » En effet, depuis deux ans, nous aurions été dévalorisés par l'évolution de l'économie américaine, par la hausse sans précédent du dollar comme par la croissance exceptionnelle du P.N.B. « Cette situation ne peut se prolonger très longtemps. Il est certain que le rythme de croissance de l'économie américaine se ralentira après les élections présidentielles. »

Enfin, M. Albert, qui a rappelé que le coût des frontières intra-européennes représentait 2 % du P.I.B. de la C.E.E., a aussi fait part à la Délégation des mesures qu'il préconisait pour sortir l'Europe de la crise :

- si la Communauté augmentait de 15 milliards de dollars par an les emprunts qu'elle émet sur le marché international, la croissance pourrait augmenter de 1 %, les déficits budgétaires se réduiraient en conséquence et, par là même, les impôts diminueraient. ce qui ne manquerait pas de relancer les investissements et donc de conforter la reprise ;

- la mise en œuvre de mesures relatives à la flexibilité pourrait aboutir à la création de 600.000 emplois supplémentaires.

La Délégation, qui a pris acte des propositions ainsi faites, ne peut que constater certaines convergences à travers l'Europe, si ce n'est sur les remèdes du moins sur le diagnostic ou même sur les méthodes. On notera à cet égard avec intérêt que dans une communication au Conseil de la fin juin, dans laquelle elle remarque précisément que « l'Europe risque de connaître un nouveau déclin relatif de sa puissance économique durant le reste de la présente décennie », la Commission a, en pratique, renoncé à poursuivre l'exercice d'élaborer des programmes quinquennaux de politique économique. Elle a constaté que c'était un exercice inutile, car la recherche de l'unanimité faisait aboutir à des textes vagues qui n'avaient que peu de consistance et par là même pas de prise véritable sur les politiques nationales. En conséquence, elle a décidé de modifier radicalement les travaux qu'elle réalise en liaison avec le Comité de politique économique et de s'orienter vers la définition d'actions majeures ayant un caractère thématique ou sectoriel.

La toile de fond à moyen terme étant ainsi posée, il convient d'apporter quelques précisions sur la situation de l'environnement économique international ou national dans lequel s'insère ou sur lequel s'applique les différentes politiques communes.

L'appréciation de la conjoncture économique ne peut qu'être nuancée. Pour employer une image météorologique, on peut parler de temps variable : beau fixe, au moins pour les quelques mois à venir, aux Etats-Unis dont l'économie croît toujours au rythme de 3,2 % sans pour autant relancer une inflation qui reste aux alentours de 4 % ; beau temps encore au Japon ; nuages noirs en revanche sur le tiers monde, dont la dette continue de s'accroître dangereusement - 768 milliards de dollars - ne serait-ce qu'avec l'irrésistible ascension du dollar, au point qu'on ne peut exclure que certains pays ne se déclarent en état de cessation de paiement, au risque d'ébranler ou même de faire s'effondrer le système monétaire international : grisaille enfin en Europe, qui n'arrive pas à suivre les traces des Etats-Unis, malgré les effets stimulants résultant théoriquement de la croissance américaine et de la hausse vertigineuse du dollar : le chômage a continué d'augmenter dans la Communauté en juillet pour atteindre 12,305 millions de personnes, soit 10,9 % de la population active ; l'inflation, à la même date, s'établissait sur un an à un rythme annuel de 7,1 %, moyenne qui masque, comme d'habitude, de profondes disparités entre les pays : 2,1 % en R.F.A., 3 % aux Pays-Bas, 4,5 % en Grande-Bretagne, 6,3 % en Belgique, 7,5 % en France, 10,8 % en Italie. Les chiffres d'évolution du P.N.B. confirment la morosité de la conjoncture en Europe par rapport aux Etats-Unis et au Japon comme en témoignent les prévisions 1984 faites au mois de juillet par les services de l'O.C.D.E. : 6 % de croissance aux Etats-Unis, 4,75 % au Japon contre 3 % en R.F.A., 1,25 % en France, 2,5 % au Royaume-Uni et 2,25 % en Italie.

Affaibli économiquement, l'Europe n'est pas en mesure de contester le leadership américain comme en témoigne le X^e Sommet des pays industrialisés qui, à l'instar de celui de Williamsburg, marque le triomphe des positions américaines et l'effacement relatif des ambitions des autres pays occidentaux et en particulier de la volonté française de trouver une solution globale au problème de la dette des pays en voie de développement ou de réformer le système monétaire international. En réalité, sur ces questions comme sur d'autres thèmes chers à tous les Européens tels la relance du dialogue Nord-Sud ou la baisse des taux d'intérêt américains, le texte de la Déclaration économique finale reste des plus évasifs. Le Japon semble être parvenu à faire retenir le principe de nouvelles négociations commerciales multilatérales portant sur le secteur agricole, les services et les produits de haute technologie, même si l'on se contente de prévoir des consultations au sein du G.A.T.T. sur le calendrier et les objectifs de ce nouveau round de négociations.

*

* *

C'est dans ce contexte marqué par certaines incertitudes majeures comme le caractère durable ou non de la reprise aux Etats-Unis ou la capacité du tiers monde à faire face à un endettement dramatiquement accru par la hausse du dollar et la persistance de taux d'intérêt élevés que les pays européens se sont efforcés, avec un bonheur inégal, d'entretenir les dynamiques politique et économique nécessaires tant sur les plans interne qu'externe à la poursuite de la construction communautaire.

SECTION I

QUESTIONS INTERNES

CHAPITRE PREMIER

LA DEUXIÈME ÉLECTION DU PARLEMENT EUROPÉEN AU SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT

La deuxième élection du Parlement européen au suffrage universel direct, intervenue les 14 et 17 juin 1984, s'est déroulée selon les mêmes modalités que celles de la première consultation européenne de 1979. Mais davantage, sans doute, qu'il y a cinq ans, la dimension européenne a fait défaut dans les campagnes électorales, comme si le Parlement européen, qui avait soulevé beaucoup de préventions et quelques espoirs lors de sa première désignation au suffrage direct, s'était banalisé au point d'être occulté, au moment de son renouvellement, par des enjeux exclusivement nationaux.

A n'en pas douter, les élections européennes de juin 1984 ont davantage exprimé l'état des forces politiques organisées dans le cadre national que des conceptions, au demeurant assez floues, de ce que devrait être l'Europe. Certains, avec pessimisme mais non sans raison, ont même parlé d'un « sondage grandeur nature » pour stigmatiser la désignation des membres d'une Assemblée qui, il est vrai, n'a pas les attributions d'un Parlement à part entière.

1. - *UNE CAMPAGNE ÉLECTORALE PEU EUROPÉENNE*

Même si la plupart des listes de candidats avait des positions définies - et parfois très proches - sur les principales questions intéressant l'avenir de la Communauté, très rares furent celles, en France et ailleurs, qui ordonnèrent leurs thèmes de campagne

autour de l'idée européenne, ou qui utilisèrent le moment privilégié de l'élection pour informer les citoyens sur les réalités quotidiennes de la Communauté. Peu de propositions nouvelles ou de visions de l'avenir de l'Europe ont été développées, car les partis et les formations politiques ont très généralement fait campagne sur des thèmes de politique intérieure, en détournant ainsi la consultation de son véritable objet.

En France, et pour ne parler que des questions institutionnelles, les listes en présence se limitèrent notamment, avec certaines exceptions, à dénoncer les excès de la pratique du veto au sein du Conseil et à souligner que la priorité n'était pas aux réformes institutionnelles. C'est dire que le projet de Traité d'Union européenne (projet Spinelli), adopté par le Parlement européen le 14 février 1984, a été quasiment ignoré, alors que l'Assemblée avait souhaité qu'il soit au centre de la campagne électorale qui allait s'engager quelques mois plus tard.

Seule certaines listes évoquèrent en France le projet du Parlement européen, mais la médiocrité de leurs résultats montrent à quel point ce thème n'était pas « porteur ».

Faut-il conclure de cette quasi-absence de l'Europe et de son Parlement des débats pré-électorales qu'il y aurait dorénavant un consensus entre les grandes formations politiques sur le sujet ? L'idée européenne serait-elle maintenant admise au point de ne plus donner lieu à antagonismes entre les grands partis, ceux-ci étant alors naturellement conduits à s'affronter sur le terrain interne ? Cette affirmation serait aller un peu vite en besogne, mais une constatation s'impose : l'Europe ne suscite plus les passions, et ce sentiment majoritaire d'indifférence des opinions publiques peut même être analysé lui aussi comme une banalisation de l'idée européenne. Comme le notait un observateur, les antieuropéens convaincus se sont marginalisés, sauf peut-être au Danemark avec le mouvement antiadhésion, et l'Europe communautaire est entrée dans les faits pour les travaillistes britanniques comme pour les socialistes grecs qui, il n'y a pas si longtemps, faisaient encore campagne contre elle. De la même manière, la conscience des dépendances à la fois énergétique, financière, technologique, commerciale, voire militaire du vieux continent et la conviction que la reconquête de l'indépendance ne peut être que collective semblent n'avoir jamais été aussi présentes.

Tout cela, pourtant, n'a pas suffi pour faire du renouvellement du Parlement européen au suffrage direct une élection vraiment européenne.

II. - DES RÉSULTATS RECONDUISANT LA MAJORITÉ SORTANTE

A. - En France.

Le tableau ci-dessous donne les résultats des élections de 1984 en les rapprochant de ceux de 1979 :

RÉSULTATS DES ÉLECTIONS EUROPÉENNES EN FRANCE (1979 et 1984)

1984				1979			
Inscrits			36.880.688	Inscrits			35.180.531
Votants			20.918.772	Votants			21.356.960
Suffrages exprimés			20.180.934	Suffrages exprimés			20.331.440
Taux de participation			56,7 %	Taux de participation			60,7 %

Listes	Voix	Pourcentage	Sièges	Listes	Pourcentage	Sièges
Union de l'opposition	8.683.596	43,02	41	Union pour la France en Europe (U.F.E.) ..	27,6	25
Liste socialiste	4.188.875	20,75	20	Liste socialiste et radicaux de gauche	23,5	22
Liste communiste	2.261.312	11,20	10	Liste communiste	20,5	19
Front d'opposition nationale	2.210.334	10,95	10	Défense des intérêts de la France en Europe (D.I.F.E.)	16,3	15
Les Verts	680.080	3,37	»	Europe-Ecologie	4,4	»
Entente radicale écologiste (E.R.E.)	670.474	3,32	»	Etats-Unis socialistes	3,1	»
Lutte ouvrière	417.702	2,07	»	Emploi-Egalité-Europe	1,8	»
Réussir l'Europe	382.404	1,89	»	U.D.I.P.-F.I.D.E.S.	1,4	»
Lutte ouvrière et paysanne d'unité	182.320	0,90	»	Eurodroite	1,3	»
P.S.U.-C.D.U.	146.238	0,72	»	Régions-Europe	»	»
U.T.I.L.E.	138.220	0,68	»	P.S.U.	»	»
Initiative 84	123.642	0,61	»			
Etats-Unis d'Europe	78.234	0,38	»			
Parti ouvrier européen	17.503	0,08	»			

Ces résultats conduisent à rappeler les principaux commentaires qui avaient été faits au lendemain de la consultation :

- la liste unique de l'opposition n'atteint pas, en pourcentage, le niveau des listes U.F.E. et D.I.F.E. de 1979 (43,02 % au lieu de 27,6 % plus 16,3 %), mais gagne un siège (41 au lieu de 25 plus 15). La liste « Réussir l'Europe », proche de la liste unique de l'opposition, obtient 1,89 % des suffrages ;

- la liste socialiste perd près de trois points en pourcentage (20,75 % au lieu de 23,5 %) et deux sièges (20 au lieu de 22) ;

- la liste communiste connaît un grave revers, avec 11,2 % des voix (20,5 % en 1979) et 10 sièges (19 sièges en 1979) ;
- la liste du Front national passe très largement la barre des 5 % avec 10,95 % des suffrages et obtient également 10 sièges ;
- les écologistes, divisés en deux listes concurrentes, n'ont pas d'élus, l'une (les Verts) obtenant 3,37 % des voix, l'autre (Entente radicale écologiste) 3,32 % des voix.

B. - Chez les autres Etats membres.

Les traits caractéristiques des résultats des élections européennes des 14 juin (Danemark, Irlande, Pays-Bas, Royaume-uni) et 17 juin chez les partenaires de la France sont les suivants :

- *en Belgique*, la majorité gouvernementale recule et les écologistes font une percée (2 sièges sur 24) ;
- *au Danemark*, le mouvement anti-adhésion perd de son audience et la majorité au pouvoir progresse ;
- *en Allemagne fédérale*, la barre des 5 % empêche les libéraux, qui détenaient 4 sièges, d'être représentés, tandis que les écologistes, avec 8,2 % des suffrages, reçoivent 7 sièges (sur 81) ;
- *en Grèce*, les rapports de force changent, en pourcentage, au profit des listes d'opposition, et un candidat d'extrême-droite est élu ;
- *en Irlande*, le scrutin fait apparaître une poussée importante du Fianna Fail (opposition) ;
- *en Italie*, le parti communiste, avec 33,3 % des voix et 26 sièges (sur 81), dépasse pour la première fois la démocratie chrétienne (33 % des voix et 26 sièges) ;
- *au Luxembourg*, les socialistes gagnent un siège au détriment des libéraux, et les écologistes, bien qu'ayant obtenu 6,2 % des suffrages, n'obtiennent aucun siège ;
- *aux Pays-Bas*, les mouvements « extra-parlementaires » (verts, pacifistes et communistes) obtiennent deux sièges (sur 25) ;
- *au Royaume-Uni*, où le scrutin majoritaire est en vigueur, les conservateurs enregistrent un recul très sensible (45 sièges au lieu de 60, pour 40,8 % des voix au lieu de 50,6 % en 1979), tandis que les travaillistes gagnent 15 sièges (32 au lieu de 17, pour une différence de seulement trois points : 36,5 % contre 33 % en 1979). Les libéraux, bien qu'ayant obtenu 19,5 % des voix, n'obtiennent aucun siège.

C. - Les principales tendances du scrutin.

Quatre grandes tendances se dégagent du scrutin européen de juin 1984 dans l'ensemble de la Communauté :

1. Le fort taux d'abstention.

Le tableau ci-dessous donne, en pourcentage, le taux de participation électorale dans chacun des pays. Il fait apparaître que, en France, plus de 43 % des inscrits ne sont pas allés voter, alors que le taux d'abstention avait été de 15,14 % seulement aux élections législatives (deuxième tour) de 1978, et de 14,15 % aux élections présidentielles de 1981 (deuxième tour). En dehors des pays où le vote est obligatoire, le taux de participation électorale s'établit seulement aux alentours de 50/55 % des inscrits (47,6 % à 56,8 %), tandis qu'au Royaume-Uni 32,4 % seulement des électeurs ont voté.

PARTICIPATION ÉLECTORALE

(en pourcentage)

Pays	1984	1979
Belgique (1)	92,2	91,4
Danemark	52,2	47,8
R.F.A.	56,8	65,7
Grèce (1)	77,2	(2) 78,6
France	56,7	60,7
Irlande	47,6	63,6
Italie	83,9	85,5
Luxembourg (1)	87,0	88,9
Pays-Bas	50,5	58,1
Royaume-Uni	32,4	32,6
Total	60	62

(1) Vote obligatoire.

(2) Elections du 18 octobre 1981

2. Le recul des majorités au pouvoir.

A l'exception du Danemark, les formations politiques soutenant les gouvernements en place subissent un recul sensible, comme si une « Europe de refus » s'était manifestée à l'occasion de la consultation.

3. Les progrès de l'extrême-droite.

Avec l'élection, en France, de dix candidats de la liste du Front national, le gain, en Italie, d'un siège pour le M.S.I. et l'élection, en Grèce, d'un candidat de l'E.P.E.N. (Union politique nationale), le Parlement européen comptera un nouveau groupe politique de 16 membres dénommé « groupe des Droites européennes ».

4. La percée des écologistes.

Alors qu'elles n'étaient pas représentées sous la première législature à l'élection directe, les listes « extra-parlementaires » (écologistes, pacifistes, neutralistes, régionalistes) font leur entrée au Parlement européen. Leurs candidats élus constitueront un nouveau groupe politique de 20 membres dénommé « groupe Arc-en-ciel ».

D. - La nouvelle Assemblée.

En définitive, la nouvelle Assemblée a une composition politique très voisine de la précédente : sa configuration est peu modifiée, avec une *majorité de centre droit légèrement effritée*. En effet, les résultats généralement médiocres des partis politiques au pouvoir n'ont pas eu pour parallèle des progrès notables de la part des forces d'opposition, et les tendances dégagées au plan national ont été contrebalancées au niveau européen. C'est pourquoi l'équilibre des forces à l'intérieur du nouveau Parlement européen n'a pas été vraiment modifié. Les partis du centre droit enregistrent une certaine baisse (220 sièges contre 240), alors que

les élus socialistes, grâce principalement aux travaillistes britanniques, connaissent une légère progression (130 sièges au lieu de 124).

La majorité absolue de centre droit, inchangée par rapport à la législature précédente, a permis l'élection de M. Pierre Pflimlin, représentant français inscrit au groupe P.P.E. (démocratie chrétienne), à la présidence du Parlement européen le 24 juillet 1984.

La nouvelle composition du Parlement européen appelle également les observations suivantes :

- *l'âge moyen* des représentants : il est de 50 ans et demi (contre 54 ans et demi en 1979) ;

- *le double mandat* se raréfie encore davantage : 49 « doubles mandataires » en 1984, contre 125 à l'issue des élections de 1979 ;

- *le nombre de femmes* élues tend à s'accroître : 75 représentantes, contre 69 en 1979 ;

- *les membres sortants* et réélus représentent plus de la moitié des effectifs de l'Assemblée : 228 sortants, pour 434 représentants au total. Les nouveaux élus sont principalement Français, Irlandais et Grecs.

Le tableau ci-dessous donne la nouvelle répartition des sièges au sein du Parlement européen, en la comparant à celle de la précédente législature :

Groupes politiques	1984	1979
	Nombre de sièges	Nombre de sièges
Socialiste	130	124
Parti populaire européen (P.P.E.)	110	117
Démocrates européens (Conservateurs britanniques principalement)	50	63
Communiste et apparentés	41	48
Libéral et démocratique	31	38
Rassemblement des démocrates européens (R.P.R. principalement ; en 1979 : Démocrates européens de progrès)	29	22
Arc-en-Ciel	20	»
Droites européennes	16	»
Coordination technique	»	12
Non inscrits	7	10

III. - LES EFFETS PERVERS DE L'ABSENCE D'UNE PROCÉDURE ÉLECTORALE UNIFORME

Les élections européennes de 1984 se sont déroulées selon les mêmes modalités que celles de 1979. Régies par des lois communautaires, elles marquent pourtant des différences importantes d'un Etat membre à l'autre :

- les conditions à remplir pour être électeur ou éligible varient suivant les pays ;

- la circonscription électorale est tantôt une circonscription nationale unique (Danemark, France, Grèce, Luxembourg), tantôt divisée en circonscriptions multiples avec décompte national des voix (Allemagne et Italie), ou décompte des voix au sein de chaque circonscription ;

- le système de scrutin est la représentation proportionnelle, sauf au Royaume-Uni qui pratique le scrutin majoritaire. Mais cette unité toute relative n'est qu'apparente car la représentation proportionnelle est affectée des modalités les plus diverses (vote unique transférable en Irlande, seuil de 5 % en Allemagne fédérale et en France, vote préférentiel dans certains Etats).

En définitive, la procédure électorale appliquée dans les Etats de la Communauté n'a de commun à chaque Etat, outre la prohibition du vote plural et les incompatibilités, non pas la date du scrutin, mais seulement la semaine au cours de laquelle la consultation est organisée.

Cet état de choses (1) est incontestablement contraire à la justice électorale, car les membres du Parlement européen jouissent d'une représentativité par trop différente. En d'autres termes, l'absence d'une procédure électorale uniforme fait que la répartition des sièges au Parlement européen reflète infidèlement la volonté des électeurs, qui, en fin de compte, ne sont pas égaux les uns aux autres devant les urnes.

Ainsi, en 1979, les libéraux britanniques, avec 12,60 % des suffrages exprimés, n'obtenaient aucun siège, tandis qu'avec des pourcentages équivalents, le parti communiste grec, le parti socialiste italien, les indépendants néerlandais étaient représentés au Parlement européen.

(1) Voir les conclusions n° 99/83 du 6 avril 1983, adoptées par la Délégation sur le rapport de M. Michel Miroudot.

De la même manière, en 1984, les libéraux britanniques, avec 19,5 % des suffrages, n'étaient pas davantage représentés, pas plus que les verts au Luxembourg (6,2 %) ou en France (3,37 % et 3,32 %) et que les libéraux en R.F.A. qui, avec 4,8 % des suffrages, disparaissaient de l'Assemblée des Communautés. En sens inverse, l'union valdotaine, en Italie, a obtenu un siège avec seulement 0,5 % des suffrages, tandis qu'en Grèce la liste du parti communiste de l'intérieur, avec 3,42 % des voix, a eu un élu, de même que l'E.P.E.N. avec 2,29 % des voix.

Certes, certaines déformations sont inévitables puisque l'Acte de 1976 portant élection du Parlement européen au suffrage universel direct n'a pas tenu parfaitement compte de la population respective de chaque Etat en répartissant les sièges entre eux. L'Allemagne fédérale dispose ainsi d'un siège pour 549.000 électeurs, la France d'un siège pour 455.000 électeurs, la Belgique d'un siège pour 290.000 électeurs et le Luxembourg d'un siège pour 36.000 électeurs. Mais il est inutile d'ajouter à ces distorsions celles qui résultent de l'emploi de modes de scrutin différents.

L'absence d'une procédure électorale uniforme affecte l'égalité des électeurs et, plus fondamentalement, elle démunit l'élection européenne de son effet « intégrateur » pour n'en faire qu'une juxtaposition de dix élections nationales.

CHAPITRE II

LES INCERTITUDES BUDGÉTAIRES

Les questions budgétaires n'ont pas cessé de préoccuper les esprits au cours de la période sous revue, même si on avait pu croire un temps que le sommet de Fontainebleau avait mis durablement un terme au blocage financier dont souffrait la Communauté depuis de longs mois.

Tant le déficit budgétaire de 1984, dont on savait dès l'adoption du budget en décembre 1983 qu'il apparaîtrait tôt ou tard en cours d'exercice, que les préparatifs du budget de 1985 ont opposé, hormis la « pause » de Fontainebleau, les partenaires de la Communauté et principalement le Royaume-Uni aux autres Etats membres.

I. - LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE DE 1984

Avec un taux d'utilisation de 0,9971 %, les ressources propres « T.V.A. » étaient quasiment épuisées dès l'ouverture de l'exercice, la marge disponible pour financer des dépenses supplémentaires ne s'élevant qu'à près de 42 millions d'Ecus seulement (Grèce non comprise) pour un budget total de 25,36 milliards d'Ecus. Or, les besoins nouveaux étaient très largement supérieurs, d'après la Commission, aux recettes encore disponibles.

Certes, les chefs d'Etats et de gouvernement avaient affirmé à Fontainebleau que « des mesures seront prises (...) pour couvrir les besoins du budget 1984 afin d'assurer le fonctionnement normal de la Communauté ».

Mais l'atmosphère a été longtemps au pessimisme, et les positions profondément divergentes tant sur la structure et le montant du déficit que sur le moyen de le combler.

Finalement, les délibérations des différents Conseils du mois de septembre ont rendu une lueur d'espoir - à défaut d'un accord définitif en bonne et due forme - au règlement prochain du conflit budgétaire de 1984.

A. - Les propositions successives de la Commission.

Consciente, dès le début de l'année, que le budget général des Communautés européennes pour 1984 ne serait pas suffisant pour couvrir toutes les dépenses, la Commission s'était préoccupée de rechercher dès le premier trimestre comment le déficit budgétaire pourrait être financé.

1. Les options :

La Commission a communiqué au Conseil principalement trois propositions pour assurer l'équilibre budgétaire de l'exercice :

- le 17 avril 1984, sa proposition de règlement (doc. Com. [84] 250 final) évaluée à 2,33 milliards d'Ecus les besoins financiers nouveaux. Antérieurement, le chiffre de 3 milliards d'Ecus avait même été annoncé à la suite de premières évaluations. La proposition du mois d'avril préconisait en outre la formule du prêt par les Etats membres pour compléter la couverture des dépenses compte tenu de l'épuisement des ressources propres ;

- le 9 juillet 1984, sa proposition modifiée de règlement (doc. Com. [84] 399 final) fixe à 1,99 milliard d'Ecus les crédits supplémentaires nécessaires. Renonçant à la formule du prêt, la Commission propose que ces moyens financiers nouveaux proviennent d'avances sur les ressources propres consenties de façon anticipée par les Etats membres ;

- dans le même temps, au mois de juillet, la Commission transmettait aux autorités budgétaires (Assemblée et Conseil) un avant-projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 1 pour l'exercice 1984, qui reprenait, en en donnant le détail, les options retenues dans sa proposition modifiée du 9 juillet.

La juxtaposition d'un règlement du Conseil et d'un budget rectificatif s'explique en effet par la nécessité de donner une base juridique aux moyens financiers nouveaux nécessités par l'évolution de la situation budgétaire. Une fois la base juridique acquise, un budget rectificatif pourra être adopté. L'affaire est d'autant plus délicate que l'adoption du règlement créant des ressources supplémentaires implique que le Conseil statue à l'unanimité, le budget rectificatif pouvant ensuite être approuvé par lui à la majorité.

Dans son avant-projet de budget rectificatif, la Commission souligne qu'une gestion particulièrement rigoureuse du budget 1984 a permis de réaliser certaines économies, mais que les autorisations de dépenses supplémentaires sont d'une telle ampleur qu'elles ne peuvent résulter de celles-ci sauf à menacer le bon fonctionnement de la Communauté et l'exécution des politiques et actions communes qui ont été décidées. **En clair, la Commission se refuse à « rationaliser » davantage la politique agricole commune et à réduire les moyens des politiques structurelles (sociale et régionale principalement).**

En outre, la Commission pressent les difficultés budgétaires qu'elle aura à affronter en 1985 et, en conséquence, écarte à l'avance la solution qui consisterait à reporter un volume important de dépenses de l'exercice 1984 à l'exercice suivant.

Enfin, elle se dit convaincue que le déficit budgétaire doit être couvert par le recours à des recettes budgétaires additionnelles attribuées sur la base d'un acte communautaire et non pas intergouvernemental. Faute de budget supplémentaire, en effet, les Etats membres seraient obligés d'assumer eux-mêmes le financement des aides et des interventions pour les mois de novembre et décembre 1984. Cette situation pourrait entraîner une différenciation entre opérateurs au niveau national en fonction de la capacité financière de chaque Etat membre, avec les risques que comporte toute renationalisation, même partielle, de la politique agricole commune.

2. Les chiffres :

Concernant les dépenses, la Commission explique que des crédits supplémentaires d'un montant de 1,983 milliard d'Ecus sont nécessaires pour le F.E.O.G.A.-Garantie pour les raisons suivantes :

- *le déplacement de paiements de 1983 à 1984 a été de 675 millions d'Ecus, dont 170 millions pour les restitutions à l'exportation et 505 millions pour les différentes primes et aides à l'intérieur de la Communauté ;*

- *l'incidence financière des décisions du 31 mars 1984 sur les prix agricoles et les mesures connexes s'est traduit pas un accroissement des dépenses de 187 millions d'Ecus compte tenu de la non-adoption de la proposition de la Commission visant à instituer une taxe sur les matières grasses autres que le beurre ;*

- *l'impact de la conjoncture est évalué à 971 millions d'Ecus et touche principalement les secteurs des produits laitiers, de la*

viande bovine, du vin et des fruits et légumes. Des économies importantes, par contre, ont été réalisées, d'après la Commission, dans les secteurs des céréales, des oléagineux et des protéagineux.

- *la situation des stocks* nécessite un programme d'écoulement dans les secteurs fortement excédentaires (lait et viande bovine notamment) dont le coût, cette année, serait de 150 millions d'Ecus.

A ces nouvelles dépenses s'ajoutent des dépenses concernant les personnels liés à l'institution (27,7 millions d'Ecus) et celles qui découlent du troisième protocole financier avec la Turquie (46 millions d'Ecus). Par contre, la diminution des prévisions de ressources propres traditionnelles et la prorogation des contributions financières de la Grèce entraînent une moindre dépense totale de 57,3 millions d'Ecus.

Concernant les recettes, la Commission a réduit les prévisions de ressources propres de 560 millions d'Ecus (dont 498,5 millions d'Ecus escomptés des prélèvements agricoles) pour tenir compte de l'évolution de la conjoncture. A la vérité, cette correction - d'un montant loin d'être négligeable - a pour origine une imprécision dans les calculs prévisionnels dont la Commission, fort inopportunément, a tendance à devenir coutumière.

La rigueur de gestion dont la Commission a voulu faire preuve devrait en outre apporter 350 millions supplémentaires au titre du solde de l'année 1984. La combinaison de l'excédent disponible au titre de 1983 et du solde de T.V.A. au titre de cet exercice et des exercices antérieurs devrait également permettre de dégager environ 100 millions d'Ecus supplémentaires.

En définitive, et compte tenu de la marge de 42 millions d'Ecus encore disponibles jusqu'au taux de 1 % de T.V.A., c'est un surplus de recettes de 1,99 milliard d'Ecus que la Commission a inscrit dans l'avant-projet du budget rectificatif qu'elle a communiqué au Conseil, correspondant à un appel d'avances sur les ressources propres d'un montant de 2,07 milliards d'Ecus.

B. - Les divergences au sein du Conseil.

La question du déficit du budget de 1984 n'est pas dissociable du problème général du financement futur de la Communauté. La situation du blocage de ce dernier dossier perdurait de façon inquiétante jusqu'au Conseil de Fontainebleau (25-26 juin 1984) puisque le Royaume-Uni entendait, comme on le sait, que la

correction des déséquilibres budgétaires (c'est-à-dire la compensation budgétaire à son profit), la discipline budgétaire et la création de ressources propres nouvelles fassent l'objet d'une décision globale.

A Fontainebleau, cette question vitale pour le présent et l'avenir de la Communauté semblait avoir été dénouée puisque les dix chefs d'Etat et de gouvernement s'étaient accordés pour élever le plafond de T.V.A. à 1,4 % à compter du 1^{er} janvier 1986, pour déterminer les règles de la discipline budgétaire et financière, pour arrêter un mécanisme de compensation au profit du Royaume-Uni et pour lui accorder un retour de 1 milliard d'Ecus au titre de 1984. Concernant le financement du budget de 1984, le Conseil européen était convenu que, dans l'attente de la ratification de l'augmentation des ressources propres par les Parlements nationaux, des mesures seraient prises par le prochain Conseil « Budget » pour couvrir les besoins du budget de 1984 afin d'assurer le fonctionnement normal de la Communauté.

Malgré la « paix budgétaire » décrétée en juin 1984 et les gages que les observateurs avaient trouvés dans les résultats du Conseil européen de Fontainebleau pour la relance d'une Communauté enfin débarrassée – pour quelques années seulement – du récurrent problème budgétaire, la situation s'est à nouveau bloquée devant le Conseil à la fin juillet, les ministres des Budgets des Dix, puis ceux des Affaires étrangères décidant de reporter l'examen du déficit budgétaire de 1984, ainsi que l'avant-projet de budget pour 1985, à leur prochaine réunion, fixée au 6 septembre 1984.

Qu'il s'agisse de la structure et du montant du déficit ou de la méthode à adopter pour le combler, les divergences au sein du Conseil ont été nombreuses, le Royaume-Uni ayant sur ces questions une position particulièrement tranchée et isolée.

Fort heureusement, les ministres des Budgets, réunis les 6 et 7 septembre, et après eux les ministres des Affaires étrangères, réunis les 17 et 18 septembre 1984, ont accompli de sérieux progrès dans le sens d'une solution budgétaire pour l'exercice en cours. Ils ont reporté, avec de légitimes espoirs de succès, au Conseil « général » des 1^{er} et 2 octobre l'adoption définitive du projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 1 pour 1984, en même temps que l'accord sur les autres volets du « paquet » financier de Fontainebleau (1).

(1) Le Conseil adopta effectivement le projet de budget rectificatif, qui devait être soumis à l'Assemblée à la fin du mois d'octobre.

1. L'opposition du Royaume-Uni.

Jusqu'au début du mois de septembre 1984, la Délégation britannique au Conseil s'était opposée à la demande d'avances sur les ressources propres formulées par la Commission, considérant qu'il convenait de rester dans les limites des recettes actuelles, c'est-à-dire dans l'enveloppe fixée en décembre 1983 pour le F.E.O.G.A.-Garantie (16,5 milliards d'Ecus). Pour combler le déficit en évitant d'appeler 2 milliards d'Ecus supplémentaires, le Royaume-Uni faisait valoir que des économies drastiques pouvaient être réalisées dans le domaine agricole et que certaines dépenses devaient être reportées au budget de 1985. Des économies, d'un montant de 1,85 milliard d'Ecus, seraient réalisées notamment par la suspension des paiements de certaines avances (500 millions d'Ecus), l'abolition de certains remboursements aux Etats membres pour le financement des frais de stockage (340 millions d'Ecus), l'introduction de mesures plus strictes dans le secteur du vin (200 millions d'Ecus), l'abandon de certains programmes de déstockage pour le beurre et la viande de bœuf (150 millions d'Ecus) et pour le sucre (150 millions d'Ecus), ainsi que par certains transferts (180 millions d'Ecus) du F.E.O.G.A.-Orientation au F.E.O.G.A.-Garantie.

Un argument juridique avait également été avancé par les Britanniques : à leurs yeux, et malgré l'accord de Fontainebleau, des ressources supplémentaires ne pouvaient être décidées pour l'exercice 1984 puisque les Parlements nationaux n'avaient pas encore ratifié le passage du taux de T.V.A. de 1 à 1,4 %. Pour le Royaume-Uni, la mise en œuvre de cette augmentation pourrait d'ailleurs être avancée du 1^{er} janvier 1986 au 1^{er} octobre 1985, permettant ainsi de financer les dépenses qui auront été reportées de l'exercice 1984 sur celui de 1985.

Il est toutefois permis de penser que cette façon de voir n'était pas innocente, et que le Royaume-Uni avait intérêt à contenir le mieux possible les dépenses de 1984, alors qu'un accroissement de celles des exercices suivants aurait pour lui des incidences financières moins importantes : la compensation budgétaire qui lui a été accordée pour le présent exercice est en effet forfaitaire (1 milliard d'Ecus), alors que les compensations à venir seront proportionnelles (66 %) à l'écart entre ce qu'il verse et ce qu'il reçoit de la Communauté.

2. La relative convergence des neuf autres Etats membres.

Le débat sur le déficit budgétaire de 1984 a fait apparaître, par contre, une relative convergence entre les neuf autres Etats membres qui, même s'ils divergent sur le montant du déficit et la méthode à retenir pour le combler, reconnaissent la nécessité de dégager des ressources supplémentaires au profit de la politique agricole commune.

Pour l'Allemagne fédérale, une gestion plus rigoureuse du budget des Communautés permettrait d'économiser environ 1 milliard d'Ecus, d'autant que les crédits pour les actions structurelles ne sont jamais entièrement utilisés. C'est ainsi que la dotation du F.E.D.E.R. pourrait être réduite de 200 millions d'Ecus, celle du Fonds social de 200 millions d'Ecus, celle de la coopération avec les pays en voie de développement de 50 millions d'Ecus, celle du F.E.O.G.A.-Orientation de 54 millions d'Ecus, celle de la politique de l'énergie de 30 millions d'Ecus et celle de la politique de la pêche de 20 millions d'Ecus, sans que les différentes politiques communes concernées n'en soient compromises.

Toutefois, une réduction de ces crédits, parce qu'ils correspondent à des dépenses non obligatoires (D.N.O.), supposerait une acceptation de la part de l'Assemblée, ce qui, dans l'état actuel des choses, semble loin d'être acquis.

La Délégation française aurait accueilli favorablement les suggestions allemandes, ainsi que celles des Pays-Bas. En revanche, l'Italie et l'Irlande s'y seraient déclarés défavorables en l'état, tandis que la Belgique, le Danemark et la Grèce auraient émis certaines réserves.

Au début de l'été un consensus avait été tenté par la présidence irlandaise pour évaluer à 1,35 milliard d'Ecus (au lieu des 2,07 demandés par la Commission) le montant des dépenses supplémentaires de l'exercice. Mais des désaccords existaient encore sur la méthode permettant de débloquer des crédits supplémentaires, une majorité penchant pour un accord intergouvernemental concernant les avances sur les ressources propres nouvelles, alors que certains Etats, dont l'Italie, préféraient le recours à l'article 235 du Traité.

Mais la situation était à ce point bloquée avant les réunions du Conseil de septembre 1984 que la Commission avait décidé le principe d'engager la procédure de l'article 175 du traité C.E.E. : si, dans les deux mois, le Conseil ne devait pas agir, la

Commission, et éventuellement le Parlement avec elle, introduirait contre lui un « recours en carence » devant la Cour de justice des Communautés.

3. Vers une solution.

En définitive, le Conseil est parvenu en septembre à un consensus sur le contenu du projet de budget supplémentaire de 1984, le Royaume-Uni ayant finalement accepté que des ressources supplémentaires soient octroyées à la Communauté dans la limite d'un milliard d'Ecus.

Mais le Conseil a réservé son accord définitif à une décision d'ensemble, à prendre début octobre, sur les modalités exactes de la discipline budgétaire.

Pour l'essentiel, l'accord de principe sur le projet de budget supplémentaire comporte :

- du côté des dépenses, une « rallonge » de 1,839 milliard d'Ecus, dont la presque totalité est consacrée au F.E.O.G.A.-Garantie ;

- du côté des recettes, un montant de 1,003 milliard d'Ecus, sous formes d'avances remboursables des Etats membres et réparties selon la clé de répartition de la T.V.A. en 1984. Un crédit de 200 millions d'Ecus, provenant d'une anticipation de la cotisation « sucre » à verser par les entreprises, s'y ajoute. Le reste, soit plus de 500 millions d'Ecus, sera apporté par des économies dans différents secteurs agricoles et certaines opérations budgétaires.

Mais si la situation semble s'être dénouée devant le Conseil en septembre, il serait encore hasardeux de dire que la Communauté disposera de moyens suffisants au cours des derniers mois de l'année car le thème de la discipline budgétaire, dont dépend l'adoption du budget supplémentaire et des autres volets financiers du « paquet » de Fontainebleau, est encore loin de faire l'unanimité entre les Etats membres.

C. - L'attitude de l'Assemblée.

Peu de temps après avoir adopté, à la fin décembre 1983, le budget général pour 1984, l'Assemblée s'était préoccupée de l'équilibre budgétaire de l'exercice en cours dès le mois de février de cette année. Le débat s'est poursuivi ultérieurement tant devant sa Commission des budgets qu'en séance plénière.

1. La Commission des budgets.

C'est au mois de mai que la Commission des budgets, sur le rapport de Mme Scrivener, a pris position sur les moyens de couvrir les besoins de l'exercice budgétaire en cours. S'opposant au système de prêts portant intérêt alors proposé par la Commission des Communautés la commission parlementaire préconisait notamment la formule des avances sur les ressources propres supplémentaires et insistait sur la nécessité de ne pas réduire les crédits consacrés aux actions structurelles.

Le rapport de la commission parlementaire, toutefois, n'avait pas été adopté en séance plénière, le groupe conservateur britannique ayant demandé à deux reprises de vérifier que le quorum était réuni et étant parvenu de la sorte, le quorum n'étant pas atteint, à bloquer la procédure d'examen par l'Assemblée.

Ultérieurement, la Commission des budgets a constaté avec satisfaction que la Commission des Communautés avait, conformément à ses souhaits, renoncé au système du prêt au profit de celui des avances, mais elle a contesté le fait que le montant du déficit soit inscrit dans le règlement général relatif aux crédits supplémentaires, considérant pour sa part qu'il s'agissait d'une matière attachée à la procédure budgétaire elle-même.

Début septembre, la nouvelle Commission des budgets constituée après renouvellement de l'Assemblée et présidée dorénavant par M. Jean-Pierre Cot a maintenu la même position, en soulignant notamment que l'inscription d'un « plafond d'avances » dans le règlement donnerait au Conseil des pouvoirs indus et déposséderait l'Assemblée de ses pouvoirs budgétaires. Pour la Commission des budgets, en outre, les crédits supplémentaires nécessités par le déficit budgétaire de 1984 sont la conséquence de décisions prises par le Conseil lui-même, et non d'une prétendue « frivolité » de l'Assemblée.

2. La séance plénière.

L'Assemblée élue les 14 et 17 juin a débattu des problèmes budgétaires du présent exercice aux mois de juillet et septembre et a pris deux décisions d'importance :

- **Le refus de l'urgence** : saisie d'une demande d'urgence par le Conseil sur les mesures destinées à combler le déficit de 1984, l'Assemblée a refusé de l'accorder, estimant qu'elle ne pouvait se prononcer sur un sujet à propos duquel le Conseil lui-même n'était pas encore parvenu à trouver un accord. Cette prise de position, inspirée par la logique, risquait toutefois de retarder le déblocage des crédits supplémentaires nécessaires à l'exercice 1984 puisque le Conseil ne disposerait pas, au cours de ses réunions ultérieures, de l'avis de l'Assemblée sur le principe d'une « rallonge » budgétaire.

- **Le maintien du blocage de la compensation britannique au titre de 1983** : dans un scrutin intervenu le 27 juillet 1984, l'Assemblée a créé la surprise en refusant de débloquer le crédit de 750 millions d'Ecus qu'elle avait inscrit en réserve au chapitre 100 du budget de 1984 et qui constitue le « retour » budgétaire décidé à Stuttgart en juin 1983 et confirmé à Fontainebleau l'année suivante au profit du Royaume-Uni au titre de l'exercice 1983. Ce faisant, l'Assemblée a voulu faire pression - ou riposter - sur le gouvernement britannique pour qu'il accepte d'accorder les fonds supplémentaires nécessaires au financement des marchés agricoles en 1984. Cette décision a suscité de vives réactions de la part du gouvernement britannique et a été accueillie avec réserve par les autres gouvernements, qui y ont vu un obstacle supplémentaire à la recherche d'une solution budgétaire.

Ces prises de position ont été confirmées par l'Assemblée au mois de septembre, après que le rapport de la Commission des budgets ait été retiré à la demande de son président.

*

* *

Il n'est pas douteux que, si un budget supplémentaire n'est pas adopté pour la fin octobre 1984, la Commission ne pourra pas garantir le respect des obligations contractuelles engagées vis-à-vis des tiers, et principalement des agriculteurs, en vertu de règlements adoptés par le Conseil lui-même. Le fonctionnement

normal de la Communauté en serait inévitablement compromis au cours des deux derniers mois de l'année, et l'ensemble des règles du Traité elles-mêmes en cause.

Dans l'immédiat, et malgré les critiques dont elle a été l'objet de la part de la Cour des comptes des Communautés, avec l'hypothétique existence de « fonds dormants », la Commission a délibérément ignoré les difficultés présentes et, anticipant sur l'apport de crédits supplémentaires, a assuré l'exécution normale de la politique agricole commune en prenant, le 23 juillet 1984, des mesures de gestion dans les secteurs du lait, de la viande bovine et des vins, quitte à mettre la Communauté en cessation de paiement à partir du mois de novembre prochain.

II. - LES PERSPECTIVES POUR 1985

Engagées plus tard dans l'année, les discussions budgétaires pour l'exercice 1985 ont connu un cheminement plus rapide que celles du déficit budgétaire de 1984. Après la définition des orientations souhaitées par l'Assemblée en février et la présentation d'un avant-projet par la Commission au mois de mai, les divergences au sein du Conseil n'empêchèrent pas la conclusion d'un accord provisoire dès le mois de juillet sur un projet très en retrait par rapport à l'avant-projet de la Commission. Mais, tout comme pour le déficit de 1984, l'accord définitif des ministres sur un projet de budget pour 1985 dépend de l'adoption des règles sur la discipline budgétaire, que le Conseil examinera au début du mois d'octobre.

A. - Les orientations données par l'Assemblée.

Suivant en cela une coutume relativement récente, l'Assemblée a défini au mois d'avril 1984 les orientations budgétaires qu'elle juge souhaitables pour l'exercice 1985.

1. Les principales tendances.

En substance, le budget de 1985 devrait, d'après elle :

- améliorer les possibilités d'emploi, notamment en encourageant la formation aux nouvelles technologies ;

- stimuler les investissements productifs créateurs d'emplois ;
- soutenir certaines activités essentielles au développement économique (technologies nouvelles et innovations, secteurs de pointe, recherche, stratégie énergétique, infrastructures de transports) ;
- assurer une répartition plus équilibrée des activités sur le territoire de la Communauté ;
- concentrer l'aide aux pays en voie de développement sur des projets dont il est possible de mesurer les résultats et qui prennent en compte non seulement l'aide matérielle mais aussi la formation des hommes.

Comme on le constate, ces orientations ne sont guère nouvelles puisqu'elles reprennent, en privilégiant la lutte contre le chômage et l'aide au développement, celles que l'Assemblée avait définies l'année précédente.

2. Les mesures annexes.

Plus intéressantes sont certaines mesures demandées par l'Assemblée, même si elles n'ont guère de chance d'être retenues :

- publication des éléments de calcul utilisés pour les recettes, dont on s'aperçoit effectivement en cours d'exercice que leur évaluation souffre d'une grande approximation ;
- inclusion, dans le budget, de toutes les interventions financières de la Communauté, dont celles du F.E.D., les emprunts et les prêts ;
- principe que les comptes ouverts au nom de la Commission dans les écritures des Trésors nationaux sont productifs d'intérêts.

B. - L'avant-projet de la Commission.

1. Le déséquilibre initial.

Présenté à la fin mai 1984, l'avant-projet de budget pour 1985 accuse un déséquilibre important puisque les dépenses proposées (28,1 milliards d'Ecus) dépassent les recettes disponibles (26,2 milliards d'Ecus) de 1.913 millions d'Ecus, et nécessiteraient un appel de T.V.A. à hauteur de 1,12 %, alors que le plafond est jusqu'à présent fixé à 1 %. Consciente des réactions

prévisibles du Conseil à l'égard de ce schéma, la Commission a expliqué qu'elle se fondait sur l'hypothèse – alors optimiste puisque le Sommet de Fontainebleau n'avait pas encore eu lieu – que l'adoption de nouvelles ressources propres, c'est-à-dire la fixation du plafond de T.V.A. à un niveau plus élevé, interviendrait rapidement et que les Parlements nationaux auront autorisé les ratifications avant le 1^{er} octobre 1985. De la sorte, les deux milliards d'Ecus manquants dans l'avant-projet pourraient être, en toute régularité, financés par les ressources propres en vigueur à compter du quatrième trimestre de l'exercice, la gestion des dépenses des neuf premiers mois de l'année devant rester dans les limites du plafond de 1 % de la T.V.A.

Doutant toutefois des chances d'un relèvement rapide du taux de T.V.A., la Commission avait voulu, d'après ses propres termes, créer une « sauvegarde » ou une « garantie absolue » en demandant au Conseil qu'il décide, avant l'approbation du budget en décembre 1984, que les Etats membres mettront « automatiquement » les ressources financières nécessaires à la disposition de la Communauté. Incontestablement, c'était de sa part faire là encore preuve d'un grand optimisme.

2. Les principaux chiffres.

Succinctement, les principales dotations proposées par la Commission sont les suivantes (en crédits de paiement) :

- *total du budget* : 28.104 millions d'Ecus ;
- *F.E.O.G.A.-Garantie* : 19.315 millions d'Ecus ;
- *dépenses structurelles* : 4.421 millions d'Ecus, dont 1.642 millions pour le F.E.D.E.R., 1.376 millions pour le Fonds social, 857 millions pour le F.E.O.G.A.-Orientation et 140 millions pour la politique de la pêche ;
- *recherche, énergie, industrie* : 777 millions d'Ecus ;
- *aide au développement* : 1.050 millions d'Ecus, dont 492 millions pour l'aide alimentaire, 173 pour les P.V.D. non associés, 350 millions pour les pays méditerranéens.

C. – L'accord provisoire du Conseil.

Un accord provisoire est apparu au sein du Conseil dès le mois de juillet sur le projet de budget pour 1985, mais il manquait encore une adoption formelle, qui n'est pas non plus

intervenue au mois de septembre et qui dépend elle aussi d'un consensus sur le « paquet » de Fontainebleau, pour pouvoir considérer que la procédure suit son cours normal. S'ils avaient pu s'entendre sur le contenu du projet de budget, les membres du Conseil n'étaient pas parvenus à arrêter une déclaration sur les ressources supplémentaires à mettre à la disposition de la Communauté dans les derniers mois de l'année 1985.

1. Le contenu du projet.

Plusieurs Etats membres, et notamment la France, la R.F.A., le Royaume-Uni et les Pays-Bas, s'étant opposés à ce que le montant des dépenses dépasse celui des ressources propres actuellement disponibles comme le demandait la Commission, le Conseil a décidé en juillet d'établir un projet en équilibre. L'unanimité était en effet nécessaire pour dépasser le plafond des ressources, et c'est finalement à la majorité qualifiée que le Conseil a été en mesure de définir un projet de budget restant dans la limite des ressources existantes. Ce faisant, il a opéré des « coupes » sérieuses dans l'avant-projet proposé par la Commission.

Les principaux chiffres retenus sont les suivants :

- *total du budget* : 25,951 milliards d'Ecus (la Commission demandait 28,104 milliards) ;

- *F.E.O.G.A. Garantie* : 18 milliards d'Ecus (au lieu de 19,315) ;

- *autres dépenses obligatoires* : 2,087 milliards d'Ecus (au lieu de 2,445) ;

- *dépenses non obligatoires* : 5,864 milliards (au lieu de 6,342).

La « marge de manœuvre », dans laquelle l'Assemblée peut opérer les modifications qu'elle juge nécessaires, n'atteint dans ces conditions qu'un montant de 239 millions d'Ecus.

Mais dans le souci de ne pas affecter exagérément le pouvoir budgétaire de l'Assemblée, le Conseil s'est efforcé de réduire les chiffres proposés par la Commission en dehors des politiques structurelles, mais plutôt dans le secteur « aide au développement ».

Le contenu du projet de budget, qui reste à l'intérieur des ressources propres actuelles, ne devrait pas être remis en cause à ce stade de la procédure devant le Conseil, même si certains Etats membres le considèrent comme insuffisant.

2. La déclaration.

Ni en juillet ni en septembre, le Conseil n'a été en mesure d'arrêter les termes d'une déclaration commune sur les modalités de financement des dépenses supplémentaires qui apparaîtront au cours de l'exercice. D'après les prévisions de la Commission, les dépenses du F.E.O.G.A.-Garantie dépasseront en effet de deux milliards d'Écus le chiffre arrêté par le Conseil, et celui-ci voudrait s'entendre dès à présent sur les ressources supplémentaires qui devront être dégagées pour couvrir l'ensemble des dépenses agricoles. Même si chacun semble s'entendre sur la nécessité d'adopter, avant octobre 1985, un budget rectificatif, les modalités du financement supplémentaire divisent encore les Etats membres. Pour le Royaume-Uni, le futur déficit sera comblé par les nouvelles ressources propres, qui devraient entrer en vigueur en octobre 1985. La R.F.A., au contraire, s'oppose à une anticipation sur les nouvelles ressources propres, qui ne devraient apparaître, d'après elle, qu'en 1986, parallèlement à l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal. L'idée a également été avancée de subvenir l'an prochain aux besoins financiers dépassant l'enveloppe budgétaire par des avances remboursables des Etats membres, c'est-à-dire par une formule analogue à celle qui a été en principe retenue pour 1984.

*
* *

Quoi qu'il en soit, même si le Conseil parvient à s'entendre définitivement début octobre sur un projet de budget pour 1985 - et il en a « l'ardente obligation », puisque la date limite réglementaire de présentation du projet à l'Assemblée est le 5 octobre -, il ne fait pas de doute que *l'équilibre entre les dépenses et les recettes du projet aura un caractère très artificiel*, chacun s'accordant à penser dès maintenant qu'un budget rectificatif et supplémentaire devra être adopté en cours d'exercice.

CHAPITRE III

UN MARCHÉ TOUJOURS PEU COMMUN

Dans une communication sur la consolidation du marché intérieur transmise au Conseil en juin 1984, la Commission a insisté, une nouvelle fois, sur le ralentissement depuis les années 1970 de l'édification du marché intérieur. Ce ralentissement a été sensible dans tous les domaines - fiscalité, politique des transports, libre circulation, harmonisation des législations, entraves techniques - et s'est accompagné d'une multiplication des infractions au droit communautaire.

Tout en prenant acte des progrès réalisés depuis la relance de l'édification du marché intérieur amorcée en juin 1981, la Commission estimait nécessaire de la consolider et elle a proposé au Conseil un programme ambitieux couvrant tous les éléments essentiels à la réalisation du marché commun : harmonisation fiscale, droit des sociétés, liberté de circulation et d'établissement, intégration financière, politique des transports.

En fait, le Conseil a déjà, ces derniers mois, examiné certaines des mesures ou des actions pouvant concourir à la réalisation de ce programme. Les résultats restent inégaux : si certaines avancées ont pu enfin être concrétisées dans le domaine de la politique de l'environnement, de la politique commerciale et de l'harmonisation des normes, en revanche, la définition de la politique commune des transports et la coopération entre les entreprises européennes rencontrent toujours des résistances tenaces. Quant à la liberté de circulation, les conclusions du Conseil européen de Fontainebleau sur « l'Europe des citoyens » (1) ont mis en évidence qu'elle comporte encore de sérieuses lacunes.

I. - LES TRANSPORTS

C'est au mois de janvier 1983 que l'Assemblée avait introduit devant la Cour de justice des Communautés, sur la base de l'article 175 du traité C.E.E., un « recours en carence » contre

(1) Cf. *supra* p. 95

le Conseil, auquel elle reprochait son immobilisme en matière de politique commune des transports. Par cette procédure solennelle, l'Assemblée demandait aux juges de condamner le Conseil, d'une part pour avoir violé les dispositions du Traité en négligeant d'adopter une politique commune des transports, d'autre part pour ne pas s'être prononcé sur 16 propositions de la Commission.

La Cour de Luxembourg a consacré son audience du 17 septembre dernier à cette affaire, et ne devrait rendre son arrêt que dans six mois. Pour l'instant, les plaidoiries n'ont pas fait apparaître d'éléments véritablement nouveaux, les avocats de l'Assemblée ayant développé l'article 3 du traité C.E.E., qui prévoit la mise en œuvre d'une politique commune des transports, et ceux du Conseil ayant soutenu en défense qu'aucun article du Traité ne justifiait l'initiative du Parlement et que l'affaire était d'abord politique.

• Mais si c'est l'exigence de l'unanimité qui avait provoqué dans le passé ce blocage des Conseils Transports, on peut considérer que celle-ci n'a pas fait défaut au cours du semestre écoulé.

A la suite des incidents frontaliers du mois de février, en effet, le Conseil avait pu s'entendre le 22 mars 1984 sur diverses mesures qui avaient permis d'apaiser une situation alors très conflictuelle. Il avait notamment été entendu que les contrôles et les formalités dans le trafic des marchandises seraient facilités et que la franchise de carburant dans les réservoirs des camions et autobus serait élargie. Le Conseil du mois de mars avait en outre amorcé certains points des accords qui intervinrent deux mois plus tard, le 10 mai 1984. Ces derniers furent accueillis comme une relance spectaculaire de la politique des transports, mais les mois suivants montrèrent que les modalités d'application des mesures prises en mai présentaient encore de sérieuses difficultés.

A. - Le « paquet » du conseil transports du 10 mai 1984.

Les décisions, qui étaient alors considérées comme le début d'une politique commune des transports enfin ressuscitée, prises le 10 mai 1984 procédaient de la tactique du « paquet », ou de « l'approche liée », en ce sens qu'elles réunissaient des mesures donnant la priorité à la fois à la libéralisation du marché et à l'organisation et à l'harmonisation de celui-ci.

Même si elles se présentent comme un ensemble apparemment assez hétéroclite, ces mesures pourraient avoir, si elles étaient appliquées, une portée pratique très loin d'être négligeable.

Mais d'ores et déjà, pour certains sujets tels que les infrastructures de transport ou les transports par route, la Commission

se voit confier par le Conseil des missions d'orientation et de mise en œuvre assez contraignantes.

En réalité, les résultats du Conseil des Transports du 10 mai 1984 n'avaient pas été uniformes, et il fallait distinguer les décisions qui se voulaient alors définitives et opérationnelles, celles qui entraient dans le cadre d'une recommandation ou d'une résolution, et celles pour lesquelles certaines orientations avaient seulement été données.

1. Les décisions « définitives et opérationnelles ».

Elles portaient sur les infrastructures de transport et les transports par route.

a) *Les infrastructures de transport.*

Dans l'attente de la définition d'une politique à moyen terme, dont la Commission devra présenter les grandes lignes avant le 31 décembre 1984, le Conseil s'est attaché à mettre en œuvre une « action particulière » en répartissant les 95 millions d'Ecus inscrits à ce titre dans les budgets de 1983 et 1984.

Le principe est que le soutien financier ne peut excéder 25 % du coût de chaque projet, ni 50 % de celui-ci s'il bénéficie d'autres sources de financement communautaire. On notera que, parmi les projets retenus, figurent la modernisation du nœud ferroviaire de Mulhouse-Nord (pour 3 millions d'Ecus, au titre du budget de 1983) et l'aménagement de l'accès au tunnel sous le Mont-Blanc (pour 3,8 millions d'Ecus, au titre du budget de 1984).

De façon générale, les projets ont été, dans la mesure du possible, répartis de façon équitable entre les Dix et avaient pour principal objectif d'améliorer le franchissement des frontières.

b) *Les transports par route.*

Le Conseil a marqué sur ce point son accord sur un programme quinquennal d'augmentation « significative » du contingent communautaire actuel, exprimé en nombre d'autorisations. Celui-ci augmentera de 30 % en 1985 et de 15 % par an pendant les quatre années suivantes.

Les autorisations actuelles étant au nombre de 4.038, elles passeront à 5.200 environ en 1985 et seront en 1989, dernière année du programme, de 9.180 au total. Elles devraient ainsi plus que doubler en cinq ans.

Mais, en définitive, l'effet de libéralisation sera assez modeste puisque le contingent communautaire ne couvre actuellement que 5 % environ du trafic routier intra-communautaire de marchandises.

Au-delà du plan quinquennal, le Conseil a rappelé que l'objectif final serait la libéralisation complète des transports par route, mais il s'est gardé de fixer une échéance. En effet, d'après ses propres termes, « le processus ultérieur conduisant à la libéralisation du transport routier sera défini dans le cadre des décisions du Conseil touchant à la mise en œuvre des orientations concernant le secteur des transports préparées par le Conseil européen de mars 1984 », et que les oppositions sur le dossier financier avaient alors empêché les chefs d'Etat et de gouvernement d'adopter formellement.

2. La recommandation et la résolution.

a) *La coopération ferroviaire.*

La recommandation du Conseil invite les entreprises nationales de chemin de fer à présenter un programme d'action tourné vers l'amélioration des services des usagers et un dynamisme commercial accru. Elle préconise dans le détail des mesures concernant la gestion, la formation, les échanges de personnel, les prix, l'amélioration des prestations techniques et la simplification du passage des frontières.

b) *La sécurité routière.*

La résolution sur un programme dans le domaine de la sécurité routière n'a pas été formellement adoptée, dans l'attente des avis de l'Assemblée et du Comité économique et social, mais le principe en a été acquis. Le Conseil a également pris la décision de principe de déclarer l'année 1986 « année communautaire de la sécurité routière ».

3. Les orientations.

Trois autres composantes du « paquet » du Conseil Transports n'ont fait l'objet que de certaines orientations.

a) *Poids et dimensions des camions.*

Sans entrer exagérément dans le détail d'une matière aussi technique, il convient de noter que des progrès ont été réalisés vers la définition d'un « camion européen » équipé de 5 ou 6 essieux et d'un poids maximal en charge de 40 tonnes. Mais une harmonisation complète des poids et dimensions demandera encore de longs délais, que les plus optimistes évaluent à dix ans.

b) *Les normes sociales dans les transports routiers.*

Le Conseil n'a pas été en mesure de fixer des chiffres en matière de normes sociales, telle la durée de conduite, le temps de repos obligatoire, etc., mais il a adopté le principe que la réglementation actuelle sera révisée avant la fin de l'année 1984. Le président du Conseil Transports, M. Charles Fiterman, ministre français des Transports, avait souligné qu'un accord existait sur les principes mais que les contrôles et les sanctions seraient renforcés, afin d'aboutir à un règlement « qui soit mieux applicable, donc appliqué ».

Cette déclaration laissait entendre, au demeurant, que la réglementation actuelle n'est guère observée.

c) *Les transports aériens.*

Le Conseil a également défini certaines orientations en matière de transports aériens, et chargé un groupe à haut niveau d'étudier les développements ultérieurs de la politique commune des transports dans son ensemble.

B. - Les nouveaux blocages.

Cinq mois après une délibération qui avait été considérée comme l'engagement politique pris par le Conseil de réaliser une percée notoire dans le secteur des transports, les difficultés rencontrées pour déterminer les modalités d'application des décisions prises le 10 mai 1984 étaient telles que celles-ci paraissaient remises en cause.

Trois pays, en effet, ont manifesté des oppositions à certains aspects d'un ensemble de mesures qui sont très imbriquées les unes aux autres :

- la R.F.A. a déclaré qu'elle refuserait que soit adopté à la fin de l'année le règlement qui augmente progressivement le contingent communautaire pour les transports routiers de marchandises si en même temps le premier règlement « poids et dimensions » n'était pas adopté ;

- l'Italie accepterait le premier règlement « poids et dimensions » à la condition qu'il comprenne des dispositions sur la charge maximale pour l'essieu-moteur. Or des divergences subsistent sur ce point, certains Etats membres considérant que la charge ne doit pas dépasser 10 tonnes, d'autres Etats, dont l'Italie, demandant qu'elle soit fixée à 12 tonnes ;

- les Pays-Bas, avec l'appui du Royaume-Uni, estiment que le « paquet » doit rester un ensemble unique et ne donnent pas leur consentement à des mesures qui sont déjà prêtes, comme celles du financement des infrastructures par des crédits de 1983 et 1984, sans avoir en même temps la garantie que les autres mesures, et en particulier l'augmentation du « contingent communautaire », seront adoptées.

Si le Conseil n'aboutit pas rapidement à un compromis sur a charge maximale par essieu, qui, par une réaction en chaîne, débloquerait les autres dossiers, il est à craindre que l'ensemble des décisions prises par le Conseil Transports le 10 mai 1984 soit compromis. En effet, et comme le rappelait le 25 septembre la Commission des transports du Parlement européen, les décisions sur les financements des infrastructures de transport sont très argentes. Si ce règlement n'est pas adopté grâce à une initiative politique rapide, les crédits inscrits au budget de 1983 risquent d'être perdus, et, partant, une partie importante de ce qui avait été considéré un peu rapidement comme une relance de la politique commune des transports.

Quoiqu'il en soit, et d'une façon plus générale, on ne peut que constater, pour la déplorer, la modicité extrême des moyens financiers destinés au domaine des transports : les crédits inscrits à ce titre (chap. 78 du budget : « dépenses ressortissant au domaine des transports ») n'atteignaient même pas 35 millions d'Ecus, alors que le montant global du budget lui-même est de plus de 24 milliards d'Ecus.

II. - LA RÉALISATION DU MARCHÉ INTÉRIEUR

A. - La coopération entre les entreprises.

Dans une communication au Conseil présentée à la fin du mois de janvier par M. Tugendhat, la Commission a fait un certain nombre de propositions de nature à renforcer la coopération entre entreprises d'Etats membres différents. Elle estime en effet que, tant que celle-ci ne sera pas réalisée, les potentialités inhérentes à l'élargissement de l'espace économique européen ne pourront être pleinement réalisées. Telle est la raison pour laquelle elle a demandé au Conseil de prendre un engagement politique clair en ce sens.

En fait, malgré les efforts déployés tout au long du semestre par M. Delors, la présidence française n'est pas parvenue à dégager une volonté politique suffisamment claire pour faire avancer des dossiers qui butent jusqu'à présent sur des mesures particulièrement techniques.

Le renforcement de la coopération entre les entreprises européennes suppose, en effet que soient effectuées un certain nombre de réformes juridiques et fiscales. Il s'agit, outre l'institution d'un groupement européen de coopération, de l'adoption de propositions de directives visant tant à l'instauration d'un régime fiscal commun applicable, d'une part, aux fusions-scissions et apports d'actifs intervenant entre sociétés d'Etats membres différents, qu'à l'élimination des doubles impositions dans le cas de correction de bénéfices entre entreprises associées. La plupart de ces propositions sont déjà anciennes puisque la plus récente date de 1978.

Déjà le Conseil Economie et Finances du 13 mars 1983 avait permis de constater que persistaient certaines importantes divergences et, notamment, les réticences allemandes et néerlandaises. Au cours des années passées, l'adoption des réformes préconisées par la Commission s'était heurtée à deux obstacles majeurs : la R.F.A. craint que des sociétés allemandes ne se fassent absorber dans le seul but d'échapper à la législation sur la cogestion ; les Pays-Bas redoutent que les sociétés néerlandaises ne soient absorbées par les sociétés de pays pratiquant l'allégement ou la suppression de la double imposition, système d'imputation qui est plus favorable que celui en vigueur dans leur législation.

Estimant qu'il était possible de surmonter ces craintes - ce qui paraissait presque réalisé pour les Pays-Bas - M. Delors avait décidé de poursuivre les travaux techniques.

Au début du mois de juin, il présentait un compromis global prévoyant notamment :

- la possibilité pour la R.F.A. de s'opposer à une fusion qui aurait eu comme résultat de soustraire une entreprise aux dispositions sur la cogestion ;

- l'inclusion des échanges d'actions dans le champ d'application de la directive « fusions » ;

- la mise en place d'une procédure arbitrale relative à l'élimination des doubles impositions dans le cas de correction de bénéfices entre entreprises associées, ne relevant pas de la Cour de justice des Communautés ;

- la possibilité pour la R.F.A. d'appliquer une retenue à la source sur les dividendes qu'une filiale allemande transfère à la société mère d'un autre Etat membre.

C'est ce dernier qui a empêché l'adoption du compromis global, les Pays-Bas ayant estimé que la dérogation accordée à la R.F.A. était incompatible avec l'harmonisation communautaire. Dans ces conditions, M. Delors n'a pu que constater le désaccord. Au début du mois de juillet, la présidence s'efforçait de relancer le dossier sur la base du compromis proposé par le ministre français.

S'il est permis, en définitive, de rester réservé sur les chances d'un aboutissement rapide de ces projets c'est bien parce que derrière la technicité du dossier, c'est la souveraineté des Etats qui est en jeu.

B. - Consommation et environnement.

Les problèmes d'environnement en Europe ont, plus encore que d'habitude, fait la « une » des journaux. Ce sont précisément des incidents comme ceux de la disparition des fûts de dioxyde de Seveso ou, plus récemment encore comme le naufrage du Mont-Louis qui attirent l'attention de l'opinion publique sur la nécessité d'une politique commune ; il est d'autres phénomènes comme celui des pluies acides qui, grâce notamment à l'action des institutions communautaires, ont fini par se voir conférer une importance à la mesure de leur extrême gravité. Pourtant, malgré des progrès certains, de multiples obstacles se dressent sur la route

d'une véritable Europe de l'environnement. De fait, si l'on est enfin parvenu à se mettre d'accord sur la directive dite « Seveso II » - concernant le contrôle des transferts des déchets dangereux, on en est toujours au stade de laborieuses discussions en ce qui concerne l'épineux problème de la teneur en plomb des essences.

1. La directive « Seveso II ».

On se souvient en effet, d'une part, que malgré l'émotion suscitée par la disparition des quarante et un fûts de dioxyné en provenance de Seveso, les Dix n'étaient pas encore parvenus, lors des Conseils de la fin 1983, à se mettre d'accord sur un texte par suite de divergences d'intérêt objectives entre les Etats membres : différences entre pays centraux - c'est-à-dire aussi de transit - et pays périphériques, clivages entre pays disposant et ne disposant pas d'installations de traitement et de stockage de déchets.

Après qu'eut été écartée la possibilité de transformer le projet de directive en projet de règlement, les discussions achoppaient sur deux points : la portée juridique de la notification que la R.F.A. souhaitait voir transformer en un système d'autorisations très strict ; le lien entre le régime d'autorisations et celui de la responsabilité finale du producteur, lien que certains pays tel la R.F.A. voulaient supprimer eu égard à la complexité du problème.

Finalement, lors du Conseil Environnement du 28 juin 1984, on semble être parvenu à un accord de principe. Dans le nouveau régime, le transfert ne peut être effectué que lorsque l'autorité compétente de l'Etat membre visé a accusé réception de la notification. Les objections éventuelles - transmises dans le délai maximum d'un mois - doivent être motivées et fondées sur des textes législatifs ou réglementaires internes ou sur des accords internationaux. On note également que le coût du contrôle est mis à la charge du détenteur des déchets et que le transfert doit non seulement être accompagné d'un document de suivi mais également d'un étiquetage approprié. Enfin, il serait prévu des procédures simplifiées. L'adoption définitive est finalement intervenue au mois de septembre.

2. La pollution de l'air et le problème de la teneur en plomb des essences.

Au cours de ce même Conseil du 28 juin, des progrès importants ont été accomplis. Un accord a été obtenu en ce qui concerne les rejets d'hexachlorocyclohexane et émissions de

dioxyde d'azote dans l'atmosphère. Sur ce dernier point, il s'agit de mettre au point une directive tout à fait symétrique de celles déjà adoptées pour l'anhydride sulfureux et le plomb contenu dans l'atmosphère.

Au départ les délégations allemande et néerlandaise avaient demandé, outre la fixation de quantités limites, celle d'objectifs à plus long terme. Elles ont renoncé à cette exigence dans la mesure où les Dix sont convenus de charger la Commission d'élaborer d'ici au 31 mars 1985, une étude et un rapport sur les conséquences des émissions de dioxyde d'azote sur l'environnement.

En revanche, malgré un rapprochement appréciable des positions respectives des Etats membres, les Dix ne sont pas encore parvenus à se mettre d'accord sur la teneur en plomb des essences et sur la pollution de l'air par les véhicules à moteur, questions qui ont fait l'objet de deux projets de directive rendus publics le 30 mai 1984.

Dans la ligne des engagements pris à Stuttgart en 1983, la Commission a proposé par ces deux textes, d'une part, d'éliminer progressivement, à partir de 1989, l'utilisation de l'essence contenant du plomb et, d'autre part les moteurs à explosion (monoxyde de carbone, hydrocarbures non brûlés, oxyde d'azote).

La proposition établit une distinction entre les *nouveaux modèles* soumis à la directive dès 1989 et les *voitures nouvelles* continuant un modèle ancien qui n'y seraient soumises qu'en 1991.

Par ailleurs, la teneur en plomb passerait de 0,40 à 0,15 gramme par litre dès 1989, certains Etats - il s'agit de satisfaire en premier lieu la R.F.A. - pouvant le faire dès 1986.

Pour les valeurs limites des gaz toxiques, la Commission propose que, pour 1995, les taux permettent pour tous les nouveaux véhicules, d'aboutir à des résultats équivalents à ceux déjà exigés au Japon et aux Etats-Unis et cela en deux étapes dont la première commence en 1989. Ces valeurs limites seraient uniformes pour tous les véhicules indépendamment de leurs poids.

On souligne que le libre choix des technologies laissé par la Commission aux industriels - technologies qui pour certaines en sont encore au stade de la recherche - rend extrêmement difficile l'évaluation du coût (1) que représentera la nouvelle réglementation. Les mesures pourront entrer en vigueur plus rapidement dans les Etats qui le souhaitent. Des incitations fiscales pourront même être accordées aux utilisateurs de voitures propres.

(1) Techniquement par exemple la Commission estime que les investissements pour la transformation des raffineries n'excéderont pas 20 dollars par tonnes de pétrole.

Mais la Commission estime que les frontières resteraient également ouvertes aux voitures qui n'anticiperaient pas sur la nouvelle réglementation et cela jusqu'à l'entrée en vigueur généralisée des normes C.E.E.

Les progrès enregistrés lors du Conseil du 28 juin ont été substantiels puisque le président du Conseil, Mme Huguette Bouchardeau a conclu le débat en faisant état d'un large consensus : les Etats membres sont « tous d'accord sur l'introduction à terme de l'essence sans plomb. Aucun pays n'a demandé que ce soit au-delà de 1989, certains ont demandé que cela soit plus tôt si possible.

« Il y a en outre un accord pour chercher d'une manière générale à réduire les émissions de polluants pour les véhicules en fixant des normes d'émission au niveau approprié sur la base des propositions de la Commission.

« Le Conseil a souligné son intention de renforcer de manière globale la lutte contre la pollution atmosphérique, tout en préservant l'unité du marché communautaire et en respectant les objectifs généraux de la Communauté, notamment en matière d'économie d'énergie. ».

Tandis que la *Délégation allemande appuyée tant à l'intérieur de la C.E.E. par les Pays-Bas, le Danemark et le Luxembourg qu'à l'extérieur par les pays scandinaves, la Suisse et l'Autriche ont annoncé leur intention d'accélérer le processus en introduisant dès 1985 l'essence sans plomb, les industriels manifestent certaines inquiétudes (1).* Au niveau européen, le Comité de liaison des constructeurs automobiles a attiré l'attention de Mme Bouchardeau sur le risque qu'une application anticipée des normes C.E.E. pouvait entraîner en ce qui concerne la libre circulation des produits. Quant aux raffineurs français - suivant en cela l'exemple italien - ils proposent l'introduction d'une essence sans plomb à indice d'octane 94 : il s'agit d'éviter l'étape intermédiaire de la teneur en plomb de 0,15 et de faire l'économie de la mise en place d'une troisième catégorie de pompes.

Du côté du gouvernement français, on semble adopter une position proche de celle de la Commission, c'est-à-dire l'essence sans plomb pour les nouveaux modèles à partir de 1989 et pour les nouveaux véhicules à partir de 1991. Il émet des réserves sur

(1) Le Gouvernement allemand a décidé le 19 septembre d'introduire à partir du 1^{er} juillet 1985 des véhicules satisfaisant aux normes américaines. Il est prévu à titre d'incitation que les acheteurs de ce type de véhicules seront dispensés de la taxe sur les véhicules à moteur (environ 3.000 D.M.), qu'il achètent des véhicules d'origine nationale ou étrangère. Il y a une action unilatérale qui porte en germe des discriminations et risque de porter préjudice aux industries automobiles françaises et italiennes.

la réduction de 0,4 à 0,15 pour les modèles existants pendant la période transitoire ainsi que sur les modalités de réduction des émissions de polluants. Enfin, la France souhaite qu'il soit tenu compte des *limitations de vitesse* et notamment du fait qu'elles n'existent pas sur les autoroutes dans certains pays comme l'Allemagne. Or, il semble selon certaines études Suisses qu'une simple limitation puisse réduire la pollution d'environ 20 à 30 %.

Deux informations peuvent compléter ce compte rendu des délibérations du Conseil du 28 juin : d'une part, un premier échange de vues a laissé apparaître de larges divergences sur le problème de la limitation des émissions de polluants par les grandes installations de combustion ; d'autre part les Dix ont marqué un accord général sur la mise en place d'un système d'information sur l'état de l'environnement et des ressources naturelles en Europe.

3. Une politique commune de la consommation qui piétine faute de volonté politique.

Malgré les efforts déployés au cours de la présidence française sous l'impulsion de Mme Lalumière, les dossiers n'ont guère avancé sauf en ce qui concerne la publicité trompeuse au sujet de laquelle la France a obtenu un accord à l'arraché.

A l'issue du troisième Conseil Consommateurs, qui s'est tenu à Luxembourg au début du mois de juin, Mme Lalumière avait manifesté sa déception en attribuant explicitement la lenteur du processus décisionnel à un « manque de volonté politique ». Estimant que l'Europe meurt de cette absence de volonté, Mme Lalumière a conclu en affirmant que *« si le Conseil Consommateurs doit avoir une raison d'être, il doit changer radicalement son style de travail et trouver une volonté politique réelle d'aboutir à des résultats »*.

Le projet de directive relatif au démarchage à domicile – qui comporte notamment obligation d'un écrit et l'instauration d'un délai de réflexion – se trouve toujours bloqué par une réserve générale de la délégation allemande.

En ce qui concerne la responsabilité du fait des produits, des divergences importantes subsistent sur un projet de directive qui tend en particulier à établir le principe général de la responsabilité sans faute du fabricant et, cela, contrairement aux principes juridiques actuellement en vigueur dans plusieurs pays. Ces divergences concernent notamment la nature des dommages – corporels ou matériels – ainsi que l'existence ou non d'un plafond de responsabilité.

Aucun progrès n'a été enregistré en ce qui concerne l'indication des prix à l'unité de mesure.

En revanche, l'opposition britannique à un projet de directive sur la publicité trompeuse a pu finalement – il s'agissait de tenir compte du système de protection existant dans ce pays qui présente un caractère administratif et non judiciaire – être surmonté le 28 juin.

La directive spécifie d'une part les éléments dont on tiendra compte pour déterminer si une publicité est trompeuse ou non, et, d'autre part, les procédures par lesquelles les consommateurs et leurs organisations pourront lutter contre cette forme de pratique commerciale abusive: ceux-ci disposeront soit d'une action en justice, soit d'un recours devant un organe administratif. Les organes de recours pourront ordonner la cessation ou interdire la parution de la publicité, même en l'absence de preuve d'un préjudice ou d'une intention frauduleuse. L'autodiscipline professionnelle restera possible dès lors qu'elle ne fait pas obstacle aux recours. La preuve de l'exactitude des allégations contenues dans la publicité incomberait à l'annonceur, mais ce renversement de la charge de la preuve reste une simple option pour les Etats membres.

On notera cependant avec intérêt que les Dix sont parvenus à se mettre d'accord pour mettre en place un système communautaire d'échange rapide d'informations sur les dangers découlant de l'utilisation des produits de consommations, décision du 2 mars 1984 qui a été l'occasion pour votre Délégation de l'adoption le 23 avril de conclusions sur le rapport de M. Auguste Cazalet.

Ainsi constate-t-on une fois encore que le domaine de la protection des consommateurs est celui où se manifeste le plus nettement la tendance des Dix à ne se mettre d'accord – et encore laborieusement – que sur la « plus petite commune Europe ».

C. – L'adoption du nouvel instrument de politique commerciale (« N.I.P.C. »).

Conformément à la conception défendue par la France, pour qui la C.E.E. ne doit pas être une simple zone de libre échange, le Conseil européen de Bruxelles des 21 et 22 mars 1983 avait demandé au Conseil de se prononcer « avec le même degré de priorité » sur les mesures concernant le renforcement du marché

intérieur et sur celles renforçant la politique commerciale commune et donc « l'identité externe » de la Communauté.

A cet égard, l'adoption le 17 septembre dernier du règlement relatif au « *nouvel instrument de politique commerciale commune* » constitue un progrès important. Le règlement « relatif au renforcement de la politique commerciale commune, notamment en matière de défense contre les pratiques commerciales illicites » a été adopté à la majorité : la R.F.A., hostile depuis le début des négociations à un texte qu'elle juge protectionniste, a voté contre son adoption.

Le texte a par ailleurs été modifié, au cours de la négociation, pour tenir compte des objections des Etats membres (Royaume-Uni, Danemark, Pays-Bas) qui exigeaient que les Etats membres soient seuls compétents pour décider, à la majorité qualifiée, des « contre-mesures » que la Communauté pourrait prendre pour riposter à des pratiques commerciales illicites. Cette modification ne favorisera sans doute pas la prise rapide des décisions, que la France estimait à juste titre essentielle à l'efficacité du dispositif.

Tel qu'il a été adopté, le nouveau règlement améliorera cependant la « capacité de riposte » de la Communauté à un certain nombre de pratiques commerciales illicites causant un préjudice à l'industrie communautaire sur le marché européen, mais aussi sur les marchés d'exportation (1).

En substance, le nouvel instrument de politique commerciale permet, soit de riposter aux pratiques commerciales illicites, soit « *d'assurer le plein exercice des droits de la Communauté* » face à des pratiques commerciales « licites » des pays tiers.

1. La riposte aux pratiques commerciales illicites.

La Commission pourra être saisie de plaintes contre les pratiques de pays tiers émanant soit des Etats membres, soit directement des entreprises. Elle instruira ces plaintes selon une procédure « transparente » et contradictoire, qui devra être ouverte dans les quarante-cinq jours suivant le dépôt de la plainte et s'achever cinq mois après son ouverture.

La Commission pourra décider elle-même d'engager, de poursuivre ou de clore une procédure internationale formelle de

(1) Le nouveau règlement permettra par exemple, selon la Commission, d'agir contre les subventions à l'exportation gênant les exportations communautaires vers des pays tiers et les restrictions à l'exportation de matières premières, ou en cas de procédures ouvertes par des Etats tiers pouvant porter préjudice aux exportations communautaires.

règlement des différents, sauf décision contraire du Conseil prise à la majorité qualifiée dans les trente jours. Mais si la Communauté doit ensuite décider de prendre des mesures de politique commerciale (mesures de rétorsion ou autres), le Conseil devra statuer lui-même sur ces mesures, sur proposition de la Commission, et à la majorité qualifiée, selon la procédure de l'article 113 : toutefois, sa décision devra intervenir dans les trente jours.

2. S'il n'y a pas « pratique commerciale illicite »...

... les mesures prises pour faire valoir les intérêts de la Communauté seront également décidées par le Conseil à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission et dans un délai de trente jours.

D. - L'harmonisation des normes.

Après de longs mois de négociation, le Conseil est enfin parvenu, en septembre, à un accord formel sur un « paquet » de 15 directives d'harmonisation technique, qui avait été bloqué d'abord par la France en l'absence de décision sur le nouvel instrument de politique commerciale, puis par le Danemark. Le Conseil a également adopté en juillet des « conclusions sur la nouvelle politique communautaire en matière de normalisation des produits », qui devraient, pour l'avenir, permettre d'exercer une action préventive contre les entraves techniques aux échanges.

1. Le déblocage des directives techniques.

Quinze directives techniques dont le contenu avait déjà fait l'objet d'un accord de principe sont restées bloquées dans l'attente d'une décision sur le nouvel instrument de politique commerciale, puis par des réserves techniques du Danemark à l'encontre de trois d'entre elles. Ce n'est donc finalement qu'au mois de septembre 1984 qu'ont pu être formellement adoptées ces directives qui favoriseront la libre circulation d'un certain nombre de matériels dans les secteurs des appareils à pression (bouteilles à gaz), des appareils à gaz, des appareils de levage (ascenseurs), des matériels et engins de chantiers, de l'appareillage électrique médical.

L'adoption de ces directives porte à 176 le nombre total des directives d'harmonisation dans le secteur industriel. Mais un

secteur particulièrement important échappe cependant toujours au progrès de l'harmonisation des normes, celui de l'automobile. Quatre directives concernant les caractéristiques techniques des véhicules automobiles et les règles pour l'octroi du certificat de conformité aux normes communautaires restent en effet bloquées, et le resteront sans doute tant qu'une solution n'aura pas été trouvée au problème que poserait l'octroi aux véhicules produits dans les pays tiers des certificats de conformité aux normes C.E.E. (automobiles japonaises en particulier).

2. Les conclusions du Conseil sur une nouvelle politique européenne de normalisation des produits.

Après plusieurs mois de travaux, le Conseil a adopté le 17 juillet 1984 des « conclusions » définissant une nouvelle politique de normalisation des produits, qui permettra de simplifier considérablement le travail législatif communautaire et d'exploiter au maximum l'espace industriel commun en éliminant bon nombre de restrictions aux échanges.

Aux termes des conclusions adoptées, les Etats membres s'engagent en effet, entre autres :

- à éliminer les normes nationales dépassées ou superflues ;
- à assurer la reconnaissance réciproque des essais ;
- à appliquer la procédure d'information communautaire sur les projets de normes nationales prévue par la directive 83/189 C.E.E. (1) ;
- à définir chaque fois que possible les caractéristiques techniques des produits par « renvoi aux normes » existantes ;
- à renforcer la capacité de normalisation en particulier au niveau européen, et l'élaboration de normes européennes.

Il convient de noter que cette politique de la recherche de normes uniformes a déjà été appliquée à l'occasion de certains grands programmes, en particulier le programme ESPRIT et les projets relatifs aux télécommunications : les conclusions adoptées par le Conseil devraient permettre d'en étendre les avantages à l'ensemble des secteurs industriels.

(1) Voir sur ce sujet les conclusions de la Délégation sur le renforcement du marché intérieur communautaire, adoptées le premier juin 1983 sur le rapport de M. Genton (Tome II du rapport n° 487 Sénat 1982-1983).

CHAPITRE IV

L'ESPACE SOCIAL EUROPÉEN EN PANNE

De même qu'elle a fait reculer plutôt que progresser la convergence des politiques économiques, la crise semble faire obstacle à l'harmonisation des politiques sociales. Depuis plusieurs années, et bien qu'aucune des politiques nationales en matière de formation et d'emploi n'ait remporté de succès décisif, les Dix se refusent à entreprendre ensemble aucune action concrète destinée à harmoniser leurs politiques de lutte contre la dégradation de l'emploi.

Ces derniers mois, le Conseil Social a persisté dans cette attitude : il a adopté des « résolutions » ou des « conclusions » définissant des « programmes d'action » qui restent malheureusement aussi flous qu'ambitieux, mais n'a toujours pas trouvé d'accord sur aucun des textes d'harmonisation qui lui ont été soumis ces dernières années en matière de droit du travail.

Au moment où l'on craint une nouvelle recrudescence du chômage (1) qui constitue à l'évidence la principale préoccupation des citoyens de la Communauté, l'attitude peu volontariste du Conseil ne contribue sûrement pas à renforcer le sentiment des individus d'appartenir à une Europe solidaire et unie. Pour autant, les Dix ne paraissent pas près de choisir la voie de l'action commune, et l'on peut d'ores et déjà craindre que la présidence irlandaise, qui a (comme d'autres avant elle...) fait de la lutte contre le chômage une de ses priorités, ne voie, à l'instar de la présidence française, ses ambitions se réduire à l'adoption de textes d'intention dont la traduction concrète reste bien incertaine.

(1) il y avait en mars 1984, 12 millions de chômeurs dans la Communauté, ce qui représente 10,5 % de la population active: si l'on en croit le rapport de l'O.C.D.E. de septembre 1984 sur « les perspectives actuelles de l'emploi », ce taux pourrait atteindre 11,5 % de la population active à la fin de 1985.

I. - LES AMBITIONS DÉÇUES DE LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE

En janvier 1984, la présidence française avait retenu quatre priorités en matière sociale :

- l'impact social des nouvelles technologies ;
- la réorganisation et la réduction du temps de travail et les diverses propositions s'y rapportant qui étaient en instance devant le Conseil ;
- la directive « Vredeling » sur l'information et la consultation des travailleurs ;
- le renforcement du dialogue social.

Le bilan des travaux du Conseil est resté sensiblement en deçà de ce programme : les ministres des Dix ont adopté un certain nombre de textes d'orientation et un programme d'action sociale communautaire à moyen terme - qui ne prévoit en fait aucune véritable action communautaire. Mais les négociations sur les propositions de réglementation communautaire soumises au Conseil n'ont pas abouti, ce qui ne contribue guère à renforcer la crédibilité de la politique commune en matière sociale.

A. - L'absence de progrès sur les propositions de textes d'harmonisation soumis au Conseil.

1. Les textes relatifs à l'aménagement et à la réorganisation du temps de travail.

Complétant les propositions de directives relatives à l'aménagement et à l'organisation du temps de travail déjà en instance devant le Conseil (propositions de directives de décembre 1981 sur le travail à temps partiel et d'avril 1982 sur le travail temporaire) (1), la Commission avait soumis au Conseil en 1983 une proposition de directive sur les congés parentaux et fami-

(1) Cf. les conclusions de la Délégation adoptées sur le rapport de M. Garcia (Tome II du rapport d'information n° 427, 1981-1982) et les conclusions de la Délégation adoptées sur le rapport de M. Ormano (Tome II du rapport d'information n° 427, 1981-1982).

liaux (1) et une proposition de recommandation relative à la réduction et à la réorganisation du temps de travail (2).

Aucun de ces textes n'a encore été adopté. Il n'a pas même été possible de parvenir à un accord sur la proposition de recommandation sur la réduction et le réaménagement du temps de travail, qui ne créait pourtant aucune obligation juridique aux Etats membres et restait fort prudente dans ses objectifs, puisque sa portée résidait essentiellement dans l'affirmation de principe de la nécessité d'une stratégie communautaire de lutte contre le chômage et d'une « *approche commune* » de la réduction et de la réorganisation du temps de travail.

Lors de la réunion du Conseil affaires sociales du 7 juin, la présidence française a réussi à emporter l'accord de neuf délégations sur le texte proposé, mais le Royaume-Uni s'est nettement opposé à son adoption : selon la délégation britannique, la réduction du temps de travail nuirait à la compétitivité des économies européennes et provoquerait un accroissement supplémentaire du chômage. Le Conseil n'a donc pu transmettre au Conseil européen de Fontainebleau qu'une « déclaration » de neuf Etats membres dénuée de toute portée officielle, assortie de surcroît de « réserves » de deux Etats membres (Danemark et R.F.A.), tandis que trois autres (France, Italie, Belgique) en estimaient au contraire la portée trop restreinte.

2. La proposition de directive « Vredeling ».

Présentée par la Commission au Conseil en octobre 1980, la proposition de directive dite « Vredeling » sur l'information et la consultation des travailleurs dans les entreprises à structure complexe a été remaniée par la Commission en juillet 1983 (3) pour tenir compte des suggestions et des critiques contenues dans l'avis rendu par le Parlement européen.

Favorable à l'adoption de ce texte, la France avait souhaité que le Conseil puisse l'examiner au cours du 1^{er} semestre 1984. Mais cet examen n'a pas fait apparaître de progrès notables : les Pays-Bas se sont ralliés à la position favorable de la Grèce, de l'Italie et de la France, la R.F.A. et le Danemark sont ouverts à la poursuite de la discussion, mais le Royaume-Uni reste irrévoca-

(1) Cf. les conclusions de la Délégation adoptées sur le rapport de M. Garcia (Tome II du présent rapport).

(2) Cf. les conclusions de la Délégation adoptées sur le rapport de M. Garcia (Tome II du rapport d'information n° 217, 1983-1984).

(3) Voir sur ce point le précédent rapport d'information de la Délégation (n° 217, 1983-1984).

blement hostile à la proposition, et l'Irlande, très dépendante à l'égard des investissements étrangers, se montre réservée.

Cette persistance dans l'indécision ne peut que conduire à quelque scepticisme quant à la volonté politique réelle du Conseil de mettre en œuvre les programmes d'action qu'il a adoptés au cours du premier semestre.

B. - La portée des résolutions et conclusions adoptées par le Conseil.

Lors de sa session de juin, le Conseil a adopté deux résolutions - sur la contribution des initiatives locales à la création d'emplois et sur la lutte contre le chômage des femmes - des conclusions sur « le changement technologique et les mutations sociales » et enfin des « conclusions » portant sur un programme d'action sociale communautaire à moyen terme. Mais aucun de ces textes ne contient d'engagement bien précis de la part des Etats membres.

1. La résolution sur les initiatives locales en faveur de l'emploi (« I.L.E. »).

Cette résolution se fonde sur une communication de la Commission de novembre 1983 qui formulait des propositions d'actions à partir de l'analyse de diverses expériences de créations d'emplois (par exemple les coopératives ouvrières). Les Etats membres devraient par exemple, aux termes de la résolution, adopter des instruments juridiques permettant le développement des « initiatives locales de création d'emplois », les faire bénéficier des mesures facilitant l'accès au financement des P.M.E., ou encore encourager le développement de structures de soutien local à ces initiatives.

On notera qu'ils ont toutefois manifesté les limites de leur enthousiasme à l'égard des « initiatives locales de création d'emplois » en refusant de prendre aucun engagement précis quant à un financement communautaire de soutien aux « I.L.E. ».

2. La résolution sur la lutte contre le chômage des femmes.

Cette résolution résulte d'un projet élaboré par la Commission en février 1984. A côté des « orientations d'actions » qui

devaient être mises en place au niveau national pour développer, par exemple, l'égalité d'emploi et le recrutement de femmes dans certains secteurs, ce projet faisait référence à une contribution du Fonds social européen, et recommandait aux Etats membres de développer des « campagnes d'information » destinées à améliorer l'égalité d'accès à l'emploi. Cette proposition n'allait pas très loin : elle a néanmoins suscité des réserves de la R.F.A., hostile à un financement par le F.S.E., et du Royaume-Uni, qui estimait que le chômage des femmes n'exigeait pas de mesures particulières, distinctes de celles prises pour lutter contre le chômage « en général ». Un compromis a été trouvé en recourant à une formule prévoyant que les Etats membres « devraient » (et non « doivent ») mettre en œuvre des actions de lutte contre le chômage des femmes...

Ce résultat paraît d'autant plus limité que les ministres des affaires sociales avaient tenu à Paris, en mars 1984, une réunion spécialement consacrée aux problèmes de l'emploi féminin.

3. Les « conclusions » sur le changement technologique et les mutations sociales.

Adoptées sans débat en juin 1984, les conclusions du Conseil sur le changement technologique et les mutations sociales reprennent en grande partie les conclusions qu'avait adoptées le 10 mai 1984, à l'unanimité, le « Conseil permanent de l'emploi » rassemblant les ministres compétents des Etats membres et les représentants des partenaires sociaux. Une telle unanimité est rare. Elle n'est toutefois guère surprenante en l'espèce, étant donné que le texte adopté reste au niveau des généralités les moins contestables, et, surtout, qu'il ne crée dans l'immédiat d'obligations qu'à la Commission, invitée « à développer ou à engager des travaux » sur :

- la définition des principes et des modalités d'une gestion prévisionnelle de l'emploi ;

- le développement d'actions de familiarisation aux technologies nouvelles ;

- l'examen de l'impact de l'évolution technologique sur la décentralisation de la production ;

- la définition au niveau communautaire « de principes communs » concernant l'information et la consultation des travailleurs sur l'introduction de nouvelles technologies - et cette tâche ne sera sans doute pas aisée ;

- l'amélioration de l'utilisation des Fonds communautaires contribuant « à la mise en œuvre d'une stratégie communautaire novatrice ».

4. Les « conclusions » sur le « programme d'action sociale communautaire à moyen terme ».

Ce programme, adopté le 22 juin 1984, énumère un certain nombre d'actions communes dont la mise en œuvre permettra de promouvoir progressivement un espace social européen. Prudemment rédigé, il indique que ces actions doivent se situer dans le cadre des compétences de la Communauté, et de ses moyens financiers limités, et souligne que la Communauté ne devra pas se substituer aux Etats membres ni aux partenaires sociaux.

Les limites du programme sont ainsi plus clairement énoncées que son contenu : on éprouve en effet quelques difficultés, à la lecture de ce programme, à se faire une idée précise des moyens réglementaires ou financiers qui seront mis en œuvre, aussi bien pour « poursuivre et renforcer les actions déjà entreprises » que pour développer des « initiatives nouvelles » dans les domaines de la protection sociale, de la démographie ou du « renforcement du dialogue social » :

a) En ce qui concerne l'emploi, les aspects sociaux des nouvelles technologies, la formation, le « programme » définit comme objectif prioritaire le renforcement des actions de lutte contre le chômage et l'adaptation de l'appareil productif aux nouvelles technologies. On ne peut qu'approuver cet objectif, mais les « actions » préconisées pour y parvenir correspondent davantage à un programme d'études et de recherches comparatives qu'à la définition d'une politique sociale commune :

- la Commission devra établir un bilan des moyens mis en œuvre et des résultats obtenus par les Etats membres dans les secteurs de la formation, de la reconversion et de l'insertion sociale des jeunes et des femmes ;

- elle devra favoriser - comme le prévoient déjà les « conclusions » sur le changement technologique - les initiatives tendant à la « gestion prévisionnelle de l'emploi », à l'information, la formation et la consultation des travailleurs affectés par des mutations technologiques ;

- il conviendra enfin d'encourager les partenaires sociaux à un dialogue sur les conditions d'utilisation des équipements, l'aménagement du travail et des horaires et « la durée du travail »

- mais toute référence au projet de recommandation sur la réduction et l'aménagement du temps de travail a été bannie, à la demande du Royaume-Uni, du texte définitif du programme.

b) Dans le domaine de la *protection sociale*, l'étude documentaire semble aussi devoir l'emporter sur l'action commune. Il n'est pas question d'harmoniser les systèmes nationaux : on se bornera à étudier la possibilité de consolider les acquis, et la Commission est chargée de cerner l'incidence des charges sociales sur la compétitivité des entreprises, l'emploi et le niveau de vie. En ce qui concerne la politique de santé, on « *examinera les possibilités* » d'une coopération qui pourrait porter, selon une récente communication (septembre 1984) de la Commission, sur la toxicomanie, le tabagisme et les maladies infectieuses. En revanche, les Pays-Bas se sont opposés à ce que soient examinées les perspectives d'une industrie communautaire de la santé. Enfin, « *l'échange d'informations* » sur la base d'études réalisées par la Commission prévaudra également dans les domaines de la politique familiale, des conséquences de l'évolution démographique et du vieillissement de la population. Il n'est pas davantage question de définir une politique commune à l'égard des travailleurs migrants, mais seulement de poursuivre les actions tendant à leur insertion culturelle et sociale, de « *confronter* » les politiques favorisant la reconversion et le retour volontaire des migrants, et d'examiner leurs liens avec la politique de coopération.

c) Enfin, la Commission est aussi chargée d'examiner les conditions permettant d'améliorer le « *dialogue social européen* », et notamment le développement des relations paritaires au niveau communautaire.

II. - LE PROGRAMME DE LA PRÉSIDENTE IRLANDAISE

La présidence irlandaise a élaboré dans le domaine de la politique sociale un programme important, qui reprend notamment tous les dossiers que la présidence française n'a pu faire aboutir. Mais, si l'on en juge par les résultats de la réunion informelle que les ministres des Affaires sociales ont tenue les 20 et 21 septembre pour préparer la prochaine session du Conseil social, prévue pour le 13 décembre, elle n'est guère assurée de parvenir à des résultats plus positifs.

A. - Le contenu du programme de la présidence irlandaise.

Le programme du Conseil social pour le semestre à venir apparaît particulièrement chargé : il comporte en effet la poursuite de la négociation d'un certain nombre de dossiers, la mise en œuvre des « programmes » et résolutions récemment adoptés, mais aussi de nouvelles propositions de la Commission.

1. Les dossiers déjà soumis au Conseil.

La présidence irlandaise a annoncé son intention de poursuivre les négociations sur la proposition de recommandation relative à la durée du travail et sur la proposition « Vredeling ». Mais elle entend aussi que soit enfin adoptée la proposition de directive relative au travail à temps partiel - que la Commission avait il y a quelques mois envisagé de métamorphoser en « recommandation » dans l'espoir, sans doute fallacieux, de rendre son adoption plus facile - ainsi que celles sur le travail temporaire et sur la protection des travailleurs contre le bruit.

Le programme de la présidence prévoit aussi de faire avancer les mesures en faveur de l'égalité des sexes, et de mettre en pratique - et ce ne sera sans doute pas aisé - la résolution « changement technologique et mutations sociales », ainsi que le « programme d'action sociale » : le Conseil européen de Fontainebleau a du reste invité la Commission à réaliser les travaux prévus par ces deux programmes.

2. Les nouvelles propositions de la Commission.

Au cours de l'été, la Commission a achevé la mise au point d'une communication au Conseil, assortie d'un projet de résolution, sur le chômage de longue durée. Elle devrait également soumettre au Conseil, d'ici la fin de cette année, un nouveau programme spécifique de lutte contre la pauvreté.

a) La communication sur le chômage de longue durée.

La communication de la Commission se fonde sur la constatation que le chômage de longue durée constitue dans la Commu-

nauté un problème de plus en plus grave, alors que jusqu'en 1980 il ne représentait qu'une fraction constante et réduite du chômage total. En 1983, 4,3 millions de personnes étaient privées d'emploi depuis au moins un an, dont près de la moitié (2,1 millions) depuis deux ans ou plus. Les politiques sociales actuelles ne prennent pas assez en compte ce problème, qui recoupe largement celui du chômage des jeunes : en avril 1983, plus d'un million de jeunes étaient sans emploi depuis plus d'un an. Pour renforcer l'efficacité - jugée médiocre - des politiques suivies, la Commission préconise un certain nombre d'actions à mettre en place au niveau des Etats, des partenaires sociaux et de la Communauté :

- En ce qui concerne les **politiques nationales**, les recommandations portent essentiellement sur l'information et la formation des chômeurs, la préservation de leur capacité à retrouver et exercer un emploi, le développement de programmes de travail temporaire d'intérêt public. Il faudrait également, selon la Commission, que les chômeurs de longue durée puissent, sans perdre leurs droits, occuper des emplois temporaires.

- Les **partenaires sociaux** doivent également participer à ce programme : les employeurs devraient en particulier adopter une attitude plus positive envers le recrutement de chômeurs de longue durée, et participer à la création de nouvelles possibilités d'emploi au niveau local. Les syndicats devraient quant à eux négocier avec les pouvoirs publics et les employeurs des assouplissements des conditions de recrutement et participer à la gestion des centres de chômeurs.

- Au **niveau communautaire**, la Commission considère que le Fonds social et la C.E.C.A. continueront à participer à la lutte contre le chômage de longue durée, et que les résolutions adoptées par le Conseil ces derniers mois contiennent également, comme la recommandation sur la retraite flexible (décembre 1982), des orientations d'action. Elle suggère néanmoins d'autres actions tendant par exemple :

- à faire du chômage de longue durée un critère d'attribution des aides financières, en particulier celles du Fonds social ;

- à étendre les mesures nationales qui auront prouvé leur efficacité ;

- à étudier la possibilité de mettre au point une politique à moyen terme mieux adaptée au chômage de longue durée.

b) Le programme d'action spécifique de la Communauté pour combattre la pauvreté.

Ce programme, qui couvrirait la période 1985-1989, tend, comme le premier programme appliqué entre 1975 et 1980, à combattre la pauvreté parmi les catégories spécifiques de la population qui ne disposent pas, pour des raisons variées, de ressources suffisantes et se caractérisent par la précarité de leur statut social et « leur exclusion d'un mode de vie (matériel et culturel) dominant » : jeunes chômeurs ou chômeurs de longue durée, personnes âgées, familles monoparentales, migrants, sans-abri...

La Commission devrait établir à la fin de l'année un inventaire des projets spécifiques concernant ces différentes catégories et auxquels les Etats membres participeraient en fonction de leurs préoccupations de politique intérieure et des problèmes auxquels ils sont confrontés, et donc, en quelque sorte, « à la carte ». Ces projets transnationaux pourraient se voir attribuer un financement communautaire de 35 millions d'Ecus pour les cinq années d'exécution du programme.

B. - La réunion informelle des ministres des Affaires sociales.

La réunion des ministres des Affaires sociales tenue à Dublin les 20 et 21 septembre a été essentiellement consacrée à l'examen de la proposition relative au chômage de longue durée et aux moyens de mettre en œuvre le « programme d'action sociale à moyen terme ». Ces débats, qui n'ont guère révélé de progrès dans la convergence des attitudes des Etats membres, augurent assez mal, semble-t-il, des travaux du Conseil et de leur résultat.

1. La communication sur le chômage de longue durée.

La communication sur le chômage de longue durée a été vivement soutenue par la présidence irlandaise, mais d'autres Etats membres ont eu des réactions plus mitigées. Plusieurs délégations ont tenu à souligner que seule la relance économique permettrait de réduire le chômage. D'autres ont également critiqué l'approche de la Commission qui a invité la Communauté à traiter du chômage des jeunes, puis du chômage des femmes, puis du chômage de longue durée...

De fait, cette « parcellisation » du problème peut justifier certaines critiques, quand ce ne serait qu'en raison de son caractère quelque peu artificiel : les jeunes chômeurs ou les femmes peuvent aussi être des chômeurs de longue durée, et les chômeurs de longue durée qui ne sont ni des jeunes ni des femmes mériteraient aussi, sans doute, des mesures spécifiques.

Mais il convient aussi de rappeler, à la décharge de la Commission, que les Dix n'ont jusqu'à présent défini aucune véritable action commune en faveur de l'emploi, et que mieux vaudrait développer des politiques « catégorielles » que pas de politique du tout.

2. Le programme d'action sociale à moyen terme.

En ce qui concerne le programme d'action sociale à moyen terme, les Etats membres ont indiqué leurs priorités. La délégation française a insisté sur les incidences sociales des nouvelles technologies, les moyens de maîtriser les dépenses de santé, l'équilibre de la protection sociale dans l'ensemble de l'économie et les problèmes liés aux travailleurs migrants. Le Royaume-Uni s'est déclaré favorable à une approche « pragmatique » et a approuvé le projet d'études communautaires sur les dépenses sociales, tandis que le Danemark a exprimé des réserves en soulignant que la politique de la sécurité sociale devait rester avant tout de la seule compétence des Etats.

CHAPITRE V

L'AGRICULTURE : PÉNURIE FINANCIÈRE ET EXCÉDENT DE PRODUCTION

En dépit de leur sévérité, les mesures adoptées en mars n'ont pas réussi à faire rentrer les dépenses agricoles dans le cadre trop étroit du budget 1984 et, en raison de la prolongation du « suspense » budgétaire, la Communauté restait, à la fin de la période sur laquelle porte le présent rapport, menacée de cessation de paiement (1).

La Commission a néanmoins décidé, vers la fin de juillet, de gérer la P.A.C. comme si elle disposait des crédits supplémentaires demandés. Cette décision se justifie par les graves problèmes de gestion qui se posent sur le marché laitier, où il faut écouler des stocks considérables; et sur le marché de la viande bovine, en raison des conséquences de l'application des quotas laitiers - dont le premier effet est ainsi de peser sur un secteur déjà déprimé.

Enfin, la Commission a sagement renoncé à de nouvelles « économies » dans le secteur du vin, ce qui ne dispense pas le Conseil, tant en raison du mauvais fonctionnement du marché que de la perspective de l'élargissement, de procéder à une nouvelle révision de l'O.C.M. vin, dont le processus est engagé depuis le début de l'été, conformément aux conclusions du Conseil européen de Fontainebleau.

La décision de la Commission de gérer « normalement » la P.A.C. correspondait à la position française, qui estimait injustifiable que certains Etats membres - et ces propos visaient en particulier la R.F.A. et la Grande-Bretagne - refusent à la Communauté les moyens d'assurer la continuité de la P.A.C. et l'application des accords de Bruxelles, tout en se montrant disposés à consentir à leur agriculture des aides nationales très importantes.

(1) Les crédits du F.E.O.G.A. - Garantie pour 1984 (16,5 milliards d'Ecus) ont été consommés à hauteur de 13,375 milliards d'Ecus de janvier à septembre, et les avances demandées par les Etats membres pour octobre s'élèvent à 1,74 milliard d'Ecus : il ne restera donc, début novembre, que 1,4 milliard d'Ecus, soit un montant inférieur à la moyenne des avances d'un seul mois.

I. - L'ÉCOULEMENT DES EXCÉDENTS LAITIERS

A la fin de juillet 1984, les stocks publics de produits laitiers se situaient à un niveau très élevé : 1,030 million de tonnes pour le beurre (plus 136.000 tonnes de stocks privés) et 950.000 tonnes pour la poudre de lait écrémé.

Ces stocks pourraient continuer à s'accroître en dépit de l'application des mesures de réduction de la production laitière. Selon la Commission, la production de beurre (2,3 millions de tonnes en 1983) devrait être de 2,2 millions de tonnes en 1984, et se stabiliser ensuite entre 2 et 2,2 millions de tonnes. Or, en 1983, en dépit de toutes les aides existantes, la consommation interne et les exportations n'ont représenté que 1,9 million de tonnes environ, et les stocks ont augmenté de plus de 500.000 tonnes. Ils pourraient atteindre 1,8 million de tonnes en 1988 si la Communauté ne trouve pas les moyens d'écouler, jusqu'en 1987, 1,2 million de tonnes supplémentaires sur les marchés interne et externe.

C'est l'objet des mesures adoptées en juillet dernier, qui devraient déjà assurer, en 1984, l'écoulement de 138.000 tonnes de beurre sur le marché interne et des exportations supplémentaires de 100.000 tonnes - à condition que la Communauté dispose des quelque 870 millions d'Ecus nécessaires.

A. - Les mesures tendant à l'accroissement de la consommation intérieure.

1. L'aide à la poudre de lait partiellement écrémé.

Lors de sa réunion des 16 et 17 juillet, le Conseil a adopté - le Royaume-Uni votant contre - une proposition de la Commission octroyant une aide à l'emploi de lait en poudre partiellement écrémé dans l'alimentation des veaux pendant les campagnes 84/85 et 85/86.

Cette mesure, qui devrait alléger le marché du beurre de 40.000 tonnes environ sur deux ans, a été complétée le 26 juillet par des dispositions arrêtées par la Commission selon la procédure du Comité de gestion.

2. Les mesures décidées par la Commission.

a) Usages dans l'industrie alimentaire.

Conformément aux orientations de principe arrêtées en même temps que le « paquet » prix, la Commission a étendu l'aide à l'utilisation de beurre à trois nouveaux secteurs : la confiserie, les produits à tartiner et les conserves de poisson. Cette mesure pourrait permettre d'écouler 20.000 tonnes de beurre.

b) « Beurre de Noël ».

La Commission a examiné la possibilité de lancer en fin d'année une opération « beurre de Noël » : une telle mesure a été réclamée par le Parlement européen. Le Conseil sera peut-être plus réticent, les opérations « beurre de Noël » étant très coûteuses et assez peu efficaces.

B. - Les mesures tendant au développement des exportations.

1. Ventes spéciales de beurre d'intervention.

La Commission a décidé de procéder à des ventes spéciales de beurre à prix réduit en vue de l'exportation, vers le Moyen-Orient, l'Iran, l'Egypte et l'U.R.S.S., de 50.000 tonnes en 1984, 100 à 150.000 en 1985 (1). L'abattement prévu est de 33 Ecus par quintal.

2. Exportation de « butter ghee ».

La Commission a également décidé de vendre avec un abattement de 40 Ecus par quintal, en vue de sa transformation en « butter ghee » (beurre rance) et de son exportation vers le Moyen-Orient, le beurre le plus ancien (entré en stock avant le 1^{er} avril 1983).

Ces exportations pourraient, selon la Commission, atteindre 50.000 tonnes par an.

(1) Pour réaliser des ventes de cette ampleur, très supérieures aux exportations actuelles, la Communauté pratiquerait un prix inférieur à son prix normal à l'exportation (1.568 dollars/tonne) mais néanmoins supérieur au prix minimum du G.A.T.T. (1.200 dollars/tonne), afin de respecter ses engagements internationaux.

II. - LE SOUTIEN DU MARCHÉ DE LA VIANDE BOVINE

A. - La situation du marché.

Le premier résultat de la mise en œuvre du système des quotas aura été d'aggraver la situation, déjà peu brillante, du marché de la viande bovine : au mois de juillet, les prix de marché se situaient à 73 % du prix d'orientation, soit le niveau le plus bas atteint depuis la mise en place de l'organisation de marché. Selon la Commission, les perspectives du marché, compte tenu des abattages prévus de vaches laitières, n'étaient pas de nature à renverser la tendance à la baisse : la production pourrait augmenter de 5 % (7,275 millions de tonnes), alors que la consommation n'atteindrait, au mieux, que 6,7 millions de tonnes, et les stocks pourraient atteindre plus de 650.000 tonnes à la fin de l'année (1).

Déjà alarmantes, les estimations de la Commission, qui reposent sur l'abattage de 100.000 vaches en 1984 et de 300.000 en 1985, restent cependant nettement plus optimistes que celles de la France, qui considérait qu'en fonction de la collecte les abattages pourraient, selon une hypothèse « moyenne », porter sur 700.000 têtes en 1984/1985 (175.000 tonnes de viande) et 325.000 en 1985/1986 (81.000 tonnes de viande). Quant aux organisations agricoles européennes, elles prévoient l'abattage de 800.000 têtes en 1984 et 710.000 en 1985. Mais, au bout du compte, si les évaluations sur l'ampleur du désastre varient, nul ne conteste la gravité de la situation, qui avait conduit la Délégation française à demander, lors du Conseil de juillet, l'intervention d'un certain nombre de mesures destinées à soutenir le marché, à favoriser les exportations, et à réduire les importations en les limitant au niveau des demandes présentées pour les trois premiers trimestres. Cette dernière suggestion n'a pas été retenue - elle aurait pourtant été la moins coûteuse - mais, à cette exception près, les mesures arrêtées par la Commission à la fin de juillet sont très proches de celles proposées par la France.

(1) Leur niveau était de 360.000 tonnes en juillet 1984.

B. - Les mesures prises par la Commission.

C'est cet automne que devraient se concrétiser les retombées sur le marché de la viande bovine de la mise en place des quotas : on ne peut donc apprécier encore l'efficacité des mesures décidées par la Commission, qui portent à la fois sur l'intervention, le stockage et les exportations. Mais on sait déjà qu'elles nécessiteront de porter les dépenses du secteur à 2,1 milliards d'Ecus, alors que les crédits budgétaires pour 1984 ne sont que de 1,4 milliard d'Ecus : tout dépendra donc, en premier lieu, de la mise en place rapide de crédits supplémentaires suffisants.

1. L'amélioration de l'intervention.

Aux termes des décisions prises les 30 et 31 mars, l'intervention devait être limitée à l'achat de carcasses entières pendant les deux mois d'automne, de quartiers arrière pendant les cinq mois d'hiver et de quartiers avant pendant les cinq mois d'été. La Commission a assoupli ce régime :

- en avançant au 20 août les achats de carcasses entières, et en prévoyant de les prolonger si nécessaire ;
- en permettant l'achat de quartiers arrière et avant en même temps que l'achat de carcasses entières.

2. Une aide au stockage privé de la viande de vache et de génisse est accordée à partir du 20 août, pour des stockages allant jusqu'à douze mois.

3. Les exportations seront favorisées par trois mesures :

- une augmentation de 15 % du niveau des restitutions à l'exportation de viande de vache, qui restera cependant inférieur à celui des restitutions à l'exportation de viande mâle ;
- une baisse du poids minimal des vaches à l'exportation, ce qui permettra, comme le demandait la France, de pouvoir exporter des animaux plus jeunes ;
- une augmentation des restitutions sur les conserves (corned-beef), dont le marché se développe.

III. - LE DOSSIER DU VIN (1)

Le fonctionnement de plus en plus défectueux des règlements de 1982 et les inquiétantes perspectives de l'adhésion de deux nouveaux Etats méditerranéens avaient posé la question, et le Conseil européen de Fontainebleau y a répondu : une réforme de l'organisation du marché viti-vinicole « *propre à assurer une maîtrise des quantités de vin produites* » constitue une des « *conditions du succès* » de l'élargissement.

La réforme du marché viti-vinicole revient donc à l'ordre du jour, sur la base de propositions que la Commission achève de mettre au point et dont les principaux aspects sont déjà très vivement controversés.

Mais la gestion de l'organisation de marché a également été menacée, au début de l'été, par l'incertitude budgétaire.

A. - La gestion de l'organisation de marché.

Après avoir à plusieurs reprises refusé la distillation de soutien (120 millions d'Ecus) demandée par la France et la Grèce, la Commission avait envisagé de remettre en cause, au mois de juillet, la distillation de la garantie de bonne fin (250 millions d'Ecus), et certaines aides, notamment les aides au relogement (13 millions d'Ecus) refusées à la France au début de juillet, au motif que l'enveloppe budgétaire du secteur vin (600 millions d'Ecus) était sans commune mesure avec les dépenses correspondant à une gestion normale du secteur.

Mais le secteur vin a bénéficié, comme le lait et la viande bovine, de la décision de la Commission d'assurer le fonctionnement des marchés en dépit de la carence du Conseil à prendre les décisions budgétaires nécessaires.

Le 17 août, le Comité de gestion a approuvé la reconduction au même taux que l'an dernier des aides au relogement et des aides aux moûts utilisés pour l'enrichissement.

(1) Voir dans le Tome II du présent rapport les conclusions de la Délégation sur les problèmes actuels de la viticulture communautaire, adoptées sur le rapport de M. Louis Minetti.

La garantie de bonne fin a, quant à elle, été mise en œuvre à partir du 16 septembre, selon les modalités habituelles. On estime que 10,2 millions d'hectolitres pourraient ainsi être portés à la distillation pendant les prochains mois (5 millions d'hectolitres en France et en Italie, 200.000 hectolitres en Grèce). Le coût de l'opération sera réparti sur les budgets 1984 et 1985.

La possibilité d'une distillation de soutien, en revanche, est définitivement écartée, alors que la production totale de la dernière campagne a atteint, en dernière estimation, 168 millions d'hectolitres.

B. - La réforme du marché viti-vinicole.

Entamée dès le mois de juillet sur la base du rapport du groupe spécial d'étude dont la création avait été décidée le 29 mai à Angers (1), la mise au point des propositions de réforme de l'organisation de marché s'est poursuivie jusqu'aux derniers jours de septembre. Certains aménagements, correspondant aux « mesures immédiates » suggérées par le groupe, ont néanmoins déjà été décidés dans le courant de l'été selon la procédure du Comité de gestion. Mais il sera sans doute long et difficile de trouver un accord sur les propositions tendant à la limitation de la production, que la Commission vient à peine d'arrêter.

1. Les aménagements aux mécanismes du règlement de 1982.

Le « plan d'action » élaboré par la Commission pour réformer la réglementation du marché viti-vinicole comporte, à côté des mesures à plus long terme destinées à rétablir durablement l'équilibre du marché, des mesures urgentes d'ajustement des règlements en vigueur, notamment en ce qui concerne le mécanisme des distillations, qui n'a jamais fonctionné dans des conditions satisfaisantes.

Lors du Conseil agricole des 16 et 17 juillet, aucun Etat membre ne s'est opposé à ce que ces mesures puissent intervenir dès le début de la campagne (septembre 1984). De nouvelles dispositions portant sur les déclarations de récolte et la distillation préventive sont donc intervenues dès cet été selon la procédure du Comité de gestion.

(1) Voir sur ce point le rapport précité de notre collègue M. Minetti (Tome II du présent rapport).

a) *Les déclarations de récolte.*

La sous-évaluation des récoltes en Italie et en R.F.A. a empêché, depuis 1982, le recours à la distillation obligatoire. La Commission a pris deux règlements pour tenter d'améliorer la fiabilité du bilan prévisionnel de récolte :

- le premier prévoit que les opérateurs dont les déclarations de récolte, de production et de stocks seront inexistantes, incomplètes ou inexactes pourront être exclus du bénéfice du régime d'intervention ;

- le second donne à la Commission la possibilité d'utiliser, outre les données communiquées par les Etats membres, toute autre source d'information fiable sur la production, les stocks et les utilisations.

b) *Le régime de la distillation préventive.*

Les mesures prises tendant à limiter l'accès à la distillation préventive - qui dans certaines régions joue en fait le rôle de distillation de soutien - afin de renforcer le rôle de la distillation obligatoire dans l'assainissement du marché :

- La date limite de la conclusion des contrats de distillation préventive - effectuée désormais à 65 % du prix d'orientation - est fixée au 5 décembre (la distillation étant ouverte depuis le 1^{er} septembre), et les quantités totales souscrites devront être communiquées par les Etats membres très rapidement et avant l'établissement du bilan prévisionnel de récolte.

- Surtout, les quantités admises à la distillation préventive sont désormais plafonnées à un certain volume à l'hectare (10 hl) : cette mesure tend à la maîtrise des quantités portées à la distillation préventive, mais aussi à pénaliser les hauts rendements, et va donc dans le sens d'une « prime à la qualité ».

c) *Les autres ajustements proposés par la Commission.*

D'autres mesures ont été envisagées dans le cadre des aménagements du règlement de 1982. La Commission préconise notamment :

- de modifier les règles applicables à la distillation des vins de raisin de table ou de raisin à sécher et des vins issus de variétés destinées à l'élaboration d'eaux-de-vie (vin des Charentes), en révisant à la baisse les rendements à l'hectare, et donc la fixation

des volumes de vin à distiller : il est apparu, en effet, qu'une proportion non négligeable des vins issus de raisins de table italiens étaient portés à la distillation préventive, plus avantageuse (65 % au lieu de 50 % du prix d'orientation) ;

- de relever la caution exigée pour l'avance de l'aide à la distillation.

d) *Les réactions du Conseil.*

Les Etats membres ont réagi de manière généralement positive aux mesures préconisées par la Commission. La France a toutefois estimé que des procédures de contrôle devraient être prévues : mais la Commission ne dispose pas des moyens nécessaires, et le Danemark s'oppose au principe d'un contrôle communautaire.

2. Les mesures destinées à assurer l'équilibre du marché.

La Commission a déjà remanié plusieurs fois ses propositions, en tenant compte des réactions des délégations nationales au Comité spécial et lors des Conseils agricoles de juillet et de septembre, mais aussi des « contre-propositions » émises par certains Etats membres, et en particulier la France.

Ces propositions - assez dures - ne constituent pas pour autant un véritable compromis entre les positions très divergentes qui ont été exprimées, et qui révèlent les oppositions entre les pays producteurs et non producteurs, mais aussi entre l'Italie et la France, qui, pour sa part, a récemment réaffirmé le lien qu'elle établit entre la réforme de l'O.C.M. et la conclusion des négociations d'adhésion de l'Espagne.

Tel qu'il a été mis au point le 20 septembre dernier, le « plan » de la Commission comporte essentiellement deux volets : des propositions d'ordre structurel et un système de seuil de garantie complété par un gel des prix d'orientation.

a) *Les mesures structurelles.*

Elles sont essentiellement axées - on ne s'en étonnera pas - sur l'incitation à l'arrachage, orientation que la France a d'ores et déjà critiquée, en soulignant que les excédents étaient davantage un problème de rendement que de superficie, et qu'il y a des régions où il est impossible de prévoir des cultures de rempla-

cement. De plus, il convient de respecter la vocation des terroirs et de ne pas renoncer à la modernisation du vignoble.

• **La réduction des superficies :**

La Commission préconise un système *d'aides à l'abandon du vignoble* sur cinq ans, qui pourrait porter sur 210.000 hectares produisant 22 millions d'hectolitres. Pour rendre ce régime incitatif, les primes seront augmentées et la participation communautaire portée à 60 % avec versement anticipé aux Etats membres : le coût de ce programme serait de 1,5 milliard d'Ecus, dont 900 millions environ à la charge du F.E.O.G.A., soit 180 millions d'Ecus par an.

La réduction des superficies serait aussi recherchée par une limitation des droits de replantation de 30 % à 50 % sur dix ans, le taux d'abattement le plus important étant réservé aux cultures irriguées. Des primes compensatoires ou des transferts de droits seraient néanmoins possibles.

• **La cessation des aides structurelles :**

La Délégation française a déjà émis de sérieuses réserves à l'encontre de ces mesures qui, certes, ne vont pas précisément dans le sens d'un encouragement à la modernisation et au développement des débouchés puisqu'elles tendraient :

- à supprimer ou à limiter à certaines superficies de montagne ou de coteau les aides à la restructuration du vignoble ;

- à exclure le secteur viti-vinicole du champ d'application des mesures d'aide à l'amélioration des conditions de commercialisation et de transformation des produits agricoles.

• **L'enrichissement :**

La Commission maintient la proposition, présentée en octobre 1983, d'interdire la chaptalisation à partir de la campagne 1989/1990.

En attendant, les aides à l'utilisation des moûts seraient réduites, une taxe serait perçue dans les régions où le sucrage est autorisé, et la quantité de saccharose utilisée serait limitée par un plafond à l'hectare.

• **Les vins de qualité :**

Le marché des V.Q.F.R.D. est actuellement saturé et, dans certains Etats membres (R.F.A. notamment), la frontière entre

vins de qualité et vins de table est assez floue. La Commission suggère donc :

- de limiter à 100 hl/ha la quantité de vin pouvant être classée en V.Q.P.R.D. ;

- d'interdire ou de soumettre à une procédure communautaire d'autorisation préalable la reconnaissance de nouvelles appellations.

• **Autres mesures :**

La Commission propose – enfin ! – l'établissement d'un casier viticole, opération qui paraît en effet indispensable, mais qui sera longue – cinq ans au moins – et coûteuse (100 millions d'Ecus dont la moitié pourrait être prise en charge par le F.E.O.G.A.).

Elle propose également – et on doit regretter que ces mesures revêtent un caractère quelque peu annexe et subsidiaire – de lancer des programmes de promotion pour le vin de table, de poursuivre la recherche de nouveaux produits, et estime enfin toujours nécessaire d'abaisser, dans certains Etats membres, les taux d'accises sur le vin.

b) *La maîtrise de la production.*

Gel des prix ou seuil de garantie ? La Commission a finalement choisi de ne pas choisir : elle propose tout bonnement à la fois un gel des prix et la fixation d'un seuil de garantie sanctionné par le recours à la distillation obligatoire... Ces mesures permettraient, selon la Commission, d'équilibrer le marché en attendant le résultat des mesures structurelles.

• **Le gel des prix :**

La Commission propose de geler les prix d'orientation – mesure qui frapperait tous les producteurs ayant recours à l'intervention – aussi longtemps que les volumes distillés excéderont 10 % de la production moyenne de vin de table, soit 12 millions d'hectolitres : c'est un niveau très bas, puisque actuellement la distillation préventive représente à elle seule 20 à 30 % de la production.

• **Le seuil de garantie :**

La Commission propose de fixer pour les vins de table un seuil de garantie de 100 millions d'hectolitres (non compris les volumes distillés au titre de la distillation préventive et de la

garantie de bonne fin), au-delà duquel la distillation obligatoire sera déclenchée.

La distillation, qui portera sur la **totalité du volume produit excédant le seuil de garantie**, serait payée à **50 % du prix d'orientation**, ce prix pouvant être réduit de manière à pénaliser les rendements élevés (1).

c) Les réactions des Etats membres.

Les Etats membres ont déjà exprimé certaines critiques sur les propositions de la Commission lors du Conseil agricole des 17 et 18 septembre et le 25 septembre, lors de la réunion informelle des ministres de l'Agriculture à Killarney :

- La France, qui préconise un système de contingents nationaux de production assortis de distillations obligatoires à des prix dissuasifs et modulés selon les rendements, est hostile à la réduction de la production par le gel des prix. Elle proteste également contre les mesures structurelles, trop centrées sur l'arrachage « aveugle », qui ignorent les préoccupations d'aménagement régional et négligent les objectifs de modernisation et de qualité.

- L'Italie s'oppose à tout système de seuil de garantie, et admettrait en revanche les arrachages - mais pas la limitation des droits de replantation.

- La R.F.A. et le Royaume-Uni insistent sur la nécessité de pénaliser les hauts rendements, et la Belgique estime insuffisant le gel des prix, compte tenu de la baisse des prix de marché.

La présidence irlandaise du Conseil a estimé qu'il faudrait plusieurs mois pour qu'un accord se dégage : l'objectif de remettre dès les premiers jours d'octobre aux pays candidats à l'élargissement une position commune sur la réforme de l'O.C.M. vin paraît donc bien compromis. En tout cas, la France maintient que les négociations d'adhésion ne peuvent être conclues avant l'adoption de la réforme du marché du vin.

(1) On rappellera que les rendements moyens se situent dans la C.E.E. entre 50 et 70 hl/ha, mais qu'ils peuvent atteindre 200 à 250 hl/ha pour certains vignobles. Il convient également de rappeler que le règlement actuel (art. 41) prévoit déjà que les apports de chaque producteur à la distillation obligatoire sont proportionnels au rendement à l'hectare.

CHAPITRE VI

LE LENT DÉMARRAGE DE L'EUROPE DE LA CULTURE

Bien que l'on évoque fréquemment le « patrimoine culturel commun » de l'Europe et que l'identité européenne se fonde largement sur une culture à la fois diverse et partagée, et sur un long passé (d'échanges intellectuels, la C.E.E. s'est jusqu'à présent fort peu préoccupée de culture, et guère d'éducation, secteurs au demeurant ignorés par le Traité.

Ce n'est qu'en 1977 que le Conseil européen a décidé la création d'une Fondation européenne destinée entre autres objets « à promouvoir une meilleure connaissance du patrimoine culturel européen », mais l'accord instituant cette Fondation n'a été signé qu'en 1982 - à l'occasion du vingt-cinquième anniversaire du Traité de Rome - et le processus de ratification de l'accord n'est pas achevé (1).

Le Parlement européen s'est à maintes reprises préoccupé de l'absence ou de l'insuffisance des actions dans le domaine de l'éducation et de la culture, et il a adopté de nombreuses résolutions en ce sens portant, par exemple, sur la conservation du patrimoine, le cinéma, le statut des travailleurs culturels, la télévision, l'enseignement supérieur et la coopération universitaire ou la reconnaissance académique des diplômes. La présidence française semble avoir partagé cette préoccupation, puisqu'elle a réuni en juin le premier Conseil Culture et tenté d'ouvrir de nouvelles voies à la coopération en matière d'éducation.

I. - LE PREMIER « CONSEIL CULTURE » (22 JUIN 1984)

L'ordre du jour de la réunion du Conseil Culture - ou plutôt du Conseil et des ministres de la Culture, puisqu'il devait traiter de sujets ressortissant à la compétence de la Communauté mais aussi des Etats membres - a porté sur la « coopération culturelle » au sens large, mais aussi sur des sujets beaucoup plus concrets qui

(1) Le Parlement français a, pour ce qui le concerne, adopté définitivement le projet de loi autorisant la ratification de l'Accord instituant la Fondation européenne le 27 juin 1984. Le Rapporteur de ce texte au Sénat était M. Jacques Genton.

justifient une harmonisation des législations nationales. Sur l'ensemble de ces sujets, les positions prises par les Etats membres ont traduit certaines réticences vis-à-vis d'un élargissement des interventions communautaires au détriment de l'autonomie nationale.

A. - La coopération culturelle.

La « Déclaration solennelle sur l'Union européenne » adoptée à Stuttgart en juin 1983 comportait l'engagement des chefs d'Etat et de gouvernement de « *promouvoir une coopération plus étroite en matière culturelle pour affirmer la conscience d'un héritage culturel commun en tant qu'élément de l'identité européenne* ». La délégation allemande avait transmis au Conseil un mémorandum sur les moyens de concrétiser cet engagement sur la base duquel un accord s'est dégagé pour « *envisager des actions communes* » dans les domaines suivants :

- les rencontres et échanges de personnes ;
- la promotion de l'enseignement des langues des pays partenaires ;
- l'approfondissement de la connaissance réciproque des cultures et de l'histoire ;
- l'entretien et la sauvegarde du patrimoine culturel ;
- la coopération culturelle entre les Dix et des pays tiers.

Ce programme, qui ne brille ni par la précision ni par l'originalité, correspond assez clairement à un « plus petit commun dénominateur » et traduit la tendance hélas grandissante du Conseil - quels que soient les ministres qu'il rassemble - à s'entendre plus volontiers sur des programmes d'action que sur des actions.

Pour sa part, la présidence du Conseil avait cherché à faire prévaloir une définition plus ambitieuse de la coopération culturelle communautaire. Tout en soulignant que l'action et la politique culturelle devaient continuer dans de nombreux domaines à relever de l'Etat, ou à s'exercer dans un cadre plus vaste que celui de la Communauté, elle avait en effet estimé que les Etats européens devraient en commun assurer aux créateurs européens les moyens qui leur font défaut, et chercher à créer - et préserver - un « espace culturel européen », et un marché européen des biens culturels qui serait aussi un terrain d'innovation et d'emplois.

C'est dans cet esprit que la présidence avait proposé la promotion et le développement d'une **industrie européenne des programmes**, qui pourrait notamment permettre d'assurer quelques-unes des 1.500.000 heures d'émission (dont 125.000 heures de « fiction ») que diffuseront, à la fin des années 1980, les réseaux européens de télévision « classique », la télévision câblée et par satellites. La France proposait à cette fin la création d'un **Fonds européen** - doté initialement de 20 millions d'Ecus - qui pourrait participer à des coproductions européennes ou à la diffusion de films et d'émissions produits en Europe.

Cette suggestion n'a reçu qu'un accueil mitigé, et les Dix ont seulement décidé de confier à un groupe d'experts le soin d'étudier ce que pourrait être un « système multilatéral de soutien des programmes ».

La France avait également proposé à ses partenaires d'instaurer, en quelque sorte, une « préférence culturelle communautaire » en s'engageant à *« encourager la mise en œuvre, dans les formes appropriées, de mesures propres à assurer sur l'ensemble des médias de la communication audiovisuelle une place privilégiée aux œuvres et aux programmes d'origine européenne »*. Plusieurs Etats membres, le Danemark, le Royaume-Uni et d'autres pays du Nord de la Communauté, s'y sont opposés, ou du moins n'ont pas voulu souscrire d'obligation à cet égard, et la résolution finalement adoptée par le Conseil ne prévoit de réserver qu'une place « adéquate » à la création européenne. La Commission l'a regretté en soulignant que la préférence communautaire, dans le domaine culturel comme dans les autres, résulte des Traités.

B. - Les différents sujets examinés par le Conseil.

Plusieurs sujets concrets étaient à l'ordre du jour du Conseil : la protection des droits d'auteur, sous les aspects de la piraterie audiovisuelle et des copies privées, la situation sociale des travailleurs artistiques et culturels, la recherche de normes relatives à la diffusion des films par les différents médias. Des divergences se sont également révélées sur certains de ces sujets.

1. La protection des droits d'auteur.

a) La lutte contre la « piraterie » audiovisuelle.

La Commission avait soumis au Conseil - en attendant la mise au point d'un « livre vert » portant sur l'ensemble du

problème de la protection des droits d'auteur – un projet de recommandation concernant la lutte contre la prolifération des copies non autorisées, à des fins commerciales, d'enregistrements de tout genre (phonogrammes, vidéogrammes, films, émissions ou logiciels).

Il s'agit d'un phénomène important (le chiffre d'affaires de la « piraterie » représenterait 15 % de celui du commerce légitime) et qui porte préjudice aux auteurs comme aux « consommateurs », compte tenu de la qualité souvent inférieure des enregistrements pirates. La Commission estimait donc nécessaire, compte tenu du caractère international de cette activité, d'élaborer une stratégie commune. Elle suggérait notamment que les Etats membres ratifient les conventions internationales susceptibles de faciliter l'engagement des procédures contre les actes de piraterie audiovisuelle, se donnent les moyens de rechercher et de constater les actes de contrefaçon, et prévoient des sanctions pénales dissuasives et efficaces. Elle préconisait par ailleurs une coopération étroite entre les services administratifs compétents, ainsi qu'entre les administrations et professionnels, afin d'adapter la prévention et la répression de la fraude à son évolution.

Les Etats membres ont adopté, non une recommandation, mais une résolution reprenant ces suggestions : toutefois, le texte a fait l'objet d'une réserve des Pays-Bas.

b) *Les copies privées.*

Certains Etats membres se sont dotés (R.F.A.), ou sont en train de se doter (France, Grèce, Pays-Bas), de législations prévoyant la perception sur les appareils ou les supports de reproduction de redevances ou de taxes destinées à compenser la perte de droits d'auteur résultant des copies privées réalisées grâce à ces matériels. La Commission serait favorable à de telles mesures et la présidence avait proposé une résolution préconisant l'institution de redevances sur les appareils ou sur les cassettes. Aucun accord n'a cependant pu être réalisé, non tant sur le principe de cette législation, qui a été assez favorablement accueilli, que sur ses modalités d'application.

2. La situation sociale des travailleurs artistiques et culturels.

Le Conseil a pris acte d'une communication de la Commission, qui le saisira ultérieurement d'une proposition formelle : la France s'est déjà prononcée en faveur d'une « harmonisation par le haut » des législations sociales nationales.

3. La chronologie pour la diffusion et la distribution des films par les différents médias.

La présidence, appuyée par d'autres délégations, souhaiterait que les Etats membres cherchent à établir des règles uniformes garantissant l'exploitation des films en salles avant leur diffusion à la télévision ou sous forme de cassettes. Le Conseil a adopté sur ce point une résolution prévoyant simplement que les Etats « s'efforceront dans le cadre de leurs compétences de mettre en œuvre des mesures propres à assurer une diffusion rationnelle des œuvres sur l'ensemble des médias » ; la Commission, estimant nécessaire une harmonisation des mesures nationales, s'est réservé de prendre des initiatives dans ce but.

II. - LA RÉUNION DU CONSEIL ET DES MINISTRES DE L'ÉDUCATION DU 4 JUIN 1984

A. - Les difficultés de la coopération européenne dans le secteur de l'éducation.

Les ministres de l'Éducation tiennent chaque année des réunions ou sont abordées des questions relevant ou non de la compétence communautaire. Ces réunions ne débouchent toutefois que sur des « conclusions » n'ayant aucun effet juridique : le Danemark - ou plutôt le Parlement danois - conteste en effet toute compétence à la Communauté en ce domaine. Il s'ensuit que le Danemark s'oppose même à l'adoption par le Conseil de « résolutions » pourtant dépourvues elles aussi de tout effet contraignant.

Il faut ajouter que la Communauté ne consacre - et ne peut consacrer - à des actions dans le secteur de l'éducation que des dépenses minimales (et qui sont des dépenses non obligatoires), qu'elle prévoit généralement d'effectuer « dans la limite des disponibilités financières ».

On comprendra donc que, dans ces conditions, « l'Europe des universités » ne soit pas près de ressusciter.

Pourtant, en dehors de son intérêt propre, l'action commune dans le domaine de l'éducation et de la formation, le développe-

ment des échanges scolaires et universitaires, le rapprochement des politiques et des expériences nationales, permettraient de contribuer à la réalisation de la liberté de circulation et aussi, sans doute, à la solution de quelques-uns des problèmes sociaux auxquels la Communauté est confrontée, comme en témoignent certains des thèmes retenus pour la réunion du 4 juin.

B. - Les conclusions adoptées lors de la réunion du 4 juin.

Lors de leur réunion du 4 juin 1984, les ministres de l'Education, après avoir eu un débat sur l'adaptation de l'enseignement à l'évolution démographique et aux nouvelles conditions économiques et sociales, ont adopté des conclusions sur cinq sujets :

- la formation aux nouvelles technologies ;
- l'enseignement des langues étrangères dans la Communauté ;
- l'éducation des enfants de travailleurs migrants ;
- l'intégration scolaire des handicapés ;
- la lutte contre l'analphabétisme.

1. La formation aux nouvelles technologies.

Les conclusions adoptées portent sur le volet « formation » de la communication de la Commission sur le changement technologique et les mutations sociales, qui a été également étudiée par le Conseil social.

Elles font suite à deux textes déjà adoptés en 1983 sur l'introduction des nouvelles technologies de l'information dans l'enseignement et sur la formation professionnelle.

Les ministres ont souligné que l'éducation et la formation étaient un élément essentiel d'une stratégie orientée vers le renforcement des capacités d'innovation et de la compétitivité des entreprises : la possibilité de recruter des personnels hautement qualifiés est une condition nécessaire au succès des actions engagées en matière de recherche et de rénovation industrielle.

Dans ce but, les ministres ont décidé d'engager au niveau communautaire des opérations concrètes de formation des enseignants, de recherche pédagogique sur l'emploi des nouvelles technologies, et de coopération dans le domaine des nouveaux matériels informatique. Le Conseil a également approuvé les

suggestions de la Commission portant sur le renforcement de la coopération entre les entreprises et les universités, et sur la sensibilisation du grand public aux technologies nouvelles.

2. L'enseignement des langues étrangères dans la Communauté.

Ces conclusions font suite à l'adoption du programme d'action de 1976 en matière d'éducation, et aux conclusions du Conseil européen de Stuttgart sur la place de l'enseignement des langues dans le développement de la coopération européenne.

Convenant que « *la connaissance des langues étrangères est un élément clé de la construction européenne* », que le pluralisme linguistique est un élément de la richesse culturelle de l'Europe et que l'enseignement des langues favorise la libre circulation des personnes et la coopération économique et scientifique, les ministres ont estimé qu'il fallait donner une nouvelle impulsion à l'enseignement des langues au niveau de l'école, de l'université et de la formation des adultes. A cet effet, ils ont décidé de prendre des mesures pour améliorer la formation des enseignants : bourses d'études, séjours linguistiques. La Commission sera quant à elle chargée d'organiser des échanges d'informations sur les méthodes d'enseignement des langues, en utilisant le réseau Eurydice, et d'apporter une participation financière à des stages de formation initiale et continue - tout cela, bien entendu, « *dans la limite des disponibilités financières* ».

3. La scolarisation des enfants de travailleurs immigrés.

Les ministres ont adopté des conclusions fondées sur un certain nombre d'expériences pilotes menées avec l'aide de la Commission depuis 1976 dans la plupart des Etats membres, et qui se sont adressées à des enfants originaires de la Communauté et de pays tiers. Centrées sur la pédagogie d'accueil, sur l'enseignement de la langue et de la culture d'origine, sur la formation des enseignants ou sur la mise au point de matériel pédagogique, ces expériences ont fait l'objet d'un rapport de la Commission, qui a analysé l'intérêt de ces différentes « voies de recherche ». Les conclusions adoptées par le Conseil couvrent l'ensemble de ces thèmes, et insistent notamment sur la formation des formateurs. Elles prévoient également le lancement de nouvelles expériences pilotes, portant entre autres sur la réintégration dans le système national d'enfants de travailleurs migrants retournés dans leur pays d'origine.

4. L'intégration scolaire des handicapés.

Le Conseil a adopté en décembre 1981 une résolution sur l'intégration sociale des handicapés qui prévoyait notamment que les Etats membres s'emploient « à préparer les handicapés à une vie active, notamment en les intégrant dans toute la mesure du possible dans les systèmes d'éducation et de formation normaux ».

Les politiques des Etats membres en ce domaine demeurent cependant assez divergentes : si certains pays, comme l'Italie, s'efforcent dans la mesure du possible d'intégrer les enfants handicapés dans le système scolaire normal, d'autres, comme la R.F.A., se sont orientés vers la création d'un réseau d'écoles spécialisées. Les ministres sont convenus de favoriser l'intégration des handicapés dans les établissements d'enseignement par une série de mesures portant aussi bien sur l'accueil « matériel » (accessibilité des locaux, transports) que sur la formation des enseignants. La Commission mettra en œuvre – toujours « dans la limite des disponibilités financières » – des expériences pilotes et un programme d'information des enseignants.

5. La lutte contre l'analphabétisme.

Divers facteurs contribuent, dans les Etats membres, à la persistance d'un certain taux d'analphabétisme primaire – c'est-à-dire l'absence d'acquisition de la lecture et de l'écriture – mais aussi à l'apparition de l'analphabétisme dit « de retour » ou « fonctionnel » qui provient d'une insuffisante maîtrise de l'écrit et se traduit, par exemple, par l'incapacité à utiliser des appareils tels que les « codes » d'ouverture des portes d'immeubles et les distributeurs de billets, ou à lire des documents informatisés (factures, formulaires, etc.).

Les ministres sont convenus de lutter contre les différentes formes d'analphabétisme par des mesures destinées à améliorer l'acquisition et la consolidation de la lecture et de l'écriture dans la formation initiale et permanente, et par l'organisation de campagnes destinées aux adultes.

SECTION II

RELATIONS EXTÉRIEURES

Au cours du premier semestre 1984, les relations extérieures de la Communauté ont été principalement marquées par les efforts conjoints du Conseil et de la Commission pour faire avancer deux dossiers essentiels :

- La renégociation de la Convention de Lomé ;
- Les relations entre la C.E.E. et les pays méditerranéens dans la perspective de l'élargissement.

Même si la morosité de la situation conjoncturelle mondiale, comme la médiocrité prévisible des perspectives économiques à moyen terme, rend les discussions particulièrement difficiles en réduisant considérablement la marge de manœuvre des négociateurs, il est clair qu'il s'agit avec ces deux dossiers des deux volets majeurs d'une politique Nord-Sud qui, à bien des égards, contribue à faire de la Communauté un acteur important des relations internationales.

CHAPITRE PREMIER

LA RENÉGOCIATION DE LA CONVENTION DE LOMÉ

Depuis le 19 septembre 1983, date à laquelle les Dix avaient enfin réussi à se mettre d'accord sur une position commune de négociation, les discussions C.E.E./A.C.P. avaient donné lieu à de multiples tensions, voire à des frictions ouvertes. A la fin du précédent rapport semestriel, la Délégation pouvait relever, non sans une certaine inquiétude, une succession de mises au point, de tentatives de clarification, qui traduisaient, au-delà des gesticulations inhérentes à ce type de négociation, une incontestable détérioration du climat politique entre la Communauté et ses partenaires privilégiés du tiers monde.

L'évolution récente des négociations paraît à cet égard plus rassurante puisque, notamment depuis la troisième conférence interministérielle qui s'est déroulée à Suva, aux îles Fidji, au début du mois de mai, on note un certain nombre « d'éléments d'évolution et de progrès » pour reprendre les termes mêmes employés par M. Pisani à l'issue de cette réunion.

La Délégation a d'ailleurs été confortée dans ce relatif optimisme par les déclarations qu'a faites devant elle le commissaire européen chargé du développement, lors de son audition du 21 juin 1984.

A cette occasion, M. Pisani a notamment attiré l'attention de la Délégation sur les trois questions qui soulèvent le plus de difficultés : la référence aux Droits de l'homme, le dialogue sur les politiques et le régime des échanges commerciaux.

S'agissant de la première question, M. Pisani a estimé que le débat devenait moins passionnel, ce qui devrait permettre d'après lui d'aboutir à une solution visant à rappeler le commun attachement des pays A.C.P. et de la Communauté aux valeurs de la Déclaration universelle des droits de l'homme : il s'agit là non pas d'une « affirmation statique et solennelle des droits de l'homme, mais d'une dynamique ».

En ce qui concerne la controverse relative au dialogue sur les politiques, son point de vue est clair : il s'agit seulement d'être associé, non à la définition des grandes orientations politiques d'un pays, mais aux politiques industrielles et structurelles ; plus précisément, la Communauté devrait pouvoir participer à leur mise en œuvre afin que son aide soit plus efficace.

Il a également souligné la complexité de la définition du régime des échanges commerciaux dans la mesure où la négociation actuelle sur ce point en recouvre en réalité deux, une première entre les pays de la Communauté et une seconde entre ces derniers et les pays A.C.P. Les pays du Nord de la Communauté ont tendance à refuser toute augmentation du niveau de l'aide et à proposer des concessions commerciales supplémentaires, tandis que ceux du Sud et, en premier lieu, la Grèce, l'Italie et la France, dont les productions restent globalement concurrencées, sont au contraire favorables à un accroissement de l'aide financière.

Enfin, cette audition a été l'occasion de préciser certains points de la position communautaire : si l'Europe a refusé d'inscrire dans la future convention une clause contraignante en matière d'endettement, c'est parce que l'essentiel de l'aide communautaire se présentait sous forme de fonds budgétaires et non de prêts ; la Communauté constitue un très petit facteur d'endettement des pays en voie de développement. Au surplus, la

Communauté a estimé qu'elle n'avait pas à contribuer à la résorption d'un endettement à l'origine duquel elle ne se trouvait en aucune façon. M. Pisani a d'ailleurs précisé que même si, à titre personnel, il ne pouvait accepter que les grandes banques tirent profit des opérations de rééchelonnement, il ne lui paraissait pas bon d'envisager – sauf pour les plus pauvres des pays en voie de développement – de moratoire qui puisse accrédi-ter l'idée qu'on puisse ne pas payer ses dettes. Il faut trouver un équilibre entre le principe du remboursement et la prise en compte du fait que ce sont les pays occidentaux qui ont inconsidérément cherché à prêter des liquidités en trop sur le marché monétaire international. Bref il serait excessif d'exiger que le « pécheur » supporte seul la responsabilité de la situation actuelle, alors que c'est nous qui l'avons incité à la « débauche financière ».

La suite des événements incite cependant à plus de circonspection quant au calendrier alors envisagé pour la clôture des négociations, dans la mesure où même si les structures de négociation nouvellement mises en place (1) ont permis, compte tenu de l'amélioration du climat politique général, de faire progresser les discussions, des difficultés persistantes n'ont pas permis, comme on a pu l'espérer, de boucler la négociation lors de la quatrième conférence ministérielle qui s'est tenue à Luxembourg les 28 et 29 juin derniers.

En fait, cette session n'a pu, malgré les progrès enregistrés, se révéler aussi décisive qu'on ne l'espérait.

En premier lieu, les Dix n'ont pu se mettre d'accord entre eux sur l'enveloppe financière de la prochaine convention. La Délégation britannique avait, en particulier, fait savoir qu'elle ne voulait pas encore parler chiffres et qu'en tout état de cause elle ne souhaitait pas aller au-delà de 7 milliards d'Ecus, alors que la présidence proposait au moins 7,5 milliards et la Commission 8,5 milliards environ ; pas plus que sur la clé de répartition pour leur contribution au VI^e Fonds européen de développement, clé pour laquelle il faut une décision *ad hoc*, dans la mesure où le F.E.D. n'est pas, on le sait, budgétisé.

En second lieu, les clivages internes comme les points de divergences soulignés par M. Pisani dans son audition devant la Délégation ont persisté à empêcher tout progrès vraiment substantiel.

(1) C'est à l'occasion de la deuxième conférence ministérielle A.C.P./C.E.E. qui s'est tenue en février à Bruxelles qu'ont été mis en place des groupes de négociations : le premier traitant de la coopération sous ses aspects financier et technique, le second du commerce et des produits de base, un troisième de la coopération agricole des mines et de l'énergie, tandis qu'un groupe présidentiel s'occupe de questions générales à caractère politique ou institutionnel comme les droits de l'homme ou le dialogue sur les politiques.

Ainsi le ministre d'Etat britannique chargé du développement et coprésident du groupe ministériel de négociation sur la coopération a réaffirmé la position officielle de son gouvernement : il faut mettre l'accent sur la libéralisation du commerce et respecter les autres engagements pris vis-à-vis du tiers monde, à savoir poursuivre les aides bilatérales et donner les moyens financiers nécessaires à l'Association internationale pour le développement. Par ailleurs, les Etats A.C.P. continuent de manifester leur méfiance à l'égard de toute idée de dialogue sur les politiques qu'ils considèrent comme l'institutionnalisation d'un droit de regard sur leurs politiques économiques. C'est dans ce même esprit qu'ils s'opposent au contrôle que les pays de la Communauté souhaitent exercer sur les fonds transférés au titre du Stabex.

Au début de l'été, la situation se présentait de la façon suivante :

Pourraient être considérées comme réglées ou en voie de l'être les questions suivantes : la coopération agricole, les principes et objectifs du Stabex, plusieurs aspects de la coopération technique et financière, le tourisme et les services, la coopération sociale et culturelle ainsi que la coopération régionale.

Pour d'autres questions il reste un travail considérable à accomplir : il s'agit des objectifs et des structures du Centre de coopération agricole et rurale, de la pêche, de la communication et des transports, du régime des investissements, du régime de certaines matières premières et produits agricoles tels les bananes, le rhum ou le riz.

Enfin, sur d'autres points, on ne voit pas encore se dégager de compromis potentiel :

- *Coopération financière et technique* : outre la question du montant global de l'enveloppe à propos duquel les Dix n'ont pas même été aptes à se mettre d'accord sur une offre, des difficultés persistent en ce qui concerne la « préprogrammation » ou consultation préalable souhaitée par la Communauté, dans laquelle les Etats A.C.P. voient à l'instar du dialogue sur les politiques une atteinte à leur souveraineté. Quant à la répartition des ressources du F.E.D. entre les Etats A.C.P., il est vraisemblable que la future convention ne comportera plus de système de fourchettes, dans la mesure où chaque bénéficiaire compte recevoir le montant maximal. Enfin les modalités d'intervention de la B.E.I., tant du point de vue de la nature des opérations éligibles que de leurs conditions financières, font actuellement l'objet de discussions : les Etats A.C.P., quant à eux, souhaiteraient la création d'une banque spécifique, dite « banque de Lomé ».

- *Régime des échanges* : les Etats A.C.P. revendiquent la suppression des clauses de sauvegarde - qui n'ont presque jamais été mises en œuvre - et un assouplissement des règles d'origine (suppression de la règle des 50 % de valeur ajoutée) notamment pour les produits de la pêche.

- *L'accès aux produits agricoles excédentaires* que les Etats A.C.P. voudraient voir élargi et organisé dans le cadre d'accord à long terme, tandis que la C.E.E. s'estime liée en la matière par les règles du G.A.T.T. et se contente au niveau des experts d'envisager une simple préfixation à plus long terme des restitutions.

- *Stabex et Sysmin* : les pays A.C.P. réclament une extension des produits miniers éligibles ainsi qu'une baisse des seuils de déclenchement ; ils refusent toujours que la Communauté exerce un contrôle sur les fonds transférés au titre du Stabex et, notamment qu'elle envisage, en cas d'engagements non conformes aux objectifs du Stabex, de différer le versement du transfert, par virement de la somme correspondante à un compte d'attente où elle porterait intérêt jusqu'à son affectation effective.

Enfin, même moins passionné, le débat sur la référence aux droits de l'homme toujours souhaitée par la Communauté n'a pas pu aboutir à un accord.

En l'état actuel des choses, il n'est pas sûr que la quatrième session ministérielle prévue pour les 9 et 10 octobre à Bruxelles permette de régler l'essentiel des problèmes en suspens et donc de signer, comme cela a été évoqué au début de l'été, la prochaine convention entre le 7 et le 11 décembre prochains.

Cela dit, les incertitudes qui pèsent sur ce qui constitue l'essentiel de la politique communautaire de développement n'ont pas empêché les Dix de poursuivre l'adaptation et la réorientation de certains de ses aspects importants. On peut ainsi rappeler brièvement que le Conseil Développement qui s'est tenu le 5 juin, sous la présidence de M. Nucci, a pris connaissance d'un *mémoire français sur un programme d'aide au Sahel* qui s'inscrit dans les initiatives de la Communauté pour lutter contre la désertification et examiné, sur la base d'une communication de la Commission et d'un mémorandum du gouvernement allemand, la question de la coordination des politiques et des actions de développement. C'est au cours de ce même Conseil qu'il a été procédé à un premier échange de vues sur une communication de la Commission sur la Communauté européenne et l'Afrique.

Enfin, c'est au début du mois de juillet que la Commission a fait connaître ses propositions concernant le système de préférences généralisées pour 1985, dont on peut rappeler qu'il porte sur quelque 18.000 millions d'Ecus d'exportations des pays en voie de développement, à qui il permet une économie potentielle de 800 millions d'Ecus de droits de douane.

CHAPITRE II

LES RELATIONS ENTRE LA C.E.E. ET LES PAYS MÉDITERRANÉENS DANS LA PERSPECTIVE DE L'ÉLARGISSEMENT

La perspective de l'élargissement inquiète nombre de pays du pourtour méditerranéen qui craignent, non sans raisons il est vrai, que l'entrée de l'Espagne les prive de débouchés vitaux pour leur économie.

Pour tenter de rassurer des partenaires avec lesquels la Communauté s'efforce d'entretenir des relations privilégiées dans le cadre d'accords contractuels bilatéraux – dont la plupart ont été signés autour de 1970 – la Commission a cherché dans un document (Com. 84-107) à développer les grandes orientations qu'elle avait déjà définies dans une communication au Conseil en date du 24 juin 1982 (1).

Tandis que les Dix ne parvenaient pas à s'accorder sur une réponse cohérente aux inquiétudes des pays méditerranéens, certains d'entre eux tels le Maroc et la Tunisie faisaient connaître leur position dans des textes adressés à la Communauté.

I. – *LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION POUR LA MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE MÉDITERRANÉENNE DE LA COMMUNAUTÉ ÉLARGIE.*

Le nouveau document de la Commission, issu de conversations exploratoires avec toutes les parties intéressées, propose les premières mesures concrètes pour assurer la solidité des liens et la continuité des échanges entre la Communauté et les pays riverains de la Méditerranée, pays qui représentent près de 10 % des exportations communautaires – soit un pourcentage supérieur

(1) Cf. les conclusions de la Délégation adoptées le 22 juin 1983 sur le rapport de M. Marcel Daunay.

à celui des exportations à destination des Etats-Unis - et dont la stabilité politique est d'un intérêt vital pour l'Europe.

Affirmant la nécessité d'intensifier la coopération dans les secteurs commercial, agricole et financier, évoquant également la possibilité d'une coopération multilatérale interméditerranéenne, le document n'en insiste pas moins sur le fait que le développement équilibré des échanges demeure la condition de succès de la politique méditerranéenne de la Communauté. A cet égard, les propositions visent à conforter les courants d'échanges et à amorcer sans traumatismes l'adaptation des productions et des consommations.

Sur le plan industriel, la Commission recommande le maintien des accords en vigueur qui prévoient, en règle générale, le libre accès au marché communautaire. Là où, comme pour les produits textiles des restrictions sont appliquées, la Commission souligne l'opportunité de réfléchir aux moyens de réduire graduellement et dans la mesure du possible de telles exceptions à la règle générale.

Sur le plan agricole, la Commission propose des conditions d'accès visant à consolider les exportations vers la Communauté au niveau moyen constaté au cours d'une période représentative de cinq ans et dans le respect des prix fixés par la Commission, de manière à permettre à ces produits de participer au jeu de la concurrence à l'intérieur de la Communauté, sans pour autant provoquer de perturbations. Des régimes spécifiques sont envisagés pour les exportations de vin qui représentent trois jours de la consommation dans la Communauté, afin de faciliter la commercialisation de vin en bouteille, pour lequel les perspectives du marché communautaire sont meilleures que celles du vin en vrac, ainsi que pour l'huile d'olive en vue de compenser une éventuelle réduction des débouchés par une augmentation de la consommation intérieure de la Tunisie, principal pays producteur extra-européen.

Toutes ces mesures devraient être mises en œuvre progressivement sans impliquer de discrimination à l'égard des pays candidats et être complétées par des actions énergiques menées en faveur des régions méditerranéennes affectées par l'élargissement.

Au cours d'un premier débat à ce sujet lors du Conseil du 10 avril, ce document a suscité des réactions à la fois prudentes et positives sauf de la part de l'Italie qui rejette toutes les propositions de la Commission qui auraient pour but ou pour résultat de diminuer la préférence communautaire pour les produits agricoles méditerranéens. Dans le mémorandum italien, il est dit que s'il convient de répondre positivement aux demandes des pays riverains concernés, il ne faut pas le faire au détriment

d'un seul Etat membre ou des régions les plus faibles de la Communauté. La solution devrait procéder, estime l'Italie, dans la combinaison de différents éléments :

1. acceptation par l'Espagne de certaines disciplines de production ;
2. maintien de la préférence communautaire ;
3. garanties d'achat pour quelques produits comme l'huile d'olive à un prix à définir d'un commun accord, assorties par des encouragements à la consommation interne dans les pays producteurs ;
4. compensations financières en cas de pertes de débouchés traditionnels ;
5. réexamen de la situation vers la fin de la période de transition espagnole.

Le Conseil du 19 juin n'a pas été en mesure d'adopter, comme le souhaitait la présidence française, des « conclusions » par lesquelles la Communauté affirmerait sa volonté de maintenir et de développer ses relations avec tous les pays du Bassin méditerranéen et d'éviter que l'adhésion de l'Espagne puisse avoir des répercussions négatives sur leurs économies.

D'accord sur l'objectif général ainsi défini, les Etats membres divergent quant aux moyens de les mettre en œuvre. A l'Italie, soutenue par la Grèce, qui défend les positions explicitées dans le memorandum analysé ci-dessus, s'opposent les pays du Nord, R.F.A., Royaume-Uni et Danemark qui insistent surtout sur les aspects commerciaux, c'est-à-dire sur le maintien des courants d'échanges agricoles traditionnels.

On note également la persistance de divergences importantes sur les points suivants :

- textile : faut-il se contenter d'une déclaration d'intention sur le retour à un régime normal d'importation ou bien souscrire à des engagements fermes en la matière ?

- sécurité alimentaire : quels types d'engagement la Communauté peut-elle prendre à ce sujet ?

- création d'un centre de coopération économique : la Communauté peut-elle en envisager dès maintenant la réalisation ?

II. - LES MÉMORANDUMS TUNISIEN ET MAROCAIN

Les gouvernements marocain et tunisien ont presque simultanément, à la fin juin, fait connaître leur position sur l'adaptation de la politique méditerranéenne dans une Communauté élargie.

Dans son mémorandum, le gouvernement marocain a réagi de manière très critique au document de la Commission. Regrettant l'omission du secteur de la pêche ainsi que le peu de novations apportées dans le domaine industriel, le Maroc a surtout critiqué les propositions relatives à l'agriculture.

L'élimination progressive des droits à l'importation pour les produits agricoles lui est apparue comme une mesure positive, mais son incidence est limitée eu égard aux faibles courants d'échange concernés. En ce qui concerne les fruits et légumes frais, ce pays estime que la méthode prévue par la Commission pour le calcul du prix de référence aboutirait en fait à terme « à un arrêt des importations dans la Communauté de certains fruits et légumes originaires des pays tiers méditerranéens ». Le mémorandum rappelle en particulier que les exportations marocaines de tomates vers la Communauté sont déjà passées de 160.000 tonnes en 1972-1973 à 61.000 tonnes en 1982-1983, alors qu'au cours de cette période les prix de référence triplaient : « La corrélation entre l'augmentation constante du prix de référence et la diminution des exportations marocaines est on ne peut plus évidente », affirme le mémorandum marocain. En l'absence de marché alternatif, cela signifierait que 500.000 personnes se verraient privées de leur revenu. Les dommages que le Maroc subirait du fait du dégel du prix de référence dans le secteur des clémentines serait encore plus grave et plus injustifié, dans la mesure où des efforts considérables ont été accomplis ces dernières années pour adapter la production aux désirs des consommateurs européens.

Bref, pour le Maroc, la mise en œuvre des mesures préconisées par la Commission en mars 1984 signifierait la renonciation à des relations politiques privilégiées.

Comme le Maroc, la Tunisie craint que l'élargissement ne vide de leur substance les accords préférentiels conclus par la Communauté avec les pays du Bassin méditerranéen.

1. Pour l'huile d'olive, la Tunisie demande : que la garantie d'achat porte sur 50.000 tonnes par an et soit assortie d'une aide

à la consommation. Elle s'oppose à la reconversion des oliveraies que propose la Communauté dans la mesure où ce sont 1 million de personnes qui vivent de la culture de l'olivier.

2. Pour le vin, la Tunisie réclame un contingent annuel de vin en vrac de 250.000 hectolitres à un prix plancher égal au prix d'orientation, auquel s'ajouterait un contingent annuel de 50.000 hectolitres de vins en bouteille, à un prix plancher égal au prix d'orientation des vins en vrac, majoré d'un forfait de 100 % correspondant aux frais de conditionnement. En outre, elle souhaite bénéficier de restitutions pour les exportations tunisiennes à destination des pays tiers.

3. Pour les fruits et légumes, la Tunisie demande un contingent d'agrumes de 60.000 tonnes par an à un prix d'entrée au moins égal au prix représentatif du marché communautaire.

4. Pour le textile, le gouvernement tunisien souhaite pouvoir développer, après concertation, certaines productions auxquelles ne seraient pas applicables les mesures de sauvegarde.

Dans le domaine social, la Tunisie rappelle que la politique d'incitation au retour doit reposer sur le volontariat et le respect des droits acquis.

*
* *

La France, pour sa part, s'efforce de sauvegarder les intérêts de ces pays, même si ces propositions se trouvent en retrait de revendications parfois excessives. Il s'agit de parvenir :

- au maintien des courants d'échanges actuels de produits agricoles dans le cadre de plafonds et de calendriers d'importation pendant une période limitée ;

- au développement des complémentarités de production agricole par le jeu des calendriers d'importation ;

- à l'instauration au bénéfice de la seule Tunisie d'une garantie d'achat dégressive dans le temps pour l'huile d'olive ;

- au développement de la coopération technique pour favoriser l'autosuffisance alimentaire et la reconversion agricole. Dans le cas du textile, cette coopération devrait avoir pour objet d'améliorer la commercialisation et de stimuler l'exportation vers les marchés nouveaux.

CONCLUSION

« Tout est permis, mais rien n'est assuré » : le jugement porté par le président de la Commission des Communautés au lendemain du Conseil européen de Fontainebleau définit assez exactement la situation actuelle de la Communauté.

S'il met un terme au moins provisoire à l'obsédante et stérile querelle sur le « problème britannique », l'accord intervenu en juin dernier ne constitue pas, en lui-même, une promesse de relance.

Les Dix se sont entendus — *in extremis* — pour éviter la rupture, mais il leur reste à manifester une solidarité plus positive, à retrouver la cohésion, l'élan partagé, le « vouloir vivre ensemble », qui seuls définissent une véritable communauté.

Comme l'ont hélas déjà démontré les premières réticences à la mise en œuvre des orientations du Conseil européen, l'ère des marchandages et des hésitations n'est pas close, et rien ne garantit encore que les Dix sauront tirer parti du bref répit qu'ils se sont accordé.

Sur le plan financier, les termes de l'accord de Fontainebleau sur le relèvement du plafond de T.V.A. et les difficultés auxquelles donne lieu sa mise en œuvre mettent déjà en évidence qu'aucun rapprochement des positions des États membres sur l'évolution des besoins financiers de la Communauté n'est encore intervenu. L'augmentation des ressources propres prévue par le Conseil européen en juin dernier correspond en fait plutôt à une mesure conservatoire qu'à une augmentation significative des moyens financiers communautaires, puisque, selon les prévisions les plus optimistes, elle ne devrait pas couvrir les besoins de la Communauté au-delà de 1988. Pourtant, certains États membres ont déjà assorti de conditions l'octroi de cette maigre rallonge : le Royaume-Uni s'oppose à ce qu'elle devienne effective tant que l'évolution des dépenses budgétaires — et en particulier des dépenses agricoles — ne sera pas contenue dans un carcan réglementaire, et la R.F.A. la subordonne à la ratification des Traités d'adhésion, comme si seul l'élargissement pouvait justifier une augmentation des ressources propres.

Même si l'on se refuse à réduire à sa seule dimension financière l'engagement européen des Etats membres, il reste que ces réticences rendent bien difficile de croire à un prochain renouveau de la construction de l'Europe, et que la renonciation à ces nouveaux préalables devrait être considérée comme un préalable à la relance.

Les tendances actuelles à la renationalisation de la politique agricole commune justifieront également, dans les prochains mois, une particulière vigilance, et constituent déjà une atteinte sérieuse à la crédibilité de la relance. Qui croirait en effet que les Dix pourront demain s'entendre pour mener à bien la modernisation de leur industrie ou le développement des technologies de pointe, s'ils se résignent aujourd'hui, après des années d'immobilisme et d'atermoiements, à la disparition de leur unique politique commune ?

Réponse ambiguë à l'ambigu « mandat de Stuttgart », le « règlement » des contentieux intervenu ces derniers mois laisse donc subsister, pour l'instant, les principaux désaccords de fond entre les Dix.

« *L'ambition était là, et le reste suivait* » : c'est en ces termes que, non sans quelque nostalgie peut-être, le Président de la République française avait évoqué à La Haye les débuts de la construction européenne.

Il reste à l'Europe à redécouvrir cette ambition.