

N° 286

SÉNAT

SESSION DE DROIT
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 12 DE LA CONSTITUTION

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 juillet 1981.

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 novembre 1980 et le 30 avril 1981 en application de la loi n° 79-564 du 6 juillet 1979 portant création de délégations parlementaires pour les Communautés européennes.

Par M. Georges SPÉNALE,

Sénateur.

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

SOMMAIRE

	Page
PRÉAMBULE	5
PREMIÈRE PARTIE : LA VIE DE LA COMMUNAUTÉ	7
Introduction	9
Section I. — Développements internes	11
Chapitre premier. — Les problèmes d'adaptation posés par l'adhésion de la Grèce à la C.E.E.	11
A. — Les aspects institutionnels	11
B. — Les aspects économiques	12
1. Industrie	13
2. Agriculture	13
C. — Les aspects budgétaires	14
Chapitre II. — Les relations entre les institutions	16
A. — Un nouveau départ pour la Commission	16
1. Une Commission élargie	16
2. Une Commission plus politique	17
3. Une Commission qui bénéficie du soutien de l'Assemblée	18
4. Une Commission investie de missions délicates	19
B. — La vie de l'Assemblée	19
1. L'antagonisme Assemblée-Conseil	19
2. La question du siège ou « le provisoire qui dure »	20
3. La réforme du règlement : suite ou fin ?	21
C. — L'activité du Conseil et du Conseil européen	21
1. Le Conseil européen de Luxembourg à Maastricht	21
2. Le Conseil : des résultats en dents de scie	22
3. La fin de l'examen du rapport des Sages	22
Chapitre III. — Les questions budgétaires	24
A. — Le « conflit budgétaire »	24
1. Un scénario inédit dans son déroulement	24
2. Un scénario original dans ses développements récents	26
3. Un scénario incertain quant à son dénouement	27
B. — L'épuisement progressif des ressources propres	28
1. Le plafond de 1 % de la T.V.A. sera bientôt atteint	28
2. La Commission n'a toujours pas présenté de propositions formelles .	29
3. L'opposition à la création de nouvelles ressources propres subsiste .	30

	Pages
C. — Les premiers versements au titre de la compensation financière au Royaume-Uni	31
D. — La restructuration du budget communautaire	32
1. Le Conseil n'a pas accepté une réforme anticipée de la P.A.C.	32
2. La Commission se trouve placée devant des arbitrages très délicats .	33
3. L'Assemblée souhaite être associée à l'effort collectif de réflexion sur la restructuration du budget	35
Chapitre IV. — <i>La situation économique et monétaire</i>	36
A. — La détérioration du contexte économique et social	36
B. — Le fonctionnement du système monétaire européen	38
C. — La politique d'emprunts et de prêts de la Communauté	39
Chapitre V. — <i>Le marché commun agricole</i>	43
A. — La fixation des prix agricoles pour la campagne 1981-1982	44
B. — La révision de la politique agricole commune	46
C. — La réglementation de l'utilisation des hormones dans l'élevage	49
D. — La nouvelle organisation du marché du sucre	50
E. — La politique communautaire des structures agricoles	51
Chapitre VI. — <i>La politique de la pêche</i>	53
Chapitre VII. — <i>Le marché intérieur et la politique industrielle</i>	56
A. — La libre circulation des produits	56
B. — Le secteur automobile	58
C. — La politique sidérurgique européenne	62
D. — L'industrie textile	64
E. — La construction navale	67
Chapitre VIII. — <i>La politique de l'énergie</i>	68
Chapitre IX. — <i>La politique régionale</i>	71
Chapitre X. — <i>La politique des transports</i>	73
Section II. — <i>Développements externes</i>	75
Chapitre premier. — <i>Les relations commerciales de la Communauté</i>	75
A. — Les échanges C.E.E.-Japon	75
B. — Les échanges C.E.E.-Etats-Unis	77
Chapitre II. — <i>La politique d'aide au développement</i>	79
A. — La nouvelle Convention de Lomé et l'adhésion du Zimbabwe	79
B. — La Communauté et la relance du dialogue Nord-Sud	80
C. — Autres aspects de la coopération communautaire au développement ..	82
Chapitre III. — <i>La coopération politique et ses incidences sur les relations économiques extérieures de la Communauté</i>	83
Chapitre IV. — <i>L'état des négociations d'adhésion</i>	85
A. — Portugal	85
B. — Espagne	86
Conclusion	89

		Pages
		—
DEUXIEME PARTIE : LES TRAVAUX DE LA DELEGATION		91
		<i>Nom du Rapporteur</i>
Chapitre I. — Conclusions relatives aux questions budgétaires, financières et fiscales.		
A. — Projet de Budget pour 1981	M. Joseph Raybaud	93
B. — Budget supplémentaire n° 2 pour 1980 et budget pour 1981	M. Georges Spénale	93
C. — Harmonisation des accises sur les tabacs manufacturés	M. Georges Spénale	101
D. — Emprunts destinés au soutien des balances des paiements	M. Joseph Raybaud	106
Chapitre II. — Conclusion relative aux institutions.		
— Question du siège	M. Jacques Genton	111
Chapitre III. — Conclusions relatives aux questions agricoles.		
A. — Politique des pêches	M. Marcel Daunay	119
B. — Ostrogènes	M. Marcel Daunay	124
C. — Alcool éthylique	M. Bernard Barbier	130
D. — Prix agricoles	M. Marcel Daunay	135
Chapitre IV. — Conclusions relatives aux questions industrielles.		
A. — Origine des produits textiles	M. Adrien Gouteyron	143
B. — Politique sidérurgique	M. Jacques Mossion	148
C. — Relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques.	M. Robert Pontillon	158
Chapitre V. — Conclusions relatives aux transports.		
A. — Transport aérien	M. Amédée Bouquerel	171
B. — Eurocontrol	M. Philippe Machefer	179
Chapitre VI. — Conclusions relatives à l'environnement.		
A. — Implantation des centrales électriques.	M. Adrien Gouteyron	183
B. — Accidents majeurs dus à certaines activités industrielles	M. Adrien Gouteyron	189
C. — Etudes d'impact	M. Adrien Gouteyron	194
Chapitre VII. — Conclusion relative à la politique régionale.		
— « Petite révision » du F.E.D.E.R.	M. Amédée Bouquerel	201

*Nom du
Rapporteur*

Chapitre VIII. — Conclusions relatives aux ques-
tions juridiques.

A. — Marchés publics de fournitures	M. Joseph Raybaud	209
B. — Contrat d'assurance	M. Robert Laucournet	217
C. — Insolvabilité de l'employeur	M. Jean Garcia	222
D. — Crédit à la consommation	M. Robert Laucournet	228
E. — Liberté d'établissement des archi- tectes	M. Michel Miroudot	233

Chapitre IX. — Conclusion relative aux relations
extérieures.

— C.E.E.-Chypre	M. Philippe Machefer	239
-----------------------	----------------------------	-----

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 troisième rapport d'information qui couvre la période du 1^{er} novembre 1980 au 30 avril 1981.

Ce rapport semestriel, adopté à l'unanimité des membres présents ou représentés à la réunion du 24 juin 1981, diffère des deux précédents dans son esprit comme dans sa présentation.

Dans son esprit tout d'abord. Les deux premiers rapports avaient pour ambition de dresser un bilan de l'action de la Communauté dans les différents domaines qui ressortissent à sa compétence. Sur la base de ces « fondations » solides, notre Délégation entend désormais se livrer tous les six mois à l'analyse des faits majeurs et nouveaux intervenus dans l'actualité communautaire, en se limitant à l'essentiel. Il en résultera des développements plus courts mais peut-être plus denses, plus politiques sans être pour autant moins objectifs. Il a été décidé par ailleurs de donner une périodicité annuelle et non plus semestrielle à l'étude de la mise en œuvre du droit communautaire.

La présentation même du rapport a été modifiée. La Délégation a décidé de regrouper dans une deuxième partie du document qu'elle vous soumet, la totalité des conclusions adoptées au cours de la période sous revue. La consultation du rapport en sera, pensons-nous, facilitée, le lecteur pouvant toujours se reporter au texte même des conclusions pour connaître très précisément les opinions émises par notre Délégation. Il trouvera aussi pour l'éclairer les exposés des motifs établis par nos différents rapporteurs.

Cette nouvelle approche du rapport semestriel est sans doute le signe que progressivement la Délégation trouve son « régime de croisière ».

Avec l'accord des Présidents des commissions permanentes du Sénat, il a été décidé que le Président de la Délégation transmettrait régulièrement à tous les membres des commissions concernées les conclusions adoptées. Cette nouvelle procédure semble avoir trouvé un écho favorable auprès des intéressés.

Au total, entre le 1^{er} novembre 1980 et le 30 avril 1981, la Délégation a tenu 7 réunions et adopté 24 conclusions sur des sujets très divers. En outre, elle a rendu une visite officielle à l'Assemblée des Communautés européennes le mardi 10 mars 1981 à Strasbourg. Au cours du déjeuner qu'elle a offert en l'honneur de la Délégation, Mme Simone Veil a mis l'accent sur la nécessité de renforcer la coopération entre le Parlement européen et les Parlements nationaux. Les échanges de vues très fructueux auxquels la Délégation a pu procéder avec les représentants français ont fait ressortir de part et d'autre la volonté d'assurer une meilleure information réciproque par une multiplication des contacts.

Au moment où la nécessité de doter la Communauté de nouvelles ressources propres est chaque jour plus évidente, l'opportunité d'un dialogue approfondi entre les instances parlementaires nationales et européennes devient elle aussi plus indéniable.

PREMIÈRE PARTIE

LA VIE DE LA COMMUNAUTÉ

INTRODUCTION

La période de la vie des Communautés, qui fait l'objet du présent rapport, a constitué une période charnière, ayant valeur de transition et chargée de difficultés.

Plusieurs changements importants sont intervenus au sein de l'Europe communautaire au début du mois de janvier 1981, dans sa configuration géographique, dans son fonctionnement institutionnel et dans ses relations avec le Tiers-Monde.

Le nombre des Etats membres est passé de neuf à dix avec l'adhésion de la Grèce, qui a entraîné des conséquences politiques, économiques et institutionnelles non négligeables et annonce le second élargissement méridional.

Une nouvelle Commission, présidée par M. Gaston Thorn, est entrée en fonction pour quatre ans ; elle a affirmé d'emblée sa volonté d'exercer la plénitude de ses attributions et de relancer la construction politique de l'Europe.

La Convention de Lomé, renouvelée, lie désormais la Communauté à 60 Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Ce succès est remarquable si l'on pense aux piétinements actuels du dialogue Nord-Sud.

En dépit de ces éléments nouveaux, la période sous revue apparaît avant tout comme une période transitoire. Au plan interne, en effet, l'avenir de l'Europe est, dans une large mesure, lié à l'exécution du mandat donné par le Conseil à la Commission de présenter d'ici à la fin du mois de juin 1981 un rapport sur la révision des règles de fonctionnement de la Communauté. La Commission a engagé ce vaste effort de réflexion sur « la restructuration du budget communautaire » auquel l'Assemblée entend être étroitement associée mais qui n'a pas encore débouché sur la présentation de propositions formelles.

Cette période d'attente n'a pas empêché l'Europe d'ajouter de nouveaux sujets de division et de nouvelles difficultés à la liste déjà longue des problèmes qu'elle se révèle incapable de résoudre depuis plusieurs années.

En matière institutionnelle, l'antagonisme Assemblée-Conseil s'est avivé au point de provoquer un nouveau conflit budgétaire auquel aucune solution n'a pu être trouvée ni pour le présent ni pour l'avenir.

Dans le domaine financier, l'Europe se rapproche dangereusement du plafond des ressources propres dont elle peut disposer.

Les relations entre les partenaires, notamment la République fédérale et le Royaume-Uni, se sont détériorées en particulier en raison du refus britannique de respecter l'engagement de mettre en œuvre une politique commune de la pêche.

Le déséquilibre des échanges commerciaux entre l'Europe et le Japon n'a pas pu être vigoureusement combattu, en l'absence d'un consensus sur la nécessité de définir une attitude de fermeté face à l'offensive nipponne.

Enfin, la situation économique et sociale dans l'Europe des Dix s'est à nouveau dégradée. Les experts de la Commission prévoient désormais une croissance négative pour 1981 et le nombre de travailleurs sans emploi dépasse huit millions.

En même temps qu'elle devait affronter des difficultés croissantes dans ses politiques concrètes, opérationnelles, l'Europe a continué à progresser sur le plan de la coopération politique. Dans les grands problèmes internationaux les Neuf ont réussi à parler d'une seule voix. Ce fut le cas notamment lors de la crise afghane, de l'affaire des otages américains à Téhéran, des événements de Pologne et de la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, tenue à Madrid. Cette évolution montre que, malgré les obstacles internes, les Etats membres n'ont pas renoncé à leur marche vers l'union européenne. Il reste que le contexte institutionnel, économique, social et financier dans lequel les partenaires vont engager la discussion sur la définition de nouvelles règles du jeu communautaires apparaît très défavorable.

SECTION I

DÉVELOPPEMENTS INTERNES

CHAPITRE PREMIER

LES PROBLÈMES D'ADAPTATION POSÉS PAR L'ADHÉSION DE LA GRÈCE A LA C.E.E.

L'adhésion de la Grèce à partir du 1^{er} janvier 1981, a fait de la République hellénique le dixième Etat membre des Communautés européennes.

Depuis le début de l'année, et sous réserve des dispositions transitoires d'une durée de cinq ans qui doivent permettre à ce pays d'adapter sa législation à la réglementation communautaire, toutes les règles du Marché commun commencent à s'appliquer à la Grèce : politique agricole commune, politique régionale européenne, liberté de circulation, règles de concurrence, etc.

Au-delà de sa valeur hautement symbolique, l'entrée de la Grèce confère à la Communauté une nouvelle dimension — politique, géographique, économique — et contribue à la rééquilibrer vers le Sud.

Si d'une façon générale la Grèce ne semble pas devoir poser de problèmes majeurs à la Communauté, on ne saurait perdre de vue que l'Europe aborde le second élargissement dans une période d'épreuves économiques sans précédent depuis sa création et à un moment où les Neuf éprouvent encore bien des difficultés à régler les problèmes posés par le premier élargissement. Dans un tel contexte il convient de rappeler brièvement les aspects institutionnels, économiques et budgétaires des problèmes d'adaptation posés par l'adhésion hellénique.

A. — ASPECTS INSTITUTIONNELS

Depuis le 1^{er} janvier 1981, la Grèce participe pleinement aux institutions comme à tous les autres aspects de la vie communautaire.

Ceci a entraîné quelques adaptations « mécaniques » des organes institutionnels existants sans toutefois en modifier les équilibres.

La composition des différentes institutions est désormais la suivante :

Institution	Nombre de membres supplémentaires résultant de l'adhésion de la Grèce	Nombre total de membres
Conseil	1	10
Commission	1	14
Assemblée	24	434
Cour de justice	1	11
Comité économique et social	12	156
Cour des comptes	1	10

Il est à noter que les 24 représentants grecs qui siègent à l'Assemblée sont provisoirement désignés par le Parlement hellénique. L'élection des députés grecs à cette Assemblée sera organisée dans le courant de l'année 1981.

On ne peut manquer d'observer, de manière générale, qu'en l'absence d'une réforme institutionnelle maintes fois envisagée dans la perspective de l'élargissement mais sans cesse reportée, le fonctionnement de la Communauté sera rendu plus difficile encore par l'arrivée d'une dixième partenaire.

B. — ASPECTS ECONOMIQUES

Malgré un fort taux de croissance réalisé jusqu'en 1973 et ralenti depuis, la Grèce est encore assez éloignée du niveau de développement économique de ses partenaires et ne pèse que d'un poids relativement faible dans le potentiel de la Communauté.

Trois problèmes majeurs pèsent actuellement sur la situation économique du pays :

- la dégradation de la balance commerciale ;
- la persistance de l'inflation à un taux élevé, supérieur à 20 % en 1980 ;
- la faiblesse des investissements : un frein à la modernisation de l'appareil productif.

1. Industrie.

L'adhésion de la Grèce qui bénéficie depuis 1968 de la franchise douanière pour ses exportations industrielles vers la C.E.E. ne devrait avoir que des effets limités sur l'industrie européenne. Les deux principaux secteurs susceptibles de concurrencer la production communautaire sont l'industrie textile et la construction navale.

Toutefois dans ces deux secteurs, l'alignement progressif des normes grecques sur les normes communautaires devrait rapprocher les coûts de production des deux partenaires.

2. Agriculture :

La mise en œuvre des dispositions agricoles du Traité d'adhésion.

Si l'on s'accorde, en règle générale, à considérer que les dangers de l'intégration de l'agriculture grecque dans le marché commun agricole ne sont pas considérables, il n'en demeure pas moins que dans certains secteurs, tels les fruits et légumes frais et transformés, qui représentent 19,4 % des exportations helléniques vers les Neuf, le risque de déséquilibres de certains marchés résultant de l'afflux des produits grecs est plus réel qu'il n'y paraît. En revanche d'autres secteurs de l'agriculture communautaire (céréales, produits laitiers, viande bovine...) devraient bénéficier de nouveaux débouchés.

Les mesures transitoires applicables à la Grèce en matière agricole, prévues par le Traité d'adhésion, sont d'une durée de cinq ans sauf pour les pêches et les tomates fraîches et transformées pour lesquelles la durée a été portée à sept ans en raison des problèmes spécifiques posés par ces produits sensibles.

Le rapprochement des prix commencé avec le début de la campagne 1981 et, au cours de la période de transition, l'écart entre les prix communautaires et grecs sera épongé pour les échanges de produits agricoles par des montants compensatoires « adhésion » (M.C.A.).

Il restait à fixer les niveaux initiaux des prix agricoles grecs à partir desquels s'effectuera le rattrapage vers le niveau des prix communautaires. Un difficile accord est intervenu sur ce point entre les dix ministres de l'Agriculture, le 18 décembre 1980. Soucieux de parvenir à des prix élevés le plus vite possible les négociateurs grecs ont obtenu largement satisfaction pour les produits bénéficiant des mécanismes d'intervention (blé, viande, lait, sucre, huile d'olive) et même des prix supérieurs pour certains fruits et légumes (raisins de table et poires). En outre, la Grèce a également obtenu un maintien des aides nationales à la production de raisins de table et d'abricots en conserve.

Il est prévisible que ces prix vont inciter les exploitants grecs à produire davantage, ce qui peut impliquer des opérations de retrait du marché des quantités excédentaires.

Toutefois, les Neuf peuvent se prémunir contre l'afflux de produits grecs. D'une part le Traité d'adhésion a prorogé, pendant la période transitoire le système en vigueur dans le cadre de l'accord d'association, fixant un prix minimum à l'importation. Si les produits grecs sont vendus au-dessous de ce niveau, ils peuvent se voir appliqués des taxes compensatoires, ce qui implique une décision rapide de la Commission. D'autre part, la clause de sauvegarde, assortie d'une procédure d'urgence est expressément prévue dans le domaine agricole.

C. — LES ASPECTS BUDGÉTAIRES

Le principe selon lequel la Grèce ne doit pas être « contributeur net » ayant été admis, la Communauté restituera pendant cinq ans au nouveau partenaire une part décroissante des ressources propres qu'il aura versées. La Grèce devrait ainsi être bénéficiaire d'au moins 80 millions d'Ecu en 1981 et de 220 millions l'année suivante.

Les principales ressources du budget communautaire dont elle bénéficiera en 1981 proviendront, au titre du F.E.O.G.A.-Garantie, du soutien au marché de l'huile d'olive et surtout des dotations structurelles (F.E.O.G.A.-Orientation, fonds social et fonds régional).

L'application du principe de solidarité communautaire conduit à penser que pendant les cinq années de la période transitoire, ce nouvel élargissement se traduira par une augmentation des charges financières de la Communauté, ce qui impliquera une participation accrue des autres partenaires.



Si l'élargissement à la Grèce ne pose pas, en soi, de problèmes économiques insurmontables, il reste que dans la mesure où il devrait être le prélude à une nouvelle phase de l'extension méditerranéenne avec l'adhésion envisagée de l'Espagne et du Portugal, on ne saurait trop rappeler que l'Europe ne vit pas sans problèmes et que les nouveaux élargissements sont de nature à les compliquer encore. Dans l'état de crise économique grave qu'elle connaît actuellement, la Communauté est en effet un ensemble complexe et fragile dont chaque entrée nouvelle modifie les équilibres, accroît les charges, accentue la lourdeur du processus de décision et remet en cause la cohésion.

Il apparaît dans ces conditions qu'à défaut d'un renforcement décisif des institutions et des organes communautaires, d'une révision ou d'un approfondissement des politiques communes (agricole, industrielle, régionale, sociale), et d'un effort de solidarité impliquant inéluctablement l'octroi de nouvelles ressources, tout nouvel élargissement se traduirait fatalement, dans le contexte actuel, par un nouvel affaiblissement et une redoutable dilution de la construction communautaire.

CHAPITRE II

LES RELATIONS ENTRE LES INSTITUTIONS

« Pourquoi le cacher, il existe une crise de confiance entre les institutions communautaires... Le retour à la paix institutionnelle ainsi que la transparence des relations entre les différentes institutions me paraissent fondamentales si nous voulons réussir. »

Ce jugement porté par M. Gaston Thorn, nouveau président de la Commission, peu après sa prise de fonction, illustre parfaitement le défi institutionnel lancé aux Communautés, notamment par les conflits budgétaires récurrents. Un véritable « trilogue interinstitutionnel » parviendra-t-il à s'établir ? La nouvelle Commission s'y emploie mais les obstacles sont nombreux sur la voie d'une coopération plus étroite et dépourvue d'arrière-pensées entre le Conseil et l'Assemblée.

A. — UN NOUVEAU DÉPART POUR LA COMMISSION

Le 6 janvier 1981 la commission Thorn succédait à la commission Jenkins. Au-delà du changement d'homme et de structures, c'est un changement de politique qui était attendu.

1. Une Commission élargie.

Du fait de l'adhésion de la Grèce, la Commission compte désormais 14 membres qui sont (1) :

— M. Gaston Thorn, *président* ;

— MM. Etienne Davignon, Wilhelm Haferkamp, Lorenzo Natali, François-Xavier Ortoli et Christopher Tugendhat, *vice-présidents* ;

— MM. F. Andriessen, C. Cheysson (2), G. Contogeorgis, P. Dalsager, A. Giolitti, K.H. Narjes, M. O'Kennedy, I. Richard, *membres*.

(1) Décisions des représentants des gouvernements des Etats membres des Communautés européennes en date du 1^{er} janvier et du 12 février 1981.

(2) M. Claude Cheysson a été remplacé par M. Edgard Pisani le 20 mai 1981.

La nécessaire continuité de l'institution est assurée du fait de la présence de 6 membres de la précédente commission (1).

Quant à la répartition des principaux « portefeuilles », elle est la suivante :

Les affaires économiques et financières restent confiées à M. Ortoli, les relations extérieures à M. Haferkamp, le développement à M. Cheysson (2), la politique régionale à M. Giolitti. Le secteur des affaires industrielles mais aussi l'énergie sont attribués à M. Davignon. M. Tugendhat demeure responsable du budget. M. O'Kennedy est chargé de la coordination des travaux de la Commission dans le cadre du mandat dit du 30 mai sur la révision du fonctionnement actuel de la Communauté.

2. Une Commission plus politique.

M. Gaston Thorn, dont la foi en l'Europe n'est plus à souligner, a tenu d'emblée à affirmer le caractère plus politique de l'institution qu'il préside en n'hésitant pas à présenter devant le Parlement européen (3) un programme ambitieux pour l'Europe et pour la Commission.

Un programme ambitieux pour l'Europe.

Dans un contexte mondial marqué par les crises, la Communauté ne s'est jamais aussi mal portée, a-t-il estimé : construction inachevée, au bord de la faillite puisque bientôt, sans ressources, l'Europe doit réorienter son action. Il lui faut pour cela :

— réaliser une plus grande *efficacité* et une meilleure *sélectivité* de ses interventions financières ;

— développer les politiques qui témoignent d'un réel esprit de *solidarité*, et d'abord une nouvelle politique sociale et de l'emploi ;

— offrir aux Européens une plus grande *sécurité*, en donnant des garanties d'approvisionnement énergétique, en confortant leur position de premier exportateur mondial, en relevant le défi du second élargissement méridional.

Mais pour que soit réalisée cette réorientation de la politique communautaire, les stériles querelles institutionnelles doivent cesser et chaque institution retrouver le rôle qui lui est dévolu par les

(1) Avant le décès de M. Gundelach ces membres étaient au nombre de sept.

(2) M. Pisani est, comme son prédécesseur, chargé de l'aide au développement.

(3) Débats du Parlement européen, séance du 11 février 1981.

traités. Le retour en force des réflexes nationalistes doit être combattu, avec comme objectif la définition de l'Union européenne.

Et M. Thorn de conclure : « En 1985 notre Communauté aura progressé comme je l'ai esquissé, elle sera allée plus loin, elle sera plus forte ou elle ne sera même plus ce qu'elle est aujourd'hui, elle se trouvera en décomposition. »

Des objectifs courageux pour la Commission.

Adoptant une démarche volontariste, la Commission entend exercer son droit d'initiative de manière audacieuse et en préservant une totale indépendance à l'égard des Etats membres. M. Thorn a déclaré à ce sujet :

« La Commission ne transmettra plus au Conseil, comme cela a pu être le cas dans le passé, des propositions de compromis, édulcorées en fonction des exigences des experts nationaux, au point de ne plus rien avoir en commun avec les idées initiales de la Commission. L'objectif du collège, et je m'en porte garant, sera à l'avenir de formuler des propositions qui tiendront compte uniquement des intérêts de la Communauté, de toute la Communauté et sur lesquelles la Commission engagera sa responsabilité... »

Il faut se féliciter que la Commission retrouve son courage et sa vocation politique.

3. Une Commission qui bénéficie du soutien de l'Assemblée élue au suffrage direct.

Dans la logique du rapport Rey (1), l'Assemblée élue au suffrage universel direct a tenu à manifester un certain droit de regard sur la nomination des membres de la Commission. Le 12 février elle a exprimé pour la première fois sa confiance à la Commission européenne après la présentation de son programme. Le vote sur l'ensemble obtenu par 155 voix contre 31 et 21 abstentions est néanmoins intervenu dans une relative confusion engendrée par les divergences sur la signification de ce vote, « vote d'investiture » de « confiance », ou simple approbation du programme présenté.

(1) Dans ce rapport la commission politique de l'Assemblée avait pris position en faveur d'une association plus étroite à la désignation de la Commission et de son président.

4. Une Commission investie de missions délicates.

La nouvelle Commission aura bien besoin de la double confiance manifestée par les Etats membres et par l'Assemblée pour s'acquitter des deux tâches principales qui l'attendent : rétablir la paix institutionnelle ; réorienter la construction européenne.

Sur le premier point il appartient tout d'abord à la Commission de proposer un compromis susceptible de mettre fin au conflit budgétaire actuel.

La Commission doit surtout s'efforcer de relancer la concertation budgétaire entre le Conseil et l'Assemblée. Elle s'est d'ailleurs engagée à présenter d'ici au mois d'octobre un document d'ensemble sur les relations interinstitutionnelles.

Concernant la construction européenne, la Commission doit présenter un rapport pour le mois de juin, rapport dont il sera question plus loin (voir chapitre III. — Questions budgétaires).

B. — LA VIE DE L'ASSEMBLÉE

Le Parlement européen a vécu un moment important de son histoire lors de la séance solennelle du 10 février 1981 au cours de laquelle le Président de la République arabe d'Egypte, M. Sadate, s'est adressé à travers leurs représentants à tous les peuples d'Europe. Au-delà de cet événement, le fait majeur dans la vie de l'Assemblée au cours de la période récente a été le dysfonctionnement du dialogue avec le Conseil.

1. L'antagonisme Assemblée-Conseil.

La dégradation constante des relations entre le Conseil et l'Assemblée constitue sans doute le fait le plus important et le plus inquiétant au plan institutionnel depuis les élections directes.

Elle résulte du décalage entre l'autorité accrue du Parlement et ses pouvoirs qui demeurent inchangés.

Elle ne pourra être surmontée que par un renforcement de ces derniers.

Si l'Assemblée dispose de pouvoirs budgétaires forts, le pouvoir législatif reste tout entier entre les mains du Conseil : il y a là une source potentielle de conflit. L'originalité même du système institutionnel des Communautés accroît ces risques de conflit (il ne peut y

avoir de « contrat de majorité » entre le Conseil et l'Assemblée) et les dangers qu'ils présentent (en cas de litige aucune solution, autre qu'un compromis, ne peut être trouvée puisque le Conseil ne peut pas être censuré, ni le Parlement dissout).

Cette nécessité d'un dialogue permanent conduisant au consensus n'est pas suffisamment perçue par le Conseil, qui n'a pas tiré toutes les conséquences logiques de sa décision de faire élire l'Assemblée au suffrage universel direct.

Cette dernière a peut-être un peu précipité les choses : d'entrée de jeu elle a utilisé le pouvoir suprême qu'elle détient en rejetant le projet de budget pour 1980. Le conflit était posé ; il est encore en cours. La polémique à propos du budget pour 1981 n'est en fait qu'une des péripéties de la lutte pour une meilleure distribution des pouvoirs dans les Communautés. Pour votre Rapporteur le seul moyen de résoudre actuellement les antagonismes est d'adapter les Institutions dans un monde qui change. Au plan des équilibres juridiques le pouvoir de décision législatif que détient le Conseil ne peut rester éternellement séparé du pouvoir de décision budgétaire où le Parlement dispose du dernier mot pour la plupart des politiques opérationnelles.

Au plan des principes politiques un Parlement élu au suffrage universel direct des peuples de la Communauté ne peut rester éternellement exclu de toute participation significative à la décision législative.

Dans un premier temps le Parlement européen devrait donc, selon votre Rapporteur, obtenir un droit de codécision législative, à tout le moins sur les réglementations à incidence budgétaire concernant les dépenses non obligatoires.

2. La question du Siègle ou le provisoire qui dure.

Véritable serpent de mer de la construction européenne, la question de la fixation du Siègle des institutions communautaires a connu un regain d'actualité à la suite d'une part de la présentation par la France d'un memorandum (1) et de l'ultimatum de l'Assemblée annonçant des mesures internes d'organisation à défaut de décision définitive à la date du 15 juin 1981 (2). En dépit de cette proposition et de cette menace, les gouvernements des Etats membres n'ont pu à ce jour parvenir à un accord.

(1) Memorandum sur le siège des institutions en date du 15 septembre 1980.

(2) Résolution adoptée le 20 novembre 1980.

Le Conseil européen réuni à Maastricht (23-24 mars 1981) s'est contenté de confirmer le statu quo, c'est-à-dire la situation résultant des accords de 1958 et de 1965 qui font de Strasbourg le lieu de travail provisoire de l'Assemblée. Notre Délégation pour sa part a confirmé, dans des conclusions figurant dans la deuxième partie du rapport, son choix en faveur de Strasbourg comme siège définitif de l'Assemblée et progressivement de son secrétariat (1).

3. La réforme du règlement : suite ou fin ?

L'Assemblée est parvenue, au terme d'un marathon qui s'est achevé à la session de mars, à procéder à la révision générale de son règlement (2). La réforme réalisée vise d'une part à alléger et mieux organiser les travaux de la séance plénière (3) et d'autre part à assurer une prise en compte optimale des avis de l'Assemblée.

Il convient de souligner la novation que constitue la faculté donnée désormais au Parlement de renvoyer à sa commission spécialisée une proposition de la Commission si celle-ci ne se rallie pas aux amendements que l'Assemblée entend y apporter (art. 32 du nouveau Règlement).

C. — L'ACTIVITÉ DU CONSEIL ET DU CONSEIL EUROPÉEN

1. Le Conseil européen de Luxembourg à Maastricht.

Selon une tendance qui se confirme, le Conseil européen est avant toutes choses l'instance où les Etats membres se concertent en vue d'adopter des positions communes en matière de coopération politique. La réunion de Luxembourg (1^{er}-2 décembre 1980) a ainsi été consacrée aux relations Est-Ouest, au Moyen-Orient et aux aides à la Pologne. La mise en garde adressée par les Neuf à l'Union soviétique contre les dangers d'une intervention en Pologne a été particulièrement remarquée.

(1) Voir le chapitre II de la deuxième partie du rapport. Rapporteur M. Jacques Genton.

(2) Résolution adoptée le 26 mars 1981.

(3) Grâce entre autres à la délégation du pouvoir de décision aux commissions dans certains cas, à l'aménagement de périodes d'une durée globale de trois heures au maximum par session pour les débats d'actualité, à la limitation des déclarations de vote.

Le dernier Conseil européen tenu à Maastricht (23-24 mars 1981) a tenu la balance à peu près égale entre les problèmes internes et les questions de politique étrangère :

— au plan interne les Chefs d'Etat ou de Gouvernement ont adressé un rappel à l'ordre au Conseil afin que des décisions soient prises dans les meilleurs délais en matière de politique commune de la pêche, de prix agricoles et d'organisation du marché de l'acier ;

— en matière de relations extérieures ce sommet a mis en évidence l'unité de vues européennes à l'égard des situations prévalant au Moyen-Orient, en Pologne et en Afghanistan. La proposition française d'une conférence internationale sur l'Afghanistan a été approuvée par les Dix.

Les résultats de la réunion de Maastricht qui était plus de réflexion que de décision, ont dans l'ensemble été jugés très sévèrement. Le Parlement européen pour sa part a dénoncé la carence du Conseil européen, incapable de résoudre les problèmes les plus urgents d'une Communauté bloquée par l'affrontement des égoïsmes nationaux (1).

2. Le Conseil : des résultats en dents de scie.

Si l'appel du Conseil européen a été entendu par les ministres de l'Agriculture, il ne l'a pas été par les ministres chargés de la pêche. On ne peut donc pas prétendre que le Conseil ait retrouvé sa capacité décisionnelle. La remarque faite au début de l'année par le Président de la Commission garde donc toute son actualité : « ... Un certain retour... à la majorité qualifiée, prévue par les traités me paraît souhaitable, voire nécessaire, surtout dans la perspective de l'élargissement et en considérant que les Chefs d'Etat et de Gouvernement à différents sommets l'ont préconisé » (2).

3. La fin de l'examen du rapport des Sages.

Le Conseil européen de décembre s'est penché sur les problèmes institutionnels de la Communauté sur la base du rapport des Sages. Les conclusions des ministres des Affaires étrangères exposées dans

(1) Résolution en date du 10 avril 1981.

(2) Déclaration faite devant l'Assemblée des Communautés européennes, séance du 11 février 1981.

le précédent rapport de la Délégation (1) ont été approuvées par les Chefs d'Etat ou de Gouvernement. Sur les points qui nécessitaient un examen le Conseil européen est parvenu à l'accord suivant :

— maintien du nombre des membres de la Commission prévu par les traités, la situation devant être revue au moment de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal ;

— absence de participation de l'Assemblée au processus de désignation du Président de la Commission ;

— maintien du statu quo en ce qui concerne la non-participation du Président du Conseil européen à des périodes de session de l'Assemblée ;

— attribution par le Président du Conseil européen, dans des cas exceptionnels, d'un dossier à un autre membre du Conseil.

(1) N° 175, première session ordinaire 1980-1981.

CHAPITRE III

LES QUESTIONS BUDGÉTAIRES

Plus que jamais les problèmes financiers et budgétaires se trouvent au cœur du débat sur le fonctionnement et l'avenir de l'Europe : conflit budgétaire ; épuisement imminent des ressources propres ; restructuration du budget communautaire. Ces trois questions sont d'ailleurs intimement liées. Les Etats membres ne donneront pas leur accord à la création de nouvelles ressources propres si la procédure budgétaire n'est pas clarifiée et si, d'autre part, une maîtrise des dépenses agricoles et un rééquilibrage du budget ne sont pas décidés. Ces deux conditions seront-elles remplies avant que la Communauté ne soit aculée à la cessation des paiements ou à un retour au système des contributions nationales ? Telle est l'inconnue majeure qui pèse sur le devenir de la Communauté, à la fin du premier semestre 1981.

A. — *LE CONFLIT BUDGÉTAIRE*

Pour la troisième année consécutive la discussion du budget général des Communautés européennes a ouvert une crise entre les institutions. Cette fois-ci cependant le scénario est apparu doublement original, par son déroulement et par ses développements récents ; il demeure très incertain quant à son dénouement.

1. **Un scénario inédit dans son déroulement.**

Les faits sont suffisamment connus pour que l'on se contente de rappeler ici les principales étapes de la fin de la discussion budgétaire, en renvoyant à la deuxième partie du présent rapport pour une analyse plus détaillée de la stratégie de l'Assemblée tendant, pour la première fois, à une utilisation combinée du budget de deux exercices.

L'ingéniosité de l'Assemblée.

En seconde et dernière lecture à la session de décembre, l'Assemblée devait se prononcer sur le projet de budget pour 1981 modifié par le Conseil. Ce dernier, soucieux de faire preuve de rigueur budgétaire et de préserver une marge de ressources suffisante pour faire face aux conséquences prévisibles de la hausse des prix agricoles, n'avait pratiquement accepté d'amendements que dans la limite du taux maximum d'augmentation des dépenses non obligatoires. Un écart de 221 millions d'U.C.E. (1) en crédits de paiement séparait la position du Conseil et celle de l'Assemblée. Comment combler cette différence sans se heurter à l'opposition du Conseil ? La discussion d'un projet de budget supplémentaire pour 1980 vint à point nommé : des crédits y étaient inscrits pour compenser l'insuffisance des paiements au titre du Fonds social européen ; or l'Assemblée n'avait pas utilisé la totalité de sa marge de manœuvre au titre de 1980 ; elle décida donc d'avoir recours à ce « volant » disponible afin d'éviter des augmentations correspondantes dans le budget 1981. Ainsi, pensait-elle, serait prise en compte la double nécessité de faire face aux échéances en matière sociale et d'éviter un épuisement prématuré des ressources propres. Des amendements furent donc adoptés au budget supplémentaire pour 1980 : ils augmentaient la dotation du Fonds social européen de 266 millions d'U.C.E. et devaient faire l'objet de reports, voire de virements de crédits. Le budget pour 1981 quant à lui voyait son volume augmenter de quelque 25 millions d'U.C.E. en crédits de paiement et de 30 millions d'U.C.E. en crédits d'engagement, ce qui représentait une augmentation du taux maximum d'augmentation des dépenses non obligatoires.

L'impuissance du Conseil.

Devant cette stratégie ingénieuse de l'Assemblée le Conseil se trouvait dans l'incapacité de se prononcer. Certaines délégations estimèrent que le budget supplémentaire représentait un détournement de procédure.

Le Conseil ayant délibéré, les projets furent transmis au Président de l'Assemblée. Celui-ci, en application du Traité, constatait le 23 décembre l'arrêt définitif des deux budgets.

(1) Une unité de compte européenne (U.C.E.) = 5,8 F.

2. Un scénario original dans ses développements.

Alors que les Etats membres s'étaient efforcés à propos du budget pour 1979 d'éviter un arbitrage judiciaire, cette fois-ci l'un d'entre eux, tout en se déclarant favorable à une solution politique, a saisi la Cour de justice des Communautés européennes.

Les Etats membres divisés.

En ce qui concerne le budget supplémentaire pour 1980, trois Etats membres — la France, la R.F.A. et la Belgique — ont effectué leurs versements sur la base du projet établi par le Conseil, compte non tenu des amendements de 266 millions d'U.C.E. adoptés par l'Assemblée.

Pour ce qui est du budget pour 1981, seules la France et la R.F.A. n'ont pas versé leur contribution sur la base du budget arrêté par le Président de l'Assemblée, mais seulement sur la base du projet modifié par le Conseil en seconde lecture.

La Commission à la recherche d'un compromis.

La Commission a considéré que les budgets avaient été régulièrement arrêtés et qu'ils étaient exécutoires. Pour cette raison la procédure d'infraction, au titre de l'article 169 du Traité C.E.E., a été ouverte le 4 février à l'égard des Etats membres qui n'ont pas versé la totalité de leur contribution aux budgets communautaires. La Commission s'est toutefois efforcée de favoriser le dialogue entre les institutions en vue de résoudre les problèmes actuels et d'éviter que des difficultés analogues ne se présentent à l'avenir. A la date du 30 avril cette initiative n'était toujours pas couronnée de succès.

La saisine de la Cour de justice.

Le 2 mars la R.F.A. a saisi la Cour de justice d'un recours dirigé contre la Commission. La partie requérante conclut à ce qu'il plaise à la Cour d'annuler les deux décisions de la Commission, par lesquelles celle-ci l'invitait à verser ses contributions conformément aux budgets arrêtés par le Président de l'Assemblée (1). Toutefois, à la requête de la R.F.A. et avec l'accord de la Commission, le Président de la Cour de justice a accordé le renvoi *sine die* de cette affaire.

(1) Affaire 48-81. Recours publié au J.O. C.E. n° C 54 du 13 mars 1981, page 5.

3. Un scénario incertain quant à son dénouement.

Il peut paraître utile de rappeler ici la thèse du Gouvernement français et celle plus nuancée défendue par la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes.

La France a adopté une attitude intransigeante dans le conflit qui l'oppose à l'Assemblée, considérant qu'il y a eu détournement de procédure et atteinte au partage des responsabilités entre les institutions. Elle estime que les votes à propos du budget supplémentaire sont irréguliers dans la mesure où ils ne visaient pas à répondre à des circonstances « inévitables, exceptionnelles ou imprévues » comme le prévoit le règlement financier et où les crédits n'étaient pas susceptibles d'être dépensés en 1980 comme le prévoit pourtant la règle de l'annualité budgétaire posée par le Traité (art. 203-1/C.E.E.). Pour ce qui est du budget de 1981, le Gouvernement français estime que faute d'une décision expresse du Conseil sur la fixation d'un nouveau taux d'augmentation des dépenses non obligatoires, ce budget ne pouvait être régulièrement arrêté.

La Délégation pour sa part a adopté une attitude que l'on peut résumer dans les quatre points suivants (1) :

— réserve sur la procédure suivie par l'Assemblée le 18 décembre 1980 qui visait pour partie non à doter la Communauté de crédits indispensables et susceptibles d'être utilisés avant la fin de l'exercice 1980, mais en fait à disposer de crédits de report pour l'exercice 1981, au cours duquel les ressources propres risquent d'être épuisées ;

— réserve également à l'égard de la pratique du Conseil ayant consisté à ne pas fixer de nouveaux taux d'augmentation des dépenses non obligatoires pour 1981 ;

— demande d'une rédaction plus explicite du règlement financier, de la suppression de certaines ambiguïtés que recèle l'article 203 du Traité C.E.E. ;

— recherche d'un meilleur fonctionnement de la concertation budgétaire entre le Conseil et l'Assemblée.

Ce dernier point paraît essentiel à votre Rapporteur. Il ne serait pas concevable que la Communauté perde chaque année plusieurs mois à tenter de résoudre des conflits institutionnels nés de divergences en matière d'interprétation et d'application du droit budgétaire.

(1) Le texte intégral des conclusions figure dans la deuxième partie du rapport (chapitre I-B). Rapporteur : M. Georges Spénale.

Il y va à la fois de la crédibilité et de l'efficacité de l'Europe communautaire.

Il y va aussi de son autonomie financière, car les Etats membres ne se décideront certainement pas à relever le plafond de la T.V.A. tant qu'ils n'auront pas l'assurance que les règles de la procédure budgétaire, enfin précisées et clarifiées, sont de nature à empêcher un gonflement imprévisible des dépenses.

B. — *L'ÉPUISEMENT PROGRESSIF DES RESSOURCES PROPRES*

Si les finances communautaires sont censées connaître leur régime définitif depuis 1975, force est de constater qu'elles n'ont pas encore atteint leur « régime de croisière ». En matière de répartition du pouvoir budgétaire l'équilibre est précaire et engendre des litiges ainsi qu'il a été rappelé plus haut. La situation n'est pas meilleure en matière de ressources. Le compromis réalisé en 1970 s'est établi à un niveau trop bas pour garantir durablement l'autonomie financière d'une Communauté qui doit impérativement être dotée de nouveaux moyens financiers pour se développer et même tout simplement pour survivre.

1. **Le plafond de 1 % de la T.V.A. sera bientôt atteint.**

On sait que le budget communautaire est financé par des ressources propres aux Communautés qui sont :

- les prélèvements agricoles et la cotisation sur le sucre ;
- le produit des droits de douane ;
- le produit de la T.V.A. communautaire dans la limite de 1 % de l'assiette harmonisée.

Le produit des prélèvements agricoles est variable, celui provenant des droits de douane tend à décroître. A peu près la moitié des ressources propres proviennent des recettes de la T.V.A.

Or ainsi qu'il ressort du tableau ci-après le plafond de 1 % de la T.V.A. est progressivement atteint et la marge disponible de ressources diminue comme une « peau de chagrin » ;

	1980	1981
Taux de T.V.A. (en pourcentage)	0,73	0,89
Marge disponible de ressources au titre de la T.V.A. (en millions d'Ecu) (1)	2.654	1.265

(1) 1 Ecu = 6 F.

Le Conseil s'efforce donc pour 1981 d'éviter un budget supplémentaire — l'incidence brute des récentes décisions sur les prix agricoles a été évaluée à 343 millions d'Ecu — et il s'est engagé pour 1982 à limiter l'accroissement des dépenses du F.F.O.G.A. afin qu'il ne dépasse pas le taux d'augmentation des ressources propres de la Communauté.

Cette prévision paraît fondée sur des hypothèses passablement optimistes. Il semble que, sauf à prendre des mesures drastiques d'économie, le plafond de 1 % de T.V.A. devrait être atteint dans le courant du prochain exercice budgétaire.

2. La Commission n'a toujours pas formellement présenté de propositions tendant à augmenter les ressources propres.

Considérant que la création de nouvelles ressources propres est liée, quant au fond comme dans le temps, à l'exécution du mandat dit « du 30 mai » la Commission s'est abstenue à ce jour de formuler des propositions.

Après de longs débats l'Assemblée a, pour sa part, adopté une attitude plus dynamique. Elle a estimé, au cours de sa session d'avril sur le rapport de M. Spinelli (Com. It.) que si « la modification du plafond des ressources propres est subordonnée à une restructuration plus rationnelle et plus économique du budget communautaire » il faudrait néanmoins recourir rapidement à de nouvelles ressources propres pour éviter le retour au système des contributions nationales. A cette occasion des innovations audacieuses devraient être apportées par rapport au système actuel.

Pour ce qui est de la nature même du système des ressources propres, l'Assemblée propose d'en faire un instrument destiné à transférer des richesses de certains Etats membres vers les autres. Ainsi est-il proposé, après avoir supprimé le plafond de la T.V.A. communautaire, d'introduire un mécanisme modulant les versements des Etats membres en fonction de leur « richesse », mesurée par un

ensemble de critères (produit intérieur brut et population). On peut se demander si cette conception ne recouvre pas en fait la volonté de certains Etats membres d'accroître les avantages qu'ils tirent du budget. Votre Rapporteur considère pour sa part que le budget communautaire doit demeurer avant tout l'expression de politiques communes visant au renforcement de la cohésion communautaire.

Quant aux procédures de modification du plafond des ressources existantes ou de création de nouvelles ressources propres, il est proposé un mécanisme nouveau, exclusivement communautaire et n'imposant plus une décision unanime du Conseil. Sur proposition de la Commission et après avis conforme du Conseil statuant à la majorité qualifiée, l'Assemblée pourrait modifier les ressources propres existantes ou établir de nouvelles ressources (1). Si une telle formule présente le réel avantage de la souplesse, elle recèle cependant un double inconvénient qui ne peut être négligé : celui de ne plus garantir les droits souverains de chacun des Etats membres dans une matière très sensible politiquement ; celui de priver les Parlements nationaux du pouvoir de ratifier la création de recettes communautaires, droit qui résulte actuellement de l'article 201 du Traité de Rome.

3. L'opposition des Etats membres à la création de nouvelles ressources propres subsiste.

Au cours de la période sous revue, la France et la R.F.A. ont réitéré leur hostilité à tout dépassement du taux de 1 % de la T.V.A. Le Gouvernement français a insisté sur le fait que cette attitude ne devait pas être interprétée comme une tendance à bloquer l'évolution de la Communauté et à limiter son action aux domaines traditionnels. Elle illustre plutôt à ses yeux la réalité actuelle de la construction européenne et constitue une protection contre l'illusion qu'une croissance aveugle des dépenses communautaires peut remplacer ou être à l'origine de progrès réels dans la définition de politiques communes utiles à tous les Etats membres.

Votre Rapporteur ne partage pas cette approche et rejoint l'opinion exprimée par le Président de la Commission devant le Parlement européen (2) : « Je ne peux accepter que l'on érige en dogme absolu le plafonnement actuel des ressources budgétaires.

« Il s'agit là d'une querelle théologique qui procède d'une conception étroite et j'ai le courage de le dire erronée... On ne saurait prétendre que l'Europe peut se faire à prix fixe, à « 1 % »... »

(1) A la majorité des membres qui la composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

(2) Séance du 11 février 1981.

Votre Rapporteur insiste sur l'idée que les recettes communautaires ne doivent pas être considérées comme une fiscalité supplémentaire mais avant tout comme une façon différente de gérer certaines ressources pour plus de solidarité, de cohérence et de convergence au moyen d'un budget commun. Il est d'ailleurs aisé de réfuter l'affirmation selon laquelle la fiscalité communautaire serait un élément important de l'aggravation de la fiscalité nationale : entre 1979 et 1980, les budgets nationaux ont progressé de 75 milliards d'Ecu ; le prélèvement communautaire sur la T.V.A. de 217 millions d'Ecu. C'est dire qu'en moyenne, pour une aggravation de la pression fiscale de 100 unités monétaires, l'Etat reçoit 99,71 de plus, la Communauté 0,29.

Nous devons donc reprendre très vite, où nous l'avons laissé en 1970, le problème des ressources propres et de l'autonomie financière des Communautés.

C. — *LES PREMIERS VERSEMENTS AU TITRE DE LA COMPENSATION FINANCIÈRE AU ROYAUME-UNI*

En dépit des réserves exprimées par l'Assemblée des Communautés européennes sur l'accord réalisé le 30 mai en matière de participation du Royaume-Uni au budget, les premiers versements à ce partenaire ont été effectués sur la base de deux règlements adoptés par le Conseil le 27 octobre 1980.

Les décisions qui doivent apporter une solution provisoire et pragmatique au problème de la « contribution nette » de la Grande-Bretagne consistent à effectuer à cet Etat membre pendant deux ans des remboursements par l'adaptation du mécanisme financier de 1976 et par l'institution de mesures supplémentaires en vue de réduire certaines disparités régionales. Ces mesures comportent des subventions à des programmes spéciaux portant essentiellement sur des infrastructures socio-économiques telles que l'approvisionnement en énergie, les transports et les communications ainsi que les sites industriels. Sur deux ans, la compensation doit s'élever à 2.585 millions d'U.C.E., réduisant ainsi des deux tiers la « contribution nette » du Royaume-Uni au budget communautaire.

Les premières décisions de mise en œuvre des mesures spéciales en faveur du Royaume-Uni ont été prises par la Commission au mois de décembre : les deux opérations comportent une contribution de 316,2 millions d'U.C.E. à des programmes de travaux publics au pays de Galles et dans le Nord-ouest de l'Angleterre (1).

(1) Décisions de la Commission du 31 décembre 1980 et du 26 janvier 1981, J.O. C.E. L. 44 du 17 février 1981 et L. 57 du 4 mars 1981.

De nouveaux financements ont été décidés au mois de mars 1981, à hauteur de 564,4 millions d'U.C.E., pour des programmes spéciaux d'investissements en infrastructures dans cinq régions du Royaume-Uni (Nord, Ecosse, Sud-Ouest, Yorkshire et Humberside, Irlande du Nord).

Conformément aux règles fixées en octobre 1980, le Gouvernement britannique a soumis ces programmes spéciaux à la Commission. Celle-ci a choisi les sous-programmes ou catégories d'investissement qui contribuent le plus au développement de ces régions du Royaume-Uni et qui renforceront le plus leurs liens avec l'ensemble de la Communauté.

A ce jour, au titre du budget pour 1980 880,6 millions d'U.C.E. ont été engagés sur le total de 1.175 millions d'U.C.E. décidé dans le cadre de l'accord du 30 mai. Les versements au titre du budget de 1981 s'élèveront à 1.410 millions d'U.C.E.

Quant au second volet de l'accord du 30 mai, à savoir le mandat donné à la Commission de trouver pour 1982 et au-delà une solution permettant d'éviter que des situations inacceptables ne se présentent à nouveau pour un quelconque des Etats membres, il va désormais absorber l'essentiel de l'activité des institutions communautaires avec la présentation, prévue pour le mois de juin, du rapport de la Commission, puis sa discussion au sein de l'Assemblée et du Conseil.

D. — LA RESTRUCTURATION DU BUDGET COMMUNAUTAIRE

Ainsi qu'il était prévisible le dossier de la « restructuration du budget communautaire » n'a pas connu de développement spectaculaire au cours de la période sous revue.

Un fait cependant mérite d'être souligné car il est révélateur : le Conseil a rejeté l'idée d'une anticipation de la réforme de la politique agricole commune. Ce refus peut sembler d'assez mauvais augure pour la suite de négociations dont certains estiment qu'elles pourraient bien ne conduire qu'à un modeste replâtrage au lieu d'amorcer la profonde réforme demandée par le Royaume-Uni.

1. Le Conseil n'a pas accepté une réforme anticipée de la P.A.C.

Craignant que la réforme d'ensemble des politiques communes ne soit finalement différée la Commission, présidée par M. Thorn, a préconisé une anticipation de la révision de la politique agricole

commune à l'occasion de la fixation des prix pour la campagne 1981/1982. Afin de maintenir les dépenses agricoles dans des proportions raisonnables elle proposait d'étendre le principe de la coresponsabilité des producteurs qui viendrait ainsi compléter les trois piliers du Marché commun agricole que sont l'unité des prix, la préférence communautaire et la solidarité financière. Le Conseil n'a pas accepté une modification aussi fondamentale des règles qui régissent l'Europe verte. La solution du problème d'une maîtrise des dépenses agricoles a donc été reportée en sorte que le Conseil aura à se prononcer sur un ensemble de mesures à la fois agricoles, structurelles et budgétaires. Sa tâche n'en sera pas facilitée, et ce d'autant plus que des divergences profondes continuent d'exister entre les Etats membres quant au rôle même du budget communautaire. Deux thèses principales sont en présence : celle du « budget-instrument de convergence économique » et celle du « budget-expression de politiques communes ».

Le Royaume-Uni principal défenseur de la première de ces thèses attend des versements croissants de la Communauté pour que cesse sa situation de « contributeur net » au budget communautaire. A l'opposé, la France est attachée à la définition de politiques communes, politiques qui ne doivent d'ailleurs pas nécessairement se traduire par des charges budgétaires importantes comme en témoigne la politique commerciale commune. Quant à la R.F.A., elle a souligné tout récemment l'importance qu'elle attachait à un plafonnement de sa contribution nette au budget communautaire, à l'instar de la décision prise en faveur du Royaume-Uni en 1980 (1). Une telle requête n'est évidemment pas de nature à simplifier la solution du problème agro-budgétaire dans une Communauté où les « banquiers » sont de moins en moins nombreux et les « emprunteurs » toujours plus exigeants.

2. La Commission se trouve placée devant des arbitrages très délicats.

Le mandat dit du 30 mai définit un objectif et en esquisse les moyens. *L'objectif* est d'éviter que ne se produisent à nouveau des déséquilibres inacceptables dans la contribution apparente de tel ou tel Etat membre au budget communautaire. *Le moyen* consistera à apporter des modifications structurelles aux dépenses communautaires, en développant les politiques communes sans mettre en question ni la responsabilité financière devant ces politiques qui sont financées par des ressources propres ni les principes de base de la politique agricole commune.

(1) Déclaration du Chancelier fédéral devant le Bundestag, le 2 avril 1981.

La question principale dont ait débattu la Commission au cours de la période sous revue est celle de savoir si ses propositions doivent avoir une orientation essentiellement budgétaire et comptable ou si, au contraire, elles doivent être centrées sur la révision des politiques communes.

Il semble que la Commission se soit prononcée en faveur de la seconde de ces thèses. Dans la présentation de son programme devant l'Assemblée, le 11 février 1981, M. Thorn avait d'ailleurs donné un aperçu de cette nouvelle politique financière : la Communauté devra se concentrer à l'avenir sur des priorités bien déterminées ; son action dans certains secteurs devra être réduite, voire abandonnée pour faire face aux vrais problèmes. L'action « coup de poing » devra dominer et non plus la « politique de l'arrosoir ». La sélectivité devra être la règle.

Il est probable cependant que la réforme de la politique agricole commune et la révision des autres politiques communes, à supposer qu'elles interviennent à bref délai, ne produiront d'effet que de manière progressive. Une situation « inacceptable » pour le Royaume-Uni risque donc d'apparaître à nouveau dès le budget de 1982. Dans cette perspective un document préparatoire émanant de la Commission donne un éventail de solutions budgétaires envisageables (1) :

— *Fixation de plafonds pour les « contributions nettes » des Etats membres et pour les « soldes positifs » des pays dont le produit intérieur brut par tête d'habitant est supérieur à la moyenne communautaire.* C'est la solution préconisée par le Chancelier Schmidt. En pratique, seuls les pays dont le produit intérieur par habitant est sensiblement inférieur à la moyenne communautaire — *Italie, Irlande, Grèce* — pourraient bénéficier de transferts budgétaires importants ; il est toutefois évident que le plafonnement de « contributions nettes » des autres pays limite aussi, indirectement les « soldes positifs » des pays bénéficiaires.

— *Plafonnement des actifs nets que chaque pays peut obtenir du F.E.O.G.A.* Ce mécanisme ressemble au précédent, mais il serait limité aux dépenses de la politique agricole commune, sans plafonner les avantages que certains Etats membres peuvent obtenir de la politique régionale, de la politique sociale, etc. Il serait, ainsi, plus facile de développer les différentes politiques communes.

— *Renationalisation d'une partie des dépenses de la politique agricole commune.* Cette formule permettrait de dégager des ressources considérables pour les autres politiques communes, tout en réduisant les « contributions nettes » des Etats membres qui, comme le Royaume-Uni, tirent des avantages moindres de la P.A.C. Il est

(1) Cité par le Bulletin de l'Agence Europe n° 3120 du 15 avril 1981.

évident que les dépenses agricoles « renationalisées » devraient quand même être contrôlées au niveau communautaire, afin d'éviter des distorsions de concurrence.

— *Prolongement du mécanisme actuel des « compensations » en javeur du Royaume-Uni.* Ce mécanisme, on le sait, ne couvre que les exercices budgétaires 1980 et 1981, avec une possibilité de prolongement en 1982. Il serait décidé, dans cette formule, de proroger ce mécanisme jusqu'à l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, afin de situer la révision d'ensemble des dépenses et des politiques communautaires dans le contexte de la Communauté élargie.

Ces quatre formules se situent toutes *dans le cadre des recettes actuelles de la C.E.E., c'est-à-dire du maintien du plafond représenté par le 1 % de la T.V.A.*

Votre Rapporteur ne saurait trop souligner les dangers inhérents à une renationalisation, même très partielle, des dépenses de la politique agricole commune.

3. L'Assemblée souhaite être associée à l'effort collectif de réflexion sur la restructuration du budget.

Sans attendre d'être saisie du rapport de la Commission, l'Assemblée entend participer à l'effort de réflexion engagé sur l'avenir des Communautés.

La commission économique et monétaire a décidé à la mi-avril d'établir un rapport sur le mandat du 30 mai. Cette initiative traduit les craintes des membres de la commission parlementaire que ce mandat ne connaisse une « issue restreinte et sans rapport avec la gravité de la crise européenne ». M. Jacques Delors, alors président de la commission compétente, avait, pour sa part, défini quatre orientations pour l'avenir qui forment un ensemble tout à fait équilibré :

— une évaluation rigoureuse des politiques actuelles (agricole, régionale, sociale) et leur réforme en fonction d'une relance de la Communauté ;

— l'élargissement de la coopération européenne à des domaines vitaux tels que l'industrie, la recherche et l'énergie ;

— l'accroissement des ressources propres de la Communauté, dans la stricte mesure des nécessités liées aux politiques communes à développer en matière industrielle et énergétique ;

— une politique économique extérieure qui assure l'autonomie de la Communauté et lui permette de contribuer, de manière positive, à la création d'un ordre économique mondial plus juste et plus efficace.

CHAPITRE IV

LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

A. — LA DÉTÉRIORATION DU CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

La situation économique et sociale de la Communauté s'est à nouveau dégradée au cours des derniers mois écoulés.

En fonction des données disponibles en mars 1981, il est en effet possible de dresser les tableaux statistiques suivants :

	1979	1980	1981	1979	1980	1981
	P.I.B. en volume, variation en pourcentage			Indice implicite de la consommation privée, variation en pourcentage		
Danemark	3,5	— 0,9	— 0,1	9,5	11,0	9,0
Allemagne	4,6	2,0	— 0,7	3,9	5,4	4,5
Grèce	3,8	1,4	2,4	17,7	24,5	21,5
France	3,2	1,8	0,5	10,5	13,5	11,8
Irlande	1,9	0,8	1,8	12,2	18,2	16,0
Italie	5,0	3,8	— 0,8	14,9	21,2	18,7
Pays-Bas	2,2	0,2	— 0,6	4,6	6,5	6,3
Belgique	2,4	1,2	— 0,7	3,5	6,3	6,2
Luxembourg	3,6	0,4	— 1,0	5,8	6,3	6,3
Royaume-Uni	1,3	— 2,0	— 2,0	12,2	16,1	11,0
Communauté européenne	3,5	1,3	— 0,6	8,9	12,1	10,4

	1979	1980	1981	1979	1980	1981
	Taux de chômage en pourcentage de la population active civile			Balance des paiements courants en pourcentage du P.I.B.		
Danemark	5,3	6,2	7,6	— 4,6	— 4,1	— 3,7
Allemagne	3,4	3,4	4,4	— 0,7	— 1,7	— 1,6
Grèce	(2,2)	(2,1)	(2,3)	— 2,9	— 2,6	— 2,9
France	6,1	6,5	7,5	+ 0,1	— 1,3	— 1,8
Irlande	7,9	8,9	10,9	— 10,1	— 8,3	— 11,4
Italie	7,6	8,0	8,2	+ 1,6	— 2,6	— 1,4
Pays-Bas	4,2	5,0	6,8	— 1,4	— 1,5	— 0,9
Belgique	8,6	9,3	10,7	— 2,9	— 5,6	— 6,6
Luxembourg	0,7	0,7	0,3	+ 28,7	+ 20,8	+ 18,0
Royaume-Uni	5,4	6,9	9,8	— 0,9	+ 1,0	+ 0,3
Communauté européenne ..	5,5	6,1	7,4	— 0,5	— 1,5	— 1,6

Source : Commission des Communautés européennes.

L'interprétation de ces tableaux permet d'esquisser l'analyse suivante :

— *Une inflation momentanément relancée.*

L'impact du second choc pétrolier s'est traduit par un net décrochage des taux d'inflation (de 8,9 % en moyenne pour 1980 à 12,1 % en moyenne pour 1981). Malgré sa quasi-indépendance énergétique, la Grande-Bretagne n'a pas échappé à ce mouvement général de hausse des prix. Les prévisions pour 1981 laissent en revanche à penser que les Etats membres seront en mesure de briser cette tendance inquiétante.

— *Vers une croissance zéro.*

Pour briser cette tendance les Etats membres ont mis en œuvre des politiques anti-inflationnistes classiques qui se sont traduites par une baisse de l'activité, donc du taux de croissance. La faible croissance enregistrée dans les autres parties du monde n'a pas permis au commerce extérieur de relayer une demande d'investissement peu soutenue et une consommation atone. Pour la première fois de son histoire, la Communauté économique européenne risque d'enregistrer une croissance négative en 1981 (— 0,6%).

— *Des taux de chômage alarmants.*

Pour la première fois également depuis la Deuxième Guerre mondiale, trois pays connaissent ou vont connaître un taux de chômage approchant ou dépassant 10 % de la population active : le

Royaume-Uni, la Belgique, l'Irlande. En moyenne le taux de chômage a dépassé 6 % en 1980 et risque de dépasser nettement la barre des 7 % en 1981.

— *Une dégradation notable des balances des paiements.*

Pour 1980, le déficit des paiements courants de la Communauté, exprimé en pourcentage du produit intérieur brut, est le plus important qui ait jamais été enregistré. Certes, à l'inverse de ce qui s'était passé en 1979, le rapport entre le volume des exportations et celui des importations s'est quelque peu amélioré ; mais cette amélioration a été plus que compensée par une détérioration des termes de l'échange.

L'esquisse ainsi tentée de la situation économique de la C.E.E. tire plus vers le « gris » que vers le « rose ». Des records historiques, peu enviables, ont été atteints en matière de chômage, de stagnation de l'activité, de déficit des comptes extérieurs. Il convient cependant de noter que les déficits budgétaires et la progression de la masse monétaire ont pu être contenus dans des limites raisonnables. Cette sagesse monétaire explique certaines prévisions optimistes en matière d'inflation pour 1981, mais aussi sa contrepartie en termes réels au niveau du taux de croissance et du taux de sous-emploi.

B. — *LE FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME MONÉTAIRE EUROPÉEN*

Dans la période sous revue, quatre éléments ont caractérisé le fonctionnement du S.M.E.

1. Le report du passage à la seconde phase du S.M.E.

Confirmant les craintes exprimées par la Délégation dans son précédent rapport, les autorités communautaires n'ont pas été en mesure de passer à la phase 2 du système (institutionnalisation du F.E.C.O.M., généralisation du rôle de l'Ecu).

2. La spéculation sur le deutsche Mark.

De novembre 1980 à février 1981, le deutsche Mark a atteint son cours plancher en raison de quatre phénomènes liés : les taux d'intérêt très élevés sur le marché américain, la reconstitution d'avoirs en dollars, les taux d'intérêt faibles pratiqués en R.F.A., les inquiétudes sur la bonne santé de l'économie allemande à moyen terme. La cause majeure était cependant la quantité des balances en deutsche-Mark, traduisant la bonne santé antérieure de cette monnaie, les

porteurs de dollars s'étant couverts pendant une assez longue période dans la monnaie la plus forte c'est-à-dire le deutsche Mark. Le retour vers le dollar à partir des réserves en deutsche Mark a ainsi pu apparaître un moment comme une attaque contre cette monnaie. Cette spéculation a, pour une très large part, cessé lorsque les autorités allemandes ont relevé brutalement leurs taux d'intérêt en février 1981 (de 10 % à 20 % en deux jours !).

3. La dévaluation de la lire italienne.

En mars 1981, le taux central de la lire italienne à l'intérieur du S.M.E. a été dévalué de 6 % (1). Il faut remarquer que cette décision a été prise par le Conseil de la C.E.E. (ministres des Finances), sur demande du gouvernement italien, après consultation du Comité monétaire et en accord avec la Commission européenne. Ces opérations n'ont duré qu'une journée. L'accord des autorités communautaires a été donné au regard des engagements de politique économique pris par le gouvernement italien (augmentation du taux de l'escompte, réduction du déficit des finances publiques).

4. La persistance de tensions au sein du système.

— Les différentiels de taux d'inflation restent très sensibles. La divergence entre Etats membres, en 1980, s'est accrue jusqu'à atteindre une ampleur double de la moyenne des années 70.

— Le franc belge reste durablement à son cours plancher.

— Pour l'année 1980, la livre sterling s'est appréciée de 15 % par rapport à l'Ecu, et le Yen de 24 %.

Ainsi le S.M.E. a-t-il relativement bien résisté à des pressions internes et externes assez fortes. Il a contribué à un certain rapprochement dans la conduite des politiques économiques. Mais, faute de convergences plus notables dans les performances économiques des Etats membres et en l'absence d'une politique mieux coordonnée vis-à-vis du dollar, il risque d'être soumis à des pressions de plus en plus vives.

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

Les activités financières de la Communauté se sont développées de manière remarquable quoique discrète depuis un peu plus de cinq ans. Plusieurs raisons expliquent cette évolution notable : l'impératif de convergence des économies dans la perspective d'une union

(1) Les nouveaux taux-pivot des principales monnaies sont les suivants : 1 Ecu = 5,99 F = 2,54 D.M. = 1.262,9 Lires = 0,54 Livres.

économique et monétaire ; la nécessité de financer des investissements, en particulier industriels, qui soient créateurs d'emplois ; l'opportunité de recycler les revenus provenant des excédents pétroliers, ou « pétro-dollars ».

De 1975 à 1979, les ressources d'emprunt collectées par la Banque européenne d'investissement, la C.E.C.A., Euratom et la C.E.E. ont plus que doublé, passant de 1,5 milliard d'Ecu (environ 9 milliards de francs) à 3,6 milliards d'Ecu (environ 21 milliards de francs). Contractés selon des mécanismes financiers distincts et avec des objectifs différents, ces emprunts ont pour effet principal de contribuer à la réduction des disparités régionales dans la Communauté et à la diminution de la dépendance énergétique de l'Europe.

Au cours de la période récente deux orientations nouvelles ont été définies :

— le volume des emprunts destinés au soutien des balances des paiements des Etats membres connaissant des difficultés du fait du renchérissement du prix des produits pétroliers a été porté à 6 milliards d'Ecu (1). Notre Délégation a approuvé ce renforcement de l'instrument créé en 1975 (2) ;

— la Commission a proposé de pérenniser et de dé plafonner le nouvel instrument communautaire d'emprunts et de prêts (N.I.C.), créé en 1978 pour financer les investissements dans le secteur de l'énergie, des infrastructures et de l'industrie.

Cette politique en pleine expansion pose cependant des problèmes délicats ayant trait au volume des emprunts, à la répartition géographique des prêts, au contrôle politique des opérations, enfin à la comptabilité des initiatives au niveau communautaire et national.

La question du *volume des emprunts* de la Communauté est liée à la perspective de l'épuisement des ressources propres. Il est en effet tentant de ne pas financer sur des ressources budgétaires certaines interventions de la Communauté afin de ne pas accroître dangereusement la « pression fiscale » européenne. Le Parlement européen, pour sa part, a estimé que les opérations d'emprunts et de prêts de la Communauté devaient atteindre rapidement un volume moyen annuel égal à 25 % du budget général, compte non tenu des opérations de la B.E.I. (3). Un tel pourcentage apparaît considérable, pour ne pas dire excessif.

(1) Règlement du Conseil du 16 mars 1981 aménageant le mécanisme des emprunts communautaires destinés au soutien des balances des paiements des Etats membres. J.O. C.E. n° 273 du 19 mars 1981.

(2) Voir les conclusions de la Délégation dans la deuxième partie du rapport (chapitre I.D.). Rapporteur : M. Joseph Raybaud.

(3) Résolution du 9 avril 1981.

La répartition géographique des prêts reflète dans une large mesure les objectifs assignés aux différents instruments financiers. L'Italie, le Royaume-Uni et l'Irlande sont les principaux bénéficiaires des opérations. Ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessous, la France qui, en moyenne, entre 1958 et 1980, avait obtenu 15,5 % des financements de la B.E.I. a vu sa part relative d'croître pour atteindre 9,5 % en 1980.

FINANCEMENTS ACCORDÉS DE 1958 A 1980
PAR LA B.E.I. DANS LA COMMUNAUTÉ

Localisation	1980		1973-1980		1958-1980	
	Montant (millions d'U.C.)	%	Montant (millions d'U.C.)	%	Montant (millions d'U.C.)	%
Belgique	153,2	5,2	318,6	2,6	385,8	2,6
Danemark	99,3	3,4	307,1	2,5	307,1	2,1
Allemagne	14,2	0,5	547,4	4,4	901,0	6,1
France	279,0	9,5	1.739,8	14,0	2.310,2	15,5
Irlande	376,0	12,7	1.076,9	8,7	1.076,9	7,2
Italie	1.290,3	43,7	4.752,7	38,2	6.165,0	41,4
Luxembourg	»	»	»	»	9,0	0,1
Pays-Bas	»	»	62,3	0,5	105,2	0,7
Royaume-Uni	688,0	23,3	3.421,3	27,5	3.421,3	23,0
Pays tiers (1)	50,8	1,7	200,8	1,6	200,8	1,3
Total (2)	2.950,8	100	12.426,9	100	14.882,3	100

(1) Prêts accordés pour des projets énergétiques en Autriche, en Norvège et en Tunisie mais intéressant directement la Communauté.

(2) Y compris les prêts accordés sur les ressources du nouvel instrument communautaire (1979 : 277 millions d'U.C., dont 105,3 millions au Royaume-Uni, 86,7 millions en Irlande et 85 millions en Italie ; 1980 : 197,6 millions d'U.C., dont 137,8 millions en Italie, 41,7 millions en Irlande et 18,2 millions au Danemark).

Il conviendrait que la réforme du Nouvel instrument communautaire (N.I.C.) soit l'occasion d'un élargissement des interventions en faveur des industries et des régions françaises.

Le contrôle politique des opérations d'emprunts et de prêts fait l'objet d'un différend ancien entre l'Assemblée et le Conseil. Il semble souhaitable que soit décidée une budgétisation de ces opérations, par la création au sein du budget général d'un budget en capital soumis à l'autorité budgétaire. Par ailleurs, la croissance constante de l'importance de la B.E.I. dans les activités financières de la Communauté et le fait que plus de la moitié des financements

communautaires à finalité structurelle sont gérés par la Banque rend nécessaire une intensification des contacts entre les institutions et la B.E.I. autant du point de vue de l'appréciation des résultats des financements que du point de vue de la coordination des objectifs politiques poursuivis.

Le problème de la compatibilité des politiques d'emprunt au plan national et communautaire a été posé récemment, à la suite de l'annonce du lancement sur le marché international des capitaux de « l'emprunt franco-allemand ». Alors que le Conseil est saisi d'une proposition de la Commission tendant à développer le N.I.C., les gouvernements français et allemand ont décidé, le 9 avril 1981, sans avoir consulté leurs partenaires, de lancer simultanément des emprunts d'un montant total équivalant à cinq milliards d'Ecu, moitié par la France, moitié par la R.F.A., destinés à promouvoir les investissements et à lutter contre le chômage (1). Cette initiative bilatérale a été critiquée de divers côtés (2). Votre Rapporteur estime qu'une action concertée des Dix aurait vraisemblablement eu un effet plus large et plus soutenu que cette démarche solitaire qui semble constituer une étape supplémentaire dans la voie d'une « Europe à deux vitesses ». Il est clair, en outre, que la décision prise par les autorités françaises et allemandes pourrait singulièrement compliquer le débat autour de la restructuration du budget communautaire.

En effet, l'attitude franco-allemande risque fort dans cette perspective d'être considérée comme une marque de désintérêt à l'égard du développement des moyens parabudgétaires de la Communauté pour assurer le financement des actions à finalité structurelle.

(1) Le Gouvernement français a suspendu, pour ce qui le concerne, le lancement de l'emprunt le 13 mai.

(2) Le Parlement européen a insisté pour que l'initiative bilatérale débouche sur le plan communautaire où elle trouvera sa pleine efficacité (résolution du 10 avril 1981).

CHAPITRE V

LE MARCHÉ COMMUN AGRICOLE

Dans l'attente d'une adaptation de la politique agricole commune, conformément au « mandat du 30 mai 1980 », le fonctionnement de l'Europe agricole a été caractérisé, au cours des récents mois, par un certain nombre de mesures concrètes qui répondent, pour l'essentiel, à l'attente du monde agricole inquiet de la détérioration sensible de son revenu.

Qu'il s'agisse de la fixation, dans les délais voulus, des prix agricoles communs de la campagne 1981-1982, de la nouvelle organisation du marché du sucre, de la politique des structures agricoles... on note que les institutions de la Communauté sont finalement parvenues à prendre les décisions essentielles qui commandaient la marche de la politique agricole commune, en laissant toutefois en suspens certaines affaires en instance (utilisation des hormones dans l'élevage).

Il n'en demeure pas moins qu'il ne s'agit là que d'un répit. De graves incertitudes continuent en effet de peser sur l'avenir de la politique agricole commune aussi longtemps que n'aura pas été réglé le problème fondamental du coût de cette politique et de son financement.

En application du difficile mandat qu'elle a reçu du Conseil, il appartient à la Commission de présenter ses propositions en vue d'apporter des modifications structurelles aux dépenses de la Communauté et notamment de certains aspects de la politique agricole commune. S'agissant d'une affaire techniquement complexe et politiquement délicate, on peut s'attendre à l'ouverture d'un vaste débat qui exigera à n'en pas douter de longs mois de négociation au sein des institutions communautaires. En attendant une décision, il est à craindre que les contraintes budgétaires continuent de peser tout particulièrement sur l'organisation et la gestion du Marché commun agricole comme sur le développement d'autres politiques.

A. — LA FIXATION DES PRIX AGRICOLES DE LA CAMPAGNE 1981-1982

Pour la première fois depuis de longues années, le Conseil des ministres de l'Agriculture est parvenu le 2 avril, soit dès le début de la campagne, à un accord global sur la fixation des prix agricoles, les mesures agri-monnaïres et les mesures connexes.

1. Les prix agricoles et les mesures connexes.

Le relèvement des prix communs exprimés en Ecu — 9,4 % en moyenne — est sensiblement supérieur à celui initialement proposé par la Commission (7,8 %). Il représente une augmentation variant de 6 à 11 % selon les produits.

Toutefois, compte tenu de l'aménagement monétaire consécutif à la dévaluation de la lire et la réappréciation de la livre qui a conduit à une revalorisation de l'Ecu de 2,53 %, la hausse moyenne des prix en France s'établit à 12,2 % (9,4 % 2,8 %) avec une hiérarchie plus favorable à l'élevage et aux produits méditerranéens : 13,8 % pour la viande porcine et les fruits et légumes, 12,8 % pour la viande bovine et le vin. Dans le secteur du lait (11,8 %), le Conseil n'a pas retenu le projet de super-taxe laitière qui aurait figé les structures de production en pleine évolution en France. Toutefois, le taux de la taxe de coresponsabilité passe de 2 à 2,5 % du prix indicatif, son application étant prévue dans les mêmes conditions que le prélèvement de base actuel.

Le Conseil n'a pas davantage retenu à ce stade des négociations, la proposition de la Commission visant à étendre à d'autres produits la participation des producteurs au financement de l'écoulement des excédents. Toutefois, il a approuvé le principe de la coresponsabilité dans le secteur des céréales tout en renvoyant l'application à la campagne 1982-1983. Pour la viande bovine, la grille communautaire de classement des carcasses sera appliquée aux achats à l'intervention à compter du 1^{er} juin 1981. La prime à la vache allaitante est maintenue à son niveau antérieur (20 Ecu), mais il est prévu de réduire le financement communautaire à 75 % pour la campagne 1982-1983.

2. Les mesures agri-monétaires.

L'accord du 2 avril se traduit également par un ajustement des Montants compensatoires monétaires (M.C.M.). Il consacre surtout une importante étape dans le démantèlement des M.C.M. positifs appliqués par la R.F.A. qui sont réduits de plus de moitié, passant de 9,8 % pour le lait et 8,8 % pour les autres produits à 3,2 % pour tous les produits. De leur côté, les M.C.M. du Benelux sont supprimés et les M.C.M. britanniques, fixés chaque semaine, sont ramenés en raison de la libre fluctuation de la livre sterling à 12,8 % (1).

3. L'incidence financière des mesures adoptées.

Les dépenses supplémentaires résultant de cet accord ont été évaluées par la Commission à 1.096 millions d'Ecu (2) sur douze mois, dont 343 millions pour l'année 1981.

Selon la Commission il est possible de financer ces mesures dans le cadre des crédits ouverts au F.E.O.G.A. au titre du budget de 1981. Le Conseil s'est engagé à limiter l'accroissement des dépenses du F.E.O.G.A. pour qu'il ne dépasse pas en 1982 le taux d'accroissement des ressources propres de la Communauté.



D'une façon générale, les décisions du Conseil relatives aux prix agricoles correspondent aux orientations souhaitées par la France et rappelées dans les conclusions présentées par M. Marcel Daunay au nom de votre Délégation (3).

On ne saurait toutefois perdre de vue que la hausse théorique des prix qui vient d'être arrêtée n'aura d'effet réel sur le revenu des agriculteurs que si la gestion des marchés, et spécialement le niveau des restitutions, permettent aux exploitants d'éviter le recours à des interventions dont les mécanismes sont de moins en moins protecteurs.

(1) Situation des montants compensatoires monétaires dans la C.E.E. Au cours de la semaine du 4 au 10 mai 1981, les montants compensatoires monétaires se situaient aux niveaux suivants :

- France, Irlande, Danemark, Benelux, Grèce : 0 % ;
- Italie : — 1 % ;
- R.F.A. : + 3,2 % pour le lait et la viande bovine, + 6,5 % pour les autres produits ;
- Grande-Bretagne : + 12,9 %.

(2) 1 Ecu = 6 F.

(3) Le texte des conclusions figure dans la deuxième partie du rapport (chapitre III.-D).

On ne saurait également passer sous silence que l'accord de la Grande-Bretagne sur le compromis du 2 avril n'a été rendu possible qu'au prix de nouvelles satisfactions données à ce pays : maintien de ses montants compensatoires positifs, maintien de l'aide à la consommation pour le beurre, obtention pour l'Irlande du Nord d'un train de mesures structurelles similaires à celles accordées à la République d'Irlande, application de restitutions à l'exportation sur le whisky, prime à l'abattage des bovins, régime d'importation du beurre de Nouvelle-Zélande, importation de viande bovine dans le cadre des accords du G.A.T.T.

On peut enfin se demander si le pari qui a été pris de limiter l'an prochain l'accroissement des dépenses agricoles au taux d'augmentation des ressources propres de la Communauté est bien réaliste.

La réponse est liée en effet à des facteurs exogènes à l'agriculture, qu'il s'agisse de l'évolution de ses coûts de production ou de l'évolution des prix agricoles sur le marché mondial.

Elle dépendra aussi des conclusions du difficile débat qui s'amorcera dans les prochains mois sur la révision de la P.A.C.

B. — LA RÉVISION DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

La Commission avait reçu mandat, lors des accords du 30 mai 1980 sur la réduction de la contribution britannique, de présenter, d'ici au 30 juin 1981, des propositions portant sur la restructuration du budget communautaire et notamment le réaménagement de la politique agricole commune.

Elle a soumis au Conseil des ministres des 8 et 9 décembre 1980 un premier document de réflexion « Un nouveau départ pour la politique agricole commune » qui ne doit pas être confondu avec les propositions sur la réforme de l'Europe verte qu'elle doit présenter avant le 30 juin. Ces réflexions constituent plutôt « le testament agricole » de la commission Jenkins, en particulier du commissaire Gundelach. Elles n'en préfigurent pas moins les propositions concrètes que présentera la commission Thorn, dont certaines se trouvent déjà incluses dans le projet relatif aux prix agricoles et aux mesures connexes pour 1981-1982.

Ces réflexions s'analysent pour l'essentiel d'une part comme un bilan jugé globalement positif qui conduit au maintien de l'acquis communautaire, d'autre part comme un examen des difficultés rencontrées qui suggèrent des aménagements de la P.A.C. et la recherche de nouvelles solutions.

1. Un bilan positif.

La Commission rappelle tout d'abord que les trois principes fondamentaux de la politique agricole commune : unicité des prix et des marchés, préférence communautaire, solidarité financière, ont permis l'insertion de l'agriculture dans un système économique reposant sur la liberté des échanges agricoles et industriels et que la remise en cause de ces principes affecterait cet équilibre.

Au cours des vingt dernières années, le développement spectaculaire de la production et du commerce intracommunautaire agricoles a entraîné une amélioration quantitative et qualitative de la consommation de produits alimentaires et assuré du même coup la sécurité d'approvisionnement aux consommateurs européens, une contribution à l'équilibre de la balance commerciale et à la politique d'aide alimentaire. Facteur d'accroissement de la productivité, il a permis la progression du revenu réel de l'agriculture de façon comparable à celle des autres activités économiques en préservant l'emploi de huit millions de personnes dans l'agriculture.

Ces avantages de la P.A.C. conduisent en définitive la Commission à souhaiter le maintien de l'essentiel de l'acquis communautaire.

2. Les difficultés rencontrées et les solutions préconisées.

a) *Les difficultés.*

Selon la Commission, les principales difficultés de fonctionnement auxquelles se heurte l'Europe verte se ramènent essentiellement à trois facteurs :

— l'inefficacité des mécanismes régulateurs qui ne permettent plus de maîtriser les accroissements de production dans certains secteurs et donc les coûts qu'ils engendrent ;

— le système de soutien des revenus par le biais des prix de marché qui renforce les inégalités entre les producteurs et entre les régions ;

— la charge trop lourde que fait peser ce système sur les finances publiques.

Tout en réfutant les critiques formulées sur le coût de la P.A.C., la Commission reconnaît le bien-fondé des critiques formulées sur la manière dont sont dépensés les crédits. Elle estime donc qu'une plus grande rigueur s'impose tout en soulignant que la réduction des

dépenses agricoles n'entraînera pas une meilleure distribution des avantages financiers pour les Etats membres.

b) *Les solutions préconisées.*

Compte tenu des contraintes ci-dessus énoncées, la Commission suggère de réviser la P.A.C. en suivant trois orientations :

— *L'aménagement des organisations communes de marché par l'introduction d'un nouveau principe : la « coresponsabilité des producteurs »* au-delà d'un certain volume de production, de façon permanente et durable. Il existerait ainsi deux niveaux de responsabilité financière : le premier où la responsabilité des finances publiques européennes serait totale, le second où elle serait partagée entre finances publiques et producteurs, selon des proportions à définir. L'application de ce principe serait modulée selon les produits sous des formes variées : taxes déjà existantes pour le lait et le sucre, réduction des aides directes ou des prix d'intervention, plafonnement des quantités aidées, disciplines de plantation.

— *Une nouvelle approche de la politique des échanges extérieurs de produits agricoles.* La Communauté continuera à honorer ses obligations en matière d'importations agricoles, mais les disciplines internes imposées aux producteurs devraient s'accompagner d'une surveillance plus stricte des importations de certains produits (aliments du bétail ou produits de substitution).

Quant aux exportations agricoles, la Commission considère qu'il faut doter la P.A.C. d'instruments semblables à ceux dont jouissent les grands pays exportateurs, notamment par la possibilité de conclure des accords à long terme et par la mise en œuvre par la Communauté d'une stratégie alimentaire mondiale.

— *Une réorientation de la politique socio-structurelle* est enfin considérée par la Commission comme un élément indispensable de la rénovation de la P.A.C. afin de remédier aux disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles. Il s'agit principalement d'intensifier les actions structurelles dans les régions de montagne et les zones défavorisées et de multiplier les programmes intégrés de développement régional.

C. — LA RÉGLEMENTATION DE L'UTILISATION DES HORMONES DANS L'ÉLEVAGE

Le 6 janvier 1981, la Commission a saisi le Conseil de deux propositions de règlement concernant d'une part les conditions de production et d'utilisation des substances hormonales et d'autre part les contrôles des animaux et des viandes. Ces textes constituent les mesures d'application de la première proposition de règlement du 3 novembre 1980 relative à l'utilisation des substances hormonales chez les animaux domestiques qui a fait l'objet de conclusions adoptées le 11 décembre dernier par la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes sur le rapport de M. Marcel Daunay (1).

Saisis de ce dossier, les 12 et 13 mai, les ministres de l'Agriculture des Dix se sont séparés sans avoir pris de décision formelle sur l'ensemble de ces dispositions. Tout au plus peut-on noter certain progrès dans la mesure où le principe d'un règlement par étapes semble désormais acquis alors qu'au départ on observait une opposition très nette entre les pays membres souhaitant qu'on admette l'utilisation de certaines substances hormonales (Belgique, Irlande, Royaume-Uni) et ceux qui, soutenus par la Commission, étaient favorables à une interdiction totale sauf cas thérapeutique.

Certaines conclusions ont été dégagées qui devront permettre la poursuite des travaux d'experts et la reprise des discussions par le Conseil. On notera pour l'essentiel un accord de principe :

— pour l'adoption des propositions de la Commission au sujet des médicaments vétérinaires et des normes en matière d'essais de ces médicaments ;

— sur l'opportunité d'interdire les stilbènes ainsi que les substances à effet thyrostatique étant entendu que cette interdiction ne serait qu'une étape vers un règlement plus complet.

La portée de cet accord partiel paraît, en définitive, bien limitée puisque les produits que l'on envisage d'interdire sont déjà prohibés dans la plupart des Etats membres. La Délégation française a refusé de s'engager sur l'adoption d'une directive partielle avant le 1^{er} juillet tant qu'il n'y aurait pas d'accord de portée générale.

(1) On trouvera le texte des conclusions dans la deuxième partie du rapport (chapitre III.B).

D. — LA NOUVELLE ORGANISATION DU MARCHÉ DU SUCRE

Dans l'ensemble des mesures définitivement adoptées par le Conseil, le 2 avril, figure le nouveau règlement d'organisation du marché du sucre qui s'appliquera pour une période de cinq ans à compter du 1^{er} juillet 1981.

Sans apporter de notables modifications au régime des quotas actuellement en vigueur, la nouvelle réglementation a surtout pour effet d'accentuer la participation financière des producteurs à la charge de résorption des excédents. L'analyse de cette nouvelle organisation ayant été faite dans notre précédent rapport d'information (1), on se bornera ici à noter les ultimes arbitrages du Conseil.

1. *Le régime des quotas* est maintenu pour cinq ans. Toutefois, contrairement aux propositions initiales de la Commission, une légère augmentation des quotas A et B a été décidée qui résulte pour l'essentiel de l'attribution d'un quota à la Grèce (290.000 tonnes), à l'octroi d'un quota A supplémentaire à l'Italie (+ 90.000 tonnes) et à une révision en hausse du quota B des pays du Benelux et du Royaume-Uni.

Le quota A de la France reste de loin le plus élevé (2.966.000 tonnes), y compris les quantités allouées aux départements d'outre-mer (466.000 tonnes). Un transfert des quotas (A + B) des D.O.M. vers la métropole est possible mais ne peut dépasser 30.000 tonnes.

Au total les quotas ainsi fixés s'élèvent à 11.757.000 tonnes de sucre blanc contre 11.648.000 tonnes dans le régime actuel alors que la Commission, dans la crainte d'un marché mondial excédentaire, avait jugé souhaitable de réduire la production des Dix (2).

(1) Cf. Rapport d'information n° 175 (1980-1981).

(2) Répartition des quotas par pays :

(En milliers de tonnes de sucre blanc.)

Pays membres	Quotas A		Quotas B	
Belgique - Luxembourg	680	(680)	146	(187)
Danemark	328	(328)	97	(90)
Allemagne	1.990	(1.990)	611	(547)
Grèce	290		29	
France (métropole)	2.550	(2.550)	759	(696)
France (D.O.M.)	466	(466)	47	(128)
Irlande	182	(182)	18	(50)
Italie	1.320	(1.250)	248	(358)
Pays-Bas	690	(690)	182	(190)
Royaume-Uni	1.040	(1.040)	104	(286)

Les chiffres entre parenthèses concernent les anciens quotas.

2. *La participation financière des producteurs s'exerce :*

— d'une part, sous la forme d'une cotisation à la production d'un montant de 2 % du prix d'intervention sur les quantités bénéficiant de garanties de prix : quotas A et B. L'introduction d'une cotisation sur le « sucre A » répond aux propositions de la France qui — ne jugeant pas souhaitable que les entreprises les plus compétitives, c'est-à-dire celles qui produisent le plus de « sucre B » soient les seules à supporter la charge financière de soutien du marché — a demandé que toute la production couverte par la réglementation communautaire soit taxée en cas d'excédents ;

— d'autre part, sous la forme d'une cotisation sur le « sucre B » d'un montant maximum de 30 % du prix d'intervention (ce qui donne une cotisation totale de 32 % sur le sucre B). Au cas où il existerait un solde de pertes financières non couvert par le produit de la cotisation, la cotisation sur le quota B serait révisée pour la campagne suivante d'un pourcentage supplémentaire pouvant aller jusqu'à 7,5 % du prix d'intervention.

3. Parmi les mesures diverses, on notera enfin que les aides nationales continuent d'être autorisées dans les départements français d'outre-mer et en Italie.

E. — *LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE
DES STRUCTURES AGRICOLES*

Dans le contexte de ses décisions d'ensemble du 2 avril 1981, le Conseil a également adopté une série de dispositions qui renforcent la politique de la Communauté dans le domaine des structures agricoles (1). Le programme quinquennal pour la modernisation des structures qui s'ajoute au plan élaboré en 1979 pour le développement agricole des régions méditerranéennes (3,8 milliards de francs pour cinq ans) devrait permettre de doubler le rythme des investissements.

Ces mesures comportent d'une part le renforcement des dispositions existantes, à savoir les directives socio-structurelles de 1972, d'autre part une série d'actions nouvelles en faveur de certaines zones défavorisées.

(1) Cf. Rapport d'information n° 271 (1979-1980) de M. Jean Cluzel.

1. Le renforcement des directives socio-structurelles.

— *La réforme de la directive n° 72-159 sur la modernisation des exploitations* vise à rendre accessible, à une proportion plus grande d'exploitations, les aides à la modernisation. A cette fin, les conditions de dépôt de candidatures et de mises en œuvre des plans de développement sont assouplies par l'abaissement du niveau de revenu de référence à 85 % du revenu comparable dans la même zone. Par ailleurs, les jeunes agriculteurs bénéficieront d'un délai plus long (neuf ans) pour présenter un plan de développement. Le coût prévu de cette mesure est évalué de 80 à 150 millions d'U.C.E., dont 40 % à charge du F.E.O.G.A.

— *La directive n° 72-160 sur la cessation de l'activité agricole* est également modifiée en vue d'inciter davantage les agriculteurs âgés de cinquante-cinq ans à soixante-cinq ans à quitter leur terre en la cédant à des exploitations en voie de modernisation ou en mettant simplement fin à leur entreprise. Dans ce but, le montant de l'indemnité de départ est porté de 900 à 2.000 U.C.E. pour un ménage.

— *Quant à la directive n° 72-161 sur la formation professionnelle*, son efficacité sera accrue par l'élargissement de l'octroi des aides aux cours de formation et de perfectionnement des cadres, aux groupements de producteurs, à la transformation et à la commercialisation des produits agricoles. La participation de la C.E.E. aux actions prévues est portée de 25 à 40 %. Le coût de ces mesures est estimé à 61 millions d'U.C.E.

2. Les actions nouvelles en faveur de certaines zones défavorisées.

Les nouvelles mesures répondent à deux objectifs principaux : le premier porte sur des programmes spécifiques de développement de certaines régions défavorisées (Italie, Irlande du Nord, ...). Dans ce cadre, les départements français d'outre-mer bénéficieront d'un important programme de 96,5 millions d'U.C.E., financé à 40 % par le F.E.O.G.A., en vue d'entreprendre des travaux d'irrigation et d'amélioration des sols, une diversification des productions et des actions de reboisement.

Le second vise, par des programmes de développement intégré, à aider, avec la participation d'autres organismes que le F.E.O.G.A., les secteurs en aval de l'agriculture (industrie alimentaire, artisanat, tourisme). En France, le département de la Lozère se voit doté, à ce titre, d'un programme de 15 millions d'U.C.E.

CHAPITRE VI

LA POLITIQUE DE LA PÊCHE

L'accord politique du 30 mai 1980 sur la réduction de la contribution britannique au budget européen comportait notamment l'engagement des Neuf d'adopter, au plus tard le 1^{er} janvier 1981, les mesures permettant l'entrée en vigueur d'une politique globale commune dans le secteur des pêches maritimes.

Depuis lors, si le Conseil a adopté quelques dispositions relatives aux mesures de conservation (maillage des filets, définition des périodes de pêche), il n'avait pu, à la date du 15 mars, en dépit de nombreuses réunions, aboutir à un accord sur les éléments essentiels d'une politique de la pêche.

Qu'il s'agisse de la définition des quotas (c'est-à-dire de la répartition des captures entre les Etats membres), de la question de l'accès dans la zone des 12 milles, de l'organisation du marché et de la politique des structures, de la conclusion d'accords de pêche avec certains pays tiers, les négociations restaient bloquées et les Neuf n'ont pu respecter leur engagement du 30 mai 1980.

Cette situation devait retenir l'attention du Conseil européen qui, le 24 mars 1981, à Maastricht « a exprimé sa préoccupation devant l'impossibilité d'arriver à un accord sur les problèmes de la pêche et invité le Conseil des ministres à se réunir prochainement pour résoudre ces problèmes ».

Cette ultime tentative devait se solder par un nouvel échec. Le 27 mars, en effet, les ministres de la Pêche des Dix adoptaient une déclaration dans laquelle ils réaffirmaient « leur volonté de prendre rapidement une décision définitive sur l'ensemble du dossier de la pêche au cours du printemps, après avoir constaté que certains progrès avaient pu être réalisés sur le plan politique mais qu'il était toutefois nécessaire, pour arriver à un accord, d'approfondir l'analyse technique de plusieurs éléments du dossier ».

La question de l'accès dans les 12 milles constitue désormais le point crucial des négociations. Il commande tous les autres dans la mesure où la délégation britannique fait du règlement de ce point la condition d'un accord sur l'ensemble.

a) *Les données juridiques* du problème de l'accès dans les 12 milles sont les suivantes :

— l'article 2 du règlement 2141/70 pose clairement le principe de l'égalité d'accès jusqu'au rivage pour tous les pêcheurs de la Communauté, dans les eaux relevant de la souveraineté de tous les Etats membres ;

— les articles 100 à 103 du Traité d'adhésion de la Grande-Bretagne renouvent ce principe tout en lui apportant un certain nombre de dérogations jusqu'au 31 décembre 1982. D'une part, l'article 100 prévoit que l'exercice de la pêche peut être limité, dans les eaux situées en deçà de 6 milles, aux seuls navires dont l'activité de pêche s'exerçait traditionnellement dans ces eaux. D'autre part, l'article 101 porte la limite de 6 à 12 milles pour certaines zones limitativement énumérées. Enfin, l'article 103 prévoit que le Conseil, sur proposition de la Commission, examine les dispositions qui pourraient suivre les dérogations en vigueur jusqu'au 31 décembre 1982.

Il ressort de ces données que, sauf décision contraire du Conseil, le régime dérogatoire disparaît le 31 décembre 1982. A compter de cette date, c'est le régime de l'égalité d'accès jusqu'au rivage qui s'applique.

b) *La position britannique.*

Face à cette position juridique très solide la délégation britannique demande :

— le renouvellement de la dérogation au principe de l'égalité d'accès pour une durée, en fait, indéfinie ;

— la reconnaissance d'une zone exclusive importante dans la limite des 12 milles (ensemble de la côte est de l'Ecosse, côte ouest de l'Ecosse, mer d'Irlande, côte est de l'Angleterre). Nos droits de pêche traditionnels dans ces zones ne seraient alors que très partiellement respectés ;

— l'établissement de « plans de pêche » dans l'environnement de la mer d'Irlande et d'une zone de 50 milles environ au Nord de l'Ecosse. Ces plans de pêche consistant à établir des restrictions à l'accès des régions en cause des bateaux originaires d'autres pays. La Délégation britannique demande à cet effet que l'accès soit limité aux bateaux de moins de 24 mètres, ce qui aurait pour effet d'éliminer la plupart des navires français.

c) *La position française.*

Les demandes britanniques, si elles étaient acceptées, auraient notamment pour effet de déséquilibrer l'exploitation de nos princi-

paux ports de Bretagne et de la Manche, dont les activités de pêche traditionnelle sont importantes au large des côtes britanniques.

Soucieuse de parvenir à un compromis équitable, la France ne pouvait évidemment accepter ni une solution ayant un caractère de dérogation permanente au principe fondamental de l'égalité des conditions d'accès et d'exploitation dans les eaux communautaires, ni une solution qui conduirait à une restriction des droits de pêche actuellement exercés par les navires français. Un accord sur la politique communautaire de la pêche ne peut en effet être élaboré en contradiction avec les principes du Traité et aboutir à une diminution de la liberté d'accès par rapport à la situation actuelle.

*
**

Faute de voir leurs exigences acceptées par leurs partenaires et soucieux de ne se priver d'aucun moyen de pression pour aboutir à un règlement d'ensemble qui leur soit favorable, les Britanniques ont continué à bloquer le volet externe de la négociation concernant en particulier la signature des accords entre la C.E.E. d'une part, le Canada et les îles Féroé d'autre part.

L'accès des pêcheurs continentaux aux zones de pêche britanniques restait donc, encore à la fin du mois de mars, le problème clé conditionnant toute solution d'ensemble aussi bien pour l'organisation interne de la pêche que pour les accords avec les pays tiers.

Le gouvernement allemand s'est, une fois de plus, vivement élevé contre le refus britannique de conclure l'accord avec le Canada, ce qui porte un grave préjudice à la campagne habituelle de pêche de la flotte allemande de haute mer.

Dans les « conclusions » qu'elle avait adoptées le 13 novembre dernier sur le rapport de M. Marcel Daunay (1), la Délégation du Sénat avait souligné l'importance qui s'attachait à ce que la Communauté se dote rapidement d'une politique commune de la pêche, conformément aux engagements pris par le Conseil des Neuf le 30 mai 1980. Elle déplore vivement que l'intransigeance de la Grande-Bretagne n'ait toujours pas permis d'aboutir à une solution satisfaisante, susceptible de remédier aux graves difficultés que traverse le secteur de la pêche. Elle considère que cette situation porte gravement atteinte à la crédibilité de la Communauté.

(1) Cf. deuxième partie du rapport (chapitre III-A).

CHAPITRE VII

LE MARCHÉ INTÉRIEUR ET LA POLITIQUE INDUSTRIELLE

Dans ses deux précédents rapports, la Délégation avait mis l'accent sur l'impérieuse nécessité de promouvoir une coopération industrielle européenne qui couvre l'ensemble des secteurs et s'étende à tous les aspects de l'activité industrielle. Aucun progrès significatif n'a été enregistré à cet égard. La politique industrielle demeure essentiellement défensive et concentrée sur des secteurs en difficulté (sidérurgie, textiles, construction navale). La situation de l'industrie automobile européenne ne s'est pas améliorée et une réaction communautaire à l'offensive japonaise se fait toujours désirer, ce qui ne laisse pas d'inquiéter après la signature de l'accord temporaire d'autolimitation des ventes d'automobiles japonaises aux Etats-Unis qui risque de faire du marché européen la cible privilégiée des exportateurs nippons.

A. — LA LIBRE CIRCULATION DES PRODUITS

La libre circulation des produits constitue un des éléments fondamentaux de la création d'un marché « commun ». Elle implique à la fois une harmonisation tarifaire et la suppression des entraves techniques aux échanges. Cette seconde exigence apparaît plus délicate à satisfaire. Pour améliorer la situation actuelle, la Cour de Luxembourg (C.J.C.E.) a pris un arrêt, que l'on pourrait qualifier d'arrêt de principe, à partir duquel la Commission a dégagé un certain nombre d'orientations.

1. L'arrêt Cassis de Dijon de la C.J.C.E.

Dans son arrêt 120-78 (Cassis de Dijon), la Cour de justice donne une définition très générale des obstacles à la liberté des échanges qui sont évoqués dans l'article 30 du Traité de Rome sous l'appellation « toutes mesures d'effet équivalent » à des restrictions quantitatives à l'importation.

La Cour avait déjà donné une définition de ces mesures en précisant qu'il s'agissait de « toute réglementation nationale susceptible d'entraver, directement ou indirectement, actuellement ou po-

tentiellement, les échanges intracommunautaires » (arrêt du 11 juillet 1974 ; affaire 8-74 [Dassonville]).

Dans l'arrêt « Cassis de Dijon », elle précise et explicite la portée de cette définition, en ce qui concerne les réglementations techniques et commerciales : *tout produit légalement fabriqué et commercialisé dans un Etat membre doit être, en principe, admis sur le territoire de tout autre Etat membre.*

La Cour reconnaît également qu' « en l'absence d'une réglementation commune, les obstacles à la circulation intracommunautaire résultant de disparités des législations nationales relatives à la commercialisation d'un produit doivent être reconnues comme étant nécessaires pour satisfaire à des exigences impératives tenant, notamment, à l'efficacité des contrôles fiscaux, à la protection de la santé publique, à la loyauté des transactions commerciales et à la défense des consommateurs ».

Des dérogations à la liberté des échanges ne sont admises :

— que si elles sont *nécessaires*, c'est-à-dire appropriées et non excessives, pour satisfaire à des exigences impératives ;

— que si elles poursuivent un *but d'intérêt général* dont le caractère est si impératif qu'il justifie une dérogation à une règle fondamentale du Traité telle que la libre circulation des marchandises ;

— que si elles sont *essentielles* pour atteindre un tel but, c'est dire si elles constituent à la fois le moyen le plus adéquat et le moins entravant pour les échanges.

2. Les orientations de la Commission.

La Commission dégage essentiellement deux orientations de cette jurisprudence (1).

La première concerne son attitude face aux réglementations commerciales définies par un Etat membre et ayant pour objectif de fixer des conditions techniques ou qualitatives, qui, si elles ne sont pas respectées, entraînent l'interdiction de l'importation. La Commission entend faire respecter les critères très stricts définis par la Cour. Un Etat membre ne pourra donc en principe interdire la vente sur son territoire d'un produit légalement fabriqué et commercialisé dans un autre Etat membre, « même si ce produit est fabriqué selon des prescriptions techniques ou qualitatives différentes de celles imposées à ses propres produits ».

(1) In Communication de la Commission sur les suites de l'arrêt Cassis de Dijon, J.O. C.E. C 256/2, 3 octobre 1980.

La deuxième orientation concerne son attitude « lorsqu'il s'agira d'éliminer les entraves résultant de dispositions nationales admissibles au vu des critères énoncés par la Cour ». La Commission cherchera alors à harmoniser les législations nationales, mais en centrant son activité sur un certain nombre de secteurs jugés prioritaires et en favorisant une concertation préalable entre les Etats membres.

Cette jurisprudence et cette interprétation ont été diversement accueillies. Elles permettront certes de limiter le nombre des « normes C.E.E. », mais elles risquent principalement de conduire à un nivellement par le bas au lieu d'un nivellement par le haut des pratiques des Etats membres.

B. — LE SECTEUR AUTOMOBILE

Dans un précédent rapport semestriel, la Délégation avait analysé en détail la situation de l'industrie automobile dans la C.E.E. En six mois cependant la situation ne s'est pas améliorée et les réactions communautaires véritables continuent de se faire désirer.

1. L'offensive japonaise n'est pas enrayée.

Une part de marché croissante.

Les données statistiques les plus récentes confirment la part croissante du marché européen conquise par les producteurs nippons. Il est même possible d'affirmer que 1980 représente une *rupture* dans ce rythme d'accroissement. Le tableau suivant est suffisamment éloquent (% de voitures japonaises par rapport au total des immatriculations).

Pays	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Allemagne	1,7	1,9	2,4	3,7	5,6	10,3
France	1,5	2,7	2,6	1,8	2,2	2,9
Belgique + Luxembourg	16,5	18,0	19,3	17,8	17,7	25,2
Italie	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Royaume-Uni	9,0	9,4	10,6	10,9	10,8	12,3
Pays-Bas	15,6	16,8	19,8	18,8	19,5	26,6
Danemark	19,8	20,4	16,3	14,3	21,3	31,3
Irlande	11,1	14,2	21,5	26,0	28,0	30,5

Les données disponibles les plus récentes indiquent qu'en janvier 1981 les exportations japonaises vers la C.E.E. ont augmenté de 41,9 % par rapport à janvier 1980 (les exportations vers les Etats-Unis n'augmentant que de 4 %). Le seul chiffre est à la fois révélateur et inquiétant.

Le développement des accords bilatéraux.

Dans son précédent rapport, la Délégation avait attiré l'attention sur la « stratégie de l'araignée » déployée par le Japon (accords Alfa Roméo-Nissan, British Leyland-Honda, Seat Toyota ou Nissan). Cette stratégie s'est encore développée dans la période sous revue.

a) Construction d'une usine Datsun au Pays de Galles.

Le gouvernement britannique favoriserait la construction d'une telle usine (200.000 véhicules par an) en prenant en charge 22 % du coût de la construction de l'usine. La décision définitive serait prise en juin 1981.

b) Négociation d'un accord Volkswagen-Nissan.

Cet accord prévoit la construction d'une usine Volkswagen au Japon destinée à satisfaire le marché japonais, mais aussi à l'exportation dans tout le Sud-Est asiatique. La signature définitive est prévue pour le mois de juin.

Le maintien de mesures de protection disparates.

L'on sait que, dans le domaine des importations de véhicules automobiles en provenance du Japon, des arrangements nationaux existent : un contingent d'importation de quelque 2.000 véhicules par an en Italie, héritage du passé ; un arrangement d'industrie à l'industrie au Royaume-Uni qui limite les importations de véhicules japonais à 10-11 % du marché national ; un système basé sur la réciprocité de normes qui fixe la limite de la pénétration japonaise à environ 3 % du marché en France. Même en République fédérale d'Allemagne, il paraît exister certains arrangements de limitation que M. Lambsdorff aurait négociés lors de ses entretiens avec le gouvernement japonais, en automne dernier.

L'échec du sommet des producteurs d'automobiles de la C.E.E. et du Japon.

La réunion au sommet à Tokyo des constructeurs automobiles européens et japonais s'était soldée par un échec (novembre 1980). Une nouvelle rencontre organisée les 15 et 16 mai 1981 à Paris a débouché sur un constat de désaccord à propos de la modération des exportations japonaises en Europe, suite à l'accord d'autolimitation conclu entre les Etats-Unis et le Japon.

2. La stratégie communautaire reste à l'état d'esquisse.

La prise de position du Parlement européen.

Après un travail préparatoire de plusieurs mois, le Parlement européen a pris position le 13 janvier dernier sur une stratégie globale de la C.E.E. dans le secteur automobile. L'orientation générale consiste à refuser le protectionnisme, à la condition que le Japon accepte pour une période limitée une autolimitation volontaire de ses exportations, et à préconiser une politique européenne coordonnée de relance. Deux points (parmi les 34 que contient la résolution) semblent particulièrement topiques à cet égard. Le Parlement :

— invite la Commission à suivre avec une attention particulière les futurs développements concernant les rencontres entre les délégations des constructeurs européens et des constructeurs japonais, et à prévoir des mesures efficaces pour protéger le marché intérieur, dans le cadre notamment de ses contacts et de ses entretiens avec les autorités des pays tiers concernés, cela afin de développer et d'équilibrer les échanges, notamment en éliminant les entraves de caractère spécieux, d'établir un rapport de change équitable, en particulier vis-à-vis du yen, et d'atténuer les différences qui existent dans les conditions ayant une incidence sur les relations industrielles ;
invite également la Commission à négocier un accord d'autolimitation des exportations japonaises vers la Communauté, estime que si ces contacts et ces négociations n'aboutissaient pas aux résultats escomptés, la Communauté devrait alors adopter rapidement les mesures indispensables pour défendre son marché ;

— réclame, en vue de mettre fin au morcellement des industries de la Communauté, l'adoption de mesures destinées à encourager la coopération entre les entreprises, dans le cadre de programmes communs, en matière de recherche, d'expérimentation et de production mixte de pièces de voitures et de véhicules automobiles,

ainsi que d'autres formes de collaboration et d'entreprises communes, soit à l'intérieur de la Communauté, soit avec des sociétés de pays tiers ; estime que ces initiatives, qui contribuent à améliorer la production européenne, méritent d'être autorisées et appuyées ; est d'avis que les ententes peuvent présenter certains désavantages mais qu'il convient de les encourager clairement dans les cas appropriés (comme par exemple dans certains secteurs de l'industrie des pièces de rechange), lorsqu'elles permettent de réaliser des économies d'échelle substantielles et de rationaliser la production.

Une prise de conscience s'amorce au niveau de certains constructeurs.

Il n'est pas question, dans le cadre du présent rapport, de mentionner toutes les prises de position ou déclarations d'intention relatives au secteur automobile. Certaines, cependant, nous paraissent dignes de retenir l'attention.

Les Pays-Bas ne semblent plus désormais hostiles à une politique communautaire restrictive en face des exportations japonaises. L'Italie a été autorisée par la Commission à limiter ses importations de certains véhicules en provenance du Japon. La Belgique semble disposée à prendre des mesures de sauvegarde à l'égard des importations de voitures japonaises (dispositions rendant plus difficiles l'octroi des certificats d'importation). Les constructeurs automobiles de Grande-Bretagne (S.M.M.T.) et du Japon (J.A.M.A.) se seraient mis d'accord sur une diminution du taux de pénétration des véhicules japonais (de 11,9 % à 9 %). Les autorités françaises ont bloqué dans les postes de dédouanement plusieurs milliers de voitures japonaises. De même les constructeurs français ont remis en cause le fonctionnement de certaines de leurs usines situées dans des pays de la C.E.E., faute d'un accord sur le problème des importations nippones.

La délégation note cependant que ces initiatives restent par trop dispersées et ne concernent que le très court terme. Elle estime que ce dossier doit être traité d'urgence au plan des relations commerciales globales entre la C.E.E. et le Japon. C'est l'avenir de tout le secteur automobile de la Communauté qui en dépend.

L'échec récent du Sommet des producteurs d'automobiles de la C.E.E. et du Japon a encore souligné cette nécessité. M. Umberto Agnelli, porte-parole des constructeurs européens, a ainsi pu déclarer le 16 mai : « La parole est désormais aux autorités gouvernementales européennes. » Celles-ci ont en fait réagi avec une fermeté plus apparente que réelle. La Commission a certes été autorisée, le 19 mai, à négocier un accord d'autolimitation des exportations de

voitures japonaises vers la C.E.E., analogue à celui décidé à l'égard des Etats-Unis (1) mais il semble que la Communauté limite ses ambitions à une stabilisation des importations au niveau très élevé atteint au premier trimestre de 1981.

C. — LA POLITIQUE SIDÉRURGIQUE EUROPÉENNE

La célébration, le 18 avril 1981, du trentième anniversaire de la signature du Traité instituant la C.E.C.A. n'a pas été placée sous le signe de l'optimisme, au moins pour ce qui concerne l'industrie sidérurgique européenne. Celle-ci continue en effet de traverser une crise très sévère et qui n'a guère été atténuée par la mise en place, à compter du 1^{er} octobre 1980, du régime obligatoire des quotas de production (art. 58/C.E.C.A.).

La situation financière des entreprises n'a pas été rétablie et les prix européens demeurent de 15 à 20 % inférieurs à ceux pratiqués sur le marché intérieur des Etats-Unis et du Japon.

C'est dans ce contexte très peu favorable que les instances communautaires ont invité les producteurs européens à définir un programme volontaire de répartition de la production à compter du 1^{er} juillet 1981 dont l'élaboration est apparue très laborieuse. Elles ont par ailleurs marqué leur accord de principe avec une discipline renforcée en matière d'aides publiques qui doit encore être précisée.

Le maintien partiel du régime des quotas de production.

L'application de l'article 58 du Traité C.E.C.A. venant à expiration le 30 juin, les principaux producteurs européens réunis au sein de l'association Eurofer se sont efforcés de parvenir à un accord volontaire avant la fin du mois d'avril. Le 16 avril ils se sont entendus sur une autodiscipline, non seulement de la production mais encore des livraisons d'acier à mettre en œuvre pour tous les produits, à compter du 1^{er} juillet, ainsi que sur des relèvements de prix. Toutefois, la portée de cet accord a été limitée par le fait que certains producteurs n'acceptaient pas les quotas individuels de production qui leur seraient alloués ; en particulier le groupe allemand Kloeckner demande un supplément de quotas de plus d'un million de tonnes par an pour les larges bandes à chaud (coils). Estimant cette requête injustifiée et craignant que la persistance de

(1) Dans le cas américain les importations d'automobiles japonaises ne doivent pas dépasser en 1981 un plafond égal au niveau moyen atteint en 1979 et en 1980, ce qui implique un infléchissement par rapport au rythme actuel.

l'incertitude, quant au régime applicable après le 30 juin, n'entraîne une nouvelle détérioration des prix, la Commission a décidé le 13 mai de proposer le maintien pour une année au maximum du système obligatoire des quotas de production pour le secteur clé des larges bandes à chaud et des produits dérivés qui représente environ 40 % de la production d'acier de la C.E.E. Le Conseil a approuvé ce projet le 4 juin. Pour tous les autres produits, l'accord volontaire, communément appelé Eurofer 2, devrait donc, en principe, être appliqué, la Commission se contentant de fixer les taux d'abattement par le biais des programmes prévisionnels trimestriels et de vérifier que l'application de l'autolimitation de la production se fait en conformité avec les principes de l'Accord et avec les règles du Traité.

A la veille de la session du Conseil du 24 juin une incertitude demeurait cependant quant à la possibilité réelle de parvenir à un arrangement volontaire de limitation de la production pour ce qui concerne les ronds à béton et les laminés marchands.

Vers un renforcement de la discipline en matière d'aides nationales.

A la demande instante de la République fédérale et en dépit des réticences italiennes, le Conseil a admis, le 26 mars, la nécessité d'une restructuration en profondeur qui devra nécessairement comporter une réduction des capacités de production et une meilleure discipline en matière d'aides publiques.

L'objectif à atteindre est le rétablissement à moyen terme des conditions normales du marché dans lesquelles les entreprises sont rentables, c'est-à-dire que les recettes de production, à l'exclusion de toute mesure d'aide publique, couvrent les coûts des facteurs de production y compris un niveau normal d'amortissement et un taux raisonnable de charges financières.

Les implications de l'objectif de compétitivité sont nombreuses.

Pour le Conseil il convient :

- d'éliminer progressivement les aides accordées aux entreprises sidérurgiques et d'éviter toute distorsion de concurrence ;
- de réduire la capacité globale de production dans la C.E.E. ;
- de ne pas augmenter la capacité de production des diverses catégories de produits. Toute création d'unités nouvelles de production devra être compensée par la fermeture simultanée de capacités équivalentes par l'entreprise ou l'ensemble des entreprises concernées ;
- de réserver les aides aux entreprises ou ensemble d'entreprises engagés dans des programmes de restructuration répondant

aux objectifs ci-dessus et dont les résultats globaux comportent une réduction de capacité de production.

Sur la base de ces orientations, la Commission a proposé le régime applicable aux aides à la modernisation comme aux aides d'urgence.

Destinées aux entreprises ayant entrepris une restructuration industrielle et si nécessaire financière, les aides à la modernisation devraient être éliminées en cinq ans, la date limite pour la notification des nouvelles aides à la Commission étant fixée au 31 décembre 1982.

Quant aux aides d'urgence qui peuvent être nécessaires en attendant la mise en place d'un plan de restructuration, elles ne pourraient avoir une durée supérieure à six mois et devraient être complètement supprimées à la fin de l'année prochaine.

Ce dispositif, s'il est adopté définitivement (1), rendra sans objet la demande adressée récemment par certains producteurs allemands au gouvernement fédéral et tendant à instaurer des droits compensateurs sur les importations sidérurgiques en provenance d'Etats membres qui subventionnent leur sidérurgie. La Commission avait clairement indiqué qu'une telle mesure entraînerait l'éclatement du Marché commun de l'acier.

Notre Délégation, pour sa part, dans des conclusions adoptées le 11 mars 1981 (2) avait mis l'accent sur la nécessité d'un encadrement plus rigoureux des aides nationales, en particulier en Italie, et avait considéré qu'à défaut d'un accord volontaire de limitation de la production, l'application de l'état de crise manifeste devrait être prorogée de plusieurs mois.

D. — L'INDUSTRIE TEXTILE

Dans son précédent rapport, notre Délégation avait dressé un premier bilan nuancé de l'application du second Accord multifibres (A.M.F.) qui régit le commerce international des produits textiles. Au cours de la période sous revue l'événement majeur a été constitué par le débat relatif à la préparation de la position communau-

(1) Au cours de la réunion du Conseil du 4 juin, la France a mis en doute l'opportunité d'adopter dès maintenant un programme précis d'élimination progressive des aides publiques.

(2) Voir le texte des conclusions dans la deuxième partie du rapport (chapitre IV-B).
Rapporteur : M. Jacques Massion.

taire en vue des négociations sur le renouvellement de l'A.M.F. (1). Cette large discussion s'est engagée dans une conjoncture nouvelle marquée par l'aggravation de la crise de l'industrie textile européenne qui, de 1973 à 1980, a perdu 15 % de ses entreprises et 800.000 emplois, soit le quart des emplois qu'elle comptait en 1973. Chacun reconnaît en Europe que, pour stopper cette hémorragie, une période de restriction des importations s'impose à nouveau. Des divergences apparaissent cependant sur les modalités d'une protection renforcée, qui sera difficilement acceptée par les pays en voie de développement, et serait d'ailleurs moins nécessaire si les Etats-Unis acceptaient de supporter une part accrue du fardeau de la crise.

La définition de la position communautaire en vue du renouvellement de l'A.M.F.

Dans une communication, en date du 8 avril 1981, la Commission a proposé un resserrement limité du dispositif actuel. L'A.M.F. devrait être reconduit pour une période de cinq ans (1982-1986). Mais compte tenu des perspectives d'une très faible augmentation de la consommation en Europe (2) et des obstacles auxquels se heurtent les exportations communautaires sur les marchés extérieurs, le taux actuel de croissance des importations (+ 6 %) ne pourrait être maintenu. En outre, l'augmentation des exportations des pays fournisseurs à bas prix de revient devrait être différenciée en fonction de leur niveau de développement, ce qui permettrait de stabiliser les importations en provenance des économies les plus développées (Hong-Kong, Singapour, Corée du Sud, Taïwan) et d'accorder un traitement plus favorable aux producteurs les moins avancés. Diverses autres mesures devraient être prises : renforcement de la coopération en matière de prévention des fraudes concernant l'origine notamment par l'imputation au quota du véritable pays d'origine des marchandises dont l'origine a été falsifiée ; recherche d'un meilleur accès aux marchés des pays en voie de développement les plus avancés et des pays à commerce d'Etat ; utilisation du régime de perfectionnement passif en tant qu'instrument de politique commerciale et de coopération industrielle avec les pays en voie de développement exportateurs.

Le Conseil a commencé l'examen de ce document. De manière générale l'Assemblée européenne, dans une résolution importante adoptée le 7 avril, et plusieurs gouvernements — en particulier le Gouvernement français — ont préconisé une attitude sensiblement plus restrictive que celle de la Commission : la durée du nouvel ac-

(1) L'A.M.F. n° 2 (1978-1981) vient à échéance le 31 décembre 1981. Les négociations sur le renouvellement de l'accord devaient débiter le 7 mai à Genève dans le cadre du G.A.T.T.

(2) En France la consommation a diminué de 1 % en 1979 et de 2 % en 1980.

cord devrait être nettement plus longue que celle de l'accord actuel — dix ans selon le Parlement européen — afin de permettre aux industriels de mieux programmer leurs stratégies ; le niveau effectif de la consommation des pays importateurs devrait être pris en compte, une baisse de la consommation devant entraîner une réduction des importations autorisées, de manière que la dégradation de la conjoncture ne soit pas supportée exclusivement par les entreprises européennes (1). Votre Rapporteur estime indispensable que la Communauté adopte une attitude de fermeté en ce qui concerne les règles devant servir de fondement à l'A.M.F. n° 3. Il souhaite que cette période de limitation des importations soit mise à profit pour réorganiser l'industrie textile européenne et l'adapter aux nouvelles techniques de production qui se développent notamment aux Etats-Unis.

La concurrence américaine.

La montée en puissance de l'industrie textile américaine et la progression de ses exportations sur le marché européen, constituent un phénomène remarquable, récent et inquiétant. Cette évolution s'explique de différentes manières : les Etats-Unis n'ont pas abaissé leurs tarifs douaniers autant que la C.E.E. lors des négociations du Tokyo Round et l'industrie américaine bénéficie de divers avantages en matière de coûts de production. La Communauté devrait donc engager des négociations avec les Etats-Unis pour que ceux-ci réduisent leurs exportations de fibres synthétiques et de produits textiles et qu'ils ouvrent leur marché aux importations à bas prix, ce qui permettrait de réduire la tension qui existe actuellement sur les marchés de la Communauté et faciliterait la conclusion du prochain A.M.F.

La lutte contre les fraudes sur l'origine.

Les fraudes sur l'origine des produits textiles sont une cause, parmi d'autres, des difficultés que connaît ce secteur industriel. La Commission des Communautés a présenté au Conseil, en octobre 1980, une proposition de directive sur l'indication d'origine des produits textiles que notre Délégation a jugé totalement insuffisante : cette proposition, en effet, ne rend pas le marquage d'origine obligatoire ; elle laisse les Etats membres libres de l'imposer ou non. Si ceux-ci l'imposent, ils ne pourront le faire qu'au stade de la vente au détail. Ce texte n'a pas paru à la Délégation du Sénat susceptible de

(1) Pour l'Assemblée, les plafonds d'importations devraient être révisés tous les trois ans. Dans cet esprit, le Gouvernement français a demandé à la Commission — en avril — de revoir immédiatement les accords bilatéraux conclus en 1978 avec Macao, Hong-Kong, Singapour, les Philippines et la Roumanie.

mettre un terme aux fraudes sur l'origine (1). Ce n'est donc pas sans étonnement que votre Rapporteur a pris connaissance de l'avis adopté à ce sujet par l'Assemblée des Communautés qui, loin de juger décevante la proposition soumise à son examen, l'a rejetée comme excessive, car pouvant constituer un premier pas vers le protectionnisme (2) !

E. — LA CONSTRUCTION NAVALE

La prolongation de la crise mondiale de la construction navale affecte particulièrement la Communauté. La part des chantiers communautaires sur le marché mondial est ainsi passée de 18 % en 1978 et 1979 à 15,5 % en 1980 alors que les constructeurs japonais voyaient leur part de marché passer de 41 % en 1978 et 1979 à 50 % en 1980. Il ne saurait être question, dans une conjoncture aussi difficile, d'interdire totalement les aides nationales à la construction navale ; il convient cependant de les soumettre à une discipline communautaire stricte. C'est pourquoi le Conseil a adopté le 28 avril une cinquième directive qui rend plus rigoureux le dispositif antérieur et vise ainsi à éviter les distorsions de concurrence au sein du Marché commun. Ces dispositions internes ne peuvent cependant avoir qu'une portée limitée. Une action vigoureuse s'impose de la part de la Communauté afin d'obtenir de ses principaux partenaires, et en particulier du Japon, une répartition plus équitable des sacrifices entraînés par la crise.

Au terme de ce chapitre, on doit souligner que la Communauté ne tire pas suffisamment partie de sa position de force, dans les négociations multilatérales ou dans ses relations commerciales bilatérales, qui est d'être le premier importateur mondial alors qu'existent partout d'énormes surcapacités de production et des entraves diverses à l'importation. Plus que la capacité de production, c'est aujourd'hui la capacité d'absorption qui constitue une force, et la Communauté européenne doit utiliser fermement ce levier aussi longtemps que la situation de crise de surproduction existera, tout au moins pour le monde solvable et envers les partenaires solvables.

(1) Voir le texte des conclusions dans la deuxième partie du rapport (chapitre IV.-A). Rapporteur : M. Adrien Gouteyron.

(2) Résolution en date du 9 avril 1981.

CHAPITRE VIII

LA POLITIQUE DE L'ÉNERGIE

Si la Communauté a abandonné en 1979 le principe d'une politique énergétique commune et centralisée, elle n'en reste pas moins attachée à la convergence des politiques nationales de l'énergie en vue d'atteindre des objectifs fixés en commun.

Le poids croissant de leur facture pétrolière (1), le ralentissement de la croissance économique, l'arrêt des exportations pétrolières en provenance d'Iran et d'Irak ont conduit les Etats membres à donner une nouvelle impulsion à cette politique mais sans qu'on puisse parler d'un sursaut à la mesure de l'enjeu.

Les nouveaux objectifs énergétiques pour 1990.

Dans une résolution en date du 9 juin 1980, le Conseil, après avoir réaffirmé la nécessité d'intensifier les efforts d'économie d'énergie et de réduction des importations de pétrole, a fixé pour la Communauté dans son ensemble des orientations visant à :

— ramener à 0,7 ou moins le rapport moyen pour l'ensemble de la Communauté entre le taux de progression de la consommation brute d'énergie primaire et le taux de progression du produit intérieur brut ;

— réduire la consommation de pétrole dans la Communauté à un niveau d'environ 40 % de la consommation brute d'énergie primaire ;

— couvrir au moyen des combustibles solides et de l'énergie nucléaire 70 à 75 % des besoins en énergie primaire pour la production d'électricité ;

— encourager le recours aux sources d'énergie renouvelables, de façon à accroître leur contribution à l'approvisionnement en énergie de la Communauté ;

— suivre une politique des prix de l'énergie compatible avec la réalisation des objectifs énergétiques arrêtés au niveau de la Communauté.

(1) Cette facture a dépassé 100 milliards de dollars en 1980.

Examinant les initiatives prises par les Etats membres dans la poursuite de ces objectifs le Conseil a estimé le 3 mars 1981 que des progrès ont été réalisés. Toutefois, les efforts de plusieurs Etats membres devront être intensifiés dans le domaine des centrales électriques par le remplacement plus rapide de la consommation de pétrole par celle de combustibles solides et/ou par un accroissement des programmes nucléaires. En outre, les programmes d'économies d'énergie doivent être accélérés qu'il s'agisse du secteur domestique, de l'industrie ou des transports.

L'approvisionnement pétrolier en période de « pré-crise ».

A la suite de la guerre entre l'Iran et l'Irak et de l'arrêt des exportations pétrolières de ces deux pays, le Conseil a approuvé le 27 novembre 1980 les actions à entreprendre par les Neuf de manière coordonnée afin d'éviter des hausses de prix injustifiées. Ces mesures consistaient, pour l'essentiel, dans l'abstention d'achats anormaux par les compagnies pétrolières et dans l'utilisation des stocks de pétrole excédentaires. Bien que la situation de l'approvisionnement en pétrole de la Communauté soit de nouveau satisfaisante (1), il importe que les Etats membres affrontent dans un esprit de solidarité toutes les difficultés qui pourraient surgir, sans pour autant nécessiter le recours au dispositif de crise (2). Les services de la Commission ont suggéré un mécanisme d'aide mutuelle en matière de stocks pétroliers, en période de tension sur le marché, reposant sur l'idée d'une mise en commun d'une partie des stocks, chaque Etat membre disposant de certains « droits de tirage » sur les stocks des autres, en cas de besoin. La plupart des Etats membres ont manifesté peu d'enthousiasme pour un tel système, jugé trop perfectionniste, trop rigide, trop coûteux et trop bureaucratique.

Prix et taxation de l'énergie.

La nécessité d'une politique de « vérité des prix » de l'énergie, maintes fois affirmée par le Conseil, a conduit la Commission à proposer le 3 juillet 1980 une recommandation relative à l'harmonisation des structures tarifaires de l'énergie électrique. L'Assemblée a émis le 8 mai 1981 un vote favorable à cette politique de transparence en souhaitant qu'elle soit étendue par exemple au gaz.

(1) Sous l'influence de quatre facteurs : la baisse de la demande ; l'effort d'extractions supplémentaires fait par les pays du golfe Persique ; la reprise des exportations irakiennes et iraniennes ; l'utilisation des stocks.

(2) Il s'agit, pour les pays membres de l'Agence internationale de l'énergie, de la garantie collective que constitue l'« oil sharing ».

Ce rapide survol des développements récents de la politique énergétique de la Communauté fait ressortir l'absence de progrès spectaculaires, en particulier dans la coordination des politiques énergétiques nationales. Il doit être clair cependant que le desserrement de la contrainte énergétique conditionne largement, à terme, la solution des problèmes économiques d'ensemble de la Communauté.

CHAPITRE IX

LA POLITIQUE RÉGIONALE DE LA COMMUNAUTÉ

La nécessité d'une politique régionale plus active au sein de la Communauté était apparue au moment du premier élargissement. L'aggravation de la crise économique, l'adhésion de la Grèce et les réflexions sur la réforme du budget communautaire ont mis en lumière l'opportunité de donner un nouvel élan à une politique encore récente et qui doit devenir plus globale pour prétendre réellement à l'efficacité.

Au cours de la période récente, les instances communautaires ont pris deux décisions en matière de politique régionale.

Le Conseil a adopté, le 7 octobre 1980, les règlements permettant *la mise en œuvre de la section dite hors quota du F.E.D.E.R.* qui vise à financer des actions communautaires spécifiques de développement régional. Dans le contexte de l'élargissement méridional, les régions Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon et Aquitaine vont ainsi pouvoir bénéficier d'une aide de 55 millions d'Ecu pour des projets concernant des petites et moyennes entreprises, le tourisme rural, l'innovation et l'artisanat. Ces actions s'intégreront dans le cadre du plan « Grand Sud-Ouest ».

Par ailleurs, à la suite de l'adhésion de la Grèce, *les quotas de la section sous-quotas nationaux du F.E.D.E.R. ont été modifiés* pour prendre en compte les problèmes régionaux du nouvel Etat membre qui reçoit désormais 13 % des ressources du Fonds. Notre Délégation a approuvé cet aménagement de la clé de répartition et souhaité que la prochaine révision d'ensemble du fonctionnement du F.E.D.E.R. soit notamment l'occasion d'améliorer la publicité donnée aux concours du fonds et de préciser les modalités du contrôle des projets (1).

Au-delà de cette « petite révision » du F.E.D.E.R., les institutions communautaires se sont engagées, avec un certain retard, dans le réexamen du règlement de base. Cette réflexion s'inscrit dans le contexte général de l'exécution du mandat dit du 30 mai et du rééquilibrage du budget communautaire. Elle est profondément influencée par les résultats du premier rapport sur la situation économique et sociale des régions de la C.E.E., présenté par la Commission en

(1) Voir la deuxième partie du rapport (chapitre VII). Rapporteur : M. Amédée Bouquerel.

décembre dernier, en étroite liaison avec le comité de politique régionale. Quatre enseignements majeurs se dégagent de cette remarquable étude. Le premier est que *les différences de revenus par habitant sont tout à fait considérables* dans l'Europe des Dix. Si l'on retient le critère du P.I.B. par habitant en prenant pour base une moyenne européenne de 100, on constate qu'en 1977 Groningue aux Pays-Bas — avec son centre de production de gaz naturel — est au niveau 282, Hambourg à 228, Copenhague à 170, la région d'Anvers à 159, l'Île-de-France à 171. A l'inverse, d'autres régions se situent très au-dessous de la moyenne, ainsi le Limousin avec 87, la Bretagne avec 83, la Calabre avec 35 et la Thrace (en Grèce) avec 26. Dans la Communauté élargie à la Grèce l'écart maximal est donc de 1 à 10.

Le second enseignement est que *les disparités entre régions pauvres et régions riches ne cessent de s'accroître*.

Le rapport entre les dix régions les plus pauvres et les dix régions les plus riches qui était de 1 à 2,9 en 1970, sur la base du produit intérieur brut par habitant, est passé de 1 à 4 en 1977 et passe de 1 à 5,1 avec l'adhésion de la Grèce. Pour la Commission, l'aggravation des déséquilibres depuis 1970 est largement imputable aux différences de productivité.

La troisième indication intéressante concerne *l'existence d'un « triangle de croissance »* délimité par Hambourg au nord, Stuttgart au sud-est, Lille au sud-ouest. Les régions les mieux placées du point de vue économique se situent à l'intérieur de cette zone, l'Île-de-France, l'Angleterre du Sud-Est et Berlin-Ouest constituant aussi des pôles importants avec un potentiel économique élevé.

Le dernier constat de la Commission est que *les régions à population agricole très forte sont parmi les plus défavorisées*. Selon les statistiques de 1977 figurent dans cette catégorie pour l'Italie la Molise avec 40 % de la population active employée dans l'agriculture et la Calabre (28 %) et pour la France la Basse-Normandie et le Limousin avec 25 %.

Aux yeux de la Commission, la politique régionale européenne, pour être efficace, doit changer de nature : elle ne doit plus se limiter, comme aujourd'hui, à une politique d'assistance aux régions ou zones en retard, mais constituer un élément essentiel de la politique économique générale. Ceci implique que chaque politique commune, y compris la P.A.C., prenne en considération les répercussions régionales de son action. Par ailleurs une plus forte concentration géographique des interventions des Fonds dans les régions les moins prospères devrait être réalisée. Enfin, le développement du potentiel « endogène » des régions elles-mêmes devrait être favorisé.

Seule une reconversion radicale de la politique régionale peut éviter qu'il y ait bientôt deux communautés en Europe : celle de la richesse au nord, celle de la pauvreté au sud.

CHAPITRE X

LA POLITIQUE COMMUNE DES TRANSPORTS

Au cours de la période récente, la politique commune des transports n'est guère sortie de l'état de stagnation dans lequel elle est plongée depuis de trop nombreuses années. La Commission a eu beau multiplier les initiatives, le Conseil qui s'est réuni à deux reprises le 4 décembre 1980 et le 26 mars 1981 n'a pas décidé de relance globale de l'Europe des transports. Quelques décisions concrètes, quoique éparses, ont cependant été prises qui méritent d'être brièvement rappelées.

Une date unique pour le début de l'heure d'été dans la Communauté a été fixée par le Conseil (1). Les dates retenues sont le 29 mars pour 1981 et le 28 mars pour 1982. La discussion concernant le choix de la fin de l'heure d'été n'ayant pu aboutir, devra être poursuivie. Un *permis de conduire communautaire* devrait être progressivement instauré. Une première directive arrêtée par le Conseil le 4 décembre 1980 prévoit notamment la mise en place à partir de 1983 d'un permis de conduire délivré par les Etats membres mais conforme à un modèle communautaire, ainsi que la reconnaissance réciproque de ce permis par tous les Etats membres. Le manque d'homogénéité dans l'application des dispositions sociales dans les *transports par route* a été souligné par le Conseil (2) qui a affirmé que le « tachygraphe » devrait être utilisé dans tous les Etats membres dans les délais prescrits.

Par ailleurs, une surveillance accrue sera exercée par les Etats membres sur l'*activité des transporteurs maritimes soviétiques* qui offrent des taux de fret si anormaux que les compagnies maritimes des pays à économie de marché ne peuvent les concurrencer à long terme.

Enfin, une directive a été adoptée sur la coopération et l'assistance mutuelle entre Etats membres dans les enquêtes sur les *accidents d'aviation* (3).

Pour le reste, le Conseil, saisi d'un projet de résolution émanant de la Commission, a approuvé la liste des sujets principaux à traiter

(1) Directive du Conseil du 22 juillet 1980. J.O. C.E. n° L 205 du 7 août 1980.

(2) Résolution du 4 décembre 1980.

(3) Directive du 16 décembre 1980. J.O. C.E. n° L 375 du 31 décembre 1980.

par priorité au cours de la période s'étendant jusqu'à la fin de l'année 1983, à savoir :

- l'amélioration de la situation des chemins de fer ;
- de nouveaux progrès dans l'harmonisation des conditions de concurrence ;
- la mise en œuvre d'actions en matière d'infrastructure des transports ;
- le développement des transports combinés ;
- la « facilitation » des passages frontaliers ;
- l'amélioration du fonctionnement du marché des transports, notamment les transports internationaux ;
- l'amélioration de l'efficacité et de la sécurité des transports ;
- le progrès social dans le domaine des transports ;
- la poursuite des travaux entamés en matières maritime et aérienne en conformité avec les conclusions auxquelles le Conseil est parvenu lors de ses sessions antérieures ;
- la solution des problèmes susceptibles de se présenter en rapport avec le transit des transports intracommunautaires par des pays tiers.

La simple énumération de ces domaines d'action souvent vierges donne la mesure des progrès qui restent à réaliser. Notre Délégation, pour sa part, avait manifesté un intérêt tout particulier pour une décision en faveur d'un soutien financier des projets d'intérêt communautaire en matière d'infrastructures de transport. Au cours de la période sous revue elle s'est penchée sur la question de l'application des règles de concurrence posées par le Traité de Rome au secteur des transports aériens. A la lumière de l'expérience américaine de « déréglementation » notre Délégation a considéré, comme le Parlement européen, qu'une libéralisation des conditions de concurrence en Europe ne devrait intervenir que de manière prudente et progressive (1). Le problème de l'amélioration de la sécurité de la navigation aérienne a par ailleurs été examiné, dans la perspective du renouvellement de la convention régissant Eurocontrol (2).

(1) Voir le texte des conclusions dans la deuxième partie du rapport (chapitre V.-A).
Rapporteur : M. Amédée Bouquerel.

(2) Voir le texte des conclusions dans la deuxième partie du rapport (chapitre V.-B).
Rapporteur : M. Philippe Machefer.

SECTION II

DÉVELOPPEMENTS EXTERNES

CHAPITRE PREMIER

LES RELATIONS COMMERCIALES DE LA COMMUNAUTÉ

L'année 1980 a été marquée par l'accroissement très rapide du déficit de la Communauté dans ses échanges commerciaux avec le reste du monde. Passant de 32,8 milliards de dollars en 1979 à 61 milliards de dollars en 1980, ce déficit est imputable pour près des deux tiers aux échanges avec les Etats-Unis, le Japon et le Canada. Le fait que la Communauté soit la seule zone industrialisée dont le commerce extérieur est déséquilibré davantage par ses relations avec d'autres pays industrialisés que du fait des importations en provenance des pays en voie de développement, ne laisse pas d'inquiéter.

A. — LES ÉCHANGES C.E.E.-JAPON

L'impérialisme commercial dévastateur du Japon a continué de produire ses effets nocifs sur des pans entiers de l'industrie communautaire sans que la pression politique exercée par les Neuf ait permis d'obtenir des résultats laissant espérer un meilleur équilibre des échanges à bref délai. Face à un partenaire qui se refuse à entendre la voix de la raison, l'Europe, qui compte aujourd'hui plus de huit millions de chômeurs, ne pourra sans doute rester indéfectiblement attachée à un libre-échange de plus en plus dévoyé.

Le défi japonais.

D'après les dernières estimations de la Commission, le déficit commercial de la C.E.E. vis-à-vis du Japon s'est élevé en 1980 à quelque 10,7 milliards de dollars, contre 7 milliards en 1979 et

1,35 milliard en 1973. Le taux de couverture des importations de la C.E.E. par les exportations est ainsi passé de 47 % en 1979 à 37 % en 1980.

Une analyse par secteurs de l'évolution des échanges fait apparaître que la compétitivité japonaise, jadis concentrée dans certains secteurs spécifiques (sidérurgie, construction navale, automobile), couvre une gamme de production de plus en plus large (construction électrique, électronique, automation, robotique) et pourrait même compromettre les possibilités de développement des exportations communautaires dans les deux domaines où la Communauté est traditionnellement exportatrice nette, à savoir les textiles et les produits chimiques.

Une autre évolution très inquiétante pour la Communauté a été l'acceptation par les autorités japonaises, le 1^{er} mai 1981, d'un accord de limitation temporaire du volume des exportations de leurs constructeurs automobiles vers les Etats-Unis. Cet accord valable pour deux ans apparaît comme le résultat des pressions politiques et des menaces protectionnistes américaines. Il fait désormais de notre Communauté la cible privilégiée des exportateurs nippons. Les déclarations du Premier ministre japonais ont clairement fait ressortir que les Européens ne devaient pas s'attendre au même traitement de faveur.

Il est donc temps pour la Communauté de sortir de la trop longue période d'atèrmoiements qu'elle a connue, avant que la stratégie à sens unique de son partenaire commercial d'Extrême-Orient n'ait détruit secteur après secteur son économie.

La réponse européenne.

Les derniers mois ont vu la Communauté lancer à plusieurs reprises aux autorités japonaises des appels au dialogue traduisant une inquiétude croissante mais reflétant aussi une faiblesse qu'on veut croire provisoire. Une déclaration du Conseil en date du 25 novembre 1980 exprime les graves préoccupations des Etats membres face à l'état et l'évolution probable des échanges entre le Japon et la Communauté et expose la nécessité et les principes d'une stratégie commune à l'égard du Japon. Sont considérés comme essentiels par le Conseil : la modération de la progression des exportations japonaises de produits sensibles, le réajustement du yen, l'engagement du Japon d'accroître de manière substantielle et à bref délai ses importations de produits communautaires.

La réponse japonaise à cet appel n'ayant pas été de nature à dissiper l'inquiétude européenne, le Conseil a adopté, le 17 février 1981, une nouvelle Déclaration qui traduit les préoccupations croissantes que fait naître, spécialement dans les pays du Benelux, la

situation concernant les exportations japonaises d'automobiles. Par ailleurs, la Commission a décidé de placer trois secteurs clés (voitures, téléviseurs en couleurs et tubes cathodiques, machines-outils) sous surveillance statistique.

Cette timide décision qu'on ne peut assimiler à une mesure de sauvegarde n'était évidemment pas de nature à impressionner les autorités nippones qui tablent sur la désunion des Dix pour développer leur agressivité commerciale.

De fait, ces derniers sont encore hésitants sur l'opportunité d'une réponse commune, chacun croyant pouvoir mieux tirer son épingle du jeu par des discussions et des accords bilatéraux. En outre, des divergences doctrinales profondes continuent d'opposer les tenants d'un libre-échange pur et dur comme la R.F.A. et les partisans de mesures de protection du marché européen.

Devant l'aggravation du défi japonais, la nécessité d'une action concrète, immédiate et coordonnée apparaît chaque jour plus évidente. Le « chacun pour soi » ne ferait que faciliter la désintégration systématique de l'industrie européenne par le Japon.

La décision prise par le Conseil le 19 mai d'autoriser la Commission à négocier un accord d'autolimitation des exportations japonaises d'automobiles en Europe apparaît comme un premier pas dans la bonne direction. Il est loin d'être sûr cependant que cette démarche soit couronnée de succès. Au cas où le dialogue en cours ne conduirait pas à des résultats significatifs, la Communauté sans entrer pour autant dans une phase de protectionnisme, ne devrait plus hésiter à invoquer l'article XIX du G.A.T.T. (1) qui permet le recours temporaire à une clause de sauvegarde en cas de désorganisation d'un marché.

B. — LES ÉCHANGES C.E.E. - ÉTATS-UNIS

Si la Commission espère que les négociations menées avec le Japon pour limiter ses exportations permettront de réduire ou du moins de stabiliser le déficit européen, elle est moins optimiste sur la capacité de l'Europe de résorber son déficit commercial avec les Etats-Unis qui a doublé en 1980, atteignant 25 milliards de dollars.

Certains faits positifs sont néanmoins intervenus au cours de la période récente. Les Etats-Unis ont supprimé à partir de janvier 1981 le système dit du « double » prix du pétrole qui favorisait

(1) Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.

leurs exportations de fibres synthétiques ; toutefois, deux facteurs de distorsions de concurrence entre producteurs américains et communautaires demeurent : le double prix du gaz naturel américain qui ne sera aboli qu'en 1985 et les restrictions à l'exportation de naphtha.

Par ailleurs, le relèvement du cours du dollar a réduit la compétitivité artificielle des exportations américaines.

Trois sujets majeurs de préoccupation demeurent cependant :

— dans le domaine des exportations de textiles et des produits de la pétrochimie, les Etats-Unis pratiquent une politique offensive qui vise en premier lieu l'Europe ;

— en matière d'importations sidérurgiques l'administration américaine a non seulement rétabli le système des prix-gâchette mais décidé en février dernier un relèvement de leur niveau de 4,4 % ;

— l'accord de limitation des exportations japonaises d'automobiles aux Etats-Unis va entraîner un accroissement des exportations japonaises sur le marché communautaire et sur le marché des pays tiers, aux dépens de l'industrie européenne.

Les pourparlers avec les autorités américaines doivent donc se poursuivre dans le cadre bilatéral comme dans le cadre multilatéral ; en particulier le renouvellement de l'Accord multifibres doit être l'occasion pour les Etats-Unis de mettre un frein à leurs exportations de produits textiles à destination de la Communauté et d'ouvrir davantage leur marché aux produits étrangers à bon marché, afin de réduire dans la même mesure la pression exercée sur le marché communautaire.

Pour la Commission des Communautés cependant il ne faut pas se cacher que notre déficit commercial croissant ne doit pas être imputé exclusivement aux mesures protectionnistes et aux subventions décidées aux Etats-Unis ; il traduit certainement, et ceci mérite d'être souligné, une baisse de compétitivité des industries européennes.

CHAPITRE II

LA POLITIQUE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Le renforcement des liens avec les pays en développement et leur intégration dans l'économie mondiale revêtent une très grande importance économique et politique pour la Communauté.

Dans son précédent rapport la Délégation avait analysé deux aspects de la participation de la C.E.E. à la politique d'aide mondiale au développement : le système des préférences généralisées et l'aide alimentaire.

Au cours de la période sous revue trois faits méritent d'être soulignés : l'entrée en vigueur de la nouvelle Convention de Lomé, les propositions de la Commission sur la relance du dialogue Nord-Sud et les discussions au sein du Conseil relatives à divers aspects de la coopération communautaire au développement.

A. — *LA NOUVELLE CONVENTION DE LOMÉ ET L'ADHÉSION DU ZIMBABWE*

Les procédures de ratification ayant été achevées dans tous les Etats membres de la Communauté et dans plus des deux tiers des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (A.C.P.), la deuxième Convention C.E.E.-A.C.P. signée à Lomé le 31 octobre 1979 est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1981.

On ne mettra jamais assez l'accent sur le fait que près d'un Etat sur deux au monde est partie à cette Convention novatrice dans son esprit comme dans ses mécanismes même si son champ d'application est géographiquement limité.

Le succès de l'« esprit de Lomé » a été attesté par la signature récente de l'accord d'adhésion du Zimbabwe, ex-Rhodésie du Sud. Le fait que la République du Zimbabwe ait demandé son adhésion le jour même de son accession à l'indépendance souligne d'ailleurs l'importance non seulement économique mais politique des relations que l'Europe a tissées avec les A.C.P.

Signé à Luxembourg au niveau ministériel le 4 novembre 1980, cet accord ne deviendra effectif qu'après ratification. En attendant l'accomplissement de ces procédures, les dispositions de la Convention

relatives au régime des échanges ont été mises en vigueur de manière autonome à compter du 1^{er} janvier 1981.

Le Zimbabwe sera ainsi le 60^e Etat A.C.P. partie à la Convention. Il bénéficiera de la totalité des dispositions instaurées par Lomé 2 : libre accès au marché communautaire, coopération technique, assistance financière, régime STABEX (1) et facilité minière. En outre, des dispositions particulières ont été arrêtées en faveur du Zimbabwe en ce qui concerne ses exportations de sucre et de viande bovine vers la Communauté. La France a été particulièrement vigilante sur ces deux points, compte tenu de sa volonté de limiter l'extension des régimes dérogatoires aux règles de la politique agricole commune. Pour ce qui concerne la viande bovine, le Zimbabwe demandait à bénéficier du régime spécial accordé à quatre Etats A.C.P. (Botswana, Madagascar, Swaziland, Kenya) et qui leur permet d'exporter annuellement vers la C.E.E. un total de 30.000 tonnes de viande bovine en exemption de prélèvements. En définitive, il a été convenu, par une déclaration commune figurant à l'Acte final, que le Zimbabwe aurait accès à ce régime :

— pour les deux premières années à concurrence d'un plafond de 8.100 tonnes par an ;

— ensuite dans la limite également de ce plafond de 8.100 tonnes par an, mais seulement dans la mesure où les quatre pays déjà bénéficiaires n'ont pas utilisé leurs quotas.

Ces dispositions s'appliqueront à partir de la date effective d'adhésion du nouveau partenaire.

B. — LA COMMUNAUTÉ ET LA RELANCE DU DIALOGUE NORD-SUD

Si l'Europe fait figure de pionnier dans sa politique d'aide au développement, force est de constater qu'elle tarde à être suivie par la communauté internationale. Le dialogue Nord-Sud traverse une phase difficile, au point que certains se demandent s'il est possible autrement qu'au plan régional ou interrégional.

Les instances communautaires, conscientes de l'enjeu, s'efforcent de favoriser une relance des discussions autour d'un nouvel ordre économique international qui soit plus juste et plus équilibré.

Dans cette perspective, la Commission a esquissé au mois de mars une stratégie globale et une plate-forme communautaire suscep-

(1) Mécanisme de stabilisation des recettes d'exportation.

tible d'inspirer les Dix dans le cadre de la relance du dialogue Nord-Sud. Le Conseil européen de Maastricht (23-24 mars 1981) a chargé le Conseil de se saisir des propositions de la Commission et de lui faire rapport pour sa prochaine session de juin.

1. Les réflexions de la Commission.

Le *constat* de la Commission est que la nature et l'ampleur de la crise ont été, à l'origine, sous-estimées. La situation présente est caractérisée par une multiplication des zones de tension et par l'interdépendance croissante de l'évolution économique des pays industrialisés et des pays en développement. Bien que ces derniers commencent à apparaître non plus comme des marchés mais comme des concurrents, et contrairement à une idée reçue, la solution des problèmes du Tiers-Monde est l'une des conditions permettant à la C.E.E. de sortir de la crise. Un lien doit donc être reconnu entre la sécurité économique du monde occidental et l'établissement de relations économiques internationales offrant des chances accrues au Tiers-Monde.

L'objectif de la Communauté dans la relance du dialogue Nord-Sud doit être de rechercher les moyens d'assurer la *sécurité* de son environnement international et une plus grande *prévisibilité* des comportements dans une série de domaines prioritaires comme l'énergie, tout en prenant en compte les besoins propres des pays pauvres en matière de développement énergétique, de résorption des déficits des pays non pétroliers, de recyclage des pétro-dollars, d'aide alimentaire et au développement agricole, d'ouverture du marché européen malgré les difficultés sectorielles, de fixation de prix stables pour les produits de base et d'encouragement à l'industrie de la C.E.E. afin qu'elle coopère à la transformation sur place des produits de base dans les P.V.D.

2. Les premiers échanges de vues au sein du Conseil.

L'accueil généralement favorable réservé au sein du Conseil le 28 avril 1981 à la communication de la Commission ne doit pas faire perdre de vue qu'aucune décision n'a été prise, un consensus se dégageant toutefois sur l'opportunité d'intensifier les contacts avec les Etats-Unis. La pression que la Communauté doit exercer sur son partenaire américain, si elle est efficace, pourrait s'avérer déterminante pour l'avenir des relations Nord-Sud. En effet l'initiative des pays en voie de développement de mener des négociations globales, mondiales et politiques s'est heurtée à l'opposition des Etats-Unis appuyés par le Royaume-Uni et la R.F.A. qui refusent l'idée

de négociations politiques conduites dans le cadre de l'Assemblée générale des Nations unies et débouchant sur des résultats éventuellement contraignants.

Le Sommet économique occidental d'Ottawa (juillet 1981), s'il permet d'infléchir l'attitude américaine dans le sens d'une acceptation du compromis proposé par la France, placerait la prochaine Conférence Nord-Sud, prévue à Mexico les 22 et 23 octobre 1981, sous de meilleurs auspices. Dans cette hypothèse les négociations globales pourraient s'engager en 1982. Il est de l'intérêt du monde occidental ainsi que de l'économie et de la paix mondiales qu'une politique d'ouverture aux préoccupations du Tiers-Monde soit rapidement conduite par la communauté internationale.

C. — *LES AUTRES ASPECTS DE LA COOPÉRATION COMMUNAUTAIRE AU DÉVELOPPEMENT*

La faim dans le monde constitue un des problèmes fondamentaux de l'humanité.

A la suite de la résolution adoptée par le Parlement européen, le Conseil a procédé à deux reprises, les 18 novembre 1980 et 28 avril 1981, à des échanges de vues relatifs à la contribution que la Communauté peut apporter à la solution de ce problème.

Dans une résolution adoptée le 28 avril, le Conseil exprime ses vives inquiétudes devant la détérioration de la situation alimentaire de nombreux pays en voie de développement, notamment en Afrique. La Communauté confirme son engagement de porter à 1,65 million de tonnes son aide alimentaire en céréales et souhaite la négociation d'une nouvelle convention sur le blé. Le Conseil appuie les actions d'assistance financière et technique communautaire pouvant aider les pays du Tiers-Monde à définir et à mettre en œuvre des stratégies alimentaires nationales. Il est souhaité, par ailleurs, la définition rapide d'une position commune sur les thèmes de l'agriculture et de l'alimentation dans le dialogue Nord-Sud.

Pour ce qui concerne l'aide alimentaire de la C.E.E., les conditions de sa mise en œuvre ont été examinées d'un regard critique par le Conseil.

Enfin il a été décidé que le Conseil procéderait périodiquement à des évaluations d'ensemble de la coopération communautaire au développement. Une procédure a été définie pour permettre d'apprécier dans quelle mesure l'aide répond de façon efficace aux objectifs que s'est fixés la Communauté.

CHAPITRE III

LA COOPÉRATION POLITIQUE ET SES INCIDENCES SUR LES RELATIONS ÉCONOMIQUES EXTÉ- RIEURES DE LA COMMUNAUTÉ

Bien qu'en droit et en théorie les travaux dits de coopération politique soient distincts des activités proprement communautaires, il existe en fait souvent un lien étroit entre les deux types d'action.

Trois exemples récents illustrent le fait que les relations économiques extérieures de la Communauté peuvent être mises au service de la coopération politique.

En ce qui concerne l'*Afghanistan*, les Neuf ont condamné sans équivoque l'invasion soviétique et ont pris en janvier 1980 la décision de ne pas se substituer aux Etats-Unis dans les échanges commerciaux de produits agricoles avec l'Union soviétique. La décision des autorités américaines de lever leur embargo sur les livraisons de produits agricoles à l'U.R.S.S. rendant sans objet le principe fixé par le Conseil, la Commission a proposé le 29 avril 1981 de prendre les mesures nécessaires pour permettre le développement normal des exportations notamment de céréales vers l'U.R.S.S.

Pour ce qui est de l'*Iran*, à la suite de leur condamnation de la prise d'otages à l'ambassade américaine, les Neuf ont mis en œuvre des sanctions économiques consistant au premier chef en un embargo sur tous les contrats de livraison de marchandises après le 4 novembre 1979. Affaibli par la défection des Britanniques, cet accord est lui aussi devenu sans objet après la libération des otages. Les Dix ont considéré le 20 janvier 1981 que les mesures décrétées ne s'imposaient plus.

S'agissant de la *Pologne*, les Neuf ne se sont pas contentés de lancer un avertissement à l'Union soviétique. Le Conseil a décidé le 16 décembre 1980 de livrer à la Pologne des produits alimentaires à prix réduit. La charge pour le F.E.O.G.A. a été estimée à 30 millions d'Ecus. La Commission a proposé une fourniture supplémentaire dont le coût s'élèverait à quelque 40 millions d'Ecus.

Ces exemples montrent qu'en matière de coopération politique les pays de l'Europe des Dix ne se contentent pas de parler d'une seule voix dans les grands problèmes internationaux mais ébauchent des actions communes.

La relance de l'Europe politique est d'ailleurs à l'ordre du jour. L'idée — qui n'est pas nouvelle — de créer un secrétariat politique a été émise il y a quelques mois par un ministre britannique et reprise par le ministre fédéral des Affaires étrangères, M. Genscher, qui, s'exprimant au nom du parti libéral, avait en outre proposé de conclure un nouveau traité d'union politique. Lors d'une réunion récente (1) les ministres des Affaires étrangères ont certes écarté ces deux propositions mais ils ont décidé d'étendre leurs échanges de vues aux questions de sécurité.

(1) Réunion tenue les 9 et 10 mai 1981 à Venlo (Pays-Bas).

CHAPITRE IV

L'ÉTAT DES NÉGOCIATIONS D'ADHÉSION

Si des raisons de nature politique rendent souhaitable à terme le second élargissement méridional, le souci d'évaluer de manière très minutieuse son impact sur l'économie et le fonctionnement de la Communauté apparaît plus que légitime dans cette période de difficultés, où, de surcroît, les Dix s'apprêtent à engager une réforme des politiques communes.

Ceci explique que si les négociations d'adhésion se sont engagées sur le fond avec le Portugal et avec l'Espagne et ont permis d'identifier un certain nombre de problèmes majeurs, on ne peut encore parler de résultats concrets notamment en ce qui concerne le volet agricole des futurs accords.

A. — PORTUGAL

Trois faits importants ont caractérisé les relations entre la C.E.E. et le Portugal au cours de la période récente.

- M. Gaston Thorn a réaffirmé, au mois de février 1981, l'objectif de réaliser l'adhésion portugaise à la date prévue, c'est-à-dire au début de 1983.

- La négociation s'est engagée sur le fond en 1980, avec la présentation de déclarations des deux parties.

Toutefois, dans deux domaines essentiels, la libre circulation des produits industriels et la politique agricole commune, la Communauté n'a pas présenté de déclaration définissant sa position. En matière d'échanges de marchandises dans le secteur industriel, la divergence majeure porte sur les produits textiles, certains Etats membres comme la France estimant que des restrictions aux exportations de l'industrie textile portugaise, très compétitive, doivent être maintenues pendant la période de transition.

Pour ce qui concerne le volet agricole de l'adhésion la Commission a transmis au Conseil au mois d'avril un document exposant les problèmes qui se posent d'ailleurs plutôt du côté du Portugal que du côté de la Communauté. Le Portugal, grand impor-

tateur de produits agricoles, verra en effet ses prix à la consommation augmenter et apparaître un déséquilibre dans sa participation au budget communautaire.

La Commission estime que la durée de la période transitoire devrait se situer entre sept et dix ans.

• Un troisième fait notable a été la signature, le 3 décembre 1980, d'un accord entre la Communauté et le Portugal, relatif à l'octroi d'une aide au titre de la pré-adhésion. Il s'agit, par cette aide d'un montant de 275 millions d'Ecus (1), de financer des actions concrètes devant permettre à l'économie portugaise de s'insérer progressivement et harmonieusement dans l'ensemble communautaire.

B. — ESPAGNE

En matière de négociations avec l'Espagne, le fait capital au cours des derniers mois, a été l'impact de la tentative manquée de coup d'Etat militaire à Madrid (23 février 1981). La question s'est en effet posée de savoir si la responsabilité morale de la Communauté dans le maintien et le renforcement de la démocratie en Espagne devait conduire les Dix à accélérer les négociations d'adhésion.

La majorité du Parlement européen, dans une résolution adoptée le 13 mars, avait répondu par l'affirmative, et demandé par ailleurs que soient renforcées les procédures de consultation et d'information réciproque entre l'Espagne et la Communauté dans le cadre de la coopération politique.

Une réunion de négociation au niveau ministériel, tenue le 16 mars, a conduit à l'élaboration par le Conseil d'un compromis qui tient compte, d'une part, de la volonté des Espagnols de voir la Communauté réaffirmer son engagement en faveur de leur adhésion et, d'autre part, des contraintes internes liées aux discussions qui vont s'ouvrir entre les Dix sur les réformes budgétaires et agricoles. Certains Etats membres estiment en effet qu'une négociation ne peut pas s'engager avec l'Espagne sur les volets agricoles et budgétaires tant que les nouvelles règles du jeu communautaire n'ont pas été fixées. La déclaration adoptée par le Conseil après avoir souligné « la réaction ferme et énergique du gouvernement et du peuple espagnols, face aux atteintes récentes à la Constitution démocratique de leur pays » indique que l'intérêt général des peuples concernés est de poursuivre avec dynamisme le travail en cours.

(1) 1 E.C.U. = 6 F.

De cette volonté de coopération renforcée le Conseil a donné une preuve tangible en invitant la Banque européenne d'investissement à examiner la possibilité d'accorder à l'Espagne des prêts allant jusqu'à 100 millions d'Ecus par an d'ici à l'adhésion, pour le financement de projets susceptibles de contribuer à l'adaptation de l'économie espagnole à son intégration dans l'économie communautaire.

La prochaine session de négociations au niveau ministériel devait avoir lieu au mois de juin. M. Natali, vice-président de la Commission, a estimé qu'à cette occasion les négociations pourraient être conclues sur les chapitres où les problèmes sont de nature essentiellement technique (transports, droit d'établissement, affaires économiques et financières, mouvements de capitaux). Quels que soient les progrès réalisés dans ces secteurs, il apparaît d'ores et déjà peu probable que l'ensemble des négociations puisse être conclu avant la fin de l'année.

CONCLUSION

Que faut-il à une Communauté comme celle des Dix pour aller jusqu'au bout de son chemin ? Il lui faut au moins :

- des institutions qui coopèrent ;
- des ressources suffisantes ;
- une économie vigoureuse ;
- une monnaie solide ;
- un dessein politique clair.

Or, deux ans après l'élection directe du Parlement européen au suffrage universel :

- les institutions se déchirent ;
- les ressources s'épuisent ;
- l'économie chancelle ;
- on diffère la deuxième étape du S.M.E. ;
- l'Europe doute de son être et de son devenir.

Il n'y aura pas de relance véritable de la construction européenne tant que ces cinq piliers ne seront pas consolidés.

La « paix institutionnelle » sera le tout premier objectif à atteindre. L'expérience montre que la Communauté progresse lorsque ses institutions dialoguent, qu'elle stagne ou régresse lorsque celles-ci s'affrontent. La confiance peut et doit être rétablie. Il appartient à la Commission de formuler des propositions tendant à un accroissement limité mais significatif des pouvoirs de l'Assemblée dans le processus normatif.

L'accroissement des ressources propres ne peut pas être plus longtemps différé. Il faut que l'on cesse de dire au contribuable que la Communauté est une cause importante de la pression fiscale ; les recettes communautaires ne sont pas une fiscalité supplémentaire mais doivent être considérées avant tout comme une façon différente de gérer certaines ressources pour plus de solidarité, de cohérence et de convergence au moyen d'un budget commun. Le coût de l'Europe n'est pas excessif, c'est celui de la non-Europe qui est inquiétant ! L'autonomie financière des Communautés qui représente un des progrès les plus remarquables depuis dix ans doit être durablement assurée pour permettre l'indispensable développement de politiques régionales, sociales, industrielles, énergétiques qui soient à la fois plus dynamiques et plus sélectives.

L'économie européenne doit être relancée de manière coordonnée entre les Etats membres. Un recours plus large aux possibilités communautaires d'emprunts et de prêts doit favoriser un redémarrage des investissements productifs et une meilleure convergence des performances économiques. La demande doit être stimulée, non seulement sur le marché intérieur, mais aussi par les marchés extérieurs : l'Europe pourrait prendre l'initiative d'un « new deal » planétaire, d'un « plan Marshall » pour le Tiers-Monde, qui constitue un débouché capital pour nos économies rongées par ce cancer qu'est le sous-emploi des hommes.

La stabilité monétaire doit être renforcée au sein du Marché commun et la marche en avant reprise vers l'union économique et monétaire. Cet objectif est plus que jamais nécessaire alors qu'un « non-système » continue de régler les relations monétaires internationales. Mais il devient aussi plus difficile à atteindre dans une Communauté où les taux d'inflation varient du simple au quadruple et où les écarts de développement s'accroissent du fait de l'élargissement méridional.

Enfin, *la finalité de la construction européenne* doit être précisée. L'Europe ne pourra se développer que dans une clarté retrouvée. Clarté quant au but : veut-on réellement édifier une entité politique forte et indépendante, qui ose s'affirmer vis-à-vis de ses principaux compétiteurs commerciaux — en premier lieu le Japon — comme à l'égard des super-puissances ? Clarté quant aux moyens : est-on disposé à doter cette entité des compétences nécessaires et d'institutions solides assurant, dans le respect des souverainetés nationales, l'indispensable solidarité dans le domaine des affaires communautaires et de la coopération politique ?

D'ici à 1984, l'Europe devra avoir répondu à ces questions et les Etats membres redéfini le visage de la Communauté. Sinon, les prochaines élections directes pourraient bien n'être qu'une « pavane pour une Europe défunte ».

DEUXIÈME PARTIE

LES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION (1)

(1) La deuxième partie du rapport comprend l'ensemble des conclusions adoptées par la Délégation entre le 1^{er} novembre 1980 et le 30 avril 1981. Y sont joints les exposés des motifs tels qu'ils ont été établis par les différents rapporteurs, à la date d'adoption des conclusions. Lorsqu'une actualisation est apparue nécessaire, il en a été tenu compte dans la première partie du présent rapport d'information.

CHAPITRE PREMIER

**CONCLUSIONS RELATIVES AUX QUESTIONS BUDGÉTAIRES,
FINANCIÈRES ET FISCALES**

**A. — LE PROJET DE BUDGET GÉNÉRAL DES COMMUNAUTÉS
EUROPÉENNES POUR L'EXERCICE 1981 (1)**

Rapporteur : M. Joseph RAYBAUD, sénateur.

- I. — La procédure budgétaire des Communautés européennes.
- II. — La structure du budget communautaire.
- III. — L'environnement politique, économique et financier de la discussion en cours.
- IV. — Les approches des différentes institutions.
- V. — L'évolution des grandes masses budgétaires dans l'avant-projet et le projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1981.
- VI. — Les conclusions de la Délégation.

**B. — L'ARRÊT DÉFINITIF DU BUDGET RECTIFICATIF ET SUPPLÉMEN-
TAIRE N° 2 DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES POUR
L'EXERCICE 1980 ET DU BUDGET GÉNÉRAL DES COMMUNAUTÉS
EUROPÉENNES POUR L'EXERCICE 1981 (2)**

- I. — Rappel chronologique des faits.
- II. — Problèmes juridiques posés par le déroulement et le dénouement de la procédure budgétaire.
- III. — Les conclusions de la Délégation adoptées le 20 janvier 1981.

Rapporteur : M. Georges SPÉNALE, rapporteur.

(1) Ces conclusions, adoptées par la Délégation lors de sa réunion du 13 novembre 1980, figurent au précédent rapport semestriel n° 175 annexé au procès-verbal de la séance du 12 décembre 1980.

(2) Conclusions complémentaires aux conclusions adoptées le 13 novembre 1980, sous le numéro 27/80, sur le rapport de M. Joseph Raybaud, sénateur.

I. — RAPPEL CHRONOLOGIQUE DES FAITS

A. — Le contexte général de la discussion budgétaire.

La dernière phase de la discussion du budget général des Communautés européennes pour 1981 et l'examen du budget supplémentaire n° 2 pour 1980 se sont déroulés dans un contexte très particulier.

Au plan politique le dialogue budgétaire entre le Conseil et l'Assemblée se ressentait de la crise engendrée par le rejet du budget en décembre 1979 et de son dénouement. On se souviendra en effet que l'Assemblée avait été conduite à approuver tardivement et sans grand enthousiasme un budget pour 1980 qui n'était pas très sensiblement différent de celui qu'elle avait rejeté quelques mois plus tôt, parce qu'il assurait insuffisamment la maîtrise des dépenses agricoles et la croissance des dépenses dites à finalité structurelle (dépenses régionales et sociales).

Au plan financier la situation était caractérisée par plusieurs traits spécifiques :

- le risque d'épuisement des ressources propres à la fin de 1981 ;
- l'insuffisance des crédits de paiement en matière sociale au titre du budget de 1980 ;
- l'existence d'une marge de manœuvre disponible au titre de 1980, du fait que le taux d'augmentation des dépenses non obligatoires de 1980 par rapport à 1979 était négatif ;
- la tentation consécutive d'utiliser de manière combinée les budgets de 1980 et de 1981 pour faire face aux échéances.

Au plan technique enfin les délais de délibération étaient particulièrement brefs.

B. — Les deux projets de budget soumis à l'Assemblée lors de sa session de décembre.

1. Le projet de budget pour 1981.

Saisi du projet de budget modifié par l'Assemblée, le Conseil avait adopté le 24 novembre une attitude conciliante en matière de dépenses obligatoires mais assez stricte en matière d'augmentation des dépenses non obligatoires (D.N.O.).

a) En matière de *dépenses obligatoires*, le Conseil avait marqué son accord avec une réduction des dépenses dans le cadre du F.E.O.G.A. - Garantie de 50 M.U.C.E. (1) - concernant essentiellement l'aide au lait écrémé en poudre destiné à l'alimentation des veaux.

En outre, malgré l'opposition de la France, la proposition tendant à inscrire au chapitre 79 du titre VII (F.E.O.G.A.-Garantie) un crédit provisionnel de 254 M.U.C.E., par suite d'une réduction forfaitaire de 2 % des lignes budgétaires des titres VI et VII, avait été acceptée.

b) En matière de *dépenses non obligatoires* (D.N.O.), le Conseil avait souhaité contenir l'augmentation dans la limite du taux maximum (18,3 %), ce dans une double perspec-

(1) 1 M.U.C.E. : 1 million d'unités de compte européennes. (1 U.C.E. : 5,85 F environ.)

tive : faire preuve de rigueur budgétaire ; dégager une marge de ressources suffisante pour faire face aux conséquences prévisibles de la prochaine augmentation des prix agricoles. Il avait donc accepté des amendements adoptés par l'Assemblée mais seulement à hauteur de :

— 281 M.U.C.E. en crédits d'engagement — c'est-à-dire dans la limite du taux maximum ;

— 183 M.U.C.E. en crédits de paiement — correspondant à dépassement de la marge de manœuvre de l'Assemblée de 50 M.U.C.E. et à un relèvement du taux maximum d'un point et demi (19,9 %).

c) Au total, alors que le projet modifié par l'Assemblée s'élevait en crédits de paiement à 19.617 M.U.C.E. correspondant à un prélèvement T.V.A. de 0,91 % et une marge disponible de ressources propres de 1.020 M.U.C.E. environ, le projet de budget modifié par le Conseil en seconde lecture s'élevait à 19.396 M.U.C.E. en crédits de paiement.

Ce total correspondait à un *prélèvement T.V.A.* de 0,89 % environ, laissant une marge disponible de 1.236 M.U.C.E.

L'écart entre les positions de l'Assemblée et du Conseil s'élevait ainsi à 221 M.U.C.E. en crédits de paiement.

2. *L'enchevêtrement des procédures* : le projet de budget rectificatif et supplémentaire pour 1980.

La commission des budgets a eu à se prononcer pour la session de décembre simultanément sur le projet de budget modifié pour 1981 et sur le projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 2 pour 1980.

a) *La Commission* proposait dans son avant-projet de budget rectificatif et supplémentaire :

— une augmentation de 40 M.U.C.E. au chapitre 59 (mesures d'urgence pour l'Italie, à la suite du tremblement de terre dans le Sud de cet Etat membre) ;

— une augmentation de 100 M.U.C.E. pour faire face aux demandes de paiement au titre du Fonds social, consécutives aux engagements existants.

La Commission se fondait sur l'assurance donnée par le Conseil lui-même qui, après avoir réduits les crédits de paiement du Fonds social pour 1980, s'était toutefois déclaré « pour sa part disposé, en cas de besoin, à mettre à la disposition de la Commission des fonds supplémentaires par des moyens appropriés ».

b) *Le Conseil* avait réduit de 40 M.U.C.E. les crédits du Fonds social européen (F.S.E.).

Au total, ce projet de budget établi le 12 décembre s'élevait donc à 100 M.U.C.E.

C. — La stratégie imaginée par la commission des budgets de l'Assemblée.

Sachant l'hostilité du Conseil à un dépassement du taux maximum d'augmentation des D.N.O. pour le budget de 1981, rappelant que l'Assemblée n'avait pas utilisé la totalité de sa marge de manœuvre pour 1980 (380 M.U.C.E. — 100 M.U.C.E. = 280 M.U.C.E.) et tenant compte de l'insuffisance des paiements pour un certain nombre de lignes budgétaires (le F.S.E. et le F.E.D.E.R.), la commission des budgets a imaginé la stratégie suivante :

Utiliser la marge disponible pour 1980 afin d'éviter des augmentations correspondantes dans le budget 1981.

Tous les crédits supplémentaires destinés au Fonds social feraient l'objet de reports automatiques au budget de 1981.

Une partie d'entre eux serait virée des chapitres 50 et 51 (Fonds social européen) au chapitre 53 (Fonds européen de développement régional) en fonction des besoins.

Au cours de la concertation avec une délégation de l'Assemblée, le Conseil n'a pas approuvé la stratégie tendant à une utilisation combinée du budget 1981 et du budget supplémentaire pour 1980. Il a cependant présenté une offre mais qui n'a pas été acceptée par l'Assemblée.

Celle-ci a finalement suivi sa commission des budgets en adoptant le 18 décembre les amendements suivants :

1. Budget supplémentaire n° 2 pour l'exercice 1980 : + 266 M.U.C.E.

Fonds social :

- 4 M.U.C.E. au titre des actions en faveur des secteurs agricole et textile ;
- 27,8 M.U.C.E. au titre des actions en faveur des jeunes (aides à la formation professionnelle et à la mobilité géographique) ;
- 23,4 M.U.C.E. au titre des actions en faveur des jeunes (aides visant à promouvoir l'emploi) ;
- 6 M.U.C.E. pour les actions en faveur des femmes ;
- 188,6 M.U.C.E. au titre des interventions visant à améliorer la situation de l'emploi de certaines régions dont 150 M.U.C.E. pouvant être virés au Fonds régional (F.E.D.E.R.) ;
- 9,4 M.U.C.E. au titre des aides visant à améliorer la situation de l'emploi de certains groupes d'entreprises ;
- 6,2 M.U.C.E. pour les actions en faveur des handicapés ;
- 1 M.U.C.E. pour les expériences pilotes et études préparatoires.

2. Projet de budget pour l'exercice 1981.

L'Assemblée a adopté des amendements d'un volume de 24,5 M.U.C.E. en crédits de paiement et de 30 M.U.C.E. en crédits d'engagement.

D. — Le Conseil dans l'incapacité de se prononcer.

1. Un Conseil divisé.

Le Conseil est apparu divisé face à l'attitude adoptée par l'Assemblée.

• La France a estimé que le budget supplémentaire représentait un détournement grave de la procédure budgétaire, le règlement financier spécifiant que la procédure des budgets supplémentaires ne doit être utilisée qu' « en cas de circonstances inévitables, exceptionnelles ou imprévues ». La R.F.A., les Pays-Bas, la Belgique et le Danemark ont partagé cette appréciation.

• En revanche, l'Italie, le Royaume-Uni et l'Irlande, principaux bénéficiaires de cette rallonge budgétaire et qui disposaient d'une « minorité de blocage » au sein du Conseil, ont contesté cette thèse.

Un vote formel aurait donc conduit à ce que les amendements de l'Assemblée ne soient pas modifiés.

2. Un vote escamoté.

La France a obtenu qu'il n'y ait pas de vote au sein du Conseil. Ce dernier a constaté l'impossibilité dans laquelle il se trouvait de se prononcer sur les amendements de l'Assemblée au budget de 1980. Plusieurs délégations ont souligné le détournement de procédure auquel ceux-ci conduisaient. Le Président du Conseil a été autorisé à transmettre cette information à l'intention de l'Assemblée.

L'information a été transmise au Président dans les termes suivants :

« J'ai l'honneur de vous faire connaître que, lors de sa session du 22 décembre 1980, le Conseil a délibéré de ces projets de budgets (1) avec la Commission.

« Les amendements proposés par l'Assemblée au projet de budget supplémentaire n° 2/80 constituent, selon certaines délégations, un détournement des procédures budgétaires.

« Le Conseil n'a pas pu se prononcer sur ces amendements. »

E. — L'arrêt définitif des deux budgets.

Le communiqué suivant a été publié le 23 décembre :

« Le Président de l'Assemblée ayant été informé le 23 décembre par la présidence du Conseil que le Conseil n'avait modifié aucun des amendements apportés par l'Assemblée au projet de budget supplémentaire n° 2 pour 1980, a constaté que, conformément aux dispositions du Traité, ce budget supplémentaire était définitivement arrêté. La situation étant la même pour le budget de la Communauté pour 1981, le Président a prononcé le même jour l'arrêt de ce budget. »

F. — La situation créée par l'arrêt du budget.

1. L'attitude des divers Etats membres.

Pour ce qui concerne le budget de 1981 seule la France a ouvertement contesté qu'il ait été arrêté. Il n'existe cependant aucune infraction formelle de cet Etat membre car les premiers versements sont effectués sur la base d'un douzième des versements de l'année précédente ; les ajustements fondés sur le nouveau budget sont effectués au plus tôt en février.

Pour ce qui est du budget supplémentaire n° 2 pour 1980 trois Etats membres (la France, la R.F.A. et la Belgique) n'ont pas effectué à la date prévue (2 janvier 1981) le virement de la totalité des contributions appelées par la Commission. La Belgique et la R.F.A. pourraient cependant reconsidérer leur position. Tel n'est pas le cas de la France qui n'acceptera de répondre aux appels de contribution que dans la limite des dépenses acceptées par le Conseil à l'issue de la première lecture (soit 100 M.U.C.E.).

2. L'attitude des institutions communautaires.

Le président de la Commission a déclaré le 12 janvier que le budget supplémentaire comme le budget général ont une existence légale et sont, de ce fait, exécutoires. Sur le

(1) Il s'agit du budget supplémentaire et du budget général.

plan légal si certains Etats membres ont commis des irrégularités, leur situation devra être régularisée. La Commission est pour sa part parfaitement consciente qu'elle est la gardienne des traités. Sur le plan politique, une solution devra être trouvée afin d'assurer un meilleur fonctionnement de la procédure budgétaire.

A l'Assemblée tous les groupes politiques — à l'exception des représentants communistes français et du groupe de coordination — ont approuvé la décision prise par Mme Simone Veil, décision qu'imposait à leurs yeux l'absence de modification des amendements par le Conseil statuant à la majorité qualifiée.

II. — LES PROBLÈMES JURIDIQUES POSES PAR LE DÉROULEMENT ET LE DÉNOUEMENT DE LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE

Trois problèmes juridiques majeurs se sont trouvés posés :

- celui de la légalité des amendements adoptés par l'Assemblée ;
- celui de la valeur juridique des délibérations du Conseil ;
- celui de la régularité de l'arrêt définitif des deux budgets.

A. — *Légalité des amendements adoptés par l'Assemblée au projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 2 pour 1980.*

Le rappel des dispositions du règlement financier modifié du 21 décembre 1977 fait ressortir qu'au-delà d'une apparente régularité la procédure suivie appelle certaines réserves.

a) *Règles générales applicables aux budgets supplémentaires ou rectificatifs.*

Les caractéristiques d'un budget supplémentaire ou rectificatif sont énumérées dans l'article 1-5 du règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes.

Les cas de présentation d'un tel budget sont limités : il s'agit pour la Commission de faire face à des circonstances inévitables, exceptionnelles ou imprévues.

Son examen, son établissement et son arrêt définitif sont effectués sous la même forme et selon la même procédure que le budget dont ils modifient les prévisions : la procédure de l'article 203 C.E.E. s'applique ; l'Assemblée peut donc exercer son droit d'amendement.

b) *Pratique suivie en matière de budgets supplémentaires.*

La Commission a été soucieuse d'introduire le moins possible de budgets supplémentaires. L'autorité budgétaire a partagé ce souci. Dans les faits cependant ces budgets ont été assez nombreux (4 en 1973, 1 en 1974, 2 en 1976, 3 en 1977, 1978 et en 1979). Ils ont visé essentiellement à faire face à deux types de dépenses :

— imprévisibles : par exemple incidence de la fixation des prix agricoles le 1^{er} avril de chaque année :

— liées à la mise en œuvre de nouvelles politiques budgétaires ou actions : par exemple le budget supplémentaire n° 1/75 dotant le F.E.D.E.R. de crédits pour sa première année de fonctionnement.

c) *Le budget supplémentaire et rectificatif n° 2 pour l'exercice 1980.*

L'avant-projet présenté tardivement par la Commission et le projet établi par le Conseil répondaient aux conditions posées par le règlement financier, les crédits au titre de l'aide à l'Italie couvrant des dépenses imprévues et les crédits au titre du F.S.E. des dépenses inévitables.

La situation n'était pas notablement différente pour le projet modifié par l'Assemblée. L'insuffisance des ressources propres pour 1981 constituait en effet une circonstance inévitable et exceptionnelle. L'arrêt en baisse des D.N.O. dans le budget primitif pour 1980 et l'existence de 280 M.U.C.E. de marge disponible après une manœuvre de force du Conseil constituaient d'ailleurs aussi des circonstances « exceptionnelles » et complémentaires.

S'il y avait eu une concertation convenable la procédure proposée par le Parlement européen aurait été qualifiée d'utile et presque de providentielle, dans la mesure où le Conseil reconnaissait à la fois l'insuffisance des ressources propres pour 1981 et l'impossibilité de les accroître pour l'immédiat.

Ceci étant, il convient de distinguer trois problèmes : celui des crédits non reportés ; celui des crédits reportés ; enfin, celui des virements de crédits.

Les crédits supplémentaires votés par l'Assemblée et qui ont été effectivement dépensés avant la fin de l'exercice 1980, sans nécessiter de report, sont incontestablement réguliers.

Les crédits supplémentaires votés par l'Assemblée et qui ont dû faire l'objet d'un report sont réguliers en application de la théorie de la solidarité des exercices budgétaires. Ainsi qu'il a été dit plus haut il aurait été souhaitable qu'un accord politique intervienne sur ce point entre le Conseil et l'Assemblée.

Pour ce qui est des virements de crédits préconisés par l'Assemblée conformément au règlement financier, ils correspondent à la nécessaire perméabilité des chapitres budgétaires, en particulier en matière régionale et sociale (amélioration de la situation de l'emploi).

B. — La valeur juridique des délibérations du Conseil.

1. *Budget supplémentaire de 1980.*

Le Conseil n'a été en mesure ni d'élaborer un compromis ni de procéder à un vote. L'absence de décision valait cependant acceptation implicite du budget, car le Conseil avait *délibéré*, comme il l'indique dans sa lettre au Président du Parlement.

La nature de l'« information » transmise au Président de l'Assemblée apparaît toutefois très peu claire. Quant à l'expression « *ne pas se prononcer sur les amendements* », elle n'est pas conforme à celle prévue par les traités : « *ne pas modifier les amendements* ». Cette formule de transmission du budget apparaît bien peu satisfaisante.

2. *Budget pour 1981.*

Le Conseil n'a pas modifié les amendements de l'Assemblée mais il n'a pas non plus fixé un nouveau taux d'augmentation des D.N.O. comme prévu par le Traité (art. 203-9/ C.E.E.).

Toutefois il y avait acceptation implicite d'un nouveau taux du fait que le Conseil d'une part avait accepté les amendements — dans la mesure même où il ne les avait pas modifiés — et d'autre part avait transmis le projet, en précisant notamment qu'il avait délibéré.

C. — La régularité de l'arrêt définitif du budget.

En dépit des réserves qu'appelle la procédure suivie, le Président de l'Assemblée ne pouvait pas ne pas constater l'arrêt définitif des deux budgets. Le Conseil indiquait en effet qu'il avait délibéré et il ne faisait nullement état de son intention de procéder à une nouvelle délibération avant l'expiration du délai de quinze jours prévu par le Traité C.E.E. Il appartenait donc au Président de l'Assemblée de mettre fin immédiatement à la procédure budgétaire, sans s'arroger un pouvoir d'appréciation que le Traité ne lui confère en aucune manière.

III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 20 JANVIER 1981

Budget supplémentaire et rectificatif n° 2 pour 1980.

La Délégation,

— rappelle que l'objet des budgets supplémentaires et rectificatifs est limité par le règlement financier à la couverture de dépenses inévitables, exceptionnelles ou imprévues ;

— estime que le recours à la procédure des budgets supplémentaires et rectificatifs doit être restreint dans toute la mesure du possible afin de conserver au budget général son caractère d'acte de prévision global des dépenses communautaires ;

— exprime des réserves sur la procédure suivie par l'Assemblée le 18 décembre 1980 qui visait pour partie non à doter la Communauté de crédits indispensables et susceptibles d'être utilisés avant la fin de l'exercice 1980, mais en fait à disposer de crédits de report pour l'exercice 1981, au cours duquel les ressources propres risquent d'être épuisées ;

— constate que le Conseil n'a pas été en mesure de rejeter les amendements adoptés par l'Assemblée.

Budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1981.

La Délégation,

— remarque que le budget a pu être arrêté sans que le Conseil se soit prononcé explicitement en faveur de la fixation d'un nouveau taux d'augmentation des D.N.O., pourtant impliqué par le dépassement de la marge de manœuvre de l'Assemblée en seconde lecture ;

— estime que cette pratique contraire au Traité ne saurait faire jurisprudence.

La Délégation croit utile de rappeler que chaque institution doit agir dans la limite des attributions qui lui sont conférées par le Traité.

Clarification de la procédure budgétaire.

Constatant les divergences répétées entre le Conseil et l'Assemblée relatives à l'interprétation et l'application de certaines dispositions de la procédure budgétaire,

La Délégation,

— soumette que, dès la discussion du projet de budget pour 1982, une rédaction plus explicite du règlement financier précise, après accord entre les deux autorités

budgétaires, les méthodes d'élaboration et d'exécution des budgets supplémentaires et rectificatifs ;

— espère qu'à l'occasion de la création de nouvelles ressources propres, les retouches nécessaires seront apportées à l'article 203 du Traité C.E.E. afin de supprimer certaines ambiguïtés actuelles de la procédure budgétaire qui sont source de tensions, voire de conflits entre les institutions ;

— émet le vœu que soit assuré à l'avenir un meilleur fonctionnement de la concertation budgétaire entre le Conseil et l'Assemblée.

C. — L'HARMONISATION DES ACCISES SUR LES TABACS MANUFACTURÉS

- I. — L'harmonisation des accises sur les tabacs manufacturés.
- II. — La proposition de huitième directive.
- III. — Les réactions suscitées par la proposition de directive.
- IV. — Les conclusions de la Délégation adoptées le 20 janvier 1981.

Rapporteur : M. Georges SPÉNALE, sénateur.

I. — L'HARMONISATION DES ACCISES SUR LES TABACS MANUFACTURÉS.

A. — Les textes communautaires déjà en vigueur...

1. La directive 72-464 du 19 décembre 1972 a entamé un processus d'harmonisation des accises (droits indirects) sur les tabacs manufacturés. Elle a prévu 3 étapes d'harmonisation, dont la seconde doit se terminer en juin 1981.

Selon le dispositif retenu par la directive de 1972, l'accise sur les cigarettes comporte deux éléments (ce qui est notamment le cas en France) : un élément spécifique et un élément proportionnel. Le montant de l'accise spécifique et le taux de l'accise proportionnelle doivent être les mêmes pour toutes les cigarettes, dans chaque Etat membre (1). Bien que ne fixant pas de relation entre ces deux éléments, la directive précise que, au stade final de l'harmonisation, cette relation doit permettre à l'éventail des prix de vente au détail de refléter de manière équitable l'écart des prix de cession librement fixés par les fabricants.

Les divergences considérables qui séparent les Etats membres en ce qui concerne la fixation de cette relation ont amené le Conseil à prévoir que l'harmonisation des structures

(1) L'article 4 de la directive de 1972 est ainsi libellé :

1. Les cigarettes nationales et importées sont soumises dans chaque Etat membre à une accise proportionnelle calculée sur le prix maximum de vente au détail, droits de douane inclus, ainsi qu'à une accise spécifique calculée par unité de produit.

2. Le taux de l'accise proportionnelle et le montant de l'accise spécifique doivent être les mêmes pour toutes les cigarettes.

de l'accise se fera en plusieurs étapes et que le passage d'une étape d'harmonisation à la suivante sera décidé par le Conseil sur proposition de la Commission, compte tenu des effets produits par les mesures introduites par les Etats membres au cours de chaque étape.

2. La première étape a été mise en vigueur le 1^{er} juillet 1973 et devait à l'origine durer deux ans. Elle s'est terminée, après quatre prolongations, le 30 juin 1978. Au cours de cette étape, l'élément spécifique de l'accise devait, dans chaque Etat membre, se situer dans une fourchette entre 5 % et 75 % de l'impôt total perçu sur la cigarette de la classe de prix la plus demandée.

3. La deuxième étape d'harmonisation instaurée par la directive 77-805 C.E.E. du 19 décembre 1977, complétant la directive de base du 19 décembre 1972, est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1978 et couvre la période jusqu'au 31 décembre 1980. Pendant cette étape, le montant de l'accise spécifique sur les cigarettes de la classe de prix la plus demandée doit représenter au moins 5 % et pas plus de 55 % de l'impôt total (accise + T.V.A.).

4. La troisième étape fait donc l'objet d'une proposition de directive, transmise par la Commission au Conseil le 1^{er} juillet 1980 (1), que nous analyserons dans la seconde partie. Il s'agit d'une huitième directive (et non d'une troisième), en raison des nombreux reports de la date limite d'application de la première directive.

B. — ... laissent subsister cependant des écarts de taxation notables...

En réponse à une question écrite (1), la Commission des Communautés européennes a fourni le tableau ci-dessous :

Pour chaque Etat membre, le prix de vente au détail au 1^{er} janvier 1979 des cigarettes de la catégorie de prix la plus demandée (classe de prix « populaire ») et de la part de taxes (accises + T.V.A.) contenues dans ce prix est le suivant :

	Prix de vente au détail (20 cigarettes)				
	en monnaie nationale	en U.C.E.	Accises %	T.V.A. %	Total %
Belgique	32,80 FB (41 FB/25 cigarettes)	0,827	65,65	5,66	71,31
Luxembourg	24 Flux (30 Flux/25 cigarettes)	0,605	59,55	2,00	61,55
Pays-Bas	2,08 Fl (2,60 Fl/25 cigarettes)	0,767	54,50	14,7	69,20
France	2,30 FF	0,400	47,20	25,45	72,65
République fédérale d'Allemagne	2,70 DM	1,076	60,74	10,71	71,45
Italie	600 Lit	0,525	57,92	15,25	73,16
Danemark	14 Dkr	2,006	70,27	16,84	87,11
Royaume-Uni	0,55 £	0,811	62,73	7,40	70,13
Irlande	0,45 £	0,664	51,25	9,10	60,35

(1) J.O. C.E. n° C 264-3 du 11 octobre 1980.

(1) J.O. C.E. n° C 68-18 du 12 mars 1979.

C. — ... et soulèvent certaines inquiétudes en France.

Comme l'indique le tableau ci-dessus, les cigarettes les plus « populaires » en France sont des cigarettes brunes, de prix peu élevé.

L'augmentation de l'accise spécifique pénalise donc proportionnellement davantage ces cigarettes que les cigarettes blondes de luxe, d'un prix plus élevé. Comme ces cigarettes blondes sont le plus souvent fabriquées à partir de tabacs importés, la France est donc doublement réservée à l'égard de toute hausse de l'accise spécifique dans la taxation totale. Lors du débat relatif au projet de loi portant modification du statut du S.E.I.T.A., un débat s'est engagé au Sénat sur ce point. Il résume parfaitement les données essentielles du problème. La commission des Finances du Sénat a « demandé instamment au Gouvernement de ne pas céder aux pressions amicales qui pourraient être exercées sur lui pour accroître la part minimale de l'accise spécifique ».

II. — LA PROPOSITION DE HUITIÈME DIRECTIVE

A. — L'économie générale du texte : une modulation de l'accise spécifique.

La modification proposée par la Commission concerne la troisième étape de cette harmonisation qui couvrirait la période comprise entre le 30 juin 1981 (1) et le 31 décembre 1986 : pour cette période, la Commission propose une fourchette de 10 % à 35 % dans laquelle les Etats membres devront situer l'élément « spécifique » de l'accise par rapport à la charge fiscale globale.

La proposition prévoit cependant que les Etats membres pourront, s'ils le désirent, appliquer des dérogations :

— du 1^{er} janvier 1981 au 31 décembre 1982, ils pourront maintenir l'élément spécifique de l'accise dans les limites de l'étape actuelle, c'est-à-dire entre 5 % et 55 % ;

— du 1^{er} janvier 1983 au 31 décembre 1984, ils pourront appliquer un élément spécifique situé dans une fourchette de 7,5 % à 42,5 % de la charge fiscale totale.

B. — L'analyse des articles.

Outre la modification de la limite minimale de l'accise spécifique, trois modifications techniques ont été apportées :

(1) La date du 1^{er} janvier 1981 a été remplacée par celle du 30 juin (proposition de directive du 14 novembre 1980).

1. *Le calcul de l'assiette.*

La proposition de directive prévoit une suppression de la faculté d'exclure les droits de douane de la base de calcul de l'accise proportionnelle. La France n'utilise cette faculté que pour les cigares de La Havane.

2. *L'accise minimum.*

Le taux de l'accise minimum que les Etats ont la possibilité d'appliquer passe de 90 % à 80 %. La France possède une accise minimum qui n'est pas actuellement appliquée (« garde-fou »). Cette faculté n'est pas neutre. L'Allemagne fédérale, contrairement aux autres pays, est caractérisée par le fait que la cigarette la plus vendue est une cigarette de moyenne gamme. Si elle utilisait cette accise minimum, calculée sur un produit de moyenne gamme, elle pénaliserait donc, par surtaxation, les cigarettes de bas de gamme. Ces cigarettes étant, à l'évidence, des cigarettes brunes, notamment françaises.

3. *La limite supérieure de l'accise spécifique.*

Si la limite inférieure de l'accise spécifique passe de 5 à 10 %, la limite supérieure est abaissée de 55 à 35 %. Cela explique les réticences très sérieuses de la Grande-Bretagne et du Danemark à l'égard de cette proposition de directive. En effet, la consommation de ces pays est essentiellement une consommation de tabacs blonds (non produits dans la C.E.E. pour l'essentiel). Ils s'opposent, pour des raisons inverses de celles de la France, à l'abaissement de la limite supérieure de l'accise spécifique.

III. — LES REACTIONS SUSCITEES PAR LA PROPOSITION DE DIRECTIVE

A. — *L'attitude du Gouvernement français.*

Le Gouvernement rappelle que la proposition de la Commission accélère donc le processus qui s'était dessiné en proposant une structure de la taxation où l'élément spécifique représenterait une part importante de la charge fiscale globale qui résulte d'un élément spécifique et d'un élément proportionnel au prix.

Une telle évolution de la structure des accises ne favorise guère les intérêts de la production nationale qui est composée de tabacs noirs destinés à la fabrication de cigarettes type Gauloise.

En effet, étant donné que le taux proportionnel, identique pour tous les produits, est celui découlant du prix de la « Gauloise » (par différence avec l'élément spécifique), une hausse de l'élément spécifique provoquera automatiquement une baisse du droit proportionnel se traduisant par une baisse de prix de vente des produits élaborés à base de tabacs blonds. Cette baisse accentuerait la tendance des consommateurs de plus en plus acquis à ce type de cigarettes. En outre, la perte de recettes fiscales correspondantes profitera aux productions importées.

C'est pourquoi la position française au sein des instances du Conseil a consisté à obtenir une prorogation de la seconde phase d'harmonisation, actuellement en cours et qui vient à échéance en juin 1981.

Les arguments développés ont été de deux ordres :

1° Il importe que l'application des directives se réalise de façon homogène, or :

- l'Italie n'est pas encore passée à la phase actuelle ;
- la Grèce bénéficiera d'une phase transitoire.

2° Il est très contestable de fixer à neuf Etats membres des principes concernant la structure des impôts qui s'appliqueront à dix prochainement.

Au demeurant, cette position prudente est largement partagée par les autres Etats membres qui, pour des raisons diverses, ne souhaitent pas accélérer un processus qui pose de nombreux problèmes.

B. — L'Assemblée parlementaire des Communautés européennes.

Le Parlement européen n'a pas encore adopté de résolution relative à la proposition de directive. La commission économique et monétaire (1) a cependant adopté un rapport et présenté une proposition de résolution. Trois remarques nous ont semblé particulièrement pertinentes :

1. *L'interpénétration des marchés nationaux du tabac est assez faible.*

2. *Les incertitudes sur le niveau final de la taxation, une fois l'harmonisation achevée, seraient éventuellement susceptibles de freiner les efforts d'investissement des producteurs. Cette incertitude semble de peu d'importance dans le cas français.*

3. *Le système retenu par la Commission (accise spécifique et accise proportionnelle) n'est peut-être pas le meilleur pour assurer la neutralité de l'imposition sur les échanges et sur la production. La commission économique et monétaire va donc dans le sens des positions défendues par la France, notamment lorsqu'elle estime, avec le Comité économique et social, « qu'il convient d'examiner si la fixation de l'incidence proportionnelle au prix de vente au détail ne constituerait pas, du point de vue de la concurrence, une solution plus neutre que la fixation de la relation entre l'élément spécifique et l'élément proportionnel ».*

Pour sa part, la commission de l'agriculture adopte une position plus tranchée.

« La commission de l'agriculture, qui est prête à accepter l'abaissement de la limite supérieure de 55 à 35 %, ne saurait être d'accord sur le relèvement de la limite inférieure de 5 à 10 %. Elle estime en effet que ce relèvement porterait un préjudice considérable aux producteurs de tabac de la Communauté, tandis que la consommation des tabacs importés, plus coûteux, sera encouragée par l'abaissement de la limite supérieure.

« Le tabac communautaire, comme on le sait, traverse actuellement une grave crise, due à une politique commerciale de la Communauté très ouverte à l'égard des importations en provenance des pays tiers et à une réduction considérable de la demande des tabacs les plus typiques de la production communautaire, utilisés surtout pour les cigarettes les plus demandées, comportant des mélanges peu coûteux de type brun.

« La concomitance du relèvement du prix de ces cigarettes, en raison de l'augmentation généralisée de l'accise de 5 à 10 %, et du fléchissement des prix des cigarettes les plus coûteuses, par suite de l'abaissement de la limite supérieure de l'accise de 55 à 35 %, ne manquera pas de porter un nouveau coup, certainement grave, à cette production.

(1) Doc. P.E. 66.992/rév. du 13 novembre 1980. Rapporteur : M. Bouke Beumer (P.P.E., Pays-Bas).

Il ne faut pas oublier non plus qu'à compter du 1^{er} janvier la C.E.E. comptera un nouveau membre, la Grèce, qui produit environ 130.000 tonnes de tabac par an (Communauté : 165-170.000 tonnes) et qui entre en concurrence directe avec les types de tabac produits actuellement dans la Communauté.»

Enfin, il ne faut pas oublier que dans beaucoup de petites exploitations agricoles la culture du tabac, qui exige énormément de travaux tout au long de l'année, permet à un certain nombre de familles paysannes de survivre sur des surfaces modestes et qu'elles seraient condamnées à disparaître sans qu'on sache aujourd'hui comment les réemployer, si la politique fiscale de la Communauté les plaçait en compétition de plus en plus sévère avec les agriculteurs sous-payés du ventre asiatique ou du Mato Grosso. Par ailleurs, le tabac n'est pas, au point de vue médical, un produit dont on puisse souhaiter que ses prix invitent à la surconsommation ; on aperçoit mal dans ces conditions quels motifs sérieux — autres que ceux de quelques grosses entreprises — on pourrait invoquer pour engager plus avant la France et ses tabaculteurs dans la voie proposée par la Commission des Communautés.

IV. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 20 JANVIER 1981

1. La Délégation enregistre avec une certaine satisfaction la transmission au Conseil, par la Commission, d'une proposition de directive relative à la troisième étape de l'harmonisation des droits d'accise sur les tabacs manufacturés.

2. Elle constate que cette proposition constitue un compromis entre les pays partisans d'une accise spécifique élevée et les pays favorables à une accise proportionnelle.

3. Elle rappelle que l'accise spécifique aboutit, dans une certaine mesure, à défavoriser la consommation de tabacs noirs, produits dans la Communauté, au profit des tabacs blonds, importés à partir de pays tiers. Il en résulterait, pour partie, une atteinte aux intérêts de l'agriculture communautaire.

4. La Délégation s'interroge sur la pertinence de la technique de taxation retenue et insiste sur le respect de la neutralité fiscale en ce qui concerne la concurrence.

5. Elle souligne que l'harmonisation des accises sur les tabacs manufacturés ne concerne encore que les cigarettes.

6. Elle constate que l'Italie et la Grèce, pays producteurs de tabac, n'appliquent pas encore, pour des raisons différentes, la législation communautaire.

7. Elle estime en conséquence que des progrès dans la voie de l'harmonisation devront être précédés de progrès dans le respect de l'acquis communautaire.

D. — L'AMÉNAGEMENT DU MÉCANISME DES EMPRUNTS COMMUNAUTAIRES DESTINÉS AU SOUTIEN DES BALANCES DES PAIEMENTS DES ÉTATS MEMBRES DE LA COMMUNAUTÉ

Rapporteur : M. Joseph RAYBAUD, sénateur.

- I. — Les caractéristiques des emprunts communautaires.
- II. — La proposition de réforme du mécanisme des emprunts communautaires.
- III. — L'avis de l'Assemblée des Communautés européennes.
- IV. — Les grandes lignes de l'accord intervenu au sein du Conseil.
- V. — Les conclusions de la Délégation adoptées le 11 mars 1981.

Les dernières années ont été marquées par le recours de plus en plus large à la technique des emprunts et des prêts comme moyen de soutien et de lancement d'actions communautaires. L'emprunt permet en effet de mobiliser des moyens financiers supplémentaires, sans augmentation des ressources budgétaires, et de contribuer directement et efficacement à satisfaire des besoins de financement amplifiés par la crise économique.

Créés en 1975, les emprunts communautaires sont destinés à aider les Etats membres à surmonter les difficultés de balance des paiements provoquées par le renchérissement des produits pétroliers. Il est proposé, sur la base des avis émis par le Comité monétaire et des orientations définies par le Conseil des ministres des Finances du 20 octobre, de reconduire et d'améliorer cet instrument financier.

I. — LES CARACTERISTIQUES DES EMPRUNTS COMMUNAUTAIRES

Les emprunts communautaires sont fondés sur le règlement C.E.E. 397-75 du 17 février 1975. Ces emprunts, effectués par la C.E.E. sur le marché international, sont affectés à des prêts aux Etats membres éprouvant des difficultés de balance des paiements. Ils présentent donc la caractéristique originale de ne pas être affectés à des opérations d'investissement. Le règlement C.E.E. 398-75, adopté également le 17 février 1975, prévoit un système de garantie par lequel les Etats membres s'engagent, si l'Etat débiteur n'est pas en mesure de faire face à l'échéance de remboursement, à fournir à la Communauté les ressources nécessaires au service de sa dette, selon une clé de répartition.

Les textes de 1975 limitent à cinq ans la durée des emprunts, et leur montant total est plafonné à 3 milliards de dollars pour la période 1975-1980, *intérêts compris*.

Conformément à la décision d'application du Conseil du 15 mars 1976, la Communauté a contracté un ensemble d'emprunts d'un montant total de 1,3 milliard de dollars U.S. dont le produit a été affecté à des prêts à l'Italie (1 milliard de dollars) et à l'Irlande (300 millions de dollars).

Un emprunt supplémentaire de 500 millions de dollars a été effectué en mai 1977 au profit de l'Italie, portant ainsi le montant total des emprunts à 1,8 milliard de dollars U.S.

II. — LA PROPOSITION DE REFORME DU MECANISME DES EMPRUNTS COMMUNAUTAIRES

La proposition de règlement mise au point par la Commission (1) reprend les orientations retenues par le Conseil du 20 octobre 1980 sur la base des propositions élaborées par le Comité monétaire.

Ces orientations tendent à simplifier les procédures et à relever sensiblement le plafond des emprunts. La C.E.E. serait ainsi dotée d'un instrument renouvelé et élargi pour le recyclage des revenus pétroliers.

Les aménagements proposés intéressent :

- Les modalités de recours aux emprunts communautaires.

Les emprunts communautaires ne feraient plus l'objet, désormais, que d'une garantie communautaire, sans contre-garantie par les Etats membres. Par suite de la suppression

(1) Ce texte a été publié au *Journal officiel des Communautés européennes* n° C 308 du 26 novembre 1980.

de la garantie des Etats, les procédures de décision des emprunts seraient simplifiées : le Conseil n'interviendrait plus que pour donner l'autorisation initiale et définir les conditions d'octroi du prêt, les autres opérations étant confiées à la Commission, en consultation avec le Comité monétaire.

De plus, les Etats membres pourraient désormais bénéficier des prêts communautaires en cas de difficultés de balance des paiements en relation directe ou indirecte avec le renchérissement des produits pétroliers, et les prêts pourraient être consentis pour prévenir des crises graves des paiements extérieurs. Ils pourraient aussi faire l'objet de remboursements anticipés.

En revanche, les Etats bénéficiaires devront établir des programmes de redressement économique, et l'octroi des prêts pourrait être subordonné à la mise en œuvre de mesures de politique budgétaire ou monétaire. Les prêts pourraient être attribués en tranches successives, en fonction de la réalisation de ces programmes.

• **La durée et les modalités des emprunts.**

Une grande latitude devrait être laissée à la Commission européenne, afin qu'elle puisse utiliser tous les instruments financiers disponibles sur les marchés, y compris les emprunts en E.C.U., en s'orientant surtout vers les « emprunts directs auprès des pays excédentaires » (c'est-à-dire les pays producteurs de pétrole).

Le recours aux emprunts à taux variables devrait être évité, surtout pour les emprunts directs auprès des pays pétroliers.

La disposition du règlement de 1975 selon laquelle la durée des emprunts ne peut pas être inférieure à cinq ans devrait être assouplie, la durée de chaque opération pouvant être fixée cas par cas par la Commission et l'Etat membre intéressé.

• **La dotation de l'instrument révisé.**

La Commission a proposé de libeller le plafond en E.C.U., et non en dollars, d'en exclure le montant des intérêts, et de plafonner les encours, et non le montant des emprunts, permettant ainsi une reconstitution de la faculté d'emprunt au fur et à mesure des remboursements.

Quant au montant du plafond, un chiffre de 7 milliards d'E.C.U. a été retenu par la Commission, ce qui équivaut à peu près, si l'on calcule le plafond hors intérêts, à un quintuplement du plafond actuel de 3 milliards de dollars U.S.

III. — L'AVIS DE L'ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

L'Assemblée a émis le 1^{er} décembre un avis favorable à la proposition de règlement, sur le rapport de M. Taylor, au nom de la Commission des budgets (doc. 1. 707-80).

Elle approuve :

— le renforcement de la solidarité financière des Etats membres face à leurs difficultés de balance des paiements ;

— l'assouplissement des modalités décisionnelles, sous réserve que soit prévue une procédure d'information préalable des instances concernées de l'Assemblée avant chaque décision de prêt du Conseil.

Elle demande :

— de veiller au respect des conditions de politique économique fixées lors de l'octroi des prêts ;

— de progresser dans la voie permettant l'émission d'emprunts libellés en E.C.U. ;

— d'assurer une évaluation du fonctionnement du mécanisme rénové grâce à des rapports périodiques de la Commission et à un rapport général annuel ;

— de budgétiser les emprunts communautaires.

IV. — LES DISCUSSIONS AU SEIN DU CONSEIL ET L'ACCORD DU 16 FÉVRIER 1981

Le Conseil est parvenu à un accord sur le projet de la Commission le 16 février dernier.

Cette session a permis de surmonter les deux seules difficultés majeures soulevées par la proposition de la Commission :

1. Dotation financière de l'instrument.

Le plafond a finalement été fixé à 6 milliards d'E.C.U., intérêts non compris, ce qui correspond à 6,9 milliards de dollars. Le compromis réalisé tient compte des fortes réticences allemandes et néerlandaises à une augmentation plus substantielle du montant des emprunts. La France, pour sa part, avait souhaité, au sein du Comité monétaire, un accroissement plus important de l'encours des emprunts autorisés (de l'ordre de 10 milliards d'E.C.U.). L'Italie avait adopté une attitude maximaliste en demandant un plafond de 12 milliards d'E.C.U.

2. Règles applicatives aux décisions du Conseil.

La Commission avait proposé l'application de la règle de la majorité qualifiée aux décisions du Conseil (octre. du prêt, montant, conditions de politique économique, modalités d'attribution du prêt). La règle de l'unanimité a finalement été retenue.

Par ailleurs il a été précisé que les Etats bénéficiaires devront s'engager à rétablir une situation qualifiée de « soutenable » de leur balance des paiements. Il était prévu précédemment que les conditions de politique économique devaient assurer le redressement de la balance des paiements.

V. — LES CONCLUSIONS DE LA DÉLEGATION ADOPTÉES LE 11 MARS 1981

La Délégation,

— note que les risques de détérioration des balances des paiements des Etats membres ainsi que la nécessité du recyclage des « pétro-dollars » se sont accentués depuis 1975 ;

— estime en conséquence qu'il était nécessaire d'accroître le plafond des emprunts communautaires et, à cette occasion, de simplifier les procédures suivies jusqu'ici en vue de permettre une utilisation plus rapide et plus souple des sommes ainsi collectées ;

— marque son accord avec le règlement approuvé par le Conseil le 16 février 1981 ;

— se félicite qu'un lien étroit soit établi entre la décision de la Communauté d'engager son crédit et l'effort fait par l'Etat bénéficiaire pour conduire une politique économique permettant le rétablissement d'une situation « soutenable » de sa balance des paiements.

CHAPITRE II

CONCLUSION RELATIVE AUX INSTITUTIONS

LA FIXATION DU SIÈGE DES INSTITUTIONS ET EN PARTICULIER DE L'ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Rapporteur : M. Jacques GENTON, sénateur.

- I. — Les données juridiques du problème.
- II. — La pratique suivie.
- III. — La problématique du siège de l'Assemblée.
- IV. — Les conclusions de la Délégation adoptées le 24 février 1981.

I. — LES DONNÉES JURIDIQUES DU PROBLÈME

A. — Le traité ou l'unicité du siège.

Les traités C.E.C.A., C.E.E. et Euratom posent en des termes très proches le principe que « le siège des institutions est fixé d'un commun accord des gouvernements des Etats membres » (art. 216/C.E.E.).

Il ressort clairement de cette formulation que :

- la décision relève de la compétence exclusive des Etats membres et non des institutions communautaires ;
- cette décision ne peut être prise qu'à l'unanimité.

Par ailleurs, le siège visé par les traités est un siège unique pour l'ensemble des institutions encore que cette question ait été controversée.

Jusqu'ici les gouvernements n'ont pas pris de décision définitive en application des traités. Seules des dispositions transitoires régissent la matière.

B. — Les décisions des ministres des Affaires étrangères ou la consécration provisoire de la pluralité des lieux de travail.

1. Tout en affirmant le principe de l'unicité du siège, les ministres des Affaires étrangères des Etats membres ont en fait accepté un certain éclatement des institutions en posant les règles provisoires suivantes :

— En 1952 (décision des 24 et 25 juillet) :

— la Haute Autorité de la C.E.C.A. et la Cour commenceront leurs travaux à Luxembourg. L'Assemblée se tiendra à Strasbourg pour sa première session.

— En 1958 (décision du 7 janvier) :

— la Commission tiendra ses réunions à Bruxelles ou à Luxembourg ;

— l'Assemblée se réunira à Strasbourg.

2. La relative confusion initiale n'a pas été atténuée par la décision du 8 avril 1965 (1), prise dans le cadre de la fusion des exécutifs, décision qui a posé les règles transitoires suivantes :

— Luxembourg, Bruxelles et Strasbourg demeurent les lieux de travail provisoires des institutions des Communautés ;

— le secrétariat général de l'Assemblée et ses services restent installés à Luxembourg ;

— restent ou sont installés à Luxembourg : la Cour de justice, la B.E.I. ...

— pendant les mois d'avril, de juin et d'octobre, le Conseil tient ses sessions à Luxembourg.

3. Une décision du 5 avril 1977 a par ailleurs fixé à Luxembourg le lieu de travail provisoire de la Cour des comptes instituée par le traité du 22 juillet 1975.

II. — LA PRATIQUE SUIVIE

A. — Les institutions implantées en un seul lieu.

La Commission, la Cour de justice et le Conseil sont installés en un seul lieu.

La Commission a implanté à Bruxelles la majeure partie de ses services ; elle possède cependant certains services à Luxembourg (Office des publications, Office statistique, Direction de la santé, etc.).

La Cour de justice est installée à Luxembourg.

Le Conseil siège principalement à Bruxelles et trois mois par an à Luxembourg.

Aujourd'hui, le fonctionnement de ces trois institutions ne semble pas poser de problème majeur.

B. — Une institution « écartée » : l'Assemblée.

L'Assemblée est « écartée » entre trois villes : Luxembourg, Bruxelles et Strasbourg.

1. Le secrétariat général à Luxembourg.

Dès 1952, le Bureau de l'Assemblée a décidé que son secrétariat général serait implanté à Luxembourg où se trouvaient la Haute Autorité de la C.E.C.A. et la Cour de justice. Il

(1) Décision des représentants des gouvernements des Etats membres relative à l'installation provisoire de certaines institutions et de certains services des Communautés.

s'y est maintenu lorsque, après l'élargissement de la compétence des Communautés, la Commission s'est installée définitivement à Bruxelles.

2. Les réunions de commission à Bruxelles.

Devant la nécessité d'intensifier la collaboration avec la Commission et le Conseil, les commissions de l'Assemblée ont pris l'habitude de se réunir à Bruxelles où des locaux ont été aménagés à cet effet.

3. Vers le partage des sessions entre Strasbourg et Luxembourg.

Des considérations principalement d'ordre pratique ont conduit l'Assemblée à prendre des libertés avec l'état de droit prévu par les gouvernements des Etats membres.

On peut schématiquement distinguer quatre périodes dans cette évolution.

a) Au cours de la *première période* (1952-1966) l'Assemblée a siégé très régulièrement à Strasbourg. Cette règle n'a connu que deux exceptions.

b) L'année 1967 marque une évolution en ce qui concerne les lieux de travail effectifs de l'Assemblée ; elle ouvre une *seconde période* qui va jusqu'en 1972 et voit l'Assemblée se réunir pour de brèves sessions à Luxembourg. La première session tenue à Luxembourg en 1967, à titre exceptionnel, ne dure qu'un jour ; elle sera suivie les années suivantes de réunions d'un, deux ou trois jours au maximum pour une durée annuelle totale d'environ dix jours. Des raisons d'ordre financier et pratique (1) expliquent cette évolution. Il paraît en effet plus rationnel au Bureau de l'Assemblée que les sessions longues se tiennent à Strasbourg et les sessions brèves de deux jours à Luxembourg (2).

A partir de 1971 le choix du lieu des sessions est donc clair et délibéré. Il ne va pas sans provoquer de réaction de la part du Gouvernement français qui estime (3) que l'accroissement très sensible du nombre des sessions tenues à Luxembourg et leur caractère régulier n'est pas conforme aux dispositions concernant les lieux de travail provisoires des institutions communautaires et porte atteinte à la compétence des gouvernements de décider du siège définitif des institutions de la Communauté. Le Président de l'Assemblée, répondant à cette lettre, assurera que seules des considérations pratiques sont à l'origine de la décision de l'Assemblée et que ces sessions seront d'une durée maximum de *deux jours*. En fait, depuis 1970 déjà l'Assemblée tient à Luxembourg des sessions de trois jours.

c) La troisième période s'ouvre en 1973.

La session de février durera quatre jours et c'est en vain que le ministre français des Affaires étrangères aura demandé au Bureau de l'Assemblée de bien vouloir reconsidérer le programme des sessions afin que des sessions de longue durée ne soient pas tenues dans la capitale du Grand-Duché.

Ensuite, des sessions de cinq jours se sont déroulées à Luxembourg et on en était arrivé à la veille des élections directes à un partage à peu près égal des jours de session entre les deux villes.

d) La quatrième période a été ouverte par les élections directes. Aucun hémicycle n'étant susceptible d'accueillir à Luxembourg les 410 membres de l'Assemblée, toutes les sessions se sont tenues à Strasbourg jusqu'au mois de juin 1980. Depuis lors, trois sessions se sont tenues dans la capitale du Grand-Duché qui dispose désormais de locaux susceptibles

(1) En particulier l'augmentation constante du travail de l'Assemblée.

(2) Déclaration du Président de l'Assemblée. Débats de l'Assemblée du 19 janvier 1971.

(3) Lettre du ministre français des Affaires étrangères au Président de l'Assemblée, en date du 4 février 1971.

d'arrêter l'Assemblée. Pour le premier semestre 1981, sur décision du Bureau, cinq sessions sur six se seront tenues à Strasbourg. Une résolution adoptée par l'Assemblée le 12 janvier 1981 (par 115 voix contre 86) a remis en cause le choix de Luxembourg pour la session de juillet. Surtout l'Assemblée a chargé le Bureau de lui soumettre au cours de la période de session de mars ses propositions pour le second semestre.

III. — LA PROBLÉMATIQUE DU CHOIX DU SIÈGE DE L'ASSEMBLÉE

A. — Les différents aspects du problème posé.

1. *L'aspect juridique.*

Trois questions se trouvent posées :

- celle du droit d'« auto-organisation » de l'Assemblée ;
- celle de l'existence d'un droit coutumier en ce qui concerne la tenue de certaines sessions à Luxembourg ;
- celle de l'association éventuelle de l'Assemblée au choix de son siège.

— *Droit d'« auto-organisation » de l'Assemblée.*

L'Assemblée estime que la compétence que lui reconnaît le Traité d'arrêter de façon autonome son règlement intérieur (art. 142 C.E.E.) est l'expression d'un principe juridique général, le droit à l'auto-organisation. Dans cette logique, l'Assemblée se réunirait à bon droit à Luxembourg, dans la mesure où l'exécution des devoirs que lui imposent les traités l'exige. Cette théorie du droit à l'auto-organisation a été rappelée dans une résolution du 27 juin 1980 : sans nier que la fixation du siège des institutions communautaires relève de la compétence exclusive des gouvernements des Etats membres, l'Assemblée, dans sa majorité, s'estime souveraine en ce qui concerne la fixation de ses propres conditions et lieux de travail.

— *Droit coutumier concernant la tenue des sessions à Luxembourg.*

En ce qui concerne la tenue des sessions à Luxembourg, l'exercice de ce droit d'auto-organisation a été confirmé par un droit coutumier. C'est la thèse défendue par le Luxembourg. Dans l'interprétation de la décision de 1965, le gouvernement luxembourgeois incorpore la pratique de sessions dans la capitale du Grand-Duché, pratique qui s'est instaurée depuis 1967 et qu'il assimile à une coutume.

La France considère que la décision de 1965 a confirmé Strasbourg comme lieu unique de réunion de l'Assemblée. Ayant formulé des réserves en 1971 et 1973 elle conteste le caractère coutumier au sens juridique du terme de la pratique suivie depuis 1967.

— *Association éventuelle de l'Assemblée au choix de son siège.*

Les traités ne prévoient aucune forme de coopération entre les gouvernements des Etats membres et l'Assemblée dans le choix du siège de cette dernière.

L'Assemblée revendique le droit d'être associée à cette décision. En fait, à deux reprises déjà (en 1959 et 1964), des délégations de l'Assemblée ont été informées et consultées au sujet de la question du siège. Interrogé sur la procédure qui sera suivie à l'avenir le Conseil a indiqué récemment qu'il appartiendra à la conférence des représentants des gouvernements des Etats membres de déterminer, le moment venu, s'il y a lieu de prendre contact de manière appropriée avec les institutions intéressées (1).

(1) Réponse à la question de M. Herman (H. 729/80). Séance de l'Assemblée du 11 février 1981.

2. L'aspect financier.

L'absence d'un lieu de réunion et de travail unique entraîne une charge supplémentaire évaluée à environ 20 % du budget de l'Assemblée. Ce budget s'élevant à environ 200 millions d'U.C.E. en 1981 (soit 1.170 millions de francs), la charge supplémentaire peut être évaluée à quelque 40 millions d'U.C.E. (soit 234 millions de francs), correspondant aux loyers, frais de transport, certains frais d'impression, frais de personnel et de missions, etc.

Il est vraisemblable que l'octroi de compensations au Luxembourg et éventuellement au personnel de l'Assemblée entraînerait une charge encore plus considérable.

3. L'aspect politique.

L'Assemblée élue au suffrage universel direct veut remplir sa mission de manière la plus efficace possible. Il importe que les Etats membres soient logiques avec eux-mêmes et donnent à l'Assemblée les moyens de jouer tout le rôle qui doit être le sien.

4. L'aspect humain.

Les déplacements incessants entre les trois villes entraînent pour les membres comme pour le personnel une fatigue considérable. Ainsi une période de session à Strasbourg implique le déplacement de 600 à 800 fonctionnaires de l'Assemblée.

B. — La position des Etats membres.

Pour l'essentiel la situation est la suivante :

— la Belgique ne revendique pas l'installation de l'Assemblée dans sa capitale; elle estime cependant que c'est à terme la seule solution. Le Royaume-Uni est favorable au choix de Bruxelles;

— le Luxembourg est opposé à tout transfert d'une partie du secrétariat général vers Strasbourg; il accepterait le *statu quo* actuel : maintien du secrétariat général, tenue de la moitié des sessions;

— la France est très attachée au choix de Strasbourg, pour des raisons juridiques et symboliques. La municipalité a réalisé un important effort d'équipement qui s'est concrétisé dernièrement par la construction d'un immeuble de bureaux à l'usage des représentants. Un contrat triennal et tripartite (Etat, département, ville), signé en février 1980, doit permettre d'améliorer les infrastructures et les liaisons aériennes;

— le gouvernement allemand n'a pas caché sa sympathie pour Strasbourg;

— les autres Etats membres observent une neutralité qui semble renvoyer au fond à une discussion bilatérale entre la France et le Luxembourg. Des contacts ont déjà eu lieu à ce sujet entre les deux gouvernements.

C. — L'initiative française.

Soucieux de voir une décision intervenir à bref délai et d'éviter ainsi qu'arguant d'une carence des Etats, l'Assemblée ne se prononce, le Gouvernement français a présenté le 16 septembre 1980 un mémorandum demandant d'engager des discussions sur le siège des institutions.

Le Gouvernement français ne cache pas que son initiative doit se traduire par la consécration du rôle de Strasbourg en tant que siège de l'institution « parlementaire » des Communautés.

Si l'initiative française aboutit à cet objectif, elle remettrait en cause la conception originelle des Etats membres selon laquelle le siège de l'ensemble des institutions communautaires devrait être fixé en un seul endroit. Ce ne serait d'ailleurs que la concrétisation de la situation de fait.

D. — L'attitude de l'Assemblée.

1. Une demande pressante assortie d'un avertissement.

L'Assemblée a adopté le 20 novembre 1980 une résolution approuvant la démarche française et demandant une décision au plus tard le 15 juin 1981, après concertation avec elle.

La résolution est ainsi formulée :

« Le Parlement européen

- « — préoccupé des conditions matérielles et du coût financier de son fonctionnement,
- « — désireux de voir mis fin au régime provisoire concernant ses lieux de travail :
- « 1. approuve la démarche du Gouvernement français auprès des autres Etats membres en vue d'entamer enfin la procédure prévue aux traités pour fixer le siège des institutions de la Communauté,
- « 2. demande aux gouvernements des Etats membres de prendre leur décision au plus tard le 15 juin 1981 et après concertation avec le Parlement,
- « 3. affirme que dans le cas où les gouvernements des Etats membres n'auraient pas pris leur décision à la date susvisée, le Parlement n'aurait pas d'autre choix que de prendre lui-même les dispositions nécessaires pour améliorer ses propres conditions de fonctionnement. »

2. Le projet de rapport intérimaire de la Commission politique : un choix implicite en faveur de Bruxelles.

La Commission politique de l'Assemblée est saisie d'un projet de rapport (1) de M. Zagari (Soc. It.) qui se prononce sur un certain nombre de critères auxquels devrait répondre le choix du siège de l'Assemblée :

a) Ce siège doit se trouver dans la ville même où la Commission et le Conseil de la Communauté ont leur siège ; il est indispensable que l'institution exerçant le contrôle politique et parlementaire ne soit pas géographiquement séparée des institutions sur lesquelles s'exerce ce contrôle ;

b) Le siège doit se trouver dans une ville aisément accessible grâce aux moyens de transport en commun (lignes aériennes et ferroviaires), disposant des infrastructures d'accueil nécessaires et se trouvant, grâce à ses coordonnées géographiques et économiques, au centre d'une Communauté élargie à douze membres ;

c) Il doit être situé dans une ville assurant des contacts constants et suivis avec les grands moyens d'information, les organes politiques et diplomatiques et les centres d'intérêt liés à la vie communautaire, et notamment à l'activité politique et parlementaire.

Le premier des trois critères constitue une option implicite en faveur de Bruxelles.

(1) P.E. 69.223/rév. du 17 décembre 1980.

Le rapport constate par ailleurs l'existence de « droits subjectifs, intérêts légitimes et espoirs » créés par l'installation de l'Assemblée dans trois endroits différents. Devront être étudiées dans cette perspective l'indemnisation des fonctionnaires qui subiraient un préjudice économique et des mesures financières à prendre le cas échéant en vue de fournir une compensation aux pays qui cesseront d'abriter l'un des lieux de travail de l'Assemblée.

La Commission politique devrait achever l'examen de ce rapport dans le courant du mois de mars.

IV. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 24 FÉVRIER 1958:

La Délégation se félicite de la présentation par le Gouvernement français d'un mémorandum tendant à la fixation du siège des institutions des Communautés.

1. Sur la procédure.

La Délégation rappelle qu'en vertu des traités la décision appartient aux seuls gouvernements des Etats membres. Elle exprime en conséquence des réserves au plan juridique sur l'idée d'une véritable concertation avec l'Assemblée relative à la fixation du siège des institutions, mais considère néanmoins qu'il serait malencontreux que des contacts ne fussent pas pris avec l'Assemblée pour ce qui est de la fixation de son siège.

2. Sur le fond.

La Délégation constate les difficultés que rencontre l'Assemblée des Communautés européennes pour assumer les fonctions que lui confèrent les traités, du fait de la dispersion des lieux dans lesquels elle exerce ses activités.

La Délégation souligne qu'en l'état actuel du droit, si l'on fait abstraction de la pratique suivie et que l'on tient compte de la décision des ministres des Affaires étrangères de 1958, Strasbourg est et demeure le lieu de réunion de l'Assemblée.

Attachée à la thèse du polycentrisme des institutions et au bon fonctionnement de l'Assemblée, la Délégation souhaite que le choix de Strasbourg soit confirmé de manière définitive et qu'en conséquence les sessions plénières comme les réunions de commission se tiennent dans la capitale alsacienne.

Elle estime souhaitable et possible que l'implantation de certains services à Luxembourg compense le transfert progressif du secrétariat général de l'Assemblée à Strasbourg.

Elle considère en résumé que Bruxelles devrait être le « centre administratif et exécutif » des Communautés, Strasbourg leur « centre parlementaire » et Luxembourg leur « centre judiciaire et financier ».

CHAPITRE III

CONCLUSIONS RELATIVES AUX QUESTIONS AGRICOLES

A. — LES PROBLÈMES DE LA POLITIQUE COMMUNE DES PÊCHES

Rapporteur : M. Marcel DAUNAY, sénateur.

- I. — La conservation des ressources et l'accès aux fonds de pêche.
- II. — La politique des structures.
- III. — La révision de l'organisation commune des marchés.
- IV. — Les conclusions de la Délégation adoptées le 13 novembre 1981.

Les conflits sociaux de l'été dernier ont attiré avec éclat l'attention sur la situation de crise que connaît, en France comme dans la plupart des Etats membres, le secteur des pêches maritimes.

L'explosion des prix du carburant — que le gazole-pêche soit « aidé » ou non (1) — et de l'ensemble des coûts d'exploitation, l'épuisement des fonds de pêche, la concurrence internationale pèsent en effet sur la rentabilité des activités de pêche dans l'ensemble des Etats membres, même si la France supporte des handicaps supplémentaires tenant à l'éloignement de ses fonds de pêche ou à l'organisation défectueuse de la distribution du poisson. L'étude sur l'évolution de la pêche dans sept pays membres, effectuée en juillet dernier par la Commission, a mis en évidence la réduction quasi générale en tonnage et en nombre des flottes, la baisse de l'emploi (— 33 % en France entre 1976 et 1979), le vieillissement de l'outil de production notamment en France et en R.F.A. Seuls l'Irlande et le Danemark auraient maintenu ou développé l'emploi et les débarquements.

Si elle n'est pas la cause unique et directe de ce marasme qui menace les activités situées en amont (chantiers navals) ou en aval (industries agro-alimentaires) et qui affecte prioritairement des régions souvent oubliées par l'expansion des années passées, l'absence de politique communautaire a cependant incontestablement contribué à l'aggravation de la situation. Il n'a en effet pas été possible de prendre jusqu'à présent les mesures énergiques qui s'imposaient pour assurer la protection et le repeuplement des fonds, la modernisation des structures, et pour endiguer une concurrence devenue anarchique. De plus, l'aide à la pêche étant largement laissée à l'initiative des Etats membres (2), les divergences entre les politiques nationales — dont la querelle sur les aides au gazole est un exemple — ne contribueront pas à faciliter l'accord sur une politique commune.

(1) En France, le gazole-pêche — dont le prix a sextuplé depuis 1973 — est détaxé et subventionné à raison de 10,5 centimes au litre environ. Cette aide, qui n'a pas été relevée depuis quatre ans, a été considérée comme une atteinte aux règles communautaires de concurrence (lettre de la Commission au Gouvernement français du 22 juillet 1980).

(2) La politique d'aide à la pêche représente en France, pour 1980, des dépenses budgétaires d'un montant de 175 millions de francs.

Comme le souligne le mémorandum présenté le 16 septembre dernier par le Gouvernement français, si les engagements pris par le Conseil de Bruxelles du 30 mai 1980 — c'est-à-dire l'adoption avant le 1^{er} janvier 1981 des décisions permettant d'assurer l'entrée en vigueur d'une politique commune globale — n'étaient pas respectés « les pêches maritimes ne pourraient faire face plus longtemps, dans les circonstances difficiles qu'elles traversent, à l'incertitude qui règne depuis trop d'années sur le régime communautaire réglant leur activité ». Le mémorandum rappelle d'ailleurs également, sans équivoque, qu'alors « l'application des décisions intervenues le 30 mai dans les autres secteurs serait remise en cause ».

Ce rappel des échéances et de l'enjeu de « l'Europe bleue » prend tout son sens au moment où les réalisations semblent à nouveau marquer le pas. En effet, après l'accord intervenu en janvier 1980 sur les totaux autorisés de captures (T.A.C.) globaux et sur l'enregistrement des captures, et en dépit de l'accord de principe du 30 mai, les réunions de juin, de juillet, de septembre et d'octobre du Conseil pêche n'ont pas donné les résultats qu'on en pouvait attendre. Il semble qu'en fait, jusqu'à présent, les Neuf ne soient guère d'accord que pour éviter l'affrontement entre des positions qui demeurent très divergentes.

D'échec en demi-succès, les propositions de la Commission — en chantier depuis 1976 — sont toujours en instance devant le Conseil à qui il reste donc à prendre, d'ici à quelques semaines, la quasi-totalité des mesures indispensables à la gestion des ressources halieutiques, à la politique commune des structures, et à la révision de l'organisation des marchés en vigueur depuis 1970.

I. — LA CONSERVATION DES RESSOURCES ET L'ACCÈS AUX FONDS DE PÊCHE

Compte tenu de l'épuisement des fonds consécutif à l'évolution des techniques de pêche, la conservation des ressources halieutiques doit être considérée comme le volet le plus important, à terme, de la politique commune des pêches, d'autant plus que la définition de la politique de conservation conditionne en partie celle de la politique des structures. C'est aussi dans ce domaine que l'attentisme est le plus lourd de conséquences : la succession des « mesures intérimaires » communautaires et des mesures nationales n'a pas pu enrayer le processus d'appauvrissement des fonds. Certaines mesures nationales discriminatoires ont été à l'origine d'incidents et de contentieux (« guerre de la langoustine »). Enfin, l'absence de politique communautaire a affaibli la position de la C.E.E. dans les négociations avec les pays tiers, au moment où la généralisation des zones économiques exclusives de 200 milles restreignait l'accès aux zones de pêche.

On peut espérer que les divergences de fond entre la Grande-Bretagne et les Huit sur l'accès aux zones de pêche et la répartition des ressources sont aplanies, dans la mesure où le Conseil de Bruxelles est parvenu à un accord sur les principes de libre accès et de non-discrimination définis par les traités et sur des orientations claires excluant notamment l'accès exclusif ou préférentiel de certains membres à certaines zones (1). Ce point est particulièrement important pour la France, qui effectue 60 % de ses prises en dehors de ses eaux. Mais en dépit de ce « déblocage », aucun accord complet n'est encore intervenu sur les mesures de conservation et de gestion des ressources ni de contrôle des prises.

(1) Le gouvernement de Mme Thatcher n'a jamais « chiffré » ses prétentions en matière de zone d'accès ou d'allocation des ressources. Le précédent gouvernement travailliste exigeait une zone exclusive de 12 milles, un accès préférentiel de 50 milles et 45 % des quotas de captures (T.A.C.). Dans un récent rapport sur la politique commune de la pêche, la Commission européenne de la Chambre des Lords reprend néanmoins ce chiffre de 45 % des T.A.C.

A. — Les mesures de conservation.

Les propositions de la Commission concernaient le maillage des filets selon les espèces et les zones de pêche, les matériels utilisables, les mesures d'interdiction ou de limitation de la pêche pour les espèces (saumon, hareng, sébaste, tacaud) ou dans les zones particulièrement exploitées. Ces propositions avaient suscité des observations du Gouvernement français portant notamment sur les maillages pour la pêche à la langoustine, la réglementation de la pêche au tacaud norvégien et les risques inhérents à l'utilisation de matériels à maillage trop étroit.

Le Conseil du 29 septembre est parvenu à un accord sur certains de ces points :

— maillage des filets : 80 millimètres pour les poissons blancs (90 millimètres dans deux ans), 60 millimètres pour la langoustine, 32 millimètres pour le maquereau ;

— taux des prises accessoires (10 %) ;

— utilisation de certains types de matériels ou de bateaux.

Ces mesures sont d'application immédiate — au 1^{er} octobre 1980 — mais elles ne sont que provisoires, leur prolongation étant suspendue à l'adoption, avant le 20 décembre, des autres volets de la politique des pêches.

B. — La gestion des ressources : les T.A.C. et le contrôle des prises.

Le Conseil pêche des 29 et 30 janvier 1980 était parvenu pour la première fois à un accord sur la fixation des T.A.C. globaux pour 1980, qui devaient être inférieurs, selon les espèces, de 10 à 30 % aux prises des années précédentes. Ces T.A.C. correspondaient à un compromis entre les propositions de la Commission, arrêtées au vu de l'état des ressources, et les assouplissements réclamés par les Etats membres. De nouvelles réévaluations de ces quotas — 932.000 tonnes « d'équivalent cabillaud » (2) — ont été réclamées depuis. Après s'y être refusée, la Commission vient d'y consentir en proposant, le 7 octobre dernier, un quota total de 988.795 tonnes ainsi réparties (en « équivalent cabillaud »), R.F.A. : 125.070 (au lieu de 126.085), France : 120.783 (au lieu de 114.834), Pays-Bas : 85.026 (au lieu de 82.935), Belgique : 21.001 (au lieu de 20.370), Royaume-Uni : 309.034 (au lieu de 288.602), Danemark : 294.991 (au lieu de 267.263), Irlande : 32.890 (au lieu de 31.749) (1).

Cet abondement facilitera peut-être l'accord sur la répartition des prises, qui n'a pu intervenir depuis janvier, les Neuf contestant la répartition elle-même comme les critères proposés pour la définition des quotas nationaux (captures de 1973 à 1978, besoins spécifiques de certaines populations côtières et pertes dans les eaux des pays tiers).

La France a demandé, pour sa part, le relèvement de ces quotas, notamment pour le cabillaud, le lieu noir et le merlan, et la prise en compte de l'évolution récente des activités de pêche.

Le Conseil pêche du 28 octobre dernier a une nouvelle fois repoussé l'examen de cette question épineuse, renvoyée à la session des 17 et 18 novembre. Entre-temps, un groupe d'étude examinera la répartition des quotas pour chaque espèce, mais non la querelle sur les critères, sur lesquels chaque Etat a réaffirmé ses positions.

(2) « L'équivalent cabillaud » représente la valeur de 6 espèces de poisson : cabillaud, églefin, lieu noir, merlan, pile et sébaste.

(1) Soit, en pourcentage : Royaume-Uni : 31 % ; Danemark : 30 % ; R.F.A. : 13 % ; France : 12 % ; Pays-Bas : 9 % ; Irlande : 3 % ; Belgique : 2 % des prises.

En ce qui concerne l'enregistrement des prises, le Conseil a adopté lors de sa session d'avril, un règlement relatif aux modalités d'enregistrement et de transmission des captures et aux obligations imposées aux capitaines des bateaux de pêche. Des mesures complémentaires ont été décidées le 28 octobre : elles ont trait à la tenue d'un livre de bord « européen », à l'inspection des bateaux de pêche, au régime des déclarations de transbordement et de débarquement et aux modalités de transmission à la Commission des captures. Ces mesures devraient entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1981.

1. — LA POLITIQUE DES STRUCTURES

La Commission a soumis au Conseil, le 22 juillet 1980, trois propositions de règlement relatives à des actions en matière de politique structurelle qui devaient être examinées lors de la dernière session du Conseil le 28 octobre. En fait, le Conseil s'est borné à un « tour de table » qui a fait apparaître quelques divergences entre les Etats membres, qui sont convenus que le volet « structures » serait lié aux autres aspects de la politique de la pêche.

Ces actions porteraient notamment sur :

1. *L'adaptation des structures de production*, recherchée par une participation communautaire d'un montant total de 15 M.U.C.E. aux aides accordées aux bateaux prospectant des zones de pêche extracommunautaires ou créant des entreprises communes avec des pays tiers.

2. *Des mesures communautaires de restructuration et de développement de la flotte et de l'aquaculture*, pour un montant proposé de 200 millions d'U.C.E. sur cinq ans. Des aides de 25 % au plus de l'investissement total (50 % dans les régions — dont les D.O.M. français — connaissant des difficultés particulières) seraient notamment accordées au remplacement ou à la modernisation des unités et à des réalisations-pilotes dans le domaine de l'aquaculture. La construction de récifs artificiels pour le repeuplement seraient aussi aidée à 50 %.

3. *Des actions communautaires de recherche* (5 M.U.C.E. sur trois ans) dans les domaines de l'aquaculture, de la transformation, de la recherche de fonds de pêche et de nouvelles espèces.

4. *Des mesures d'adaptation et de développement des activités de transformation.*

La Commission entend également proposer un programme d'action sociale à moyen terme portant sur la formation professionnelle, l'emploi les conditions de travail. Mais ce programme n'est pour l'instant qu'annoncé. Enfin, il est prévu d'encadrer les aides nationales afin d'éviter les distorsions de concurrence.

Le memorandum du Gouvernement français relève, à propos de ce programme, l'absence de mesures à court terme, pour assurer la survie des entreprises menacées, et souligne l'importance du volet social non encore défini par la Commission.

III. — LA REVISION DE L'ORGANISATION COMMUNE DES MARCHÉS

L'organisation commune des marchés résulte actuellement d'un règlement de 1970 et ne tient pas compte de l'évolution intervenue depuis : modification des conditions d'approvisionnement du fait de l'instauration des zones économiques exclusives, importance du marché des surgelés, qui a favorisé les importations, démantèlement des protections douanières. La Commission a donc élaboré une série d'aménagements sur lesquels le Conseil pêche du 28 octobre n'a pas non plus pris de décision, estimant nécessaire d'approfondir l'examen des modalités de la révision proposée, sur le principe de laquelle un accord s'est néanmoins dégagé.

Ces propositions portent sur :

— le régime d'intervention : le prix de retrait pourrait varier à l'intérieur d'une fourchette en fonction de la situation du marché. En outre, la Commission propose de développer les aides au stockage privé et à l'industrie de la conserve ;

— le renforcement du rôle des organisations de producteurs, afin d'en encourager la création et de permettre d'étendre aux pêcheurs non adhérents les disciplines de prix et de production. Des aides financières accrues devraient aussi être accordées aux organisations de producteurs ;

— le régime des importations : la Commission envisage d'agir en améliorant la surveillance des prix à l'importation et en actualisant les prix de référence, qui seraient fixés au niveau des prix de retrait. Par ailleurs, le régime de protection serait plus flexible, et comporterait plusieurs stades d'intervention, au lieu de se borner comme actuellement à la seule possibilité de suspendre les importations.

Enfin, l'octroi de nouvelles concessions tarifaires serait, en règle générale, exceptionnel et limité aux cas où la Communauté se verrait accorder des compensations.

••

IV. — CONCLUSIONS ADOPTÉES LE 13 NOVEMBRE 1981

LA DÉLÉGATION,

1° constate que les incertitudes et les difficultés actuelles du secteur de la pêche sont dues, pour une part, à l'absence d'une politique communautaire qui aurait dû permettre :

- de prendre les mesures indispensables à la préservation et à la gestion des ressources halieutiques de la C.E.E. ;
- de développer des actions cohérentes de restructuration de la pêche côtière, de développement des activités de transformation et de l'aquaculture, afin d'assurer le plein emploi et l'avenir économique des régions côtières ;
- de garantir les droits d'accès aux fonds de pêche communautaires comme à ceux des pays tiers ;
- de contribuer à une meilleure organisation de la concurrence internationale, en adaptant notamment aux conditions nouvelles les règles communautaires d'organisation du marché du poisson ;

— considère en conséquence qu'il est indispensable de parvenir dans les délais fixés à un accord sur une politique commune de la pêche fondée sur les principes de libre accès aux ressources et de non-discrimination entre les Etats membres posés par le Traité de Rome et l'Acte d'adhésion et réaffirmés lors du Conseil de Bruxelles du 30 mai 1990.

2° Sur la politique de conservation et de gestion des ressources,

— observe que les retards accumulés dans la définition de cette politique risquent d'avoir, à terme, des effets préjudiciables à la reconstitution et au maintien du potentiel de pêche ;

— insiste sur les conséquences néfastes qu'ont également eu ces retards sur les autres volets de la politique des pêches, et en particulier sur la politique des structures et sur les négociations menées avec les pays tiers ;

— souligne cependant que, sous peine de compromettre irrémédiablement la situation d'un secteur économique et de régions déjà menacées, la définition et la répartition des quotas de captures ne devraient pas avoir pour effet de réduire de manière excessive et brutale le potentiel de pêche.

3° Sur les mesures proposées en matière de politique des structures,

— marque son intérêt pour le souci d'harmoniser les politiques nationales d'aide à la pêche, mais souligne que cette harmonisation doit prendre en considération les différentes situations des Etats membres, et qu'elle doit être progressive, afin de ne pas aggraver les déséquilibres actuels du secteur ;

— relève que les propositions de la Commission devraient permettre d'améliorer à terme les structures de production et de mettre en œuvre de nouvelles formes d'exploitation des ressources de la mer ;

— souligne cependant que la situation critique dans laquelle se trouve actuellement le secteur de la pêche exigerait l'intervention de mesures d'aides plus immédiates afin d'assurer la survie d'entreprises menacées ;

— considère qu'il est urgent que des mesures concrètes en matière sociale soient adoptées afin qu'elles puissent entrer en vigueur en même temps que l'ensemble des autres actions proposées.

4° Sur les propositions de réforme de l'organisation des marchés,

— insiste sur l'intérêt d'adapter une réglementation vieillie aux nouvelles conditions du marché et de la concurrence internationale ;

— estime en particulier souhaitable :

- d'améliorer les mécanismes de protection du marché communautaire face aux importations et de limiter strictement les concessions tarifaires en ce domaine,
- d'adapter les prix communautaires à l'évolution des conditions de production, d'assouplir les règles d'intervention sur le marché et d'étendre les aides au stockage.

E. — LE PROBLÈME DU RECOURS AUX OESTROGÈNES DANS L'ÉLEVAGE ET LES PROJETS DE RÉGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE RELATIVE À L'UTILISATION DE SUBSTANCES À ACTION HORMONALE CHEZ LES ANIMAUX DOMESTIQUES

Rapporteur : M. Marcel DAUNAY, sénateur.

I. — La nécessité d'une action communautaire.

II. — Les projets de réglementation communautaire.

III. — Les conclusions de la Délégation adoptées le 11 décembre 1980.

Il n'est pas encore possible de dresser le bilan des conséquences économiques et financières de la mévente de la viande de veau qui a sévi depuis le début de septembre dans la plupart des pays de la Communauté.

En France, la demande, qui a baissé de 30 à 50 %, ni les cours du veau, qui sont passés de 18 à 14,50 F le kilo en deux semaines, n'ont encore retrouvé leurs niveaux antérieurs. Encore ne s'agit-il là que des conséquences les plus immédiates du boycott. Mais il convient aussi de mesurer ses répercussions possibles sur les structures de productions et le marché du lait et sur les conditions dans lesquelles le marché pourra trouver un nouvel équilibre.

Il est en tout cas essentiel de sortir le plus tôt possible d'une situation de crise qui frappe l'ensemble des éleveurs, quelle que soit la qualité de leur production.

Le seul moyen d'y parvenir est de restaurer la confiance des consommateurs en garantissant dans les meilleurs délais la qualité de l'ensemble de la production.

L'ampleur du boycott traduit en effet, en même temps qu'une aspiration à la qualité des produits alimentaires qui dépasse largement le problème particulier de la viande de veau, une inquiétude déjà ancienne devant l'emploi dans l'élevage de substances potentiellement dangereuses pour la santé publique.

Cette inquiétude était d'ailleurs à l'origine des mesures qui ont réglementé, dans plusieurs pays européens, l'usage de ces produits, mais qui n'ont pas été appliquées avec une rigueur suffisante pour dissiper la méfiance des consommateurs en en supprimant les causes.

Il est donc essentiel d'éviter le risque d'un nouvel échec et de définir les conditions d'une politique efficace de la qualité des produits de l'élevage.

Cette politique doit être définie au niveau communautaire : des mesures uniquement nationales ne pourraient aboutir qu'à compromettre la situation concurrentielle des éleveurs des pays membres les plus rigoureux et la liberté de circulation des produits.

L'accord intervenu au Conseil des ministres de l'Agriculture des 29 et 30 septembre a défini les principes d'une action répondant aux exigences de la situation. Encore faut-il cependant que les orientations retenues puissent se traduire rapidement dans les faits.

I. — LA NÉCESSITÉ D'UNE ACTION COMMUNAUTAIRE

La France, qui est le premier producteur de veau de la Communauté, et qui est aussi sans doute le pays le plus durement touché par le boycott, a déjà pris un certain nombre de mesures tendant à une application plus rigoureuse de la législation « anti-hormones ». Mais l'efficacité de cette politique serait certainement menacée par la persistance des divergences actuelles entre les réglementations applicables dans les neuf Etats de la Communauté

A. — L'adaptation de la politique française de contrôle de la qualité des produits de l'élevage.

Les mesures prises par le Gouvernement français ont eu pour but de compléter la réglementation, d'améliorer les moyens de contrôle et de favoriser la participation active des professionnels au respect de la législation.

1° *L'arrêté du 20 octobre 1980.*

La législation et la réglementation française prévoient déjà les conditions de fabrication, de distribution et de prescription des médicaments vétérinaires (loi n° 75409 du 29 mai 1975 relative à la pharmacie vétérinaire) et interdisent l'usage des œstrogènes en médecine vétérinaire (loi n° 76-1067 du 27 novembre 1976). La cause principale des difficultés actuelles ne réside donc pas dans les lacunes de la législation. Néanmoins, ces dispositions ont été complétées par l'arrêté du 20 octobre 1980, qui prescrit le retrait de la consommation des viandes de boucherie provenant d'animaux ayant reçu des anabolisants interdits.

2° *Le renforcement des contrôles.*

Les décisions prises prévoient :

— l'intensification des contrôles effectués dans les abattoirs, afin de contrôler au minimum 1 veau sur 20, et donc en fait la totalité de la production, puisque les veaux sont élevés en général par « bandes » homogènes de 100 à 150 têtes.

Ce renforcement exige que 23 laboratoires départementaux soient équipés pour faire les analyses jusqu'alors réalisables uniquement par le Laboratoire central d'hygiène. Les moyens en matériel et en personnel (? techniciens par laboratoire) sont en cours de mise en place, et le nombre des contrôles effectués chaque semaine est déjà passé d'une soixantaine à près de 150 (1). L'équipement des laboratoires départementaux permettra non seulement de multiplier les contrôles, mais de raccourcir de quinze jours à quarante-huit heures le délai d'obtention de leurs résultats.

Les infractions découvertes seront, comme par le passé, transmises au parquet, mais seront également sanctionnées par la saisie de la totalité des lots ayant fait l'objet de contrôles ponctuels positifs.

Afin de faire face à cet accroissement des contrôles, les crédits budgétaires de la Direction de la qualité — qui ont toujours été, il faut bien le dire, assez chichement mesurés — seront abondés de 5 millions de francs au titre de la loi de finance rectificative pour 1980 et de 13 millions de francs au titre du budget de 1981.

Il est également prévu de développer les contrôles dans les élevages et de tenir un registre de la circulation des produits à base d'hormones. Cette dernière mesure pourra compléter utilement les contrôles de laboratoires en ce qui concerne la surveillance de l'administration d'hormones naturelles, moins aisément décelables à l'analyse que les œstrogènes artificiels.

3° *L'encouragement à l'action de la profession.*

L'ensemble des professions intéressées (éleveurs, abatteurs, bouchers, fabricants d'aliments) ont été invitées à élaborer une « charte du veau » qui a été effectivement signée le 9 octobre par l'Interbev (*Association nationale interprofessionnelle du bétail et des viandes*) et par l'I.F.A.A. (*Intersyndicale des fabricants d'aliments d'allaitement*). Les professions intéressées s'engagent notamment :

- à respecter strictement les dispositions légales et réglementaires ;
- à accepter l'organisation d'un dispositif d'identification des animaux et des élevages ;
- à appliquer des sanctions économiques aux professionnels qui ne se conformeraient pas aux engagements pris.

(1) Dont 100 au Laboratoire central d'hygiène alimentaire.

B. — Les limites de l'action menée au niveau national.

1° *La disparité des législations nationales.*

Les textes actuellement applicables au niveau communautaire portent uniquement sur l'interdiction de l'addition d'œstrogènes dans les aliments du bétail (directive 70/524 relative aux additifs dans l'alimentation du bétail).

L'administration de substances hormonales par voie d'implants ou d'injection n'est donc pas prohibée par ce texte. De plus, la directive de 1970 s'en remet aux Etats membres du soin d'assurer « au moins par sondage » le contrôle de son application. La directive sanitaire (directive 64/233) relative au commerce intracommunautaire de viande fraîche ne traite pas non plus du problème des hormones.

En l'absence d'une véritable réglementation vétérinaire communautaire, les Etats membres ont adopté des législations d'une sévérité très inégale, et généralement assez mal appliquées. Ainsi, en Grande-Bretagne et en Irlande, aucun texte ne réprime l'utilisation des hormones aussi bien naturelles qu'artificielles ; en Allemagne, seules les hormones artificielles sont prohibées, tandis que dans les autres pays membres (Danemark, Benelux, Italie), toute utilisation d'œstrogènes est interdite — au moins en principe.

2° *Les conséquences de la disparité des législations.*

Dans ces conditions, un Etat membre ne peut seul se tenir à une stricte interdiction de l'utilisation des œstrogènes dans l'élevage sans compromettre la position concurrentielle des éleveurs nationaux. L'engraissement « aux hormones » assure un gain de poids de 15 à 20 % des animaux traités, et personne ne conteste que l'élimination de la fraude aura pour conséquence une augmentation du coût de production de la viande de veau.

De surcroît, des mesures nationales rigoureuses ne suffiraient pas, compte tenu de l'ouverture des frontières, à rétablir la confiance des consommateurs, puisqu'elles ne pourraient garantir la qualité de l'ensemble de la production offerte sur le marché national.

C'est pour ces raisons que le Gouvernement français a insisté pour que le problème de l'interdiction des œstrogènes soit évoqué et réglé au niveau communautaire. Le Bureau européen des consommateurs s'était d'ailleurs également prononcé, comme la Confédération européenne des syndicats, en faveur d'une réglementation européenne interdisant l'usage des hormones naturelles et artificielles et de l'organisation des contrôles communautaires.

II. — LES PROJETS DE RÉGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE

A. — L'accord de principe du 30 septembre 1980.

Le Conseil des ministres de l'Agriculture des 29 et 30 septembre dernier s'est rallié aux solutions préconisées par le Gouvernement français et par les organisations de consommateurs :

« Le Conseil, indique le communiqué final, a dégagé une orientation favorable à l'interdiction de l'utilisation d'œstrogènes, sans faire de distinction entre naturels et artificiels. En outre, le Conseil a marqué son accord quant à l'opportunité d'une harmonisation plus

poussée de la législation au niveau communautaire également pour les médicaments vétérinaires ainsi que sur un système efficace de contrôle dans ce domaine, aussi bien au niveau des viandes abattues qu'à la production. »

Cet accord repose donc sur deux principes essentiels :

- l'harmonisation « vers le haut » des législations des Etats membres ;
- l'organisation de contrôles également harmonisés, dans les abattoirs mais aussi sur les lieux de production.

Le Conseil chargeait la Commission d'élaborer « avant la fin de l'année » des propositions de réglementation conformes à cette orientation.

B.— Le projet de règlement élaboré par la Commission.

Conformément à ces instructions, la Commission a adopté le 30 octobre une proposition de règlement « relatif à l'utilisation de substances à action hormonale et thyrostatique chez les animaux domestiques ». Cette proposition repose sur une interdiction de portée très générale du recours aux hormones et met l'accent sur l'organisation des différentes formes de contrôles qui devront en garantir le respect. Il ne s'agit cependant que d'un « texte-cadre » dont l'application exigera l'intervention de mesures techniques non encore arrêtées, et qui ne pourront sans doute être mises en œuvre sans délai.

1° *Les dispositions de la proposition de règlement.*

● *L'interdiction du recours aux substances hormonales doit s'appliquer à compter du 1^{er} janvier 1981 à l'ensemble de ces substances et à l'ensemble de la production animale (art. 3). Les seules exceptions concernent l'usage — contrôlé — d'hormones naturelles à des fins thérapeutiques (art. 4) ainsi que l'utilisation de substances hormonales « à des fins de recherche » (art. 9).*

● *Les contrôles.*

Plusieurs formes de contrôle sont prévues :

- le contrôle des viandes fraîches ;
- l'examen des animaux dans les exploitations et dans les abattoirs ;
- les conditions d'emploi des hormones à des fins thérapeutiques feront l'objet d'une réglementation et de contrôles spécifiques : établissement d'une liste limitative des substances autorisées, contrôle de leur production et de leur commercialisation, grâce à la tenue d'un registre, fixation des conditions d'emploi. Ces mesures ont pour but de prévenir les abus moins aisément décelables par voie d'analyses de laboratoire que l'emploi d'hormones artificielles.

Ces contrôles et leur sanction seront facilités par l'obligation d'enregistrement et d'identification des animaux (art. 6).

● *La mise à la charge du consommateur des frais de contrôle.*

L'article 7 dispose que les dépenses de contrôle seront incorporées dans le prix du produit et donc répercutées sur le consommateur. Cette mesure est proposée pour éviter des distorsions de concurrence, les réglementations nationales actuelles prévoyant soit la budgétisation totale de ces dépenses, soit leur mise à la charge du produit, soit enfin — et c'est le cas de la France — l'institution de taxes répercutées dans les prix, mais dont le produit ne représente qu'une partie des frais de contrôle.

Ce souci d'unification est louable. Cependant, la solution retenue ne tient pas compte du fait que le coût des contrôles ne sera sans doute pas identique dans tous les Etats membres (1).

• *Les sanctions.*

L'article 8 laisse aux Etats membres le soin de veiller à la confiscation et à la destruction des animaux et de la viande non conformes aux dispositions du règlement, ainsi qu'à l'application de sanctions aux auteurs de ces infractions.

2° *Les mesures techniques nécessaires à la mise en œuvre des principes définis par la proposition de règlement.*

a) *Des mesures d'application* devront être décidées à la majorité qualifiée par le Conseil sur proposition de la Commission, arrêtées après consultation du comité vétérinaire permanent (art. 10).

La liste de ces « mesures d'application » est assez longue, et on peut craindre que certaines d'entre elles ne soulèvent quelque discussion :

Il s'agit notamment :

- de l'établissement de la liste des substances hormonales naturelles pouvant être utilisées à des fins thérapeutiques ;
- de la fréquence des prises d'échantillon ;
- de la fixation des quantités maximales admissibles de substances hormonales ;
- des techniques d'analyses.

b) Le règlement et les mesures techniques devront aussi être complétées par une réglementation communautaire relative à la pharmacie vétérinaire, indispensable à un contrôle efficace de la production et de la distribution des substances hormonales. L'article 4 de la proposition fait référence à cette réglementation future, qui est en gestation depuis 1976 et dont l'adoption n'ira sans doute pas sans quelques difficultés.

Si donc les orientations et les principes déjà définis par les projets de réglementation communautaire apparaissent satisfaisants, il ne faut pas se dissimuler que leur application est subordonnée à l'adoption de mesures techniques non encore élaborées, et surtout à la mise en œuvre d'une infrastructure de contrôle, qui risque de se révéler difficile notamment dans les Etats membres qui n'ont pas jusqu'à présent limité le recours aux substances hormonales dans l'élevage. Il est donc indispensable que l'effort communautaire qui a permis d'arrêter ces principes se poursuive pour permettre le plus tôt possible leur mise en pratique dans tous les pays membres.

III. — LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 11 DÉCEMBRE 1980

La Délégation,

1. Sur le boycott de la viande de veau par les consommateurs européens,

— souligne qu'il conviendra de tenir compte, lors de l'élaboration de la réforme de la politique agricole commune, de l'aspiration des consommateurs à la qualité des produits alimentaires, dont le boycott de la viande de veau a fourni un exemple extrême mais révélateur ;

(1) A titre indicatif, le coût en France des dépistages de substances hormonales par analyse d'urine est actuellement estimé par l'administration de l'Agriculture, à 14 F par échantillon et reviendrait donc à 0,70 F par veau, si un veau sur vingt fait l'objet d'un contrôle. Ce prix de revient pourrait cependant être plus élevé pour certains laboratoires départementaux.

— attire l'attention sur les conséquences sur le revenu des éleveurs d'une crise qui a en particulier injustement frappé les producteurs de viande de qualité ;

— estime que le rétablissement de l'équilibre du marché de la viande de veau et l'avenir de cette production dépendent de l'intervention rapide des mesures propres à restaurer la confiance des consommateurs en garantissant la qualité de l'ensemble de la production ;

— insiste tout particulièrement sur le fait que cette garantie de qualité ne peut résulter que de la mise en œuvre d'une réglementation et de mesures de contrôles harmonisées au niveau communautaire, et que des mesures uniquement nationales auraient pour effet de pénaliser les producteurs sans pour autant assurer une protection efficace des consommateurs.

2. Sur la proposition de règlement communautaire relatif à l'utilisation de substance à action hormonale ou thyrostatique chez les animaux domestiques,

— prend acte des orientations dégagées par les autorités communautaires en faveur d'une harmonisation au plus haut niveau de la réglementation de l'usage des substances anabolisantes dans l'élevage et de la mise en place de contrôles aux différents stades de la production et de la commercialisation ;

— rappelle néanmoins que l'application effective de ces principes nécessite l'intervention de mesures techniques complémentaires ainsi que la mise en place ou le renforcement de moyens de contrôle importants ;

— insiste donc pour que ces conditions préalables à une véritable politique communautaire de qualité des produits de l'élevage soient réalisées dans les meilleurs délais, dans le respect des principes d'égalité des conditions de concurrence et de libre circulation des produits.

C. — LA PROPOSITION MODIFIÉE DE RÈGLEMENT C.E.E. « PORTANT ORGANISATION COMMUNE DES MARCHÉS DANS LE SECTEUR DE L'ALCOOL ÉTHYLIQUE D'ORIGINE AGRICOLE ET DISPOSITIONS COMPLÉMENTAIRES POUR CERTAINS PRODUITS CONTENANT DE L'ALCOOL ÉTHYLIQUE » ET LES PROBLÈMES COMMUNAUTAIRES DE L'ALCOOL AGRICOLE

Rapporteur : M. Bernard BARBIER, sénateur.

- I. — Les propositions actuelles d'organisation commune du marché de l'alcool agricole.
- II. — La nécessité de parvenir à une solution.
- III. — Les conclusions de la Délégation adoptées le 24 février 1981.

Les négociations communautaires relatives à l'organisation commune du marché de l'alcool éthylique agricole qui se poursuivent depuis de nombreuses années, paraissent aujourd'hui dans l'impasse, cependant que, comme le constatait le Comité économique et social dans l'avis rendu en décembre 1979 sur les dernières propositions de la Commission, « vingt ans après la création du Marché commun, les entraves à la circulation de l'alcool, des eaux-de-vie et des liqueurs subsistent ».

D'autres facteurs — fiscalité, publicité, diversité des réglementations nationales — contribuent certes à perpétuer le cloisonnement du marché. Il n'en reste pas moins nécessaire de rechercher les moyens de mettre fin à une situation préjudiciable à l'égalité de concurrence entre les producteurs et les utilisateurs d'alcool agricole, d'autant que l'anarchie actuelle et la concurrence extérieure menacent à terme une production dont la préservation présente un intérêt économique et social certain.

Les critiques que peuvent susciter les propositions d'organisation commune du marché de l'alcool éthylique d'origine agricole ne doivent donc pas conduire à retarder trop longtemps l'intervention des mesures qui s'imposent en ce domaine.

1. — LES PROPOSITIONS ACTUELLES D'ORGANISATION COMMUNE DU MARCHÉ DE L'ALCOOL AGRICOLE

La Commission avait élaboré dès 1972 une proposition de règlement relatif à l'organisation commune du marché de l'alcool agricole. Remaniée une première fois en 1976 pour tenir compte de l'élargissement de la Communauté, cette proposition a été à nouveau modifiée en 1979, sans pour autant désarmer toutes les critiques.

A. — La proposition de règlement de 1979.

L'organisation commune de marché proposée régirait à la fois l'alcool éthylique d'origine agricole — à l'exclusion des distillats fournissant la base des eaux-de-vie (cognac, armagnac, eaux-de-vie de fruits) et des distillats de moûts fermentés de céréales destinés à la consommation humaine directe (whisky) — et certaines boissons spiritueuses, y compris les vermouths et vins aromatisés.

Les propositions de la Commission tendent à maintenir la production communautaire de ces produits — face notamment à la concurrence de l'alcool de synthèse — mais aussi à la maîtriser, en limitant la responsabilité de la Communauté.

Ces objectifs sont poursuivis par l'établissement d'un système de quotas : une « quantité indicative » de production englobant 5 campagnes serait fixée pour chaque type d'alcool, tandis que serait déterminée pour chaque campagne une « quantité garantie » répartie en quotas attribués aux producteurs (« volumes garantis ») qui pourraient, dans la limite de ces quotas, trouver si nécessaire un débouché auprès des organismes d'intervention à un prix fixé pour chaque type d'alcool.

Une garantie d'écoulement est prévue par la définition de « secteurs réservés » à l'alcool agricole : usages de bouche, vinaigrerie et pharmacie. Les Etats membres pourront également, pendant une période de cinq ans, inclure dans ces secteurs celui de la parfumerie et des cosmétiques.

Un prix de vente assez bas serait fixé pour tous les types d'alcool agricole et pour chacun des secteurs réservés, les producteurs versant une charge ou percevant une prime de péréquation selon que leur prix de fabrication serait inférieur ou supérieur à ce prix.

Les propositions de la Commission incluent également :

— l'établissement d'un régime des échanges extérieurs conforme aux mécanismes classiques de la P.A.C. : prélèvement aux importations, restitution aux exportations et clauses de sauvegarde ;

-- la mise à la charge du F.E.O.G.A. du financement de l'organisation de marché ;

— l'élaboration d'un plan de restructuration de la production — qui concernerait essentiellement la R.F.A., où le secteur de la distillerie comporte un grand nombre de petites entreprises archaïques.

B. — Les modifications par rapport aux propositions de 1976.

Les modifications apportées aux propositions de 1976, dont certaines tiennent compte des oppositions soulevées par ce texte, ne semblent pas résoudre tous les problèmes en suspens et suscitent à leur tour de nouvelles réticences de la part des Etats membres comme des instances consultatives.

• *La garantie accordée à l'alcool de mélasse.*

Le texte de 1979 étend la garantie quantitative d'écoulement à la partie de la production d'alcool de mélasse écoulée dans les secteurs réservés. Cette extension était réclamée par plusieurs Etats membres (Belgique, Pays-Bas, Danemark, Irlande), mais, bien qu'il ne s'agisse que d'une garantie partielle, elle pose le problème des importations à bas prix de mélasse — notamment en provenance des anciennes colonies néerlandaises — et de la concurrence qu'elles représentent pour les productions alcooligènes communautaires.

• *Le financement des mesures d'intervention.*

Le projet de 1976 prévoyait une autonomie financière de l'organisation de marché, les interventions étant financées au moyen d'une cotisation assise sur l'ensemble des boissons spiritueuses consommées dans la Communauté. Cette solution avait été vivement critiquée, en raison, notamment, de sa non-conformité au principe de la solidarité financière. Elle présentait cependant l'avantage d'éviter d'aggraver les charges du F.E.O.G.A. moyennant une cotisation dont le montant serait resté très modique.

• *L'inclusion optionnelle et provisoire de la parfumerie et des cosmétiques* dans les secteurs réservés apparaît également comme un compromis discutable entre les partisans (dont la France) et les adversaires de cette inclusion. En raison de la libre circulation des produits, l'établissement d'un secteur réservé dans une partie seulement des Etats membres n'a en effet guère de sens.

• *L'inclusion des vermouths et vins aromatisés* fait également l'objet de critiques. D'une façon générale, l'inclusion de dispositions relatives à des boissons spiritueuses — exclues de l'annexe II du Traité — dans le projet de règlement, fait d'ailleurs l'objet de critiques de principe.



Le caractère assez peu satisfaisant de certaines des mesures proposées explique partiellement le blocage actuel. L'avis du Comité économique et social sur les nouvelles propositions de la Commission analyse les réticences que suscite la réglementation proposée et reprend en conséquence la suggestion qu'il formulait dans son avis sur le projet de 1976 : une organisation « verticale » du marché de l'alcool, les interventions étant réglées dans le cadre des organisations communes de marché des productions agricoles transformables en alcool. Mais, comme le relève le C.E.S., cette solution poserait — entre autres — le problème de la coordination générale de ces dispositions, ce qui ramènerait aux difficultés présentes.

II. — LA NECESSITE DE PARVENIR A UNE SOLUTION

Quels que soient les obstacles à la définition d'une réglementation satisfaisante dans un secteur aussi complexe, il reste nécessaire, comme le soulignent aussi bien la Commission que le Comité économique et social et le Rapporteur de la Commission de l'agriculture

de l'Assemblée des Communautés, que le Conseil parvienne dans un avenir proche à prendre les décisions permettant d'instaurer une organisation commune du marché de l'alcool agricole.

La situation actuelle ne saurait en effet se prolonger indéfiniment, d'autant qu'on ne peut ignorer la nécessité de prendre des mesures propres à écarter les menaces qui pourraient peser à terme sur le maintien de la production communautaire d'alcool agricole.

A. — Les risques du « statu quo ».

Les difficultés de parvenir à un accord peuvent créer la tentation de l'attentisme pur et simple, compte tenu du cloisonnement actuel du marché de l'alcool et des boissons spiritueuses, de la « survie » des organisations nationales de marché, et aussi de l'existence des aides à la distillation de vin déjà prévues par le règlement viti-vinicole.

Mais, en dehors même du fait que cette attitude apparaît difficilement compatible avec les principes posés par le Traité de Rome, le maintien de la situation actuelle paraît illusoire. Dans le cas de la France, en particulier, « l'aménagement » du monopole du Service des alcools réalisé par le décret du 25 juillet 1977 a certes permis, jusqu'à présent, la suspension des poursuites intentées devant la Cour de justice. Mais rien ne garantit pour autant la pérennité d'un système permettant d'acheter l'alcool aux producteurs à un prix plus élevé que celui auquel il est revendu aux utilisateurs.

De même, toutes les aides ou mesures de protection nationales, de quelque nature qu'elles soient, sont susceptibles d'être jugées contraires au Traité. En France, la fiscalité et la réglementation de la publicité des alcools en offrent de récents exemples. D'autre part, l'absence durable de réglementation communautaire cohérente ne peut qu'aboutir à multiplier les discriminations et les entraves à la concurrence. Ainsi, il n'est pas douteux que tant qu'il n'existera pas d'organisation commune du marché de l'alcool agricole, l'octroi de restitutions aux exportations aux producteurs de boissons spiritueuses à base de céréales, prévu par le protocole n° 19 à l'Acte d'adhésion et qui fait l'objet d'un règlement en cours d'élaboration, introduira un facteur supplémentaire de discrimination au profit du whisky et des autres alcools de grain.

B. — La nécessité d'assurer le maintien de la production communautaire d'alcool agricole.

En dehors de son caractère contestable et précaire, la situation actuelle ne permet pas de prendre les mesures qui s'imposent si l'on veut maintenir la production communautaire d'alcool agricole, concurrencée par l'alcool synthétique et par les productions de pays tiers.

1° *Les raisons de maintenir la production communautaire.*

Le maintien de la production communautaire apparaît souhaitable, tant en raison du débouché qu'elle représente pour certaines productions, que parce que l'alcool agricole peut devenir une matière première importante.

— La distillation des matières alcooligènes agricoles joue déjà un rôle économique important :

- elle constitue une activité essentielle pour certaines régions de la Communauté,
- elle contribue à la valorisation de certaines matières agricoles et à la régularisation de certains marchés.

— De plus, on ne peut exclure que l'évolution du prix des matières premières énergétiques modifie les données économiques actuelles et donne un intérêt nouveau à la pro-

duction d'alcool agricole. Certes, il n'est pas encore prouvé que l'utilisation de l'alcool agricole communautaire comme carburant puisse être économiquement et énergétiquement rentable, comme l'est déjà celle de l'alcool de canne brésilien. Il serait cependant prématuré d'exclure une telle possibilité à terme. Par ailleurs, on peut s'interroger sur l'avenir de l'alcool de synthèse, dont la compétitivité paraît appelée à diminuer en raison de l'augmentation du prix des produits pétroliers, d'autant plus que la transformation de l'éthylène en alcool est fortement consommatrice d'énergie. Certains alcools agricoles pourraient donc se substituer dans l'avenir à l'alcool de synthèse.

2° La nécessité de protéger la production communautaire.

L'absence actuelle de « politique commune de l'alcool » interdit de protéger efficacement la production de la C.E.E.

En revanche, l'organisation commune du marché permet de prendre toutes les mesures propres à assurer cette protection :

- organisation d'un régime des échanges commun permettant de surmonter le handicap de la concurrence extérieure (1) ;
- garantie de débouchés rendue nécessaire par la concurrence de l'alcool de synthèse ;
- possibilité de sauvegarder des productions présentant un intérêt vital pour certaines régions (cas du rhum des D.O.M. français) ou susceptibles de trouver dans l'avenir de nouveaux débouchés ;
- possibilité de maîtriser la production totale d'alcool et sa répartition entre les différentes matières premières alcooligènes.

Toutes ces raisons doivent donc conduire à rechercher les moyens de sortir de l'impasse actuelle.

III. — CONCLUSIONS ADOPTÉES LE 24 FEVRIER 1981

La Délégation.

-- Sur le principe d'une organisation commune du marché de l'alcool agricole.

- relève que l'actuelle disparité des conditions d'organisation des marchés nationaux de l'alcool agricole constitue un des obstacles à l'égalité des conditions de concurrence pour ce produit et les produits dérivés ;
- note en particulier qu'en l'absence d'une organisation cohérente du marché de l'alcool, l'octroi de restitutions aux exportations de boissons spiritueuses à base de céréales constituera un facteur supplémentaire de discrimination ;
- souligne l'intérêt économique et social de maintenir une activité qui contribue à la valorisation et à la régularisation de certaines productions agricoles ;
- estime que les recherches en cours dans le domaine des carburants de synthèse ainsi que la compétitivité décroissante de l'alcool de synthèse par rapport à certains alcools d'origine agricole constituent des motifs supplémentaires d'assurer le maintien de la production communautaire d'alcool agricole ;
- rappelle que l'aménagement des monopoles nationaux à caractère commercial requis par l'article 37 du Traité de Rome risque de priver à terme les producteurs français de certaines des garanties que comporte l'organisation actuelle du marché national de l'alcool agricole ;
- juge souhaitable, pour toutes ces raisons, que soit poursuivie l'élaboration d'une réglementation relative à l'organisation commune du marché de l'alcool agricole.

(1) Il convient à cet égard de rappeler que jusqu'à l'intervention d'une organisation commune du marché de l'alcool, les rhums des pays A.C.P. peuvent entrer en franchise dans la Communauté.

- Sur les modalités d'une organisation commune du marché de l'alcool agricole,
 - estime nécessaire que l'organisation commune du marché de l'alcool agricole :
- tiennent compte du problème posé par les importations à bas prix de matières premières alcooligènes (mélasses),
- apporte des solutions satisfaisantes au cas spécifique du rhum des départements français d'outre-mer :
 - attire l'attention sur le problème des conditions d'accès au marché communautaire de l'alcool de mélasse en provenance des pays A.C.P. ;
 - souligne l'intérêt d'un financement autonome du marché de l'alcool en raison des charges croissantes qui pèsent sur le F.E.O.G.A. ;
 - juge très souhaitable que le secteur parfumerie-cosmétique fasse partie des secteurs réservés à l'alcool agricole.

D. — LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION RELATIVES A LA FIXATION DES PRIX AGRICOLES POUR 1981-1982 ET A CERTAINES MESURES CONNEXES

Rapporteur : M. Marcel DAUNAY, sénateur.

- I. — Les propositions de la Commission.
- II. — La position française et l'avis de l'Assemblée des Communautés.
- III. — Les conclusions de la Délégation adoptées le 1^{er} avril 1981.

I. — LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION.

Les propositions relatives à la fixation des prix pour la campagne agricole 1981-1982 soumises au Conseil par la Commission sont complétées par des mesures agri-monnaïres et surtout par l'extension de la coresponsabilité, qui deviendrait ainsi, dès à présent, conformément à l'une des suggestions du « document de réflexion » sur la réforme de la P.A.C. présenté en décembre dernier, le « quatrième principe » de la politique agricole commune.

A. — Les prix.

1. La politique de la Commission.

La Commission propose des augmentations variant de 4 à 12 % selon les produits, l'augmentation moyenne étant de 7,8 %. Elle estime en effet que, si la baisse en termes réels du revenu des agriculteurs (— 8,9 % en 1980) exige un « relèvement appréciable » des prix agricoles, la situation du marché de certains produits, les impératifs budgétaires et ceux de la lutte contre l'inflation exigent que ce relèvement soit « modulé ». Des augmentations plus limitées de prix devraient ainsi permettre dans le cas des céréales, de freiner la compétitivité des importations de produits substituables, et, dans le cas de la viande bovine et du lait (53 % des dépenses de soutien), de favoriser l'adaptation

à la situation du marché. En revanche, des augmentations de l'ordre de 10 % sont proposées lorsque la situation du marché des produits intéressés l'autorise (oléagineux, riz, porc, fruits et légumes).

2. Le détail des propositions.

● Céréales.

La hausse du prix de référence de la qualité minimale de blé tendre serait limitée à 4 %, celle du prix de référence de la qualité moyenne étant de 6 %. Ces propositions sont assorties de nouvelles normes de détermination de la qualité du blé, afin d'éviter de continuer à faire bénéficier des quantités importantes de blé de faible qualité des mêmes aides que celles accordées aux blés panifiables de qualité élevée.

Le prix indicatif du blé tendre sera relevé de 8 %.

Enfin, les prix indicatifs des céréales fourragères (orge et maïs) sont relevés de 9 %, mais le prix d'intervention unique n'est augmenté que de 6 %.

Pour le riz, en revanche, la hausse du prix d'intervention serait de 10 %.

● Lait et produits laitiers.

Pour le lait et les produits dérivés, il est prévu de procéder à une hausse en deux étapes au 1^{er} avril et au 16 septembre :

— pour le lait (prix indicatif) + 8 % dont + 6 % au 1^{er} avril ;

— pour la poudre de lait (prix d'intervention) + 7,7 % dont + 6 % au 1^{er} avril (1) ;

— pour le beurre (prix d'intervention) + 7,8 % dont + 6 % au 1^{er} avril (1).

Ces augmentations échelonnées ont pour but d'étaler les répercussions sur les prix à la consommation et sur les dépenses budgétaires.

● Viande.

Les prix d'orientation et d'intervention de la viande bovine (+ 9 %) seraient également relevés en deux temps : en avril (+ 6 %) et à partir du 7 décembre (+ 3 %).

Les prix de base de la viande ovine et de la viande porcine seraient relevés respectivement de 6 à 9 %.

● Vin.

L'augmentation proposée du prix d'orientation est de 10 %, sauf pour certains vins blancs (7,5 %).

● Sucre.

Compte tenu de l'augmentation du remboursement des frais de stockage proposés, l'augmentation réelle du prix serait de 8,6 %.

● Fruits et légumes frais.

Les prix de base seront relevés de 8 à 10 %.

● Oléagineux.

Les prix d'intervention du colza et du tournesol seront relevés respectivement de 6 et 10 %.

● Huile d'olive.

Le prix indicatif sera relevé de 10 %, mais le prix d'intervention de 6 % seulement.

(1) Votre Rapporteur tient à rappeler que, si la fixation du prix indicatif du lait tient compte de l'évolution des frais de collecte, celle des prix des produits laitiers transformés ne prend pas en compte celle des coûts de fabrication, ce qui entraîne une perte de 1 à 3 % pour les producteurs.

B. — Les mesures connexes.

Elles constituent en fait un élément essentiel de la politique des prix et des revenus agricoles, surtout celles qui concernent l'extension de la coresponsabilité.

1. La réduction des montants compensatoires positifs.

La Commission propose de supprimer ou de réduire les M.C.M. positifs appliqués par les pays où la réévaluation de la monnaie nationale n'a pas été répercutée sur les prix agricoles, ce qui nuit à l'unité des marchés et favorise d'autre part des excédents de production dans les pays en cause. Les M.C.M. des pays du Benelux (1,7 point) devraient être supprimés, et ceux de R.F.A. (8,8 points) et du Royaume-Uni (14,1 points) réduits de 5 points.

Depuis la publication des propositions de la Commission, la dévaluation de la lire et la prise en compte de la hausse récente de la livre britannique se sont traduites par une hausse moyenne de l'E.C.U. d'environ 2,5 %. Afin d'éviter la création de nouveaux M.C.M., les autorités communautaires ont procédé à des ajustements des « taux verts » qui permettront une augmentation supplémentaire des prix agricoles dont la « monnaie verte » est dévaluée (+ 2,5 % pour la France et le Danemark, + 2,8 % pour la Grèce, + 8,3 % pour l'Italie), et une réduction des M.C.M. positifs pour lesquels la Commission a décidé, le 26 mars, de maintenir ses propositions de réduction ou de suppression (1).

2. L'extension de la coresponsabilité.

La Commission estime que le maintien des avantages de la P.A.C. suppose la généralisation du principe de la coresponsabilité, c'est-à-dire de la responsabilité financière au moins partielle des producteurs quant à l'écoulement des excédents de production. Ainsi, l'augmentation des prix de soutien pour des « quantités de base » convenues pourrait-elle être réalisée sans stimuler la production, l'accumulation de excédents et, partant, les dépenses budgétaires.

• Pour le lait, le principe de la coresponsabilité est déjà appliqué sous la forme du prélèvement de responsabilité. La Commission propose de maintenir pour 1981-1982 ce prélèvement au même taux (2 % du prix indicatif) et sous réserve des mêmes exemptions (zones de montagne et zones défavorisées). En outre, conformément à ce qui avait été décidé l'an dernier en cas d'augmentation de la production de + 1,5 % en 1980 — augmentation qui a été de 2,6 % — un prélèvement supplémentaire devrait être établi pour couvrir l'augmentation des coûts d'écoulement. La Commission estime que ce « super-prélèvement » devrait s'effectuer au niveau des laiteries, à raison de 8,8 E.C.U. (près de 52 FF) par 100 kilos de lait supplémentaires transformés en produits aidés en 1981-1982 par rapport aux quantités moyennes traitées pendant les deux campagnes précédentes. Seules seraient exemptées les zones de montagne, le Sud de l'Italie et la Grèce. En outre, le taux du prélèvement de base serait multiplié par trois pour le lait provenant d'exploitations dont les livraisons dépassent 15.000 kilos pour hectare de culture fourragère (c'est-à-dire celles qui pratiquent la production « hors sol »).

• Pour le sucre, le principe de la coresponsabilité a également été déjà accepté. Les propositions de la Commission pour la nouvelle organisation du marché comportent une cotisation maximale des producteurs de 2,5 % sur les quotas A et B, et une cotisation supplémentaire maximale de 37,5 % sur les quotas B pour financer, si nécessaire, les coûts d'écoulement.

(1) Les derniers taux de réduction proposés par la Commission au cours de la négociation seraient de 6,3 points pour les M.C.M. allemands et de 5,3 points pour les M.C.M. britanniques (au 31 mars 1981).

• Pour les *céréales*, la Commission établirait sur la base des trois dernières campagnes des objectifs de production pour le blé tendre (46,9 millions de tonnes), le blé dur (4,3 millions de tonnes) et les céréales fourragères (69,6 millions de tonnes). Le prix d'intervention serait réduit de 1 % chaque fois que la production excéderait ces montants de 1 %, dans la limite de 5 %.

• La Commission propose d'adopter ce système de « prix d'intervention dégressif » aux graines de colza, en raison de difficultés d'écoulement prévisibles d'une production en forte progression, et à trois autres secteurs bénéficiant d'aides directes : les fruits et légumes transformés, l'huile d'olive et le tabac.

C. — Les incidences financières.

La Commission souligne que ses propositions ne devraient entraîner aucun relèvement des crédits budgétaires prévus pour les dépenses de soutien des marchés en 1981 (1), les dépenses supplémentaires devant être financées grâce aux économies de gestion réalisées et à l'évolution favorable du marché mondial pour certains produits. Pour 1982, les mesures de coresponsabilité proposées devraient permettre de maintenir la croissance des dépenses du F.E.O.G.A.-Garantie en dessous du taux de croissance des ressources propres (2).

Sur douze mois, les propositions de la Commission devraient entraîner 1.547 M.U.C.E. de dépenses, mais permettre de réaliser 743 M.U.C.E. d'économie, soit une dépense nette de 804 M.U.C.E., dont 248 pour l'exercice 1981 (549 M.U.C.E. de dépense moins 309 M.U.C.E. d'économies).

Compte tenu des ressources propres, les incidences budgétaires seraient les suivantes :

(En millions Ecu.)

	Sur l'exercice 1981		Sur douze mois	
	Dépenses	Ressources propres	Dépenses	Ressources propres
Incidences brutes	1 (248)	: 70	1 (804)	357
Coût net	+ 178		1 447	

(1) Les crédits du F.E.O.G.A. - Garantie, tels qu'ils ont été arrêtés le 23 décembre 1980 s'établissent comme suit : 12.420,5 M.U.C.E. pour les organisations communes de marché, 256,5 M.U.C.E. au titre de la provision constituée par l'Assemblée des Communautés, 135 M.U.C.E. de crédits agricoles figurant dans la réserve générale du budget, 27,5 M.U.C.E. pour le secteur de la pêche, soit un total de 12.839,5 M.U.C.E. (67 % des crédits de paiement).

(2) Le taux de consommation des ressources propres provenant du 1^{er} de T.A.A. a été de 0,75 en 1980 et devrait être de 0,89 % en 1981, ce qui correspond à une marge disponible pour 1981 de 1.263 Mds d'U.C.E.

II. -- LA POSITION FRANÇAISE ET L'AVIS DE L'ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS

A. — La position française.

1. Les objectifs retenus par le Conseil des ministres français.

Le Conseil des ministres du 28 janvier 1981 avait arrêté un certain nombre d'objectifs, avant l'ouverture des négociations sur les prix 1981-1982. Ces objectifs étaient les suivants :

- obtenir dans un délai de deux ans la suppression des montants compensatoires monétaires positifs ;
- réaliser des économies substantielles en plafonnant certaines primes au niveau actuel, en supprimant certaines primes qui n'ont pas d'effet sur le soutien des prix agricoles et en améliorant la préférence communautaire, notamment à l'égard des produits de substitution aux céréales ;
- obtenir une augmentation des prix tenant compte de l'évolution des prix agricoles afin d'assurer le maintien du revenu agricole ;
- mettre en œuvre une hiérarchie des prix plus favorable aux produits méditerranéens et à la production de viande.

Commentant ces objectifs, le ministre de l'Agriculture avait également insisté sur le respect de l'échéance du 1^{er} avril et sur la recherche de solutions pour le dossier laitier excluant la fixation de quotas ou l'instauration d'un quantum, et basées sur l'orientation des productions, la coresponsabilité et la recherche de débouchés mondiaux (cf. Bulletin d'information du ministère de l'Agriculture du 9 février 1981).

2. La réaction française aux propositions de la Commission et la position de la France dans les négociations.

1^o Les réactions françaises :

a) A l'issue du premier « tour de table » du Conseil agricole des ... et 24 février, le représentant du Gouvernement français a estimé que les propositions de la Commission traduisaient un effort de cohérence (démobilisation des M.C.M. positifs, amélioration de la hiérarchie des prix, volonté d'économie) mais présentaient des « insuffisances graves » en ce qui concerne :

- l'augmentation des prix, insuffisante pour garantir le revenu agricole ;
- l'extension de la coresponsabilité, qui devrait être examinée dans le cadre du débat sur l'avenir de la P.A.C. et en liaison avec les problèmes de préférence communautaire et de politique d'exportation ;
- la « super-taxe laitière », inacceptable car elle aboutirait à geler les structures de production.

Enfin, les propositions de réduction des M.C.M. positifs constituent un strict minimum, l'objectif de la France étant leur suppression en deux ans.

b) Les organisations professionnelles agricoles partagent quant à elles les positions exprimées par le Comité des organisations professionnelles agricoles de la C.E.E. (C.O.P.A.)

en matière de prix, à savoir une hausse moyenne de 15,3 % (1). La Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (F.N.S.E.A.) comme l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (A.P.C.A.) se sont ralliées à ce chiffre, et la Confédération française de la coopération agricole (C.F.C.A.) a également souligné le caractère très insuffisant de l'augmentation proposée.

Les organisations professionnelles critiquent aussi « l'optique budgétaire » de la Commission et la confusion, au sujet de l'extension de la coresponsabilité, entre réforme de la P.A.C. et fixation des prix.

La F.N.S.E.A., notamment, a exprimé un refus de la « super-taxe » laitière et du fractionnement en deux temps des hausses pour le lait et la viande bovine, et réclamé la suppression des M.C.M. positifs.

Pour l'A.P.C.A., il faut respecter trois impératifs : fixer les prix à l'échéance du 1^{er} avril, démanteler les M.C.M. en deux ans et respecter les prix fixés par la préférence communautaire et la gestion des marchés.

2^e Sur ces questions, les positions des partenaires de la France sont les suivantes :

— en ce qui concerne les prix, seuls la R.F.A., la Grande-Bretagne et les Pays-Bas pourraient être favorables à un relèvement de l'ordre de celui proposé par la Commission ;

— sur la question des montants compensatoires, la R.F.A. invoque la hausse de ses coûts de production et le Royaume-Uni son taux d'inflation pour refuser la diminution proposée ;

— enfin, la France, la R.F.A., l'Irlande, le Luxembourg et la Belgique refusent la « super-taxe laitière » à laquelle le Royaume-Uni, le Danemark et les Pays-Bas sont moins nettement opposés.

B. — La position de l'Assemblée des Communautés.

Sur la base du rapport établi au nom de la Commission de l'agriculture par M. Ligios (P.P.E., It.), l'Assemblée des Communautés a adopté le 26 mars 1981 une résolution exprimant son avis sur les différentes propositions de la Commission, dont le préambule insiste sur la dégradation des revenus agricoles et souligne la nécessité de sauvegarder les principes de la politique agricole commune et d'assurer la transparence des dépenses agricoles.

1. Prix.

L'Assemblée s'est prononcée pour une augmentation moyenne de 12 % des prix exprimés en Ecus, après avoir repoussé une quinzaine d'amendements tendant à fixer des taux inférieurs ou supérieurs. Le groupe libéral et celui des démocrates européens de progrès, ainsi que les socialistes et les communistes français avaient, en particulier, déposé des amendements demandant une augmentation moyenne de 15,3 %. L'Assemblée a, par ailleurs, adopté un amendement soulignant que cette augmentation de 12 % devait se faire sans rallonge budgétaire.

(1) Ce taux est le résultat de l'application de la « méthode objective », compte tenu de l'évolution des coûts de production (+ 23 % en 1979 et 1980) et des salaires extra-agricoles. Les revenus agricoles ont en effet diminué de 2,8 % par an en termes réels depuis 1973, alors que les rémunérations moyennes non agricoles progressaient dans le même temps de 2,6 % par an.

Le C.O.P.A. avait donc fixé dès novembre 1980 à 15,3 % le taux d'augmentation des prix permettant de couvrir la hausse des taux de production et d'obtenir un revenu équilibré par rapport aux autres secteurs économiques.

2. Mesures agri-monnaïres.

L'Assemblée a adopté le principe de la réduction des M.C.M. positifs, les M.C.M. du Benelux devant disparaître en une seule étape. Mais elle n'a précisé ni le calendrier ni les modalités de réduction des M.C.M. allemands et britanniques.

3. La coresponsabilité.

La résolution adoptée exprime la « vive inquiétude » de l'Assemblée à l'égard de la tendance à considérer la coresponsabilité, « simple système destiné à contenir les dépenses agricoles », comme un nouveau principe général de la P.A.C., et elle rejette le principe de l'extension de la coresponsabilité à des secteurs non excédentaires. Les paragraphes de la résolution exprimant l'avis de l'Assemblée détaillé par secteurs de production acceptent le principe du système proposé pour les céréales, mais rejettent les propositions tendant à limiter les aides à la production pour les huiles d'olive, de colza, le tabac et les fruits et légumes transformés. En ce qui concerne le lait, l'Assemblée critique l'efficacité du prélèvement linéaire de base, mais admet — sans autres précisions — que les producteurs doivent partager la responsabilité économique de « la part de production qui dépasse leur production de 1979-1980 ».

4. Les autres observations de l'Assemblée ont trait à :

- l'engagement communautaire de rétablir l'équilibre en faveur des régions les plus défavorisées ;
- la priorité qui doit être accordée aux productions déficitaires ;
- la nécessité de mettre en place une politique commune des matières grasses ;
- l'intérêt de développer les exportations en encourageant en particulier la conclusion d'accords à long terme.

L'Assemblée invite par ailleurs les autorités communautaires à réglementer les importations en franchise de produits de substitution afin d'assurer un véritable respect de la préférence communautaire et attire leur attention sur le danger de « renationalisation » de la P.A.C. par le biais du développement des aides nationales, dont elle demande l'harmonisation.

Enfin, elle estime que la limitation des dépenses agricoles ne suffira pas à dégager les moyens nécessaires pour développer d'autres politiques communes, et exprime en conséquence sa « conviction » de la nécessité de dégager de nouvelles ressources propres.

III. — LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 1^{er} AVRIL 1981

Ayant procédé à l'examen des propositions de la Commission relatives aux prix agricoles 1981-1982 et aux mesures connexes dans le domaine de la coresponsabilité et du système agri-monnaïre, la Délégation,

1° Sur le niveau des prix agricoles :

- juge que l'augmentation moyenne proposée (7,8 %) est notoirement insuffisante pour compenser la hausse des coûts de production, garantir l'évolution du revenu des agri-

culteurs conformément aux dispositions de l'article 39 du Traité et maintenir le niveau actuel d'activité dans l'agriculture ;

— exprime les plus vives réserves, même si les contraintes budgétaires actuelles ne peuvent être ignorées, quant à l'optique exclusivement budgétaire retenue par la Commission pour l'élaboration de ses propositions ;

— souligne le risque, en cas de relèvement insuffisant des prix, de voir se multiplier les recours à des aides nationales qui pourraient porter atteinte à l'unité du marché ;

— considère en conséquence que, compte tenu de l'augmentation de 2,5 % des prix agricoles français résultant de l'ajustement du franc vert, la hausse moyenne des prix agricoles en Ecu devrait être de l'ordre de 12,5 % pour la campagne 1981-1982, que cette hausse devrait s'appliquer intégralement dès le début de la campagne, et qu'elle devrait être modulée de manière à favoriser notamment le secteur des productions de viandes bovine, ovine et porcine.

2° Sur l'unité des prix agricoles :

— la Délégation insiste sur la nécessité de rétablir l'unité des prix agricoles, condition de l'élimination des distorsions de concurrence et de la spécialisation au sein du Marché commun ;

— se prononce en conséquence pour le démantèlement en deux ans des M.C.M. positifs allemands et britanniques, pour la suppression immédiate des M.C.M. des pays du Benelux et souligne que la consolidation du Système monétaire européen constitue la condition première de l'élimination définitive des M.C.M.

3° Sur le financement du soutien des marchés :

La Délégation,

— estime que l'extension de la coresponsabilité des producteurs ne saurait être envisagée que dans le cadre d'une réforme globale de la politique agricole commune, et sans que soient au préalable mises en œuvre les mesures propres à assurer le respect des principes de la P.A.C. et à améliorer sa gestion, à savoir :

- une stricte application du principe de la préférence communautaire,
- la déconsolidation de certains produits au G.A.T.T. et l'établissement d'un prélèvement sur les produits substituables à ceux qui font l'objet d'une organisation commune de marché,
- la réalisation d'économies substantielles dans la gestion des marchés,
- la mise en œuvre d'une politique communautaire d'exportations agricoles basée sur la conclusion d'accords à moyen et long terme ;

— souligne par ailleurs qu'une véritable coresponsabilité suppose que les producteurs participent non seulement au financement des excédents, mais également à la gestion des marchés ;

— rappelle en outre la nécessité d'une clarification du budget agricole européen auquel sont indûment imputées des dépenses ressortissant à d'autres postes budgétaires (aide alimentaire, convention de Lomé, politique de coopération, montants compensatoires monétaires) ;

— s'élève en tout cas contre le principe d'un super-prélèvement laitier qui, équivalant à la fixation d'un quota, interdirait tout progrès futur de productivité aux petites exploitations, tout en préservant les avantages acquis par les producteurs qui sont à l'origine des excédents. Elle considère qu'une telle mesure ne saurait être envisagée qu'à l'égard des seules entreprises à caractère industriel ;

— estime enfin que la définition de nouvelles ressources propres communautaires est indispensable tant pour garantir l'avenir de la P.A.C. que pour permettre le développement d'autres politiques communes.

CHAPITRE IV

CONCLUSIONS RELATIVES AUX QUESTIONS INDUSTRIELLES

A. — PROPOSITION DE DIRECTIVE CONCERNANT LE RAPPROCHEMENT DES LÉGISLATIONS DES ÉTATS MEMBRES RELATIVES A L'INDICATION D'ORIGINE DE CERTAINS PRODUITS TEXTILES ET D'HABILLEMENT

Rapporteur : M. Adrien GOUTEYRON, sénateur.

- I. — La proposition de directive relative à l'indication d'origine de certains produits textiles et d'habillement.
- II. — Les conclusions de la Délégation adoptées le 16 décembre 1980.

1. Dans ses conclusions relatives aux « aspects divers du régime applicable aux importations de produits textiles dans la Communauté », adopté est le 25 juin 1980, la Délégation du Sénat avait adopté à l'unanimité les deux articles suivants :

« a) La Délégation estime nécessaire que soient définies, au niveau communautaire, des règles plus strictes en matière d'origine des produits textiles afin d'éviter les détournement de trafic et fraudes sur l'origine, actuellement constatés.

« b) Elle considère que l'obligation du marquage de l'origine devrait être imposée au moins pour les produits textiles en provenance des pays extérieurs à la C.E.E. »

2. La proposition de directive présentée par la Commission au Conseil le 7 octobre 1980, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à l'indication d'origine de certains produits textiles et d'habillement répond, au moins formellement, aux attentes de la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes.

3. L'actualité du débat sur le marquage d'origine a été très récemment soulignée par l'adoption, le 4 décembre dernier, à l'Assemblée nationale, en première délibération (1), d'un amendement au projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier. Cet amendement se lit :

« A compter du 1^{er} mars 1981, les produits industriels commercialisés en France devront comporter, de façon lisible, et à côté ou juste en dessous de la marque commerciale, le pays de fabrication ou, le cas échéant, le pays dans lequel a été effectuée la part de valeur ajoutée industrielle la plus importante. A compter du 1^{er} janvier 1982, toute publicité écrite ou visuelle devra comporter, de façon visible, le pays de fabrication du ou des produits objets de la publicité. Toutes les informations prévues au présent alinéa doivent être rédigées en langue française.

(1) A la suite d'une demande de seconde délibération, l'amendement a été supprimé.

« A compter du 1^{er} février 1981, seuls pourront être introduits sur le territoire français les produits répondant aux prescriptions du premier alinéa ci-dessus.

« Toute infraction aux prescriptions du présent article sera punie d'une amende de 1.000 à 100.000 F. En cas de récidive, cette amende sera doublée.

« Les dispositions qui précèdent ne s'appliquent ni aux articles d'occasion, ni aux articles d'une valeur en douane inférieure à 5 F ou d'une valeur à la distribution inférieure à 20 F, ni aux produits présents sur le territoire français avant le 1^{er} février 1981. »

••

L'objet du présent exposé des motifs sera donc d'analyser le contenu de la proposition de directive du 7 octobre 1980 et d'examiner dans quelle mesure elle est conforme aux objectifs posés précédemment par la Délégation. Rappelons en dernier lieu que, par un décret du 29 août 1979 modifié, la France s'est dotée d'une législation nationale relative à l'indication d'origine.

La Commission de Bruxelles a ouvert une procédure contre la France sur ce point. En règle, générale, la proposition de directive communautaire que nous allons analyser est beaucoup moins contraignante et moins protectrice que le décret français qui est entré en vigueur le 1^{er} octobre 1980.

I. — LA PROPOSITION DE DIRECTIVE RELATIVE A L'INDICATION D'ORIGINE DE CERTAINS PRODUITS TEXTILES ET D'HABILLEMENT

A. — Remarques générales.

1. La qualification juridique du texte.

Selon l'article 189 du Traité de Rome, la directive « lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre ». Dans le cas d'espèce, on peut se demander s'il existe un résultat à atteindre puisque l'article 2 stipule : Les Etats membres ne peuvent rendre obligatoire l'indication d'origine qu'au stade de la mise en vente du produit au consommateur final.

Cette faculté est confirmée par le cinquième considérant : considérant qu'il est indispensable que tous les Etats membres prennent les mesures utiles pour que, au stade de la vente au consommateur final à l'intérieur de la Communauté, cette indication réponde aux mêmes critères, sans qu'il soit nécessaire de rendre l'indication d'origine obligatoire.

Il serait donc possible de ne voir en ce texte qu'une simple recommandation « qui ne lie pas ».

2. Les objectifs du texte : une harmonisation de mesures nationales potentiellement divergentes.

La Commission constate que certains pays ont pris ou envisagent de prendre des dispositions relatives à l'indication d'origine des produits. Divergentes, ces dispositions pourraient constituer des entraves aux échanges tombant sous le coup de l'article 30 du Traité de Rome. Il convient donc de les harmoniser. Les Etats visés sont essentiellement la France et la Grande-Bretagne.

3. La technique retenue.

Quatre remarques la caractérisent :

- l'obligation d'apposition de l'indication d'origine, si un Etat le souhaite, serait à la charge du détaillant et non de l'importateur ou du fabricant ;
- les pays de la C.E.E. seraient considérés comme un tout, sans qu'il soit possible de connaître dans tous les cas le véritable pays d'origine ;
- la notion de pays d'origine est celle prévue par le règlement de 1968 ;
- l'indication d'origine serait rédigée « dans une des langues officielles de la Communauté ».

B. — Analyse des articles.

Article 2.

— L'indication d'origine est, dans l'absolu, facultative. Si un Etat membre utilise cette faculté, il ne pourra le faire « qu'au stade de la mise en vente du produit au consommateur final ».

Cet article est nettement moins contraignant que la législation française, contenue dans les décrets du 29 août 1979 et du 15 avril 1980, qui disposent :

« Article premier. — Il est interdit de fabriquer, importer pour la mise à la consommation, détenir en vue de la vente, mettre en vente, vendre et distribuer à titre gratuit les produits désignés à l'article 2 ci-après qui n'ont pas fait l'objet d'un marquage d'origine. »

— L'alinéa 2 apparaît quelque peu surprenant :

« Les Etats membres prévoient que les opérateurs économiques ont la faculté d'apposer l'indication d'origine dans un stade du cycle industriel ou commercial antérieur à la vente au consommateur final. »

On ne conçoit pas aisément, en effet, un Etat qui interdirait valablement l'apposition d'une telle indication.

-- La suite de l'article reprend les dispositions du règlement du 10 avril 1978.

Article 3.

— Les produits originaires de la C.E.E. porteront l'indication « fabriqué dans la C.E.E. ». En outre, un Etat membre ne pourra pas imposer aux opérateurs économiques de remplacer ou de compléter cette indication par celle du nom de l'Etat membre d'origine. En outre, lesdits opérateurs pourront rédiger cette indication « dans l'une des langues officielles de la Communauté ».

Ces dispositions sont beaucoup moins contraignantes que les dispositions analogues de la législation française en ce qui concerne le pays ou la langue :

L'article 3, alinéa 1, du décret de 1979 dispose que :

« L'indication du pays d'origine doit être rédigée sous la forme « Fabriqué en », ou autre mention équivalente prévue par les conventions internationales en vigueur, suivie du nom officiel du pays d'origine. »

La législation française exclut donc qu'un opérateur astucieux puisse rédiger les mentions obligatoires en danois ou en néerlandais.

Articles 4 et 5.

Ces articles précisent la manière et la forme que devra revêtir l'apposition d'origine. Trois remarques doivent cependant être présentées :

- l'expression « Il n'est pas nécessaire que l'indication ait un caractère permanent » doit être précisée ;
- la faculté de choix ouverte aux Etats membres n'est pas convenablement formulée. En effet, les possibilités de choix ne sont pas nécessairement deux à deux exclusives ;
- l'apposition de l'indication d'origine ne serait ainsi pas soumise à des dispositions aussi contraignantes que celles du décret d'août 1979 qui prévoit que « l'indication d'origine doit être apposée sur le produit lui-même ou sur une étiquette en tissu ou étoffe cousue sur le produit ».

Article 6.

Les alinéas 2 et 3 disposent que :

« 2. Les Etats membres ne peuvent, pour des motifs concernant les indications d'origine, ni interdire ni entraver la mise sur le marché des produits textiles et d'habillement si ceux-ci satisfont aux dispositions de la présente directive.

« 3. Les mesures prises en vertu de la présente directive ne doivent en aucun cas être appliquées de manière à créer des obstacles aux échanges. »

Ces alinéas apparaissent assez inquiétants pour la France. En effet, conformément à la directive, un Etat a la faculté de ne pas rendre obligatoire l'apposition du pays d'origine. La France, si elle importe un produit de cet Etat, ne pourra pas aisément appliquer sa propre législation à ce produit. La proposition de directive, adoptée en l'état, ne mettrait donc pas un terme aux possibilités de tromperies sur l'indication d'origine.

C. — Remarques complémentaires.

1. *Champ d'application.*

Le champ d'application de la directive ne contient pas la position tarifaire 66.01 (1), alors que le décret de 1979 l'inclut.

2. *Les réactions étrangères.*

• Le gouvernement du Royaume-Uni a informé la Commission d'une proposition visant à réglementer, dans le cadre du Trade Descriptions Act de 1968, l'indication du pays d'origine de certains produits.

• La Commission examine cette proposition, notamment à la lumière de l'article 30 du Traité et communiquera son avis en temps voulu au gouvernement du Royaume-Uni.

(1) Parapluies, parasols et ombrelles.

3. L'état de la procédure engagée contre la France.

A la suite du décret d'août 1979, la Commission a engagé une action contre la France pour non respect de l'article 30 du Traité de Rome. Elle a envoyé au Gouvernement une lettre de mise en demeure. A la suite du décret d'avril 1980, qui repoussait dans le temps la date de mise en application du décret de 1979, la procédure avait été interrompue. Cependant, à compter du 1^{er} octobre 1980, la France applique ledit décret. La Commission devrait donc envoyer sous peu au gouvernement français un avis motivé. Conformément à l'article 169 du Traité de Rome, « Si l'Etat en cause ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice. » En l'état actuel du dossier, il n'est pas douteux que la Cour de Luxembourg condamnera la France pour manquement aux obligations communautaires.

II. — CONCLUSIONS ADOPTÉES LE 16 DÉCEMBRE 1980

1. La Délégation enregistre avec satisfaction la transmission au Conseil par la Commission d'une proposition de directive relative à l'indication d'origine de certains produits textiles et d'habillement.

2. Elle émet cependant les plus vives réserves sur la forme et sur le fond de la proposition de directive.

Sur la forme :

3. La Délégation est d'avis que le texte soumis à son examen relèverait plutôt de la catégorie des recommandations qui ne lient pas les Etats, que de celle des directives qui fixent un résultat à atteindre.

Sur le fond :

4. La Délégation considère que la proposition de directive ne constitue pas un outil juridique satisfaisant susceptible de mettre un terme aux fraudes sur l'origine des produits textiles.

En effet :

— les Etats membres ne sont pas tenus de rendre obligatoire l'indication d'origine. C'est une simple faculté qui leur est ouverte ;

— l'indication d'origine, si l'Etat membre utilise la faculté susmentionnée, ne s'appliquerait qu'au stade de la vente au consommateur final ;

— cette indication ne mentionnerait pas nécessairement le pays d'origine, si celui-ci est membre de la Communauté (indication : « fabriqué dans la C.E.E. »). Elle ne serait pas nécessairement rédigée dans la langue du pays où le produit est mis en vente ;

— les techniques de marquage sur les produits considérés semblent encore perfectibles ;

— les produits relevant de la position 66.01 du Code Nimex seraient exclus du champ d'application de la directive.

5. La Délégation estime qu'en ouvrant la possibilité aux Etats membres d'adopter des mesures différentes d'un pays à l'autre, la directive :

— n'atteint pas son objectif théorique de « rapprocher les législations des Etats membres » ;

— laisse subsister des possibilités de détournement de trafic et de fraudes sur l'origine.

6. En conséquence, la Délégation attire l'attention de la Commission des Affaires économiques et du Plan sur les insuffisances de la proposition de directive communautaire dont l'adoption, en l'état, ne répondrait pas aux attentes des opérateurs économiques et priverait les Etats membres, s'ils le désirent, de la possibilité de prendre des mesures nationales plus exigeantes.

B. — LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE EN MATIÈRE SIDÉRURGIQUE

Rapporteur : M. Jacques MOSSION, sénateur.

- I. — Volet interne de la politique communautaire.
- II. — Volet externe de la politique communautaire.
- III. — Les conclusions de la Délégation adoptées le 11 mars 1981.

La sidérurgie européenne traverse depuis l'automne 1974 une crise d'une profondeur exceptionnelle qui s'est traduite par la baisse de la production d'acier et la réduction drastique des effectifs. Ces difficultés sont liées au ralentissement conjoncturel dû à la récession économique mais aussi à des facteurs structurels d'ordre interne (réduction de la consommation, productivité souvent médiocre) et d'ordre externe (émergence de nouveaux producteurs en particulier dans le Tiers-Monde provoquant une surcapacité de production mondiale d'acier et une redistribution des courants commerciaux).

Des solutions communautaires ont été appliquées à partir de 1977 dans le cadre d'un plan anticrise reposant sur des mesures conjoncturelles internes et externes ainsi que sur des mesures structurelles. Elles devaient en principe entraîner un rétablissement graduel de la situation. A l'été 1980, face à une nouvelle dégradation de la situation, certains producteurs n'ont plus respecté les engagements volontaires de limitation des livraisons : il s'est ensuivi une guerre des prix et une grave détérioration de la situation financière des entreprises qui perdaient en moyenne entre 100 et 120 deutschemarks à la tonne. Pour mettre fin à cette « anarchie » sur le marché, la fixation de quotas de production par entreprise a été décidée, à compter du 1^{er} octobre et pour neuf mois ; elle a produit des effets réels mais limités.

A mi-chemin de l'application de ce plan anticrise renforcé, le Conseil des ministres a cherché à établir le 3 mars 1981 un « bilan de santé » de la sidérurgie européenne. S'il n'a pas adopté des décisions formelles, il a néanmoins fixé certaines orientations :

1. Les entreprises sidérurgiques sont instamment invitées à conclure avant le 1^{er} avril un arrangement volontaire concernant leurs livraisons dans la Communauté et devant prendre effet au 1^{er} juillet.
2. Les opérations de restructuration devront être poursuivies afin d'adapter l'outil de production européen à la baisse de la consommation.
3. Les aides d'Etat ne seraient plus recevables après le 1^{er} juillet 1983.
4. Des aides publiques ne seront acceptées qu'à titre de mesure transitoire et à condition qu'elles contribuent directement à la restructuration du secteur.

En raison des réserves italiennes il n'a pas été possible d'aboutir à un engagement plus contraignant des gouvernements que des crédits publics engagés d'ici là et théoriquement affectés à la restructuration ne seront pas utilisés à d'autres fins.

Enfin, aucune décision n'est encore intervenue sur le volet social de la politique sidérurgique.

Ainsi, la politique de la Communauté apparaît-elle bien incomplète et l'avenir de l'industrie sidérurgique européenne assez incertain.

I. — VOLET INTERNE DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE

A. — Application de l'article 58 du Traité C.E.C.A.

L'aggravation de la crise pendant l'été 1980, due à la forte contraction de la demande et l'incapacité dans laquelle les producteurs européens se sont trouvés de mettre fin à la guerre des prix à laquelle ils se livraient et d'accepter, sur une base volontaire, les diminutions de production préconisées par la Commission (1) ont conduit cette dernière à demander au Conseil, le 6 octobre, son avis conforme sur l'application de l'article 58 du Traité C.E.C.A. Cette disposition du Traité prévoit en cas de crise manifeste l'instauration d'un régime obligatoire de quotas de production établi et géré par la Commission. Décidé seulement le 31 octobre en raison des fortes réticences de la R.F.A., ce régime est entré en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} octobre; il fonctionne depuis déjà cinq mois. Il est donc déjà possible de dresser un bilan provisoire de son application, à quatre mois de la date à laquelle ce système doit théoriquement prendre fin (30 juin 1981).

1. Rappel du dispositif.

Assoupli à la demande de la R.F.A. (un certain nombre de produits facilement identifiables sont exemptés du contingentement autoritaire; des dispositions dérogatoires ont été adoptées pour les aciers fins et spéciaux) le régime des quotas qui vise à redresser la situation financière des entreprises s'articule autour des grands principes suivants :

Des quotas de production sont fixés pour la plupart des produits, par entreprise et par trimestre. Ils sont calculés sur la base d'une période de référence. La Commission dispose d'amples pouvoirs d'information, de vérification et même de sanction.

— Produits concernés.

La Commission fixe des quotas trimestriels de production pour l'acier brut ainsi que pour les quatre groupes de produits laminés suivants :

Groupe I. — Coils et feuillards laminés à chaud sur les trains spécialisés;

Groupe II. — Tôles *quarto* et larges plats;

Groupe III. — Profils lourds (palplanches, poutrelles à larges ailes, autres poutrelles et autres profils, matériel ferroviaire);

Groupe IV. — Profils légers (fil machine en couronne, ronds à béton et autres aciers marchands).

Des dispositions particulières sont applicables aux aciers fins et spéciaux.

— Niveaux des quotas.

Les taux d'abattement moyens (en %) pour le quatrième trimestre 1980, le premier et le deuxième trimestres 1981, par rapport à la production effectivement réalisée au quatrième trimestre 1979 ont été progressivement augmentés pour tenir compte de la détérioration du marché de l'acier :

(1) Les principaux « réfractaires » étaient le groupe Italien Italsider, les petits producteurs de la région de Brescia et le groupe allemand Kloeckner.

(En pourcentage.)

	Quatrième trimestre 1980	Premier trimestre 1981	Deuxième trimestre 1981
Groupe I	— 16	— 20	— 25
Groupe II	— 12	— 13	— 18
Groupe III	— 14	— 15	— 20
Groupe IV	— 12	— 16	— 21

Le taux d'abattement pour l'acier brut correspond à la moyenne pondérée des taux d'abattement des quatre groupes de produits laminés.

Les taux d'abattement calculés en fonction des perspectives d'écoulement des produits sidérurgiques ne doivent pas être confondus avec les taux de diminution qui affectent les *quotas individuels de production* que la Commission fixe aux entreprises sidérurgiques. Calculés par rapport à une « période de référence » ces taux de diminution sont plus élevés que les taux d'abattement moyens définis par rapport au quatrième trimestre de 1979.

— *Calcul de la période de référence.*

Les périodes de référence sont constituées par les mois du trimestre qui présentent la production la plus élevée entre juillet 1977 et juin 1980.

Toutefois, si, pendant cette dernière période, le taux moyen d'utilisation des possibilités de production d'une entreprise — en raison des bases choisies pour établir ses programmes volontaires de livraison — était sensiblement inférieur à la moyenne de la Communauté, il en est tenu compte et la production de référence est adaptée en conséquence.

2. *Bilan provisoire de son application.*

Le bilan est dans l'ensemble positif : l'application de l'article 58 n'a pas provoqué les difficultés que l'on pouvait craindre.

— Après avoir été longtemps et vivement contesté, le régime nouveau est maintenant largement accepté.

— Ce régime a produit des effets globalement positifs mais variables selon que l'on prend en compte la production, les prix ou la demande.

a) *Volume de production* : des résultats satisfaisants.

L'objectif de production a été atteint...

Ainsi qu'il ressort des enquêtes de la Commission les quotas de production paraissent avoir été respectés de manière satisfaisante par l'ensemble des entreprises sidérurgiques de la Communauté.

La production d'acier brut de la C.E.C.A. aura diminué d'environ 18,9 % au quatrième trimestre 1980 par rapport à la production du quatrième trimestre 1979, alors que le taux d'abattement fixé par la Commission était de 14 % en moyenne pondérée.

De plus, certains Etats membres, notamment le Royaume-Uni, restent très nettement en dessous de leurs quotas ainsi qu'il ressort du tableau ci-après :

**TAUX DE RÉDUCTION DE LA PRODUCTION D'ACIER BRUT
POUR LES DIFFÉRENTS ÉTATS MEMBRES AU QUATRIÈME TRIMESTRE 1980
PAR RAPPORT AU QUATRIÈME TRIMESTRE 1979.**

(En pourcentage.)

EUR. 9	R.F.A.	F	IT	NL	B	L	R.U.	IRL	DK
— 18,9	— 12	— 25,5	— 0,8	— 22,7	— 22,3	— 21,2	— 42,8	»	— 30,6

Pour ce qui est de la R.F.A., contrairement aux craintes qu'elle avait pu manifester, sa sidérurgie n'a pas été défavorisée, tant s'en faut, par le régime des quotas : au quatrième trimestre de 1980, la production allemande avec un total de 9,89 millions de tonnes d'acier brut, a pu s'adjuger 34,1 % de la production communautaire totale contre seulement 31,5 % au cours de la période correspondante de 1979.

On notera par ailleurs, pour s'en étonner, que les petits producteurs italiens, les « Bresciani » qui avaient volontairement sous-évalué leur production au cours de la période de référence, ont obtenu de la Commission une augmentation de leurs quotas de production pour le premier trimestre 1981.

...mais de ce fait le niveau de la production est particulièrement bas.

Par rapport à 1979 la production d'acier brut aura considérablement baissé en 1980, ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessous :

PRODUCTION D'ACIER BRUT DANS LA C.E.E.

(En millions de tonnes.)

Année	EUR. 9	R.F.A.	F	I.	NL	B	L	R.U.	IRL	DK
1974	1155,5	53,2	27	23,7	5,8	16,2	6,4	22,3	0,1	0,5
1979	140,2	46	23,3	24,2	5,8	13,4	4,9	21,5	0,07	0,8
1980	127,7	43,8	23,1	26,4	5,2	12,3	4,6	11,3	0,002	0,7

Ce tableau fait clairement ressortir que *seule l'Italie a accru de façon substantielle sa production d'acier brut depuis 1974*, alors que celle-ci était considérablement réduite dans la quasi-totalité des autres États membres.

Par ailleurs, la production d'acier brut dans la Communauté à Neuf a atteint 9,8 millions de tonnes en janvier 1981. Si l'on fait abstraction du chiffre de janvier 1980, mois de grève dans la sidérurgie britannique, ceci constitue le chiffre le plus bas enregistré pour un mois de janvier depuis le début de la crise de l'acier à la fin 1974.

b) Evolution des prix : un rattrapage partiel.

Les sidérurgistes européens s'étaient fixés, en novembre, deux objectifs en matière de relèvement des prix :

— dans un premier temps (c'est-à-dire au 30 juin 1981) : compenser la détérioration intervenue dans le courant des mois de mai et juin 1980 ;

— dans un second temps, c'est-à-dire après le 30 juin 1981 : rattraper le retard intervenu depuis le début de la crise de l'acier (1974).

Si le premier objectif est globalement en passe d'être atteint, le second ne le sera certainement pas.

Le relèvement des prix intervenu depuis la fin de 1980 varie entre 7 et 20 % selon les produits.

Il faut cependant noter une faiblesse particulière dans le secteur des tôles minces à froid. Dans le secteur des ronds à béton une certaine amélioration enregistrée fin décembre a fait place à une nouvelle détérioration, à la suite des difficultés enregistrées dans le secteur de la construction.

Ainsi donc, après avoir effectué, dans un premier temps, un redressement partiel du niveau des prix, redressement devenu absolument indispensable à la suite de la chute des prix intervenue en mai-juin 1980, la sidérurgie européenne aura encore à rattraper le retard intervenu depuis 1974 par rapport à l'augmentation des prix de revient, retard évalué à environ 15 % en moyenne.

On peut penser que le succès seulement partiel de l'action sur le niveau des prix est dû notamment à l'absence d'un consensus sur l'autolimitation non seulement de la production mais aussi des livraisons.

c) *Niveau de la demande* : un nouveau fléchissement.

On constate la persistance d'une très grande faiblesse du marché due aux difficultés des secteurs qui constituent les principaux débouchés de la sidérurgie (automobile, construction navale).

La situation conjoncturelle ne s'est pas sensiblement améliorée, ce qui a conduit la Commission à faire preuve d'une prudence accrue pour le 1^{er} trimestre 1981. Les commandes nouvelles d'aciers courants ont baissé en décembre 1980 de 3 % par rapport au mois précédent ; la diminution avait été de 15 % de novembre par rapport à octobre.

La diminution est particulièrement sensible pour les produits laminés où l'on observe une diminution de 6 % des rentrées de nouvelles commandes en décembre 1980 par rapport à décembre 1979. Cette forte différence s'explique notamment par la baisse des commandes sur les marchés des pays tiers.

3. *La sortie de l'état de crise manifeste.*

Si l'application de l'article 58 n'a pas permis le rétablissement subit de l'équilibre sur un marché déprimé, elle a cependant évité une dégradation supplémentaire au niveau des prix. Le problème majeur est celui de la sortie de l'état de crise manifeste.

a) *Les données du problème.*

La Commission s'étant engagée notamment à l'égard de la R.F.A. à ce que le système actuel prenne fin à l'issue du premier semestre 1981, la question se posait d'ores et déjà de savoir quel régime fera place au mécanisme actuel. M. Davignon a indiqué qu'au 30 avril prochain au plus tard un accord devrait se dessiner sur un système alternatif convenable au régime obligatoire des quotas.

En l'absence d'un tel accord les difficultés recommenceraient dès le deuxième trimestre 1981.

La France et la R.F.A. sont convenues de demander à leurs entreprises sidérurgiques d'envisager des accords et engagements volontaires.

Les dirigeants d'Eurofer, organisation professionnelle regroupant toutes les firmes sidérurgiques de la C.E.E. s'efforcent actuellement de mettre sur pied dans les plus brefs délais un accord volontaire de limitation de la production, auquel adhéreraient la quasi-totalité des forges européennes, notamment les Bresciani italiens et tous les producteurs ouest-allemands.

A défaut d'un tel accord, la prorogation du régime actuel serait nécessaire pour éviter le retour à une concurrence « sauvage ». Pour être efficace l'accord envisagé devrait s'étendre non seulement à la *production* mais aussi aux *livraisons d'acier*.

En outre, dans cette période d'austérité, la R.F.A. dont la restructuration industrielle est très avancée, demande à ses partenaires de cesser de subventionner des unités à la compétitivité faible ou douteuse. C'est aussi la thèse défendue par la Commission.

b) L'orientation définie par le Conseil.

Le Conseil du 3 mars a estimé que les entreprises sidérurgiques devaient aboutir avant le 1^{er} avril à un arrangement volontaire concernant leurs livraisons dans la Communauté. Les Etats membres et la Commission favoriseront la réalisation de cet objectif. A défaut d'accord pour cette date, le Conseil examinera lors de sa prochaine session (26 mars) une solution alternative.

B. — La politique de restructuration : contenu et mesures d'accompagnement.

1. Objectifs et moyens de la politique de restructuration.

Dans une communication au Conseil en date du 20 février 1981 la Commission, après avoir évalué la situation de la sidérurgie européenne, définit les objectifs de la politique de restructuration et les mesures que celle-ci appelle.

— *Evaluation de la situation* : un effort réel mais insuffisant.

Depuis cinq ans des efforts importants ont été faits pour réadapter les structures de la sidérurgie européenne aux conditions économiques nouvelles : les objectifs de capacité de production pour 1980 ont été ramenés de 214 millions de tonnes en 1977 à 201 millions de tonnes ; des plans de restructuration ont été mis en œuvre dans plusieurs Etats membres ; l'amélioration de la productivité peut être estimée à environ 26 % au cours des cinq dernières années.

Dans l'ensemble cependant cet effort a été insuffisant : le taux d'utilisation des capacités est tombé d'environ 80 % en 1974 à environ 55 % en 1980. Une tendance à la surcapacité structurelle affecte incontestablement la majorité des producteurs.

— *Des objectifs multiples — Des contraintes substantielles.*

Les objectifs se résument pour l'essentiel au tryptique suivant : compétitivité au niveau international ; rentabilité des entreprises ; stabilité de l'emploi.

Les contraintes tiennent d'abord au contexte économique et social qui a retardé la restructuration sans laquelle les mesures anti-crise, les arrangements internationaux et les politiques régionale et sociale perdraient toute efficacité à long terme. Il s'y ajoute une certaine inadaptation des instruments C.E.C.A. qui sont conçus sous l'angle de la promotion des nouveaux investissements alors que la rationalisation requiert également que les conditions soient créées pour que les entreprises acceptent de réduire les capacités.

— *Pour un renforcement de la cohérence et de la rigueur des politiques de la C.E.C.A.*

La Commission formule cinq propositions :

a) assurer une meilleure information relative à l'état de l'industrie (caractéristiques technologiques, capacités existantes) ;

b) pratiquer une politique d'investissement plus consciente et plus rigoureuse (appréciation rigoureuse des investissements en cas d'octroi de prêts ou lors de la formulation d'avis en application de l'article 54/C.E.C.A.) ;

c) orienter la politique de concurrence de façon à favoriser la coopération entre firmes (coopération, concentrations) et appliquer de manière stricte la politique relative aux aides

(notification exhaustive et sans délai des aides d'Etat ; refus du bénéfice des aides nationales ou communautaires ainsi que d'un financement public aux investissements qui n'ont pas fait l'objet d'un avis favorable de la Commission) ;

d) conduire une politique régionale et sociale active grâce au recours aux diverses ressources financières de la Communauté pour les régions touchées par la crise de la sidérurgie (section sous quota et hors quota du F.E.D.E.R., Fonds social européen, nouvel instrument communautaire destiné à promouvoir les investissements dans la Communauté). La Commission maintient à cet égard ses propositions de renforcement des mesures sociales en faveur des travailleurs de la sidérurgie et d'une dotation budgétaire correspondante ;

e) prévoir des encouragements au désinvestissement. Les entreprises hésitent souvent à fermer des installations vétustes mais qui leur procurent un profit marginal, notamment lorsqu'elles doivent assurer le service de dettes non encore amorties. La Commission propose de prévoir des opérations d'annulation ou de refinancement de dettes, l'achat et la fermeture d'installations entre entreprises ou une sorte de prime à la fermeture, financée conjointement par la Communauté

2. Le problème des aides nationales.

a) Le code des aides nationales : un premier bilan positif.

Soucieuse que les aides d'Etat apportent une véritable contribution à la restructuration du secteur et qu'elles ne constituent pas une distorsion de la concurrence, la Commission avait adopté le 1^{er} février 1980, en vertu de l'article 95/C.E.C.A. une décision établissant des règles communautaires pour les aides spécifiques à l'industrie sidérurgique. Les mêmes critères d'appréciation et procédures d'examen seraient appliqués pour les aides non spécifiques.

La Commission a présenté le 23 février 1981 un premier rapport sur l'application de la discipline en matière d'aides à la sidérurgie. Au cours des douze premiers mois d'application du « code des aides » la Commission n'a autorisé aucune aide qui ne contribue d'une façon globale à la restructuration de la sidérurgie ou fausse indûment la concurrence.

Pour ce qui est des aides en faveur d'investissements, la Commission cite notamment le projet de *Bagnoli*, près de Naples. La restructuration de l'aciérie comprendrait l'installation de coulées continues, la modernisation du train de profilés lourds et la construction d'un train à larges bandes à chaud (entrée en production : 1984). La Commission a émis un avis favorable à cet investissement sur la base de l'article 54/C.E.C.A. et ne s'est pas opposée à l'octroi des aides du gouvernement italien.

On sait que la France avait demandé à la Commission de désapprouver le projet d'extension des aciéries de Bagnoli qui contribuera, à ses yeux, à accroître la surproduction de tôles larges dans la C.E.E.

b) Les aides récentes : une prolifération inquiétante.

La plupart des gouvernements ont été conduits dans les derniers mois à octroyer des aides à leur sidérurgie afin d'éviter des effondrements spectaculaires.

On peut citer comme exemples à cet égard :

— l'aide à la sidérurgie de la Sarre ;

— une aide d'urgence à la sidérurgie wallonne ;

— une aide à la sidérurgie luxembourgeoise ;

— une aide de l'Etat italien au groupe sidérurgique *Finsider Italsider* (montant de l'aide : 30 milliards de francs) ;

— l'octroi à la *British Steel Corporation* de 10 milliards de francs de nouveaux crédits qui s'ajoutent à une aide de 28 milliards de francs et à l'annulation d'une dette de 39 milliards de francs.

Il est clair que la Commission devra assurer un contrôle très rigoureux sur toutes ces aides afin de s'assurer qu'elles ne contribuent pas à augmenter la production mais les réduisent plutôt. Au-delà de son aspect technique cette action de la Commission est indispensable au plan psychologique puisque l'objectif majeur demeure le rétablissement de la confiance entre producteurs.

c) *Les orientations du Conseil du 3 mars 1981.*

Elles sont au nombre de deux :

— les programmes d'aides publiques ne devraient plus être recevables après le 1^{er} juillet 1983 ;

— les aides à la restructuration sont temporairement autorisées à condition que les programmes répondent aux critères retenus en commun et qu'elles contribuent directement à la restructuration du secteur.

Par ailleurs la Commission et la majorité des Etats membres voudraient obtenir l'engagement ferme des gouvernements que des crédits publics théoriquement destinés à la restructuration ne continueront pas d'être affectés à des aides aux entreprises en «*perdition*». La délégation italienne n'a pas été en mesure de s'engager sur une telle formule.

Il est vraisemblable qu'un nouvel accord de discipline de production ne pourra pas être conclu sans engagement précis et contraignant sur les politiques d'aides.

Le Conseil a décidé de se réunir à nouveau le 26 mars pour prendre des décisions sur ces différentes questions.

C. — **Volet social de la politique de restructuration.**

a) *Les effets de la restructuration sur l'emploi.*

La politique de restructuration entreprise dans les Etats membres depuis 1974 a produit des effets considérables sur le niveau de l'emploi, la déflation des effectifs dans l'Europe des Neuf ayant touché quelque 185.000 ouvriers et employés dont 50.000 en France.

Seule l'Italie a accru ses effectifs, ce qui reflète l'augmentation de sa production.

On trouvera, ci-dessous, l'évolution de la main-d'œuvre dans les industries sidérurgiques des pays membres :

(En milliers de personnes.)

Pays	1974	1977	1979	Fin novembre 1980
France	155,7	149,3	125,0	106,5
Allemagne	230,6	214,4	204,0	198,7
Italie	93,8	97,3	98,0	102,2
Pays-Bas	23,8	21,9	21,0	21,0
Belgique	63,6	54,2	49,0	46,2
Luxembourg	23,4	20,1	17,0	14,9
Royaume-Uni	197,7	182,0	162,0	116,0
Irlande	0,8	0,7	0,7	0,5
Danemark	2,7	2,5	2,7	2,2
Communauté	792,1	742,5	680,0	608,2

La Commission a toujours estimé que la politique de restructuration industrielle nécessitait des mesures d'accompagnement au plan social. C'était l'objet du volet social proposé au Conseil dès 1979.

b) Le volet social proposé par la Commission.

La Commission maintient la proposition de renforcer les mesures sociales en faveur des travailleurs de la sidérurgie et de prévoir une dotation budgétaire correspondante.

Elle propose en priorité d'accorder aux travailleurs de la sidérurgie des allocations au titre de la retraite anticipée, avant même cinquante-cinq ans pour certaines catégories de travailleurs, et des allocations au titre du chômage partiel, compte tenu de la situation actuelle du marché de l'acier.

Ces mesures constituent un effort supplémentaire par rapport aux aides traditionnelles à la réadaptation prévues par le Traité C.E.C.A. Les principaux bénéficiaires seraient le Royaume-Uni, la France et la Belgique. La demande du Gouvernement français porte sur une contribution communautaire de 39 millions d'E.C.U. environ pour la mise à la retraite anticipée ou au chômage partiel de 24.500 salariés.

L'essentiel des actions sociales à entreprendre est bien évidemment lié à la poursuite des programmes de restructuration indispensables.

Les ressources normales du budget de la C.E.C.A. ne permettant pas de faire face à l'effort accru impliqué par ces mesures, la Commission avait proposé l'inscription au budget général des Communautés d'un crédit de 112 millions d'U.C.E. (contribution de ce budget à la C.E.C.A.). Le Conseil a refusé d'inscrire cette somme au budget de 1981. Il a par ailleurs renvoyé sa décision sur le fond à une session ultérieure au cours de laquelle seraient discutés l'état de la restructuration et de l'adaptation de l'appareil de production sidérurgique à la situation nouvelle sur le marché.

Le Conseil a souligné que son refus d'allouer au budget C.E.C.A. les sommes demandées par la Commission ne change rien aux indemnités et aides qu'obtiendront les travailleurs de la sidérurgie touchés par la crise, ces indemnités étant établies par les législations nationales qui ne sont pas affectées par les dispositions communautaires. En effet, la décision du Conseil détermine simplement si et jusqu'à quel point les dépenses nationales seront prises en charge par la Communauté. Cette position du Conseil a été critiquée parce que le montant des aides nationales sera précisément fonction de l'importance des aides que les Etats membres pourront obtenir de la part de la Communauté.

II. — VOLET EXTERNE DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE

Alors que l'article 58 du Traité C.E.C.A. en laisse la possibilité, la Commission n'a pas prévu de recourir aux mesures prévues à l'article 74 qui autorisent des restrictions quantitatives aux importations.

1. Le régime de 1980.

Les relations extérieures de la C.E.E. dans le domaine sidérurgique demeurent régies par des arrangements avec les principaux pays fournisseurs, à savoir :

- 4 pays de l'A.E.L.E. (Autriche, Finlande, Norvège et Suède) ;
- des pays à économie de marché autres que ceux de l'A.E.L.E. (Australie, Espagne, Japon) ;
- des pays à commerce d'Etat (Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie).

Ces arrangements fixent des prix aux produits importés dans des conditions telles que les courants d'échange traditionnels soient maintenus et non accrus.

Les accords conclus avec les pays n'appartenant pas à l'A.E.L.E. prévoient en outre une limitation quantitative des tonnages importés sur la base des courants traditionnels d'échange par référence à l'année 1976 et compte tenu de l'évolution de la consommation de la Communauté depuis cette date.

2. Les arrangements de 1981.

C'est parce que les arrangements conclus depuis 1978 ont fonctionné de manière satisfaisante que la Commission a maintenu ce dispositif pour 1981, tout en prévoyant que les quantités de produits importés seraient révisées en baisse pour tenir compte de la chute de la consommation interne de la Communauté.

Les pourparlers de la Commission avec les pays exportateurs ont progressé moins rapidement que prévu.

Des accords ont pu être conclus avec 6 pays : 4 pays de l'Est (Tchécoslovaquie, Roumanie, Pologne, Bulgarie) et la Finlande ainsi que le Japon.

En revanche, les négociations avec l'Australie, la Suède, l'Autriche et la Hongrie se trouvent bloquées en raison des exigences de la délégation italienne.

Pour ce qui concerne l'Espagne, les négociations sont dans l'impasse. L'Espagne s'est déclarée favorable à un abattement de 15 % de ses contingents d'exportation pour 1981, mais à condition que la Communauté accepte le principe de la réciprocité. Cette règle intéresse beaucoup l'Espagne dont les importations de produits sidérurgiques ont fait plus que doubler en 1980 par rapport à la période de référence qui est l'année 1976. La Communauté a précisé qu'elle n'entendait pas négocier sur la base de la réciprocité.

III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 11 MARS 1981

La Délégation, après avoir pris connaissance des communications de la Commission en vue de la session du Conseil du 3 mars et des résultats de cette réunion, souligne le lien étroit existant entre la nécessaire discipline de production sur le marché, la politique de restructuration, l'encadrement des aides publiques et les mesures à finalité sociale.

• Sur le régime des quotas de production.

— La Délégation note avec satisfaction que l'application de l'article 58/C.E.C.A. n'a pas provoqué les difficultés que craignait la R.F.A. et qu'elle a donné les résultats escomptés en ce qui concerne le respect des quotas de production par les entreprises. Elle regrette cependant que certains producteurs d'Italie aient pu obtenir avec l'aval de la Commission une dérogation aux règles fixées en commun.

— Elle déplore que le bilan ne soit pas aussi positif pour ce qui est du niveau des prix qui demeure bas et de la demande qui reste très déprimée.

— Elle forme le souhait qu'un nouveau régime volontaire de limitation de la production soit appliqué par toutes les entreprises à partir du 1^{er} juillet prochain, étant entendu qu'il devrait concerner aussi les livraisons d'acier.

— Elle estime qu'à défaut d'un tel accord volontaire l'application de l'état de crise manifeste devrait être prorogée de plusieurs mois.

• **Sur la politique de restructuration.**

La Délégation croit utile de rappeler que la crise dans le secteur de l'acier n'a pas un caractère conjoncturel mais structurel et qu'en conséquence il n'y a pas d'alternative à des réductions importantes des capacités de production dans tous les Etats membres, y compris l'Italie.

• **Sur l'encadrement des aides nationales.**

La Délégation se félicite de ce que le Conseil entende dans un premier temps mieux contrôler les aides nationales à la sidérurgie et à terme les prohiber. Elle estime en effet absolument indispensable que les aides versées par certains Etats membres, et en particulier par l'Italie, ne contrarient pas les objectifs globaux de restructuration de l'appareil industriel et ne fassent pas la concurrence entre les entreprises du Marché commun.

• **Sur le volet social.**

La délégation exprime à nouveau sa volonté de voir le Conseil adopter, à bref délai, le volet social proposé par la Commission et trouver les modes de financement appropriés ; elle marque son approbation avec la nouvelle approche globale préconisée par la Commission et qui tend à utiliser les différents instruments financiers de la Communauté pour venir en aide aux régions affectées par la crise de la sidérurgie.

C. — LA TRANSPARENCE DES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE LES ÉTATS MEMBRES ET LES ENTREPRISES PUBLIQUES

Rapporteur : M. Robert PONTILLON, sénateur.

- I. — Entreprises publiques et droit communautaire.
- II. — Analyse de la directive communautaire.
- III. — La controverse juridique.
- IV. — Les conclusions de la Délégation adoptées le 1^{er} avril 1981.

Le 25 juin 1980, la Commission des Communautés européennes a adopté, conformément aux pouvoirs normatifs qui lui sont attribués par le Traité de Rome, une directive « relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques » (1).

L'objet de cette directive est de contribuer à empêcher les Etats membres d'accorder aux entreprises publiques des aides incompatibles avec le Marché commun. Dans ce but, la Commission charge les Etats membres de lui communiquer, en tant que de besoin, tous renseignements relatifs aux relations financières qui les lient aux entreprises publiques. D'apparence comptable, cette directive n'en soulève pas moins des difficultés qui ont pris l'allure d'une controverse entre la Commission, la France, l'Italie et le Royaume-Uni. Ces trois pays ont en effet formé des recours auprès de la Cour de Luxembourg pour obtenir l'annulation de ladite directive. Les motifs en sont juridiquement sérieux (incompétence, absence de base légale, violations du Traité), même si le Rapporteur de la Commission juridique du Parlement européen en présente une réfutation très argumentée.

A ce stade de la procédure, le Rapporteur n'estime pas souhaitable que la Délégation prenne parti sur le fond de la directive. Il juge cependant opportun d'analyser les objectifs et la portée de la directive (première partie) et de rappeler les arguments contradictoires avancés par les parties à l'occasion du litige (deuxième partie).

(1) Date d'entrée en application : le 31 décembre 1981.

NATURE ET PORTÉE DE LA DIRECTIVE

I. — ENTREPRISES PUBLIQUES ET DROIT COMMUNAUTAIRE (1)

A. — Problématique.

Les Communautés européennes, dans la mesure où leur objectif est d'harmoniser les politiques économiques des Etats membres en vue de la création d'un Marché commun, ont nécessairement été conduites à considérer le cas des entreprises publiques qui, par leur situation paradoxale, sont de nature à troubler les règles de la libre concurrence. D'une part, en effet, l'intervention de l'Etat peut avoir pour résultat de soustraire les entreprises publiques, notamment celles qui bénéficient d'un monopole légal, aux règles édictées par les traités des Communautés, et, d'autre part, les entreprises publiques peuvent constituer des instruments commodes pour permettre à l'Etat qui les contrôle d'éviter ou d'atténuer la portée des règles communautaires.

C'est pourquoi les traités des Communautés contiennent un certain nombre de dispositions relatives aux entreprises publiques, notamment l'article 37 du Traité de Rome qui fait obligation aux Etats membres d'aménager progressivement leurs monopoles nationaux présentant un caractère commercial en vue d'assurer l'exclusion de toute discrimination entre les Etats membres, et l'article 90 de ce même Traité en vertu duquel « les Etats membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édictent ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent Traité ».

Sans porter atteinte au libre arbitre des Etats quant à l'étendue de leur secteur public, ces dispositions, en régissant les conditions de fonctionnement des marchés dont dépendent les entreprises publiques, ont contribué à rapprocher d'une part les entreprises publiques des différents Etats membres et, d'autre part, les entreprises publiques et les entreprises privées de la Communauté en favorisant un mouvement d'intégration.

B. — L'aménagement des monopoles en France.

L'article 37 du Traité de Rome est ainsi rédigé :

Art. 37. — 1. Les Etats membres aménagent progressivement les monopoles nationaux présentant un caractère commercial, de telle façon qu'à l'expiration de la période de transition soit assurée, dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés, l'exclusion de toute discrimination entre les ressortissants des Etats membres.

Les dispositions du présent article s'appliquent à tout organisme par lequel un Etat membre, de jure ou de facto, contrôle, dirige ou influence sensiblement, directement ou indirectement, les importations ou les exportations entre les Etats membres. Ces dispositions s'appliquent également aux monopoles d'Etat délégués.

(1) Voir François Chevallier. Les entreprises publiques en France. N.E.D. Documentation française 1979.

2. Les Etats membres s'abstiennent de toute mesure nouvelle contraire aux principes énoncés au paragraphe 1 ou qui restreint la portée des articles relatifs à l'élimination des droits de douane et des restrictions quantitatives entre les Etats membres.

3. Le rythme des mesures envisagées au paragraphe 1 doit être adapté à l'élimination, prévue aux articles 30 à 34 inclus, des restrictions quantitatives pour les mêmes produits.

Au cas où un produit n'est assujéti que dans un seul ou dans plusieurs Etats membres à un monopole national présentant un caractère commercial, la Commission peut autoriser les autres Etats membres à appliquer des mesures de sauvegarde dont elle détermine les conditions et modalités, aussi longtemps que l'adaptation prévue au paragraphe 1 n'a pas été réalisée.

4. Dans le cas d'un monopole à caractère commercial comportant une réglementation destinée à faciliter l'écoulement ou la valorisation de produits agricoles, il convient d'assurer, dans l'application des règles du présent article, des garanties équivalentes pour l'emploi et le niveau de vie des producteurs intéressés, compte tenu du rythme des adaptations possibles et des spécialisations nécessaires.

5. D'autre part, les obligations des Etats membres ne valent que pour autant qu'elles sont compatibles avec les accords internationaux existants.

6. La Commission fait, dès la première étape, des recommandations au sujet des modalités et du rythme selon lesquels l'adaptation prévue au présent article doit être réalisée.

Conformément au Traité de Rome, la France a aménagé certains « monopoles nationaux présentant un caractère commercial ».

1. Le service des alcools.

Par un décret de 1977 le Gouvernement français a supprimé la taxe compensatrice qui s'appliquait aux boissons spiritueuses en provenance des pays du Marché commun et protégeait les produits similaires de fabrication nationale. Ce décret a en outre aménagé les procédures de livraison au service des alcools. Il convient de préciser que ces mesures ont été prises après que la Commission de Bruxelles ait entamé une procédure d'infraction à l'encontre de la France.

2. Le monopole des tabacs.

Il a également été aménagé pour tenir compte des exigences du droit communautaire : notamment par la loi du 24 mai 1976 et la loi de finances pour 1979 sur l'importation et la commercialisation en gros des produits manufacturés de tabac. Le S.E.I.T.A. n'est plus l'intermédiaire obligé pour l'importation et la distribution sur le marché français. Cet aménagement semble encore incomplet. Il résulte également d'une action enclenchée par la Commission contre la France.

3. L'importation des produits pétroliers.

Par un avis du 29 juin 1979, le Gouvernement français a modifié le régime d'approvisionnement de la France en pétrole, dont les principes avaient été fixés par la loi de 1928, et qui instituait un système de quotas et d'autorisations spéciales. Dorénavant les opérateurs étrangers pourront se faire attribuer plus facilement des autorisations d'importation. Cette modification résulte d'une demande de la Commission, mais n'a pas donné lieu à une procédure.

Au total, l'application de l'article 37 du Traité de Rome s'est traduite par des modifications très importantes de l'ordre juridique français et partant par des modifications dans le domaine économique. Ce mouvement n'est pas achevé. Il conviendra peut-être que la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes étudie plus en détail ce dossier.

C. -- Les entreprises publiques en France.

1. Le poids des entreprises publiques ; rappels élémentaires.

Il est très important (20 % de l'investissement des entreprises, 15 % des effectifs employés dans l'industrie et les transports).

Il repose sur un petit nombre de secteurs (transports, communications, énergie, distribution du crédit, aéronautique, automobile...) (1).

2. Les relations financières Etat-entreprises publiques.

a) Elles sont d'ordres très divers :

● *subventions de fonctionnement* :

— soit subventions d'exploitation destinées à financer une charge bien déterminée (ex. : compensation des servitudes imposées à la S.N.C.F.) ;

— soit subventions d'équilibre versées en vue de couvrir le montant global d'un déficit (S.N.E.C.M.A. par exemple) ;

● *subventions d'équipement* : elles ont pour objet de permettre le financement d'un investissement imposé le plus souvent par des nécessités d'intérêt général ;

● *dotations en capital* : elles traduisent un effort de l'Etat afin de contribuer à l'amélioration de la situation financière de l'entreprise ou de financer un important effort d'expansion. Ce sont le plus souvent des crédits, mais qui donnent lieu à rémunération de la part de leur bénéficiaire ;

● octroi de prêts à des *taux privilégiés* par toute une série d'établissements financiers ou d'organes de l'Etat ;

● garantie de ces prêts par l'Etat ;

● non-perception de bénéfices ou de dividendes ;

● politique des marchés publics ;

● aides à l'exportation.

b) Elles sont au total d'une grande importance financière et économique, sans qu'il soit cependant possible d'en mesurer avec précision le coût, sans parler de leur rentabilité.

3. Entreprises publiques et droit communautaire.

Le statut juridique d'une entreprise est donc susceptible d'exercer, directement ou indirectement, une influence sur la concurrence, les entreprises publiques semblant être favorisées en ce domaine. Cette situation est compliquée par l'existence dans la C.E.E. d'entreprises ayant une activité commune, voire concurrentielle, et dont les statuts, par pays, peuvent s'avérer fort différents. La logique de la concurrence implique que la diversité des statuts, garantie par le Traité de Rome, ne s'oppose pas à la régularité de la concurrence. La logique de l'entreprise publique exige qu'elle soit dotée de prérogatives spécifiques pour exercer des tâches déterminées par le législateur. Ces deux logiques peuvent donc se révéler conflictuelles.

Le rapport du Président Bonnefous sur les entreprises publiques (2) évoque certaines de ces zones conflictuelles.

(1) Pour une analyse détaillée, voir le rapport d'information de M. Edouard Bonnefous - Sénat n° 241, 1976.

(2) Sénat n° 421, P.V. Séance du 8 juillet 1976.

a) *Conditions d'octroi des subventions d'équilibre* (p. 55).

« Les conditions d'octroi des subventions d'équilibre peuvent être critiquées. En effet, le recours à une telle subvention, théoriquement exceptionnel, demeure en réalité assez fréquent ; car une éventuelle insuffisance de rigueur à l'occasion du calcul et du versement d'une subvention d'exploitation conduit à accorder à l'entreprise une subvention d'équilibre pure et simple. Au surplus, le recours à une subvention d'équilibre a en outre pour effet d'altérer les conditions de concurrence sur le marché.

« Certaines entreprises ont, par ailleurs, souvent bénéficié de véritables subventions d'équilibre déguisées en subventions d'exploitation. A plusieurs reprises la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques a ainsi regretté que les subventions d'exploitation accordées à Air France pour le service des lignes internationales avaient été déterminées après publication des comptes de la compagnie. En outre, il y a plusieurs années, le déficit de la Société nationale d'étude et de construction de moteurs d'aviation était pris en charge par l'Etat malgré l'absence de toute disposition dans les statuts de la société prévoyant une subvention d'équilibre. »

b) *Rémunération des dotations en capital* (p. 57).

« Enfin, les dotations en capital doivent être correctement rémunérées par les entreprises bénéficiaires. Cette rémunération devait, aux termes des décrets du 14 mars 1956, comporter le versement d'un intérêt et d'un dividende. En fait, seul l'intérêt a été le plus souvent perçu (tel a été le cas des dotations initiales d'Electricité de France et de Gaz de France). Aussi bien la rémunération des dotations en capital a-t-elle une valeur assez symbolique. Pour 1976, le montant des intérêts de ces dotations doit atteindre seulement 823 millions de francs (contre 705,6 millions de francs en 1975) répartis entre quatre entreprises :

Charbonnages de France	26 millions de francs
Electricité de France	635 millions de francs
Gaz de France	135 millions de francs
Aéroport de Paris	27 millions de francs
Total	823 millions de francs

« Est-il normal que pour douze entreprises publiques ayant principalement bénéficié des dotations en capital pour 1975, le budget pour 1976 ne prévoit une rémunération en intérêts de ces apports de l'Etat que pour quatre d'entre elles ? »

c) *Conclusion.*

Les concours dont ont pu bénéficier les entreprises publiques de certains pays ont suscité les critiques d'entreprises concurrentes et éveillé l'attention des autorités communautaires. Aussi la Commission a-t-elle adopté, en application de ses pouvoirs normatifs propres, une directive visant à instaurer la « transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques ». *Son objet n'est pas de supprimer la spécificité des entreprises publiques ; il est simplement d'établir un système comptable satisfaisant, au seul usage de la Commission.*

II. — ANALYSE DE LA DIRECTIVE COMMUNAUTAIRE (1)

A. — La toile de fond.

Cette directive est prise en application de l'article 90, paragraphe 3, du Traité de la C.E.E., aux termes duquel « la Commission veille à l'application des dispositions du

(1) Cette analyse s'inspirera pour une large part du remarquable article, à paraître, du Pr Jean Virole, rapporteur général au Centre européen de l'entreprise publique, « la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques ».

présent article et adresse, en tant que de besoin, les directives et décisions appropriées aux Etats membres ». L'article 90 a pour objet d'interdire aux Etats membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles il accorde des droits spéciaux ou exclusifs, d'édicter ou de maintenir toute mesure contraire au droit de la concurrence.

Cet article prévoit cependant que des entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, ou présentant le caractère d'un monopole fiscal, ne soient soumises aux règles de la concurrence que dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement du droit, ou en fait, de la mission particulière qui leur est impartie. Mais cette réserve fait à son tour l'objet d'une restriction : le développement des échanges ne doit pas être affecté par cette réserve dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.

Le traité de la C.E.E. est d'ordre général par rapport aux traités instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (C.E.C.A.) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (C.E.E.A.).

Cependant, ces traités C.E.C.A. et C.E.E.A. instituent des régimes dérogatoires pour les activités des entreprises en matière de charbon, d'acier et de l'approvisionnement et du commerce des matières nucléaires. Aussi, la directive examinée ici, si elle s'applique à toutes les entreprises publiques, ne saurait cependant concerner les relations financières relatives à ces activités.

B. — L'économie du texte.

La directive organise la transparence des relations financières Etat-entreprises publiques pour permettre aux services de la Commission d'exercer leur contrôle. Celui-ci fait l'objet de l'article 5 de la directive. Il s'exerce en quatre étapes :

1. Les Etats membres organisent cette transparence, en ventilant les affectations de ressources suivant les six rubriques visées à l'article 3 *au minimum*.

Art. 3. — Les relations financières entre les pouvoirs publics et les entreprises publiques dont la transparence est à assurer conformément à l'article premier, sont notamment :

- a) la compensation des pertes d'exploitation ;
- b) les apports en capital ou en dotation ;
- c) les apports à fonds perdus ou les prêts à des conditions privilégiées ;
- d) l'octroi d'avantages financiers sous forme de la non-perception de bénéfices ou du non-recouvrement de créances ;
- e) la renonciation à une rémunération normale des ressources publiques engagées ;
- f) la compensation de charges imposées par les pouvoirs publics.

2. Les services de la Commission peuvent pendant cinq ans, à compter de la fin de l'exercice annuel au cours duquel les ressources publiques ont été mises à la disposition des entreprises publiques concernées, demander communication de ces renseignements à chaque Etat.

3. La Commission peut adresser « en tant que de besoin les directives ou décisions appropriées aux Etats membres » (art. 90, paragraphe 3, du Traité de Rome).

4. La Commission peut publier les renseignements généraux ou lettres ne comportant pas d'indication individuelle sur les entreprises publiques ayant fait l'objet des demandes de renseignements susvisées (art. 6, 2^e alinéa). La Commission a même la possibilité de divulguer les « données », — c'est-à-dire donc des renseignements chiffrés — dont elle a eu connaissance à partir des renseignements que les Etats lui ont fournis à sa demande, mais dans la mesure toutefois où ces renseignements par nature ne sont pas couverts par le secret professionnel (art. 6, 1^{er} alinéa).

C. — La portée juridique de la directive.

1. Une novation : une définition communautaire de l'entreprise publique ...

La directive innove en donnant une définition de l'entreprise publique. Celle-ci serait « toute entreprise sur laquelle les Pouvoirs publics peuvent exercer, directement ou indirectement, une influence dominante, du fait de la propriété, de la participation financière ou des règles qui la régissent ».

Toujours selon la directive, cette influence dominante est présumée lorsque les pouvoirs publics, directement ou indirectement à l'égard de l'entreprise :

— détiennent la majorité du capital souscrit de l'entreprise

ou

— disposent de la majorité des voix attachées aux parts émises par l'entreprise

ou

— peuvent désigner plus de la moitié des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance de l'entreprise.

Cette définition présente les particularités suivantes : d'une part, elle reconnaît que l'entreprise publique est une entreprise, et non pas une administration.

Ensuite, il n'est pas nécessaire que cette entreprise bénéficie de la personnalité juridique. Rien dans cette définition ne permet d'exclure les entreprises qui n'ont qu'une simple autonomie financière et une capacité juridique permettant de les distinguer des services industriels ou commerciaux de l'administration en régie.

2. ... assortie d'un certain nombre d'exceptions...

Cependant, la directive comporte un certain nombre d'exclusions. Les premières sont d'ordre sectoriel. Elles ont trait au secteur des transports, parce qu'il existe une réglementation propre, par exemple pour les transports ferroviaires, ou parce qu'une telle réglementation est en cours d'élaboration (transports aériens), ou encore parce qu'elles seront prises ultérieurement.

Sont également exclus l'eau et l'énergie, y compris pour ce qui concerne l'énergie nucléaire, la production de l'uranium, son enrichissement et le retraitement des combustibles irradiés, ainsi que l'élaboration des matériaux plutonigènes, les postes et télécommunications, en raison, soit de l'existence de textes spécifiques (par exemple Traité C.E.E.A.) ou du caractère généralement non concurrentiel de ces activités, ou de leur caractère de service public, etc.

Il s'agit, dans toutes ces hypothèses, d'exclusions sectorielles provisoires, ainsi que l'indique expressément le onzième considérant de l'exposé des motifs de la directive.

A ces exclusions sectorielles s'ajoutent des exclusions qualitatives : la directive déclare ne pas concerner les entreprises publiques de prestations de services qui ne sont pas susceptibles d'affecter sensiblement les échanges entre Etats membres.

Il faut relever à cet égard que la notion de service au sens communautaire ne recouvre pas toujours la notion de service en usage dans les diverses législations nationales. Ainsi en France, l'électricité est une marchandise, tandis qu'elle constitue un service au Royaume-Uni.

Enfin, la directive prévoit des exclusions quantitatives. Sont exclues les entreprises publiques dont le chiffre d'affaires hors taxes n'a pas atteint un total de 40 millions d'unités de compte européennes pendant les deux exercices annuels précédant celui de la mise à disposition ou de l'utilisation des ressources provenant des fonds publics.

3. ... susceptible d'être modifiée.

Il faut en effet remarquer que le législateur communautaire a pris soin d'assortir cette définition de l'entreprise publique de la précision : « au sens de ladite directive... ». C'est donc dire que cette définition est purement contingente et ne saurait préfigurer l'édiction ultérieure d'une définition différente, soit spécifique, soit générale de l'entreprise publique, au sens communautaire.

D. — La portée économique.

1. La nécessité d'un système harmonisé de saisie des données financières.

On a dit plus haut que la directive avait pour objet d'assurer la transparence de ces relations financières. Il s'agit de faire ressortir, d'une part, les mises à disposition de ressources publiques effectuées, soit directement par les pouvoirs publics aux entreprises publiques, soit indirectement par l'intermédiaire d'entreprises publiques ou d'institutions financières, et d'autre part, l'utilisation effective de ces ressources publiques.

Pour ce faire, les Etats membres doivent prendre des mesures nécessaires pour faire apparaître, notamment :

- la compensation des pertes d'exploitation ;
- la compensation des charges imposées par les pouvoirs publics.

Ces rubriques financières doivent être comparées, d'une part, à celles qui doivent apparaître dans les comptes des sociétés de capitaux que la Commission tend à organiser dans ses propositions de directive, ou dans ses directives relatives aux entreprises privées (cf. notamment la cinquième directive).

Une telle comparaison nécessite une étude approfondie, plus d'ordre comptable que juridique.

En tout cas, à première vue, il apparaît que le libellé des rubriques financières relatives aux entreprises publiques est beaucoup plus précis que celui que l'on peut rencontrer dans le cadre des sociétés privées, et il faut s'interroger sur le point de savoir si les entreprises publiques à cet égard ne font pas l'objet d'une certaine discrimination.

Ces rubriques financières, d'autre part, doivent être confrontées avec les diverses rubriques comptables en vigueur dans les divers droits nationaux : rubriques de comptabilité publique ou privée, plans généraux comptables, rubriques comptables des sociétés, etc.

A supposer que la directive ne fasse pas l'objet d'une annulation, il importerait qu'une correspondance étroite s'établisse entre les diverses rubriques communautaires et nationales, de telle manière que la transparence des comptes des entreprises publiques soit comprise de façon identique dans les divers Etats membres.

2. La négociation de la vocation des entreprises publiques.

On comprend que l'adoption de cette directive ne satisfasse pas les Etats membres qui font de l'existence et de l'emploi de leurs entreprises publiques un des outils essentiels de leur politique économique, sous ses multiples facettes industrielles, financières, sociales, d'aménagement du territoire, etc., non pas qu'il s'ensuive un manquement général aux règles de la concurrence, mais parce que la finalité d'intérêt général extérieure aux fins propres des entreprises publiques, fait en sorte que la réserve prévue à l'article 90-2 précité trouve une application constante. Il serait vain, pensent ces Etats, de prendre à cet égard une directive inapplicable en raison même des dispositions du traité. C'est essentiellement pour cette raison que les gouvernements britannique, italien et français ont

introduit devant la Cour de justice des Communautés, le 16 septembre 1980, trois recours en annulation contre cette directive. Les sommaires de ces recours, qui n'ont pas de caractère suspensif, ont été publiés au *Journal officiel* des Communautés le 20 octobre 1980 (n° C 273/5).

III. — LA CONTROVERSE JURIDIQUE

Il n'appartient pas à la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes de se prononcer officiellement sur un texte faisant l'objet d'un recours devant la Cour de justice des Communautés européennes. Cependant, comme elle l'avait fait dans ses conclusions sur l'harmonisation des accises sur le vin, la bière et les alcools (1), la Délégation a pour compétence d'informer le Sénat de l'état de la procédure, notamment en résumant les griefs invoqués par les parties.

A. — Le recours en annulation formé par le Gouvernement français.

Recours introduit le 16 septembre 1980 contre la Commission des Communautés européennes par le Gouvernement de la République française.

(Affaire 188-80.)

La Cour de justice des Communautés européennes a été saisie le 16 septembre 1980 d'un recours dirigé contre la Commission des Communautés européennes et formé par le Gouvernement de la République française, représenté par MM. G. Guillaume, comme agent, et P. Moreau Defarges, comme agent suppléant, élisant domicile au siège de l'ambassade de France, 2, rue Bertholet, à Luxembourg.

La partie requérante conclut à ce qu'il plaise à la Cour : déclarer nulle et non avenue la directive 80/723/C.E.E. de la Commission, du 25 juin 1980, relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques.

Moyens et principaux arguments invoqués.

Incompétence de la Commission :

— Exercice d'une compétence réservée au Conseil : la compétence générale pour réglementer l'application des articles 92 et 93 du Traité C.E.E. appartient au Conseil en vertu de l'article 94. Or, c'est également une compétence générale pour réglementer les conditions d'application des articles 92 et 93 que la Commission a entendu exercer en prenant, sur le fondement de l'article 90 paragraphe 3, la directive contestée. Mais les directives prévues à cette dernière disposition relèvent d'un pouvoir de police, qui ne saurait avoir la même portée que les actes réglementaires que le Conseil peut prendre sur la base de l'article 94.

— Absence de base légale : la directive en cause ajoute, sans base légale, des dispositions à celles des articles 92 et 93 pour l'application desquels elle a été prise. La liste des relations financières que la directive entend soumettre à la surveillance et à l'examen éventuel de la Commission excède les limites de la notion d'aide au sens du Traité. Les obligations d'informations que la directive entend imposer aux Etats membres vont au-delà de ce qui est prévu à l'article 93.

(1) 24 janvier 1980. Rapporteur M. Joseph Raybaud - No 10/80.

— Violation de l'article 90 du Traité C.E.E. : la directive en cause donne de l'entreprise publique une définition qui n'a aucune relation, même lointaine, avec le texte de l'article 90. Aux idées de mission, de service d'intérêt général sont substituées les notions de propriété et de pouvoir.

— Discrimination des entreprises publiques par rapport aux entreprises privées : la directive impose aux entreprises publiques des sujétions nouvelles, que ne connaissent pas les entreprises privées, et instaure ainsi une discrimination au détriment des premières. Elle met en cause le fonctionnement même de ces entreprises et ne peut que placer leurs opérations essentielles dans une situation de dangereuse précarité — situation qui n'est pas supportable pour toute entreprise, publique ou privée.

— Méconnaissance des limites du champ d'application du Traité C.E.E. : la directive sera la source d'empiètements dans le domaine d'application du Traité C.E.C.A. La formulation de la directive laisse entendre que le secteur nucléaire pourrait relever de la compétence du Traité C.E.E.

B. — L'opinion du Rapporteur de la Commission juridique du Parlement européen (1).

1. La Commission est compétente au titre de l'article 90, paragraphe 3 du Traité.

L'article 155 du Traité impose à la Commission l'obligation générale de « veiller à l'application des dispositions du présent Traité... ». Par conséquent, il est manifeste que l'article 90, paragraphe 3, a été conçu pour charger la Commission d'une obligation supplémentaire, venant s'ajouter à l'obligation générale de surveillance qui lui est faite à l'article 155, et lui fournir les moyens nécessaires à l'exécution de cette obligation.

L'article 94 du Traité confère au Conseil le pouvoir de prendre, sur proposition de la Commission, tous règlements utiles en vue de l'application des articles 92 et 93. L'argument selon lequel, malgré l'absence de toute mention expresse à cet effet dans les articles 92 et 94, le Conseil est, en conséquence, habilité à titre exclusif à prendre des mesures de nature à permettre l'application des articles 92 à 94 est fallacieux. Si les dispositions des articles 92 à 94 s'appliquent d'une façon générale à toutes les aides publiques incompatibles avec le Marché commun, qu'elle soient accordées aux entreprises publiques ou aux entreprises privées, les paragraphes 1 et 3 de l'article 90 créent, l'un et l'autre, l'obligation distincte et spécifique pour la Commission de veiller à l'application des articles 92 à 94 seulement en ce qui concerne les entreprises publiques et confèrent à cet effet à la Commission des pouvoirs spécifiques lui permettant de rappeler à l'ordre les Etats membres. Toute autre conception irait à l'encontre de la règle d'interprétation juridique habituellement acceptée qu'exprime la maxime « generalia specialibus non derogant ».

En fait, étant donné qu'aucun des Etats membres requérants ne conteste que l'article 90, paragraphe 3, confère à la Commission le droit et le devoir de prendre des mesures spécifiques en vue d'assurer le respect des articles 92 à 94 pour ce qui concerne les « entreprises publiques », l'on conçoit difficilement les raisons pour lesquelles l'article 94 conférerait, en conséquence, au seul Conseil le droit d'adopter des mesures destinées à aider la Commission dans l'exécution de cette tâche.

2. La Commission n'a pas mésusé des droits à elle conférés par l'article 90, paragraphe 3.

Premièrement, l'article 90, paragraphe 3, autorise expressément la Commission à adresser des directives et des décisions aux « Etats membres », et ce au pluriel. Ce droit découle logiquement du fait que la Commission est investie d'un certain pouvoir

de prendre des dispositions de nature générale s'appliquant à plus d'un Etat membre. En ce sens, l'argument du Royaume-Uni, selon lequel le libellé de l'article 90, paragraphe 3, « vaut dans le cas où la Commission prend une mesure spécifique à l'égard d'un Etat membre particulier », est manifestement erroné, s'il faut entendre par là que la Commission ne peut pas prendre de mesures à l'égard de plus d'un Etat membre, notamment à l'égard de tous les Etats membres.

Deuxièmement, le paragraphe 3 de l'article 90 s'applique tout autant au paragraphe 2 qu'au paragraphe 1 du même article. Etant donné que l'une des missions qui sont confiées à la Commission consiste à déterminer si le régime d'exception accordé en vertu de l'article 90, paragraphe 2, à certaines entreprises n'affecte pas le développement des échanges dans une mesure contraire aux intérêts de la Communauté, mission qui comprend la définition d'une politique économique générale, rien ne semble s'opposer à ce que la Commission promulgue des règles de nature générale, en vue de la mise en œuvre de cette politique. A cet égard, dans l'affaire 127/73, B.R.T. contre Sabam (1974 - Recueil de la Cour de justice, p. 313, citation p. 328), A.-G. Mayras a estimé que, conformément à la décision prise antérieurement par la Cour dans l'affaire 10/71, Ministère public luxembourgeois contre Muller (1971 - Recueil de la Cour de justice, p. 723), il était loisible à la Commission de prendre, en vertu de l'article 90, paragraphe 3, des mesures « destinées à expliquer les éléments constitutifs de l'article 90, paragraphe 2 ». L'on conçoit difficilement à quelles mesures l'avocat général a pu songer, sinon à des mesures d'une « nature générale ».

Troisièmement, il convient de faire observer que la directive destinée à assurer plus de transparence n'est pas de nature réglementaire, étant donné qu'elle n'a pas pour objectif de modifier, ou d'élargir, le champ d'application des règles de concurrence telles qu'elles sont définies aux articles 85 à 94, mais contient simplement des dispositions destinées à assurer que ces règles sont appliquées par les Etats membres dans leurs relations financières avec les entreprises publiques.

Enfin, la question de savoir si l'article 90, paragraphe 3, confère à la Commission le droit d'adopter des mesures générales de nature préventive a été examinée au cours de la réunion de la Fédération internationale pour le droit européen qui s'est tenue en 1978 à Copenhague. Les positions des rapporteurs nationaux ont été résumées par le Pr Arved Deringer, rapporteur général, dans les termes suivants :

« On s'accorde largement à considérer que la Commission est compétente pour adresser des directives, même de caractère « préventif », définissant les actes ou situations futurs qui pourraient contrevenir à l'article 90, ou faisant obligation aux Etats membres ou aux entreprises concernés de se conformer à certaines règles, par exemple en matière de comptabilité, afin d'éviter les infractions. Franchement, nous ne voyons pas pourquoi il ne pourrait pas en aller ainsi, étant donné que tous les Etats membres suivent très couramment une politique de cette nature en matière de droit administratif. »

3. Discrimination entre les entreprises publiques et privées.

La France et l'Italie font valoir que la directive est discriminatoire en ceci qu'elle « soumet les entreprises publiques à des contraintes nouvelles que ne connaissent pas les entreprises privées » et, par là même, met en cause le fonctionnement même de ces entreprises, en plaçant « des activités qui leur sont essentielles dans une situation dangereusement précaire ».

La logique de cette argumentation, si logique il y a, conduirait à juger discriminatoire l'article 90, paragraphe 1, dans la mesure où lui aussi s'applique uniquement aux entreprises publiques et autres entreprises auxquelles les Etats membres accordent des droits spéciaux ou exclusifs. En réalité, d'après la jurisprudence de la Cour de justice, le principe qui interdit la discrimination veut que :

« Les situations comparables ne soit pas traitées de manière différente, à moins qu'une différenciation ne soit objectivement justifiée — affaire 117/76 Ruckdeschel contre Commission (1977 Recueil de la Cour de justice, p. 1769, attendu n° 7) . »

Les entreprises publiques, de même que toutes les entreprises auxquelles les Etats membres accordent des droits spéciaux ou exclusifs, se trouvent dans une situation différente de celle des entreprises privées en vertu de leur statut même et en raison du fait que, comme nous l'avons souligné précédemment, elles jouissent par là même d'une position « privilégiée » par rapport à ces autres entreprises.

C'est cette différence de situation qui est reconnue par les premier et troisième paragraphes de l'article 90, et qui en réalité constitue la raison d'être de ces paragraphes. Ainsi, il apparaît que le reproche de discrimination formulé sur ce point est irrecevable, puisque reposant sur une interprétation erronée.

Conclusion.

La directive adoptée par la Commission a donc une portée certaine, même si sa forme définitive s'écarte des objectifs initiaux encore plus ambitieux. Le contentieux juridique qu'elle a suscité est révélateur à cet égard. Il met en évidence certaines imprécisions rédactionnelles du Traité de Rome qui pourraient être levées, peut-être par la voie de déclarations interprétatives s'imposant à la Cour de justice des Communautés européennes.

Il réveille la querelle des compétences respectives de la Commission et du Conseil par une interprétation restrictive des compétences de la première. Par corollaire, il serait susceptible de relancer l'accusation formulée à l'encontre du « couple » Commission-Cour de justice de se substituer à la décision politique qui doit émaner du Conseil des ministres, si la Cour refusait d'annuler la directive (exemples récents : arrêt viande bovine, arrêt taxation des boissons alcoolisées). Certains commentateurs ont pu cependant s'interroger sur le caractère souhaitable de l'absence du Conseil dans des domaines aussi importants que la définition et le contrôle *a posteriori* du financement des entreprises publiques.

On peut en outre légitimement s'étonner du fait que la Commission pourrait disposer d'éléments d'information dont ne disposeraient pas nécessairement le Parlement français ainsi que la Cour des comptes. En effet, les obligations de nature comptable sont à la charge des Etats membres et non des entreprises publiques elles-mêmes.

Au plan économique, l'adoption de la directive suscite plus d'incertitudes qu'elle n'engendre de satisfactions. Notons en effet certains points positifs :

— La sixième rubrique visée à l'article 3 de la directive est relative à la compensation de charges imposées par les pouvoirs publics.

En effet, cette dernière disposition est à rapprocher du 11^e considérant de l'exposé des motifs de la directive et selon lequel « les Etats membres peuvent poursuivre, par leurs entreprises publiques, des finalités autres que commerciales ».

Cette mention ne peut que satisfaire les entreprises publiques qui sont le plus souvent l'objet de telles obligations de la part des Etats membres dont elles dépendent.

Il est à cet égard satisfaisant de lire que ce n'est que dans certains cas que les entreprises reçoivent une compensation des charges qu'elles assument de ce fait. Cette constatation suggère une compensation globale, complète. C'est en effet la première fois qu'un document émanant des services de la Commission prend position sur ce point. Cette mention est d'ailleurs à rapprocher de la mission spécifique visée à l'article 90, paragraphe 2 du Traité et forme avec elle un ensemble cohérent.

Cette prise en considération de la nécessité de compenser ces charges anormales, surtout lorsqu'elles émanent des services communautaires, doit donc être appréciée à sa juste valeur.

— La distinction entre les rôles de l'Etat comme pouvoir public et comme propriétaire.

Une autre disposition de la directive est aussi de nature à conforter la position de l'entreprise publique. Elle résulte de la distinction faite entre le rôle de l'Etat, pouvoir public, et celui de l'Etat en tant que propriétaire (sixième considérant de l'exposé des motifs). L'entreprise publique en effet n'est pas une simple entreprise à propriété publique, mais elle est aussi une entreprise à l'égard de laquelle l'Etat a des pouvoirs particuliers.

Deux conséquences s'en déduisent. D'une part, l'Etat comme propriétaire public doit remplir son rôle par des apports en capital et en donations qui, de ce fait, ne constituent pas des aides. D'autre part, l'Etat, en tant que puissance publique, est en droit d'imposer des obligations particulières à ces entreprises, mais dans ce cas, comme on vient de le dire, il doit compenser ces charges.

Pour ces différentes raisons, et dans la seule mesure où cette directive n'est qu'une directive de procédure, les entreprises publiques, en tant que telles, et non pas en tant qu'instruments de l'Etat, ne sauraient adopter un jugement sans nuance à l'égard de cette directive. Bien sûr, dans l'hypothèse où cette directive ne constitue pas un texte de procédure, mais préjuge du caractère et de la nature des aides dont l'Etat peut disposer, elle peut porter atteinte à la politique industrielle des Etats membres, mais en ce cas, c'est aux Etats et non pas aux entreprises publiques. Cela se comprend d'autant plus que ce sont les Etats membres et non les entreprises publiques qui sont destinataires des directives (cf. art. 189, alinéa 3, du Traité de la C.E.E. - art. 8 de la directive).

Au-delà, ou à côté, de ces aspects positifs, la directive semble faire naître quelques incertitudes pour l'autonomie des entreprises publiques :

— par des exigences difficiles à satisfaire matériellement : que signifie « l'utilisation effective de ces ressources publiques » prévue par l'article premier c) ?

— par des imprécisions : les « autres collectivités territoriales » visées à l'article 2 concerneraient les régions italiennes, mais non les régions françaises. En outre, les relations financières à rendre « transparentes » ne sont pas énumérées d'une manière exhaustive (« notamment ») ce qui laisse subsister une zone d'incertitudes ;

— par le contrôle que la Commission est susceptible d'exercer indirectement sur la conduite de la politique économique des Etats membres (art. 5, paragraphe 2 : « ainsi que les éléments d'appréciation éventuellement nécessaires et notamment les objectifs poursuivis ») ;

— par un risque de discrimination au détriment des entreprises publiques françaises ; d'une part parce que le contrôle des autorités communautaires pourrait être beaucoup plus strict sur le financement des entreprises publiques que celui des entreprises privées, d'autre part parce que celles-ci sont plus nombreuses en France que chez nos partenaires.

IV. — CONCLUSIONS ADOPTEES LE 1^{er} AVRIL 1981

1. La Délégation prend acte de la directive n° 80/723/C.E.E. adoptée par la Commission des Communautés européennes le 25 juin 1980, relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques.

2. Elle prend acte des recours formés par la France, l'Italie et le Royaume-Uni, dirigés contre la Commission des Communautés européennes, visant à obtenir l'annulation de la directive du 25 juin 1980.

3. La Délégation estime que la reconnaissance des objectifs et des attributions spécifiques des entreprises publiques doit s'accompagner d'une nécessaire clarté des relations financières par elles nouées avec les Etats membres, dans un souci d'édification d'un véritable marché commun, conformément aux objectifs des traités.

4. La Délégation rappelle l'importance qu'elle attache à ce que la Commission puisse jouer un rôle plus actif dans la poursuite de la construction européenne.

5. Considérant le caractère non suspensif desdits recours et considérant les conséquences de tous ordres emportées par l'adoption de cette directive, la Délégation souligne les difficultés juridiques et économiques que ladite directive lui semble soulever.

6. Elle estime cependant inopportun de se prononcer sur le fond de la directive, en présentant des conclusions détaillées, tant que la Cour de justice des Communautés européennes n'a pas dit le droit.

CHAPITRE V

CONCLUSIONS RELATIVES AUX TRANSPORTS

A. — LA CONTRIBUTION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES AU DÉVELOPPEMENT DES SERVICES DU TRANSPORT AÉRIEN

Rapporteur : M. Amédée BOUQUEREL, sénateur.

- I. — Données sommaires relatives à la situation des transports aériens dans la C.E.E.
- II. — Les mutations intervenues dans le contexte international et communautaire.
- III. — Le mémorandum de la Commission.
- IV. — L'avis de l'Assemblée des Communautés européennes.
- V. — Les conclusions de la Délégation adoptées le 11 décembre 1980.

1. — DONNÉES SOMMAIRES RELATIVES A LA SITUATION DES TRANSPORTS AÉRIENS DANS LA C.E.E.

Les transports aériens dans la C.E.E. présentent cinq caractéristiques majeures :

- leur part dans l'ensemble des transports est faible ;
- l'accès au marché y est étroitement réglementé et la fixation des tarifs est le résultat d'une concertation ;
- la participation des Etats membres dans le capital des compagnies régulières est variable mais généralement importante ;
- les tarifs sont relativement élevés mais ils résultent de contraintes spécifiques ;
- la rentabilité des compagnies pose un problème.

1. Part dans l'ensemble des transports.

Les transports aériens représentent en Europe environ 20 % des transports publics contre 80 % aux Etats-Unis.

2. Réglementation de l'accès au marché et fixation concertée des tarifs.

En application des principes posés au plan mondial par la Convention de Chicago (1944) (1) il n'existe pas d'espace aérien unique européen, mais neuf espaces aériens

(1) Le principe de base est celui de la *souveraineté complète et exclusive* exercée par chaque Etat sur l'espace aérien situé au-dessus de son territoire.

qui sont placés sous la souveraineté de chacun de ces neuf Etats. En conséquence, chaque Etat décide de l'octroi du droit d'effectuer des transports, soit à destination ou en provenance de son territoire, soit en transit.

La plupart des gouvernements des pays membres contrôlent formellement les services réguliers entre leurs pays et les autres pays membres de la Communauté.

Ceux-ci contrôlent en effet les droits d'atterrissage, l'organisation des services réguliers, la désignation des compagnies devant assurer ces services, les horaires, les capacités et les tarifs. Des accords bilatéraux organisent 27 sur 36 des liaisons entre Etats membres. Les tarifs sont établis suivant la procédure prévue dans les accords bilatéraux ou à défaut dans l'accord international sur les lignes régulières de 1967.

De ce fait, les compagnies intéressées se concertent pour établir les tarifs qui sont soumis à l'approbation des autorités aéronautiques des deux parties. L'approbation du gouvernement est nécessaire avant qu'un tarif puisse entrer en vigueur. Ainsi, dans la grande majorité des cas, la responsabilité des gouvernements dans la fixation des tarifs est totale.

Les Etats membres ont conclu des accords comparables avec les pays tiers.

3. Participation des Etats membres dans le capital des compagnies.

Alors qu'aux Etats-Unis les compagnies aériennes sont toutes privées, ce qui leur permet une liberté d'action quasi totale, en Europe les compagnies ont des statuts très différents allant de l'entreprise privée (British Caledonian et U.T.A.) à l'entreprise nationalisée (Air France), avec en règle générale une forte participation étatique.

La situation est actuellement la suivante :

— *Taux de participation des Etats membres dans le capital des principales compagnies régulières de la C.E.E. :*

Air France	98,80 %
Air Inter	49,90 %
Alitalia	99,00 %
British Airways	100,00 %
K.L.M.	78,00 %
Aer Lingus	100,00 %
Lufthansa	82,16 %
Luxair	25,57 %
Sabena	100,00 %
S.A.S.	50,00 %
British Caledonian	privée.
U.T.A.	privée.

Des aides financières sont accordées aux compagnies au titre des obligations de service public.

4. Niveau des tarifs.

Les tarifs intra-européens sont nettement plus élevés que ceux d'outre-Atlantique sur des distances comparables. Cette affirmation doit être à la fois nuancée et expliquée.

a) *Les structures tarifaires en Europe et aux Etats-Unis sont différentes.*

L'éventail des tarifs en Europe est beaucoup plus large qu'aux Etats-Unis et s'étend parfois au-dessous des tarifs comparables américains.

En Europe environ 25 % des passagers seulement payent le tarif normal. Ainsi sur la ligne Londres-Paris il existe une dizaine de tarifs promotionnels (tarif excursion, tarif de groupe, voyage à forfait allant de 95 à 36 % du tarif économique).

b) *Le niveau élevé des tarifs européens s'explique par des causes multiples : faible longueur des trajets, fréquentation souvent peu élevée des vols, nécessité consécutive d'utiliser de petits appareils, coûts élevés du contrôle aérien, ainsi que des taxes d'atterrissage et du personnel. Deux exemples sont significatifs à cet égard :*

— dans le trafic intra-communautaire moins de 10 % des vols sont effectués par des avions gros porteurs alors que cette proportion est de 90 % pour le trafic entre l'Europe et le reste du monde. En 1977, l'avion européen moyen comportait 120 sièges alors que sur le trafic de l'Atlantique nord il en comportait 288 ;

— la taxe d'atterrissage et de décollage perçue pour un DC 9 est respectivement la suivante en Europe et aux Etats-Unis :

Europe :

Londres	966 dollars ;
Stockholm	652 dollars ;
Francfort	507 dollars ;
Rome	226 dollars.

Etats-Unis :

Atlanta	283 dollars ;
Dallas	135 dollars ;
Los Angeles	51 dollars ;
Miami	21 dollars.

c) *La différence de coût qui peut être contrôlée par les compagnies est, par passager régulier, d'environ 20 % plus élevée en Europe qu'aux Etats-Unis.*

L'abaissement des tarifs européens passe donc par une productivité accrue et une amélioration des conditions et caractéristiques opérationnelles.

5. Rentabilité des compagnies.

La rentabilité de l'exploitation interne américaine est d'une manière générale 73 % plus élevée qu'en Europe. De manière générale le transport aérien régulier international traverse une crise profonde marquée par l'effondrement sans précédent de la situation financière de la plupart des entreprises ; cette crise est due à diverses causes : hausse des carburants, récession économique et aussi mesures de déréglementation et de libéralisation prises à l'initiative des autorités américaines.

II. — LES MUTATIONS INTERVENUES DANS LE CONTEXTE INTERNATIONAL ET COMMUNAUTAIRE

A. — La politique de « déréglementation » et ses conséquences.

La réglementation traditionnelle du transport aérien a conduit à un protectionnisme de fait, à l'abri duquel les compagnies aériennes ont pu développer leurs activités. Ces principes ont été remis en cause ces dernières années sous l'effet d'une double évolution ;

— les pays en voie de développement ont formulé des revendications grandissantes afin d'assurer la présence de leur pavillon sur les lignes aériennes mondiales ;

— les Etats-Unis ont adopté une politique de déréglementation visant à instaurer le principe des « cieux ouverts » et ont cherché à l'imposer au plan international.

Une loi adoptée en 1978, l'« Airline Deregulation Act » prévoit la liberté complète pour la fixation des tarifs et la désignation des compagnies sur les lignes intérieures américaines et la disparition en 1985 de l'administration chargée de contrôler le transport aérien. Cette législation a été complétée en février 1980 pour le transport aérien international, par l'adoption de l'« International Air Transport Competition Act ».

Les conséquences de cette politique ont été les suivantes :

— *au plan interne* : les compagnies américaines se sont livrées à une « guerre des tarifs » qui dans certains cas a compromis leur équilibre financier ;

— *au plan multilatéral* : le gouvernement américain a mené une offensive contre la coordination tarifaire réalisée au sein de l'I.A.T.A. Cette attitude a conduit cette organisation à se transformer assez profondément, dans le sens de l'assouplissement de son fonctionnement. Une certaine déréglementation a été autorisée et une légitimation des efforts des compagnies pour établir leurs tarifs à des niveaux bas a été entérinée ;

— *au plan bilatéral* les Etats-Unis ont conclu en 1978 avec la Belgique, les Pays-Bas et la R.F.A. des accords qui illustrent à des titres divers les trois concepts suivants :

- pluridésignation (le gouvernement américain encourage autant de compagnies que possible à rechercher des droits de trafic sur toutes les routes) ;
- règles du pays d'origine (les voyages qui commencent aux Etats-Unis suivent les règles américaines en matière de tarif et de condition de transports : ainsi un aller-retour entre New York et Amsterdam est moins cher au départ de New York qu'au départ d'Amsterdam) ;
- politique de ciel ouvert.

Ainsi les conditions de la concurrence internationale en particulier sur la principale des routes aériennes, l'Atlantique Nord, ont été déréglementées (tarifs promotionnels, « train du ciel » dont le promoteur a été la compagnie Laker).

L'Europe ne peut pas ignorer cette évolution de l'environnement économique d'autant plus que le contexte juridique s'est lui aussi modifié.

B. — L'arrêt de la Cour de justice des Communautés.

1. Les dispositions des traités.

Bien qu'étant par nature des prestations de services les transports font l'objet de dispositions particulières du Traité C.E.E. (deuxième partie du chapitre IV, art. 74 à 84). Cependant l'article 84, paragraphe 2, précise que la politique commune en matière de transport ne s'applique ni aux transports aériens ni aux transports maritimes.

« Le Conseil, statuant à l'unanimité pourra décider si, dans quelle mesure et par quelle procédure, des dispositions appropriées peuvent être prises pour la navigation aérienne et maritime. »

2. L'arrêt de la Cour.

L'arrêt du 4 avril 1974 comporte la conclusion suivante :

« Si en vertu de l'article 84, paragraphe 2, les transports maritimes et aériens sont, tant que le Conseil n'en a pas décidé autrement, soustraits aux règles du titre IV de la deuxième partie du Traité, relatives à la politique commune des transports, ils restent, au même titre que les autres modes de transports soumis aux règles générales du traité. »

Ainsi, même en l'absence de toute décision du Conseil, les transports aériens doivent respecter, selon la Cour, un ensemble de règles concernant la libre circulation des travailleurs, le droit d'établissement, la libre circulation des capitaux, la concurrence, les pratiques

de dumping, les aides accordées par les Etats, la fiscalité, le rapprochement des législations, les politiques commerciales et la politique sociale.

On imagine aisément les obstacles à franchir si l'on pense notamment au contrôle des compagnies nationales par les Etats membres ou au problème de l'obligation de service public.

3. Réactions à l'arrêt de la Cour.

Sir Freddie Laker, l'inventeur du « train du ciel » entre Londres et New York, qui envisageait « d'exporter » en Europe sa formule de vols à services réduits et à bas prix a demandé en juillet 1980 l'autorisation de desservir trente-cinq villes en Europe au départ de Londres et de relier entre elles ces escales continentales.

Le Bureau européen des unions de consommateurs (B.E.U.C.) plaide lui aussi en faveur d'une application totale et immédiate des règles de concurrence du Traité aux transports aériens. La Commission des Communautés pour sa part a adopté une attitude beaucoup plus prudente.

III. — LE MEMORANDUM DE LA COMMISSION

Dans un mémorandum en date du 6 juillet 1979, la Commission s'est efforcée de dégager des solutions au problème de l'application des règles générales du Traité en matière de transport aérien et plus particulièrement en ce qui concerne les règles de concurrence.

1. Les difficultés à surmonter.

Le mémorandum définit le cadre général d'une politique commune des transports aériens et spécifie en outre certaines mesures qui pourraient utilement être prises, à court et à moyen terme pour élargir la structure du marché dans le cadre des objectifs définis.

La Commission souligne d'entrée les difficultés qui devront être surmontées : « la structure du transport aérien est dominée par une très large influence des gouvernements au travers d'un vaste système d'accords bilatéraux portant sur les réseaux, les tarifs et la capacité ».

Dans son mémorandum, la Commission situe en outre le problème au plan international de la manière suivante : « vu la structure actuelle du secteur, et particulièrement du large degré d'interrelation entre le transport aérien communautaire et le système mondial » (convention de Chicago, etc.) la prudence des gouvernements et des industries pour prendre de nouvelles mesures sans réflexion préalable sur la nécessité et les avantages de l'opération est compréhensible. Une telle action ne sera donc réalisable qu'à condition de montrer les avantages qui pourraient s'ensuivre dans le cadre d'une action communautaire cohérente dans le domaine du transport aérien ».

2. Des objectifs opérationnels à atteindre de manière progressive.

La Commission définit quatre objectifs opérationnels :

— création d'un réseau de services efficaces qui ne seraient pas gênés par des barrières nationales et qui seraient accessibles sans discrimination aux différentes catégories d'usagers au prix le plus bas possible ;

réalisation de l'équilibre financier des compagnies, diminution de leur coût d'exploitation et augmentation de leur productivité ;

— sauvegarde des intérêts du personnel des compagnies, y compris l'élimination des obstacles au libre accès à l'emploi ;

— amélioration des conditions de vie de la collectivité et respect du plus large intérêt des économies et des sociétés.

La mise en place de la politique proposée devrait toutefois laisser aux compagnies des délais suffisants pour permettre les adaptations nécessaires sans provoquer d'à-coups.

3. Les mesures à mettre en œuvre pour une action à court et à moyen terme.

Compte tenu des objectifs définis, la Commission propose une série de mesures :

1. Action sur la structure du marché :

— application plus large des tarifs bon marché dans la Communauté, développement de nouveaux services réguliers, amélioration des possibilités d'opérer pour les services non réguliers.

2. Réduction des coûts opérationnels des compagnies :

— simplification des formalités (facilitation, harmonisation des normes techniques des avions).

3. Action dans le secteur social :

— conditions de travail du personnel navigant et du personnel au sol, reconnaissance mutuelle des qualifications du personnel.

4. Relations extérieures :

— établissement d'une procédure de consultation, relations plus étroites avec l'O.A.C.I. (Organisation pour l'aviation civile internationale) et la C.E.A.C. (Commission européenne de l'aviation civile).

4. Les suites données aux réflexions de la Commission.

Le Conseil qui avait déjà approuvé en juin 1978 une liste de priorités dans le domaine du transport aérien (1), a procédé à un échange de vues sur le mémorandum de la Commission. La France a plaidé en faveur d'une approche pragmatique et prudente du problème. En décembre 1979, le Conseil a invité la Commission à lui soumettre des propositions concernant les améliorations pouvant être apportées aux services aériens interrégionaux.

La Commission a donc adopté en octobre 1980 un projet de règlement du Conseil qui vise à instaurer des procédures plus simples pour l'autorisation de services aériens réguliers de passagers, de courrier et de marchandises entre Etats membres.

Les principales mesures envisagées dans le cadre du nouveau système d'autorisation applicable au service interrégional :

— permettraient aux compagnies aériennes d'obtenir plus aisément des droits de trafic sur les routes qui, d'après elles, peuvent être exploitées de manière rentable et ainsi d'établir des services venant s'ajouter aux services aériens traditionnels ;

(1) Dans cette liste de neuf priorités figuraient notamment :

- simplification des formalités, notamment pour le fret aérien ;
- mesures concernant les aides et dispositions relatives à la concurrence ;
- conditions de travail ;
- droit d'établissement ;
- améliorations pouvant être apportées aux services interrégionaux.

- constitueraient des critères objectifs à l'usage des pouvoirs publics qui délivrent les autorisations de création d'un service ;
- fixeraient des critères pour le niveau des tarifs ;
- établiraient une procédure d'autorisation rapide et une procédure d'arbitrage en cas de conflit ;
- donneraient aux consommateurs plus de moyens directs pour exprimer leurs points de vue sur le fonctionnement du système.

IV. — L'AVIS DE L'ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Suivant en cela l'approche pragmatique préconisée par le Comité économique et social, l'Assemblée des Communautés européennes dans deux résolutions adoptées le 17 octobre 1980 a opté en faveur d'une libéralisation prudente dans le secteur des transports aériens de la C.E.E. Elle s'est prononcée contre une évolution vers la déréglementation souhaitée par les conservateurs britanniques tout en souhaitant une concurrence accrue dans ce secteur.

Le premier rapport était présenté par M. R.G. Schwartzberg, au nom de la commission économique et monétaire, le second par M. Hoffmann (P.P.E., R.F.A.) au nom de la commission des transports.

La première des résolutions invite la Commission à œuvrer dans le sens d'une application des dispositions des traités relatives à la concurrence, assorties des clauses dérogatoires nécessaires. Une certaine libéralisation est souhaitée dans l'accès au marché des transports aériens de la C.E.E., de sorte que des compagnies déjà désignées ou nouvelles puissent offrir librement de nouveaux services ou des tarifs inférieurs. Une simplification et une transparence accrue de la situation tarifaire sont demandées et des mesures souhaitées afin de pallier les inégalités de concurrence dans lesquelles travaillent les compagnies indépendantes.

Dans la seconde résolution, l'Assemblée constate que la situation particulière du transport aérien s'oppose à l'application intégrale des règles de concurrence et rend peu probable une libéralisation totale dans un proche avenir. Elle met en garde contre les dangers d'une politique de déréglementation inspirée du modèle américain et plaide pour une approche par étapes. La Commission pourrait s'inspirer du schéma de travail suivant :

1. Mesures pouvant être prises pour supprimer les limitations à la concurrence, notamment en ce qui concerne :

- les aides nationales ;
- la stabilisation des taux de change ;
- la simplification des formalités.

2. Mesures susceptibles de promouvoir l'intégration et de favoriser le développement du transport aérien, telles que :

- l'harmonisation des normes techniques ;
- la compensation pour les passagers victimes de la sur-réservation ;
- la réglementation en ce qui concerne le trafic nolisé.

3. Mesures échelonnées au niveau européen, notamment :

- application intégrale des règles de concurrence ;
- libéralisation de l'accès au marché ;
- liberté d'établissement.

Par ailleurs l'opportunité de revoir le niveau de certains tarifs est soulignée.

En ce qui concerne les aspects sociaux, une concertation supplémentaire et la réalisation de la libre circulation du personnel sont souhaitées. La nécessité d'intensifier les programmes de construction d'avions européens est soulignée, ainsi que la possibilité d'aider l'industrie aéronautique par le canal des instruments financiers de la C.E.E.

V. — LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 11 DÉCEMBRE 1980

La Délégation a pris connaissance avec intérêt du mémorandum de la Commission concernant la contribution des Communautés européennes au développement des services du transport aérien.

• Politique américaine de déréglementation.

La Délégation,

— s'inquiète des conséquences au plan international de la politique américaine de « déréglementation » qui vise en fait à permettre aux compagnies américaines de prendre une place dominante au sein du transport aérien international et a introduit une désorganisation du marché des transports aériens ;

— elle craint cependant que le mouvement de déréglementation engagé depuis 1978 et qui n'a pas eu que des effets négatifs pour les usagers, ne soit largement irréversible en raison de l'attitude décidée des Etats-Unis et du soutien qui leur est apporté en particulier par certains pays d'Europe ;

— elle constate les aspects négatifs de la politique de déréglementation sur le marché américain (guerre des prix, dégradation de la situation financière de certaines entreprises, abandon de la desserte de nombreuses villes « secondaires ») et estime en conséquence que cette politique ne saurait en aucun cas servir de modèle pour l'organisation des transports aériens au sein de l'Europe communautaire et devrait, si possible, être contenue au plan international.

• Transports aériens dans la C.E.E.

La Délégation,

— prend acte de l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 4 avril 1974 déclarant applicables aux transports aériens les règles générales du Traité, en particulier les règles de concurrence ;

— elle rejette cependant de façon catégorique, comme l'Assemblée des Communautés, l'idée d'une libéralisation immédiate et totale des règles de concurrence au sein de la C.E.E. et opte pour une approche pragmatique et prudente en matière de tarifs comme en matière de droits de trafic ;

— elle tient à souligner le caractère positif pour les usagers des résultats obtenus par les compagnies aériennes européennes sur les réseaux domestique, intracommunautaire et même intercontinental ;

— elle considère que les tarifs applicables en Europe doivent être progressivement simplifiés et abaissés dans l'intérêt des consommateurs mais en tenant compte notamment des contraintes en matière de coûts salariaux et sociaux et de conditions d'exploitation propres aux compagnies européennes ;

— elle souhaite qu'une plus grande souplesse soit introduite par étapes dans l'accès au marché mais sans conduire à une concurrence sauvage entre compagnies ni remettre en cause l'existence des liaisons aériennes répondant à un impératif de service public ;

— elle espère qu'à l'avenir les accords bilatéraux conclus entre les Etats-Unis et les Etats de la C.E.E. feront l'objet d'une véritable concertation européenne ; de manière plus générale une coopération européenne plus étroite devrait s'établir pour les relations avec les pays tiers et les organisations internationales pour les questions d'intérêt commun.

B. — LE RENOUVELLEMENT DE LA CONVENTION DE 1960 INSTITUANT EUROCONTROL ET L'AVENIR DE CETTE ORGANISATION

(Résolutions de l'Assemblée des Communautés européennes
en date du 10 juillet et du 19 novembre 1980.)

Rapporteur : M. Philippe MACHEFER, sénateur.

- I. — La Convention de 1960 et son application.
- II. — Le renouvellement de la Convention.
- III. — Les réactions suscitées par la crise d'Eurocontrol.
- IV. — Les conclusions de la Délégation adoptées le 17 décembre 1980.

I. — LA CONVENTION DE 1960 ET SON APPLICATION

Le rapide développement des transports aériens au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale et l'apparition d'avions à réaction volant à grande vitesse et à haute altitude a fait apparaître, dès les années 50, la nécessité d'établir une coopération plus étroite en matière de navigation aérienne. La situation géographique spécifique de l'Europe occidentale rendait particulièrement souhaitable l'instauration d'un système coordonné de contrôle de la navigation aérienne dans cette partie du monde.

Dans cette perspective, les négociations engagées entre un certain nombre d'Etats d'Europe occidentale conduisirent à la conclusion de la « Convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne », instituant Eurocontrol, qui fut signée le 13 décembre 1960 par sept Etats européens : Benelux, France, R.F.A., Irlande et Royaume-Uni.

Entrée en vigueur le 1^{er} mars 1963 pour une durée de vingt ans, la Convention vient donc à échéance à la fin de février 1983.

Aux termes de l'article premier de la Convention, les parties contractantes convenaient de renforcer la coopération dans le domaine de la sécurité aérienne et notamment de l'organisation en commun des services de la circulation aérienne civile et militaire (opérationnelle) dans « l'espace aérien supérieur » c'est-à-dire situé au-dessus de 6.000 mètres. Pour l'espace aérien inférieur, il est loisible ou non aux parties contractantes, sur la base de l'article 2, de confier la gestion de la circulation aérienne à Eurocontrol.

La Convention prévoyait la création de deux organes : une Commission permanente et une Agence des services de la circulation aérienne. Composée des Ministres des Etats membres responsables de la navigation aérienne et de la défense, la Commission permanente est l'organe de décision.

L'organisation se voyait dotée, dans le domaine opérationnel, de trois centres de contrôle de la navigation aérienne :

- celui de Maastricht dans l'espace aérien supérieur des Pays-Bas, de la Belgique et de la partie nord de la R.F.A. ;
- celui de Karlsruhe pour l'espace aérien supérieur de la partie sud de la R.F.A. ;
- celui de Shannon pour l'espace aérien supérieur irlandais.

A ces réalisations communes s'ajoutent un centre d'études et d'expérimentation à Brétigny, un institut de formation à Luxembourg, un centre de collecte du produit des

redevances de route chargé, depuis 1972, par onze pays d'Europe occidentale, d'encaisser les redevances dues pour l'usage des espaces aériens supérieur et inférieur.

En dépit de ces réalisations, on doit cependant observer que l'objectif essentiel d'Eurocontrol, à savoir la gestion de la navigation aérienne de l'espace aérien supérieur des sept Etats membres, n'a pas été atteint.

En effet, dès 1963, la France a estimé que le contrôle de la circulation opérationnelle française ne pouvait, pour des raisons politiques, être exercé par un organisme international et qu'elle devait conserver le contrôle de l'ensemble de son espace aérien. De son côté, la Grande-Bretagne adoptait la même attitude de même que l'Irlande quelques années plus tard. Quant aux Pays-Bas, ils n'ont pas encore transféré le contrôle de la navigation aérienne et les tâches opérationnelles relatives à l'espace aérien néerlandais restent réservées au centre national de Schifol.

En définitive, seuls la R.F.A., la Belgique et le Luxembourg ont respecté strictement les dispositions de la Convention.

Dans ces conditions, une grande incertitude pesait sur l'avenir d'Eurocontrol au moment où s'engageaient les négociations relatives au renouvellement de la Convention de 1960. Face aux risques de démantèlement ou de réduction des activités d'Eurocontrol, les 1.200 agents de cet organisme confinés aux tâches non opérationnelles que leur attribuait la Convention n'ont pas manqué de faire part à maintes reprises de leurs vives inquiétudes quant à l'avenir de cette organisation.

II. — LE RENOUVELLEMENT DE LA CONVENTION

La Convention précitée venant à expiration en mars 1983, c'est sur le constat de ces divergences que les sept membres de l'organisation ont engagé une réflexion sur l'avenir d'Eurocontrol et le rôle qui peut lui être dévolu.

A. — Un protocole modificatif.

Chargés d'élaborer un « *protocole modificatif* », les suppléants des ministres des des Transports ont défini un mandat fondé sur les considérations suivantes :

1. L'idée maîtresse qui était à l'origine de la création d'Eurocontrol — d'une organisation supranationale chargée du contrôle intégré de l'ensemble de l'espace aérien — a été définitivement écartée en raison :

— du refus de certains membres de l'organisation (France et Grande-Bretagne) de confier à Eurocontrol le soin de contrôler l'ensemble de la circulation aérienne au-dessus de leur territoire ;

— des coûts croissants qui résultent du contrôle de la circulation aérienne de la Belgique, du Luxembourg et de la R.F.A. par le centre Eurocontrol de Maastricht.

2. Le nouvel organisme à mettre en place à partir de 1983 devrait être un organisme de concertation interétatique chargé notamment :

— d'établir des plans d'ensemble pour la régulation de la circulation aérienne en Europe ;

— de coordonner les horaires de trafic élaboré par les compagnies aériennes en Europe ;

— de régler les problèmes issus des discontinuités qui interviennent à l'improviste dans cette circulation en adoptant rapidement la demande à la capacité d'écoulement du trafic.

3. Enfin, le rôle actuel d'Eurocontrol comme service central de perception des redevances de routes aériennes, qui fonctionne à la satisfaction générale sur la base d'accords séparés et comprend quatre pays non membres d'Eurocontrol, serait maintenu voire étendu à d'autres pays.

Lors d'une réunion de la Commission permanente d'Eurocontrol tenue le 8 juillet 1980, les ministres des Transports des pays membres avaient décidé de reporter à leur session du 20 novembre la décision concernant l'avenir d'Eurocontrol après 1983. Leurs délibérations semblaient s'orienter vers l'adoption d'un « protocole modificatif » mettant en place les idées contenues dans les paragraphes 2 et 3 ci-dessus. Ils ont également décidé que l'Agence d'Eurocontrol entreprendrait une étude sur la dévolution au Centre de Maestricht de toutes ces fonctions de contrôle de l'espace aérien, supérieur et inférieur du Benelux et de la R.F.A.

B. — La session du 20 novembre 1980 de la Commission permanente.

Se rangeant aux conclusions élaborées par le Comité des suppléants, la Commission permanente d'Eurocontrol a élaboré un protocole modificatif qui, s'il était adopté risque d'apporter, à compter de mars 1983, de profondes modifications à l'actuelle Convention.

Elle a en effet décidé de retirer, dans trois ans, tout rôle opérationnel à Eurocontrol qui devra se cantonner dans les tâches techniques et administratives et serait ainsi transformé en une sorte de banque de données sans pouvoir.

Une Conférence des sept ministres des Affaires étrangères devrait se prononcer définitivement, vers le 15 février prochain, sur ce projet qui consacre en fait l'abandon de tout système européen intégré de contrôle de la circulation aérienne. Ce projet s'il est adopté devrait alors être soumis à la ratification des Parlements nationaux.

III. — LES REACTIONS SUSCITÉES PAR LA CRISE D'EUROCONTROL

La crise d'Eurocontrol et ses récents développements ont suscité de nombreuses réactions tant des institutions parlementaires européennes que des organisations internationales des transports aériens.

1. D'une part, les Parlements néerlandais et allemand se sont déclarés à différentes reprises favorables au renouvellement de la Convention Eurocontrol en 1983 et au renforcement du rôle opérationnel de cet organisme.

2. De son côté, l'Assemblée des Communautés européennes adoptait le 19 novembre dernier une résolution dans laquelle :

— elle rappelait son option en faveur d'un système européen intégré de gestion des mouvements du trafic aérien ainsi qu'en faveur d'un système intégré de contrôle du trafic aérien ;

— elle estimait nécessaire qu'Eurocontrol continue d'exercer après 1983 ses fonctions opérationnelles actuelles et que la gestion du trafic aérien lui soit confiée ;

— elle faisait appel aux gouvernements des Etats membres d'Eurocontrol pour qu'ils garantissent l'avenir de cette organisation.

3. Le 5 décembre, à l'occasion du vingt-cinquième anniversaire de la Commission européenne de l'aviation civile, Mme Simone Veil, président de l'Assemblée des Communautés européennes, regrettait les décisions prises pour réformer Eurocontrol. « Vingt ans après la création d'Eurocontrol, a-t-elle dit, force est de constater que la question du contrôle aérien présente des lacunes graves qui sont le résultat patent des divisions de l'Europe. Le développement de cette institution a buté sur les souverainetés des Etats qui, dans le ciel, s'exerce en particulier en fonction de préoccupations militaires. »

4. Au cours de sa récente assemblée générale, l'Association du transport aérien international (I.A.T.A.) a considéré « qu'il n'est possible de remédier aux sérieuses insuffisances reconnues du système européen de contrôle de la circulation aérienne que par une coordination accrue et minutieuse de la planification et de la mise en œuvre des installations et services » et qu'« Eurocontrol est le seul organisme existant qui soit capable d'assurer une telle coordination ».

Il ressort en définitive de ces avertissements que les organismes chargés de la navigation aérienne ont de plus en plus conscience que la circulation aérienne en Europe occidentale devient problématique, le cloisonnement de l'espace aérien en Etats et l'accroissement du trafic dans cette zone entraînant un coût et une fragilité accrues du système.

En tout état de cause, la croissance des difficultés de la navigation aérienne en Europe obligeront tôt ou tard à une réflexion renouvelée en la matière.

IV. — CONCLUSIONS ADOPTÉES LE 17 DÉCEMBRE 1960

Après examen des conditions de développement d'Eurocontrol et des projets de réforme de la Convention régissant cette organisation, la Délégation :

— souligne la nécessité de remédier aux difficultés et aux insuffisances des conditions de contrôle de la circulation aérienne dans « l'espace aérien européen » ;

— estime que la mise en place d'un système coordonné de gestion et de contrôle de la navigation aérienne au niveau européen est indispensable pour remédier à ces insuffisances ;

— remarque cependant que doivent être respectés à cet égard les impératifs de sécurité nationale ;

— regrette que l'inobservation par certains Etats des stipulations de la Convention de 1960 ratifiée par les Parlements n'ait pas permis à Eurocontrol d'assurer la gestion de la navigation aérienne dans l'espace aérien supérieur des sept Etats membres ;

— émet des réserves sur tout projet de réforme de la Convention précitée qui tendrait à ôter à Eurocontrol son rôle opérationnel dans l'organisation de services de la circulation aérienne et le contrôle de « l'espace aérien européen » ;

— appelle l'attention de la commission des Affaires étrangères et de la commission des Affaires économiques sur l'importance des négociations en cours à ce sujet et la gravité des orientations qui s'en dégagent.

CHAPITRE VI

CONCLUSIONS RELATIVES A L'ENVIRONNEMENT

A. — L'IMPLANTATION DE CENTRALES ÉLECTRIQUES DANS LES RÉGIONS FRONTALIÈRES

Rapporteur : M. Adrien GOUTEYRON, sénateur.

- I. — La politique énergétique de la C.E.E.
- II. — Les règles communautaires applicables aux implantations de centrales nucléaires.
- III. — La proposition de règlement émanant de la Commission des Communautés.
- IV. — La position de l'Assemblée des Communautés européennes.
- V. — Les conclusions de la Délégation adoptées le 4 décembre 1980.

I. — LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE DE LA C.E.E.

A. — Généralités :

la place du nucléaire dans l'approvisionnement énergétique de la C.E.E.

A la suite du premier choc pétrolier, le Conseil a adopté en 1974 et 1975 trois résolutions tendant à définir une stratégie communautaire fondée sur la réduction de la dépendance énergétique à 50 % au plus en 1985, grâce à une politique d'économies d'énergie et à un recours accru aux énergies de substitution et en particulier à l'énergie nucléaire.

Une résolution du 3 mars 1975 rappelle qu'il incombe aux Communautés et aux Etats membres de prendre en compte dans toute stratégie de politique énergétique les exigences de la protection de l'environnement en prévoyant des mesures concrètes.

Suite à la seconde crise pétrolière de 1979, les objectifs initiaux ont été réaffirmés et actualisés (1) et le Conseil a souligné que la réalisation de ces objectifs impliquait notamment un recours accru au nucléaire et au charbon qui devraient pouvoir assurer ensemble en 1980, entre 70 et 75 % de la production d'électricité. La nécessité du développement du recours à l'énergie nucléaire a été dernièrement rappelée lors du sommet occidental de Venise (22-23 juin 1980).

(1) Résolution en date du 13 mai 1980 concernant les objectifs de politique énergétique de la Communauté pour 1980 et la convergence des politiques des Etats membres.

**B. — La production d'énergie nucléaire :
objectifs ambitieux ; réalisations modestes.**

Ainsi que le rappelle M. Jean Cluzel dans le premier rapport semestriel d'information de la Délégation, la réalisation des objectifs fixés en matière nucléaire s'est avérée particulièrement difficile et décevante.

L'objectif fixé en décembre 1975 pour 1985 était la réalisation d'un parc nucléaire de 160 G.W.e (240 Mtep). On est loin du compte : les réalisations n'atteindront pas la moitié de cette capacité. A l'heure actuelle, trois pays européens (Danemark, Irlande et Luxembourg) ne disposent d'aucune centrale nucléaire — en service ou en construction — et seule la France et, dans une moindre mesure, l'Allemagne s'en sont tenus à la ligne d'action fixée en 1975. Compte tenu des délais de construction des centrales, il apparaît improbable d'atteindre en 1990 une production de 140 G.W.e. (210 Mtep), même si cet objectif est inférieur à celui primitivement envisagé en 1975. La production d'énergie nucléaire n'est en effet que de 28 Mtep actuellement : il faudrait donc commander au moins douze nouvelles centrales chaque année entre 1979 et 1990... Selon la Commission, la contribution du nucléaire à la couverture des besoins énergétiques ne dépasserait pas 15 % en 1990.

Toutefois, le Conseil a adopté, en février 1980, trois résolutions importantes (soutien communautaire au recours aux surgénérateurs ; promotion de la capacité communautaire en matière de retraitement ; plan d'action pour rechercher des solutions communautaires à long terme au problème de la gestion des déchets radioactifs), dont l'une au moins est de nature à atténuer l'opposition des mouvements d'opinion hostiles au nucléaire.

Ces textes ne régleront pas, pour autant, le problème délicat et très actuel de l'implantation de centrales nucléaires dans les régions frontalières.

**II. — LES RÈGLES COMMUNAUTAIRES
APPLICABLES AUX IMPLANTATIONS DE CENTRALES NUCLÉAIRES**

1° La portée des articles 37 et 41 du Traité Euratom.

Aucune disposition du Traité Euratom ne fait directement référence à l'implantation des centrales, domaine qui relève de la compétence des divers Etats membres. L'article 37 prévoit cependant une *procédure d'échange d'informations en matière d'effluents radioactifs* :

« Chaque Etat membre est tenu de fournir à la Commission les données générales de tout projet de rejet d'effluents radioactifs sous n'importe quelle forme, permettant de déterminer si la mise en œuvre de ce projet est susceptible d'entraîner une contamination radioactive des eaux, du sol ou de l'espace aérien d'un autre Etat membre.

« La Commission, après consultation du groupe d'experts visé à l'article 31, émet son avis dans un délai de six mois. »

Ces dispositions sont complétées par deux articles du même Traité relatifs :

— au respect des normes de base en matière de radiations (art. 30) ;

— à la communication à la Commission de tous éléments d'information concernant les *projets d'investissements* afin d'en apprécier la cohérence par rapport aux objectifs nucléaires de la Communauté (art. 41).

La procédure de l'article 37 est doublement limitée :

- elle concerne les centrales nucléaires et non les centrales thermiques ;
- elle n'intervient qu'après le choix du site et lors de la phase finale de la construction de la centrale (six mois environ avant l'exploitation de l'installation, c'est-à-dire avant que les effluents radioactifs aient pu exercer un effet négatif de contamination).

2° L'application des articles 37 et 41/C.E.E.A.

Pour la Commission, on ne peut pas dire que les Etats membres aient négligé ou n'aient pas respecté les obligations de l'article 37 ou les obligations de l'article 41 en ce qui concerne les investissements (1).

Malgré des retards liés à l'importance de son programme électronucléaire et rattrapés depuis lors, la France s'acquitte de ses obligations résultant du traité d'Euratom. Des dossiers concernant les futurs projets sont transmis à Bruxelles dans les délais prescrits, c'est-à-dire avant la mise en service.

Dans le cadre de cette procédure la Commission n'a relevé en France aucun cas de rejets susceptibles d'entraîner des effets significatifs du point de vue sanitaire pour la population d'autres Etats membres.

3° Les procédures bilatérales.

Pour les influences transfrontalières ne relevant pas de l'article 37, il n'existe aucune procédure de consultation obligatoire au niveau communautaire.

Des contacts bilatéraux ou multilatéraux sont néanmoins établis, sur une base non obligatoire.

La France, pour sa part, s'est toujours déclarée prête à développer des échanges bilatéraux en vue de répondre à l'attente des pays frontaliers à proximité desquels est projetée la construction d'installations nucléaires.

En particulier, la France :

- tient ses partenaires informés des projets d'implantation de centrales dès lors que ceux-ci ont fait l'objet d'une décision officielle ;
- transmet les documents généraux (réglementation française en matière de sûreté nucléaire) ou spécifiques à la centrale en cause (dossiers de la déclaration d'utilité publique et des autres procédures) mis à la disposition du public en France ;
- répond à toutes questions que les autorités de l'Etat concerné souhaitent voir éclaircir ;
- organise en tant que de besoin des réunions afin d'assurer l'information la plus adéquate de ses partenaires ;
- élabore tout texte, accord, convention et arrangement bilatéraux appropriés à la solution de questions particulières. On peut citer la convention franco-luxembourgeoise sur les eaux de la Moselle et la négociation d'accords sur les échanges d'informations en cas d'accident radiologique avec la R.F.A. et le Luxembourg.

Des problèmes se sont néanmoins posés, plus ou moins récemment, pour l'implantation de quatre centrales :

- celle de *Fessenheim* sur le Rhin, à la frontière franco-allemande ;
- celle de *Chooz* sur la Meuse, à 2 kilomètres de la frontière belge ;

(1) Déclaration de M. Davignon, membre de la Commission devant l'Assemblée des Communautés européennes le 18 novembre 1980.

- celle de *Cattenom* sur la Moselle, à 10 kilomètres de la frontière luxembourgeoise ;
- celle de *Gravelines* à 30 kilomètres de la frontière belge.

Le débat au sein de l'Assemblée des Communautés européennes du 18 novembre 1980, et en particulier les interventions de Mme Lizin (socialiste belge) et de M. Abens (socialiste luxembourgeois), donnent la mesure de l'acuité du problème ainsi posé (1).

III. — LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT PRÉSENTÉE PAR LA COMMISSION

Répondant à une demande présentée par l'Assemblée, dès janvier 1976, la Commission a présenté, en décembre 1976, une proposition de règlement ayant pour objectif l'instauration d'une procédure de consultation communautaire pour l'emplacement de toutes les centrales électriques susceptibles d'affecter le territoire d'un autre Etat membre.

Cette démarche prend en considération quatre facteurs :

- l'option communautaire en faveur du développement de l'énergie nucléaire ;
- la perspective d'un développement des centrales thermiques au charbon ;
- la pénurie des sites appropriés, compte tenu des besoins des installations en matière de refroidissement :

Pour les centrales nucléaires de la C.E.E., on compte 33 unités (soit 25 % du total) en exploitation, en construction ou prévues, localisées à 90 kilomètres et moins des frontières ; 15 sont localisées à 10 kilomètres et moins des frontières ;

- l'inadéquation des procédures existantes.

1° L'argumentation de la Commission.

Quel que soit le type de centrale électrique des nuisances existent ; elles sont plus graves s'agissant de centrales nucléaires. Les risques seront par ailleurs d'autant plus importants que le nombre de centrales doit augmenter (5 à 6 nouveaux sites de centrales devraient être choisis chaque année) et que la pénurie des sites appropriés dans des pays à forte densité démographique comme les pays de la C.E.E. conduit à l'implantation de centrales près des frontières.

Un autre facteur est susceptible d'expliquer ce phénomène : les installations nucléaires ont des besoins très élevés en matière de refroidissement ; elles sont, par conséquent, implantées à proximité des grands fleuves qui, fréquemment, délimitent les frontières entre Etats. Ce phénomène n'est d'ailleurs pas seulement intracommunautaire. Des phénomènes semblables se produisent également aux frontières extérieures de la Communauté (avec la Suisse, la Tchécoslovaquie, la R.D.A.).

Les nuisances liées aux implantations de centrales électriques près des frontières sont nombreuses :

- augmentation de la teneur en soufre de l'atmosphère d'un Etat voisin du fait des émissions d'anhydride sulfureux d'une centrale thermique classique ;
- perturbation du microclimat d'une région appartenant à un autre Etat du fait des rejets thermiques dans l'atmosphère :

(1) Déclaration de M. Abens : « ... Je n'accepte pas la politique du fait accompli. En effet, près de la frontière sud de mon pays, le Grand-Duché du Luxembourg, à Cattenom, la France construit un énorme complexe nucléaire, et cela sans qu'il y ait accord entre les deux pays.

« C'est inacceptable... et c'est même immoral. »

— perturbation du flux du courant en aval, du fait de l'installation de centrales hydrauliques sur des cours d'eau internationaux ;

— risque d'incompatibilité avec une installation de l'Etat voisin (aéroport, usine chimique, etc.).

— répercussion des rejets thermiques et des prélèvements d'eau sur des cours d'eau internationaux sur tous les Etats riverains en aval de la centrale ;

2° L'économie du texte.

a) *Un champ d'application très large.*

La procédure de consultation communautaire préalable concerne la construction de centrales électriques nouvelles ainsi que l'extension de centrales existantes susceptibles d'exercer sur le territoire d'un autre Etat membre des influences non couvertes par l'article 37 Euratom.

Sont cependant exclues de la procédure de consultation les centrales thermiques classiques d'une puissance électrique nette inférieure à 200 MW et les centrales hydrauliques d'une puissance électrique nette inférieure à 50 MW.

b) *Une procédure de consultation communautaire débouchant sur un avis de la Commission.*

— *Ouverture de la procédure :*

Chaque année la Commission établit une liste des nouveaux projets de centrales indiquant leur site, leur puissance et leur type et la transmet aux Etats membres dans le courant du mois de mars.

La procédure de consultation peut alors être entamée :

— soit par un Etat membre estimant qu'un projet de construction de centrale dans un autre Etat membre est susceptible d'exercer une influence sur son territoire ;

— soit par l'Etat membre sur le territoire duquel la centrale doit être construite ;

— soit à l'initiative de la Commission.

— *Déroulement de la procédure :*

L'Etat membre concerné doit fournir à la Commission les données nécessaires pour permettre à celle-ci d'évaluer les influences transfrontalières du projet de centrale. Ces données sont à communiquer à la Commission au plus tard au moment où les autorités nationales compétentes sont saisies de la demande de permis de construire.

La Commission, assistée d'un groupe d'experts des Etats membres, examine ces données et remet son avis, dans un délai de six mois, aux Etats membres concernés.

3° Les discussions au sein du Conseil.

Le Conseil a repoussé le projet de la Commission en octobre 1978, le jugeant prématuré. Il a cependant adopté une résolution soulignant l'importance du problème posé et estimant nécessaire un échange d'informations entre les Etats membres afin de faciliter la recherche de solutions aux problèmes posés (1). En vertu des articles 235 C.E.E. et 203 C.E.E.A., le Conseil ne peut prendre sa décision qu'en statuant à l'unanimité. La France a maintenu une opposition de principe à l'égard de ce texte. Son argumentation peut être résumée de la manière suivante :

— les mécanismes bilatéraux mis en place permettent de fournir à nos partenaires concernés une information très complète, ces mécanismes peuvent d'ailleurs être développés ;

(1) Résolution du Conseil du 20 novembre 1978 concernant l'échange mutuel d'informations au niveau communautaire en matière d'implantation de centrales électriques.

— il ne saurait être question d'accepter des procédures risquant d'aller à l'encontre des objectifs du programme énergétique français et de porter atteinte à la souveraineté nationale ;

— la mise en place de procédures communautaires de consultation ou d'information ne serait pas efficace puisqu'elle ferait intervenir des Etats tiers non concernés et aurait nécessairement pour effet de retarder encore davantage la réalisation des objectifs communautaires ;

— la Commission ne doit pas exercer un quelconque arbitrage dans les relations entre Etats voisins.

Le projet de compromis sur lequel les Etats membres discutent actuellement « aboutirait à recommander des conversations bilatérales dans lesquelles, à un moment donné, la Commission pourrait intervenir comme médiateur ou comme arbitre si les deux Etats ne parviennent pas à un accord » (1).

IV. — LA POSITION DE L'ASSEMBLEE DES COMMUNAUTES EUROPEENNES EN DATE DU 20 DECEMBRE 1980

La question de la portée de l'avis de la Commission a été au centre de la discussion qu'a eue l'Assemblée le 18 novembre 1980 sur la base d'un rapport de Mme von Alemann (libérale, R.F.A.), au nom de la commission de l'énergie et de la recherche.

Une majorité de représentants a préféré une procédure de consultation communautaire à des solutions bilatérales. Des représentants belges et luxembourgeois ont souligné les limites de rapports bilatéraux dans lesquels les petits Etats ont peu de moyen d'influencer les grands. Une procédure communautaire s'impose donc. En outre, les populations concernées doivent être consultées. M. Davignon a souligné les limites des dispositions actuelles qui prévoient la fourniture des renseignements à la Commission sur le rejet d'effluents radioactifs six mois avant l'entrée en service d'une centrale, c'est-à-dire en fait cinq à six ans après le début des travaux.

Suivant — et même allant au-delà de l'avis de sa commission de l'énergie — l'Assemblée a finalement adopté une attitude *maximaliste* qui s'articule autour des principes suivants :

- définition dans les plus brefs délais de normes communautaires de sécurité ;
- approbation de la proposition de la Commission, qui devrait être complétée par une réglementation obligatoire pour le cas où la procédure de consultation n'aboutit pas à un accord entre les Etats ; la Commission devrait jouer un rôle primordial dans ce contexte ;
- élaboration de dispositions obligatoires concernant une information transfrontalière complète relative aux incidents survenus aux centrales nucléaires implantées dans des régions frontalières ;
- fourniture d'informations précises dès le début des procédures et consultation de la population à toutes les phases de la procédure ;
- invitation adressée aux Etats membres lors de l'étude de projet d'implantation d'une centrale dans une région frontalière du ou des Etats membres voisins de procéder, par l'intermédiaire de leurs élus, aux consultations relatives à ce projet d'implantation, ainsi que, le cas échéant, aux études d'impact et aux enquêtes publiques concernant ce projet.

(1) Déclaration de M. Davignon, membre de la Commission, devant l'Assemblée des Communautés européennes le 18 novembre 1980.

**V. — LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION
ADOPTÉES LE 4 DÉCEMBRE 1980**

La Délégation.

1. souligne l'importance du développement de l'énergie nucléaire afin de diminuer la dépendance énergétique de la C.E.E. ;

2. constate que les centrales électriques et, en particulier nucléaires, doivent parfois être implantées dans des régions frontalières ;

3. estime que les procédures actuellement prévues par le Traité d'Euratom sont intéressantes, mais pas suffisamment protectrices ;

4. considère que les problèmes qui peuvent se poser doivent être résolus par la voie de négociations bilatérales réservant en dernier ressort l'autonomie des Etats dans le choix du site de leurs centrales, mais estime que ces procédures prendront encore plus de valeur si des normes d'implantation des centrales électriques sont définies au niveau communautaire ;

5. exprime, en conséquence, de très sérieuses réserves à l'égard de la proposition de la Commission prévoyant un recours obligatoire à un avis de la Commission, même si celui-ci n'est pas contraignant ;

6. rejette à fortiori l'idée d'un véritable arbitrage de la Commission en cas de désaccord entre deux ou plusieurs Etats voisins.

**B. — LA PROPOSITION DE DIRECTIVE SUR LES RISQUES D'ACCIDENTS
MAJEURS DE CERTAINES ACTIVITÉS INDUSTRIELLES**

Rapporteur : M. Adrien GOUTEYRON, sénateur.

I. — La proposition de directive de la Commission.

II. — Les discussions au sein du Conseil.

III. — L'impact de l'adoption éventuelle de la directive sur la législation française.

IV. — Les conclusions de la Délégation adoptées le 17 décembre 1980.

I. — LA PROPOSITION DE DIRECTIVE DE LA COMMISSION

1. L'origine du texte.

La proposition de directive à l'examen est communément appelée la « directive Seveso », du nom de la petite localité du Nord de l'Italie où s'est produit, le 10 juillet 1976, une fuite de dioxine provenant d'une usine de produits chimiques appartenant au groupe Hoffmann-Laroche.

b) *Base juridique.*

La proposition de directive est fondée notamment sur l'article 100 du Traité C.E.E.

Cet article dispose :

« Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, arrête des directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du Marché commun... »

En outre, l'article 235 du Traité C.E.E. est visé.

c) *Dispositif.*

La proposition de la Commission qui ne s'applique pas aux installations nucléaires contient deux types de dispositions :

— celles qui s'appliquent à toute activité industrielle mettant en jeu des substances dangereuses.

— celles qui s'appliquent aux activités industrielles mettant en jeu des substances particulièrement dangereuses.

• *Activité industrielle mettant ou pouvant mettre en jeu des substances dangereuses et pouvant avoir, en cas d'accident majeur, des conséquences graves pour l'homme et l'environnement.*

Le fabricant doit prendre toutes les mesures qui s'imposent pour prévenir ces accidents et pour en limiter les conséquences :

— il doit établir un rapport de sécurité afin d'évaluer les risques d'accidents majeurs et partant de réduire leur probabilité ;

— il doit former et informer toute personne travaillant sur le site et organiser périodiquement des exercices de sécurité.

En outre, les Etats membres doivent prévoir que les personnes susceptibles d'être affectées, à l'extérieur de l'établissement, soient informées de façon appropriée des risques en cause et des mesures de sécurité à prendre.

• *Activité industrielle mettant ou pouvant mettre en jeu des substances particulièrement dangereuses en certaines quantités.*

Doivent en outre être prévus :

— la communication aux autorités compétentes d'un rapport de sécurité plus détaillé (procédure de notification) ;

— des plans d'urgence à l'intérieur et à l'extérieur des établissements où un accident majeur pourrait survenir, afin de pouvoir faire face rapidement et de façon coordonnée à une telle situation.

Par ailleurs, dès qu'un accident majeur survient, le fabricant doit en informer immédiatement les autorités compétentes et leur communiquer les informations nécessaires pour évaluer l'impact de l'accident.

Au plan communautaire, la Commission est informée par les Etats membres :

— des activités industrielles soumises chaque année à l'obligation de notification ;

— des accidents majeurs survenus sur leur territoire.

Elle établit et tient à la disposition des Etats membres une banque de données sur les risques d'accidents majeurs et les accidents survenus sur le territoire des Etats membres.

La Commission organise périodiquement un échange d'informations dans le but d'améliorer la prévention.

Les conséquences de ce drame ont été rappelées par le Rapporteur à l'Assemblée des Communautés européennes, le mardi 17 juin 1980 : « Faune et flore sont détruites, 447 personnes sont atteintes d'affections pathologiques, de dermatoses précises, 5.000 personnes sont touchées dans une zone de plusieurs kilomètres carrés, 1.730 personnes sont évacuées. Aujourd'hui encore, Seveso et son environnement sont toujours zone interdite... »

Mais Seveso n'est pas un cas unique d'accident imputable à un risque majeur. On peut citer aussi :

- Flixborough (Grande-Bretagne) en 1974 ;
- Bock (Pays-Bas) en 1975 ;
- Manfredonia (Italie) en 1976.

Ce ne sont que quelques exemples parmi d'autres accidents ayant eu des conséquences dramatiques pour l'homme, à l'intérieur et à l'extérieur de l'établissement, et pour l'environnement.

Mais tous ces cas soulignent la nécessité de renforcer et de rendre plus spécifiques les contrôles que les industriels eux-mêmes, d'une part, et les pouvoirs publics, d'autre part, doivent exercer sur les activités industrielles potentiellement dangereuses.

La Commission a donc proposé un texte qui vise à réaliser une harmonisation minimale dans la double perspective :

— des programmes d'action en matière d'environnement de 1973 et 1977 et en matière de sécurité et de santé sur les lieux de travail (résolution de 1978) ;

— du développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté (art. 2 du Traité C.E.E.). De fait, les disparités actuelles, qui sont grandes dans le contenu et l'application des dispositions applicables aux risques d'accidents majeurs, peuvent entraîner des distorsions de concurrence et des incidences négatives sur le bon fonctionnement du Marché commun, notamment en agissant sur le prix de revient des produits.

2. L'économie du projet.

a) Généralités.

La proposition de directive, transmise au Conseil au mois de juillet 1979, a pour objet de prévenir les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles et à limiter leurs conséquences pour l'homme et l'environnement. Ce texte ne vise en aucune manière à faire obstacle au progrès technique ou au développement des activités industrielles ; il tend seulement à les rendre plus sûrs.

Il s'inscrit d'ailleurs dans le droit fil de divers actes juridiques que la Commission a proposés et le Conseil adoptés :

- la directive de 1967 sur les substances dangereuses ;
- les directives de 1975 et de 1978 sur les déchets dangereux.

Les objectifs fondamentaux de la proposition de directive sont au nombre de deux.

Le premier vise à *réduire* dès la phase de préparation des plans de l'entreprise, ainsi qu'au cours de son utilisation, la *probabilité d'accidents* en étudiant les causes possibles, en éliminant les points critiques, en empêchant que ne se produisent les événements qui pourraient les provoquer et en édictant des mesures de sécurité encore plus rigoureuses.

Le second veut *empêcher que les accidents ne se transforment en catastrophes* et donc en limiter au maximum les conséquences au moyen de dispositions de surveillance et de sécurité.

3. L'avis de l'Assemblée des Communautés européennes.

Sur le rapport de Mme Yvette Roudy (soc., Fr.), l'Assemblée a émis le 19 juin 1980 un avis favorable à la proposition considérée comme une étape limitée mais non négligeable vers une procédure d'autorisation harmonisée. Un renforcement des dispositions prévues a été souhaité notamment sur les points suivants :

— les installations nucléaires tout en étant exclues du champ d'application de la directive devraient être couvertes par ailleurs ;

— le fabricant devrait communiquer au comité d'hygiène et de sécurité de son entreprise les informations relatives aux substances dangereuses, aux installations et aux situations éventuelles d'accident majeur qu'il transmet aux autorités compétentes de l'Etat membre ;

— lorsqu'il existe un risque d'accident majeur pour les personnes et pour l'environnement dans un ou plusieurs autres Etats membres, l'Etat membre concerné devrait transmettre à ceux-ci toutes les informations utiles ;

— dans ce cas, les Etats membres concernés se consulteraient sur les mesures qui s'imposent pour prévenir les accidents majeurs et pour en limiter les conséquences pour l'homme et l'environnement.

La Commission, par la voix de M. Natali, vice-président, s'est déclarée favorable à l'introduction d'une disposition prévoyant une *information et une consultation des Etats voisins en cas de risques transfrontaliers*. De fait, elle a modifié sa proposition initiale le 24 novembre (1).

II. — LES DISCUSSIONS AU SEIN DU CONSEIL

Le Conseil s'est saisi, le 30 juin 1980, de la proposition de directive. Toutes les délégations ont marqué leur approbation de principe avec le texte proposé par la Commission. Une difficulté a néanmoins surgi lorsque les pays du Benelux ont posé le problème de l'information et de la consultation d'Etats voisins en cas d'accident transfrontalier.

La France en effet s'est opposée pour des raisons de principe à ce que la directive fasse une obligation d'informer et de consulter des Etats voisins. Cette position de principe ne signifie nullement que la France est hostile à de telles procédures ; mais notre pays tient à ce que ces relations demeurent absolument bilatérales et à ce que les contacts soient établis sur une base facultative. Il craint, en outre, que la formule proposée ne soit considérée comme un précédent pour l'implantation des centrales électriques dans les régions frontalières (2).

Un compromis proposé par la présidence italienne a suscité les mêmes réserves de la part de la France.

Au cours de la session du Conseil du 12 décembre, la France a maintenu son attitude de principe, mais elle a fait un pas en direction de ses partenaires : elle a marqué son accord avec l'inscription au procès-verbal de la réunion du Conseil, d'une déclaration faisant état de la volonté des Etats membres d'assurer une information des Etats voisins pour les risques transfrontaliers et de mettre en œuvre des procédures de consultation.

La Délégation belge a maintenu sa demande que ce texte figure dans la directive elle-même ; elle a donc refusé le compromis proposé par la présidence luxembourgeoise. Les Pays-Bas, pour leur part, ont déclaré ne pas être en mesure de se prononcer à ce stade. Le fait nouveau est que la France n'apparaît plus comme le seul Etat membre faisant obstacle à l'adoption d'une réglementation communautaire sur les normes de sécurité à respecter lors de la création de nouvelles industries, notamment chimiques.

(1) Modification à la proposition de directive - COM. (80) 747 final.

(2) Voir conclusions de la Délégation n° 29/80 sur l'implantation de centrales électriques dans les régions frontalières. Rapporteur : M. Adrien Gouteyron.

Le problème de l'information transfrontalière se posant pour de nombreuses propositions de directive concernant la protection de l'environnement, il a été convenu que cette question serait réglée sur un plan « horizontal » par un texte spécifique. En attendant, la « directive Seveso » demeure à l'état de projet.

III. — LA LEGISLATION FRANÇAISE

Le droit français est particulièrement protecteur en matière de risques d'accidents imputables à certaines activités industrielles. De ce fait, l'adoption de la proposition initiale ne devrait emporter aucune conséquence de nature législative.

La loi du 19 juillet 1976 a abrogé la loi du 19 décembre 1917 relative aux établissements classés dangereux, insalubres ou incommodes : elle maintient cependant les grandes lignes de la loi de 1917 auxquelles elle apporte plusieurs innovations.

— *Le champ d'application de la loi est étendu.*

Sont soumis aux dispositions de la loi les usines, ateliers, dépôts, chantiers, carrières et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients.

— *Les intérêts protégés sont larges.*

Sont protégés non seulement les intérêts du voisinage, de la santé, de la sécurité et de la salubrité publiques et de l'agriculture, mais ceux relevant de la protection de la nature et de l'environnement ainsi que de la conservation des sites et des monuments.

— *Deux régimes sont prévus : autorisation préalable et déclaration.*

La liste des installations assujetties à la loi fait l'objet d'une nomenclature. Sont soumises à autorisation préfectorale les installations qui présentent de graves dangers ou inconvénients pour les intérêts rappelés plus haut. Sont soumises à déclaration les installations qui ne présentant pas de tels dangers ou inconvénients doivent néanmoins respecter les prescriptions générales édictées par le préfet en vue d'assurer dans le département la protection desdits intérêts.

— *Le cadre des enquêtes préalables aux autorisations est élargi.*

La réforme de 1976 porte essentiellement sur le développement de l'information du public et l'organisation de l'enquête permettant une meilleure participation des élus concernés :

— l'autorisation est accordée par le préfet après enquête publique relative aux incidences éventuelles du projet ;

— les conseils municipaux concernés sont consultés ;

— lorsque les conséquences de l'installation dépassent le cadre départemental, les conseils généraux et régionaux pourront aussi être consultés.

Le dossier de l'enquête préalable à l'autorisation qui est à la disposition du public doit comprendre cartes et plans de l'installation et des environs, une étude d'impact, une étude des risques de sinistre et des moyens de secours, une notice sur la conformité de l'installation avec les règlements d'hygiène et de sécurité.

La publicité de l'enquête, comme celle de la décision finale, est assurée par voie d'affichage et publication dans les journaux locaux. Le contrôle des installations est exercé par un corps d'inspecteurs ayant droit de visite à tout moment.

Il faut mentionner, en outre, l'existence de l'importante loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature rendant obligatoires les études d'impact.

**IV. — LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION
ADOPTÉES LE 17 DÉCEMBRE 1980**

La Délégation a pris connaissance de la proposition de directive sur les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles.

Elle accueille avec intérêt la présentation de cette proposition qui vise à éviter le renouvellement des événements dramatiques constatés récemment.

Elle met l'accent sur la nécessité d'une politique efficace de prévention de ces accidents.

Elle souhaite que le Conseil adopte à bref délai la proposition initiale de la Commission, dont la transposition en droit interne français ne devrait pas comporter de modification de nature législative.

Elle considère qu'en cas de risque transfrontalier l'information, voire la consultation du ou des Etats voisins devrait intervenir, mais sur une base bilatérale ou multilatérale.

Elle estime que l'engagement des Etats membres de procéder à cette information et à cette consultation pour les problèmes transfrontaliers, pourrait prendre la forme d'une résolution du Conseil ou à défaut d'une inscription au procès-verbal d'une session du Conseil.

**C. — L'ÉVALUATION DES INCIDENCES SUR L'ENVIRONNEMENT
DE CERTAINS OUVRAGES PUBLICS ET PRIVÉS**

**(Proposition de directive de la Commission
au Conseil en date du 11 juin 1980.)**

Rapporteur : M. Adrien GOUTEYRON, sénateur.

- I. — Le régime des « études d'impact » dans les Etats membres de la C.E.E.
- II. — La proposition de directive concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement de certains ouvrages publics et privés.
- III. — Les conclusions de la Délégation adoptées le 24 février 1981.

**I. — LE RÉGIME DES « ETUDES D'IMPACT »
DANS LES ETATS MEMBRES DE LA C.E.E.**

I. Vue d'ensemble.

Afin d'évaluer correctement les incidences sur l'environnement des ouvrages publics ou privés, les Etats membres ont adopté, ou projettent d'adopter, des législations prévoyant des études d'impact préalables à l'exécution des projets.

On peut à cet égard considérer trois types d'Etats membres :

— ceux dans lesquels existe une obligation légale de procéder à de telles études : c'est le cas de la France, de l'Irlande et du Luxembourg ;

— ceux dans lesquels la réalisation des ouvrages est soumise aux mécanismes classiques de contrôle. Parmi ces pays, les Pays-Bas et la Belgique ont exprimé l'intention d'introduire une législation en matière d'impact ;

— la R.F.A. où, par décision du Cabinet fédéral, les autorités fédérales doivent effectuer un examen de compatibilité avec la protection de l'environnement des « mesures publiques » qu'elles adoptent. Les Länder de la Sarre et de Berlin ont adopté des dispositions administratives introduisant ces principes dans le territoire de leur ressort.

L'étude des différentes législations nationales dans « l'Europe des 21 » fait apparaître les traits suivants (1) :

- la situation actuelle est en pleine mutation ;
- la procédure d'étude d'impact est liée aux structures juridico-administratives existantes ;
- des pratiques d'études d'impact ont tendance à se généraliser en marge du droit ;
- l'étude d'impact en matière de planification intégrée reste rare ;
- l'étude d'impact ne remplace en aucun cas les lois de prévention des pollutions ;
- les organisations internationales (O.C.D.E., Conseil de l'Europe, C.E.E.) contribuent avec beaucoup d'énergie à la réflexion sur l'opportunité et le contenu des études d'impact.

2. Rappel de la législation française.

La loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature a posé la règle selon laquelle les études préalables à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages qui, par l'importance de leurs dimensions ou leurs incidences sur le milieu naturel, peuvent porter atteinte à ce dernier, doivent comporter une étude d'impact permettant d'en apprécier les conséquences (art. 2). Les modalités d'application ont été précisées par un décret en Conseil d'Etat, en date du 12 octobre 1977 (2).

Ce décret prévoit qu'un certain nombre d'aménagements, ouvrages et travaux sont obligatoirement soumis à l'étude d'impact. Pour certains travaux dont l'incidence sur l'environnement a été jugée moindre, une simple *notice*, sorte de substitut de l'étude d'impact, est exigée.

— *Travaux et aménagements concernés par les différentes procédures.*

Le régime juridique applicable est complexe et varie en fonction de l'importance des travaux et aménagements.

Sont ainsi dispensés d'étude d'impact ou de notice :

- tous les travaux d'entretien ou de grosses réparations ;
- certains travaux inférieurs à 6 millions de francs et ne figurant ni à l'annexe III ni à l'annexe IV du décret.

Sont soumis au régime de l'étude d'impact obligatoire :

- les travaux supérieurs à 6 millions de francs non dispensés dans les annexes I et II du décret ;
- les travaux inférieurs à 6 millions de francs et figurant seulement à l'annexe III du décret.

(1) Rapport de M. Waag sur l'impact sur l'environnement de grandes installations industrielles. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Doc. 4641 du 7 octobre 1980.

(2) J.O. du 13 octobre 1977, p. 4948 et suivantes.

Sont enfin assujettis au régime de la notice obligatoire :

- les travaux supérieurs à 6 millions de francs, dispensés de l'étude d'impact par les annexes I et II, mais figurant dans l'annexe IV du décret ;
- les travaux inférieurs à 6 millions de francs et figurant seulement à l'annexe IV du décret.

— *L'étude d'impact.*

Procédure : La réalisation de l'étude incombe au pétitionnaire ou au maître d'ouvrage. L'étude s'insère dans le processus administratif et d'études concernant le projet d'aménagement, y compris dans la procédure d'enquête publique. Lorsqu'une enquête publique n'est pas prévue, l'étude d'impact est néanmoins rendue publique dans certaines conditions. Le ministre chargé de l'Environnement peut se saisir des études d'impact. Il donne alors son avis au ministre dans les attributions duquel figure l'autorisation, l'approbation ou l'exécution de l'ouvrage ou de l'aménagement projeté.

Contenu : L'étude comporte quatre parties :

- analyse de l'état initial du site et de son environnement ;
- analyse des effets du projet sur l'environnement ;
- exposé des raisons pour lesquelles le projet présenté a été retenu ;
- énoncé des mesures envisagées pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement ainsi qu'estimation des dépenses correspondantes.

— *La notice d'impact.*

Procédure : La notice doit être élaborée par le pétitionnaire ou le maître de l'ouvrage. Elle est publiée dans le cadre de l'enquête publique lorsque celle-ci est exigée. Dans le cas contraire, la publicité n'a pas été prévue par le décret ; elle ne semble donc pas s'imposer.

Contenu : La notice doit indiquer « les incidences des travaux et projets d'aménagements sur l'environnement et les conditions dans lesquelles l'opération projetée satisfait aux préoccupations d'environnement ». Son contenu semble donc se limiter à l'analyse des effets du projet sur l'environnement et à l'exposé des raisons pour lesquelles le projet a été retenu.

3. Bilan sommaire de l'application de la législation française.

— *Aspect quantitatif.*

Environ 5.000 études d'impact sont effectuées chaque année et publiées. En 1978, sur 4.500 études mises à la disposition du public (ouvrages ayant donné lieu soit à une enquête publique, soit à une décision d'autorisation), le plus grand nombre a concerné :

• les installations classées (y compris stations d'épuration...)	1.850
• les travaux agricoles (défrichements, remembrements)	1.200
• les constructions (Z.A.C., lotissements, constructions soumises à permis de construire)	800
• les routes et autoroutes	200
• les mines et carrières	150

— *Aspect qualitatif.*

1. *La qualité des études* est variable ; elle résulte pour partie de la disparité des moyens des maîtres d'ouvrage. D'après un premier bilan portant sur quelque 600 études d'impact, la description de l'état initial est bien faite, mais certaines lacunes existent quand il s'agit d'examiner les effets du projet sur l'environnement et les mesures destinées à compenser les dommages susceptibles d'être occasionnés.

La qualité des études semble s'être améliorée en 1980. Celles-ci constituent un instrument apprécié par les maîtres d'ouvrage et apportent une aide intéressante à la prise de décision.

2. *L'importance des études d'impact a été soulignée par le fait qu'en application de la loi, les tribunaux ont effectivement prononcé des sursis à exécution pour défaut d'étude d'impact.*

3. *L'amélioration des études d'impact apparaît souhaitable sur deux points :*

- le contrôle de l'administration sur les études d'impact pourrait être renforcé ;
- la publicité des études d'impact, lorsqu'il n'y a pas enquête publique, n'est pas pleinement satisfaisante puisque l'étude d'impact n'est en principe rendue publique qu'après la décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution des ouvrages.

II. — LA PROPOSITION DE DIRECTIVE CONCERNANT L'ÉVALUATION DES INCIDENCES SUR L'ENVIRONNEMENT DE CERTAINS OUVRAGES PUBLICS OU PRIVÉS

1. Les raisons de l'action communautaire.

Dans sa proposition en date du 11 juin 1980, la Commission souligne que le texte répond à des préoccupations à la fois écologiques et économiques.

Sur le plan de l'environnement, la proposition représente une première application des principes d'une politique de prévention, tels qu'ils sont affirmés par le programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement de 1977. Il s'agit d'intégrer les critères d'environnement dès le début du processus de planification. La proposition s'inscrit aussi dans la perspective d'un développement équilibré des activités économiques et de conditions de vie équilibrées des populations dans la Communauté.

Sur le plan économique, l'évaluation d'impact préventive présente des avantages certains :

- le coût des actions préventives est inférieur aux coûts que l'on pourrait être amené à supporter *a posteriori* ;
- les coûts entraînés par les études d'évaluation sont d'un faible montant (de 0,25 % à 0,75 % du coût total des ouvrages selon une estimation de l'administration française). D'ailleurs, dans le système prévu par la proposition de directive, la coopération entre maîtres d'ouvrage et administrations publiques pour le rassemblement des informations concernant un ouvrage, est de nature à permettre une réduction du coût des opérations d'évaluation pour les investisseurs.

En outre, les études d'impact constituent un moyen de faire face aux oppositions qui se manifestent de plus en plus de la part de la population et ainsi de diminuer le nombre des recours en justice et de réduire le délai de réalisation des projets.

Enfin, le caractère disparate des législations des Etats membres entraîne des distorsions de concurrence avec des incidences négatives sur le bon fonctionnement du Marché commun. Il convient donc de procéder dans ce domaine au rapprochement des législations prévu à l'article 100 du Traité C.E.E. (1).

(1) Art. 100. — Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, arrête des directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du Marché commun.

L'Assemblée et le Comité économique et social sont consultés sur les directives dont l'exécution comporterait, dans un ou plusieurs Etats membres, une modification de dispositions législatives.

Par ailleurs, les consultations qui pourraient s'établir entre autorités d'Etats membres voisins à l'occasion d'une procédure d'évaluation, pourraient faciliter la solution de problèmes d'environnement dans les régions frontalières.

2. Le contenu de l'action communautaire.

La proposition de directive prévoit l'introduction des évaluations d'impact de manière progressive. Il s'agit de veiller en effet à ce que ces procédures nouvelles n'introduisent pas de surcharge excessive des administrations et des retards dans les procédures d'approbation des projets.

Sont écartés du champ d'application de la directive :

- les produits (concernés par la directive du 18 septembre 1979) ;
- les activités industrielles susceptibles de causer des accidents majeurs (proposition de directive du 19 juillet 1979) ;
- les plans d'aménagement du territoire, les programmes régionaux, etc.

a) *Ouvrages soumis à l'évaluation d'impact.*

Il s'agit d'ouvrages nouveaux susceptibles d'avoir un impact important sur l'environnement : installations industrielles, minières, énergétiques, commerciales, résidentielles, agricoles ou d'infrastructures.

Trois catégories d'ouvrages sont à distinguer :

• *Premier groupe* : ouvrages qui, en raison de leurs caractéristiques, seraient susceptibles de provoquer des impacts importants en toute circonstance (exemples : production d'énergie électrique nucléaire, raffineries de pétrole, entreprises sidérurgiques, fonderies, abattoirs, construction d'autoroutes et d'aéroports). Ils seraient obligatoirement soumis à une « évaluation complète ». Les Etats membres auraient la faculté de prévoir des exceptions pour certains de ces projets ; elle serait cependant limitée à des cas très particuliers et soumise à autorisation préalable de la Commission.

• *Deuxième groupe* : ouvrages dont les effets ne sont importants que dans certaines conditions : par exemple lorsque les ouvrages atteignent certaines dimensions ou comportent une certaine quantité d'émissions polluantes. Pour ces catégories, les autorités compétentes dans les Etats membres auront la tâche de déterminer les critères pour la sélection des ouvrages qui méritent d'être soumis à une évaluation d'impact « complète » ou « simplifiée ». A cet égard, la Commission ne juge pas nécessaire, à ce stade, d'élaborer à l'intention des Etats membres une liste de critères communs pour la sélection de ces ouvrages.

• *Troisième groupe* : Il y a d'autres ouvrages pour lesquels on peut dire a priori qu'ils ne sont pas susceptibles d'avoir des impacts importants sur l'environnement. En règle générale donc, ces ouvrages ne nécessiteraient pas une évaluation simplifiée ou une évaluation complète. Une évaluation d'impact pourrait être requise pour ces ouvrages seulement s'ils étaient localisés dans des sites ayant un environnement particulièrement sensible. La proposition de directive prévoit qu'il appartient alors aux autorités compétentes de déterminer dans quels cas ces ouvrages doivent faire l'objet d'une évaluation d'impact et si celle-ci doit avoir une forme complète ou simplifiée.

b) *Eléments d'une évaluation d'impact.*

L'évaluation complète comprend trois phases :

- préparation d'un dossier d'impact de la part du maître d'ouvrage ;
- consultation des autorités administratives et du public de la part de l'autorité compétente ;
- préparation d'un document d'évaluation de la part de cette dernière.

3. Les principaux problèmes posés au plan interne par l'adoption éventuelle de la proposition de directive.

Le caractère souple et parfois vague de la proposition de directive rend malaisée l'analyse des effets qu'aurait au plan interne l'adoption, en l'état, de la proposition de directive.

Il est toutefois possible de signaler un certain nombre de problèmes que pourrait poser le texte proposé par la Commission.

a) *Contenu des informations à fournir par le maître de l'ouvrage.*

Les informations demandées au maître de l'ouvrage dans le cadre de l'évaluation complète (art. 6 de la proposition de directive précisé par l'annexe III) apparaissent particulièrement importantes :

— description de l'ouvrage proposé et, le cas échéant, des possibilités de substitution raisonnablement envisageables en ce qui concerne le site et la conception de l'ouvrage ;

— dans certains cas, communication de données complémentaires techniques, socio-économiques ou écologiques (description des principales caractéristiques des procédés de fabrication ; estimation des effets temporaires et permanents de l'ouvrage sur l'emploi ; évaluation très détaillée des effets importants que l'ouvrage proposé est susceptible d'avoir sur l'environnement).

L'approche choisie par la Commission semble plus large que celle retenue par la réglementation française. Il n'est pas à exclure d'ailleurs que certaines de ces exigences puissent se traduire en termes de coût pour le maître de l'ouvrage.

b) *Règles applicables en matière d'ouvrage susceptible d'avoir des effets sur l'environnement d'un autre Etat membre.*

Le décret français ne prévoit aucune disposition concernant les incidences transfrontalières.

La proposition de directive (art. 7-2) dispose :

« Si l'on peut compter que l'ouvrage aura des incidences notables sur l'environnement d'un autre Etat membre, l'autorité compétente s'assure également que les informations recueillies... sont transmises pour avis à l'autorité compétente de cet Etat membre et elle fixe un délai approprié pour la notification de l'avis. »

Il convient de savoir que, de manière générale, la France n'est pas hostile à des échanges d'informations pour les problèmes transfrontaliers. A titre d'exemple, on peut citer l'accord signé récemment à Bonn entre la France et la R.F.A., accord qui vise à un échange d'informations rapide et étendu entre les autorités allemandes et françaises en cas d'incidents survenant dans les installations nucléaires frontalières ayant des incidences radiologiques ou lorsque de tels événements suscitent l'inquiétude de la population.

En revanche, la France n'est pas favorable à ce que ces procédures d'information trouvent leur source dans un accord communautaire.

c) *Information et consultation du public.*

L'article 8 de la proposition de directive pose le principe de l'information et de la consultation du public concerné au stade de la demande d'autorisation :

« L'autorité compétente rend publique la présentation d'une demande d'autorisation et elle met à la disposition du public la demande d'autorisation, ainsi que les informations recueillies aux termes de l'article 6, et elle organise une consultation appropriée du public concerné. En fonction de l'importance des incidences probables de l'ouvrage sur l'environnement et du nombre de personnes susceptibles d'être affectées l'autorité compé-

tente arrête les meilleurs moyens pour assurer l'information du public dans des délais appropriés et recueillir les avis du public. »

— *Information.*

En matière d'évaluation complète, la réglementation française est plus restrictive dans l'hypothèse où n'est pas prévue une enquête publique.

Il convient toutefois de préciser que, par circulaire du 12 octobre 1977, le Premier ministre a demandé d'organiser la publicité de l'étude d'impact des projets non soumis à enquête mais ayant une incidence importante pour l'environnement, et ce *avant que la décision d'exécution ou d'autorisation ne soit prise* (possibilité pour le public de consulter l'étude d'impact, réunion d'information, réunion de presse).

— *Consultation.*

En matière d'étude d'impact, la législation française ne prévoit pas de procédure formelle de consultation des élus ou du public en dehors du cas des enquêtes publiques.

d) Evaluation par l'autorité compétente des incidences notables sur l'environnement que l'ouvrage envisagé est susceptible d'avoir.

La proposition de directive prévoit que l'autorité compétente en matière d'autorisation des ouvrages doit effectuer sa propre évaluation des incidences notables sur l'environnement de l'ouvrage proposé. En outre un document contenant cette évaluation doit être publié et inséré dans la décision finale concernant l'ouvrage (art. 10).

En l'état actuel du droit français, l'établissement de l'étude d'impact incombe en principe au pétitionnaire ou au maître de l'ouvrage. Les textes ne prévoient aucune obligation formelle pour l'autorité compétente de procéder à sa propre évaluation et de la publier. Dans la pratique, l'autorité compétente peut demander au maître de l'ouvrage des études complémentaires ou la mise à l'étude de telle ou telle variante : un dialogue s'instaure ainsi entre le pétitionnaire et le décideur. Pour ce qui est de la réalisation par l'autorité compétente de contre-expertises, elle est théoriquement toujours possible mais elle serait coûteuse pour l'administration.

III. — LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 24 FÉVRIER 1981

La Délégation :

— rappelle que la législation française applicable aux études d'impact compte parmi les plus protectrices dans la C.E.E. ;

— elle se félicite que la Commission se préoccupe d'harmoniser au niveau communautaire les législations en matière d'évaluation des incidences de certains ouvrages publics et privés, dans un double souci de protection de l'environnement et d'égalité de la concurrence au sein du Marché commun ;

— elle estime cependant qu'il conviendrait que l'application de la directive n'entraîne pas des charges financières nouvelles et importantes pour les maîtres d'ouvrage français ;

— elle souhaite aussi que, tout en demeurant fidèle à la lettre et à l'esprit de l'article 189 du Traité C.E.E., la directive soit suffisamment précise dans sa formulation pour éviter une application trop inégale selon les Etats membres et, partant, le maintien de distorsions de concurrence entre entreprises ;

— elle souligne la novation que constituerait l'obligation générale d'informer et de consulter le public avant que ne soit prise la décision d'exécution ou d'autorisation d'un ouvrage ;

— elle prend acte des réserves générales du Gouvernement quant au fait que l'obligation de transmettre des informations à un ou des Etats voisins en cas d'incidences transfrontalières trouve sa source, non pas dans des accords bi- ou multilatéraux, mais dans un acte juridique communautaire.

CHAPITRE VII

CONCLUSION RELATIVE A LA POLITIQUE RÉGIONALE

LE RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT C.E.E. N° 724/75 PORTANT CRÉATION D'UN FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL (F.E.D.E.R.)

Rapporteur : M. Amédée BOUQUEREL, sénateur.

- I. — Missions et moyens du F.E.D.E.R.
- II. — Problèmes liés à l'octroi des concours du F.E.D.E.R.
- III. — Modification des quotas nationaux à l'occasion de l'adhésion de la Grèce.
- IV. — Les conclusions de la Délégation adoptées le 20 janvier 1981.

Adopté en 1975, modifié en 1979 avec la création de la section dite « hors quota », le règlement instituant le Fonds européen de développement régional (F.E.D.E.R.) a fait l'objet d'un aménagement récent pour tenir compte de l'adhésion de la Grèce (1). En fait, il s'est agi plus d'un ajustement ponctuel que d'une adaptation d'ensemble qui devait intervenir avant le 1^{er} janvier 1981 mais dont la réalisation a été reportée d'un an.

I. — MISSIONS ET MOYENS DU F.E.D.E.R.

Le Fonds européen de développement régional (F.E.D.E.R.) a été créé par un règlement du Conseil des communautés européennes en date du 18 mars 1975 et renouvelé par un règlement du 16 janvier 1979. Il vise, selon l'article premier de ce règlement, à « corriger les principaux déséquilibres régionaux dans la Communauté résultant notamment d'une prédominance agricole, des mutations industrielles et d'un sous-emploi structurel ».

Deux moyens d'intervention sont prévus pour réaliser cet objectif :

- le financement d'actions communautaires de soutien aux mesures de politique régionale arrêtées par les Etats membres (section sous quota) ;
- le financement d'actions communautaires spécifiques de développement régional (section hors quota).

(1) Règlement C.E.E. n° 3385/80 du Conseil du 16 décembre 1980.

Le règlement précise que « l'ensemble des ressources du F.E.D.E.R. destinées au financement de ces actions est utilisé en tenant compte de l'intensité relative des déséquilibres régionaux dans la Communauté ».

A. — Evolution de l'enveloppe financière.

Les crédits affectés au F.E.D.E.R. font partie intégrante du budget général des Communautés. Leur montant a été programmé tous les trois ans ; il est fixé définitivement chaque année dans le cadre de la procédure budgétaire normale. Les crédits d'engagement ont été inscrits au budget des Communautés pour un montant de 1.165 M.U.C.E. (1) en 1980 et 1.540 M.U.C.E. en 1981. Les crédits de paiement s'élèvent à 403 M.U.C.E. en 1980 et 620 M.U.C.E. pour 1981.

B. — Quota de la France jusqu'en 1980.

Les ressources du F.E.D.E.R. destinées à financer les actions « sous quota » sont réparties entre les pays bénéficiaires en fonction de quotes-parts dont les pourcentages sont fixés par le Conseil. Le Conseil du 27 juin 1978 a décidé de relever de près de 2 % le quota français, ce qui avait conduit à la répartition suivante entre pays membres :

(En pourcentage.)

	De 1975 à 1977	De 1978 à 1980
Belgique	1,5	1,39
Danemark	1,3	1,20
France	15,0	16,86
Irlande	6,0	6,46
Italie	40,0	39,39
Luxembourg	0,1	0,09
Pays-Bas	1,7	1,58
République fédérale d'Allemagne	6,4	6
Royaume-Uni	28,0	27,03

Ces taux sont déterminés en fonction de l'adaptation des objectifs généraux du Fonds européen de développement régional aux déséquilibres régionaux constatés dans les Etats membres.

C. — Eligibilité des dossiers.

1. Section sous quota.

Les régions et zones en faveur desquelles le F.E.D.E.R. peut intervenir au titre de la section « sous quota » sont limitées aux zones d'aides établies par les Etats membres

(1) 1 M.U.C.E. = 1 million d'unités de compte (1 U.C.E. = environ 5,85 F).

en application de leur propre programme de développement régional. *Seuls sont donc éligibles les investissements industriels ou en infrastructure relevant déjà de la prime de développement régional (P.D.R.).* A ce critère s'ajoutent des critères de sélection plus spécifiques tels que le montant global de l'investissement, qui doit être égal ou supérieur à 50.000 U.C.E., la contribution qu'apporte celui-ci au développement de la région, la cohérence avec les programmes communautaires, les autres concours qui ont été déjà octroyés, etc.

2. Section hors quota.

La section « hors quota » a été fixée par le Conseil à 5 % du Fonds en 1978 et en 1979 (soit, respectivement, 29,5 M.U.C.E. et 47,25 M.U.C.E.). *Elle permet à la Commission d'intervenir, sur décisions unanimes du Conseil, dans des zones qui ne relèvent pas des primes nationales de développement régional.* L'aide communautaire est notamment accordée aux régions qui connaissent de graves problèmes du fait des perspectives d'élargissement, ou pour faire face aux conséquences structurelles d'événements particulièrement graves par l'implantation de nouvelles activités économiques.

Le Conseil a adopté, le 7 octobre dernier, les premiers règlements relatifs à la section « hors quota ». Les régions Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon et Aquitaine bénéficient ainsi de 55 M.U.C.E. pour des projets concernant des P.M.E., le tourisme rural, l'innovation et l'artisanat (1).

Ces actions s'intégreront dans le cadre du plan « Grand Sud-Ouest ».

D. — Modalités d'intervention.

En ce qui concerne les *modalités de l'intervention* du F.E.D.E.R., *il n'y a pas de contact direct entre le F.E.D.E.R. et les collectivités locales ou les industriels.* Les postulants s'adressent d'abord aux ministères concernés pour bénéficier des diverses aides à finalité régionale prévues au plan national. Une fois l'aide accordée, il appartient aux ministères techniques (Transports, Postes et Télécommunications, D.O.M.) de constituer des dossiers qui sont transmis à la D.A.T.A.R., laquelle, assistée par le ministre de l'Economie (direction du Trésor), met en forme les dossiers à présenter à Bruxelles.

Ceux-ci doivent comporter au moins 30 % d'investissements industriels. Dans la pratique, la plupart des investissements subventionnés dans les zones éligibles sont transmis chaque année à la Commission par la D.A.T.A.R. lors du dernier Comité du Fonds, où chaque Etat est représenté. En cas de désaccord du Comité, c'est le Conseil qui tranche à la majorité qualifiée. Pour les investissements en infrastructure supérieurs à 10 M.U.C.E., le Comité de politique régionale est consulté.

L'aide communautaire s'élève à 20 % du coût de l'investissement industriel (pourcentage qui peut être dépassé dans le secteur des services et de l'artisanat) et à 30 % de la dépense en infrastructure effectuée par les autorités publiques (le taux peut être porté à 40 % pour « les projets présentant un intérêt particulier pour le développement de la région où ils se situent »). Dans le secteur industriel, le concours du F.E.D.E.R. ne peut dépasser 50 % de l'aide nationale.

(1) Règlement (C.E.E.) n° 2615/80 du Conseil, du 7 octobre 1980, instituant une action communautaire spécifique contribuant au développement de certaines régions françaises et italiennes dans le contexte de l'élargissement de la Communauté.

II. — LES PROBLÈMES LIÉS A L'OCTROI DES CONCOURS DU F.E.D.E.R.

A. — L'absence de liens directs entre les autorités locales et les autorités communautaires.

La position du Gouvernement français est claire (1) : « Le Gouvernement français, pour sa part, veille à élaborer et présenter lui-même à Bruxelles les dossiers de demandes de crédits qui lui sont adressés par les autorités locales, de même que c'est à lui que sont versés les fonds communautaires. Il est clair, dès lors, qu'à l'exception de visites de courtoisie ou d'information autorisées par le Gouvernement français et effectuées avec son concours, il n'y a pas de contacts directs entre la Commission et les autorités locales. »

Elle a suscité, cependant, un certain nombre de réactions tant au plan national qu'au plan communautaire.

B. — La publicité donnée aux concours du F.E.D.E.R.

La position du Gouvernement français a été récemment rappelée dans une réponse à un parlementaire (2). Il en ressort que cette publicité s'effectue à un double niveau, communautaire et national.

Au niveau communautaire, elle est assurée au moyen de communiqués de presse largement diffusés et par la publication au *Journal officiel* des Communautés de listes récapitulant les projets ayant obtenu un concours du Fonds.

Au plan national, l'Administration informe individuellement par une lettre les entreprises dont les dossiers ont servi de base aux concours du Fonds. Pour les infrastructures les plus significatives un panneau mentionnant l'intervention du Fonds est apposé sur place.

Le rapport Delmotte, de l'Assemblée des Communautés européennes, estime que cet effort d'information pourrait être encore accru (3). La Commission de Bruxelles semble partager cette analyse (4).

C. — Le contrôle des projets ayant bénéficié d'un concours du F.E.D.E.R.

Un différend existe entre la France, réticente à l'égard de ces contrôles, et la Commission, soucieuse de les développer.

En réponse à une question écrite (5) la Commission estime qu'en refusant la participation effective des fonctionnaires de la Commission aux visites sur place effectuées par les instances compétentes auprès des entreprises industrielles, la France est en infraction

(1) Réponse question écrite M. Michel Debré - J.O. A.N. 7 avril 1980.

(2) Question écrite de M. Adrien Zeller - J.O. A.N. 31 mars 1980, p. 1297.

(3) Rapport doc. PE 1-785-79 discuté le 15 avril 1980.

(4) Question écrite Griffiths - J.O. C.E. n° C 183 du 21 juillet 1980, p. 47.

(5) Question écrite n° 1318 de M. von der Vring, J.O. C.E. n° 338 du 29 décembre 1980, p. 22.

avec le Traité C.E.E. La persistance de cette anomalie pourrait entraîner la saisine de la Cour de justice. A partir de l'exercice 1980 la Commission suspendra les paiements du F.E.D.E.R. restant à effectuer pour les projets industriels pour lesquels le contrôle n'a pas pu être effectué conformément aux dispositions de l'article 9 du règlement instituant le Fonds.

III. — MODIFICATION DES QUOTAS NATIONAUX A L'OCCASION DE L'ADHESION DE LA GRÈCE

A. — La proposition de la Commission.

La déclaration de la C.E.E. relative au F.E.D.E.R. annexée à l'acte d'adhésion de la République hellénique aux Communautés européennes prévoit qu'au cas où, dans le cadre du règlement F.E.D.E.R. prévu pour le 1^{er} janvier 1981, le Conseil n'aurait pu aboutir en temps utile à des modifications définissant les conditions de la participation de la Grèce aux ressources du Fonds, les dispositions du règlement concernant les quotas nationaux seraient modifiées dès l'adhésion en vue d'amorcer la participation de la République hellénique au bénéfice de ces dispositions.

1. Le quota de la Grèce.

La Commission a donc présenté au Conseil le 7 octobre une proposition de règlement tendant à l'inclusion de la Grèce dans le F.E.D.E.R. à partir du 1^{er} janvier 1981.

Se fondant d'une part sur la comparaison d'un certain nombre d'indicateurs macro-économiques entre la Grèce et les autres pays les moins prospères de la Communauté, d'autre part sur la comparaison, entre ces mêmes pays, d'indicateurs structurels faisant ressortir de manière plus spécifique la situation particulièrement défavorisée de la Grèce, la Commission a proposé pour le dixième Etat membre de la C.E.E. un quota de 15 %.

2. Les nouveaux quotas des autres Etats membres.

L'insertion de la Grèce dans le système de quotas du Fonds soulève le problème de l'adaptation corrélative du quota des autres Etats membres.

La Commission a finalement retenu une clé de répartition basée sur la variation par rapport à la moyenne communautaire du produit intérieur brut par habitant des différents Etats membres, qui lui paraît pondérer harmoniquement les différentes exigences dont elle devait tenir compte.

En vertu du recours à cette clé de répartition des 15 points à effectuer à la Grèce, le taux de réduction des quotas actuels varie entre 9 et 13,5 % pour les Etats membres les moins prospères et entre 22 et 27 % pour les six Etats membres restants.

Pour que les nouveaux quotas n'entraînent pas de diminution en valeur absolue des sommes versées aux différents Etats membres, la Commission avait proposé pour 1981 une augmentation de la dotation du F.E.D.E.R. telle que soit assurée une croissance réelle de l'aide du Fonds pour tous les Etats bénéficiaires.

B. — L'avis de l'Assemblée.

Dans une résolution adoptée le 16 décembre sur le rapport de M. Cronin (1), l'Assemblée a approuvé le quota de 15 % proposé par la Commission.

Elle en a profité pour formuler à nouveau les nombreuses critiques qu'elle adresse au fonctionnement actuel de la politique régionale communautaire :

— Section sous quota : l'Assemblée exprime des réserves à l'égard du principe même des quotas nationaux. Elle dénonce par ailleurs des carences graves dans le fonctionnement du F.E.D.E.R. : non-complémentarité des aides ; insuffisance de la publicité et de l'information sur les interventions du Fonds ; lacunes des programmes de développement régional.

— Section hors quota : l'Assemblée demande l'accroissement de la dotation au moins jusqu'à 15 % du montant du F.E.D.E.R. ; la fixation annuelle de son montant dans le budget général ; le retour au vote à la majorité qualifiée pour décider de chacune des actions.

— Révision du règlement instituant le F.E.D.E.R. : elle devait intervenir avant le 1^{er} janvier 1981 ; la Commission doit présenter au plus tôt les propositions appropriées.

C. — La décision du Conseil.

Au sein du Conseil deux thèses étaient en présence :

— Pour les uns — en particulier la délégation allemande — la politique régionale communautaire devrait être concentrée sur les pays connaissant un retard dans leur développement économique. Le taux de 15 % apparaissait donc adapté dans cette perspective, la répartition de l'effort devant se faire de manière linéaire entre les neuf autres Etats membres.

— Pour les Etats membres aux économies les moins prospères — l'Italie, le Royaume-Uni — ce taux semblait trop élevé ; en outre, cet effort ne tiendrait pas compte des différences de situation entre Etats membres.

Réuni le 16 décembre, le Conseil a fixé le quota grec à 13 % du total. Pour les autres Etats membres, compte tenu d'un « supplément » de 0,14 % du quota du Danemark (à utiliser en faveur du Groenland), les quotas sont les suivants : Italie 35,49 %, Royaume-Uni 23,8 %, France 13,64 %, Irlande 5,94 %, Allemagne 4,65 %, Pays-Bas 1,24 %, Belgique 1,11 %, Danemark 1,06 %, Luxembourg 0,07 %.

Il s'agit d'une répartition *ad hoc*, effectuée à titre de compromis et valable exclusivement pour l'année 1981.

L'aide destinée aux régions françaises s'élève ainsi à environ 199,5 M.U.C.E. pour le prochain exercice — en crédits d'engagement.

La Commission réexaminera l'ensemble du fonctionnement du F.E.D.E.R. à la lumière d'un rapport en date du 3 décembre 1980 sur la situation socio-économique des régions des Etats membres. Ce document fait apparaître que loin de diminuer, les écarts de développement entre les régions de la C.E.E. se sont accrus de 1970 à 1977.

(1) Rapport Doc. P.E. 1.610/80 au nom de la commission de la Politique régionale et de l'Aménagement du territoire.

**IV. — LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION
ADOPTÉES LE 20 JANVIER 1981**

La Délégation :

-- marque son approbation avec l'allocation pour 1981 d'un quota important du F.E.D.E.R. à la République hellénique, compte tenu du retard de ce nouvel Etat membre dans son développement économique et de la gravité de ses déséquilibres régionaux ;

-- se félicite que l'accroissement de la dotation du F.E.D.E.R. en 1981 ait permis de ne pas réduire l'aide destinée aux régions des autres Etats membres au titre de la section « sous quota » ;

-- souhaite que la révision d'ensemble du règlement instituant le F.E.D.E.R. soit notamment l'occasion d'améliorer encore la publicité donnée aux concours du Fonds en particulier par une procédure de notification des aides aux collectivités territoriales bénéficiaires et de préciser les modalités du contrôle des projets.

CHAPITRE VIII

CONCLUSIONS RELATIVES AUX QUESTIONS JURIDIQUES

A. — LES PROCÉDURES DE PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS DE TRAVAUX ET DE FOURNITURES

Rapporteur : M. Joseph RAYBAUD, sénateur.

- I. — La réglementation communautaire.
- II. — La nécessité d'une modification de la législation en vigueur.
- III. — La transcription en droit français des textes communautaires.
- IV. — Les conclusions de la Délégation adoptées le 13 novembre 1980.

I. — LA RÉGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE

A. — Remarques générales.

Les procédures communautaires de passation des marchés publics de travaux et de fournitures reposent sur un certain nombre de textes (1) visant à mettre en concurrence les entreprises européennes pour l'attribution de marchés publics. Ces procédures ne reposent pas sur des dispositions explicites du Traité de Rome, mais découlent de sa philosophie générale d'unification d'un Marché commun (2). Elles concernent une part importante de l'activité économique de chaque nation : 8 % du P.N.B. de la France (3) et de la R.F.A., 13 % en Grande-Bretagne, 4 % environ pour les autres pays.

(1) Directives 71-304 et 71-305 du 26 juillet 1971 en matière de travaux, 77-62 du 21 décembre 1976 en matière de fournitures, 78-669 du 2 août 1978 pour le calcul du seuil.

(2) Article 100 : harmonisation des législations.

Article 30 : élimination des restrictions quantitatives entre les Etats membres.

Article 7 : interdiction des discriminations exercées en raison de la nationalité.

(3) Données pour 1969.

Le nombre des marchés publics ouverts aux entreprises communautaires tend d'ailleurs à croître assez rapidement. Le tableau suivant (1) illustre ce phénomène en indiquant le nombre de marchés publics de travaux publiés au J.O. des Communautés selon l'Etat membre auquel appartient l'autorité adjudicatrice :

Etat membre	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	Total
Belgique	142	116	190	202	230	334	381	1.595
Danemark	9	48	40	27	39	45	40	248
République fédérale d'Allemagne	365	568	476	401	442	528	689	3.469
France	151	296	312	263	331	330	432	2.115
Irlande	2	23	41	33	55	62	54	270
Italie	1	2	4	4	35	318	525	889
Luxembourg	4	6	4	1	5	5	5	30
Pays-Bas	79	78	97	77	92	100	114	637
Royaume-Uni	507	752	1.024	918	871	799	615	5.486
Total C.E.E.	1.260	1.889	2.188	1.926	2.100	2.521	2.855	14.739

(1) Pour le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni à partir du 1^{er} juillet 1973.

En ce qui concerne les marchés publics de fournitures, depuis l'application de la directive de 1976, la situation se présente comme suit (Source : question écrite n° 721/79, J.O. C.E. C 74 du 24 mars 1980) :

Etats membres	Total 1978	1979									Total janvier-septembre 1979
		Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sep-tembre	
Belgique	16	1	2	5	1	5	2	7	17	11	51
Danemark	13	3	1	5	2	»	2	»	2	4	19
République fédérale d'Allemagne	1	»	1	»	»	4	11	18	22	32	88
France	9	»	2	6	9	44	33	25	22	23	164
Irlande	»	»	1	1	1	»	»	1	»	»	4
Italie	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Luxembourg	»	»	»	»	»	»	»	2	1	»	3
Pays-Bas	»	1	1	»	»	»	»	1	1	1	5
Royaume-Uni	290	46	48	35	37	54	32	38	41	23	354
Total	329	51	56	52	50	107	80	92	106	94	688

Ces chiffres ne permettent pas de déterminer la valeur des marchés publics concernés, compte tenu du fait que des structures et des pratiques différentes en matière de marchés se traduisent par des écarts dans la valeur moyenne des marchés publics dans divers Etats membres.

On remarquera que la prépondérance des avis de marchés britanniques publiés en 1978, alors que quatre Etats membres seulement avaient adopté les mesures nécessaires pour se conformer à la directive 77-62/C.F.E., a fait place progressivement à une situation plus équilibrée, où huit des Etats membres ont déclaré s'y conformer; c'est ainsi que pendant la période de juillet à septembre 1979, le Royaume-Uni a été à l'origine de 35 % des avis publiés contre 25 % pour la République fédérale d'Allemagne et 24 % pour la France.

B. — La réglementation actuelle.

1. La procédure relative aux marchés publics de travaux (directives de 1971).

a) La directive 71-304/C.E.E. prescrit la suppression des restrictions appliquées par les pouvoirs publics lors de la passation de leurs marchés de travaux et concernant l'accès, l'attribution, l'exécution ou la participation à l'exécution des marchés de travaux pour le compte de l'Etat, de ses collectivités territoriales et des personnes morales de droit public (art. 1^{er}).

b) En ce qui concerne les activités professionnelles pouvant faire l'objet d'une prestation au sens de la directive, elles sont indiquées dans une annexe à la directive et elles correspondent à celles qui sont énumérées dans la classe 40 « Nomenclature des industries établies dans les Communautés européennes (Nice) ».

c) L'économie de la directive 71-305/C.E.E. précise les conditions concrètes d'application de la directive précédente. Elle repose essentiellement sur six groupes de règles :

1. Etablissement de deux catégories générales de procédures de passation (« procédures ouvertes », « procédures restreintes ») et d'une procédure exceptionnelle (« gré à gré ») et fixation des critères de rattachement des procédures nationales auxdites procédures communautaires (art. 5 à 9 de la directive).

2. Interdiction des spécifications techniques (art. 10 et 11).

3. Règles communes de publicité (art. 12 à 19).

4. Critères de sélection qualitative (art. 23 à 28).

5. Critères d'attribution du marché (art. 29).

6. L'institution du comité consultatif (décision du Conseil 70-306/C.E.E. du 26 juillet 1971 publiée au *J.O. C.E.* n° L/185 du 16 août 1971).

2. La procédure relative aux marchés publics de fournitures (directive de 1976).

a) Principes :

Les procédures harmonisées prévues par la directive s'inspirent indirectement de celles déjà consacrées par la directive « travaux » : les *pouvoirs adjudicateurs* de la Communauté — Etats, ministères, provinces, régions, départements, communes, organismes décentralisés de l'Etat, etc. —, qui se proposent de passer un marché de fournitures d'un montant supérieur à 200.000 U.C.E. (1), font connaître leur intention en publiant un avis au *Journal officiel* des Communautés européennes.

Ces avis, dont le modèle uniforme est annexé à la directive, sont conçus de manière à donner aux intéressés — en pratique, aux entreprises susceptibles de proposer le produit recherché — tous les renseignements dont ils ont besoin pour proposer leur candidature (s'il s'agit d'une procédure ouverte). Les pouvoirs adjudicateurs sont tenus de traiter toutes les entreprises sur un pied d'égalité et d'appliquer, au moment de choisir une offre, des critères identiques pour tous et préalablement publiés.

b) Exceptions au champ d'application :

Quelques exceptions existent, qui résultent soit de l'activité du service ou de l'établissement public acheteur, soit de la nature des fournitures à livrer, soit d'accords internationaux, soit enfin de la possibilité de traiter par marchés négociés.

(1) Unité de compte européenne 200.000 U.C.E. = 1,18 million de francs environ.

1° Exceptions fondées sur le domaine d'activité du service ou de l'établissement public acheteur : les établissements publics à caractère industriel et commercial, ainsi que les entreprises nationales sont exclus du champ d'application de la directive. Certains secteurs (électricité, transport, télécommunication) entrent, selon les Etats, dans le secteur public ou dans le secteur privé. La directive ne s'appliquant qu'aux administrations, on les a momentanément exclus de son champ d'application pour éviter de les traiter différemment en attendant qu'un régime commun soit mis en œuvre.

Sont ainsi exclus notamment les compagnies de transports aériens et ferroviaires ou les compagnies de gaz et d'électricité ou, de manière plus générale, tous les services de transport ou de production, de distribution et de transport d'eau et d'énergie lorsque ces services appartiennent aux services de l'Administration.

Sont également exclus les services chargés de la gestion des télécommunications ; des négociations communautaires sont actuellement en cours dans ce secteur (déclaration du Conseil du 21 décembre 1976).

2° Les exceptions fondées sur la nature des fournitures concernant :

- les marchés de fournitures d'équipements dans le domaine de l'informatique faisant suite à une consultation engagée antérieurement au 1^{er} janvier 1981 ;
- les fournitures achetées en bourse dans la C.E.E.

3° Les exceptions fondées sur l'application d'accords internationaux passés avec les pays tiers visent les fournitures destinées à la réalisation ou à l'exploitation en commun d'un ouvrage par les Etats signataires, ainsi que les marchés passés conformément à la procédure spécifique d'une organisation internationale.

4° Les exceptions relatives aux marchés négociés : dans les cas où manifestement il n'est pas opportun de recourir à l'appel d'offres, les administrations ont la faculté de ne pas appliquer la procédure communautaire et de traiter par marchés négociés. Ces cas correspondent aux articles 103, 104, 312 et 312 bis du Code des marchés publics et couvrent notamment les cas suivants : absence d'offres, offres irrégulières ou inacceptables, ou urgence impérieuse ; livraison de fournitures complémentaires ; fournitures qui, en raison de leur spécificité technique ou artistique ou tenant à la protection de droits d'exclusivité, ne peuvent être confiées qu'à un fournisseur déterminé ; objets fabriqués à titre de recherche, d'essai ou d'étude ; fournitures spécifiquement militaires ou dont l'exécution doit s'accompagner de mesures particulières de sécurité.

II. — LA NÉCESSITÉ D'UNE MODIFICATION DE LA LEGISLATION EN VIGUEUR

A. — La conclusion des négociations commerciales multilatérales (Tokyo Round) dans le cadre du G.A.T.T. (1).

1. *Compétence de la Communauté.*

Par une résolution du Conseil du 21 décembre 1976 (2) et une déclaration de la Commission de la même date, a été précisée l'attitude que les autorités communautaires devraient adopter lors des négociations internationales dans le cadre du G.A.T.T. et de l'O.C.D.E. Celle-ci consiste à ouvrir les marchés publics communautaires à des entreprises

(1) General Agreement on Tariffs and Trade.

(2) J.O. C.E. n° C 11-1 du 15 janvier 1977.

de pays tiers, sous réserve de concessions équilibrées. C'est donc la Commission, sur mandat du Conseil, qui a défendu la position communautaire lors des négociations de Genève.

2. *La conclusion des accords dans le cadre du G.A.T.T. (N.C.M.).*

Par décision du Conseil du 10 décembre 1973 (1), la Communauté a ratifié les « accords multilatéraux résultant des négociations multilatérales 1973-1979 ». Parmi ces accords, en figure un relatif aux marchés publics.

3. *Nécessité d'une modification de la législation communautaire.*

En ratifiant cet accord international sur les marchés publics, la Communauté est conduite (2) à modifier sa législation précédente pour y intégrer les dispositions dudit accord. C'est l'objet de la proposition de directive présentée par la Commission au Conseil le 8 novembre 1979 (3) et adoptée par le Conseil le 22 juillet 1980.

B. — Analyse de la directive.

1. Selon l'exposé des motifs de la Commission économique et monétaire du Parlement européen (4) :

« L'accord sur les marchés publics, conclu dans le cadre des négociations du G.A.T.T. auxquelles la Communauté a participé, a pour objectif d'ouvrir les marchés publics à la concurrence internationale au moyen de procédures communes non discriminatoires et transparentes soumises à un contrôle international. Il y a lieu de souscrire au principe d'un tel accord, l'élaboration d'un code international des droits et des obligations dans ce domaine ne pouvant pas manquer de promouvoir la libéralisation et le développement des échanges internationaux. »

L'accord sur les marchés publics a également un champ d'application plus limité que la directive communautaire de 1976. Il ne concerne en effet que les pouvoirs adjudicateurs au plan national et exclut les organismes publics, régionaux ou locaux. En outre, l'accord ne concerne pas les services mais seulement les achats de marchandises (mais également, dans une certaine mesure, les services directement liés à la fourniture de ces marchandises). Il ne concerne également que les achats effectués par des organismes publics civils, ainsi que les achats à des fins civiles effectués par des organismes chargés de la défense.

2. La Commission économique et monétaire approuve l'accord international et les mesures d'ordre juridique proposées par la Commission au motif qu'il favorisera le développement des échanges et qu'elles amélioreront l'information des agents économiques. Elle rappelle cependant, d'une part, que le G.A.T.T. n'a guère d'expérience dans le domaine des marchés publics, d'autre part que les Neuf ne respectaient pas toujours la législation communautaire en vigueur : elle incite par conséquent la Commission à une grande vigilance. Elle propose un certain nombre d'amendements techniques au projet de directive. Elle attire enfin l'attention de la Commission sur le champ d'application de la directive. Ne concernant que les marchés d'Etat, elle risque d'introduire des inégalités entre pays à structures constitutionnelles et administratives différentes. Instaurant pour ces marchés une procédure spéciale de contrôle, elle risque en outre de favoriser les entreprises soumissionnaires de pays tiers.

(1) J.O. C.E. n° 1-71 du 17 mars 1980.

(2) Plus pour des raisons de regroupement de textes divers et de meilleure information des agents économiques, que par obligation juridique : les dispositions de l'accord international étant juridiquement d'un ordre supérieur à celles de l'ordre communautaire.

(3) J.O. C.E. n° C 287-9 du 17 novembre 1979.

(4) Doc. P.E. n° 61-527/déf. Rp : Kal Nyborg.

C. — Les problèmes juridiques soulevés par la directive.

1. *L'application par tous les pays membres des textes communautaires en vigueur.*

Avant d'ouvrir les marchés publics de la Communauté aux pays tiers, il convient de s'assurer du respect par les Neuf de la législation en vigueur. A cet effet, la Commission de la C.E.E. vient d'attaquer l'Italie, seul membre à ne pas avoir transcrit en droit interne la directive de 1976 sur les marchés de fournitures, devant la Cour de justice des Communautés.

2. *Les dispositions de l'accord G.A.T.T. sur les marchés publics (1).*

Plusieurs dispositions de l'accord G.A.T.T. diffèrent du texte communautaire sur les marchés de fournitures :

— les autorités adjudicatrices : pour l'accord, il ne s'agit que des autorités publiques nationales (et non régionales ou locales comme dans la C.E.E.) ;

— les produits couverts : l'accord G.A.T.T. concerne tous les marchés de fournitures, donc, apparemment, y compris les exceptions posées par la directive 77-62. Notons que cette disposition risque de poser problème : il y aurait libéralisation entre les pays membres du G.A.T.T., mais non entre les pays membres de la C.E.E. La Commission économique du Parlement européen ne semble pas partager cette opinion. En outre, la directive réintroduit les marchés de fournitures cotées et achetées en Bourse ;

— le montant minimal des marchés : sont concernés dans l'accord G.A.T.T. tous les marchés d'un montant supérieur à 150.000 D.T.S. (droits de tirage spéciaux). Il s'agit donc d'un montant inférieur à celui de la Communauté, soit 200.000 U.C.E. (2) ;

— les délais de transmission et de publication : ils sont différents dans l'accord G.A.T.T., mais la directive modifie en conséquence la législation communautaire ;

— les procédures d'information et de contrôle : la procédure retenue dans l'accord G.A.T.T. est très formaliste et très protectrice des intérêts des entreprises soumissionnaires non retenues.

3. *Les dispositions essentielles de la directive.*

Remarque préliminaire : la directive ne régit que les marchés publics passés entre opérateurs ressortissants de pays de la C.E.E.

a) Elle définit avec précision en son article premier les entités nationales soumises aux règles G.A.T.T. Elle fournit ainsi une liste exhaustive des entités françaises concernées. Cette liste est fournie en annexe au présent rapport.

b) En son article 2, elle règle le cas des marchés dont le montant est compris entre les deux seuils (140.000 U.C.E. pour le G.A.T.T. et 200.000 U.C.E. pour le régime C.E.E.). La solution adoptée, conformément à une demande de la France, est restrictive, tant en ce qui concerne la nature des marchés qu'en ce qui concerne leur publicité. Elle soulève en outre deux problèmes juridiques :

— la définition du concept « contrat d'achat » mentionné en cet article n'est pas très claire (régime des contrats de leasing ?) ;

— elle comprend une liste précédée du mot « notamment ». On peut donc se demander s'il convient de considérer cette liste comme exhaustive.

(1) Des différences sensibles d'ordre terminologique semblent exister dans les rédactions allemande, britannique et française du texte, notamment pour ce qui a trait à la notion d'« entité ». Sans doute, celle-ci s'éclaire en partie si elle est accompagnée d'un examen des listes jointes en annexe. Mais une telle méthode n'est pas sans danger. Il en va de même en matière de « service », (notions de production de biens et de services, de mise à disposition de personnels), de « divulgation » de connaissance (communication simple ou possibilité d'emploi ?).

(2) En effet, actuellement, 1 D.T.S. ~ 1 U.C.E.

c) En son article 6, elle reprend les délais G.A.T.T. (délais minima à respecter entre la publication de l'avis de marché et sa conclusion définitive). Ces délais sont plus longs que les délais C.E.E., surtout pour les procédures dites restreintes (42 jours contre 21 jours).

d) En son article 7, la directive pose le principe de l'application des règles G.A.T.T. (procédure sélective, c'est-à-dire de gré à gré, information et examen) pour les relations entre opérateurs des Etats membres. Cependant, cet article est plutôt une invitation faite aux Etats membres qu'une obligation de résultat à eux enjointe. Cette technique est un peu surprenante dans le cadre d'une directive.

D. — L'examen du texte par le Parlement européen.

Lors de sa séance du 18 avril 1980, le Parlement européen a adopté une résolution favorable à l'adoption par le Conseil de la proposition de directive modifiant la directive 77-62/C.E.E. portant coordination des procédures de passation des marchés publics de fournitures. Il a présenté un certain nombre d'amendements qui n'ont pas été retenus par le Conseil.

III. — LA TRANSCRIPTION EN DROIT FRANÇAIS DES TEXTES COMMUNAUTAIRES

A. — Les textes.

Par un louable souci de *simplification administrative*, le Gouvernement a adopté un décret unique pour l'application des directives du Conseil et a regroupé en une seule instruction et un seul arrêté les dispositions d'application du décret (1). Ce décret n'apporte d'ailleurs pas de modifications essentielles dans le mode de conclusions des marchés administratifs. Il impose seulement une publicité de ces marchés dans le *J.O. C.E.*

B. — Les faits.

1. Alors que la France s'était déjà dotée depuis un certain temps d'une législation permettant d'assurer une grande transparence à ses marchés publics, les directives communautaires apportent chez certains de nos partenaires européens une plus grande transparence des marchés et de leurs administrations : jusqu'à présent celles-ci avaient une assez grande latitude quant au choix des procédures et du recours à la publicité. Les directives soumettent les marchés assujettis aux règles communes au contrôle de la Commission et du Comité consultatif placé auprès d'elle.

Ainsi, en instituant des règles communes de publicité et de procédures de passation des marchés, ces textes apportent aux industriels désireux d'exporter dans la C.E.E., de nouvelles perspectives.

(1) Décret 79.98 du 12 janvier 1979 - *J.O. R.F.* 4 février 1979, p. 322. Instruction de la même date *J.O. N.C.*, p. 1205, textes applicables à compter du 2 mars 1979.

Au plan national, un dispositif a d'ailleurs été mis en place au Centre français du commerce extérieur et chez les conseillers commerciaux en poste dans les différents pays de la C.E.E. pour apporter à ces entreprises toutes les informations et conseils pratiques nécessaires (1).

2. Cependant, l'application concrète de ces textes par les agents économiques risque de soulever un certain nombre de problèmes. L'exemple de l'achat d'autobus allemands par la Communauté urbaine de Brest en constitue un bon exemple (2) et indique les difficultés qui pourraient résulter de l'application de ces textes (3).

IV. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 13 NOVEMBRE 1980

1. La Délégation prend acte de la directive du Conseil portant coordination des procédures de passation des marchés publics de fournitures. Elle rappelle que, conformément à l'article IX-3 de l'accord du G.A.T.T. sur les marchés publics, la législation des pays membres de la C.E.E. devrait avoir été adaptée pour le 1^{er} janvier 1981.

2. Elle tient cependant à rappeler que l'accord sur les marchés publics représente une concession de la C.F.E. à ses principaux partenaires commerciaux, au premier rang desquels les Etats-Unis. Elle estime donc qu'il convient de s'assurer que ces partenaires ont respecté ou s'engagent à respecter toutes les autres dispositions de l'accord général de 1979, avant de mettre en application l'accord sur les marchés publics de fournitures.

3. La Délégation attire l'attention sur l'imprécision terminologique de certaines des dispositions de l'accord. Il lui semble que la directive ne saurait réaliser utilement une harmonisation quelconque avant que ces ambiguïtés ne disparaissent. Elle prend donc acte avec satisfaction du caractère évolutif de la directive et des négociations qui vont s'ouvrir dans le cadre du G.A.T.T. pour perfectionner cet accord.

4. La Délégation est d'avis que le seuil minimal retenu pour le déclenchement de la procédure G.A.T.T. est trop bas, et qu'en tout état de cause, il est différent du seuil retenu par la législation C.E.E. Elle souligne également le caractère complexe de la procédure de réclamation G.A.T.T., qui risque de soulever des problèmes de confidentialité.

5. Si la libéralisation des échanges, dans le cadre d'un libre-échange organisé, lui paraît souhaitable et profitable à une croissance économique harmonieuse, la Délégation est cependant d'avis qu'un formalisme excessif et une ouverture sans limites des marchés européens risquent d'aller à l'encontre de cet objectif de croissance. Le formalisme excessif est générateur d'un allongement des procédures et d'une augmentation des coûts. L'ouverture sans limites contrariera le développement actuel d'un tissu industriel communautaire véritable.

6. La Délégation prend acte avec satisfaction de la mise au point progressive d'une législation communautaire des marchés publics. Elle constate cependant :

— que les procédures G.A.T.T. risquent de contrarier l'effort d'unification entrepris dans le cadre de la C.F.E. ;

— que la législation communautaire en vigueur n'est pas appliquée avec la même précision par tous les Etats membres ;

— que les autorités communautaires compétentes ne disposent pas encore de véritables données statistiques sur les marchés publics des pays de la Communauté ;

(1) Ministère de l'Economie - Service de l'Information - note bleue 79-3.

(2) *Le Monde* des 6 avril, 12 avril, 14 avril, 21 avril et 22 juin 1979.

(3) Voir également en ce sens question écrite n° 17823 du 26 juin 1979 sur l'appel d'offres au niveau européen concernant la fabrication de l'annuaire téléphonique.

— que les dispositions communautaires deviennent de plus en plus précises et contraignantes. Il convient donc, en conséquence, de mieux suivre le processus d'élaboration des directives *ad hoc*, notamment en ce qui concerne les exceptions provisoires prévues par la Directive 77-62 sur les marchés de fournitures ;

— que les marchés publics de services ne sont pas encore couverts par la législation communautaire.

7. La Délégation constate que le Code français des marchés publics ne contient pas les dispositions communautaires sur les marchés de travaux et de fournitures qui ont pourtant été intégrées dans le droit interne par le décret 79-98 du 12 janvier 1979. Dans un souci d'une bonne information, des agents économiques, et dans la mesure où les partenaires de la Communauté agiront de même, la Délégation estime qu'un regroupement des textes s'avérerait judicieux et juridiquement plus satisfaisant.

B. — LA PROPOSITION DE DIRECTIVE VISANT A LA COORDINATION DES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES, RÉGLEMENTAIRES ET ADMINISTRATIVES RÉGISSANT LE CONTRAT D'ASSURANCE

Rapporteur : M. Robert LAUCOURNET, sénateur.

- I. — La portée et les dispositions de la proposition de directive relative au contrat d'assurance.
- II. — La proposition de directive et le droit français.
- III. — Les conclusions de la Délégation adoptées le 4 décembre 1980.

La réalisation du « marché commun de l'assurance » aurait dû être achevée à la fin de la période transitoire (1970). Dès 1961, un programme avait été établi dans ce but par les autorités communautaires. Mais la diversité des législations applicables à ce secteur très contrôlé, la différence de structure des marchés nationaux de l'assurance et aussi l'absence d'intégration économique et monétaire en ont retardé l'exécution. A l'heure actuelle, en dehors d'une directive sur la liberté de réassurance (1964) — qui était déjà dans la pratique une réalité — seuls ont été adoptés trois textes relatifs à la liberté d'établissement en matière d'assurance directe (1).

Quant à la liberté de prestation, bien qu'elle soit de droit depuis 1970 comme l'a précisé l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes Von Binsbergen (1973) (2), les mesures destinées à assurer son exercice effectif en sont encore au stade de l'élaboration.

La proposition relative à l'harmonisation des dispositions applicables aux contrats d'assurance fait partie de ces mesures, particulièrement nécessaires en raison des distorsions de concurrence (fiscalité, tarifs, conditions des polices) qui existent actuellement sur le marché européen de l'assurance.

(1) Deux directives du 24 juillet 1973 relatives à l'assurance non vie (sauf l'assurance crédit et l'assurance caution) et une directive du 5 mars 1979 relative à l'assurance vie, qui n'entrera en vigueur qu'en octobre 1981. Ces textes harmonisent les règles de fonctionnement, d'agrément et de contrôle des entreprises d'assurance et suppriment les restrictions à leur liberté d'établissement, restrictions qui n'avaient d'ailleurs guère eu de conséquences dans la pratique.

(2) Une directive sur la coassurance communautaire a bien été adoptée en 1978, mais elle ne s'applique qu'à certains grands risques (industrie, commerce, transport) et ne comporte aucune coordination des législations nationales.

Bien que sa portée soit relativement restreinte, l'adoption de cette proposition de directive pourrait cependant nécessiter quelques adaptations du droit français du contrat d'assurance, en particulier si les modifications que la Commission semble décidée à apporter à sa proposition initiale devaient être acceptées.

1. — LA PORTEE ET LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE DIRECTIVE RELATIVE AU CONTRAT D'ASSURANCE

La Commission a accepté un certain nombre des amendements qui lui ont été suggérés par le Comité économique et social et par l'Assemblée des Communautés, mais elle n'a pas encore adopté le nouveau texte qui sera soumis au Conseil. Les informations dont on peut actuellement disposer permettent néanmoins de cerner les principales modifications qui devraient être retenues et qui pourraient infléchir sur certains points importants la portée et les dispositions du texte initial (paru au *J.O. C.E.* n° C 190 du 28 juillet 1979).

1. *Objet et champ d'application.*

a) *Objet.*

L'objet de la proposition de directive est double : garantir une protection équivalente aux assurés et éliminer les divergences juridiques qui constituent un des obstacles à la concurrence entre les assurances de la Communauté, puisque l'étendue de leurs obligations influe sur la fixation des primes.

Il convient de relever, en ce qui concerne les garanties offertes aux assurés, que les amendements suggérés par l'Assemblée sont plutôt en retrait par rapport au texte initial.

b) *Champ d'application.*

La proposition de directive ne s'applique pas à tous les risques, ni à toutes les branches d'assurance.

Elle devrait, d'une part, ne s'appliquer qu'aux risques situés dans la Communauté, conformément à l'avis exprimé par l'Assemblée des Communautés.

Elle exclut, d'autre part, certaines branches d'assurance : l'assurance-vie, l'assurance crédit et l'assurance caution, ainsi que les assurances maritimes, aériennes et de transport. A la suite des avis du Comité économique et social et de l'Assemblée, l'assurance maladie devrait également être exclue du champ d'application de la directive, en raison des aspects techniques particuliers de cette branche.

Restent donc les branches dommages corporels, accidents du travail et invalidité, dommages divers, responsabilité civile et risques pécuniaires.

2. *Etendue de la coordination.*

La proposition de directive ne concerne que les dispositions essentielles des contrats. Elle ne vise donc pas toutes les dispositions, et laisse de côté, par exemple, les questions relatives à la présentation du contrat, à sa formation, au paiement de la prime ou aux droits des tiers.

La coordination prévue s'applique essentiellement aux points suivants :

— *Rédaction de la police d'assurance :*

L'article 2 de la proposition de directive énonce les mentions qui doivent obligatoirement figurer au contrat, et l'exigence d'avenants entérinant les modifications à ce contrat. Est également prévue la possibilité d'obtenir « dans le plus bref délai » un

document attestant l'existence d'un contrat (dont les conditions de formation ne sont pas précisées) ou l'octroi d'une garantie provisoire. Le contrat est rédigé « dans la langue de l'Etat membre dont le droit est applicable », mais le preneur pourrait en demander l'établissement « dans la langue de sa résidence habituelle ».

Les législations nationales pourront simplifier ces exigences pour les contrats de courte durée — la Commission envisage de limiter à six mois cette « courte durée » — et les contrats au porteur.

— *Durée du contrat et conditions de résiliation :*

Tout contrat d'une durée supérieure à trois ans est résiliable par le preneur chaque année après une période initiale de trois ans, et la tacite reconduction est limitée à un an. Le preneur et l'assuré peuvent résilier le contrat si l'assureur ne consent pas à une réduction de prime en cas de réduction du risque. De son côté l'assureur peut résilier le contrat en cas de refus de modification du contrat proposé en raison d'une modification de l'appréciation du risque, ou en cas de déclaration incomplète du risque.

— *Déclaration du risque :*

Le preneur est tenu de déclarer le risque et, en cours de contrat, son éventuelle aggravation, faute de quoi l'assureur peut demander la modification ou la résiliation du contrat. Si l'intention dolosive du preneur, dont la preuve incombe à l'assureur, est établie, celui-ci peut mettre fin au contrat sans remboursement de prime, et est dispensé de toute prestation en cas de sinistre. En revanche, si l'assuré est de bonne foi, la « règle proportionnelle » s'applique en cas de sinistre : l'indemnité due est réduite en proportion du rapport entre la prime payée et celle qui aurait été due.

La Commission, conformément à l'avis de l'Assemblée, entendrait apporter une atténuation importante à cette règle : l'assureur ne serait tenu à aucune indemnisation, mais seulement au remboursement des primes, s'il établissait qu'un « assureur prudent » n'aurait pas accepté le risque, ou ne l'aurait accepté que sous certaines conditions.

— *Déclaration des sinistres :*

L'article 9 prévoit les conditions de déclaration du sinistre (« dans un délai raisonnable ») et les sanctions en cas de déclaration tardive ou incomplète.

— *Mesure de sauvetage :*

La Commission envisagerait, pour les contrats ayant trait à des activités industrielles ou commerciales, de limiter le remboursement des frais de sauvetage : la somme de la réparation du dommage et des frais de sauvetage ne pourrait excéder le montant de la somme assurée.

II. — LA PROPOSITION DE DIRECTIVE ET LE DROIT FRANÇAIS

Comme le précise l'article 12 de la proposition de directive, les législations nationales ne pourront prévoir de règles plus favorables au preneur, à l'assuré ou au tiers, cette faculté étant réservée aux parties au contrat, afin de ne pas compromettre l'harmonisation recherchée.

Mais les principes dont s'inspire la directive étant assez proches de ceux qui fondent le droit français des contrats d'assurance, son adoption ne devrait pas avoir pour conséquence de réduire les garanties dont bénéficient les assurés français, sauf cependant si des exceptions devaient être apportées à la « règle proportionnelle ». En revanche, la faculté de résiliation annuelle ouverte à l'assuré par la proposition de directive est plus favorable que celle actuellement en vigueur.

Par ailleurs, certaines dispositions protectrices de l'assuré ne devraient pas être remises en cause, soit que la directive n'en traite pas, soit qu'elle ne les exclue pas.

1. Les dispositions qui pourraient être modifiées par la directive.

a) La règle proportionnelle.

La possibilité dénie à l'assureur de ne pas indemniser un sinistre s'il peut établir qu'un « assureur prudent » n'aurait pas accepté d'assurer le risque constituerait indiscutablement une diminution de la protection de l'assuré, puisque la règle de l'indemnisation proportionnelle en cas de déclaration incomplète du risque ne comporte actuellement pas d'exception pour les branches couvertes par la proposition de directive.

b) La faculté de résiliation annuelle par le preneur.

Le droit français est plus restrictif sur ce point que la proposition de directive : les contrats peuvent en principe être résiliés tous les trois ans, et la faculté de résiliation annuelle n'existe qu'à partir de la septième année (art. L. 113-12 du Code de l'assurance). Toutefois, la faculté de résiliation annuelle prévue par la directive ne s'appliquerait pas aux cas où les primes sont convenues pour une durée déterminée : c'est le cas par exemple des assurances accident du travail ou accident corporel (résiliables tous les cinq ans), de l'assurance construction et de l'assurance contre la grêle (résiliables tous les dix ans).

**2. Les garanties non prévues par la proposition de directive
mais qui ne devraient pas être modifiées.**

a) Le droit de résiliation pour circonstances exceptionnelles.

En droit français, l'assuré peut obtenir la résiliation de son contrat en cas de changement de domicile, de profession ou de situation matrimoniale : les contrats couvrant les risques en relations directe avec la situation antérieure de l'assuré sont alors résiliables dans les trois mois (art. L. 113-16 C.A.) et la résiliation prend effet un mois après notification.

Cette faculté devrait pouvoir rester ouverte aux preneurs et assurés pour les contrats auxquels s'appliquera la proposition de directive : l'article 10-2 dispose en effet que les législations nationales pourront accorder au preneur un droit de résiliation sans préavis dans des cas non prévus par la directive. De même, pour les assurances de dommages, le droit à résiliation en cas de perte du bien assuré (art. L. 121-9) devrait rester ouvert au preneur.

b) Les garanties non prévues par la directive.

Certaines garanties dont ne traitent pas les propositions de directive ne devraient pas, en l'état actuel du texte, être remises en cause par son intervention : ce sont celles qui ont trait à la présentation des contrats (art. L. 112-4 C.A. : impression de certaines clauses en caractères apparents) ou qui résulte des textes protégeant les consommateurs comme les dispositions de la loi n° 78-24 du 10 janvier 1978 sur la protection et l'information des consommateurs, relatives à la protection contre les clauses abusives.

La proposition de directive n'exclut pas non plus, dans son état actuel, l'intervention de dispositions instituant, par exemple, un délai de réflexion au profit du souscripteur d'assurance, tel celui qui devrait être prochainement reconnu aux preneurs de contrats assurance vie.

III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 4 DÉCEMBRE 1980

Sur la proposition de directive visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant le contrat d'assurance,

La Délégation :

- Sur l'objet de la proposition de directive :
 - estime que la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant le contrat d'assurance constitue une des conditions nécessaires à l'exercice effectif de la liberté de prestations en matière d'assurance en permettant d'harmoniser les obligations imposées aux assureurs et les garanties offertes aux preneurs et aux assurés ;
 - observe cependant que l'harmonisation d'autres dispositions, et notamment de celles qui régissent la fiscalité des contrats d'assurance, doivent également être regardées comme un préalable à la liberté de prestation en matière d'assurances.
- Sur la portée de la proposition de directive :
 - relève que la coordination prévue par la proposition de directive ne concerne que certaines branches d'assurance et certaines dispositions du contrat, et souligne que l'égalisation des conditions de concurrence comme l'amélioration des garanties offertes aux assurés requièrent une harmonisation plus complète.
 - relève que la coordination prévue par la proposition de directive ne concerne que certaines branches d'assurance et certaines dispositions du contrat, et souligne que l'égalisation des conditions de concurrence comme l'amélioration des garanties offertes aux assurés requièrent une harmonisation plus complète.
- Sur les garanties offertes aux preneurs d'assurances, aux assurés et au tiers :
 - considère comme regrettable que la proposition de directive ne s'aligne pas sur les dispositions nationales les plus favorables aux preneurs et aux assurés et ne prévoit pas notamment de protéger ces derniers par des dispositions plus détaillées concernant la présentation et le contenu des contrats ainsi que l'interdiction de clauses abusives ;
 - estime en particulier que toute atténuation de la règle d'indemnisation proportionnelle aboutirait à restreindre les garanties dont bénéficient actuellement les assurés, et que, d'autre part, l'insertion dans la directive de dispositions plus protectrices des droits des preneurs d'assurances aurait amélioré la position concurrentielle des assureurs français, soumis à des obligations plus étendues que leurs homologues des autres pays membres ;
 - attire l'attention sur la nécessité de préciser et d'harmoniser les droits des tiers.

C. — LE RAPPROCHEMENT DES LÉGISLATIONS DES ÉTATS MEMBRES RELATIVES A LA PROTECTION DES TRAVAILLEURS SALARIÉS EN CAS D'INSOLVABILITÉ DE L'EMPLOYEUR

Rapporteur : M. Jean GARCIA, sénateur.

- I. — Analyse de la directive communautaire.
- II. — Les conséquences sur le droit interne de l'adoption de la directive communautaire.
- III. — Jugements sur la directive.
- IV. — Les conclusions de la Délégation adoptées le 20 janvier 1981.

En adoptant formellement, le 20 octobre 1980, une directive relative à la protection des créances des travailleurs en cas d'insolvabilité de l'employeur, le Conseil des ministres de la C.E.E. a mené à leur terme des travaux entrepris depuis 1976. L'objet de ce texte est simple. L'expérience montre en effet qu'en cas d'insolvabilité d'un employeur, l'actif de la société est souvent insuffisant pour éteindre les créances des salariés de l'entreprise considérée. Cette situation n'était pas admissible et il convenait donc d'y remédier en créant un mécanisme susceptible d'assurer automatiquement le remboursement des créances impayées des salariés. La directive du 20 octobre 1980 porte création d'un tel mécanisme. Il convient cependant de noter que nombre d'Etats membres ont créé, depuis le début des années 1970, de tels mécanismes par la voie de mesures juridiques nationales. Seules l'Irlande et l'Italie font exception. L'objet de la directive est donc simple; il est également limité.

I. — ANALYSE DE LA DIRECTIVE COMMUNAUTAIRE

A. — L'économie générale du texte.

Il vise à permettre le remboursement des créances des salariés (1) lorsque l'employeur se trouve en état d'insolvabilité (2). Ces créances sont garanties à partir d'un moment juridiquement déterminé (3) et pour une période donnée (4), dans la limite d'un plafond (5). Un organe *ad hoc* (6) est subrogé à l'employeur lorsque celui-ci ne peut rembourser lesdites créances. Les cotisations dues par l'employeur au titre des régimes légaux ou complémentaires font l'objet d'un régime spécifique (7). La directive comprend enfin quelques dispositions « générales et finales ».

1. Le remboursement des créances (art. 1^{er}).

— C^a sont les créances impayées au regard du contrat de travail ou des « relations de travail » (en France, exemple du contrat d'apprentissage).

— Certaines catégories de travailleurs salariés, limitativement énumérées, sont exclues de la directive en raison « de la nature particulière du contrat de travail ou de la relation de travail des travailleurs salariés ou en raison de l'existence d'autres formes de garantie assurant aux travailleurs salariés une protection équivalente à celle qui résulte de la présente directive ». Aucune exception ne concerne la France.

— A la demande du Danemark, le Groenland a été exclu du champ d'application géographique de la directive. Cette exclusion est assez fréquente (pour un exemple, voir directive du 2 avril 1979 sur la protection des oiseaux) (1).

2. L'état d'insolvabilité (art. 2).

C'est une notion délicate à préciser, car elle revêt des acceptions différentes dans les pays de la Communauté. La définition retenue par la directive paraît suffisamment large pour comprendre tous les cas de figures :

Art. 2. — 1. Au sens de la présente directive, un employeur est considéré comme se trouvant en état d'insolvabilité :

a) lorsqu'a été demandée l'ouverture d'une procédure prévue par les dispositions législatives, réglementaires et administratives de l'Etat membre concerné, qui porte sur le patrimoine de l'employeur et vise à désintéresser collectivement ses créanciers et qui permet la prise en considération des créances visées à l'article premier paragraphe 1, et

b) que l'autorité qui est compétente en vertu desdites dispositions législatives, réglementaires et administratives a :

— soit décidé l'ouverture de la procédure ;

— soit constaté la fermeture définitive de l'entreprise ou de l'établissement de l'employeur, ainsi que l'insuffisance de l'actif disponible pour justifier l'ouverture de la procédure.

3) Le point de départ de la procédure (art. 3).

A partir de quel moment la garantie des créances salariales va-t-elle jouer ? Encore une fois la diversité des droits nationaux pose un problème.

C'est pourquoi la directive prévoit trois dates de départ, laissées au choix des Etats membres :

— soit celle de la survenance de l'insolvabilité de l'employeur ;

— soit celle du préavis de licenciement du travailleur salarié concerné, donné en raison de l'insolvabilité de l'employeur ;

— soit celle de la survenance de l'insolvabilité de l'employeur ou celle de la cessation du contrat de travail ou de la relation de travail du travailleur salarié concerné, intervenue en raison de l'insolvabilité de l'employeur.

4. La période pour laquelle est applicable la garantie des créances salariales (art. 4).

En fonction de la date retenue par l'Etat membre, une période est fixée par la directive :

— dans le cas visé à l'article 3, paragraphe 2, premier tiret, assurer le paiement des créances impayées concernant la rémunération afférente aux trois derniers mois du contrat de travail ou de la relation de travail qui se situent à l'intérieur d'une période de six mois précédant la date de la survenance de l'insolvabilité de l'employeur ;

— dans le cas visé à l'article 3, paragraphe 2, deuxième tiret, assurer le paiement des créances impayées concernant la rémunération afférente aux trois derniers mois du contrat de travail ou de la relation de travail qui précèdent la date du préavis de licenciement du travailleur salarié, donné en raison de l'insolvabilité de l'employeur ;

(1) Il conviendra cependant de dresser un bilan de ces exceptions.

— dans le cas visé à l'article 3, paragraphe 2, troisième tiret, assurer le paiement des créances impayées concernant la rémunération afférente aux *dix-huit derniers mois du contrat de travail* ou de la relation de travail qui précèdent la date de la survenance de l'insolvabilité de l'employeur ou la date de la cessation du contrat de travail ou de la relation de travail du travailleur salarié, intervenue en raison de l'insolvabilité de l'employeur. Dans ces cas, les Etats membres peuvent limiter l'obligation de paiement à la rémunération afférente à une période de *huit semaines* ou à plusieurs périodes partielles, ayant au total la même durée.

5. *Un montant qui peut être limité* (art. 4, § 3).

Toutefois, les Etats membres peuvent, afin d'éviter le versement de sommes allant au-delà de la finalité sociale de la présente directive, fixer un plafond pour la garantie de paiement des créances impayées des travailleurs salariés.

Lorsque les Etats membres font usage de cette faculté, ils communiquent à la Commission les méthodes selon lesquelles ils fixent le plafond.

6. *Un organe ad hoc* (art. 5).

Art. 5. — Les Etats membres fixent les modalités de l'organisation, du financement et du fonctionnement des institutions de garantie en observant notamment les principes suivants :

a) le patrimoine des institutions doit être indépendant du capital d'exploitation des employeurs et être constitué de telle façon qu'il ne puisse être saisi au cours d'une procédure en cas d'insolvabilité ;

b) les employeurs doivent contribuer au financement, à moins que celui-ci ne soit assuré intégralement par les pouvoirs publics ;

c) l'obligation de paiement des institutions existe indépendamment de l'exécution des obligations de contribuer au financement.

7. *Le remboursement des cotisations sociales* (art. 6, 7 et 8).

— Possibilité de les exclure du champ de la garantie.

Art. 6. — Les Etats membres peuvent prévoir que les articles 3, 4 et 5 ne s'appliquent pas aux cotisations dues au titre des régimes légaux nationaux de sécurité sociale ou au titre des régimes complémentaires de prévoyance professionnels ou interprofessionnels existant en dehors des régimes légaux nationaux de sécurité sociale.

— Dans l'hypothèse d'une non-exclusion, l'employeur devra avoir précompté les cotisations salariales.

Art. 7. — Les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour assurer que le non-paiement à leurs institutions d'assurance de cotisations obligatoires dues par l'employeur, avant la survenance de son insolvabilité, au titre des régimes légaux nationaux de sécurité sociale, n'a pas d'effet préjudiciable sur le droit à prestations du travailleur salarié à l'égard de ces institutions d'assurance, dans la mesure où les cotisations salariales ont été précomptées sur les salaires versés.

— Protection des droits acquis au titre de régimes complémentaires.

Art. 8. — Les Etats membres s'assurent que les mesures nécessaires sont prises pour protéger les intérêts des travailleurs salariés et des personnes ayant déjà quitté l'entreprise ou l'établissement de l'employeur à la date de la survenance de l'insolvabilité de celui-ci, en ce qui concerne leurs droits acquis, ou leurs droits en cours d'acquisition, à des prestations de vieillesse, y compris les prestations de survivants, au titre de régimes complémentaires de prévoyance professionnels ou interprofessionnels existant en dehors des régimes légaux nationaux de sécurité sociale.

8. *Dispositions générales*.

— Les Etats membres peuvent prendre des mesures « plus favorables aux travailleurs salariés » (art. 9).

— Ils peuvent prendre des mesures « en vue d'éviter des abus » (art. 10).

— Les Etats membres disposent de trente-six mois pour se conformer à la présente directive (art. 11).

II. — LES CONSÉQUENCES SUR LE DROIT INTERNE DE L'ADOPTION DE LA DIRECTIVE COMMUNAUTAIRE

A. — Généralités.

1. D'une manière générale, la législation française est *plus favorable* pour les travailleurs salariés que les dispositions de la directive.

2. Le régime juridique de la protection des créances en cas d'insolvabilité de l'employeur résulte d'un grand nombre de textes (1) adoptés depuis 1935. Le texte fondamental, modifié cependant à quelques reprises, reste la loi du 27 décembre 1973 « tendant à assurer, en cas de règlement judiciaire ou de règlement de biens, le paiement des créances résultant du contrat de travail » (2).

3. En conséquence, l'adoption de la directive communautaire ne semble pas devoir appeler de modifications du droit positif français.

B. — Examen des articles.

1. Le remboursement des créances.

Les articles L. 143-10 et L. 143-11 du Code du travail visent « les rémunérations de toutes natures » (commissions diverses, indemnités de congés payés, indemnité pour inobservation du préavis) liés au contrat de travail ou d'apprentissage (3).

2. L'état d'insolvabilité.

Il est déterminé par référence à la législation française du règlement judiciaire et de la liquidation de biens (loi sur les sociétés commerciales de 1967). Schématiquement, trois points peuvent être rappelés :

a) Le règlement judiciaire n'entraîne pas la dissolution de la société. Le tribunal de commerce peut (concordat) permettre une poursuite de ses activités. A l'opposé, la liquidation d'une société entraîne la dissolution de celle-ci.

b) Le jugement du tribunal est rendu après qu'il a été saisi : soit par le représentant de la société, soit par les créanciers, soit par autosaisine.

c) Il ne peut prononcer ce jugement qu'après avoir constaté l'état de cessation des paiements de la société. Cependant (4) la cessation des paiements ne doit pas être confondue

(1) On consultera sur ce point le juriste Dalloz commercial Faillite. (Effets : droits des créanciers.)

(2) Loi n° 73-1194 du 27 décembre 1973. J.O. R.F., p. 1415.

(3) La loi n° 73-623 du 10 juillet 1973 prévoit un certain nombre de régimes spéciaux pour des professions dont l'exercice implique des contraintes spécifiques (marins et V.R.P.).

(4) Lamy Droit des Sociétés 1980, p. 908 et suivantes.

avec l'insolvabilité. Une société peut être parfaitement solvable compte tenu de la valeur de ses éléments d'actif immobilisé et pourtant ne pas être en mesure, faute d'une trésorerie suffisante, de payer à leur échéance ses dettes à l'égard des tiers. Or, c'est cette impossibilité de faire face au passif exigible avec l'actif disponible qui est susceptible d'entraîner le règlement judiciaire ou la liquidation des biens si, par ailleurs, la situation de la société est définitivement compromise (Com. 19 février 1974, Bull. IV.51; Com. 12 mars 1974, Bull. IV.72; Com. 3 mai 1977, Bull. IV.105).

La directive retient donc le concept d'insolvabilité (alors que la proposition retenait celui de cessation de paiements). Chronologiquement ces deux opérations sont donc distinctes.

3. Le point de départ de la procédure.

La France a choisi la première option : celle de la « survenance de l'insolvabilité de l'employeur ». Il s'agit donc de la date du prononcé du jugement déclaratif du tribunal de commerce.

4. La période d'application de la garantie des créances salariales.

En fonction du choix opéré à l'article 3, il convient donc « d'assurer le paiement des créances payées concernant la rémunération afférente aux trois derniers mois du contrat de travail ou de la relation de travail qui se situent à l'intérieur d'une période de six mois précédant la date de la survenance de l'insolvabilité de l'employeur ».

La législation française est plus protectrice, mais selon des modalités complexes, telles qu'exposées à l'article L. 143-11-5 du Code du travail.

Schématiquement :

— les créances impayées afférentes aux soixante jours précédant le jugement du tribunal sont super-privilégiées. Elles seront remboursées aux salariés, soit par le syndic sur l'actif de la société, soit par l'organe *ad hoc* au plus tard quinze jours après le jugement ;

— les créances impayées antérieures sont *privilégiées*. Elles seront remboursées (dans la limite de la prescription des salaires, soit cinq ans) dans des délais plus longs (trois mois environ).

5. Un montant qui peut être limité.

Pour la législation française, ce plafond est fixé par voie réglementaire sans pouvoir être inférieur à deux fois le plafond retenu pour le calcul des cotisations de sécurité sociale.

Actuellement (1), le montant maximum de garantie prévu à l'article L. 143-11-6 du Code du travail est fixé à treize fois le plafond mensuel retenu pour le calcul des contributions au régime d'assurance-chômage lorsque les créances résultent de dispositions législatives ou réglementaires ou des stipulations d'une convention collective et sont nées d'un contrat de travail dont la date de conclusion est antérieure de plus de six mois à la décision prononçant le règlement judiciaire ou la liquidation des biens.

Dans les autres cas, le montant de cette garantie est limité à quatre fois le plafond mentionné à l'alinéa précédent.

6. Un organe ad hoc.

Il a été créé par la loi susmentionnée du 27 décembre 1973 (art. L. 143-11-2 du Code du travail). Il s'agit de l'A.G.S. (Association pour la gestion du régime d'assurances des créances des salariés) qui vérifie les trois conditions posées par la directive. Elle est financée actuellement par une contribution de 0,25 % versée par les employeurs. Ce taux est appliqué à l'assiette prévue pour les cotisations chômage.

(1) Décret n° 76-1065 du 25 novembre 1976. J.O. R.F., p. 6815 du 27 novembre 1976.

7. Le remboursement des cotisations sociales.

La France n'utilise pas la possibilité d'exception posée par l'article 6 de la directive. Elle a cependant, lors des négociations, œuvré pour l'adoption, à l'article 7, de la condition « dans la mesure où les cotisations salariales ont été précomptées sur les salaires versés ». Il s'agissait d'éviter un double versement de ces cotisations. Au demeurant, la législation française applicable aux régimes de sécurité sociale satisfait les conditions de l'article 7 de la directive.

Les « mesures nécessaires » visées à l'article 8 semblent avoir été prises en France.

III. — JUGEMENTS SUR LA DIRECTIVE.

A. — Le Gouvernement français.

Très favorable à l'esprit de la directive, il a œuvré, notamment lorsque la France a occupé la Présidence du Conseil des ministres (premier semestre 1979), pour que celle-ci soit adoptée dans les meilleurs délais.

B. — L'Assemblée parlementaire des Communautés européennes.

L'Assemblée a adopté une résolution (1) dans laquelle elle se félicite de cette proposition de directive « qui constitue un pas important vers une meilleure protection des travailleurs en cas d'insolvabilité de l'employeur ». Elle adresse cependant un certain nombre de critiques à l'encontre de ce texte :

- sa présentation tardive ;
- son harmonisation « par le bas » ;
- quelques imperfections techniques.

C. — Opinion du Rapporteur.

Le Rapporteur considérant l'incidence nulle de la directive s'agissant d'une amélioration de la protection des intérêts des travailleurs français en regard des dispositions que contient déjà le droit positif, n'accorde par ailleurs à cette initiative de la Communauté qu'une signification positive très restreinte s'agissant de la protection des droits des travailleurs d'autres pays de la C.E.E. pour lesquels aucune mesure nationale ne prévoit encore l'indemnisation dans les cas d'insolvabilité de l'employeur.

Tenant compte des effets très négatifs sur l'emploi que produisent les politiques communautaires dans de nombreux secteurs industriels cette directive s'apparente comme toutes les autres relatives au domaine social à une politique d'assistance sociale supplétive de la politique économique communautaire.

(1) J.O. C.E. n° C 39 du 12 février 1979.

IV. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 20 JANVIER 1981

1. La Délégation prend acte de l'adoption de la directive communautaire « concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à la protection des travailleurs en cas d'insolvabilité de l'employeur ».

2. Elle constate la très faible portée ainsi que l'adoption tardive de ce texte qui hormis le cas de l'Italie et de l'Irlande est souvent en deçà des législations nationales plus protectrices des intérêts des travailleurs.

3. Conformément à la jurisprudence « Hansen et Balle » de la Cour de justice des Communautés européennes, elle rappelle que cette directive est applicable intégralement aux départements d'outre-mer.

4. Elle est d'avis que la transcription de ce texte en droit français n'emporte pas de modification du droit positif. Elle estime cependant qu'une publicité satisfaisante doit être donnée aux choix opérés par le Gouvernement français parmi les options ouvertes par la directive (définition du point de départ de la directive [art. 3] ; application du régime de protection aux cotisations sociales [art. 6] ; mesures prises afin d'éviter les « abus » [art. 10]).

5. Elle estime que la directive ne prévoit pas d'une manière suffisamment explicitement le régime applicable aux travailleurs ayant déjà quitté l'entreprise ou l'établissement de l'employeur à la date de la survenance de l'insolvabilité de celui-ci.

D. — LA PROPOSITION DE DIRECTIVE RELATIVE AU RAPPROCHEMENT DES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES, RÉGLEMENTAIRES ET ADMINISTRATIVES DES ÉTATS MEMBRES EN MATIÈRE DE CRÉDIT À LA CONSOMMATION

Rapporteur : M. Robert LAUCOURNET, sénateur.

I. — Le champ d'application et la portée de la proposition de directive.

II. — La proposition de directive et le droit français applicable au crédit à la consommation.

III. — Les conclusions de la Délégation adoptées le 24 février 1981.

La proposition de directive relative à l'harmonisation des règles applicables au crédit à la consommation fait partie des textes dont l'intervention est jugée nécessaire à la protection économique des consommateurs, par le « programme préliminaire pour une politique d'information des consommateurs » approuvé par une résolution du Conseil en date du 15 avril 1975. Il convient d'ailleurs de noter qu'aucun de ces textes, qui en sont à des stades d'élaboration variés, n'a encore été définitivement adopté.

La proposition de directive « crédit à la consommation » a déjà été soumise au Comité économique et social (avis du 31 janvier 1980). L'Assemblée des Communautés, en revanche, n'a pas encore discuté en séance plénière ce texte qui lui a été transmis le 16 mars 1980.

En son état actuel, la proposition de directive tend à assurer une protection « minimale » des consommateurs, les Etats membres demeurant libres d'adopter ou de maintenir en vigueur des dispositions plus favorables.

Son adoption ne devrait guère avoir de conséquence en droit français, l'ensemble des dispositions applicables en France au crédit à la consommation allant plus loin que les règles prévues par la directive.

I. — LE CHAMP D'APPLICATION ET LA PORTÉE DE LA PROPOSITION DE DIRECTIVE

La proposition de directive se fonde sur l'article 100 du Traité. La Commission relève en effet dans l'exposé des motifs que la disparité des législations relatives au crédit à la consommation a une incidence directe sur le fonctionnement du Marché commun, en encourageant inégalement le recours au crédit et en faussant la libre concurrence entre les prêteurs.

L'objectif fondamental du texte n'en reste pas moins, conformément aux priorités définies par le programme préliminaire en faveur du consommateur, d'assurer une garantie minimale de ce dernier contre les conditions abusives de crédit. La proposition de directive tend en effet, pour une large gamme de formules de crédit, à assurer à différents stades l'information et la protection de l'emprunteur.

A. — Le champ d'application de la proposition de directive.

1. *Les formes de crédits couverts par la proposition de directive.*

Le projet de directive (art. 1^{er}) vise tous les contrats de crédits, qu'ils portent sur la fourniture de biens ou de services (crédit affecté) ou qu'il s'agisse de ces autres formes de crédit que sont les prêts, découverts ou « cartes de crédit » délivrées par un établissement financier ou commercial (prêts non affectés) (art. 2). Est également visé le contrat de fourniture réglé par le client au moyen d'un crédit obtenu auprès d'un prêteur autre que le fournisseur « dans la mesure où le prêteur coopère avec le fournisseur à l'exécution du contrat de fourniture de bien ou de prestation de services » (art. 1^{er}, § 3 b). Disposition qui manque pour le moins de précision et que l'exposé des motifs ne contribue guère à éclairer en indiquant que « la question de savoir lorsqu'on se trouve devant un tel cas de coopération entre le fournisseur et le prêteur dépend des circonstances de l'espèce »...

2. *La définition du consommateur et du prêteur.*

La proposition de directive définit le consommateur comme « toute personne physique qui n'agit pas à titre principal dans le cadre d'une activité commerciale ou professionnelle » et le prêteur comme « toute personne physique ou morale » (...) qui consent un crédit « dans le cadre de l'exercice de ses activités commerciales ou professionnelles ».

3. *Les types de crédit exclus par la directive (art. 2).*

La proposition de directive exclut certains contrats, à raison soit de leur objet (crédit immobilier, contrats de location, avances en compte courant) soit de leur durée (crédits d'une durée inférieure ou égale à trois mois) soit enfin de leur importance, les crédits portant sur des montants faibles ou au contraire très importants, « inférieurs ou supérieurs à des valeurs limites fixées par la Commission pour l'Etat membre qui en fait la demande », ne justifiant pas, selon les auteurs du texte, la même protection de l'emprunteur. Il est néanmoins précisé que les Etats membres doivent veiller à ce que ces exclusions n'offrent pas d'occasion de tourner les règles posées, par exemple en répartissant un crédit sur plusieurs contrats.

**B. — La portée de la directive :
les différentes formes de protection du consommateur.**

La protection du consommateur doit s'exercer à trois stades : avant le contrat — grâce à une meilleure information — au moment de sa conclusion — au moyen de formalités et de mentions obligatoires — et enfin lors de son exécution.

1. La publicité des offres de crédit (art. 3, 4 et 5).

La publicité des offres qui mentionnent les frais afférents au crédit doit en indiquer le coût total, et, si elle en mentionne le taux, elle doit également mentionner le taux annuel effectif global (1) (art. 3). Les informations relatives aux conditions des offres de crédits doivent être « affichées lisiblement » par les prêteurs dans leurs « locaux commerciaux ouverts au public » et être illustrées d'exemples concrets (art. 5). De plus, la proposition de directive donne aux Etats membres la faculté d'interdire le démarchage en matière de crédit à la consommation (art. 4).

2. Le contrat de crédit.

L'article 6 prévoit que le contrat doit être écrit, et énumère les mentions qui doivent obligatoirement y figurer. Il revient aux Etats membres de fixer les sanctions applicables à l'inobservance de ces dispositions. La directive précise également les informations qui doivent être données à l'emprunteur bénéficiaire d'un crédit revêtant la forme d'avances en compte courant, bien que celles-ci soient exclues de son champ d'application.

Enfin, il est prévu que sont interdites les clauses contractuelles dérogeant, au détriment du consommateur, aux dispositions de la directive (art. 15).

3. L'exécution du contrat.

• Les principales garanties offertes au consommateur lors de l'exécution du contrat sont les suivantes :

— l'article 9 interdit les « clauses pénales » qui obligent l'emprunteur à restituer la chose livrée en cas de retard de paiement ;

— le consommateur peut anticiper l'exécution du contrat de crédit, et être remboursé des intérêts et frais afférents à la période pour laquelle il renonce au crédit ;

— dans le cas où le consommateur prouve la « coopération » visée à l'article premier, paragraphe 3-b) entre le fournisseur et le prêteur, il peut exiger la résiliation du contrat de prêt et le remboursement des paiements déjà effectués si le contrat de fourniture n'est pas exécuté ;

-- enfin, il est interdit de recourir à des effets de commerce — billet à ordre ou lettre de change. Les chèques ne pourront être utilisés que comme moyen de paiement, et non comme sûreté.

• La proposition de directive prévoit aussi des moyens de protection plus « indirects » du consommateur. Les Etats membres devront en effet :

— organiser un système de contrôle des prêteurs et des intermédiaires ;

— charger un organisme d'examiner les réclamations des consommateurs ou de leurs associations d'assurer leur information juridique et même d'engager à leur place, sous réserve de leur accord, des procédures judiciaires.

(1) Mais la proposition de directive (art. premier) renvoie aux législations nationales pour la définition du taux effectif global (T.E.G.). En France (loi du 28 décembre 1966), le T.E.G. inclut les intérêts et « les frais, commissions ou rémunérations de toute nature, directs ou indirects ». Le T.E.G. est de l'ordre du double du taux apparent.

II. — LA PROPOSITION DE DIRECTIVE ET LE DROIT FRANÇAIS APPLICABLE AU CRÉDIT A LA CONSOMMATION

Le régime français de protection des consommateurs résulte :

— du décret n° 55-885 du 20 mai 1955, qui a limité le montant, par rapport au prix de vente comptant, et la durée du crédit ;

— de la loi du 28 décembre 1966 relative à l'usure, aux prêts d'argent et à certaines opérations de démarchage, qui a fixé la limite légale des taux d'intérêt et réglementé la publicité et le démarchage des offres de prêts ;

— et surtout de la loi du 10 janvier 1978, relative à l'information et à la protection des consommateurs dans le domaine de certaines opérations de crédit.

A. — Le champ d'application de la loi du 10 janvier 1978.

1. Opérations de crédit visées.

• La loi du 10 janvier 1978 s'applique aux prêts personnels, aux opérations de « crédit affecté » liées à des ventes ou prestations de services, ainsi qu'aux opérations comportant l'octroi d'un crédit « indirect » (location-vente, crédit-bail, ventes ou prestations à paiement échelonné ou différé). Elle s'applique aussi, aux avances en compte courant exclues par la directive.

• Les exclusions recourent assez largement les dispositions du projet de directive, en ce qui concerne les crédits immobiliers (1), les crédits d'une durée inférieure à trois mois, et les crédits portant sur une somme supérieure à un certain montant, qui a été fixé à 100.000 F. Cependant, la loi française exclut aussi les contrats passés en la forme authentique — l'intervention du notaire étant censée assurer la protection de l'emprunteur.

2. Les opérateurs.

Le prêteur, personne physique ou morale, doit être un professionnel — ce que prévoit aussi le projet de directive. La définition du « consommateur » exclut du champ de la loi tout crédit consenti pour financer les besoins d'une activité professionnelle. Elle est donc plus stricte que celle de la proposition de directive. En revanche, les personnes morales — par exemple une association — peuvent être considérées comme des consommateurs au sens de la loi de 1978.

B. — La protection offerte aux consommateurs.

1. L'information.

L'obligation d'information porte d'abord sur la publicité faite, perçue ou reçue en France, qui doit indiquer l'identité du prêteur, les caractéristiques du crédit : nature, objet, durée, coût total et, s'il y a lieu, le taux effectif global et les perceptions forfaitaires par dossier et par échéance.

Mais l'information du candidat emprunteur est également sévèrement réglementée : l'opération de crédit doit faire l'objet d'une offre préalable et écrite, y compris le cas échéant les conditions d'assurance, le coût total ventilé du crédit et, s'il y a lieu, son taux effectif global, ainsi que le total des perceptions forfaitaires.

Les textes d'application de la loi (décret du 24 mars 1978) comportent neuf modèles correspondant à des contrats assujettis à la loi.

(1) Un texte spécifique, la loi n° 79-596 du 13 juillet 1979, a prévu depuis la protection des emprunteurs dans le domaine du crédit immobilier.

Les sanctions frappant les contrevenants sont sévères : 2.000 à 5.000 F par infraction, c'est-à-dire par message diffusé, en cas de publicité irrégulière, amende et privation du droit aux intérêts (l'emprunteur n'est tenu qu'au remboursement du capital) en cas d'offre préalable irrégulière.

2. *Le délai de réflexion préalable.*

Une des dispositions les plus protectrices de la loi française réside dans le délai de sept jours laissé à l'emprunteur, après l'acceptation de l'offre, pour renoncer à sa demande. Cette disposition s'inspire de celle applicable aux ventes à domicile (loi du 22 décembre 1972) et protège le consommateur contre toute décision hâtive. Cette règle, qui existe en Allemagne pour les ventes à tempérament, ne se retrouve pas dans la proposition de directive.

3. *L'exécution du contrat.*

● La liaison des contrats de prêts et de vente ou prestations de services.

La loi de 1978 a prévu que l'acheteur n'est pas tenu de rembourser le prêt si le bien n'est pas livré, et que la résolution de la vente entraîne celle du contrat de crédit. Inversement, le contrat de vente pourra être résolu sans indemnité si l'acheteur n'obtient pas le crédit ou fait usage de sa faculté de rétraction. En conséquence, avant que le contrat de prêt soit définitif, l'acheteur n'est tenu de verser, ni au vendeur, ni au prêteur, de sommes supérieures à la partie du prix payée comptant. Cette solution apparaît plus favorable, et en tous cas plus claire, que les dispositions de la proposition de directive.

Les lettres de change ou billets à ordre qui peuvent être souscrits ou avalisés par l'emprunteur sont considérés comme nuls.

● La limitation des clauses pénales.

Afin de mettre fin à certaines pratiques abusives des organismes prêteurs ou des organismes de recouvrement, la loi a limité les indemnités qui peuvent être mises à la charge de l'emprunteur en cas de défaillance de sa part ou de remboursement anticipé. Mais à la différence de ce que prévoit le projet de directive, le remboursement anticipé n'est pas de droit.

Il est en outre prévu que dans certains cas d'incapacité à remplir ses obligations — notamment la perte de son emploi — l'emprunteur peut obtenir du juge d'instance un « délai de grâce » suspendant, pendant un an ou plus, l'exécution du contrat, et, si le juge en décide ainsi, le cours des intérêts.

III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 24 FEVRIER 1981

Sur la proposition de directive relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres en matière de crédit à la consommation,

La Délégation,

● Sur l'objet et la portée de la proposition de directive :

— relève que le texte proposé, qui s'inscrit dans le cadre du programme préliminaire pour la protection et l'information des consommateurs approuvé par le Conseil en 1975, aura pour effet non seulement d'égaliser les conditions de l'offre et de la demande de crédit à la consommation au sein de la Communauté, mais aussi de garantir les consommateurs contre certaines pratiques abusives ;

— souligne que ses dispositions revêtent un caractère « minimal », et que l'adoption de la directive ne fera donc pas obstacle à l'adoption ou au maintien de dispositions nationales plus favorables à l'emprunteur ;

-- estime cependant regrettable que la proposition de directive ne s'aligne pas sur les dispositions nationales les plus protectrices du consommateur et qu'elle ne prévoit pas, notamment, d'instaurer au profit de celui-ci un « délai de réflexion » analogue à celui que prévoit la législation française.

• Sur l'éventuelle introduction de la proposition de directive en droit français :

— constate que la législation française applicable au crédit à la consommation, et en particulier la loi du 10 janvier 1978, contient des dispositions très proches de celles du texte proposé, et offre sur certains points une protection plus étendue que celle qui résulte de la proposition de directive, dont l'adoption n'aurait donc pas de conséquences notables :

— note cependant que l'introduction dans la législation française du droit donné à l'emprunteur d'anticiper l'exécution du contrat même en l'absence de clause contractuelle expresse, ainsi qu'un assouplissement de la définition de l'usager du crédit à la consommation seraient susceptibles d'améliorer la protection des consommateurs français.

E — PROPOSITION DE DIRECTIVE « VISANT A LA RECONNAISSANCE MUTUELLE DES DIPLOMES, CERTIFICATS ET AUTRES TITRES DU DOMAINE DE L'ARCHITECTURE ET COMPORTANT DES MESURES DESTINÉES A FACILITER L'EXERCICE EFFECTIF DU DROIT D'ÉTABLISSEMENT ET LA LIBRE PRESTATION DE SERVICES »

Rapporteur : M. Michel MIROUDOT, sénateur.

I. — Les critères de formation auxquels devront répondre les diplômes ouvrant droit au libre exercice de la profession d'architecte.

II. — Les droits acquis.

III. — Les conclusions de la Délégation adoptées le 1^{er} avril 1981.

Les premières propositions de la Commission relatives à la liberté d'établissement et de prestation des architectes non salariés remontent à 1967. Soumises en 1968 à l'avis de l'Assemblée des Communautés, elles sont depuis en instance devant le Conseil. Ces lenteurs inusitées ont motivé l'adoption en octobre 1980 par l'Assemblée des Communautés, sur le rapport de M. Alain Gillot, d'une résolution demandant une nouvelle consultation de l'Assemblée sur le dernier état — non publié — du texte soumis au Conseil.

Les propositions de la Commission ont en effet été substantiellement modifiées. Elles s'analysaient à l'origine en trois propositions de directive. L'une, relative à la suppression des dispositions nationales discriminatoires, a été retirée en 1974, la C.J.C.E. ayant jugé que la liberté d'établissement était de droit depuis la fin de la période transitoire (arrêtés Reyners et Van Binsbergen) (1). Les deux autres tendaient à la reconnaissance mutuelle des diplômes et à la coordination des dispositions nationales relatives aux activités non salariées de l'architecture. Elles ont été reprises dans une proposition

(1) En France, la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture (art. 10) ne fait aucune distinction, pour les conditions d'inscription au tableau régional, entre les nationaux et les ressortissants d'un Etat membre de la Communauté.

unique « visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres du domaine de l'architecture et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services ». La version la plus récente de ce texte date du 12 juin 1980. Il serait souhaitable — fût-ce au prix de plus long délais — qu'elle ne soit pas adoptée en l'état.

En effet, les dispositions relatives à la reconnaissance mutuelle des diplômes, qu'il s'agisse de la définition des critères « minima » auxquels devront répondre ces diplômes dans l'avenir ou des mesures transitoires concernant la reconnaissance des diplômes actuellement délivrés, ne correspondent pas à une conception très exigeante de la formation des architectes.

I. — LES CRITÈRES DE FORMATION AUXQUELS DEVRONT RÉPONDRE LES DIPLOMES OUVRANT DROIT AU LIBRE EXERCICE DE LA PROFESSION D'ARCHITECTE

La proposition initiale relative à la reconnaissance mutuelle des diplômes se bornait à établir la liste des diplômes délivrés dans les Etats membres qui devaient être mutuellement reconnus. Cette approche avait été critiquée — non sans raison — car elle ne garantissait pas la qualité des formations correspondantes, d'autant que les Etats membres demeuraient libres de modifier unilatéralement le contenu des enseignements. Il a donc été décidé que la directive définirait les critères qualitatifs (programme et niveau des études) et quantitatifs (durée de l'enseignement) auxquels devraient répondre la formation des diplômés pouvant exercer dans l'ensemble de la Communauté « les activités exercées habituellement sous le titre professionnel d'architecte » (art. premier).

Mais tous les pays européens n'ont pas les mêmes exigences en ce qui concerne la formation des architectes — ou des professionnels qui peuvent exercer les compétences réservées en France aux architectes D.P.L.G.

Il s'ensuit que, dans le souci d'ouvrir la liberté d'établissement à tous les professionnels exerçant les fonctions d'architecte, la Commission ne s'est guère montrée exigeante dans la définition des critères auxquels devront répondre les diplômes mutuellement reconnus par les Etats membres.

A. — Les critères de formation.

1. Le niveau et le programme de la formation.

L'article 3 de la proposition de directive précise que la formation des architectes doit être « de niveau universitaire », qu'elle doit « maintenir un équilibre entre les aspects théoriques » et que « l'architecture en est l'élément principal ». Le même article énonce ensuite, en onze paragraphes, la liste fort variée des « connaissances et aptitudes » dont cette formation doit assurer l'acquisition. On ne peut qu'applaudir aux intentions que manifeste cette « description » de la formation des architectes — encore que sa rédaction laisse fort à désirer. Mais il ne ressort malheureusement aucun critère bien précis de cette « déclaration d'intention », et il sera sans nul doute difficile d'apprécier si tel ou tel cursus universitaire national assure effectivement l'acquisition, par exemple, de « la faculté de saisir la nécessité d'accorder entre eux créations architecturales et espaces en fonction des nécessités et de l'échelle humaine... » (art. 3, § 5). Et sans même aller jusqu'à cet exemple extrême, quels seront les critères de « l'équilibre entre théorie et pratique » ?

2. La sanction de la formation.

La proposition de directive prévoit deux modes de sanction de la formation d'architecte répondant aux « critères » de l'article 3 : la formation permanente ou à temps partiel, et la formation universitaire à plein temps.

Il est aussi prévu de reconnaître le titre d'architecte qui pourrait être conféré « en vertu d'une loi » aux ressortissants d'un Etat membre « qui se seraient particulièrement distingués dans le domaine de l'architecture ». Ni cette possibilité de reconnaissance officielle de compétences professionnelles ni celle d'acquiescer un diplôme d'architecte par le biais de la formation permanente, n'appellent de commentaires particuliers — ces deux modes d'acquisition de la qualité d'architecte existent d'ailleurs déjà en France (art. 10 de la loi du 3 janvier 1977).

En revanche, la durée et les modalités de la formation universitaire à temps plein apparaissent nettement insuffisantes.

a) *La durée et les modalités de la formation d'architecte.*

D'après ce que l'on peut connaître du dernier état des négociations, il serait envisagé de fixer la durée de la formation, prévue à l'article 4 du texte, à « quatre années d'études à temps plein dans une université ou dans un établissement d'enseignement comparable, sanctionnées par la réussite à un examen de niveau universitaire ». Il ne s'agit donc pas d'un enseignement bien long ni bien sélectif, même si l'on admet qu'il ne s'agit là, théoriquement du moins, que d'exigences « minimales ».

b) *Le cas particulier des Fachhochschulen.*

A la demande expresse de la R.F.A., la directive assurerait en outre expressément la reconnaissance des diplômes délivrés au bout de trois ans d'études par les « Fachhochschulen » allemandes, sous réserve de l'exigence supplémentaire de deux années de pratique professionnelle. Or ces établissements, de création récente, sont des « écoles supérieures techniques » spécialisées, accessibles à l'issue de l'enseignement secondaire technique et dont les diplômés peuvent soit accéder à l'enseignement supérieur de type classique, soit exercer directement une activité professionnelle. De plus, compte tenu de l'organisation de l'enseignement en R.F.A., ces établissements, qui dépendent administrativement des Länder, sont pratiquement maîtres de la définition de leurs programmes.

L'exception faite à leur profit par la proposition de directive apparaît donc totalement inadmissible, non seulement parce qu'elle apparaît incompatible avec les exigences de « qualité » que l'on prétend formuler, mais aussi parce qu'il n'y a guère de raison de créer des exceptions au profit de tel ou tel diplôme délivré par tel ou tel Etat membre.

B. — *Le décalage entre les critères prévus par la proposition de directive et l'enseignement français de l'architecture.*

Même en laissant de côté le cas des écoles techniques allemandes, il n'y a pas de commune mesure entre le cursus universitaire des études d'architecte, tel qu'il a été organisé par le décret n° 78-265 du 8 mars 1978 et celui prévu par le projet de directive. Les études conduisant au diplôme d'architecte D.P.L.G. se déroulent en effet sur six ans, en trois cycles de deux ans sanctionnés les deux premiers par deux certificats, le troisième par l'obtention du diplôme. Le premier certificat doit être obtenu en trois années au plus. Surtout, les étudiants ne peuvent être admis en seconde année du premier cycle que dans la limite d'un « nombre maximal » fixé pour chaque unité pédagogique en fonction du niveau des études, des aptitudes des étudiants et des débouchés professionnels.

On imagine difficilement que ces exigences puissent être maintenues lorsque seront admis à s'établir en France des architectes diplômés au bout de quatre ans d'études, d'autant que les étudiants français qui auraient obtenu un tel diplôme dans une université étrangère bénéficieraient de la directive. De plus, le *numerus clausus* prévu en fin de première année pour maintenir le nombre des diplômés à un niveau compatible avec les possibilités d'emploi perdrait toute efficacité.

La même observation vaut d'ailleurs pour tous les Etats membres où les études d'architecture sont actuellement plus longues et plus sélectives qu'il n'est prévu par le projet de directive. C'est le cas en particulier des diplômés anglais, allemands et italiens actuellement reconnus équivalents au D.P.L.G.

On peut donc craindre à terme un nivellement par le bas des diplômes d'architecte, sur la base des critères « minima » définis par la proposition de directive.

On doit certes se garder d'établir un lien automatique entre la qualité architecturale et la durée ou la sélectivité des études d'architecture. Mais on ne peut guère espérer non plus que l'abaissement du niveau des diplômes contribuera au renom de l'architecture européenne, ni au maintien ou au développement dans la Communauté d'une qualité architecturale digne d'un patrimoine d'une exceptionnelle richesse.

II. — LES DROITS ACQUIS

Les mesures regroupées dans le chapitre III de la proposition de directive — intitulé « diplômes, certificats et autres titres donnant accès aux activités du domaine de l'architecture en vertu de droits acquis ou de dispositions nationales existantes » — répondent à deux objectifs différents :

- ouvrir le bénéfice de la directive aux titulaires de diplômes obtenus avant son entrée en vigueur et qui ne répondent pas aux critères qu'elle définit ;

- régler le cas des professionnels — et en particulier des « ingénieurs civils » italiens — qui ne portent pas le titre d'architecte mais peuvent exercer les mêmes compétences dans certains Etats membres.

A. — Les diplômes délivrés antérieurement à l'entrée en vigueur de la directive.

Les dispositions définissant les critères de formation des architectes valent pour l'avenir : les articles 7 à 9 de la proposition de directive définissent les conditions dans lesquelles sera établie et modifiée la liste des diplômes répondant à ces critères.

1. Le cas des diplômes existants.

Il a donc fallu introduire des dispositions relatives aux diplômes délivrés conformément à des programmes existant avant la mise en application de la directive et dont la liste figure à l'article II de la proposition. Certains de ces diplômes répondent, certes — et au-delà — aux exigences des articles 3 et 4. Leurs titulaires bénéficieraient donc de la reconnaissance de leurs titres. Mais, dans certains Etats membres, d'autres diplômes de niveau sensiblement inférieur, et qui ne répondent pas à ces critères, donnent également droit à leurs titulaires d'exercer la profession d'architecte. La Commission n'a pas voulu que ces diplômés soient exclus du bénéfice de la liberté d'établissement, aussi a-t-elle prévu les conditions dans lesquelles ces professionnels pourront obtenir la reconnaissance de leur qualification.

2. Les conditions imposées aux titulaires de diplômes ne répondant pas aux exigences de la directive.

a) Les diplômes ne répondant pas aux exigences de la directive.

On notera que, d'après le texte, fort peu des diplômes énumérés à l'article II sont considérés comme ne répondant pas aux critères « minima » de l'enseignement de l'architecture.

Seuls en effet devront satisfaire à des épreuves supplémentaires les titulaires des certificats délivrés par certaines écoles d'ingénieurs allemandes, les diplômés des « écoles

supérieures de génie civil » danoises et de la « Fondation institut d'architecture » (I.V.A.) des Pays-Bas.

b) *La nature des épreuves supplémentaires.*

Aux termes de l'article 13 de la proposition, les titulaires de ces diplômes devront satisfaire à une épreuve sur titre « comportant l'appréciation de plans établis et réalisés par le candidat au cours d'une pratique effective des activités du domaine de l'architecture d'au moins six ans ».

c) *La durée du « régime transitoire ».*

Toutes les formations architecturales devant à terme se conformer aux exigences de la directive, la reconnaissance au titre des « droits acquis » sera limitée dans le temps. Les titulaires de diplômes ne correspondant pas à ces exigences ne pourront donc bénéficier de la reconnaissance que s'ils ont obtenu ce diplôme « à la date de notification de la directive ou au terme d'études entreprises au plus tard au cours de la troisième année académique suivant cette notification ». On notera que ces délais, s'ils tiennent compte de la rigidité des systèmes scolaires et universitaires, n'en traduisent pas moins une conception assez extensive de la notion de « droits acquis ». De plus, comme l'a reconnu la Commission en réponse aux observations de M. Gillot, ces mesures transitoires produiront leurs effets « sans limitation de durée » — c'est-à-dire pendant toute la carrière des intéressés.

B. — Les ingénieurs civils.

Les conditions légales ou réglementaires d'accès à l'activité d'architecte varient tout autant dans la Communauté que les conditions d'obtention des diplômes.

Dans certains Etats membres, l'accès à cette activité n'est pas réservée à une catégorie professionnelle donnée, et les ingénieurs sont également considérés comme qualifiés pour signer des plans et obtenir les autorisations de bâtir. Dans les Etats membres où l'accès est réservé, les réglementations nationales peuvent prévoir soit le monopole absolu de l'architecture (France) soit un « monopole partagé » entre ingénieurs et architectes (Italie, Allemagne) soit la possibilité pour les ingénieurs d'accéder au monopole reconnu aux architectes (Belgique). L'adhésion de la Grèce va encore compliquer le problème de cette variété de situation puisque, en Grèce, la réglementation prévoit que seuls les ingénieurs ont qualité pour signer les plans et demander les autorisations de construire...

Toujours afin de ne pas exclure de la directive les catégories de professionnels actuellement habilités à exercer les compétences des architectes, la Commission a donc cherché à étendre son champ d'application à certains ingénieurs. En l'état actuel, il serait envisagé de limiter cette extension aux « ingénieurs civils » italiens. Certes, cette mesure peut se justifier dans la mesure où, comme le fait valoir le gouvernement italien, la formation et les compétences des ingénieurs civils ne sont en rien inférieures à celles des architectes.

Il n'en reste pas moins que le fait d'autoriser des ingénieurs étrangers à porter le titre et à exercer les compétences d'architecte risque d'être mal accepté dans les Etats membres — comme la France — où le monopole des architectes interdit cette possibilité aux ingénieurs nationaux, quelle que soit la qualité de leur formation.

III. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTÉES LE 1^{er} AVRIL 1981

Sur la proposition de directive « visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres du domaine de l'architecture et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et la libre prestation de services ».

La Délégation :

— reconnaît la nécessité de parvenir à un accord sur les modalités de réalisation de la liberté d'établissement des architectes, conformément aux dispositions du Traité de Rome et afin de favoriser la coopération et les échanges culturels au sein de la Communauté ;

— rappelle que le législateur français a déjà manifesté, lors de l'adoption de la loi sur l'architecture du 3 janvier 1977, son souci d'éliminer toute discrimination à l'encontre des ressortissants de la Communauté titulaires de diplômes reconnus équivalents au D.P.L.G. ;

— reconnaît la difficulté d'harmoniser les réglementations nationales relatives à l'obtention du titre et à l'exercice de la profession d'architecte.

• Elle tient cependant à souligner avec force :

— que la qualité architecturale dont tous les pays de la Communauté reconnaissent l'importance ne saurait être considérée comme indépendante de la formation dispensée aux architectes professionnels ;

— que les critères de formation des architectes retenus par l'actuelle proposition de directive apparaissent insuffisants, et en tout cas d'un niveau nettement inférieur à celui des études d'architecture en France ;

— que la reconnaissance de diplômes de qualité très inégale pourrait créer de sérieuses perturbations dans l'organisation de la profession d'architecte dans différents Etats membres et conduire à terme à un abaissement général du niveau de formation des architectes.

• Elle demande en conséquence à être tenue informée de l'état des négociations et de la position du Gouvernement français sur le texte actuellement soumis au Conseil.

CHAPITRE IX

CONCLUSION RELATIVE AUX RELATIONS EXTÉRIEURES LE FONCTIONNEMENT DE L'ACCORD D'ASSOCIATION C.E.E.-CHYPRE

Rapporteur : M. Philippe MACHEFER, sénateur.

- I. — L'état actuel des relations entre Chypre et la C.E.E.
- II. — Les décisions du Conseil d'association du 24 novembre 1980.
- III. — Les conclusions de la Délégation adoptées le 20 janvier 1981.

La C.E.E. a conclu, le 19 décembre 1972, avec la République de Chypre, un accord d'association qui est entré en vigueur le 1^{er} juin 1973. Cet accord avait été précédé d'accords avec la Grèce (1962), la Turquie (1964) et Malte (1971). Il devait aboutir en deux étapes, d'une durée totale de dix années, à une union douanière hautement souhaitée par la partie chypriote. Plus précisément, la seconde étape devait commencer le 30 juin 1978 et, après une période de cinq ans, amener à l'union douanière.

Cette série d'engagements bilatéraux d'association, de coopération, de commerce... conclus entre la C.E.E. et les pays méditerranéens avec comme objectifs la libéralisation des échanges, l'intensification de la coopération, obéissait à des considérations politiques d'intérêt européen évident. Il s'agissait de prendre acte des liens géographiques, historiques et économiques unissant les pays de la Communauté européenne aux puissances riveraines de la Méditerranée. Ainsi se constituerait un ensemble obéissant aux mêmes valeurs de civilisation, facteur incontestable d'équilibre dans le monde.

Dans le cas de Chypre nous avons affaire à un pays qui par son histoire et sa culture du plus profond de son passé pluri-millénaire est lié à l'Europe. Sur le plan économique, l'importance de ses échanges avec le Royaume-Uni rendait nécessaire l'association avec la C.E.E. après l'adhésion à cette dernière de la Grande-Bretagne et de l'Irlande du Nord. Plus encore aujourd'hui, après l'entrée de la République hellénique avec laquelle une part importante de la population de Chypre partage une communauté de civilisation.

Un équilibre nouveau tend ainsi à s'établir au sein de la sphère européenne occidentale dont la politique de la Communauté doit tenir compte. On observera que les caractéristiques économiques des uns et des autres, la crise que traverse le monde, les considérations touchant à l'équilibre des balances commerciales des Etats méditerranéens rendent complexe l'approche de ces questions.

En ce qui concerne la République de Chypre, s'ajoutent les difficultés résultant de sa situation interne. Les événements de 1974, en effet, ont abouti à la division de fait de l'île en deux parties et bouleversé son économie. Cette division a persisté jusqu'à nos jours malgré les efforts de négociation du Gouvernement central de Nicosie et malgré les résolutions votées par l'Organisation des Nations unies. En conformité avec la tradition internationale et la volonté de la communauté mondiale, le seul gouvernement légitime est le Gouvernement de Nicosie avec lequel l'accord qui est soumis à notre examen est conclu. L'aboutissement des pourparlers en cours entre parties grecques et turques et la

réunification politique et économique de l'Etat cypriot permettraient aux aides communautaires et aux avantages de l'association de bénéficier à l'ensemble de la population. On doit reconnaître néanmoins que l'état actuel d'avancement des entretiens entre cypristes grecs et cypristes turcs et la persistance de la division de ce pays, ne facilitent pas un bon fonctionnement de l'association C.E.E.-Chypre, ni ne créent des conditions favorables au passage à l'union douanière. Cet état de fait est particulièrement regretté par votre Rapporteur.

Il comprend que pour ces raisons le passage à la deuxième étape de l'accord d'association, permettant de réaliser l'union douanière, ait été retardé jusqu'au 1^{er} janvier 1981, mais il redoute qu'une situation créée par l'intervention d'une puissance étrangère et perpétuée par elle en dépit des résolutions de l'Organisation des Nations unies, ne pénalise injustement un Etat que tant de liens unissent déjà à l'Europe occidentale, en repoussant trop longtemps la phase finale de l'Association.

Lors de la sixième session du Conseil d'association C.E.E.-Chypre qui s'est tenue le 24 novembre dernier à Bruxelles, les deux parties sont convenues d'une nouvelle prorogation du régime actuel. Les conditions de passage à la seconde étape qui doit conduire à la réalisation de l'union douanière devront être négociées à partir de 1982.

I. — L'ÉTAT ACTUEL DES RELATIONS ENTRE CHYPRE ET LA C.E.E.

1. L'évolution de l'accord d'association.

Le passage à la seconde étape de l'accord d'association, qui devait intervenir le 30 juin 1977, a été repoussé par deux fois :

- en 1977, jusqu'au 31 décembre 1979 ;
- puis en 1979, jusqu'au 31 décembre 1980.

Ces reports ont été décidés à l'initiative de la Communauté, qui avait estimé, dès 1976, que le développement de l'Association, qui devait profiter à toute la population de Chypre, serait lié au rétablissement de la paix et de l'entente entre les deux communautés de l'île.

En 1979, la Commission avait à nouveau proposé au Conseil de retarder le passage à la seconde étape en se fondant sur la considération que l'économie de Chypre ne pourrait supporter le choc de l'ouverture des frontières. Elle invoquait aussi l'absence de libre circulation des marchandises entre les deux zones de l'île, qui semblait incompatible avec l'union douanière.

De plus elle constatait que la séparation de l'île en deux zones avait constitué deux économies distinctes.

En fait, bien que la zone occupée par l'armée turque représente 40 % de la superficie totale et 70 % des ressources naturelles, c'est la partie sud de l'île demeurée sous l'autorité légitime du Gouvernement de Nicosie qui, grâce au dynamisme de sa population, apparaît actuellement la mieux apte à bénéficier des avantages résultant de relations privilégiées avec la C.E.E. Ce devrait être un argument en faveur d'une conclusion heureuse des négociations inter-communautaires gréco-turques qui, par la réunification, permettrait à la zone nord de sortir du marasme économique qui l'affecte et intégrerait l'ensemble de l'île dans l'union douanière envisagée.

2. L'évolution des relations entre la C.E.E. et Chypre.

La prorogation de la première étape n'a cependant pas fait obstacle à une certaine évolution des conditions des relations commerciales entre Chypre et la C.E.E. ainsi qu'à la mise en place d'une aide financière de la Communauté.

a) *L'évolution des relations commerciales.*

Elle s'est traduite par une libéralisation progressive des échanges, tempérée par la conclusion d'un accord textile, et par l'octroi d'une aide financière communautaire.

— *La libéralisation progressive des échanges et les concessions agricoles :*

● *La libéralisation des échanges industriels.*

L'accord de 1972 prévoyait que la Communauté réduirait de 70 %, au cours de la première étape de l'association, les droits de douane frappant les produits industriels manufacturés ; Chypre, de son côté, devait parvenir en trois étapes à une réduction de 35 % des tarifs applicables aux importations en provenance de la C.E.E.

Depuis le 1^{er} juin 1976, la C.E.E. a accordé la franchise douanière aux importations industrielles en provenance de Chypre sous réserve d'un contingentement des importations textiles et de prêt à porter qui représentaient, en 1978, 20 M.U.C.E. Certaines de ces importations font, en outre, l'objet d'un accord d'autolimitation négocié en 1979.

● *Les concessions agricoles.*

Les produits agricoles représentent 75 % des exportations chypriotes vers la Communauté. La C.E.E. n'ayant pas encore défini, lors de la conclusion de l'accord d'association, les principes de sa politique méditerranéenne, l'accord de 1973 ne prévoyait pas de réductions tarifaires pour les produits agricoles, à l'exception d'une réduction de 40 % des droits sur les importations d'oranges (47.000 tonnes en 1979) et de leur suppression pour les caroubes. Aucun autre avantage n'était accordé. Or il faut noter que Chypre est surtout intéressé par ses exportations agricoles qui, eu égard aux dimensions de son économie, représentent la majeure partie de ses exportations vers la C.E.E. Les membres de cette dernière absorbent 80 % de ces exportations, le seul Royaume-Uni intervenant pour 72 %. Pour certains produits très importants pour l'économie chypriote (pommes de terre, caroubes, agrumes) le Royaume-Uni seul importait entre 82 et 99 %.

Si l'on songe à la période annuelle où les produits chypriotes interviennent sur les marchés, aux quantités en cause, à l'adaptation de certains de ces produits (vins) aux goûts des consommateurs britanniques, on est conduit à souligner le très faible impact concurrentiel pour la France et l'Italie du nord, des concessions agricoles accordées à Chypre.

Depuis 1978, au titre d'un protocole supplémentaire, en effet conclu dans le cadre de l'approche méditerranéenne globale, la C.E.E. accorde des réductions tarifaires ponctuelles sur une large gamme de fruits et légumes — sous réserve d'un calendrier saisonnier, ainsi que sur certains jus et conserves de fruits.

Un deuxième protocole a accordé des réductions supplémentaires contingentées à certains produits intéressant plus particulièrement Chypre :

- pommes de terre, primeurs ;
- vins et vins de liqueur (Cyprus sherry) ;
- raisins frais et secs ;
- poivrons et aubergines.

Ces réductions ont été en partie prévues pour tenir compte des relations traditionnelles entre la République de Chypre et le Royaume-Uni. Les contingents sont le plus souvent répartis entre les Etats membres.

— *Observation sur quelques produits importants pour l'économie de Chypre pour lesquels elle demande des arrangements plus avantageux :*

1. *Sherry* : ce produit est exporté exclusivement au Royaume-Uni et en Irlande et il représente à lui seul 90 % du total des exportations chypriotes des produits vinicoles vers le Marché commun.

Il est évident que si Chypre perd ces deux marchés, les viticulteurs chypriotes (30.000 familles, 20 % de la population de l'île) se trouveront dans une situation désespérée.

Il est pertinent de noter qu'aucun pays du Marché commun ne produit du « Sherry » comme tel.

2. *Raisin de table* : la saison de production de raisin chypriote (8 juin-15 août) ne coïncide pas avec la production italienne ou française et ne peut pas ainsi influencer la production de ces deux pays.

3. *Pommes de terre* : la production et les exportations chypriotes commencent début avril et finissent fin juin.

4. *Moût de raisin* : il s'agit d'un produit spécial exporté presque entièrement au Royaume-Uni pour son industrie de vins. Il s'agit d'un produit marginal qui facilite la disposition du surplus de la production des raisins. Depuis 1950, l'industrie des vins chypriotes tenant compte de la demande de ce produit par l'industrie du Royaume-Uni a fait des investissements très importants.

5. *Légumes, primeurs* : les conditions climatiques de Chypre favorisent la culture des primeurs (artichauts, courgettes, concombres, céleris, melons, etc.) pendant la période de novembre-mai. La production des pays du Marché commun pendant cette période est déficitaire. Le volume restreint de la production chypriote ne peut pas faire préjudice aux agriculteurs des pays membres du Marché commun.

- Le déséquilibre des échanges.

ÉVOLUTION DES ÉCHANGES C.E.E./CHYPRE

(En millions Ecu (1).)

	1976	1977	1978	1979
Exportations de la C.E.E. vers Chypre	144	224,6	285	365,6
Importations de la C.E.E. en provenance de Chypre	63,6	124	144	184,4

(1) Chiffres communiqués par le Service des I.D.P.I.

En dépit des concessions communautaires, les échanges C.E.E.-Chypre, bien qu'en rapide expansion, font apparaître un déficit croissant.

— L'aide financière.

Comme dans le cadre des autres accords d'association (Turquie, Malte), la C.E.E. a conclu avec Chypre, le 15 septembre 1977, un protocole d'une durée de cinq ans prévoyant une aide financière de la C.E.E. dont le montant a été fixé, pour la période 1976-1981, à trente millions d'E.C.U.

Cette aide se décompose comme suit :

- 20 M.U.C.E. de prêts de la B.E.I. ;
- 6 M.U.C.E. de prêts spéciaux ;
- 4 M.U.C.E. de subventions.

Le protocole est entré en vigueur au 1^{er} janvier 1979.

II. — LES DÉCISIONS DU CONSEIL D'ASSOCIATION DU 24 NOVEMBRE 1980

La deuxième prolongation de la première étape de l'association devant expirer le 31 décembre 1981, des conversations exploratoires se sont poursuivies au cours de l'année 1980 en vue de définir les conditions du passage à la « deuxième étape » réclamé par le Gouvernement de Nicosie, mais aussi de l'adaptation de l'accord C.E.E.-Chypre à l'adhésion de la Grèce.

Cependant, la Communauté ayant en fin de compte estimé prématuré le passage à la deuxième étape, les deux parties ont élaboré un dispositif original définissant « un processus de passage à la seconde étape », qui proroge dans l'immédiat le régime actuel jusqu'en 1984. La question de l'adaptation de l'accord d'association à l'adhésion de la Grèce fera l'objet d'un protocole distinct.

1. Les positions au sein de la Communauté et la position arrêtée par le Conseil vis-à-vis du passage à la seconde étape.

La Commission proposait au Conseil :

- de passer immédiatement à la deuxième étape ;
- de diviser cette deuxième étape en deux phases : une première phase de trois ans prorogeant le régime commercial actuel, avec l'octroi de concessions supplémentaires pour cinq produits agricoles sensibles et une deuxième phase de cinq ans permettant de parvenir au désarmement tarifaire total et d'arrêter les autres mesures nécessaires à l'établissement de l'union douanière.

A l'exception de la France, les Etats membres, sous réserve de quelques nuances, étaient assez favorables à ces propositions, et penchaient en tout cas vers le passage à la seconde étape.

La France, en revanche, avait pris position pour une nouvelle prorogation de la première étape.

Cette position française répondait au souci, tout en assurant la poursuite et le développement harmonieux des relations économiques avec Chypre, de tenir compte du caractère hypothétique et conditionnel de la perspective d'union douanière, toujours affirmé depuis 1972 (notamment par la Belgique et les Pays-Bas) et de s'abstenir de prendre de nouveaux engagements pluriannuels en matière agricole, puisque d'importantes réflexions sont actuellement en cours, sur plusieurs plans, dans la Communauté, dont il convient à l'évidence d'attendre les résultats.

2. La décision du Conseil d'association.

- *Le « processus de passage à la deuxième étape » .*

Lors du Conseil d'association du 24 novembre 1980, la France est parvenue, pour l'essentiel, à faire partager sa position par ses partenaires puisqu'un accord est intervenu sur un compromis définissant un « processus de passage à la seconde étape ». Concrètement, ce dispositif s'analyse comme suit :

- La première étape de l'Accord d'association sera effectivement prorogée jusqu'en 1984.
- du 1^{er} janvier 1981 au 31 décembre 1981, par règlement autonome (vu l'urgence), pour les six premiers mois, et par protocole additionnel pour les six mois suivants ;

• du 1^{er} janvier 1982 au 31 décembre 1983, par un protocole complémentaire, qui sera mis au point à partir de 1981.

— Quant au régime ultérieur (applicable à partir de 1984), il est actuellement indéterminé. Il dépendra du résultat des négociations qui seront menées à partir de 1982 sur les conditions du passage à la deuxième étape de l'Accord de 1972, conformément aux termes de l'article 2, paragraphe 3, dudit accord.

Les questions internes à Chypre n'ont pas été discutées pendant la session du Conseil d'association. Cependant, le ministre chypriote des Affaires étrangères, M. Rolandis, a fait allusion au fait que son pays avait fait l'objet d'une invasion militaire et que 40 % du territoire sont toujours « occupés », et la C.E.E. a affirmé que les avantages de l'association doivent bénéficier à l'ensemble de la population.

3. Les implications économiques du « processus de passage à la seconde étape ».

La poursuite de l'évolution de concessions commerciales devrait se faire de manière prudente. En 1981, le statu quo sera maintenu. Le régime commercial sera amélioré, surtout dans le domaine agricole, pour 1983 et 1984, mais son adoption sera négociée en 1981. Les nouvelles concessions porteront évidemment sur des « produits méditerranéens », les seuls que Chypre exporte, et elles soulèvent des difficultés pour la France et pour l'Italie. Les « Neuf » sont convenus que :

— les exportations de pommes de terre de primeurs de Chypre seront réservées au marché du Royaume-Uni ; le Conseil insiste, en outre, pour que tous les efforts soient faits au sein du Conseil agricole en vue de l'adoption d'une réglementation communautaire pour ce produit ;

— la délégation britannique déclare sa disponibilité à augmenter les importations de pommes de terre de primeurs en provenance des autres Etats membres (notamment de l'Italie).

Enfin, les négociations avec Chypre relatives à l'établissement progressif de l'union douanière (à ouvrir en 1982) seront engagées en tenant compte des travaux communautaires internes relatifs à la révision du budget et des dépenses communautaires (notamment en agriculture) ; il s'agit des travaux liés au « mandat du 30 mai 1980 » par lequel la Commission européenne doit présenter des propositions de révision pour le 30 juin prochain. C'est la France qui a insisté afin que la liaison soit faite entre ces travaux et les concessions agricoles à Chypre, pour des raisons de principe, qui ne concernent pas ce pays en particulier, mais en général, toutes les négociations que la C.E.E. pourra ouvrir avec des pays tiers dans le domaine agricole.

III. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTÉES LE 20 JANVIER 1981

La Délégation,

— estime hautement souhaitable la poursuite et l'approfondissement de l'accord d'association entre la C.E.E. et la République de Chypre, dans le cadre d'une approche globale de la politique méditerranéenne communautaire et dans le respect des intérêts des deux parties ;

— considère que la réunification politique et économique de l'île sous l'autorité d'un gouvernement central dans le respect des intérêts réciproques des communautés constitutives de l'Etat cyprite permettra à l'ensemble de la population de bénéficier de l'aide communautaire et contribuera au rééquilibrage de l'économie de Chypre durement éprouvée par les événements de 1974 et leurs conséquences ;

— prend acte que, dans les circonstances présentes, un passage trop rapide à l'union douanière compromettrait l'équilibre du commerce cyprite comme son développement

industriel et, quoique de manière très limitée, pourrait affecter certaines productions des régions méridionales de la Communauté, notamment en Italie du sud ;

— constate au surplus que les restrictions actuellement apportées à la liberté des échanges entre les deux parties de Chypre s'opposent au fonctionnement normal d'une telle union douanière ;

— estime en conséquence devoir approuver le compromis intervenu le 24 novembre dernier et la prolongation de la première étape de l'association ;

— relève que les nouvelles concessions agricoles qui pourraient être octroyées à Chypre ainsi que les conditions de passage à la seconde étape de l'association devront être, pour des raisons essentiellement de principe, définies en tenant compte des problèmes agricoles communautaires ;

— juge indispensable que la Communauté adopte la même position lors des négociations de même nature qu'elle pourra être conduite à mener avec d'autres partenaires commerciaux ;

— se félicite de l'intention manifestée par les Etats membres d'établir un lien entre les discussions des concessions nouvelles et les travaux communautaires relatifs à l'adaptation de la politique agricole commune.