

N° 89

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 décembre 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^{er} mai 1981 et le 31 octobre 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.

TOME I

LA VIE DE LA COMMUNAUTE

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

Communautés européennes. — Budget - Coopération au développement - Energie - Espace social européen - Fonds européen de développement régional - Industrie - Liberté d'établissement - Pêche - Politique agricole commune - Politique économique - Politique extérieure - Rapports d'information - Système monétaire européen - Transports.

SOMMAIRE

	Pages.
Préambule	5
Introduction	7
SECTION I. — Le débat sur la réforme et l'avenir de la Communauté.	11
Chapitre premier. — Chronologie et approche générale	11
A. — Le rapport de la Commission	12
1. — Le rapport proprement dit	12
2. — Les propositions complémentaires	13
3. — La position des partenaires	13
B. — Les propositions émanant des Etats membres	15
1. — Le memorandum français	15
2. — Le « plan Genscher » de relance de l'Union européenne. ..	16
3. — L'initiative italienne	17
Chapitre II. — Volet agricole	19
A. — Les propositions de la Commission	19
1. — La modulation des garanties en fonction d'objectifs communautaires de production	20
2. — Une politique des prix plus prudente	20
3. — Des aides directes au revenu de certains producteurs. ..	20
4. — Une politique commerciale rénovée	21
5. — Des mesures spécifiques en faveur des productions et régions méditerranéennes	21
B. — Les premières discussions au sein du Conseil	22
1. — Respect de la préférence communautaire	22
2. — Politique d'exportation plus active et plus stable	23
3. — Prix et organisations de marché.	23
4. — Unité de prix et de marché	24
Chapitre III. — Volet régional	25
A. — La coordination des politiques régionales des Etats membres. ..	25
B. — La réforme des règles de fonctionnement du FEDER	26
1. — Section sous quota nationaux	26
2. — Section hors quota nationaux	28
Chapitre IV. — Volet budgétaire	29
A. — La globalité du mandat	29
B. — La compatibilité des mesures budgétaires avec l'esprit communautaire	31

	Pages.
C. — La sélectivité des compensations financières éventuelles	32
1. — Le problème britannique et le problème allemand	32
2. — La situation des pays « moins prospères »	33
Chapitre V. — Volet économique et monétaire	34
A. — Le développement du système monétaire européen	34
B. — Le renforcement de l'assise industrielle de la Communauté...	35
C. — La réduction de la dépendance énergétique de l'Europe	38
Chapitre VI. — Volet institutionnel	40
A. — Les suggestions de la Commission	40
B. — Les réflexions de l'Assemblée	41
SECTION II. — Les développements internes dans la vie de la Communauté..	43
Chapitre premier. — Situation économique et monétaire	43
A. — Evolution de la conjoncture économique internationale et européenne	43
B. — Adaptation du S.M.E. à la situation monétaire internationale.	47
1. — Le réaligement monétaire du 4 octobre	47
2. — Les perspectives d'évolution à court terme du S.M.E....	51
Chapitre II. — Affaires budgétaires	53
A. — L'adoption définitive du budget pour 1981	53
1. — Le règlement du conflit budgétaire européen	54
2. — La deuxième modification des prévisions initiales de dépenses	54
B. — La discussion du budget pour 1982	55
1. — L'approche des différentes institutions	56
2. — Les conclusions de la délégation	59
Chapitre III. — Politique sociale	60
A. — Les tentatives de définition d'une politique sociale communautaire	60
1. — La réunion du « Conseil Jumbo » et le Conseil européen de Luxembourg	61
2. — Le débat de l'Assemblée des Communautés	62
3. — Définition de l'espace social européen contenue dans le memorandum français	63
B. — Les moyens de la politique communautaire de l'emploi	64
1. — Les projets de réforme du Fonds social.....	65
2. — Les orientations proposées par la Commission	66
Chapitre IV. — Politique industrielle	67
A. — La sidérurgie	67
1. — La prolongation partielle du régime des quotas de production	67
2. — Le renforcement progressif de la discipline en matière d'aides	68
3. — Le renforcement du volet social	70

	Pages.
B. — L'industrie automobile	71
1. — La menace japonaise	72
2. — Les orientations d'une politique communautaire à moyen terme	74
C. — Le secteur des textiles	75
Chapitre V. — Gestion du Marché commun agricole	79
A. — Les difficultés de fonctionnement des marchés des produits méditerranéens	79
1. — La « guerre du vin » franco-italienne	79
2. — Les nouvelles difficultés sur le marché des fruits et légumes	81
3. — L'huile d'olive et le problème de la taxation des matières grasses	84
B. — Les entraves au bon fonctionnement du Marché commun agricole	86
1. — La « guerre de la volaille »	86
2. — Les conséquences sur les montants compensatoires moné- taires du rajustement des parités au sein du S. M. E. ...	87
Chapitre VI. — Politique commune de la pêche	89
A. — L'accord du 29 septembre	89
1. — Les mesures internes	90
2. — « Déblocage » des accords de pêche entre la C. E. E. et les Pays tiers	91
B. — Le désaccord persistant : les conseils de juillet et d'octobre..	91
SECTION III. — Les relations extérieures de la Communauté	94
Chapitre premier. — Avec les pays industrialisés	94
A. — Le difficile dialogue avec les Etats-Unis	95
B. — Le lancinant problème japonais	98
1. — L'accroissement du déficit de la C. E. E.	98
2. — La modération des exportations japonaises	100
3. — L'ouverture du marché japonais	101
Chapitre II. — Avec les pays en voie de développement	103
A. — La conférence de Paris sur les pays les moins avancés (P. M. A.)	103
B. — Le plan d'action contre la faim dans le monde	107
C. — La Communauté et le mini-sommet de Cancun (octobre 1981).	109
Chapitre III. — Avec les candidats à l'adhésion	112
A. — Le Portugal	112
B. — L'Espagne	115
Conclusion	119

PREAMBULE

Mesdames, Messieurs,

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

Ce rapport semestriel, qui couvre la période du 1^{er} mai au 31 octobre 1981, a été adopté par la Délégation au cours de la réunion du 2 décembre 1981. Il retrace dans un premier tome les principaux développements de la vie communautaire, tant au plan interne qu'au plan des relations extérieures ; le second tome du document rend compte des travaux de la Délégation qui a tenu cinq réunions et a adopté seize conclusions.

Pour ce qui concerne le fonctionnement de la Délégation, l'événement majeur des derniers mois écoulés a été la nomination au sein du Gouvernement d'un Ministre délégué auprès du Ministre des Relations extérieures, chargé des Affaires européennes. Le décret du 3 juillet 1981 fixant les attributions de M. André Chandernagor dispose que celui-ci communique, dans les conditions fixées par l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, avec les délégations parlementaires pour les Communautés européennes.

Le Ministre délégué chargé des Affaires européennes a accordé une audience au bureau de notre Délégation, le 31 juillet 1981. Au cours de cet entretien ont notamment été évoquées les possibilités d'assurer une coopération plus étroite entre le Gouvernement et la Délégation.

Une première initiative dans ce sens a été prise à l'occasion de l'audition de M. Chandernagor par la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, le 22 octobre dernier. A l'invitation de M. Jean Lecanuet, président de la commission, les membres de la Délégation ont en effet pu assister à cette réunion et s'informer ainsi plus directement de l'état d'avancement des négociations sur la réforme de la Communauté, des perspectives

qui se dessinent et de la position de la France sur les différents volets de la discussion en cours. Le ministre délégué s'est félicité de l'instauration d'une telle pratique qui doit permettre, dans le respect des textes, de faciliter la mission impartie à la Délégation, à savoir l'information du Sénat, et de ses commissions sur les développements de la construction européenne et leurs incidences au plan national.

INTRODUCTION

Si la vie de la Communauté au cours de la période allant du 1^{er} mai au 31 octobre 1981 n'a pas été marquée par des événements spectaculaires, plusieurs évolutions, les unes inquiétantes, les autres plus rassurantes, se sont néanmoins produites qui méritent d'être soulignées :

- dégradation de l'environnement économique et social ;
- apparition ou persistance de difficultés dans les relations entre les partenaires et les institutions ;
- multiplication des défis internationaux ;
- relance du débat sur l'avenir de la Communauté.

1. L'aggravation de la situation économique et sociale dans la Communauté est indéniable : dans tous les Etats membres, la marche à la « stagflation » continue.

Partout les économies ont stagné en 1981 (du fait notamment de la forte appréciation du dollar et de la hausse des taux d'intérêt) et les politiques conjoncturelles n'ont pas permis d'atteindre les objectifs fixés : la hausse des prix dépassera largement 10 % en 1981 et le nombre des chômeurs dans la C.E.E. est déjà supérieur à 9 millions. A cet égard on ne peut que noter la lenteur des progrès dans la construction d'un « espace social européen », souhaité par la France mais dont les difficultés de mise en place sont bien apparues au Conseil du 11 juin.

Autre fait significatif : la crise commune n'empêche pas l'évolution divergente des économies. Le 4 octobre, un réalignement des parités monétaires est devenu indispensable au sein du système monétaire européen (S.M.E.).

2. La détérioration du contexte économique est sans doute à l'origine d'un certain durcissement de l'attitude des Etats membres concernant la libre circulation des produits, en particulier agricoles. Ainsi, l'été 1981 a-t-il vu se déclarer la « guerre du vin » entre la France et l'Italie, différend qui ne s'est achevé que le 14 octobre par un compromis politique dont on peut espérer qu'il aura pour

conséquence positive de hâter la nécessaire réforme des mécanismes de gestion du marché viti-vinicole. De nouvelles difficultés sont aussi apparues sur le marché des fruits et légumes. Enfin, la « guerre de la volaille » oppose toujours le Royaume-Uni à la France. Ces tensions récentes ont rappelé à quel point l'acquis communautaire demeure fragile et combien les risques de dislocation du Marché commun sont réels en cette période de crise.

3. Dans le même temps l'Europe s'est vue confrontée à de multiples défis venant de l'extérieur.

Au plan économique et monétaire, le dialogue s'est avéré difficile avec les Etats-Unis, le sommet occidental d'Ottawa (juillet 1981) n'ayant pas permis, au moins dans un premier temps, d'obtenir l'infléchissement de la politique américaine des taux d'intérêts élevés ; quant au lancinant problème japonais, il n'a guère vu sa solution progresser au-delà des promesses du partenaire nippon.

Par ailleurs, l'édification d'un nouvel ordre économique international, à l'élaboration duquel la Communauté est très directement intéressée, n'a pas fait d'avancée décisive, en dépit des résultats positifs de la Conférence sur les pays les moins avancés (septembre 1981) et des intentions affichées lors du mini-sommet de Cancun (octobre 1981).

Quant à l'élargissement méridional, nécessité politique incontestable, il pose des problèmes redoutables que la France a rappelés à ses partenaires en réaffirmant qu'il ne s'agit pas de simples préalables mais encore et surtout d'exigences de la Communauté vis-à-vis d'elle-même : il en va ainsi notamment de la nécessité pour les Dix de s'entendre sur la réforme de la politique agricole commune avant d'aborder avec l'Espagne la discussion des questions qui s'y réfèrent.

Un dernier défi — et non le moindre — est désormais lancé à l'Europe : celui de sa sécurité. Le déferlement d'une vague neutraliste sur le vieux continent malgré le déséquilibre actuel des forces nucléaires sur le théâtre européen ainsi que les récentes déclarations du Président Reagan sur la possibilité d'une bataille nucléaire limitée à l'Europe confèrent un intérêt évident aux propositions tendant à la relance de l'Europe politique. Encore faudrait-il que cette progression vers l'union européenne ne soit pas une fuite en avant devant les difficultés que rencontre la Communauté à se réformer sans perdre son identité.

4. A cet égard, le regain d'intérêt pour l'avenir de l'Europe constitue, sans aucun doute, le fait positif de la période récente.

En effet, alors que la plupart des Gouvernements marquaient une désaffection croissante pour les choses de la Communauté, la tendance s'est progressivement inversée ainsi qu'en témoignent divers débats, initiatives ou propositions récentes :

— **présentation et discussion du rapport de la Commission en exécution du mandat du 30 mai sur la réforme de la Communauté, de son financement et de ses politiques communes ;**

— **publication du memorandum français du 7 octobre qui esquisse les axes d'une relance concrète et pragmatique de la construction européenne ;**

— **élaboration d'un plan germano-italien visant à progresser vers l'Europe politique, notamment par l'extension de la coopération aux problèmes de la sécurité.**

Il est encore trop tôt pour savoir si ces démarches se traduiront rapidement dans les faits ; néanmoins, la prise de conscience par plusieurs Etats membres que nombre de problèmes doivent trouver une solution dans le cadre européen constitue en soi un événement nouveau et assez encourageant.

SECTION I

LE DEBAT SUR LA REFORME ET L'AVENIR DE LA COMMUNAUTE

CHAPITRE PREMIER

Chronologie et approche générale.

La période sous revue a été marquée par la multiplicité des initiatives en vue d'une relance de la construction européenne : à la présentation attendue du rapport de la Commission en exécution du mandat du 30 mai 1980 sont venues s'ajouter les initiatives de plusieurs partenaires — la France, la République fédérale d'Allemagne, l'Italie — s'inscrivant dans la perspective de la réforme de la Communauté.

Le Parlement européen n'est pas absent de ce grand débat puisqu'il a décidé de créer une commission institutionnelle chargée de proposer une modification des traités existants.

Ce foisonnement atteste l'intérêt porté à l'avenir de l'Europe : reste à assurer la nécessaire cohérence entre les initiatives, la convergence des attitudes nationales et à traduire en actes des déclarations d'intention qui restent trop souvent des vœux pieux.

A cet égard, il faut regretter la lenteur des progrès réalisés dans les négociations sur le mandat du 30 mai et la relative impréparation des travaux du Conseil européen de Londres des 26 et 27 novembre, car l'absence de décisions de principe retarderait d'autant la mise en œuvre des réformes urgentes qu'appellent l'état de la Communauté et les nombreux défis politiques, économiques et sociaux qui lui sont lancés.

A. — LE RAPPORT DE LA COMMISSION

Le rapport de la Commission, en date du 24 juin 1981, faisant l'objet d'une analyse détaillée dans le deuxième tome du présent rapport d'information (1), on se contentera ici de rappeler très brièvement ses principales orientations, les propositions qui l'ont complété et l'attitude des Etats membres face aux réformes envisagées.

1. — Le rapport proprement dit.

Chargée d'examiner le développement des politiques européennes, leur financement et les problèmes budgétaires qu'elles posent à certains Etats membres, la Commission n'a pas voulu se limiter à un exercice comptable, elle a préféré dessiner les grands axes d'une relance globale et solidaire de la construction européenne.

La nouvelle dynamique qu'il est suggéré d'engager pour réaliser l'« Europe de la deuxième génération » reposerait sur une stratégie communautaire d'ensemble :

— coordination plus étroite et plus contraignante au niveau économique et monétaire, comprenant un développement décisif du système monétaire européen (S. M. E.) ;

— exploitation systématique des possibilités offertes par le grand marché européen, condition du développement d'une industrie moderne et dynamique ;

— allègement des contraintes énergétiques : adoption d'objectifs précis ; coordination des moyens nationaux ; utilisation renforcée des instruments financiers ;

— incitation à l'investissement technologique et coopération renforcée en matière de recherche et d'innovation ;

— réalisation d'une politique de concurrence active conçue pour la compétitivité des entreprises, ajustement des économies au contexte international et convergence accrue.

Un préalable au moins devrait être rempli : la remise en ordre des affaires budgétaires de la Communauté. L'effort majeur concernerait la politique agricole commune, dont les dépenses devraient à l'avenir évoluer moins rapidement que les ressources propres de la Communauté. Les ressources ainsi dégagées renforceraient la solidarité communautaire dans d'autres domaines (politique

(1) Voir les conclusions sur la réforme de la Communauté (chapitre premier du deuxième tome du rapport).

régionale, politique sociale). La mise en œuvre des orientations proposées ne pouvant porter d'effet qu'après un certain délai, la Commission propose d'accorder à nouveau au Royaume-Uni une compensation financière limitée dans le temps. Quant à la limitation actuelle des ressources propres, la Commission la juge artificielle et en proposera l'accroissement lorsque la réalisation des objectifs retenus en dépendra.

Notre Délégation, pour sa part, n'a pas approuvé la timidité de cette démarche. Elle estime qu'à moins de remettre en cause les principes de base de la politique agricole commune, les économies budgétaires résultant d'une meilleure maîtrise du fonctionnement des organisations de marché ne seront pas suffisantes pour financer le développement de politiques communautaires adaptées à l'exigence de la lutte contre la crise. En conséquence, un relèvement du plafond communautaire de la T. V. A. devrait être décidé dans les meilleurs délais.

2. — Les propositions complémentaires.

La Commission avait délibérément choisi de limiter son rapport du mois de juin à des orientations générales et non chiffrées. Cette approche a été critiquée tant par les Etats membres que par l'Assemblée. Depuis le mois de juillet et jusqu'à la fin octobre la Commission a présenté des documents additionnels destinés à donner un contenu plus précis à ces orientations. Force est de constater cependant que les propositions réellement concrètes et opérationnelles se limitent à la politique agricole commune et à la politique régionale, les autres documents définissant des stratégies de portée assez générale.

Le contenu de ces diverses communications et propositions qui concernent les différents volets du rapport (volet agricole, volet régional, volet économique et monétaire, volet social, volet institutionnel) est analysé dans les chapitres suivants du présent rapport.

3. — La position des partenaires.

Le Conseil européen de Luxembourg (29-30 juin) avait confirmé que l'exécution du mandat du 30 mai serait un point important de la réunion de Londres les 26 et 27 novembre. Il a prié le Conseil « Affaires générales » de préparer soigneusement et en temps opportun sa réunion de novembre. Il a été décidé que le Conseil serait assisté par un groupe, communément appelé « groupe du mandat », comprenant un représentant de chaque Gouvernement

membre, ayant au moins le rang d'ambassadeur. La France est d'ailleurs représentée à ce groupe par son Ministre délégué chargé des Affaires européennes. Ces dispositions de procédure visent à ce que la discussion se situe à un niveau politique et tendent à éviter que les débats ne s'enlisent dans des subtilités techniques ou ne se limitent en fait aux seuls aspects budgétaires ou agricoles, ce qui serait inacceptable pour la France, profondément attachée à une relance d'ensemble de la construction européenne.

Pour ce qui concerne le fond des discussions, deux réunions du Conseil le 14 septembre et le 18 octobre ont permis de préciser la stratégie des principaux partenaires, et fait apparaître l'existence de positions de départ fort divergentes. L'approche globale des Etats membres était la suivante :

— pour l'Allemagne, le premier objectif doit résider dans l'assainissement budgétaire et dans la réforme agricole. Il n'est pas question de supprimer le plafond du 1 % de la T. V. A. pour les recettes communautaires, et les charges financières doivent être réparties plus équitablement entre les Etats membres. Lorsque ces résultats auront été obtenus, il sera possible, en restant dans les limites des ressources disponibles et en utilisant les économies réalisées dans la P. A. C., d'examiner la possibilité de développer des politiques communes nouvelles ;

— pour l'Italie et pour la France, l'objectif essentiel doit être le développement des politiques communes et la relance de la Communauté dans son ensemble ; la mise en œuvre de politiques équilibrées à l'avantage de tous garantirait aussi l'équilibre dans les charges financières respectives. Aux yeux du Gouvernement français, il ne faut pas prendre l'effet (les déséquilibres budgétaires) pour la cause (les politiques insuffisantes). L'Italie, pour sa part, a insisté sur la compétitivité de l'économie européenne et sur la convergence des performances économiques ; elle estime que le développement des politiques communes nécessaires pour atteindre ces objectifs doit se réaliser en dépassant, si nécessaire, le plafond de 1 % de la T. V. A. La France partage cette analyse ;

— le Royaume-Uni a une position intermédiaire : il admet l'opportunité de développer les politiques communes, mais à la condition que l'on donne la priorité à la révision de la politique agricole et surtout qu'au préalable on résolve la question budgétaire.

Les positions des « petits pays » sont assez favorables à la thèse franco-italienne, mais avec des exigences particulières à l'un ou l'autre.

Réuni le 26 octobre le Conseil a reconnu le principe de la globalité du mandat : la relance de la Communauté, la réforme de la P.A.C. et les mesures proprement budgétaires devaient faire l'objet d'un examen simultané lors du Conseil européen de Londres.

Toutefois, l'absence d'accord entre les Etats membres au sein du Conseil sur les différents volets de la négociation engagée théoriquement depuis près de cinq mois rendait, assez improbable un succès de la réunion des chefs d'Etat ou de Gouvernement.

B. — LES PROPOSITIONS ÉMANANT DES ETATS MEMBRES

1. — Le memorandum français.

En adressant le 7 octobre à ses partenaires comme aux institutions européennes un memorandum sur la relance de la Communauté, le Gouvernement français a renoué avec la tradition qui veut que notre pays joue souvent un rôle moteur dans le franchissement des étapes importantes de l'édification de l'Europe. Le document d'une vingtaine de pages dans lequel sont exposés les raisons, les principes généraux et les modalités de la relance n'est pas caractérisé par un souci systématique d'originalité ou par une vision exagérément ambitieuse des choses. Il reflète une démarche à la fois concrète, réaliste et positive, traduisant la volonté de la France d'élargir le débat sur la restructuration du budget communautaire, de façon à mettre sur pied un ensemble de politiques novatrices et proches des préoccupations des citoyens des Etats membres.

Le réalisme du memorandum apparaît en ce qui concerne les questions financières et le problème institutionnel. Le Gouvernement prend acte en effet de l'impossibilité d'envisager actuellement le dépassement du plafond de 1 % de la T.V.A. et envisage les actions nouvelles — dont la plupart sont fort peu coûteuses — qui pourraient être financées malgré le plafonnement des ressources propres. Il est noté d'ailleurs que les mécanismes d'emprunt de la Communauté pourraient être plus largement utilisés pour la réalisation d'objectifs bien définis (économies d'énergie, reconversion régionale, recherche et technologie). Enfin, la France n'exclut pas de dépasser le plafond de 1 % dans l'avenir, mais à condition que les développements à attendre de l'effort de relance justifient à l'évidence l'apport de ressources supplémentaires au budget.

Au plan institutionnel il n'est pas proposé d'accroître les pouvoirs d'action des institutions ni d'en modifier l'équilibre, l'essentiel devant consister à « ajouter la volonté à la faculté ».

Le sens du concret est remarquable dans la totalité du memorandum. S'inspirant non seulement de sa propre conception de la crise mais aussi des idées avancées par les institutions (Commission,

Parlement européen, Comité économique et social) le Gouvernement a retenu par priorité les actions qui paraissent les plus immédiatement nécessaires au progrès souhaité. De nombreuses propositions de la Commission dont certaines sont en instance au Conseil depuis plus d'un an sont citées en référence comme susceptibles de servir de support aux travaux de la relance.

Le caractère positif de la démarche française tient au refus d'une attitude figée en ce qui concerne le fonctionnement des politiques existantes et à la volonté d'initier de nouvelles actions tendant à promouvoir l'emploi et à préparer l'économie européenne à la troisième révolution industrielle.

Pour ce qui concerne la réforme de la P.A.C., on ne mentionnera ici que la disponibilité à une adaptation du système des prix agricoles, les propositions détaillées présentées par la France étant exposées plus loin dans le rapport (section I, chapitre 2).

La principale action nouvelle proposée concerne la création d'un « *espace social européen* » qui doit viser trois objectifs principaux :

- placer l'emploi au centre de la politique sociale communautaire ;
- intensifier le dialogue social ;
- améliorer la coopération et la concertation en matière de protection sociale.

Une analyse détaillée de ces suggestions se trouve dans la suite du présent rapport (section II, chapitre III).

Il est souhaité par ailleurs la création d'un « *espace scientifique et technologique européen* », l'extension de la politique industrielle aux secteurs de pointe, le renforcement de la politique commerciale et l'approfondissement de la coopération avec le Tiers Monde (rôle plus actif dans le recyclage des excédents des pays pétroliers, mise en place d'un système de garanties multilatérales des investissements, extension à l'ensemble des pays les moins avancés du système communautaire de stabilisation des recettes d'exportation).

Plusieurs Etats membres, parmi lesquels le Danemark, ont marqué leur approbation avec les orientations ainsi définies.

2. — Le « *plan Genscher* » de relance de l'Union européenne.

Au moment même où elle se voyait accuser de céder à un certain minimalisme européen et d'être tentée par un certain neutralisme, la République fédérale d'Allemagne a pris l'initiative de proposer à ses partenaires une relance de l'Union européenne. A la différence du memorandum français le projet d'Acte européen dont le texte a été rendu public fin octobre (1) est axé sur la coopé-

(1) *Süddeutsche Zeitung* du 2 novembre 1981.

ration ne relevant pas des traités et sur les questions institutionnelles. Pour réaliser l'Union européenne il convient aux yeux du Gouvernement fédéral de progresser dans le domaine de la coopération politique, de coordonner la *politique de sécurité* afin d'assurer l'indépendance de l'Europe, d'étendre la coopération au domaine culturel et d'intensifier l'harmonisation des législations des Etats membres.

L'idée-force du projet consiste à placer toutes les activités de la Communauté *lato sensu* sous le contrôle du Conseil européen qui prendrait des décisions et donnerait des directives.

Le rôle du Conseil des Ministres des Affaires étrangères serait considérablement élargi, puisqu'au-delà des affaires communautaires il pourrait délibérer des questions relevant de la coopération politique et de la politique de sécurité. En cas de besoin les ministres de la Défense ou leurs représentants pourraient être appelés à siéger au Conseil.

Le Parlement européen verrait ses tâches renforcées sans que pour autant ses pouvoirs soient formellement modifiés. En particulier, le président en exercice du Conseil européen rendrait compte tous les six mois à l'Assemblée des réunions régulières des chefs d'Etat ou de Gouvernement.

Les dix Etats membres signeraient un « Acte européen » solennel ayant une valeur politique contraignante et qui serait soumis à révision au bout de cinq ans, afin de pouvoir incorporer les éléments nouveaux qui interviendraient grâce aux progrès de l'unification économique et politique.

3. — L'initiative italienne.

Le Gouvernement italien de son côté a repris en l'élargissant le projet d'Acte européen. Une déclaration sur des thèmes de l'intégration économique serait jointe qui mettrait l'accent sur un renforcement de la coordination des politiques économiques des Etats membres ainsi que sur un développement des politiques communes dans tous les secteurs significatifs pour atteindre les objectifs fixés par les traités.

La synthèse proposée par l'Italie repose sur l'analyse selon laquelle les progrès ultérieurs sur la voie de l'Union européenne non seulement ne peuvent pas faire abstraction du « noyau dur » représenté par l'acquis communautaire mais supposent la réalisation complète de ce qui est prévu par les traités. Dans ce contexte un intérêt essentiel doit être porté au renforcement des institutions et à une amélioration du système décisionnel.

A l'issue d'une intense concertation bilatérale entre la République fédérale d'Allemagne et l'Italie un projet commun a pu finalement être élaboré. (1). Il a été soumis au Conseil européen de Londres. Il est satisfaisant de constater que la République fédérale d'Allemagne s'est ralliée à un texte plus équilibré que celui qu'elle avait initialement proposé.

*
* *

Parce qu'elle traduit une attitude dynamique à l'égard de la construction européenne, l'initiative germano-italienne ne doit pas être récusée *a priori*. Deux observations doivent cependant être présentées :

1. La relance de l'Europe politique préconisée n'est peut-être pas aussi novatrice qu'il y paraît ;

2. Elle ne saurait se substituer à l'indispensable réforme du fonctionnement de la Communauté souhaitée par la France.

On doit en effet noter qu'au cours de la période récente une amélioration pratique des mécanismes de la coopération politique a déjà été décidée. Le 13 octobre en effet les *Ministres des Affaires étrangères des Dix ont adopté un troisième rapport*, faisant suite aux rapports de Luxembourg (1970) et de Copenhague (1973), dans lequel ils notent que malgré les progrès réalisés, les Etats membres sont encore loin de jouer sur la scène internationale un rôle correspondant à l'influence qu'ils devraient avoir collectivement. Après avoir renouvelé l'engagement de coordonner de manière plus étroite leurs politiques étrangères et avoir décidé de conserver l'attitude souple et pragmatique qui leur a permis de débattre de certaines questions portant sur les aspects politiques de la sécurité, les ministres sont convenus d'une part que la présidence serait assistée d'une petite équipe de fonctionnaires détachés des présidences précédente et suivante et d'autre part qu'une procédure de crise serait instituée (possibilité de convoquer dans les quarante-huit heures une réunion du Comité politique ou si nécessaire une réunion ministérielle à la demande de trois Etats membres).

Il doit être clair par ailleurs que la relance de l'Union européenne ne doit pas avoir comme contrepartie une pause de l'intégration économique. Un parallélisme étroit devrait donc marquer les travaux dans le cadre du mandat du 30 mai et les discussions relatives aux propositions de la République fédérale d'Allemagne et de l'Italie.

(1) Ce document a été rendu public le 13 novembre.

CHAPITRE II

Volet agricole.

Parce qu'elle est la politique communautaire la plus élaborée, que son poids financier demeure apparemment considérable et que certains de ses mécanismes ont manifestement vieilli, la politique agricole commune (P. A. C.) se trouve placée au cœur du débat sur la réforme de la Communauté.

Malgré son souci affirmé de dépasser le carcan des contraintes budgétaires, la Commission a présenté des propositions très largement dominées par la volonté de limiter les dépenses du F. E. O. G. A.-Garantie afin « de dégager des ressources supplémentaires pour renforcer, dans d'autres domaines, la solidarité communautaire ». La prééminence de l'impératif budgétaire a été critiquée par la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes pour laquelle il convient de privilégier une approche économique des problèmes, conduisant sans doute à un ajustement de certains mécanismes mais surtout à un retour au respect des principes posés par les Traités. Cette thèse est voisine de celle défendue par la France dans des négociations qui s'annoncent longues et délicates en raison de l'ampleur des divergences entre partenaires, le Royaume-Uni et la République fédérale d'Allemagne considérant comme prioritaire la réduction des crédits destinés au soutien des marchés.

A. — LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Dans un memorandum transmis au Conseil fin octobre, la Commission a précisé en les assouplissant les orientations esquissées dans son rapport : abandon de la garantie illimitée pour l'organisation des marchés ; politique des prix fondée sur un rapprochement des prix de la Communauté avec ceux pratiqués dans les principaux pays concurrents ; aides sélectives au revenu individuel ; politique commerciale active.

1. — La modulation des garanties en fonction d'objectifs communautaires de production.

Afin d'éviter l'apparition d'excédents structurels coûteux, la Commission propose la fixation pour les produits les plus sensibles d'objectifs de production à moyen terme (1) dont le dépassement déclencherait un renforcement des mesures de coresponsabilité des producteurs. Le dispositif serait adapté à la situation prévalant sur chacun des marchés :

— pour les céréales, l'objectif de production pour 1988 est de 130 millions de tonnes, contre 117 millions de tonnes au cours de la campagne 1977-1978. Au-delà de ce plafond, le prix d'intervention serait diminué ;

— pour le lait, les livraisons ne devraient pas augmenter plus rapidement que la consommation à l'intérieur de la Communauté, soit environ 0,5 % par an. La taxe de coresponsabilité serait maintenue à son niveau actuel de 2,5 % du prix indicatif avec une exonération pour les 30 000 premiers litres produits. Un super-prélèvement serait prévu pour les laiteries qui dépasseraient leur production de plus de 0,5 % par an ;

— pour la viande bovine dont la production atteignait 7,2 millions de tonnes en 1980, la Commission propose de retenir l'objectif de 7,6 millions de tonnes pour 1988. Ceci implique une politique des prix très prudente dont les effets restrictifs seraient compensés par l'octroi d'aides directes au revenu des petits éleveurs.

2. — Une politique des prix plus prudente.

Cette politique de prix prudente, la Commission entend l'appliquer non seulement à la viande bovine, mais aussi et surtout aux céréales. Pour ces produits, en effet, il est proposé que les prix communautaires soient graduellement rapprochés des prix pratiqués dans les pays concurrents. L'écart entre les prix de la C. E. E. et ceux pratiqués aux Etats-Unis — de l'ordre de 20 % — devrait disparaître d'ici à 1988.

3. — Des aides directes au revenu de certains producteurs.

Sans exclure d'autres cas, la Commission ne propose d'aides directes au revenu des producteurs que pour la viande bovine.

(1) L'échéance est fixée à cinq ans, c'est-à-dire en 1988. Des objectifs de production intermédiaires seraient fixés chaque année.

4. — Une politique commerciale renouvelée.

La Commission propose quasiment de *geler les importations de produits de substitution des céréales* grâce à deux moyens : la réduction du prix d'intervention des céréales ; l'ouverture de négociations avec les pays fournisseurs en vue d'aboutir à des accords garantissant que les importations ne dépasseront pas le volume actuel. En sens inverse, la Communauté devrait pratiquer une présence active à l'exportation ; sa part actuelle dans les échanges agricoles mondiaux ne devrait pas diminuer d'ici à 1988. A cette fin, la Commission a transmis au Conseil le 28 juillet 1981 une communication fort intéressante sur la négociation d'accords cadres portant sur la fourniture pluriannuelle de produits agricoles.

5. — Des mesures spécifiques en faveur des productions et régions méditerranéennes.

La Commission avait estimé dans son rapport que pour de simples raisons d'équité la politique agricole commune devrait s'appliquer aux produits méditerranéens. Dans le contexte de la réforme de la P. A. C. et en prévision de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, la Commission a adopté le 7 octobre des propositions plus ou moins précises selon les produits.

Pour ce qui concerne l'huile d'olive, la Commission s'est contentée de poser certains principes et certaines orientations : ainsi, la question de la taxe sur les matières grasses demeure ouverte, la taxe ne devant être instaurée que si les autres actions envisagées s'avèrent insuffisantes. Les propositions de la Commission concernant la révision de l'organisation du marché viti-vinicole visent un assainissement structurel à moyen terme ainsi qu'une révision des règles de gestion.

Enfin, pour les agrumes et les fruits et légumes, l'effort d'assainissement du marché dépendrait essentiellement des producteurs. Ces différentes propositions sont analysées dans la suite du présent rapport (section II, chapitre V).

La Commission a annoncé par ailleurs le lancement de programmes spécifiques mobilisant en faveur des régions méditerranéennes tant les fonds agricoles que l'ensemble des instruments financiers de la Communauté. Les programmes seraient élaborés en étroite collaboration avec les autorités des Etats membres concernés pour y intégrer les objectifs des plans nationaux et régionaux.

Ce bref rappel des propositions de la Commission fait apparaître que la démarche choisie demeure davantage inspirée par le souci de maîtriser les dépenses de garantie que par celui de favoriser une structure optimale de la production ou la poursuite des objectifs assignés à la P.A.C. par le traité.

Notre Délégation l'avait déjà souligné le 28 septembre en adoptant, sur le rapport de M. Marcel Daunay, des conclusions sur le volet agricole du rapport de la Commission (1). Si l'on doit admettre la nécessité d'une adaptation de certains mécanismes de la P.A.C., le maintien ou la restauration des trois principes fondamentaux posés par le traité — unité des prix et des marchés, préférence communautaire et solidarité financière — s'impose tout autant. La limitation de la garantie, qui ne se justifie que pour certaines productions, doit revêtir la forme d'une véritable coresponsabilité et s'accompagner de correctifs propres à préserver ou à restaurer l'égalité de concurrence entre les différents types d'exploitation.

Quant au choix d'une politique de prix n'assurant plus le maintien et la progression du revenu agricole, il suscite l'inquiétude.

C'est à peu de chose près la position que la France a défendue au sein du Conseil.

B. — LES PREMIÈRES DISCUSSIONS AU SEIN DU CONSEIL

Bien que n'étant pas encore saisi de propositions « opérationnelles » de la Commission, le Conseil des Ministres de l'Agriculture réuni le 18 octobre a examiné les grandes orientations définies dans le rapport en exécution du mandat du 30 mai. La France a exposé des conceptions cohérentes et réalistes en vue de donner un second souffle au marché commun agricole. Ce faisant elle s'oppose aux thèses restrictives défendues par la République fédérale d'Allemagne et le Royaume-Uni.

1. — Respect de la préférence communautaire.

La France souligne avec vigueur la nécessité de mettre fin aux multiples dérogations à la préférence communautaire (matières grasses végétales, produits de substitution des céréales) qui menacent l'équilibre des marchés et entraînent des coûts budgétaires supplémentaires. Toutefois, certaines délégations, en particulier la République fédérale d'Allemagne, rejettent l'hypothèse d'une limitation ou d'une taxation des importations des produits de substitution des céréales.

(1) Le texte des conclusions figure dans le deuxième tome du rapport (chapitre premier).

2. — Politique d'exportation plus active et plus stable.

La France estime que la Communauté doit prendre conscience de la possibilité que lui donnent ses potentialités agricoles d'être présente sur les marchés mondiaux et de contribuer à l'alimentation du Tiers Monde. La mise en place de contrats à long terme à l'exportation doit être favorisée ; par ailleurs, afin de consolider les mécanismes traditionnels d'exportation, il importe de simplifier et de stabiliser le mode de calcul des restitutions.

Le Royaume-Uni et la République fédérale d'Allemagne sont apparus très réservés à l'égard d'une politique commerciale plus dynamique.

3. — Prix et organisations de marché.

a) Modulation des garanties en fonction des quantités.

La France a préconisé un système de garantie dégressive en fonction des quantités produites par exploitation, à mettre en place dans un premier temps au moins pour les produits excédentaires (lait, blé et orge). Un tel mécanisme qui aurait pour but d'assurer une meilleure équité dans le soutien des revenus des agriculteurs a été considéré comme difficilement applicable par la plupart des partenaires de la France.

Pour ce qui concerne la suggestion de la Commission, elle a reçu l'appui des délégations britannique, allemande et néerlandaise. La Belgique et l'Irlande s'y sont déclarées hostiles, car à leurs yeux l'objectif de production constituerait un « gel » déguisé de la production. L'Italie a déclaré s'opposer à tout système qui viserait les productions actuelles, au détriment des pays qui doivent faire un effort pour développer leur production afin de mieux équilibrer leur balance alimentaire. Le Danemark pour sa part accepte le principe de la co-responsabilité pour les secteurs excédentaires, à condition que les productions les plus efficaces ne soient pas soumises à des discriminations.

b) Rapprochement des prix de la Communauté et des prix mondiaux.

Plusieurs Etats membres — la France, la Belgique, le Danemark, l'Irlande et l'Italie — s'opposent à l'approche de la Commission qui a été approuvée dans son principe par le Royaume-Uni, la République fédérale d'Allemagne et les Pays-Bas.

4. — Unité de prix et de marché.

La France souligne que les montants compensatoires monétaires (M. C. M.) négatifs ont eu des conséquences peu satisfaisantes sur l'évolution des revenus agricoles et le ralentissement de ses exportations. A l'inverse, des pays disposant de M.C.M. positifs comme la République fédérale d'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont bénéficié d'avantages considérables pour leur agriculture. La réforme de la P.A.C. doit fournir l'occasion d'introduire une plus grande discipline dans le démantèlement des M. C. M. positifs et négatifs.

CHAPITRE III

Volet régional.

On a trop souvent reproché à la Commission d'être timorée dans l'exercice de son droit d'initiative pour ne pas se féliciter que, en formulant ses propositions relatives à la politique de développement régional de la Communauté, le collège de Bruxelles ait pleinement assumé les responsabilités politiques qui sont les siennes. Pour louable qu'elle soit, cette démarche conduit cependant à préconiser une véritable « révolution silencieuse » en matière d'intervention de la Communauté en faveur des régions défavorisées de l'Europe des Dix.

La communication de la Commission en date du 21 octobre 1981 comporte deux volets principaux : le renforcement de la coordination des politiques régionales nationales entre elles et la réforme des règles de fonctionnement du Fonds européen de développement régional (F. E. D. E. R.).

A. — LA COORDINATION DES POLITIQUES RÉGIONALES DES ETATS MEMBRES

La Commission insiste sur la nécessité d'intensifier la coordination des politiques régionales et nationales entre elles et avec celle de la Communauté, qui doit notamment permettre une plus grande cohérence entre les politiques régionales des Etats membres et les objectifs de la Communauté. Elle ne propose pas de nouveaux instruments de coordination qui demeurent au nombre de trois :

— le rapport périodique de la Commission sur la situation et l'évolution socio-économique des régions de la C. E. E. et sur les politiques régionales nationales, qui sert de base à la définition des priorités et orientations de la politique régionale communautaire ;

— les programmes de développement régional présentés par les Etats membres pour les régions ou zones bénéficiant d'un régime d'aide d'Etat à finalité régionale, dont ils précisent les objectifs et les moyens du développement ;

— l'analyse de l'impact régional des principales politiques communes.

On ne peut qu'approuver l'approfondissement de la coordination des politiques régionales souhaitée par la Commission. Il n'en va pas de même pour la définition des nouvelles règles devant régir le F. E. D. E. R.

B. — LA RÉFORME DES RÈGLES DE FONCTIONNEMENT DU FEDER

Soucieuse de mettre fin au « saupoudrage » des crédits du FEDER, tel qu'il résultait de l'accord de 1975, modifié en 1979, la Commission propose une réforme radicale concernant à la fois la section dite sous quota du FEDER et la section dite hors quota.

1. — Section sous quota nationaux.

La Commission suggère trois modifications essentielles :

Quote-part de la section dans la dotation du FEDER : fixée actuellement à 95 % des crédits, elle serait ramenée à 80 % de la dotation.

Régions susceptibles de bénéficier des financements : alors qu'actuellement sont éligibles aux aides du FEDER tous les projets bénéficiant d'une prime nationale de développement régional, et cela selon une clé de répartition des crédits n'excluant aucun Etat membre, ne seraient plus financées, à l'avenir, que des actions communautaires en faveur des régions connaissant des problèmes structurels particulièrement graves. On passerait ainsi, dans les faits, d'une section sous quota nationaux à une section sous quota régionaux. Les régions bénéficiaires seraient : le Mezzogiorno (43,98 %) ; l'Irlande du Nord, l'Ecosse, le Pays de Galles, ainsi que le Nord et le Nord-Ouest du Royaume-Uni (29,49 %) ; les régions grecques, sauf Athènes et Thessalonique (16,11 %) ; l'Irlande (7,36 %) ; les départements français d'outre-mer (2 %) ; le Groenland (1,06 %).

Etablie pour trois ans, cette liste exclut totalement la France métropolitaine, la République fédérale d'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg. Elle représente un bouleversement par rapport à la situation actuelle, ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessous :

	SCHEMA ACTUEL de répartition des ressources.	SCHEMA PROPOSE par la Commission.
	(En pourcentage.)	
Belgique	1,11	>
Danemark	1,06	1,06
République fédérale d'Allemagne.....	4,65	>
Grèce	13,00	16,11
France	13,64	2,00
Irlande	5,94	7,36
Italie	35,49	43,98
Luxembourg	0,07	>
Pays-Bas	1,24	>
Royaume-Uni	23,80	29,49

Déjà exprimée dans le rapport de la Commission en exécution du mandat du 30 mai, l'idée, en soi séduisante, de la concentration des interventions communautaires est appliquée, dans la proposition de règlement, avec une brutalité qui paraît inacceptable pour deux raisons :

— au plan économique, le choix des régions a été effectué principalement sur la base du critère du sous-développement structurel, assez largement dépassé ; il conviendrait de lui substituer celui, plus actuel, du *taux de chômage* ;

— au plan politique, si ce qu'il est convenu d'appeler la « politique de l'arrosoir », suivie jusqu'à ce jour, est justement critiquée, il semble difficile d'exclure six Etats membres sur dix du bénéfice du fonds structurel dont la dotation budgétaire est la plus importante. Pour ce qui concerne un Etat comme la France, le manque à gagner au plan financier pourrait être de l'ordre de 1 milliard de francs par an. Pour ces raisons, comme pour des raisons de principe, la France, par la voix de son Premier ministre, a donc récusé l'approche préconisée par la Commission (1). La Belgique a d'ailleurs fait de même.

Modalités des interventions dans les régions connaissant des problèmes structurels particulièrement graves :

La Commission propose de substituer au système actuel d'aides à des projets individuels un mécanisme de financement de projets s'inscrivant dans des programmes ; ceci devrait permettre de mieux garantir le caractère additionnel des actions communautaires et des aides nationales.

Seraient ainsi financés par le F. E. D. E. R. :

— des contrats de programmes conclus entre la Commission et l'Etat membre intéressé ;

— des projets d'investissement. Le taux de participation du fonds par rapport au coût varierait selon la nature de l'investissement (20 % pour les activités industrielles, artisanales et de service ; 30 % en principe pour les infrastructures) ;

— des opérations de mise en œuvre du potentiel de développement endogène des régions (petites et moyennes entreprises, entreprises artisanales et du tourisme rural).

Par ailleurs, diverses dispositions sont préconisées en vue d'introduire une plus grande rigueur dans la mise en œuvre des concours du fonds.

(1) Déclaration de M. Pierre Mauroy, le 26 octobre 1981, lors de son voyage officiel en Bretagne. Le memorandum français précise que la politique régionale doit aider à résoudre les problèmes partout où ceux-ci se manifestent ; elle doit réduire les écarts existant entre les régions, d'un même Etat membre aussi bien que des difficultés spécifiques de régions souffrant de sous-développement structurel et chronique.

2. — Sections hors quota nationaux.

La dotation de cette section serait quadruplée passant de 5 % à 20 % des crédits du fonds. Ayant vocation à intervenir sur tout le territoire de la Communauté, cette section financerait des actions communautaires spécifiques de développement régional en faveur des régions particulièrement affectées par des problèmes récents et graves de déclin industriel ou par les effets de certaines politiques communautaires. Elle pourrait donc intervenir en particulier dans les régions « en déclin » des six Etats membres qui ne bénéficieraient plus des financements de la section sous quota du F. E. D. E. R.

Au plan institutionnel il est proposé que ce ne soit plus le Conseil statuant à l'unanimité mais la Commission elle-même qui décide des interventions de la section hors quota. On peut douter qu'il existe au sein du Conseil un consensus pour procéder à une telle délégation de compétences.

Sur ces différents points, votre rapporteur renvoie aux conclusions adoptées sur le rapport de M. Amédée Bouquerel (1).

Dans ce document, adopté le 23 septembre, la Délégation partage le souci de la Commission d'assurer une coordination plus étroite des politiques régionales mais exprime des réserves sur le projet tendant à apprécier les aides nationales aux investissements productifs en fonction des problèmes régionaux de l'ensemble de la Communauté. Quant à la concentration des efforts financiers du F. E. D. E. R. sur les régions qui connaissent les difficultés les plus grandes, elle a certes été acceptée dans son principe mais n'a pas fait l'objet d'une approbation définitive en l'absence de liste des régions prioritaires et de nouvelle clé de répartition de la dotation.

(1) Voir les conclusions dans le deuxième tome du rapport (chapitre premier).

CHAPITRE IV

Volet budgétaire.

Même si certains feignent de l'ignorer, l'aspect budgétaire du mandat du 30 mai est essentiel. L'origine du mandat est bien le « problème britannique » et le but de l'exercice demandé à la Commission par le Conseil est d'éviter que des situations inacceptables se présentent de nouveau pour un quelconque des Etats membres. Si le Conseil n'a pas défini ce qu'il fallait entendre par « situation inacceptable », on peut penser qu'il s'agit pour un Etat membre d'un déficit important, voire insupportable dans la « balance budgétaire » avec la Communauté.

Dans son rapport, la Commission a formulé un certain nombre de propositions qui, bien qu'extrêmement floues, suscitent de sérieuses réserves et posent les trois problèmes majeurs des réformes budgétaires en cours : leur nécessaire globalité ; leur comptabilité avec l'esprit communautaire ; leur sélectivité.

A. — LA GLOBALITÉ DU MANDAT

Dans son rapport, la *Commission* a choisi de ne pas se limiter à une approche purement et étroitement budgétaire du mandat. De fait, s'il traduit le déséquilibre entre les politiques communes et l'état d'inachèvement de la construction européenne, le budget ne donne qu'une idée partielle de la réalité communautaire. L'appartenance aux Communautés européennes procure aux Etats membres des avantages économiques qui ne sont pas mesurables en termes financiers. Elle présente surtout un intérêt politique majeur qui ne peut être quantifié.

En conséquence, la Commission a esquissé ce que pourrait être une stratégie communautaire d'ensemble tendant à réaliser l'« Europe de la deuxième génération » : c'est l'objectif à moyen terme.

A court terme cependant, il convient de remettre de l'ordre dans les affaires budgétaires en aménageant la politique agricole commune ainsi que les politiques régionale et sociale. La mise en

œuvre de ces mesures ne pouvant produire d'effet sur la position comptable des Etats membres qu'après un certain délai, la Commission propose sur la base de la situation budgétaire actuelle d'accorder à nouveau au Royaume-Uni une compensation financière limitée dans le temps.

Au sein du « *groupe du mandat* » la question a été posée de savoir s'il convenait de traiter sur le même plan la relance de la Communauté, la révision du Marché commun agricole et le volet strictement budgétaire. Le risque était réel que les négociations se limitent à la politique agricole commune et aux compensations financières éventuelles d'autant que la Commission tardait à présenter des propositions concrètes relatives à la réforme des politiques structurelles et au lancement de politiques nouvelles. Le Royaume-Uni pour sa part ne cachait pas que son objectif prioritaire était de voir prorogée la compensation financière dont il bénéficie ; la République fédérale d'Allemagne insistait sur la maîtrise des dépenses agricoles et la prise en compte du problème de sa contribution au budget communautaire. La France, quant à elle, a estimé que la relance de la construction européenne telle qu'elle est esquissée dans le memorandum du 7 octobre constitue l'objectif majeur et qu'un équilibre satisfaisant doit être trouvé entre les divers aspects de la négociation. Aux yeux du Gouvernement français, la restructuration devrait naître de la relance. Ce n'est qu'après des progrès suffisamment substantiels sur la relance et sur l'aménagement de la P. A. C. qu'il sera possible de progresser sur le « volet » budget, c'est-à-dire d'examiner les éventuelles distorsions budgétaires subsistant.

En définitive, le Conseil réuni le 26 octobre a apporté une réponse positive mais ambiguë à la question de la globalité du mandat. La réponse est positive en ce sens que le Conseil européen devait aborder simultanément les trois volets du mandat, évitant théoriquement que la réforme attendue se limite à un replâtrage de fortune. L'attitude du Conseil demeurerait cependant ambiguë dans la mesure où un désaccord subsistait sur la démarche à suivre en cas d'échec au Conseil européen : pour l'Italie, par exemple, il était préférable de reporter toute décision plutôt que de se limiter à des mesures portant exclusivement sur les aspects budgétaires ; en revanche, pour le Royaume-Uni et la République fédérale d'Allemagne le Conseil européen devrait en toute hypothèse se prononcer sur les questions budgétaires et financières.

Pour votre rapporteur, il serait logique que les compensations financières éventuelles ne soient considérées que comme une simple résultante à préciser à l'issue de l'accord sur le développement de politiques communes et la réforme du marché commun agricole.

**B. — LA COMPATIBILITÉ DES MESURES BUDGÉTAIRES
AVEC L'ESPRIT COMMUNAUTAIRE**

Le réexamen des politiques communes peut s'avérer très utile s'il permet une rénovation des principales actions communautaires ; il peut aussi être extrêmement néfaste s'il conduit à une limitation de la solidarité financière entre les Etats membres ou à une consécration de la règle dite du juste retour.

La Commission à cet égard a présenté dans son rapport des propositions qui sont analysées en détail dans le second tome du présent document (1). La position de la Commission peut être résumée comme suit : le Royaume-Uni bénéficie beaucoup moins des interventions du F.E.O.G.A.-Garantie que les autres Etats membres, il en résulte une situation peu équitable qui doit être provisoirement corrigée ; dans l'hypothèse où le plafond de la T.V.A. demeurerait, on pourrait envisager de faire financer la compensation en faveur du Royaume-Uni par les Etats membres qui bénéficient davantage de la politique agricole commune.

Pour sa part, la Délégation du Sénat a jugé que le système envisagé par la Commission encourt quatre reproches majeurs :

— il ne repose pas sur une évaluation précise de la situation budgétaire actuelle et future ;

— il constitue une entorse grave au principe fondamental de la solidarité financière en matière de politique agricole ;

— il est injuste puisqu'il pénalise ceux des Etats membres dont l'agriculture a le plus besoin de l'aide communautaire ;

— il produira des effets pervers en conduisant à une renationalisation des dépenses agricoles européennes, avec toutes ses conséquences, notamment sur l'esprit communautaire.

La France a rejeté ce système, considéré comme dangereux, politiquement et techniquement, puisque la compensation allouée au Royaume-Uni augmenterait en même temps que son P. N. B. Elle estime qu'une nouvelle compensation financière en faveur de cet Etat membre ne pourrait être que forfaitaire, dégressive et d'une durée strictement limitée.

Pour votre rapporteur, on ne peut accepter de dérogations permanentes aux règles communes et, en particulier, aux règles financières. Néanmoins, il peut être raisonnable, de façon transitoire, de tenir compte de situations inacceptables qui peuvent se présenter. Dans ce cas, cependant, il faut s'éloigner aussi peu que

(1) Conclusions relatives aux aspects budgétaires du rapport de la Commission en exécution du mandat du 30 mai 1980 (2^e tome du rapport).

possible des principes qui régissent le fonctionnement de la Communauté. On peut, par ailleurs, se demander s'il serait concevable de réserver le bénéfice de mesures dérogatoires temporaires à un seul Etat membre, le Royaume-Uni.

C. — LA SÉLECTIVITÉ DES COMPENSATIONS FINANCIÈRES ÉVENTUELLES

1. — Le problème britannique et le problème allemand.

Dans son rapport, la Commission ne prévoit de compensation financière qu'en faveur du Royaume-Uni et, bien que n'ayant pas encore présenté ses propositions concernant les modalités du mécanisme financier (1), elle ne semble pas avoir modifié son orientation essentielle selon laquelle il n'y a pas lieu d'envisager un problème allemand au-delà du problème britannique. Elle considère qu'un meilleur équilibre des politiques communes, ainsi que la participation des Etats bénéficiant le plus du F. E. O. G. A. - Garantie au financement des compensations en faveur du Royaume-Uni devraient apaiser les craintes de la République fédérale d'Allemagne.

Or, les évaluations les plus récentes effectuées par les services de la Commission font ressortir non seulement que la situation du Royaume-Uni est moins défavorable qu'il n'y paraissait il y a un an, mais encore que la contribution nette de la République fédérale d'Allemagne tend à augmenter et dépasserait actuellement celle du Royaume-Uni.

Position comptable des Etats membres au regard du budget C. E. E.
(En millions d'ECU (1)).

	PREVISIONS au 30 mai 1980.		PREVISIONS actuelles.	
	1980	1981	1980	1981
Royaume-Uni (2)	— 1 748	— 2 140	— 1 521	— 1 505
Allemagne	— 1 192	— 1 330	— 1 540	— 1 647
France	+ 15	+ 20	+ 423	+ 624
Italie	+ 808	+ 830	+ 735	+ 619
Belgique	+ 484	+ 600	+ 255	+ 388
Pays-Bas	+ 425	+ 560	+ 441	+ 223
Danemark	+ 422	+ 560	+ 331	+ 302
Irlande	+ 535	+ 670	+ 644	+ 591
Luxembourg	+ 287	+ 320	+ 232	+ 283

(1) 1 ECU = 6 F environ.

(2) Compte non tenu de la compensation financière versée en application de l'accord

(1) La Commission présentera, à la fin de l'année, ses propositions concernant le « mécanisme financier » provisoire lorsque les orientations du Conseil sur les politiques communes seront convenues.

Ainsi, en ce qui concerne le Royaume-Uni, sa contribution nette pour 1980 et 1981, avant compensation, ne s'élèvera pas à 3,888 milliards d'ECU comme il était estimé en mai 1980, mais à 3,026 milliards d'ECU. Cela pose un double problème : pour le présent, il convient de savoir si le montant de la compensation financière à verser doit être réduit en conséquence ; pour l'avenir, il importe de se demander si le mécanisme à mettre en place ne devrait pas prévoir une actualisation régulière de la position comptable du pays bénéficiaire et, consécutivement, de l'allocation compensatrice.

A l'inverse, le solde négatif de la République fédérale d'Allemagne sera au total non de 2,522 milliards d'ECU, mais de 3,187 milliards d'ECU. Le gouvernement fédéral, sans refuser le principe de cette position déficitaire, demande que sa contribution ne soit pas illimitée, grâce à un mécanisme de plafonnement. Il est hors de doute que la satisfaction de cette requête appellerait en contrepartie un plafonnement des soldes positifs des Etats apparemment les plus favorisés (Italie, France, Belgique).

On voit mal, cependant, au nom de quels principes on devrait refuser durablement à la République fédérale d'Allemagne ce que l'on accorderait durablement au Royaume-Uni. On aperçoit très bien, en revanche, les risques de contagion inhérents à tout système de compensation durable en faveur d'un Etat.

2. — La situation des pays « moins prospères ».

Le « groupe du mandat » a évoqué le problème de l'opportunité de la prise en compte, dans les mesures budgétaires, de la situation des pays les moins prospères. Cette question rejoint celle de la finalité du budget communautaire. Pour les uns, le budget de la C. E. E. est un instrument de redistribution des richesses entre Etats membres et un moyen d'assurer la convergence entre les économies ; cette thèse est défendue notamment par le Parlement européen qui demande « la création d'un système de péréquation financière en faveur des Etats membres les plus faibles » (1). Pour les autres, en revanche, le budget est avant tout la traduction financière de politiques communes. Votre Rapporteur estime qu'en l'état actuel de la construction européenne la seconde des deux thèses devrait prévaloir.

(1) Résolution en date du 17 juin 1981 sur l'avenir du budget des Communautés européennes.

CHAPITRE V

Volet économique et monétaire.

Dans son rapport la Commission avait esquissé les principaux axes de la relance d'ensemble de la construction européenne. Parmi les secteurs prioritaires figuraient notamment le système monétaire européen, la politique industrielle et de la recherche ainsi que la politique de l'énergie.

Dans des communications récentes la Commission a précisé les propositions qu'elle voudrait voir adopter par le Conseil. On ne retiendra ici que celles qui paraissent les plus importantes.

A. — LE DÉVELOPPEMENT DU SYSTÈME MONÉTAIRE EUROPÉEN

Dans l'avant-propos au projet de cinquième programme de politique économique à moyen terme (1) la Commission propose comme une des orientations principales la réalisation d'un progrès décisif dans l'établissement du système monétaire européen. Sa conviction est double : ce renforcement est en fait une des conditions pour maintenir le niveau d'intégration monétaire atteint ; stabilité monétaire, perspectives économiques plus sûres et progression de l'emploi sont intimement liées.

La Commission propose une démarche comportant trois étapes :

— *dans l'immédiat* la concertation des politiques monétaires des Etats membres devrait être améliorée et l'usage de l'Ecu sur les marchés financiers encouragée ; par ailleurs, la coopération avec les monnaies tierces devra être intensifiée, tant en ce qui concerne les taux d'intérêt que les taux de change, notamment en vue de contenir les fluctuations sur les marchés des changes à l'intérieur de « zones de vraisemblance » ;

— *dans les mois qui viennent*, la question de la pleine participation du Royaume-Uni et de la Grèce au S. M. E. devra être relancée, ce qui supposera sans doute le renforcement de certains mécanismes actuels ;

— *d'ici à la fin de 1982*, le Conseil devrait être en état de se prononcer sur le passage à la seconde phase, dite institutionnelle, du S. M. E. Cela suppose que des décisions politiques soient prises

(1) Transmis au Conseil le 22 juillet 1981.

quant aux mécanismes du Fonds monétaire européen et à sa structure institutionnelle, au développement de l'usage de l'Ecu dans les relations avec d'autres banques centrales, ainsi qu'à l'opportunité et aux conditions de création d'Ecus sans contrepartie d'un dépôt en or et en devises.

Le moment paraît venu d'amorcer le passage à la seconde phase du système monétaire européen. Il ne faut pas cependant se dissimuler les multiples implications d'une telle réforme. Un problème majeur, à cet égard, est celui du parallélisme des évolutions économiques chez les différents partenaires. Si, par les disciplines qu'elle impose, la participation au S. M. E. incite à la convergence des politiques et des performances économiques, elle n'assure pas par elle-même cette convergence.

Le problème se trouve donc posé de savoir si les Etats membres doivent ou non s'engager à respecter des orientations communes. La France, pour sa part, estime que, « même si des politiques différenciées peuvent être menées pour tenir compte des spécificités propres à chacune des économies nationales, certaines actions communes peuvent être mises en œuvre par tous les Etats membres » (1). Elle souligne que c'est à bon droit que la Commission dépasse, dans son avant-propos au projet de cinquième programme de politique économique à moyen terme, l'alternative « lutte contre le chômage - lutte contre l'inflation » pour recommander l'élimination des obstacles aux progrès de l'économie, l'exploitation systématique des avantages de dimension du Marché commun et la promotion de l'investissement productif.

B. — LE RENFORCEMENT DE L'ASSISE INDUSTRIELLE DE LA COMMUNAUTÉ

Dans son rapport la Commission avait mis en particulier l'accent sur le renforcement de l'innovation et du potentiel technologique de la Communauté ainsi que sur le développement de la recherche. Concrètement, ses propositions s'analysent comme suit.

Stratégie industrielle communautaire.

La principale conclusion à laquelle parvient la Commission est que les politiques industrielles menées dans la Communauté devraient encourager la création et le développement de sociétés travaillant à l'échelle européenne et dont les activités s'intègrent, à ce niveau, dans les stratégies globales des entreprises. En effet, si la Communauté n'adopte pas une stratégie industrielle qui lui

(1) *Mémorandum* du 7 octobre (page 4).

soit propre, comparable à celle des autres économies industrialisées et à celle de la plupart des grandes entreprises multinationales, l'Europe se verra contrainte à adapter continuellement sa stratégie à celles des autres.

Dans cette perspective, la Commission envisage notamment :

— des banques de données ayant pour fonction de fournir à l'industrie et aux gouvernements une analyse détaillée et des statistiques récentes sur les développements industriels en Europe et dans le monde ;

— une meilleure consultation entre les gouvernements et la Commission sur les politiques industrielles :

— d'une façon générale, par l'élargissement des responsabilités et de la composition du Comité de politique économique pour qu'il puisse s'occuper également des affaires industrielles ;

— et, plus particulièrement, par l'instauration d'un système d'information préalable et de discussion de nouvelles mesures, par exemple de standards techniques ;

— une meilleure consultation avec les entreprises industrielles et des entreprises industrielles entre elles : la table ronde des hauts responsables de l'industrie a montré qu'elle était un excellent moyen d'échanger de façon approfondie et souple des informations et des points de vue, particulièrement au moment de définir les priorités industrielles pour la recherche et le développement.

Dans la mise en œuvre de ces stratégies, la Communauté donnerait la préférence aux sociétés européennes, solution de rechange efficace aux actuelles préférences nationales discriminatoires.

Mais avant tout, le Conseil devrait suivre les propositions de la Commission concernant l'énergie, la recherche et le développement qui sont la base sur laquelle se développeront à l'avenir les investissements et la compétitivité industriels.

Innovation industrielle.

Si le processus d'innovation doit rester pour l'essentiel l'affaire des entreprises elles-mêmes, la Communauté peut et doit cependant jouer un rôle à un triple niveau :

— la promotion de l'investissement à long terme ainsi que l'investissement dans des entreprises à risques ; les instruments de prêts communautaires et les fonds structurels doivent être utilisés parallèlement aux moyens nationaux, de manière mieux coordonnée et en donnant la priorité à l'innovation ;

— le rôle et les problèmes particuliers des petites et moyennes entreprises ; ici aussi la capacité de financement de la C. E. E. peut être mise à profit ;

— l'ouverture des marchés publics de fourniture ; le cloisonnement actuel dans des secteurs comme les télécommunications, l'informatique, l'énergie, la santé engendre un retard par rapport aux concurrents américains et japonais qu'il convient de combler en stimulant la constitution de groupements *ad hoc* de firmes européennes dans ce secteur, en leur accordant un régime préférentiel dans le cadre des programmes technologiques communautaires et en prenant des mesures spéciales tendant à inciter les collectivités publiques à conclure des marchés avec ces groupements (par exemple en matière de fournitures militaires et de technologies spatiales).

Renforcement du marché intérieur.

Dans le rapport la Commission demandait de *parachever l'union douanière par la suppression des entraves techniques, réglementaires et autres qui empêchent encore le Marché commun de constituer un véritable marché unique*. L'objectif est d'offrir aux entreprises un meilleur environnement économique et de créer un espace à dimensions continentales comparable à celui dont bénéficient les concurrents japonais ou américains.

Une communication adoptée par la Commission au mois d'octobre précise, en particulier, les progrès à réaliser sur les plans douanier, fiscal et statistique afin de faciliter la libre circulation des marchandises et des voyageurs au sein de la Communauté.

Recherche.

Un autre moyen de renforcer la compétitivité des économies européennes est de stimuler les plans de recherche et de développement industriel, notamment au plan européen.

Les programmes et la coordination communautaires menées à ce jour dans le domaine de la science et de la technologie n'étant pas suffisants pour répondre aux défis actuels, la Commission propose la mise en œuvre d'une stratégie commune en matière de recherche et de développement reposant en particulier sur :

— un programme cadre, instrument évolutif et souple de concertation entre les Etats membres ;

— la définition de nouvelles orientations pour le Centre commun de Recherche (C. C. R.) ;

— le développement des échanges de chercheurs, le renforcement de la mobilité des équipes ;

— la réalisation d'opérations précises dans des domaines-tests (espace, aquaculture, etc.) ;

— la réunion régulière du Conseil des Ministres de la Recherche ;

— le doublement, en termes réels, d'ici 1986, de l'enveloppe budgétaire actuelle consacrée à la recherche.

Au cours de la réunion du Conseil, du 9 novembre, un large consensus s'est dégagé sur les orientations générales esquissées par la Commission. Le Conseil a marqué l'importance qu'il attache à la politique de la recherche en décidant de consacrer dorénavant au moins deux sessions par an à l'examen de ces questions.

C. — LA RÉDUCTION DE LA DÉPENDANCE ÉNERGÉTIQUE DE L'EUROPE

Dans la stratégie communautaire d'ensemble qu'elle préconise, la Commission assigne une place de choix à la politique de l'énergie qui devrait reposer sur trois piliers : l'indépendance, la solidarité et la coopération. La réponse au défi énergétique implique aux yeux de la Commission la définition d'objectifs communs et la réalisation de ces buts au moyen d'actions coordonnées des Etats membres, dans le respect d'une discipline collective. La mise en œuvre de ces actions requiert des moyens financiers à la mesure de l'enjeu. Cinq priorités pour cette politique sont citées par la Commission :

— la réalisation d'un niveau adéquat d'investissement dans les sources d'énergie de substitution et dans l'utilisation plus rationnelle de l'énergie ;

— l'élaboration d'une attitude commune dans le domaine des prix et de la taxation de l'énergie ;

— l'adoption de mesures concrétisant la solidarité communautaire en vue d'éviter une déstabilisation du marché ;

— le renforcement des politiques communes dans les domaines de la recherche, du développement ainsi que de la démonstration technologique ;

— la poursuite de l'élaboration de conceptions et initiatives communes dans le domaine des relations extérieures concernant l'énergie.

Au cours de la session du Conseil du 27 octobre, un accueil très positif a été réservé à la nouvelle stratégie proposée par la Commission qui ne vise certes pas à mettre sur pied une véritable politique commune à laquelle les institutions communautaires ont renoncé, mais tend à harmoniser les politiques nationales autour d'objectifs et d'engagements concrets.

On doit cependant noter qu'au-delà des accords de principe les Etats membres parviennent difficilement à adapter les mécanismes réellement contraignants : ainsi, les Dix ont-ils finalement adopté un système édulcoré en vue d'atténuer les effets d'une éventuelle pénurie limitée de pétrole (« précrise »).

CHAPITRE VI

Volet institutionnel.

Dans son rapport en exécution du « mandat du 30 mai », la Commission souligne que la stratégie de relance de la Communauté implique le rétablissement d'un fonctionnement satisfaisant des institutions. Pour contribuer à l'amélioration des relations inter-institutionnelles, la Commission a transmis au Conseil, au mois d'octobre, une communication qui englobe les problèmes de la coopération politique. Si ces suggestions sont beaucoup moins ambitieuses que le projet de l'Assemblée tendant à réviser les traités, elles n'en constituent pas moins une base de discussion réaliste en vue, notamment, d'améliorer la capacité décisionnelle des institutions.

A. — LES SUGGESTIONS DE LA COMMISSION

Le document de la Commission (1) comporte trois volets :

- l'amélioration de l'équilibre entre institutions ;
- le rôle du Parlement européen dans le processus décisionnel ;
- la révision éventuelle des traités.

Pour ce qui concerne *l'équilibre entre les institutions*, la Commission déplore le renforcement des « éléments intergouvernementaux » dans les Communautés : l'application abusive du « compromis de Luxembourg » qui est invoqué par l'ensemble des États membres, sur tous les sujets et à chaque niveau de la prise de décision, a modifié la répartition des pouvoirs entre le Conseil et la Commission au détriment de cette dernière ; le refus du Conseil de déléguer largement à la Commission des tâches importantes d'administration et de gestion a joué dans le même sens. Il est donc proposé de s'inspirer des conclusions du rapport des Trois Sages préconisant notamment le recours plus fréquent au vote au sein du Conseil, l'État qui voudrait éviter un vote en raison de l'existence d'un intérêt très important devant le déclarer clairement et expressément et assumer ainsi la responsabilité politique de cette décision.

(1) Les relations entre les institutions de la Communauté (COM [81] 581 final) du 7 octobre 1981).

L'inertie du Conseil étant surmontée, le Conseil européen pourrait se consacrer à sa vocation première d'organe d'impulsion politique.

Le rôle du Parlement européen dans le processus décisionnel pourrait être renforcé de trois manières :

— multiplication des contacts avec la Commission avant la présentation par celle-ci de propositions formelles ;

— réexamen de la procédure de concertation qui devrait être mise en œuvre à un stade plus précoce de la discussion entre les Etats membres et dont le champ d'application devrait être élargi ;

— recherche d'une association plus étroite de l'Assemblée au processus d'élaboration des accords internationaux conclus par la Communauté.

Toutes ces propositions se situent dans le contexte actuel des traités instituant les Communautés. Faut-il aller plus avant et proposer *un nouveau traité* instituant une Union européenne qui respecterait pleinement les éléments essentiels des traités existants et les compléterait ? La Commission ne répond pas très clairement à cette question tout en se félicitant de l'initiative prise par l'Assemblée en juillet 1981 de créer une commission spéciale chargée d'élaborer une modification des traités existants.

B. — LES RÉFLEXIONS DE L'ASSEMBLÉE

On ne saurait en effet passer sous silence les importantes résolutions adoptées par l'Assemblée des Communautés européennes le 9 juillet 1981, et cela bien qu'elles ne s'inscrivent pas formellement dans la perspective du « mandat du 30 mai ».

Ces résolutions concernent respectivement l'état et l'évolution de la Communauté, la coopération politique, les relations entre l'Assemblée et les autres institutions communautaires ; elles reflètent une double approche, l'une novatrice et ambitieuse, l'autre plus traditionnelle et pragmatique.

— La proposition la plus importante adoptée par l'Assemblée consiste à créer, à compter de décembre 1981, une *Commission institutionnelle permanente*, qui sera chargée d'élaborer une modification des traités existants pour *relancer le processus devant conduire à l'Union européenne*. Une fois adoptées par l'Assemblée, ces propositions de réforme devraient être *directement* adressées pour ratification aux organes constitutionnels compétents dans chaque Etat membre, procédure qui, pour votre rapporteur, constituerait une entorse aux règles posées par l'article 236 du Traité C. E. E. concernant la révision des traités. Due à l'initiative

d'un représentant communiste italien, M. Altiero Spinelli, cette proposition de résolution qui avait été signée par 179 représentants regroupés au sein d'un club, communément appelé le « Club du crocodile », traduit la volonté de l'Assemblée de mettre à profit le surcroît de légitimité conféré par son élection directe afin de réformer la Communauté, ses compétences et ses institutions. M. Spinelli a souhaité que le travail de cette commission soit achevé à temps afin que les citoyens des Etats membres puissent se prononcer sur les réformes envisagées lors des prochaines élections directes qui se dérouleront en juin 1984. Il faut espérer que cette initiative originale du Parlement européen, si elle débouche, se voie réserver de la part des Etats membres un sort plus favorable que celui qu'ont connu ces dernières années de nombreuses tentatives de relance de la construction européenne, et en particulier le rapport Tindemans sur l'Union européenne qui pourtant avait été rédigé à la demande du Conseil européen.

— Une autre résolution significative adoptée par l'Assemblée concerne l'approfondissement de la coopération politique européenne notamment par la création d'un secrétariat permanent et une meilleure information de l'Assemblée.

— Enfin, un resserrement pragmatique des liens institutionnels a été souhaité sur la base de plusieurs rapports concernant les relations du Parlement européen avec le Conseil, le Comité économique et social ainsi qu'avec les Parlements nationaux. Une de ces résolutions a trait au droit d'initiative et au rôle du Parlement européen dans le processus législatif de la Communauté.

SECTION II

LES DEVELOPPEMENTS INTERNES DANS LA VIE DE LA COMMUNAUTE

CHAPITRE PREMIER

Situation économique et monétaire.

Conformément à la décision du Conseil de 1974, relative à la réalisation d'un degré élevé de convergence des politiques économiques des Etats membres, la Commission a déposé son *rapport économique annuel* pour les années 1981-1982.

Ces perspectives tiennent compte du réalignement opéré en octobre au sein du système monétaire européen. Elles s'inscrivent dans le cadre du projet de cinquième programme de politique économique qui est actuellement débattu entre les Dix.

A. — EVOLUTION DE LA CONJONCTURE ECONOMIQUE INTERNATIONALE ET EUROPEENNE

La Commission admet que le produit intérieur brut de 1981 sera du même ordre de grandeur qu'en 1980. L'an passé, elle escomptait une hausse de 0,6 % du P. I. B. mais la récession a duré deux trimestres de plus que prévu.

Outre la contraction du volume du commerce mondial depuis le second semestre 1980, annoncé par le secrétariat du G. A. T. T. en septembre 1981, deux raisons majeures expliquent la stagnation de la croissance des économies européennes en 1980 et en 1981 : la forte appréciation du dollar et la hausse concomitante des taux d'intérêt.

En conséquence, les prix des importations communautaires, selon la Commission, devraient augmenter encore plus rapidement en 1981 qu'en 1980 (16,5 % contre 14,5 %). Les effets de l'appréciation du dollar en 1981 ont donc été, en 1980, du même ordre de grandeur que ceux du second choc pétrolier.

La Commission note cependant que les fluctuations des taux de change n'ont pas totalement empêché l'Europe de profiter de la stabilisation du prix du pétrole aux alentours de 35 dollars le baril car un dollar plus faible aurait probablement aussi atténué les pressions exercées pour obtenir la stabilisation du prix nominal du pétrole.

La lutte contre l'inflation et le chômage n'a guère donné de résultats en 1981.

La Commission espérait une *hausse des prix* inférieure à 10 % en 1981. En fait, les données disponibles, à la fin de septembre, montrent qu'elle dépassera largement ce chiffre.

Pour l'ensemble de la C. E. E., l'indice des prix à la consommation a augmenté de 0,9 % en septembre. Pour le quatrième mois consécutif, l'augmentation est inférieure à 1 %.

Une comparaison des huit premiers mois de 1981 avec la période correspondante de l'année dernière montre un recul de l'inflation au Royaume-Uni, en Italie et en Grèce. Les hausses, en France et aux Pays-Bas, atteignent le même niveau que l'année précédente, tandis qu'en Allemagne, en Belgique, au Luxembourg et au Danemark de légers accroissements sont enregistrés :

	JUIN A AOUT	
	1980	1981
Royaume-Uni	12,2	8,6
Italie	13,3	11
Grèce	12	9,8
France	9,7	9,7
Pays-Bas	5,1	5,1
République fédérale d'Allemagne.....	4,1	4,6
Belgique	4,5	5,1
Luxembourg	4	5,5
Danemark	8,1	8,8
Irlande	14,7	

Ces résultats ne permettent pas d'anticiper une décélération de l'inflation ; le taux mensuel constaté pour la République fédérale d'Allemagne est encore nettement inférieur à celui enregistré en France et au Benelux (environ 1 %) et surtout en Italie (+ 1,5 %). Sur un an, la hausse des prix pour l'Europe des Neuf atteint 12,4 %, soit un rythme sensiblement supérieur à celui que connaissent actuellement les Etats-Unis et le Japon, avec respectivement 11 % et 4 %.

En ce qui concerne *l'emploi*, le nombre des chômeurs dans la C. E. E. a augmenté de 3,1 %, pour atteindre 9,4 millions de personnes, soit 8,5 % de la population active. En données corrigées des variations saisonnières, la progression n'est que de 2, %. L'augmentation a été plus forte chez les hommes que chez les femmes.

C'est le Luxembourg qui, avec un taux de chômage inférieur à 1 %, se trouve dans la situation la plus favorable, suivi de la République fédérale d'Allemagne, avec 4,8 %. Les trois pays les plus mal placés sont la Belgique, avec 12,8 %, le Royaume-Uni, avec 11,5 %, et l'Irlande, avec 10,4 %.

Globalement, *le nombre de demandeurs d'emplois a augmenté de 31 % en un an.*

En ce qui concerne les *politiques économiques* qui ont conduit à ces résultats peu satisfaisants, la Commission indique que la masse monétaire devrait augmenter de 11 % en moyenne dans l'ensemble de la Communauté, alors qu'on prévoyait une augmentation de 9 % pour 1981 dans le dernier rapport annuel. Si l'Allemagne a respecté son objectif monétaire, quelques autres pays ont tendance à dépasser les taux d'expansion prévus dans le dernier rapport annuel.

Sur le plan de la politique budgétaire, la reprise se faisant attendre, les déficits ont mécaniquement tendance à s'alourdir, les recettes fiscales étant plus faibles et les dépenses plus élevées, en raison en particulier des allocations de chômage et des taux d'intérêt. Selon les estimations de la Commission, ces facteurs auraient pu aggraver les déficits budgétaires d'environ 1,5 % du P. I. B., mais les gouvernements se sont efforcés de limiter cette aggravation en réduisant leurs dépenses d'environ 1 % du P. I. B., le déficit moyen s'établissant ainsi à 4,4 % du P. I. B. au lieu des 3,9 % prévus dans le dernier rapport annuel.

Ainsi, la Commission a-t-elle pu noter en conclusion que la convergence des éléments essentiels de l'économie a été nettement insuffisante. Pour l'avenir, elle ne fait guère preuve d'optimisme.

Dans ses *perspectives pour 1982*, la Commission espère cependant une reprise modérée de l'activité économique, accompagnée d'une certaine décélération des prix à la consommation et d'une stabilisation du chômage.

La croissance dans la Communauté en 1982 devrait se situer aux environs de 2 %, les prix à la consommation vers 10,5 % et le chômage devrait tendre à se stabiliser à 8,5 % de la population active lors de la deuxième moitié de 1982. Pour réduire le chômage, la Communauté doit s'orienter vers une croissance soutenue tout en parvenant à réaliser des changements structurels fondamentaux, ce qui nécessitera une coopération active de la part des partenaires sociaux.

Compte tenu des incertitudes liées à l'environnement international, et notamment à l'évolution des cours du dollar et des taux d'intérêt, la Commission propose une politique pragmatique fondée, au niveau externe, sur la recherche d'une coopération monétaire. Elle constate, notamment, que la position compétitive d'un *équilibre entre les excès de la stabilisation et ceux issus*, en l'absence de marges de manœuvre, *d'une relance de la demande*. La commission insiste sur la nécessité d'adopter des politiques économiques qui tiennent pleinement compte du réaligement monétaire. Elle constate notamment que la position compétitive des Etats dont la monnaie a été dévaluée s'est améliorée : il convient qu'ils n'en dissipent pas les gains mais qu'au contraire, selon la Commission, ils les utilisent pleinement sur les marchés extérieurs afin d'améliorer de façon durable leurs perspectives de croissance et d'emploi. Cela suppose — ajoute-t-elle — que soit menée dans ces pays une lutte vigoureuse contre l'inflation, que soient mieux contrôlées les évolutions monétaires et budgétaires et que les coûts ne soient pas accrus.

Certaines observations contenues dans le rapport de la Commission, traduisent un net pessimisme quant à la convergence des politiques économiques face au nouveau choc pétrolier.

« Les divergences de taux d'inflation ont pris au cours de la période 1980-1981 beaucoup plus d'ampleur encore qu'au cours des années 1975-1976, après le premier choc pétrolier. Les divergences entre les politiques budgétaires n'ont cessé de s'accroître au cours des années 1980 et 1981, par rapport à l'écart moyen des dix années précédentes, et encore davantage par rapport à celui des années 1960. Alors que les différences de structures entre des budgets nationaux sont chose parfaitement normale, les grandes disparités de réaction des politiques budgétaires à un

phénomène économique tel que le choc pétrolier ne sont guère compatibles avec l'objectif de stabilité des taux de change au sein du S. M. E. »

Ceci montre que si la convergence monétaire, solution monétariste, ne suffit pas pour garantir la convergence économique (laquelle n'existe même pas à l'intérieur d'un espace monétaire unique), elle a néanmoins ses vertus propres ; elle facilite la solidarité intermonétaire (car elle est à la fois effet et cause) ; elle dissuade les excès spéculatifs ; elle contribue au développement des échanges commerciaux et des règlements internationaux, etc.

D'où le ridicule de ces querelles monétaristes. Disons, sans entrer dans le détail, que le succès de l'une n'implique pas nécessairement le succès de l'autre, mais qu'elles s'épaulent réciproquement et que le mieux que l'on puisse faire est de rechercher simultanément l'une et l'autre. Le succès des deux apportant, seul, l'accord parfait.

B. — ADAPTATION DU S. M. E.

A LA SITUATION MONÉTAIRE INTERNATIONALE

Le système monétaire européen peut faire état de résultats globalement positifs au regard des objectifs qui lui furent assignés au moment de sa création : même si, comme on l'a vu, la convergence des économies est loin d'être encore une réalité, le fonctionnement du système a été l'occasion d'affirmer une véritable solidarité financière intra-communautaire et de contribuer à la stabilité monétaire tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Communauté.

Le réalignement des parités monétaires, rendu nécessaire par l'évolution économique interne de la Communauté, doit permettre à celle-ci de mieux faire face à la situation monétaire internationale.

1. — Le réalignement monétaire du 4 octobre.

Anticipé par les marchés des changes pour le milieu de l'été 1981, le réajustement des parités intervenu le 4 octobre a manifesté clairement la commune volonté des pays membres de conserver la *maîtrise* du système monétaire européen en résistant aux pressions des marchés tout en tenant compte de l'évolution des *variables réelles* qui conditionnent les rapports de taux de change.

Les évolutions respectives des économies des pays membres précédemment décrites rendaient inéluctable un réalignement des parités.

Les différences d'inflation, et, notamment, l'existence de taux deux fois plus élevés en France qu'en Allemagne, apparaissent à la lecture de ce tableau.

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

(Base 100 en avril 1979.)

DATE	ALLEMAGNE	FRANCE	ITALIE
Avril 1979	100	100	100
Mai 1979	100,27	101,07	101,12
Juin 1979	100,82	101,92	101,94
Juillet 1979	101,45	103,27	102,82
Août 1979	101,55	104,33	104,06
Septembre 1979	101,82	105,18	106,76
Octobre 1979	102,09	106,46	108,76
Novembre 1979	102,46	107,10	110,23
Décembre 1979	102,91	107,95	112,23
Janvier 1980	103,46	110,01	115,81
Février 1980	104,55	111,22	117,81
Mars 1980	105,18	112,50	119,05
Avril 1980	105,82	113,78	120,93
Mai 1980	106,28	114,84	122,16
Juin 1980	106,82	115,48	123,28
Juillet 1980	107	117,33	125,51
Août 1980	107,10	118,39	127,10
Septembre 1980	107,10	119,53	129,51
Octobre 1980	107,28	120,81	131,75
Novembre 1980	107,91	121,66	134,51
Décembre 1980	108,55	122,73	136,16
Janvier 1981	109,46	124,08	138,74
Février 1981	110,28	125,28	141,33
Mars 1981	111,01	126,56	143,33
Avril 1981	111,74	128,27	145,21
Mai 1981	112,19	129,40	147,56
Juin 1981	112,74	130,68	149,21
Juillet 1981	113,19	132,88	150,09
Août 1981	113,56	134,59	151,50
Septembre 1981	114,10	136,08	153,79

Source : O. S. C. E.

Il ressort du tableau ci-dessus que malgré les réajustements intervenus en septembre 1979, novembre 1979 et mars 1981 et qui se sont traduits, notamment, par la réévaluation de 2 % du deutsche Mark ont été insuffisants pour tenir compte des différences de taux d'inflation.

Le réajustement était donc nécessaire ; mais il devenait inévitable à court terme dès lors que, le dollar devenant *moins recherché* au début de l'été, les capitaux en quête d'une autre monnaie refuge se reportaient sur le deutsche Mark.

Cette monnaie retrouvant — notamment à la suite des mesures de redressement financier entrepris par le Gouvernement allemand — la faveur des marchés internationaux, il n'était plus possible de retarder indéfiniment l'adoption de nouveaux rapports de taux de change.

Les banques centrales purent résister efficacement aux pressions de la spéculation internationale au prix, pour des monnaies les plus attaquées comme le franc, de pertes de réserves considérables et du renforcement d'un contrôle des changes déjà sévère.

En outre, il était urgent pour les pays dont la monnaie avait été attaquée depuis la réapparition de la spéculation sur le deutsche Mark de trouver une solution à la crise dans la mesure où venaient à échéance les délais de quarante-cinq jours prévus pour le règlement des dettes résultant des opérations de soutien sur le marché des changes.

Réunis à Bruxelles le 4 octobre, les ministres de la Communauté ont pris les décisions suivantes :

— les cours pivots bilatéraux entre la couronne danoise, le franc belge, le franc luxembourgeois et la livre irlandaise sont inchangés ;

— le deutsche Mark et le florin néerlandais sont réévalués de 5,5 % par rapport à la couronne danoise, au franc belge, au franc luxembourgeois et à la livre irlandaise ;

— le franc français et la lire italienne sont dévalués de 3 % par rapport à la couronne danoise, au franc belge, au franc luxembourgeois et à la livre irlandaise.

Par rapport à l'ECU, les pourcentages de variation sont les suivants : + 5,6 % pour le deutsche Mark et le florin néerlandais ; + 0,1 % pour la couronne danoise, le franc belge, le franc luxembourgeois, la livre irlandaise ; — 2,9 % pour le franc français et la lire italienne ; pour la livre britannique, le cours pivot fictif dérivé de son cours du marché au 2 octobre baisse de 9,8 % par rapport au 22 mars 1981.

En termes de taux de change effectifs, c'est-à-dire en pondérant les variations de change par la structure du commerce de chaque pays, on constate — sans tenir compte de la livre sterling — une appréciation effective du deutsche Mark et du florin respectivement de 5,9 % et 3,7 %, tandis que toutes les autres monnaies connaissent une baisse de leurs taux de change effectifs : — 1,4 % pour la livre irlandaise ; — 1,8 % pour le franc belge ; — 2,5 % pour la couronne danoise ; — 4,5 % pour la lire et — 4,6 % pour le franc français.

Depuis le 5 octobre, la grille des parités s'établit comme suit :

Cours pivots des monnaies du S. M. E.

		AMSTERDAM en HFL.	BRUXELLES en BFR.	FRANCFORT en DM.	COPENHAGUE en DKR.	LONDRES en UKL.	DUBLIN en IRL.	PARIS en FF.	ROME en LIT.
100 HFL	+ 2,25 % cours pivot — 2,25 %	100	1564,85 1530,03 1496,0	92,525 90,4673 88,455	303,74 296,986 290,38	(*)	29,279 25,6944 25,1228	237,06 231,789 226,63	51845 48827,2 45985
100 BFR/LFR.	+ 2,25 % cours pivot — 2,25 %	6,8845 6,53583 6,3905	100	6,047 5,9128 5,781	19,8520 19,4105 18,9785	(*)	1,71755 1,67934 1,64198	15,494 15,1493 14,8125	3388,5 3191,26 3005,5
100 DM	+ 2,25 % cours pivot — 2,25 %	113,05 110,537 108,0775	1729,75 1691,25 1633,60	100	335,74 328,279 320,980	(*)	29,0480 28,4018 27,7700	262,05 256,212 250,50	57308 53972,2 50831
100 DKR	+ 2,25 % cours pivot — 2,25 %	34,4375 33,6716 32,9225	526,90 515,186 503,75	31,155 30,4619 29,785	100	(*)	8,84854 8,65169 8,45922	79,825 78,047 76,31	17457 16440,9 15484
1 UKL	cours pivot	(*)	(*)	(*)	(*)	1	(*)	(*)	(*)
1 IRL	+ 2,25 % cours pivot — 2,25 %	3,9805 3,8919 3,8055	60,9020 59,5471 58,2225	3,601 3,5209 3,443	11,8214 11,5584 11,3013	(*)	1	9,2265 9,02098 8,8205	2017,75 1900,31 1789,71
100 FF	+ 2,25 % cours pivot — 2,25 %	44,125 43,1428 42,1825	675,10 660,097 645,40	39,920 39,0302 38,160	131,04 128,128 125,28	(*)	11,3375 11,0853 10,8387	100	22367 21065,3 19839,5
1 000 LIT	+ 6 % cours pivot — 8 %	2,17450 2,04804 1,92875	33,275 31,3355 29,510	1,967 1,85281 1,745	6,4580 6,0624 5,7285	(*)	0,55875 0,52623 0,49560	5,0405 4,74714 4,4710	1000
1 ECU.....	cours pivot	2,66362	40,7572	2,40989	7,91117	0,601048	0,684452	6,17443	1300,67

(*) Ne participe pas au mécanisme de change.

Comme l'a souligné M. Matthöfer, Ministre des Finances de la République fédérale d'Allemagne, le système monétaire européen a fait preuve, à cette occasion, de son adaptabilité ; il a, en même temps, constitué, dans un système monétaire international en voie de désagrégation, un pôle de stabilité dont les perspectives actuelles conduisent à souhaiter le renforcement.

2. — Les perspectives d'évolution à court terme du système monétaire européen (S. M. E.).

Le renforcement du système monétaire européen, considéré par la Commission comme une des voies privilégiées d'approfondissement du Marché commun, a été évoqué *supra* dans le cadre des développements consacrés au mandat du 30 mai ; aussi se bornera-t-on ici à évoquer certaines difficultés internes et externes qui en conditionnent la gestion.

Certaines lacunes ou certaines insuffisances du S. M. E. n'en sont que plus sensibles en une période caractérisée par une véritable anarchie monétaire internationale.

Parmi les lacunes du S. M. E., on doit citer en premier lieu l'absence de la livre ; celle-ci non seulement soulève de délicats problèmes techniques, notamment pour la gestion des indicateurs de divergence, mais encore prive la Communauté de la crédibilité que lui donnerait la participation d'une monnaie prestigieuse et de l'apport d'un des systèmes financiers les plus efficaces du monde.

Diverses personnalités se sont déclarées en faveur de la participation de la livre, et notamment M. Pöhl, président de la Bundesbank, et M. Tugendhat, vice-président de la Commission européenne. Celui-ci a notamment déclaré lors de la dernière conférence du parti conservateur que cette participation permettrait à la Communauté d'entreprendre « une action plus concertée sur le front monétaire international, en particulier en ce qui concerne le yen et le dollar » ; répondant aux arguments de ceux qui estiment que le maintien d'une parité fixe est incompatible avec les disciplines monétaires, il a évoqué le cas de la République fédérale d'Allemagne qui « réussit à combiner parfaitement bien le strict contrôle de sa masse monétaire avec une politique de taux de change fixe ».

De fait, il apparaît nécessaire de renforcer le S. M. E. pour permettre aux économies européennes de faire face aux contraintes résultant d'évolutions excessives des cours du dollar et des taux d'intérêts, telles qu'elles résultent de la nouvelle politique économique américaine.

Le reflux du dollar et la baisse du taux d'intérêt que l'on constate actuellement avec la diminution de 1 % du taux de l'escompte aux Etats-Unis apparaît favorable. Il devrait permettre d'envisager au niveau européen la baisse concertée des taux d'intérêt sans qu'elle ait pour contrepartie un affaiblissement des monnaies européennes

par rapport au dollar et au yen. A cet égard, il est souhaitable que puisse être mis à l'étude un certain *découplage des taux d'intérêt interne et externe* demandé par M. Jacques Delors, ministre de l'économie et des finances, sans que, pour autant, on sacrifie la rigueur monétaire souhaitée par la République fédérale d'Allemagne.

Dans tous les cas, il est clair que des progrès dans la gestion plus efficace du S. M. E. ne pourront être faits que dans le cadre d'une coordination accrue des politiques budgétaires et surtout des politiques monétaires dont l'évolution conditionne pour partie celle de l'inflation dans chacun des pays membres. Seules des politiques à la fois dynamiques et rigoureuses permettront aux uns de maîtriser les pressions inflationnistes issues d'une dépréciation monétaire et aux autres de parer aux conséquences déflationnistes de la réévaluation de leur devise nationale.

CHAPITRE II

Affaires budgétaires.

Le précédent rapport d'information avait mis l'accent sur la gravité des problèmes financiers et budgétaires de la Communauté. Au cours de la période récente la situation ne s'est pas réellement améliorée.

En effet, si le conflit budgétaire européen a pu être réglé, des divergences sensibles demeurent entre le Conseil et l'Assemblée sur de nombreux points de la procédure.

Par ailleurs, si une évolution conjoncturelle favorable conduit à une révision en baisse des dépenses de soutien des marchés agricoles et repousse l'échéance de l'épuisement des ressources propres, le problème de l'augmentation des moyens financiers de la Communauté n'en reste pas moins posé : il devra être résolu pour 1983.

Enfin, le rééquilibrage des politiques et des dépenses communes entrepris sur la base du mandat du 30 mai s'avère une opération techniquement complexe et politiquement délicate dont les effets ne seront perceptibles que de façon progressive.

L'Assemblée comme certains Etats membres s'impatientent de voir traduites dans les faits les nouvelles orientations à donner à la construction européenne. Il est clair cependant que le budget pour 1982 ne pourra, au mieux, qu'amorcer certaines de ses évolutions. C'est potentiellement une source supplémentaire de différend politique entre les institutions de la Communauté.

A. — L'ADOPTION DÉFINITIVE DU BUDGET POUR 1981

L'évènement majeur de la période sous revue a été constitué par le dénouement du conflit budgétaire européen. En outre, le Conseil a établi un second budget rectificatif modifiant sensiblement les prévisions initiales en matière de dépenses agricoles, budget que l'Assemblée a accepté non sans l'amender.

1. — Le règlement du conflit budgétaire européen.

En approuvant le 17 septembre 1981 le projet de budget rectificatif n° 1 pour 1981 établi par le Conseil (1), l'Assemblée a permis le règlement du litige relatif aux budgets de 1980 et de 1981.

Ce budget rectificatif est apparu comme une occasion « providentielle » d'élaborer un compromis politique équilibré.

Une révision en baisse des estimations de crédits du F.E.O.G.A. Garantie (+ de 500 millions d'ECU) nécessaires au fonctionnement normal des organisations de marché a permis de donner satisfaction à la fois à l'Assemblée et au Conseil :

— les crédits de paiement du Fonds européen de développement régional (F. E. D. E. R.) ont été augmentés ainsi que ceux concernant l'aide aux pays en voie de développement non associés ;

— une annulation de crédits de 198 millions d'ECU a été décidée ; elle correspond exactement au montant des crédits du Fonds social européen que l'Assemblée avait fait reporter du budget 1980 au budget 1981 et qui faisaient l'objet du différend avec trois Etats membres (la France, la République fédérale d'Allemagne, la Belgique).

Pour nécessaire qu'elle fût, la solution ponctuelle de ce litige n'apparaît pas pour autant suffisante : une clarification d'ensemble de la procédure budgétaire européenne s'impose afin d'éviter à l'avenir un déroulement moins chaotique et moins aléatoire de la discussion des budgets communautaires. Il ne faut pas se dissimuler cependant que l'aplanissement des difficultés actuelles d'interprétation et d'application des textes n'interviendra qu'à l'issue d'un dialogue approfondi et sans doute assez long entre l'Assemblée et le Conseil. Ainsi notre délégation a-t-elle souhaité que cette négociation s'engage sans tarder sur la base de la liste des problèmes recensés par l'Assemblée dans une résolution en date du 10 avril 1981 (2).

2. — La deuxième modification des prévisions initiales de dépenses.

Une nouvelle révision en baisse des estimations de dépenses de soutien des marchés agricoles a conduit la Commission à proposer le 2 octobre un second budget supplémentaire et rectificatif pour l'exercice 1981. Les économies nettes réalisées du fait de facteurs conjoncturels (hausse du dollar, évolution des cours mondiaux, conditions atmosphériques) s'élèvent à 724 millions d'ECU.

(1) Ce budget a été publié au *Journal officiel des Communautés européennes* du 26 octobre 1981.

(2) On trouvera le texte des conclusions dans le tome II du rapport (chapitre II).

En établissant le projet de budget, le 19 octobre, le Conseil a décidé que ces crédits seraient pour l'essentiel annulés, les Etats membres voyant diminuer leurs versements au titre de la T. V. A. Toutefois, une partie des crédits (40 millions d'Ecus) sera inscrite au chapitre 100 et affectée à l'action spéciale d'aide alimentaire aux pays les moins avancés, les crédits étant débloqués dès que le Conseil, sur proposition de la Commission, aura arrêté les dispositions nécessaires à l'exécution de la dépense. En revanche, le Conseil n'a pas accepté le crédit de 62 millions d'ECU proposé par la Commission pour le volet social de la restructuration sidérurgique ; certains Etats membres estiment que ces dépenses doivent être financées par des contributions nationales au budget opérationnel de la C. E. C. A.

L'Assemblée ayant modifié le projet du Conseil dans sa séance du 19 novembre, une deuxième lecture s'est avérée nécessaire.

B. — LA DISCUSSION DU BUDGET POUR 1982

Bien que s'engageant dans un contexte institutionnel apparemment plus serein, la discussion du projet de budget général des Communautés pour 1982 a fait apparaître deux problèmes majeurs dont les effets conjugués pourraient être de nature à altérer les relations entre l'Assemblée et la Commission comme entre l'Assemblée et le Conseil.

Le premier problème dont l'origine remonte à l'octroi de pouvoirs budgétaires au Parlement européen, concerne la nature même du budget communautaire. Pour les uns le budget est avant tout un document comptable enregistrant les conséquences financières d'actes normatifs arrêtés en amont par le Conseil ; pour les autres le budget, acte essentiellement politique, traduit des objectifs que l'Assemblée en vertu de son droit de dernier mot peut, au moins pour partie, contribuer à définir.

A ce différend permanent s'ajoute cette année un problème plus circonstanciel : celui de la prise en compte éventuelle dès le budget pour 1982 des nouvelles orientations à donner à la construction européenne dans le cadre du grand débat sur la réforme de la Communauté. L'Assemblée souhaiterait que le budget de 1982 soit un budget d'anticipation ; le Conseil considère comme dangereux et inopportun de préjuger la relance de l'Europe avant que celle-ci n'ait été décidée. Il s'en tient donc à un budget d'attente. Cette attitude a été stigmatisée lors de la première lecture du projet de budget par l'Assemblée, au cours de la session du 3 au 5 novembre.

1. — L'approche des différentes institutions.

Ainsi qu'il est indiqué dans les conclusions de la Délégation adoptées sur le rapport de M. Bernard Barbier (1), le Conseil, s'écartant très sensiblement des propositions de la Commission, a adopté une attitude restrictive en ce qui concerne les crédits d'engagement relatifs aux actions à finalité structurelle.

Le tableau ci-après donne une vue d'ensemble de l'évolution des dépenses par secteurs en crédits de paiement aux différentes étapes de l'élaboration du projet de budget.

Elaboration du budget pour 1982.
(En millions d'ECU.)

1 ECU = 6 F environ.

TITRE	BUDGET 1981 (1)		AVANT-PROJET 1982 de la Commission.		PROJET ETABLI par le Conseil.		PROJET MODIFIE par le Parlement en première lecture (4).	
	Paiements.	Pourcentage du total.	Paiements.	Pourcentage d'augmentation par rapport à 1981.	Paiements.	Pourcentage d'augmentation par rapport à 1981.	Paiements.	Différence des paiements au projet de budget de 1981 modifié.
I. — Commission (2).								
1/2 F. E. O. G. A. « Garantie » (3).	12 309	64,3	13 933	+ 13,2	13 919,3	+ 13,1	13 610,8	- 308,5
3 Pêche	48,4	0,3	96,8	+ 99,7	87,6	+ 80,7	93,1	+ 5,9
4 Structures agricoles.....	531,7	2,8	775,2	+ 45,8	773,5	+ 45,5	774,8	+ 1,3
5 Politique régionale.....	1 950,7	10,2	2 978,6	+ 52,7	2 804,9	+ 43,8	3 004,9	+ 200
Dont fonds régional.....	819,8	4,3	1 120,7	+ 36,7	950,7	+ 16	1 120,7	+ 170
6 Politique sociale.....	670,7	3,5	1 027,7	+ 43,2	791,3	+ 18	1 076	+ 284,7
Dont fonds social.....	620,4	3,2	960	+ 54,7	735,6	+ 18,6	957,6	+ 222
7 Recherche, énergie.....	302	1,6	423,5	+ 40,2	385	+ 27,5	446,1	
Industrie	10,9	0,1	30,8	+ 180,5	14,3	+ 30,6		+ 45,5
Transports	0,9	0	1,7	+ 83,8	1,3	+ 40,5		
8 Remboursement aux Etats membres	1 040,1	5,4	1 136	+ 9,2	1 119	+ 7,6	1 119	
Mécanisme financier.....	469	2,5	« p. m. »	»	« p. m. »	»		
9 Coopération et développement.	755,6	4	833,7	+ 10,3	763,5	+ 1	888,2	+ 124,7
Réserve pour imprévus.....	5	0	5	0	5	0	5	
Dépenses administratives.....	682,7	3,6	757,9	+ 10	719,8	+ 5,4	733,7	+ 13,9
Total Commission ...	18 777,3	98,2	22 000,2	+ 17,2	21 384,9	+ 13,9	21 752	367,1
II. — Autres institutions....	352,6	1,8	381,2	+ 8,1	373,6	+ 5,9	374,5	+ 0,9
Total général....	19 129,9	100	22 381,5	+ 17	21 758,5	+ 13,7	22 126,5	+ 368
								soit + 15,7 % par rapport au budget de 1981.

(1) Compte tenu du budget rectificatif n° 1 pour 1981.

(2) Les crédits de la réserve du chapitre 100 sont inscrits sur la ligne.

(3) Y compris les restitutions pour l'aide alimentaire et les M. C. M.

(4) Source : document de travail de la commission des budgets du Parlement européen.

(1) Voir le texte des conclusions dans le second tome du rapport (chapitre II).

La Commission en établissant son avant-projet de budget, tout en tenant compte des contraintes financières actuelles, avait cherché à traduire en termes budgétaires certaines priorités politiques de la Communauté. Des augmentations substantielles étaient proposées pour les crédits relatifs aux fonds structurels (fonds social, fonds régional) et les dépenses visant à consolider l'assise industrielle et économique de l'Europe. A l'inverse, les dépenses du F. E. O. G. A. - Garantie poursuivaient le mouvement de décélération constaté depuis deux ans. Il en résultait un nouvel équilibre entre les dépenses de garantie agricole (60 %) et les dépenses dites structurelles (25 %), dans la limite des ressources propres actuelles (taux de T. V. A. : 0,95 %).

Le Conseil en plaçant le projet de budget sous le signe d'une grande rigueur et même de l'austérité entendait répondre à plusieurs exigences :

— la cohérence : les Etats membres contraints d'exercer un contrôle draconien sur les dépenses publiques nationales sont conduits à adopter une attitude analogue s'agissant des dépenses communautaires. Par rapport à 1981 les crédits d'engagement augmentaient de 10,25 % et les crédits de paiement de 13,63 % ;

— le réalisme : la limite des ressources propres de la Communauté doit être respectée jusqu'à ce qu'une décision de modification du plafond de 1 % de la T. V. A. soit prise. Le taux de T. V. A. était ainsi fixé à 0,91 % ;

— le respect du droit : dans le processus décisionnel des Communautés, il n'est pas possible d'affecter des crédits à des actions ou politiques nouvelles que le Conseil n'a pas formellement et préalablement arrêtées. Le taux d'accroissement des dépenses non obligatoires était ainsi ramené à 4,4 % en crédits d'engagement ;

— la bonne gestion financière : le développement des politiques existantes doit être strictement maîtrisé, en particulier en ce qui concerne le F. E. O. G. A. - Garantie. Le Conseil s'est ainsi livré, pour la première fois, à un examen détaillé, poste par poste, des crédits du F. E. O. G. A. - Garantie pour lesquels il a décidé une réduction de 310 millions d'ECU, inscrits à une réserve spéciale.

L'Assemblée, à l'issue d'un débat marathon au cours duquel plus de 600 amendements ou propositions de modifications étaient examinés, a adopté une attitude critique tant vis-à-vis de la Commission qu'à l'égard du Conseil. Pour autant, les crédits de l'avant-projet n'ont pas été rétablis dans leur intégralité.

A l'égard de la Commission, l'Assemblée s'est montrée sévère : la Commission n'a pas fait droit à la demande du Parlement euro-

péen de présenter conjointement l'avant-projet de budget 1982 et sa réponse au « mandat du 30 mai » ; la Commission ne faisant pas usage, avec vigueur et en étroite collaboration avec le Parlement, de son pouvoir d'initiative en présentant les projets de décision nécessaires, la tâche du Conseil n'en est pas facilitée. Pour autant la proposition du rapporteur, M. Spinelli, d'envisager la possibilité d'une censure de la Commission parce que celle-ci n'a pas traduit en termes budgétaires les orientations de son rapport, n'a pas été adoptée.

Vis-à-vis du Conseil, le Parlement européen, au-delà du rappel de certaines requêtes en matière de droit budgétaire (classement des dépenses obligatoires ou non obligatoires, budgétisation des opérations d'emprunts et de prêts) a indiqué qu'il incombe aux États membres, « de permettre au Parlement d'adopter le budget 1982 en veillant à ce que ce budget fasse déjà apparaître les orientations de l'évolution future de la Communauté ».

Dans ses votes, l'Assemblée a confirmé un certain nombre de grandes priorités esquissées dès 1979 : volonté d'influer sur le choix des dépenses obligatoires et non obligatoires par des transferts de crédit au chapitre 100, intention de voir développer les politiques structurelles et réduire les crédits affectés au F.E.O.G.A.-Garantie.

Les modifications les plus significatives concernent :

Le secteur agricole.

L'Assemblée a diminué de 309 millions d'ECU (1) les crédits du F. E. O. G. A. - Garantie supprimant 365 millions d'ECU mis en réserve pour les montants compensatoires monétaires résultant des réajustements monétaires du 4 octobre 1981. Ce faisant, elle vise à ouvrir une dialogue avec le Conseil sur ces montants compensatoires et à accélérer la révision de la politique agricole commune.

Les dépenses structurelles.

L'Assemblée a augmenté les crédits destinés à la politique sociale de 284 millions d'ECU en crédits de paiement dont 222 millions de francs au titre du Fonds social européen. De la même manière, la dotation du Fonds européen de développement régional a été accrue de 170 millions d'ECU en crédits de paiement ; ces crédits sont cependant bloqués au chapitre 100 (« réserve ») afin d'activer la réforme de la politique régionale et la modification du règlement instituant le Fonds.

Les chapitres budgétaires concernant l'énergie, la recherche, l'industrie et les transports voient aussi leurs crédits augmenter.

(1) 1 ECU = environ 6 F.

La coopération au développement.

Des amendements ont été adoptés à hauteur de 124 millions d'ECU.

Le Conseil s'est prononcé sur le projet ainsi modifié le 24 novembre.

2. — Les conclusions de la Délégation.

Le 14 octobre, M. Bernard Barbier, Rapporteur pour la Délégation, avait noté que si le contexte financier actuel incite à une certaine rigueur dans la gestion des finances européennes, et si le budget pour 1982 constitue à bien des égards un budget de transition, une politique d'austérité risquerait de remettre en cause l'acquis et d'empêcher le développement d'actions adaptées à la lutte contre la crise. Il avait notamment souhaité que les crédits du F. E. O. G. A. - Garantie, mis en réserve, soient réintégrés dans les chapitres sur lesquels des réductions ont été provisoirement opérées, dès lors que les besoins des marchés en feront apparaître la nécessité. Pour le rapporteur, cette réserve ne devrait d'ailleurs pas préjuger la hausse des prix agricoles pour la campagne 1982-1983.

Suivant les conclusions présentées par son rapporteur, la Délégation a considéré que le budget pour 1982 devrait assurer simultanément une progression normale des dépenses obligatoires et un développement régulier des dépenses non obligatoires, ce qui impliquera la fixation d'un nouveau plafond de la T. V. A. pour l'exercice 1983 (1).

(1) Le texte des conclusions figure dans le tome II du rapport (chap. II).

CHAPITRE III

Politique sociale.

Depuis le début de la crise économique, la montée du chômage dans les pays de la Communauté n'avait, pas plus que les autres aspects de la récession qui sévit depuis 1974, suscité la mise en place d'actions communautaires nouvelles, ni même la coordination des politiques nationales de l'emploi.

Les instances communautaires se sont en effet bornées à des recommandations (résolution sur l'aménagement du temps de travail de décembre 1979), à des analyses exploratoires (communication de la Commission au Conseil sur les orientations pour une politique communautaire du marché du travail, d'avril 1980 et résolution du Conseil du 27 juin 1980), à des avis (avis du C. E. S. sur la coordination des instruments nationaux des politiques de l'emploi, d'avril 1976).

A dire vrai, les Etats membres semblent avoir été peu soucieux d'ajouter les contraintes et les charges d'une politique communautaire de l'emploi à celles résultant de leurs politiques internes, d'ailleurs divergentes. Ainsi a été écartée, en 1979, l'idée un moment envisagée d'élaborer une directive cadre sur la durée du travail.

Il s'en faut cependant que les actions nationales aient fait la preuve de leur efficacité : la progression du chômage, après s'être légèrement ralentie en 1979, s'est considérablement accélérée depuis 1980, et le nombre des chômeurs dans la Communauté dépasse aujourd'hui 9 millions, soit plus de 8 % de la population active.

Ce constat suffit à faire espérer que les tentatives auxquelles on assiste depuis quelques mois pour définir une politique sociale commune axée sur la défense de l'emploi, puissent aboutir à des actions concrètes dotées de moyens suffisants.

A. — LES TENTATIVES DE DÉFINITION D'UNE POLITIQUE SOCIALE COMMUNAUTAIRE

Plusieurs étapes ont marqué, au cours des derniers mois, les progrès de la définition d'une action communautaire concertée en faveur de l'emploi : la réunion commune, le 11 juin 1981, des Ministres chargés de l'Economie, des Finances et des Affaires

sociales (Conseil Jumbo), le Conseil européen de Luxembourg des 29 et 30 juin, le débat de l'Assemblée des Communautés au cours de sa période de session de septembre, et enfin la définition de « l'espace social européen » contenue dans le memorandum du Gouvernement français pour une relance de la construction européenne.

1. — La réunion du « Conseil Jumbo » et le Conseil européen de Luxembourg.

Le « Conseil Jumbo » et la réunion du Conseil européen de Luxembourg ont tracé la première définition d'une stratégie qui fait certes la part des « différences nationales » dans les situations et les choix politiques, mais qui s'oriente vers la relance économique, la rénovation des structures de production et l'utilisation d'instruments communautaires en vue de la création d'emplois.

a) La réunion du « Conseil Jumbo ».

Les pays du Benelux avaient, dès le mois de mai 1980, suggéré la tenue d'un Conseil conjoint des Ministres chargé de l'Economie et des Finances et des Ministres chargés des Affaires sociales. Cette procédure a finalement été retenue par le Conseil européen de Maastricht des 23 et 24 mars et la réunion du « Conseil Jumbo » s'est tenue le 11 juin 1981.

Les conclusions tirées par la présidence du Conseil relèvent la priorité qui doit être donnée à une politique cohérente de lutte contre l'inflation et le chômage, et la nécessité d'une relance concertée de la croissance et des investissements créateurs d'emplois. Le lancement de « grands projets », mais aussi l'aide aux petites et moyennes entreprises, l'innovation technologique et le développement du secteur des services peuvent constituer des atouts pour la reprise de l'activité, de même que les actions en faveur de la formation et de la mobilité professionnelle. Le Conseil a noté la place accordée dans les politiques de certains Etats membres aux mesures d'aménagement et de réduction du temps de travail.

Il a mis, enfin, l'accent sur le rôle que doit jouer la Communauté en renforçant la coordination des politiques nationales et en utilisant les différents instruments communautaires (Fonds social européen, Nouvel instrument communautaire, B. E. I., etc.) pour diminuer le chômage structurel, contribuer à la création d'emplois et à l'amélioration des infrastructures.

b) Le Conseil européen de Luxembourg des 28 et 30 juin 1981.

La situation économique et sociale a constitué le thème central des discussions du Conseil européen de Luxembourg, qui a « réaffirmé son engagement de doter la Communauté d'une politique sociale avisée » : on se souvient que c'est à l'occasion des débats de Luxembourg que le concept d' « espace social européen » a fait son apparition au niveau des institutions communautaires.

Prenant en compte les travaux du « Conseil Jumbo », le Conseil a décidé d'accorder « la plus haute priorité à une action coordonnée destinée à combattre le chômage et l'inflation ». Réserve faite des « situations économiques différentes » prévalant dans les Etats membres, le Conseil est convenu que cette action devait se fonder sur une relance de la croissance axée sur des investissements productifs, notamment dans les secteurs industriels à potentiel innovateur élevé et dans celui de l'énergie.

En ce qui concerne les mesures spécifiquement orientées vers la défense de l'emploi, le Conseil s'est prononcé en faveur de l'étude au niveau communautaire de l'impact des mesures de réduction du temps de travail considérées, dans certains Etats membres, comme un élément important de la lutte contre le chômage.

2. — Le débat de l'Assemblée des Communautés.

A sa session de septembre 1981, l'Assemblée a examiné trois rapports, consacrés respectivement à la politique communautaire de l'emploi (rapport Calvez, doc. PE 1/365/81), à l'emploi et à l'aménagement du temps de travail (rapport doc. PE 1/425/81) et aux répercussions sur l'emploi des problèmes énergétiques et de l'évolution technologique (doc. PE 1/164/81). Ce débat, qui faisait suite à celui que l'Assemblée avait déjà consacré en janvier 1980 aux problèmes de l'emploi, a abouti à l'adoption de trois résolutions.

A travers ces textes, le Parlement s'est prononcé en faveur d'une politique volontariste « menée de concert par la Commission et les Gouvernements de l'ensemble de la Communauté » dans tous les domaines liés à la politique de l'emploi : réduction et aménagement du temps de travail, innovation technologique, politique énergétique, promotion de la recherche et de l'investissement. Il a aussi préconisé des mesures spécifiques orientées vers l'emploi des jeunes et des femmes, vers une plus grande mobilité de la main-

d'œuvre et des capitaux, mais aussi vers l'amélioration des conditions de travail et la recherche de formules négociées de réduction de la durée du travail « adaptées aux caractères propres des entreprises » et qui « n'alourdissent pas les coûts de la main-d'œuvre ».

Le Parlement a recommandé aussi la création d'une « agence européenne de l'emploi » et l'harmonisation des législations nationales relatives au placement et à la formation professionnelle.

3. — Définition de l'espace social européen contenue dans le memorandum français pour la relance de la construction européenne.

Constatant que la politique sociale compte parmi les politiques communes qu'il considère comme « insuffisantes, inadaptées, voire quasi inexistantes », le Gouvernement français donne une définition ambitieuse de « l'espace social européen » et énumère, en se référant d'ailleurs à divers travaux ou propositions communautaires, les moyens qui lui paraissent correspondre à une véritable action communautaire.

a) Définition de l'espace social européen.

Pour le Gouvernement français, le concept d'espace social européen recouvre trois objectifs principaux :

— « permettre de placer l'emploi au centre de la politique sociale communautaire par un développement de la coopération et un aménagement des politiques communautaires » ;

— intensifier le dialogue social à tous les niveaux ;

— améliorer la coopération et la concertation en matière de protection sociale.

b) Actions concrètes proposées.

Elles correspondent aux trois objectifs définis, et peuvent s'analyser comme suit :

« ... La coordination et l'appréciation de l'efficacité des politiques nationales et communautaires peuvent être assurées par le renouvellement de « Conseils Jumbo » ainsi que par la création d'une « cellule d'évaluation » des politiques de l'emploi associant les partenaires sociaux et qui pourrait être placée auprès du comité permanent de l'emploi.

— L'action du Fonds social européen et des instruments communautaires existants doit être orientée vers la création d'emplois et aussi permettre :

- de faciliter l'aménagement de la réduction du temps de travail négociée par les partenaires sociaux et assortie de création d'emplois ;
- de prévoir de nouvelles actions en faveur de l'amélioration des conditions et de la sécurité du travail.

Une meilleure participation des partenaires sociaux aux travaux communautaires devrait être recherchée, notamment par l'amélioration du fonctionnement des instances existantes (conférence tripartite, comité permanent de l'emploi, etc.) et par la création de nouveaux comités paritaires dans les secteurs soumis à restructuration ou affectés par l'introduction de technologies nouvelles.

Un « budget social européen », élaboré par la Communauté en liaison avec les partenaires sociaux, devrait permettre d'établir des prévisions et de servir de référence aux initiatives nationales et communautaires.

Enfin, le memorandum marque l'intérêt du Gouvernement français pour l'aboutissement de différents projets communautaires, notamment la proposition de directives sur l'information et la consultation des travailleurs des entreprises à structures complexes (« proposition Vredeling ») et demande la généralisation du « bilan social d'entreprise ».

B. — LES MOYENS DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DE L'EMPLOI

La Commission — et tout spécialement le commissaire chargé des questions sociales, M. Ivor Richard — a poursuivi tout au long de cette année ses réflexions sur les moyens concrets à mettre en œuvre au service d'une politique communautaire de l'emploi. A partir du constat contenu dans la communication du 28 avril qui a servi de base aux travaux du Conseil Jumbo, et des conclusions du Conseil et du Conseil européen, la Commission met actuellement au point un certain nombre de propositions qui seront étudiées par le Conseil « Social » prévu pour décembre et qui pourraient aussi être soumises à une deuxième session du « Conseil Jumbo » en 1982.

Les plus concrètes de ces propositions sont celles qui portent sur la réorientation du Fonds social. Mais la Commission entend aussi obtenir le consensus des Etats membres sur un certain nombre d'orientations de politique économique générale et de mesures spécifiques.

1. — Les projets de réforme du Fonds social.

Le rapport de la Commission sur le « mandat du 30 mai » soulignait que la réforme du Fonds social, qui interviendra avant la fin de 1982, devrait donner, conformément à l'exigence accrue de solidarité communautaire qui résulte de la situation économique et sociale, une priorité à la création d'emplois. Actuellement, les quatre cinquièmes des concours du Fonds — 1,029 milliard d'ECU en 1981 — sont en effet alloués à des actions de formation professionnelle qui n'ont qu'une action indirecte sur le niveau de l'emploi, et seule une faible part de subventions est orientée directement vers la création d'emplois. Il convient donc d'adapter à la situation actuelle l'action du Fonds, créé à une époque de plein emploi, voire de pénurie de main-d'œuvre dans certains secteurs, et pendant laquelle l'on s'attachait avant tout à favoriser des actions de reconversion professionnelle et la mobilité de la main-d'œuvre.

Les premières orientations pour la révision du Fonds ont été soumises par le commissaire Richard aux Ministres chargés des Affaires sociales et de l'emploi lors de la réunion informelle qu'ils ont tenue à Londres les 24 et 25 septembre 1981. Il s'agirait :

— de concrétiser la priorité qui doit être donnée à la création d'emplois nouveaux, non seulement par les « primes à l'embauche » récemment créées, mais aussi en s'orientant vers l'aide au développement des petites entreprises, y compris les coopératives ou les entreprises dépendant des municipalités, et vers la création d'emplois dans les services sociaux. La formation professionnelle peut aussi créer des emplois stables, par exemple dans le cas de la formation de futurs gestionnaires de petites entreprises. De même, la formation d'agents et de coordinateurs locaux de développement pourrait avoir un effet multiplicateur sur l'emploi ;

— de réorienter les priorités régionales du Fonds, actuellement centrées sur les régions les moins développées c'est-à-dire celles qui peuvent bénéficier d'aides du Fonds régional, et de mieux cerner les régions ou sous-régions à haut taux de chômage ;

— d'axer la lutte contre le chômage des jeunes sur un effort de formation professionnelle dispensée entre seize et dix-huit ans, en s'inspirant par exemple du système de la « garantie sociale » danoise, qui offre aux jeunes ne trouvant pas d'emploi à l'issue de leur scolarité la possibilité de bénéficier d'une formation ou de poursuivre leurs études pendant deux ans ;

— de permettre au Fonds d'intervenir pour la promotion de politiques nationales qui présentent aussi un intérêt communautaire, au titre des interventions de l'article 4 du Fonds, qui regroupe

les concours liés directement à la politique communautaire : des aides en faveur de l'intégration des handicapés, de l'impact social de l'introduction de nouvelles technologies, de l'emploi des femmes ou de la formation permanente pourraient être octroyées à ce titre.

2. — Les orientations proposées par la Commission.

1° Au niveau de la politique générale, la Commission insiste sur l'idée qu'il ne doit pas y avoir de « compartimentation » entre les différents aspects des politiques économiques, notamment entre la lutte contre l'inflation et la politique de l'emploi. La Commission invite donc les Etats membres, comme l'a exposé le commissaire Richard dans son intervention lors du débat du Parlement européen sur l'emploi, à envisager une politique de relance et de rénovation des structures. M. Richard a souligné à ce sujet que, lors du Conseil Jumbo, les ministres français s'étaient engagés à accroître les dépenses publiques afin de stimuler l'activité économique, et qu'il convenait que cet effort soit soutenu « dans le cadre d'une action communautaire concertée » visant à accélérer les transferts d'activités des secteurs en déclin vers des secteurs nouveaux : énergie et économies d'énergie, nouvelles activités fondées sur la technologie de l'information, services, sans oublier « la contribution potentielle que différents types de petites entreprises peuvent apporter à la création d'emploi ».

2° En ce qui concerne les actions plus spécifiques, la Commission poursuit ses travaux sur le problème de la répartition du travail. L'étude des propositions concernant le travail partiel, le travail temporaire et la retraite anticipée paraît assez avancée, mais la réduction annuelle du temps de travail pose des problèmes plus délicats : néanmoins la Commission entend poursuivre sur ce sujet ses consultations avec les partenaires sociaux et avec les Etats membres.

La Commission se propose également d'étudier les mécanismes de financement et d'organisation de la protection sociale afin de rechercher les moyens d'harmoniser les garanties des travailleurs, mais aussi de prévenir un effet dissuasif sur l'embauche.

Enfin, en ce qui concerne les catégories les plus touchées par le chômage, la Commission compte présenter, d'ici la fin de cette année, des propositions de mesures spécifiques en faveur des femmes, et elle souhaite obtenir des Etats membres l'engagement d'organiser des formules souples de formation des jeunes de seize à dix-huit ans.

CHAPITRE IV

Politique industrielle.

A. — LA SIDÉRURGIE

Pour permettre à l'industrie sidérurgique européenne de sortir de la crise qu'elle connaît depuis 1974, les ministres de l'industrie se sont mis d'accord (1), le 26 juin 1981, sur une stratégie commune comportant la prolongation de « l'état de crise manifeste » de l'article 58 du Traité C. E. C. A. décidé en octobre 1980, le renforcement de la discipline en matière d'aides nationales, ainsi qu'un effort accru pour les mesures sociales d'accompagnement des opérations de restructuration.

1. — La prolongation partielle du régime des quotas de production.

Les négociations qui avaient été menées dans le cadre d'Eurofer II n'avaient abouti à la fixation d'un système volontaire d'autolimitation que pour les catégories de produits suivantes : n° 2 (tôles quarto et larges plats à l'exclusion des grands tubes soudés), n° 3 (profilés lourds, à l'exclusion des profilés spéciaux, profilés pour mines et palplanches). L'accord n'avait pu se faire entre les producteurs sur les coils et les produits dérivés appartenant à la catégorie n° 1, à la suite notamment des exigences exorbitantes du groupe Kloeckner.

Bien que la Commission — tout en estimant que « l'état de crise manifeste » subsistait pour l'ensemble du marché de l'acier — n'ait demandé la prorogation du contingentement que pour cette dernière catégorie, il a été finalement convenu, à la suite des délibérations ministérielles, que l'article 58 resterait également applicable à deux autres catégories de produits : les ronds à béton (n° 5) et les laminés marchands (n° 6).

Ces trois catégories représentent à peu près 60 % de la production européenne de produits laminés.

(1) *Ad referendum* : les Gouvernements nationaux ont fait connaître leur accord rapidement si bien que les mesures ont pu entrer en vigueur dès le 3 juillet 1981.

En ce qui concerne la catégorie n° 4, pour laquelle l'accord d'autolimitation n'est valable que pour le troisième trimestre, la Commission a fait savoir qu'elle surveillera de près ce marché et qu'elle prendra, le cas échéant, ses responsabilités.

Des accords d'autolimitation ont également été passés dans le domaine des aciers fins et spéciaux, tant en ce qui concerne les quantités produites que les prix.

L'objectif, en matière de prix, consiste à ramener les prix en vigueur à l'intérieur de la C. E. E. au niveau de ceux pratiqués sur les marchés américains et japonais où ils sont de 15 % à 20 % supérieurs. Les Ministres des Dix sont en effet parvenus à un large accord pour resserrer la discipline des prix à l'intérieur du Marché commun. Il s'agit d'assurer un plus strict respect des règles inscrites à l'article 60 du Traité C. E. C. A., notamment par l'intensification des contrôles sur le respect des prix de barème déposés par les entreprises et par l'extension des obligations de l'article 60 précité au négoce par l'intermédiaire duquel s'effectue 50 % du commerce de l'acier sur le marché européen : le négoce lié aux entreprises de production sera assimilé aux organisations de vente de la sidérurgie, tandis que le négoce libre devra se soumettre aux mêmes règles afin d'éviter toute distorsion. Dans la mesure où il s'agit d'une recommandation au titre de l'article 63 C. E. C. A., c'est aux Etats membres qu'il appartient de s'assurer du respect de ces obligations.

La Commission — en parfait accord sur ce point avec les producteurs et le négoce consultés dans le cadre du comité consultatif — s'est déclarée déterminée à faire respecter les règles de prix afin de restaurer la situation financière des entreprises. M. E. Davignon a, à cet égard, précisé qu'une entreprise qui reçoit des aides sans respecter les règles de prix, sera automatiquement présumée les avoir détournées de leur objet et sera soumise à de fortes amendes. Si des liens ont été établis entre disciplines de prix et politiques d'aides, il en est de même pour le code des aides et le volet social.

2. — Le renforcement progressif de la discipline en matière d'aides.

Afin de permettre le rétablissement à moyen terme du jeu normal des mécanismes du marché et, notamment, la couverture par les ventes des coûts de production — charges d'amortissement et d'intérêt comprises — le Conseil avait admis, le 26 mars 1981, la nécessité d'un renforcement de la discipline en matière d'aides publiques. La Commission avait d'abord proposé d'éliminer les aides

à la modernisation en cinq ans et fixé au 31 décembre 1982 la date limite à laquelle pouvaient être encore notifiées de nouvelles aides. Quant aux aides d'urgence, éventuellement nécessaires en attendant la distribution des aides à la modernisation, elles n'auraient, selon la Commission, plus pu avoir une durée supérieure à six mois. Sur la base de cet accord de principe, il subsistait un désaccord entre pays traditionnellement libéraux comme la République fédérale d'Allemagne, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas attachés à un calendrier assez strict d'élimination des aides et les pays qui, comme la France et la Belgique, préféraient lier l'application de ce calendrier au rétablissement des prix. Le Ministre de l'Industrie avait notamment fait valoir qu'il valait mieux continuer à subventionner les entreprises que les fermer, tandis que son homologue allemand estimait, au contraire, que c'était le maintien des aides qui était très largement responsable de la chute des cours car les entreprises, sûres d'être renflouées, étaient tentées de pratiquer des rabais pour élargir leur part de marché.

En définitive, les ministres se sont notamment mis d'accord sur un calendrier pour les aides dont la durée est limitée, d'une manière générale, au 31 décembre 1985 (1). Les aides au fonctionnement doivent être notifiées à la Commission au plus tard le 30 septembre 1982, et celle-ci devra avoir statué avant le 30 juin 1983 sur les programmes et sur les aides. Pour ce qui concerne les aides d'urgence, la date ultime de la notification est le 31 décembre 1981, et les paiements devront cesser le 30 juin 1982.

Aucune aide de financement d'investissement ne pourra être versée après le 31 décembre 1985, sauf autorisation exceptionnelle, et les aides au fonctionnement (servant entre autres à la reconstitution du capital social des entreprises contrôlées par l'Etat) ne peuvent être payées au-delà du 31 décembre 1984. La durée maximale de ces aides est de deux ans ; des exceptions peuvent être admises lorsqu'elles sont économiquement et financièrement motivées, procédure dans laquelle le Conseil interviendra sur proposition de la Commission.

Mais le Conseil a tenu compte du point de vue français, M. Dreyfus, Ministre de l'Industrie, a en effet obtenu que ce calendrier soit assorti d'une « clause de flexibilité » : la Commission exercera une surveillance sur l'évolution des prix et si celle-ci est trop défavorable, des aménagements pourront être décidés. Dans ce cas il sera fait recours aux dispositions de l'article 11 du nouveau code des aides, prévoyant que la Commission, sur avis conforme du Conseil et après consultation du Comité consultatif de la C. E. C. A.,

(1) Décision de la Commission du 7 août 1981 instituant des règles communautaires pour les aides à la sidérurgie (J. O. C. E., n° L 228, du 13 août 1981).

peut modifier ce code le moment venu, notamment en fonction des orientations nouvelles des autres politiques communautaires concernant la sidérurgie. Si dans un délai de deux mois après notification d'une proposition de la Commission, le Conseil n'a pas statué à l'unanimité, la décision se prendra à la majorité qualifiée du Conseil.

Il faut rappeler cependant que la menace de mesures de sauvegarde persiste : à la fin du mois de juillet 1981, le gouvernement allemand a réitéré son intention de demander l'application de l'article 37 du Traité C. E. C. A., au cas où des importations de produits sidérurgiques subventionnés entraîneraient des effets défavorables sur l'industrie allemande.

En contrepartie de l'accentuation des disciplines de marché — qu'il s'agisse des quantités produites, des prix ou de la réduction des aides nationales — un certain nombre de pays et, notamment, la France ont également obtenu le renforcement du volet social.

3. — Le renforcement du volet social.

Le rétablissement sans compensations des disciplines de marché risquait en définitive d'aboutir à une situation où les travailleurs auraient seuls fait les frais de l'accélération des restructurations industrielles.

L'adoption de mesures sociales d'accompagnement constituait donc le préalable pour certains pays, dont la France, à l'adoption du compromis global — « package deal ».

Comme cela a été souligné par M. Richard, membre de la Commission, le Conseil s'est mis d'accord sur deux types d'aides concernant l'indemnisation du chômage partiel et les préretraites pour lesquelles la Commission avait proposé une contribution communautaire. Ces aides seront financées sur le budget opérationnel de la C. E. C. A. ; leur montant total est de 212 millions d'ECU pour la période allant de 1981 à 1984, dont 112 millions d'ECU pour l'exercice 1981.

Une première tranche pour 1981 d'un montant de 50 millions d'ECU a été agréée immédiatement et sera financée par des contributions nationales *ad hoc* au budget C. E. C. A. ; le solde, de 62 millions d'ECU, pour 1981 doit en principe être disponible avant la fin de l'année. La formule des contributions nationales a été retenue car trois Etats membres, l'Allemagne, la France et l'Irlande, n'ont pas accepté la proposition de la Commission tendant à un transfert du budget général des Communautés au budget

C. E. C. A. La clef de répartition entre les Etats membres pour les 50 millions immédiatement débloqués sera faite par référence à la clef décidée le 18 mars 1980 pour les contributions au budget C. E. C. A.

Il faut souligner que ces aides ne concernent pas les créations d'emplois dans les zones plus particulièrement touchées par la crise de l'acier, pas plus que le chômage partiel résultant de l'application de l'article 58.

En définitive, si, grâce à la manifestation d'une solidarité exemplaire entre les Dix, la C. E. E. s'est donnée les moyens de faire face aux difficultés actuelles, notre délégation tend à attirer l'attention sur d'autres facteurs de crise qui se profilent à un horizon plus ou moins rapproché.

A court terme, le raffermissement des prix rend urgent le réaménagement des arrangements avec les pays tiers car des prix plus élevés vont certainement stimuler leurs exportations dans la C. E. E. Inversement, il convient de se montrer vigilant en ce qui concerne les menaces qui pèsent sur nos exportations, notamment aux Etats-Unis où le président de l'U. S. Steel a annoncé son intention d'engager des procédures anti-dumping.

A plus long terme, des menaces persistent sur l'emploi. C'est ainsi qu'en Allemagne fédérale on prévoit la perte de quelque 25 000 emplois qui s'ajouteraient à la diminution déjà réalisée des effectifs dont le nombre total est tombé depuis 1974 de 230 600 à 191 400 en juillet 1981. Un rapport élaboré par le syndicat métallurgiste « IG-Metall » indique que, dans le seul bassin de la Sarre, l'on escompte d'ici 1987 la perte de 9 000 emplois sidérurgiques. Dans le chiffre total de 25 000 emplois, il n'est pas tenu compte du groupe germano-néerlandais Estel-Hoescht dont les effectifs diminueraient d'ici à 1987 de 21 000 unités actuellement à seulement 13 000.

Ainsi, l'amélioration présente de la situation de l'industrie sidérurgique ne doit pas conduire à sous-estimer les menaces qui pèsent encore sur l'emploi et donc les efforts que la Communauté devra encore accomplir pour préserver une de ses industries de base absolument indispensable au maintien de son indépendance et de son dynamisme économique.

B. — L'INDUSTRIE AUTOMOBILE

L'automobile, secteur dynamique mais aussi particulièrement vulnérable, constitue un domaine privilégié où l'Europe aurait pu faire preuve de solidarité face à la concurrence étrangère et, notam-

ment, japonaise. Force est cependant de constater que si les orientations d'une action communautaire ont pu être définies par la Commission, à plus court terme c'est en ordre dispersé que les pays européens ont réagi à la menace japonaise.

1. — La menace japonaise.

La conjonction du ralentissement de l'activité économique mondiale et de l'apparition de diverses restrictions aux échanges a permis à l'Europe d'enrayer l'offensive japonaise. La multiplication des accords de coopération industrielle entre firmes européennes et japonaises témoigne cependant du maintien de la pression du Japon, qui s'exercera bientôt de l'intérieur même du Marché commun.

La diminution de la pénétration des automobiles japonaises sur les marchés européens.

Immatriculations de voitures japonaises en Europe.

	MARCHE COMMUN									C. E. E. sans Italie.
	France.	Allem.	Gde-Bret.	Irlande 7 mois.	Italie.	Bel./Lux.	Pays- Bas.	Danem.	Total C. E. E.	
Total Japon	30 771	175 253	128 757	23 948	1 324	76 186	76 247	13 431	525 917	524 593
Variation en pourcentage	— 21	+ 1,4	— 11,7	+ 14,8	+ 193,6	— 0,8	— 14,6	— 21,7	— 5,7	— 5,9
Pourcentage pénétr. 1981	2,5	10,6	11,8	31,9	0,1	27,5	25	25,1	8,9	11,2
Pourcentage pénétr. 1980	3,1	9,9	12,8	30,8	»	24,9	25,6	30,1	9,1	11,3
Marché total..	1 210 465	1 653 216	1 092 005	75 139	1 221 098	277 466	305 160	53 608	5 888 157	4 687 059
Variation en pourcentage	— 4,8	— 5	— 4,6	+ 10,9	+ 2,6	— 10,2	— 12,4	— 6	— 3,8	— 5,3

Sur les huit premiers mois de l'année, la régression, par rapport à la période précédente correspondante, est particulièrement sensible en France et en Grande-Bretagne. En République fédérale d'Allemagne, les importations en provenance du Japon continuent à progresser faiblement, mais voient diminuer leur part de marché. On remarque toujours le cas atypique de l'Italie, où un contingent limite les exportations japonaises à un niveau très faible.

Ce recul japonais s'inscrit dans une conjoncture générale médiocre, caractérisée par la diminution de la production et la régression des immatriculations, sauf en Italie.

Variations en pourcentage 1981/1980 (7 mois).

	REPUBLIQUE fédérale d'Allemagne.	GRANDE- BRETAGNE	ITALIE	BELGIQUE	PAYS-BAS
Production	— 7,82	— 10,80	— 13,84	— 12,96	— 33,07
Immatriculations	— 4,56	— 7,26	+ 21,85	— 7,65	— 11,46

Les constructeurs japonais sont cependant particulièrement touchés, dans la mesure où ils s'adressent à une clientèle modeste, très sensible à la hausse des taux d'intérêt.

Cette stabilisation de la part de marché des Japonais tient également aux engagements pris par le Japon pour limiter volontairement ses exportations.

Les accords d'autolimitation.

A côté des mesures unilatérales prises par la France et l'Italie, il existait déjà un accord d'industrie à industrie qui restreignait les importations de véhicules japonais à 10 à 11 % du marché anglais.

Après l'échec de la rencontre entre les constructeurs d'automobiles européens et japonais à la mi-mai, c'est d'abord le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne qui a pu, au début du mois de juin, obtenir du Japon, à l'instar des États-Unis, une limitation volontaire de la croissance de leurs exportations à 10 %.

Des limitations analogues ont été acceptées par le Japon pour permettre la stabilisation de leurs exportations aux Pays-Bas et les réduire en Belgique.

La Délégation constate cependant que, paradoxalement, ces accords d'autolimitation ont été obtenus par des pays traditionnellement libéraux en dehors du cadre communautaire, alors même que la Commission venait de recevoir, le 19 mai, l'appui du Conseil pour obtenir une modération des exportations japonaises vers le Marché commun.

C'est donc légitimement que la Commission a pu se déclarer « surprise d'apprendre la conclusion de ce prétendu arrangement » et rappeler que les accords avec le Japon dans le domaine automobile « continuent de revêtir un caractère communautaire ».

2. — Les orientations d'une politique communautaire à moyen terme.

La coopération industrielle.

A plus long terme également l'on assiste à des réactions dispersées des pays membres de la C. E. E. en matière de coopération industrielle. C'est ainsi qu'ont été récemment signés avec les Japonais trois accords d'association :

- British Leyland - Honda ;
- Alfa Romeo - Nissan (Datsun) ;
- Volkswagen - Nissan (Datsun).

Vers une stratégie communautaire.

Pourtant, dans ce domaine, la Commission a essayé dans un document transmis au Conseil le 18 juin 1981, intitulé l'industrie automobile européenne, de définir une stratégie, si ce n'est commune du moins coordonnée, qui répond ainsi au vœu exprimé par le Parlement européen dans sa résolution du 13 janvier 1981.

Des actions doivent être développées dans quatre directions essentielles :

— pour *renforcer le marché intérieur* : harmonisation accrue dans le domaine de la fiscalité et de l'énergie conduisant, notamment, à un rapprochement des taxes frappant l'acquisition et au maintien à un niveau élevé des impôts sur les carburants ;

— pour *adapter le cadre réglementaire* dans une perspective globale prenant en compte simultanément les aspects relatifs à la sécurité, à l'environnement et aux économies d'énergie ;

— pour *promouvoir l'innovation* par diverses mesures : inventaire des activités de recherche, développement de projets pilotes (turbines à gaz, moteurs polycarburants), création de centres techniques ou de centres d'excellence pour regrouper des constructeurs sur la mise au point de technologies avancées... ;

— et pour *favoriser l'évolution des structures* par un exercice approprié des compétences qu'elle tient des traités. En ce qui concerne le respect de la concurrence, la Commission prendra en compte la nécessité d'une coopération accrue en amont comme en aval dans un marché ouvert à la concurrence internationale. Dans le domaine des aides publiques, la Commission s'efforcera de diminuer les risques de surenchères nationales. Au niveau de l'emploi, la Commission a insisté sur la nécessité de prévoir les effets des mutations en cours sur l'emploi et les conditions de travail.

Enfin la Commission s'est engagée, pour permettre à l'industrie européenne d'être plus compétitive, à *intensifier les échanges de composants, d'équipements et de technologies* et à *rechercher un dialogue plus actif* avec les partenaires de l'Europe dans le cadre d'une politique commerciale plus cohérente : la fragmentation actuelle lui apparaît comme un frein à l'adaptation de l'industrie communautaire.

C. — LE SECTEUR DES TEXTILES ET LE RENOUVELLEMENT DE L'ACCORD MULTIFIBRES

L'industrie textile européenne peut être considérée comme un secteur sinistré : bien qu'il occupe encore 8,5 % de la population active de la C. E. E., ce secteur a perdu, au cours de ces dernières années, plus de 4 200 entreprises représentant 700 000 emplois par suite de la concurrence étrangère, qu'il s'agisse de celle des pays à bas salaires ou de celle, plus éphémère mais non moins dangereuse, des producteurs américains.

La principale menace vient moins, à l'heure actuelle, des Etats-Unis dans la mesure où la hausse du dollar et le réalignement des prix de l'énergie ont rétabli une concurrence plus normale, que des pays à bas salaires. D'où l'importance des négociations ouvertes depuis le 14 juillet 1981 tendant à la signature d'un troisième accord Multifibres — A. M. F. — destiné à se substituer à celui venant à échéance cette année.

Quelle que soit la gravité de l'enjeu, les derniers mois montrent que la Communauté rencontre des *difficultés pour élaborer une position commune de négociation*.

Il est en effet délicat d'élaborer un compromis entre les deux tendances qui s'opposent au sein du Conseil : d'une part, les Etats qui, comme la France, l'Angleterre et l'Italie, sont décidés à obtenir un accord encadrant de façon assez stricte les exportations des pays à bas coût de revient en fonction de l'évolution à la demande intérieure en Europe ou du coût de la main-d'œuvre locale, d'autre part, ceux qui, comme la République fédérale d'Allemagne, les Pays-Bas ou le Danemark, sont soucieux de préserver le libre échange en tenant compte des intérêts des pays en voie de développement et de garantir l'accès des consommateurs à des produits à bas prix.

Compte tenu de ces dissensions internes et malgré la constatation unanime d'une dégradation de la situation depuis la conclusion du deuxième A. M. F., le Conseil n'a d'abord adopté en juillet qu'une position incomplète et ambiguë. Un compromis

avait notamment été laborieusement obtenu en ce qui concerne les taux de croissance des quotas entre les pays libéraux et ceux partisans d'une réduction des quotas.

C'est ainsi qu'on avait abouti au texte suivant : « La C. E. E. se réserve de déterminer sa position en ce qui concerne la possibilité de modification des taux d'évolution des niveaux de base et des taux de flexibilité pour les produits sensibles. » Une telle formulation, sans mentionner explicitement l'éventualité de réduire les quotas d'exportation, en laissait ouverte la possibilité.

La commission européenne s'est donc contentée, au cours des deux premiers « rounds », qui ont rassemblé cinquante et un pays concernés à Genève, au cours du mois de juillet et de septembre 1981, d'énoncer des orientations générales à défaut de mandat précis du Conseil.

Ces premières rencontres ont permis cependant de clarifier un peu les positions : face au front uni des pays exportateurs, il semble que les propositions américaines soient plus libérales que celles que devrait prendre la C. E. E. Ainsi, devant le comité textile du G. A. T. T., M. Peter Murphy, négociateur américain, a jugé relativement satisfaisant le fonctionnement de l'accord multifibres. Le projet américain reprend donc les grandes lignes de l'actuel A. M. F. assorti des modifications suivantes :

- suppression de la clause dite des dérogations raisonnables jugée trop protectionniste ;
- limitation des taux de croissance des exportations des pays plus dynamiques, tels Hong-kong ou Taïwan ;
- élimination progressive des mesures protectionnistes ;
- maintien du principe des arrangements bilatéraux.

Au début octobre, la Commission a adopté une proposition de directive comportant le maintien, jusqu'en 1987 d'un système de plafonds globaux et d'une limitation des taux de croissance. Elle réitère sa volonté d'aboutir à un traitement plus favorable des pays économiquement les moins avancés, et souhaite que les nouveaux pays industrialisés et les pays à commerce d'Etat améliorent les conditions d'accès à leur marché. Enfin, la Commission propose certaines adaptations du régime des accords bilatéraux et notamment des mesures plus rigoureuses contre les fraudes. On peut souligner, à cet égard, que la Commission estime que le renouvellement des accords bilatéraux n'est pas forcément lié à celui de l'A. M. F. : en cas d'échec des négociations de Genève, celle-ci pourrait néanmoins négocier de nouveaux arrangements bilatéraux.

Lors du Conseil général du mardi 27 octobre, les Dix n'étaient pas parvenus à définir une position commune sur le mandat de négociation à donner à la Commission.

Des désaccords importants persistaient entre les Dix. Ils concernaient notamment :

— la base de référence pour l'établissement des nouveaux quotas d'exportation des pays fournisseurs. La Commission propose comme point de départ pour 1982 les quantités négociées bilatéralement avec les pays fournisseurs dans le cadre de l'A. M. F. actuellement en vigueur. Ces quantités connaîtraient ensuite une croissance annuelle. La France estime qu'il faut prendre les exportations effectivement réalisées par les pays exportateurs en 1980 qui sont notablement inférieures aux quotas théoriques ;

— les taux annuels de croissance des quotas. La Commission propose des taux situés entre 0,5 % et 4,1 % pour les exportations réalisées par les « pays A. M. F. ». Des taux plus élevés sont proposés pour les pays liés à la C. E. E. par des accords préférentiels, ainsi que pour le trafic de perfectionnement passif. La majorité des délégations appuie en revanche une proposition du Royaume-Uni, portant sur des taux de croissance compris entre 0 et 2 % pour les plafonds globaux.

— la globalisation, au niveau communautaire, des plafonds d'importation. La Commission propose d'établir trois types de plafonds distincts : un plafond pour les produits sensibles originaires de l'ensemble des « pays A. M. F. », un autre pour les pays préférentiels, un dernier pour le trafic de perfectionnement passif. La majorité des délégations est en faveur de l'établissement d'un seul plafond pour les trois catégories.

En ce qui concerne les deux derniers points, seuls l'Allemagne, les Pays-Bas et le Danemark appuyaient la Commission. Les Dix n'ont d'ailleurs pas suivi la Commission dans ses positions à l'égard des pays préférentiels de la Méditerranée dans la mesure où il a été convenu de prendre contact avec les pays concernés pour proroger tels quels les accords actuellement en vigueur.

Après ce constat de désaccord, le Conseil avait décidé de convoquer une session extraordinaire, le 10 novembre 1981, pour tenter de trouver un compromis avant que ne recommencent les négociations de Genève.

Consciente de la nécessité de garantir la survie de l'industrie nationale du textile et de sauvegarder les nombreux emplois qu'elle continue d'assurer notamment dans les régions les moins indus-

trialisées, votre délégation se félicite de ce que, après l'échec de la réunion du 10 novembre, la fermeté du Gouvernement français ait permis d'aboutir à la définition d'une position commune à la veille de l'ouverture des négociations à Genève le 18 novembre.

Ainsi le mandat dont dispose la Commission prévoit que celle-ci doit s'efforcer d'obtenir :

— un mécanisme destiné à *éviter des augmentations trop brusques* des quantités importées, en cas d'utilisation accrue des quotas ;

— *un régime particulier pour les pays dominants*, tels Hong-Kong ou Singapour, comportant notamment la diminution de leurs quotas relatifs à certains produits sensibles ; une partie de ces réductions pourrait être compensée par l'octroi de contingents de perfectionnement passif ;

— des taux de croissance modérés que la majorité des délégations souhaiteraient voir se situer en moyenne aux alentours de 1,2 % ;

— *une diminution sensible de la flexibilité des quotas* : il s'agit de rendre plus difficiles les reports des contingents non utilisés ;

— *le maintien d'un mécanisme de « sortie de panier »* qui permet de continger des produits jugés *a priori* peu sensibles et à ce titre soumis seulement à une surveillance.

En définitive, malgré cet accord, un certain nombre de questions est cependant resté en suspens. Plus particulièrement, on soulignera que le Conseil, tout en autorisant la Commission à participer aux négociations de Genève, a subordonné l'acceptation des résultats à un accord intracommunautaire sur ces niveaux globaux. Une vigilance particulière reste donc nécessaire afin que les principes adoptés le 17 novembre 1981 se traduisent dans les faits par une croissance plus modérée des exportations textiles des pays à bas coût de revient.

CHAPITRE V

Gestion du Marché commun agricole.

Tandis que se poursuit l'élaboration des projets de réforme de la P. A. C., les problèmes sectoriels que suscite la gestion des marchés continuent de se poser avec la même acuité, notamment dans le secteur des productions méditerranéennes, qui bénéficient de garanties moindres que l'agriculture nordique.

Au moins peut-on espérer que le contexte actuel — rééquilibrage de la P. A. C. et perspective du nouvel élargissement — permettront de tirer les conséquences des « guerres » du vin, de la pêche ou de la tomate qui, cet été encore, ont défrayé la chronique agricole. Il convient en effet de régler au fond, par une adaptation des organisations de marchés et des garanties offertes aux producteurs, ces conflits récurrents jusqu'à présent résolus au gré de compromis bilatéraux ou de palliatifs nationaux d'une orthodoxie communautaire souvent contestable et qui, surtout, n'apportent aucun remède durable aux difficultés de l'agriculture méditerranéenne.

Il est peu probable, en revanche, que soient supprimés dans un avenir très proche les obstacles d'une autre nature qui s'opposent au bon fonctionnement du marché commun agricole : les distorsions de concurrence consécutives au système des montants compensatoires monétaires (M. C. M.) ou les entraves à la liberté de circulation résultant de mesures nationales discriminatoires, et dont les restrictions britanniques à l'importation des volailles constituent le plus récent exemple.

A. — LES DIFFICULTÉS DE FONCTIONNEMENT DES MARCHÉS DES PRODUITS MÉDITERRANÉENS

1. — La « guerre du vin » franco-italienne.

Depuis trois ans, les importations françaises de vin italien marquent une nette progression. Elles sont passées de 5,2 millions d'hectolitres en 1979-1980 à 7,7 millions d'hectolitres en 1980-1981. En juin 1981, le volume de ces importations avait presque doublé par rapport à celui de juin 1980 (818 000 hectolitres contre 481 000 hectolitres) (1).

(1) Chiffres établis par l'O. N. I. V. I. T. (Office national interprofessionnel des vins de table).

Cet accroissement est notamment la conséquence des prix particulièrement bas pratiqués par les viticulteurs italiens qui bénéficient d'importantes aides publiques régionales. Ces prix étaient en moyenne, cet été, inférieurs de 3 F à 4 F par degré hectolitre aux prix français. De plus, le courant des exportations italiennes n'a pas été suffisamment freiné par les mesures communautaires de distillations exceptionnelles, en dépit des prix attractifs auxquels elles étaient pratiquées, de nombreux producteurs préférant des ventes immédiates à bas prix à des mesures d'intervention les exposant à de plus longs délais de règlement.

Devant cette situation, particulièrement grave sur un marché largement excédentaire depuis la récolte exceptionnelle de 1979, le Gouvernement français avait demandé à la Commission de proposer, lors du Conseil agricole de juillet, la mise en œuvre du mécanisme du « prix minimum » permettant la suspension des transactions intracommunautaires. La commission s'y était refusée, arguant que cette mesure serait sans effet sur l'exécution de contrats antérieurs à son intervention, et que du reste, l'Italie s'opposerait sans doute à une telle décision.

La poursuite des importations ayant abouti, au début du mois d'août, aux troubles que l'on sait, le Gouvernement français a décidé le 12 août, en même temps qu'il adoptait les grandes lignes d'un plan d'aide aux viticulteurs, de bloquer sous douane environ 300 000 hectolitres de vin italien, puis de prolonger ce blocage jusqu'à la régularisation des documents de douane correspondants. Ces mesures ont été notifiées à la Commission, à qui le Gouvernement italien avait exprimé, de son côté, son « inquiétude » devant les décisions françaises.

La commission n'a pas contesté le droit, pour la France, d'exiger la production de documents douaniers conformes à la réglementation en vigueur. Mais, estimant que le dédouanement ne s'effectuait pas au fur et à mesure de la régularisation, elle a ouvert le 9 septembre une procédure d'infraction au titre de l'article 169 du traité, invitant le Gouvernement à faire connaître ses observations et à procéder au dédouanement des vins bloqués dès régularisation. Cette procédure s'est poursuivie par l'envoi d'un « avis motivé » le 12 octobre. De son côté, l'Italie a également entamé une action contre la France selon la procédure prévue par l'article 170 du Traité.

Le conflit franco-italien a dominé les débats du Conseil agricole du 28 septembre. Les quantités de vin bloquées sous douane atteignaient alors près d'un million d'hectolitres en dépit des premiers dédouanements (60 000 hectolitres), la régularisation des certificats

d'origine n'ayant d'ailleurs été effectuée que pour 200 000 hectolitres. Il s'est finalement achevé par un « compromis politique » intervenu le 14 octobre entre les deux parties, qui sont convenues :

— que le dédouanement interviendrait dans les deux mois pour les importations faisant l'objet de documents en règle. La mise sur le marché du vin dédouané sera cependant étalée pour éviter toute perturbation nouvelle du marché français. Les deux gouvernements entendent à cette fin demander conjointement à Bruxelles des aides au stockage ;

— que des poursuites pénales seraient engagées en France contre les importateurs et en Italie contre les exportateurs en cas d'importations irrégulières. Il convient de noter à cet égard que 300 000 hectolitres de vin bloqués n'ont pu faire l'objet des régularisations demandées.

Enfin, les deux gouvernements ont décidé d'organiser une concertation permettant d'éviter le renouvellement d'incidents analogues, et d'unir leurs efforts pour obtenir une réforme du règlement communautaire viti-vinicole et, notamment, de la procédure de déclenchement du système du prix minimum (1).

Quelque regrettable qu'apparaisse cette nouvelle guerre du vin franco-italienne, au moins peut-on souhaiter, que, comme la crise analogue survenue en 1975, elle ait pour conséquence positive de hâter l'intervention d'une décision sur la réforme nécessaire des mécanismes de gestion du marché communautaire des vins de table (2).

2. — Les nouvelles difficultés sur le marché des fruits et légumes et les propositions de réforme de l'O. C. M. fruits et légumes arrêtées par la Commission.

Des conditions météorologiques défavorables à la consommation de fruits comme à la qualité de certaines productions (fraises, cerises), l'abondance de la production de pêches et de poires d'été, l'importance des importations de fruits et de légumes de saison en provenance de la Communauté ou de pays tiers ont concouru cet été à un effondrement des cours qui a particulièrement affecté les producteurs français de fruits et de légumes d'été (tomates, aubergines).

Si cette crise se signale par sa particulière gravité, elle ne constitue malheureusement pas un phénomène inédit et il est vrai, d'autre part, que les lacunes de l'organisation du marché ne peuvent

(1) Cf. B.I.M.A. n° 955 du 19 octobre 1981.

(2) Voir les conclusions de la Délégation sur les projets de réforme de la gestion du marché des vins de table (tome II, chap. III).

être tenues pour seules responsables des fluctuations d'un secteur caractérisé par une production saisonnière, périssable et d'importance très variable selon les années.

Mais il est évident, néanmoins, que l'organisation commune du marché des fruits et légumes, qui ne prévoit que pour quelques productions un régime d'intervention très limité, et n'accorde aucune garantie de revenu aux producteurs, ne constitue pas une protection suffisante contre ces aléas, et place l'agriculture méditerranéenne dans une situation inévitabile par rapport aux productions animales et céréalières de l'Europe du Nord.

Cette situation de crises périodiques appelle d'autres remèdes que les palliatifs auxquels il est habituellement recouru au niveau national (renforcement des contrôles aux frontières) ou même que la recherche de solutions négociées au coup par coup avec les Etats exportateurs (arrêts temporaires des exportations, accords d'autolimitation).

D'autre part, comme le souligne le rapport de la Commission sur le mandat du 30 mai, la réforme de la P. A. C. et la perspective du nouvel élargissement imposent un rééquilibrage de la politique agricole au profit des productions du Sud de l'Europe.

Le Ministre français de l'Agriculture a récemment rappelé quelles sont, pour la France, les orientations souhaitables de la réforme de l'organisation commune de marché des fruits et légumes, orientations dont la Commission semble avoir tenu compte, au moins pour partie, dans l'élaboration des projets de réforme qui seront prochainement soumis au Conseil.

a) Les orientations souhaitées par le Gouvernement français (1) :

Afin de mieux préserver l'équilibre du marché, il serait nécessaire d'agir au niveau de la discipline de mise sur le marché et du contrôle de l'offre et de mieux assurer le respect de la préférence communautaire.

La modification du système d'organisation des marchés :

— le rôle des organisations de producteurs devrait être renforcé, notamment en leur permettant de limiter l'offre ou de fixer des prix minima de vente, et les Etats membres devraient pouvoir étendre ces disciplines aux producteurs de l'ensemble du secteur ;

— il faudrait étendre la normalisation et son contrôle au plus grand nombre possible de produits ;

(1) Cf. B. I. M. A. (Bulletin d'information du Ministère de l'Agriculture), n° 931, du 21 au 27 septembre 1981.

— la prévention des crises pourrait être améliorée par la possibilité de déclenchement des achats publics et de mesures de restriction de l'offre dès la constatation de la saturation des marchés de gros.

Le respect de la préférence communautaire devrait être renforcée par diverses mesures, et notamment :

— l'instauration de prix de référence pour de nouveaux produits (haricots verts, laitues et salades, artichauts et carottes de primeurs) ;

— la possibilité d'imposer un montant correcteur compensant, pour les fruits et légumes stockables, la différence de prix avec le marché mondial ;

— la prise en compte des coûts de production communautaires pour le calcul des prix d'entrée ;

— le maintien des calendriers d'importation (qui imposent le respect de prix minima à l'importation de certains légumes pendant certaines périodes) et la réévaluation des prix minima.

b) Les propositions de la Commission :

La Commission a présenté au Conseil le 14 octobre dernier des propositions de réforme de règlement portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes. Ces propositions concernent l'organisation des marchés en elle-même et le rôle des organisations de producteurs et « visent à adapter la réglementation existante en prévision de l'élargissement de la Communauté ». La Commission a également formulé des propositions modifiant les textes relatifs à la production et à la commercialisation des agrumes.

Le renforcement des organisations de producteurs :

La Commission propose d'améliorer les aides de démarrage octroyées aux groupements de producteurs et de permettre aux États membres, comme le suggère la France, d'étendre aux producteurs non adhérents d'un secteur les règles adoptées par les groupements de producteurs en ce qui concerne, par exemple, les contrôles de qualité ou la commercialisation.

Le soutien des marchés :

Les mesures de retrait au stade de la première vente devraient pouvoir être mises en œuvre en cas d'effondrement des prix sur les marchés de gros. Mais cette possibilité ne serait que pour certains produits sensibles : pêches, poires, tomates, ainsi que pour les aubergines et les abricots, auxquels il est proposé d'étendre le régime des prix et des interventions.

En revanche, les interventions sur les marchés des produits stockables seraient limitées aux produits commercialisés pendant la campagne au cours de laquelle ils ont été récoltés, afin d'éviter que les excédents éventuels d'une campagne ne pèsent sur la campagne suivante.

La Commission entend également proposer le renforcement du contrôle des normes de qualité, qui devraient être appliquées par les nouveaux Etats membres dès leur adhésion. Enfin, la Commission annonce son intention de modifier ses propositions relatives à l'organisation du marché de la pomme de terre.

Pour améliorer la protection contre les importations, la Commission suggère d'étendre le système du prix de référence à de nouvelles productions : laitues, haricots verts, melons, artichauts et abricots, et de prolonger sa période d'application pour les tomates et les raisins de table. La Commission propose aussi de prendre en compte le prix communautaire pour le calcul des prix d'entrée des importations, mais seulement pour les produits non consolidés au G. A. T. T. : tomates, pêches et raisins de table.

La modification du plan de restructuration de l'agrumiculture :

Tant en raison de l'élargissement que de l'efficacité limitée des mesures prises en faveur de la restructuration de la production d'agrumes, la Commission propose l'extension aux citrons du champ d'application des mesures à moyen terme, qui seraient limitées aux seuls Etats membres où existent des problèmes majeurs de reconversion des variétés produites. Elle propose également de rendre plus incitatif le montant de certaines aides, mais aussi de limiter l'octroi de la prime de pénétration aux vendeurs des Etats membres mettant en œuvre des plans de restructuration à moyen terme.

3. — L'huile d'olive et le problème de la taxation des matières grasses.

La production espagnole d'huile d'olive représente plus de la moitié de la production totale de l'Europe à Dix (440 000 tonnes contre 750 000 tonnes) et fait apparaître un excédent annuel de près de 130 000 tonnes qui est susceptible de s'accroître puisque la consommation interne est actuellement protégée par les droits de douane élevés qui frappent les huiles de graine importées.

Dans une communication au Conseil du 15 octobre 1981, la Commission estime à 200 000 tonnes par an les excédents d'huile d'olive de la Communauté à Douze et à 720 millions d'ECU le coût de ces excédents.

Compte tenu de la difficulté, voire de l'impossibilité d'organiser la reconversion des oliveraies, il faudra donc intensifier les aides à la consommation, afin d'établir un rapport de prix entre l'huile d'olive et les huiles végétales concurrentes qui ne dépasse pas 2/1.

Le coût actuel de la politique communautaire d'aide aux producteurs d'huile d'olive est de l'ordre de 650 millions d'ECU. Compte tenu de l'augmentation de l'aide à la consommation nécessaire pour maintenir à 2/1 le rapport de prix entre l'huile d'olive et les autres huiles, il atteindrait quelque 1 400 millions d'ECU pour l'Europe à Douze.

Le problème se pose donc des mesures qui pourraient venir en atténuation de ces dépenses.

La Commission a envisagé les différentes solutions possibles, et notamment la création d'une taxe sur les huiles végétales, importées ou non : une taxe de 100 ECU par tonne aurait un produit annuel de 736 millions d'ECU et n'augmenterait que de 8,5 % le prix des huiles fluides et de 6,1 % celui des margarines.

Tout en penchant vers cette dernière solution, qui soulève l'opposition des pays « nordiques », la Commission n'a pas réellement tranché. La taxation est présentée comme un dernier recours, qui pourrait être envisagé au vu des résultats des autres mesures suggérées, et compte tenu de l'importance des dépenses dans le secteur de l'huile d'olive, à l'expiration de la période transitoire d'adhésion de l'Espagne.

Dans l'immédiat, la Commission se borne à proposer :

— la mise en place d'un dispositif d'aides à la consommation assurant le maintien d'un rapport de prix de 2 à 1 entre l'huile d'olive et les autres huiles végétales ;

— de rechercher, par la voie de négociations avec les pays exportateurs, le maintien de l'équilibre actuel entre la consommation d'huile d'olive et celle des autres matières grasses. D'autre part, l'adaptation du régime espagnol d'importation serait étalée sur une période transitoire aussi longue que possible, et la Commission pourrait, après l'adhésion, négocier dans le cadre du G. A. T. T. une modification des arrangements tarifaires actuels ;

— de favoriser la reconversion volontaire des oliveraies.

Il est aisé de percevoir les limites du système proposé : sera-t-il possible — et à quel prix — de développer ou simplement de maintenir la consommation d'huile d'olive de l'Europe à Douze après le désarmement des barrières tarifaires espagnoles ?

B. — LES ENTRAVES AU BON FONCTIONNEMENT
DU MARCHÉ COMMUN AGRICOLE

1. — La « guerre de la volaille ».

La Grande-Bretagne a informé la Commission, le 27 août 1981, de son intention d'imposer à compter du 1^{er} septembre l'abattage systématique des troupeaux de volailles présentant des cas de « maladie de Newcastle » et d'interdire l'importation de volailles, œufs et produits d'œufs provenant de pays pratiquant une politique sanitaire différente.

A l'appui de cette décision, la Grande-Bretagne invoquait la nécessité de lutter contre la maladie de Newcastle — sorte de peste aviaire — et les dangers que présenterait pour le consommateur son éradication par voie de vaccination, procédé le plus habituellement employé.

Comme dans le cas d'autres mesures « sanitaires » prises dans le passé par les autorités britanniques, telle l'interdiction de la vente de lait stérilisé U. H. T., il est au moins vraisemblable que cette décision n'est pas uniquement motivée par des préoccupations de santé publique — en Europe, la dernière épizootie due au virus de la maladie de Newcastle remonte à 1970 — mais qu'elle est largement imputable au mécontentement manifesté par les producteurs de dindes et de volailles britanniques devant la concurrence des produits continentaux.

En effet, seuls parmi les pays de la C. E. E., la Suède, l'Irlande et le Danemark, qui pratiquent également l'abattage systématique, conservent un accès au marché britannique de la volaille, dont sont en revanche écartés les deux principaux fournisseurs continentaux de la Grande-Bretagne : les Pays-Bas pour les poulets, et la France pour la viande de dinde et les œufs.

Cette mesure fait perdre aux producteurs français, et en particulier aux éleveurs bretons, un marché qui a absorbé en 1980 10'000 tonnes de viande de dinde (18 % des exportations) et 214 millions d'œufs — près de la moitié des exportations françaises.

La décision britannique avait été prise sans consultation préalable des autorités communautaires, et la Grande-Bretagne a refusé de surseoir à sa mise en application.

Dès le 9 septembre, après consultation du Comité vétérinaire permanent, la Commission a ouvert contre la Grande-Bretagne une procédure d'infraction au titre de l'article 169 du Traité. La Commission relevait en effet que les mesures prises apparaissaient

disproportionnées au risque sanitaire, et qu'elles étaient discriminatoires à l'égard des autres Etats membres, puisque les volailles vaccinées avant l'intervention de la nouvelle réglementation n'étaient pas retirées du marché.

Le délai dont disposait la Grande-Bretagne pour se conformer à l'avis motivé qui lui avait été adressé le 9 octobre expirait le 30 octobre, mais les autorités britanniques ont refusé de rapporter les mesures incriminées et la Commission a saisi la Cour de justice.

Entre-temps, pour permettre la reprise de ses importations, la France a, elle aussi, imposé, par un décret du 17 septembre 1981, l'abattage systématique des troupeaux atteints — bien qu'aucun cas de maladie de Newcastle n'ait été signalé en France depuis 1976.

Mais le gouvernement britannique n'a pas pour autant levé l'interdiction qui frappe les importations françaises, arguant du délai nécessaire à la mise sur le marché d'animaux non vaccinés.

Certes, l'issue de la procédure entamée par la Commission ne fait guère de doute. Il n'en reste pas moins qu'une fois encore une lacune de la réglementation européenne aura servi de prétexte à l'édiction d'une réglementation nationale discriminatoire et à la création d'un obstacle durable à la libre circulation des produits.

2. — Les conséquences sur les montants compensatoires monétaires (M. C. M.) du rajustement des parités au sein du S. M. E.

A l'exception de la France, aucun des Etats membres dont les parités au sein du S. M. E. ont été réaménagées le 4 octobre 1981 n'a modifié le « taux vert » de sa monnaie.

Le rajustement des parités s'est donc traduit par l'introduction ou la création de montants compensatoires monétaires.

A la suite de la réunion du comité de gestion agri-monnaire du 6 octobre, les nouveaux taux des M. C. M. ont été établis comme suit :

	MONTANTS COMPENSATOIRES	
	En vigueur à partir du 8 octobre.	Précédents.
	(En pourcentage.)	
Allemagne :		
Viande porcine, vin.....	+ 11,4	
Autres produits	+ 8,3	+ 3,2
Royaume-Uni	+ 3,5	+ 1,9
Italie	— 3,9	— 1,7
Pays-Bas	+ 4,3	

La France a, pour sa part, préféré dévaluer de 1,5 % le « franc vert », soit la moitié de la dévaluation du franc commercial, ce qui relève d'autant les prix garantis et permet d'éviter la création de M. C. M. négatifs, puisque les Etats membres, en l'absence de M. C. M. négatifs initiaux, bénéficient d'une franchise de — 1,5 %.

La demande française en ce sens ayant été entérinée par une procédure écrite du Conseil le 10 octobre 1981, la nouvelle parité du franc vert (1 ECU = 6,08 F) est entrée en vigueur le 12 octobre. Pour le secteur de la pêche, toutefois, le taux ne sera appliqué qu'au 1^{er} janvier 1982.

Tout en limitant l'impact de la dévaluation sur les prix agricoles, le Gouvernement français a ainsi pu éviter d'instaurer des M. C. M. négatifs qui auraient pénalisé les exportations françaises et constitué un encouragement au développement des importations.

L'agriculture française risque de pâtir indirectement, en revanche, de l'effet de « surpris » et de l'avantage à l'exportation dont bénéficieront les producteurs allemands et, dans une moindre mesure, les producteurs britanniques. Le problème des M. C. M. positifs applicables à la viande porcine produite en République fédérale d'Allemagne (11,4 %), en particulier, a déjà été soulevé par la France : l'avantage donné aux éleveurs allemands est en effet amplifié par le mode de calcul des M. C. M., fondé sur le prix des céréales utilisées dans l'élevage et non sur celui — nettement inférieur — des aliments à base de produits importés.

La création des nouveaux M. C. M. ne peut en effet que constituer une aggravation des atteintes à la concurrence et à l'unité des prix inhérentes à ce système, dont les effets pervers ont été maintes fois dénoncés par la France.

CHAPITRE VI

Politique commune de la pêche.

« L'accord du 30 mai 1980 » sur la réduction de la contribution britannique au budget européen comportait l'engagement des Etats membres d'adopter, au plus tard le 1^{er} janvier 1981, les mesures permettant la mise en œuvre d'une politique communautaire de la pêche : gestion et conservation des ressources communautaires, politique des structures, revision de l'organisation du marché.

Aujourd'hui, un accord reste toujours à trouver sur l'essentiel de ces points : accès aux zones de pêche, répartition des captures, conservation des ressources halieutiques menacées par le développement de la pêche industrielle. La prochaine session du « Conseil Pêche » examinera à nouveau ces questions de fond, à propos desquelles l'échec des conseils de mars 1981 a confirmé l'opposition irréductible des Etats membres — et particulièrement, s'agissant de l'accès aux fonds de pêche, de la France et du Royaume-Uni.

Il est permis de s'interroger sur l'issue de ce nouveau « marathon » si l'on peut encore employer ce terme à propos d'une « Europe bleue » qui, depuis plusieurs années, pratique essentiellement l'immobilisme.

En effet, si l'accord — fort partiel — intervenu au Conseil Pêche du 29 septembre a pu faire croire à un « déblocage », il faut bien constater que le Conseil d'octobre — comme celui de juillet — n'ont fait apparaître aucun progrès réel des négociations.

A. — L'ACCORD DU 29 SEPTEMBRE

Faisant suite aux échecs des conseils de pêche des mois de mars et juillet, l'accord intervenu le 29 septembre a fait figure de progrès décisif. Les points les plus épineux — totaux autorisés de captures (T. A. C.), quotas nationaux et accès aux zones de pêche — avaient, il est vrai, été écartés de la discussion, ce qui a permis de progresser sur des propositions moins controversées, et corrélativement de débloquer certains accords avec des pays tiers.

1. — Les mesures internes.

a) Révision de l'organisation commune de marché des produits de la pêche.

La Commission avait soumis dès octobre 1980 des propositions de révision du règlement de 1970 relatif à l'O. C. M. pêche. Ces propositions tenaient compte de l'évolution des conditions du marché : augmentation de la part prise par les produits transformés ou congelés, importations, hausse des coûts de production. Elles ont été partiellement remaniées à la demande du Conseil, qui a notamment adopté les mesures suivantes :

— en cas de déséquilibre du marché dû à des importations en provenance d'un pays tiers — importations dont la moitié bénéficie de tarifs douaniers réduits — le comité de gestion devra se réunir dans les trois jours et arrêter dans le même délai les mesures de sauvegarde nécessaires. Il devrait donc devenir possible d'intervenir dans un délai inférieur à une semaine ;

— le rôle des organisations de producteurs sera renforcé, et les disciplines imposées à leurs adhérents pourront être étendues aux autres professionnels, qui percevraient toutefois un prix de retrait inférieur ;

— les prix à la production des sardines et anchois méditerranéens destinés à la conserverie devraient être stabilisés pour une période de quatre ans.

b) Action intérimaire de restructuration.

Un ensemble de mesures de restructuration des flottes de pêche avait également été proposé par la Commission dès juillet 1980. Il portait sur un total de 300 millions d'ECU environ destinés à financer à 25 % des actions d'adaptation des flottes de pêche, le développement de l'aquaculture, l'organisation d'activités de pêche en coopération avec des pays tiers.

Mais le Conseil s'est borné à adopter, comme tous les ans depuis 1978, un règlement intérimaire portant sur des aides à la restructuration et à l'aquaculture d'un montant total de 25 M.U.C.E., qui ont été inscrits en crédits d'engagement au budget de 1981 et seront versés en 1982.

2. — « Déblocage » des accords de pêche entre la C. E. E. et les pays tiers.

En raison de l'attitude du Royaume-Uni qui avait décidé de lier la conclusion d'accords déjà négociés au volet interne de la politique des pêches, la C. E. E. a perdu pendant l'année 1981 d'importantes possibilités d'accès aux zones de pêche des pays tiers. Seuls les accords avec la Norvège et l'Espagne avaient pu être reconduits en 1981.

L'accord intervenu sur une partie du volet interne a donc eu certaines conséquences positives sur le volet externe en supprimant les obstacles à la conclusion de l'accord C. E. E. - Canada, qui donnera à la C. E. E. pour six ans, en échange de concessions tarifaires, des droits de pêche dans les eaux canadiennes, de l'accord C. E. E. - Suède, portant concession réciproque de droits de pêche, et de l'accord annuel C. E. E. - îles Feroë. D'autre part, le Conseil a donné mandat à la Commission de négocier des accords de pêche avec un certain nombre d'Etats d'Afrique de l'Ouest : Angola, Sao Tomé, Guinée équatoriale, Sénégal et Guinée Conakry.

B. — LE DÉSACCORD PERSISTANT : LES CONSEILS DE JUILLET ET D'OCTOBRE

L'accès aux zones de pêche.

Lors des trois dernières sessions du Conseil-Pêche (27 juillet, 29 septembre et 27 octobre 1981), la question cruciale de l'accès aux zones de pêche n'a fait l'objet d'aucun examen au fond, chacun restant en fait sur les positions qui ont provoqué l'échec des sessions de mars 1981 (1). Des entretiens bilatéraux entre la Commission et les gouvernements se poursuivent, en marge du Conseil, dans l'espoir de parvenir à une solution lors de la session du mois de décembre. La dernière session du Conseil-Pêche au cours de laquelle un « tour de table » a été consacré, entre autres, à cette question, n'a cependant pas fait apparaître de rapprochement des positions.

(1) Voir le précédent rapport de la délégation (pages 53 à 55).

Les quotas de capture.

Lors du Conseil de juillet, la Commission avait soumis au Conseil des propositions révisées — en hausse — pour la fixation et la répartition des totaux autorisés de captures (T. A. C.) pour 1981.

Ces propositions s'établissaient comme suit (en « tonne équivalent cabillaud ») :

— cabillaud, églefin, merlan, plie, sébaste, maquereau et lieu noir : le T. A. C. serait de 1 202 800 tonnes, avec la répartition suivante : Allemagne 167 000 tonnes; France 157 000 tonnes; Pays-Bas 86 000 tonnes; Belgique 23 000 tonnes; Royaume-Uni 433 000 tonnes; Danemark 290 000 tonnes et Irlande 46 100 tonnes;

— autres poissons destinés à la consommation humaine : le T. A. C. serait de 431 500 tonnes dont : Allemagne 32 100 tonnes; France 120 000 tonnes; Pays-Bas 78 000 tonnes; Belgique 23 000 tonnes; Royaume-Uni 37 000 tonnes; Danemark 136 000 tonnes; Irlande 5 400 tonnes;

— espèces destinées à l'industrie : le T. A. C. serait de 182 240 tonnes dont : Allemagne 12 165 tonnes; France 11 635 tonnes; Pays-Bas 4 630 tonnes; Belgique 55 tonnes; Royaume-Uni 21 255 tonnes; Danemark 131 110 tonnes et Irlande 1 390 tonnes.

Ces propositions ont été critiquées, tant en ce qui concerne le montant des T. A. C. que leur mode de calcul, par la plupart des délégations. Leur examen a été repoussé successivement à la session de septembre, puis à celle de décembre, au cours de laquelle la Commission pourrait présenter de nouvelles propositions — à moins que le Conseil ne passe directement à la fixation des quotas pour 1982.

Aucun accord n'est non plus intervenu sur les nouveaux T. A. C. proposés pour le hareng (116 000 tonnes, dont : Allemagne 14 920 tonnes; France 5 000 tonnes; Pays-Bas 9 600 tonnes; Belgique 800 tonnes; Royaume-Uni 35 280 tonnes; Danemark 32 120 tonnes; Irlande 18 200 tonnes).

Devant la carence du Conseil, la Commission a décidé d'imposer unilatéralement le respect de ses propositions, qu'elle considère comme « légalement contraignantes » (1) pour les Etats membres, et la réouverture, dans la limite des quotas proposés, de la pêche au hareng. Ces textes ont donc été publiés le 3 septembre 1981.

(1) Déclaration de la Commission au Conseil du 27 juillet 1981 (J. O. C. E., n° C 224, du 3 septembre 1981).

Cette décision, contestée par plusieurs Etats membres, n'a d'ailleurs pas empêché l'apparition d'un nouveau conflit entre deux Etats membres, consécutif à l'arraisonnement en juillet 1981 par les autorités britanniques de bateaux allemands pratiquant la pêche au hareng à l'Ouest de l'Ecosse.

*Le problème des mesures techniques
de conservation des ressources de pêche.*

Le Conseil du 29 septembre 1981 avait prorogé pour une durée indéterminée le règlement (n° 2527/80) sur les mesures techniques de conservation des ressources de pêche (maillage des filets, prises accessoires, utilisation de certains matériels), laborieusement adopté « à titre provisoire » lors du Conseil du 29 septembre 1980 et prorogé depuis de trois mois en trois mois, a u c u n règlement de l'ensemble du dossier pêche n'étant intervenu.

Au cours de la session d'octobre, le Danemark s'est opposé à l'adoption de cette mesure, dont il estime qu'elle ne peut résulter d'une décision majoritaire. Cette situation, qui constitue un précédent fâcheux, aboutira, à partir du 1^{er} novembre à un « vide juridique » qui serait particulièrement préjudiciable en raison de l'appauvrissement des fonds de pêche communautaires. On risque d'autre part, la Commission ayant invité les Dix à prendre des mesures nationales correspondant aux normes communautaires en suspens, de voir réapparaître à cette occasion, au niveau national, des mesures « de conservation » à effet discriminatoire, analogues à celles qui avaient naguère provoqué la « guerre de la langoustine » franco-britannique.

SECTION III

LES RELATIONS EXTERIEURES DE LA COMMUNAUTE

CHAPITRE PREMIER

Avec les pays industrialisés.

Puissances économiques dominantes du monde occidental, les Etats-Unis, l'Europe et le Japon représentent, à eux seuls, plus de la moitié des échanges mondiaux. C'est donc sur ces trois puissances commerciales que repose, face à la montée du protectionnisme suscité par la crise mondiale, le maintien du dynamisme des échanges internationaux qui joue un rôle fondamental dans le développement économique des nations.

Depuis 1974, les pays industrialisés ont maintes fois, au cours de réunions au sommet, proclamé la nécessité du maintien d'un cadre libéral pour le commerce mondial et affirmé leur responsabilité solidaire dans la gestion de l'économie mondiale.

La C. E. E. s'est montrée particulièrement attachée à ces objectifs, mais elle avait souhaité que les pays industrialisés exercent pleinement leurs responsabilités pour garantir un « fonctionnement ordonné » du système des échanges mondiaux, réitérant ainsi la volonté exprimée dès le Sommet de Rambouillet en 1975 de maintenir un « système ouvert d'échanges commerciaux ».

A Ottawa, en juillet 1981, les pays industrialisés réaffirment leur détermination de faire face ensemble aux difficultés de l'heure « dans un esprit de solidarité, de collaboration et de sens de (leurs) responsabilités ».

En fait, l'unanimité des communiqués traduit, certes, une indéniable unité de vue sur les problèmes de politique internationale, mais masque également des tensions d'ordre économique liées à la mise en œuvre par les Etats-Unis d'une politique économique particulièrement dévastatrice ou à l'application par le Japon d'un schéma de développement fondé sur un accroissement massif et concentré d'exportations de produits manufacturés.

A. — LE DIFFICILE DIALOGUE AVEC LES ETATS-UNIS

Si la réunion au Sommet d'Ottawa en juillet dernier a confirmé une certaine unité de vue sur les problèmes politiques et, plus particulièrement, sur une ligne de fermeté à l'égard de l'U. R. S. S., en revanche, en matière de politique économique sont nettement apparues des dissensions suffisamment graves pour risquer de susciter à terme quelque tension dans les rapports Europe - Etats-Unis.

Sur le plan politique, les sept pays participants ont dénoncé « l'accroissement permanent de la puissance militaire soviétique » qui « entraîne le besoin de fortes capacités de défense ». Soucieux « d'équilibre militaire », ils se sont déclarés convaincus de l'importance de travailler à un contrôle véritable des armements et à la conclusion d'accords de désarmement.

Continuant de condamner l'intervention soviétique en Afghanistan, les sept pays, suivant en cela l'exemple de la C. E. E., ont jugé inopportun d'évoquer la situation en Pologne afin de ne pas se prêter à la critique d'ingérence.

Les Américains se sont inquiétés du projet de livraison de gaz soviétique à l'Europe qui conduirait, selon eux, à porter la dépendance européenne vis-à-vis de l'U. R. S. S. à un niveau dangereux. Il y aurait eu également accord pour réactiver le C.O.C.O.M., comité de coordination né du Pacte Atlantique, chargé de surveiller les livraisons de produits technologiques sensibles aux pays de l'Est.

Sur le plan économique, la nouvelle politique du Président Reagan est une source de tension entre les Etats-Unis et ses alliés européens.

Les Dix avaient déjà souligné, lors du Conseil européen de Luxembourg, les conséquences néfastes de la nouvelle politique économique américaine sur les économies européennes. Le communiqué final, publié à l'issue de ce conseil, a souligné la nécessité de présenter un « front uni devant les problèmes que posent le niveau de l'instabilité des taux d'intérêt et de change, qui constituent une grave menace pour le redressement qui s'amorce en Europe. » La Communauté reproche aux Etats-Unis de poursuivre des objectifs internes de politique économique sans tenir compte de ses répercussions internationales. Elle s'est donné pour tâche d'atténuer les pressions qui en résultent sur la politique monétaire des Etats européens.

Sans doute existe-t-il des nuances dans les réactions de chaque pays membre. Si le Royaume-Uni, en la personne de Mme Margaret Thatcher, apparaît proche des préoccupations de M. Reagan, d'autres chefs d'Etat ou de Gouvernement ont fait connaître leurs positions de façon plus tranchée : M. Mitterrand a mis en garde les Etats-Unis sur l'éventualité d'un repli sur eux-mêmes de certains pays de la C. E. E, en cas de détérioration insupportable de la situation économique et sociale ; M. Schmidt a souligné les efforts accomplis en 1977 par la République fédérale allemande pour contribuer au redressement de l'économie américaine.

Au cours de l'assemblée générale annuelle du F. M. I., les Dix ont réitéré leurs critiques à l'égard des Etats-Unis. Le communiqué final reflète cependant très largement les thèses américaines.

Lors du sommet d'Ottawa, l'Europe, les Etats-Unis et le Japon ont également convenu d'éviter toute guerre des crédits à l'exportation et de faire rapidement aboutir les négociations en cours. De fait, un compromis a pu être trouvé en novembre 1981 pour remplacer l'ancien consensus de 1976, modifié en 1980, que la conjoncture rendait de plus en plus difficile à appliquer.

L'évolution de la situation monétaire internationale avait rendu indispensable un réaménagement de ce consensus :

— d'une part, la *hausse générale des taux d'intérêt*, consécutive à la nouvelle politique monétaire américaine, a fortement accru l'écart entre les taux applicables aux crédits à l'exportation et les taux auxquels doivent se refinancer les établissements financiers prêteurs. Ainsi, le coût de la bonification augmente mécaniquement, alors même que la plupart des gouvernements cherchent à réduire leur déficit budgétaire ;

— d'autre part, les *disparités de taux d'intérêt entre marchés financiers nationaux* ont eu tendance à s'accroître entre pays pour aboutir à des coûts ou à des avantages très différents selon les cas.

Face à cette situation, il existait de profondes divergences quant à la solution technique de nature à remettre de l'ordre et à éviter toute concurrence nuisible entre les pays exportateurs. Les Européens, et notamment les Français, étaient opposés aux réformes ayant la faveur des Etats-Unis et aboutissant à une sorte d'indexation des taux bonifiés sur les taux des marchés, qu'il s'agisse de mettre en place une grille identique fixée par référence à l'évolution de la *moyenne* des taux d'intérêt nationaux ou un *système de taux différenciés* en fonction des conditions constatées sur le marché financier de la monnaie dans laquelle est libellé le prêt.

Ainsi que permet de le constater l'analyse des innovations introduites par le nouveau consensus, si le système de la grille unique et fixe voulu par la C. E. E. a bien été maintenu, celle-ci a dû accepter un relèvement sensible des taux minima et le principe d'une révision annuelle des taux en fonction de l'évolution des marchés financiers. Un accord a été trouvé sur le quatre points :

1° *Les taux minima des crédits.*

Comme cela ressort du tableau ci-dessous, la nouvelle grille ne s'écarte guère de celle proposée fin juillet par la C. E. E. Elle prévoit une augmentation des taux d'intérêt minima de 2,5 % par rapport à ceux en vigueur depuis juillet 1980.

	TAUX depuis juillet 1980.	TAUX proposés par la C. E. E.	NOUVEAU consensus novembre 1981.
(En pourcentage.)			
1. Pays industrialisés.			
Durée de 2 à 5 ans.....	8,5	11	11
Durée de 5 ans à 8 ans 1/2.....	8,75	11,25	11,25
2. Pays intermédiaires.			
Durée de 2 à 5 ans.....	8	10,25	10,50
Durée de 5 ans à 8 ans 1/2.....	8,5	10,75	11
3. Pays pauvres.			
Durée de 2 à 5 ans.....	7,5	9,5	10
Durée de 5 ans à 8 ans 1/2.....	7,75	9,75	10
Durée de 8 ans 1/2 à 10 ans.....	7,75	9,75	10

2° *La notification des « crédits mixtes »*, c'est-à-dire comportant une partie d'aide au développement. Elle existait déjà lorsque l'élément « don » ne dépassait pas 15 % du crédit ; elle sera désormais appliquée aussi au-delà de ce pourcentage.

3° *Le « cas du Japon »* : pour ce pays qui pratique sur son marché financier national un taux d'intérêt inférieur au taux minimal prévu par le consensus, il a été convenu que l'Exim-Bank japonaise ajouterait une « prime » à ce taux, pour toutes les opérations auxquelles elle participe, afin que le taux minimal ne soit en aucun cas inférieur à 9,25 %. La prime est donc, à l'heure actuelle, de 0,75 % ; elle pourrait varier en fonction du taux du marché japonais, le taux applicable par l'Exim-Bank se situant en tout état de cause au niveau de 9,25 %.

4° *La révision annuelle.* Il a été convenu que chaque année les pays participants procéderont à un examen des taux, à la lumière de la situation économique mondiale, pour évaluer si des révisions

sont nécessaires en vue notamment de rapprocher les taux minimaux aux taux réels du marché. Le premier de ces réexamens se déroulera en mars 1982.

En définitive, on peut souligner que cet accord résulte de concessions réciproques importantes. Les pays d'Amérique du Nord ont ainsi renoncé — pour l'instant — à modifier automatiquement les taux des crédits en fonction de l'évolution des conditions du marché, système jugé inacceptable par les pays de la C. E. E. car elle revient à faire perdre aux autorités politiques le contrôle d'un instrument important de leur politique commerciale. On note également que la liste des catégories de pays reste inchangée : notamment la liste des pays intermédiaires, qui comprend actuellement les pays à commerce d'Etat, n'a pas été modifiée alors même que certains d'entre eux comme la République démocratique allemande ont dépassé, du point de vue du revenu par tête, certains pays occidentaux.

B. — LE LANCINANT PROBLÈME JAPONAIS

Dans le domaine commercial, c'est avec le Japon que la Communauté connaît le plus de difficultés. Les données essentielles du problème — un déficit important sans cesse croissant au détriment de la C. E. E., la forte pénétration des Japonais dans les secteurs sensibles des économies européennes et l'imperméabilité du marché japonais — sont bien connues.

Face à l'accroissement du déficit commercial de la C. E. E., la Commission s'est efforcée de poursuivre un dialogue avec les Japonais pour obtenir une modération de leurs exportations dans les secteurs sensibles et une ouverture de leur marché intérieur.

1. — L'accroissement du déficit de la C. E. E.

D'après les dernières estimations de la Commission, le *déficit commercial* que la Communauté a enregistré au cours des sept premiers mois de cette année dans ses échanges avec le Japon s'est accru de 32 % en dollars par rapport à la période correspondante de l'année précédente pour atteindre 6 milliards de dollars.

Les importations japonaises de produits communautaires ont augmenté, pendant la même période, de 11,8 % (en dollars) pour se chiffrer à 5 milliards de dollars. Cet accroissement est cependant à imputer en premier lieu à l'augmentation des achats d'or à usage non monétaire, dont les importations se sont élevées à 542 millions de dollars, contre 105 millions au cours des sept premiers mois de

1980 ; si l'on ne tient pas compte de ce produit, les importations japonaises en provenance de la C. E. E. ont baissé de 9,6 % par rapport à la période janvier-juillet 1980.

Les exportations correspondantes du Japon ont augmenté de 22,2 % passant ainsi à 11,3 milliards de dollars.

On peut également souligner que la *position commerciale des Etats-Unis vis-à-vis du Japon* s'est détériorée au cours de la même période. Les exportations japonaises se sont élevées à 21,241 milliards de dollars (+ 20,3 %), tandis que les importations de produits américains ont connu une croissance de 5,1 % pour passer à 14,938 milliards de dollars. La balance commerciale du Japon a atteint ainsi un surplus record de 6,303 milliards de dollars, soit 82,5 % de plus que celui enregistré au cours de la période correspondante de 1980.

Les performances commerciales japonaises dans leur ensemble indiquent une forte hausse des exportations (+ 18,8 % en dollars, + 23,5 % en yens) et une stagnation des importations (— 2,9 % en dollars, + 1 % en yens).

Votre délégation souligne qu'il y a là un déficit d'autant plus anormal que la valeur de l'ECU en terme de yen a beaucoup baissé depuis deux ans : l'ECU qui valait en effet 345 yens en janvier 1980 n'en valait plus que 263 en janvier 1981 et 253 en octobre 1981.

Il y a une tendance lourde au déséquilibre qui ne laisse pas d'inquiéter. Depuis le début des années 1970, le déficit commercial de la Communauté à l'égard du Japon augmente régulièrement : de 1,35 milliard de dollars en 1973, il est passé à 6,3 milliards de dollars en 1978 et 7 milliards de dollars en 1979. En 1980, il a atteint 11 milliards de dollars, soit une augmentation de plus de 50 % par rapport à l'année précédente. Le taux de couverture des échanges, qui n'était que de 47 % en 1979, est tombé à 37,2 % en 1980.

Une telle situation soulève, selon la Commission, deux problèmes :

— la concentration des exportations japonaises sur un nombre limité de secteurs : automobiles, télévisions couleur, machines-outils (notamment à commandes numériques) et produits électroniques et optiques ;

— l'existence de restrictions, d'entraves techniques ou administratives faisant du Japon un marché fermé.

De fait, la Commission a multiplié les contacts diplomatiques pour obtenir une amélioration de la situation à ces deux niveaux. La période récente montre que la Communauté éprouve certaines difficultés à mettre en valeur une stratégie commune face au Japon.

Un dialogue permanent s'est instauré, dès 1973, entre l'Europe et le Japon, notamment dans le cadre de rencontres biennuelles, traitant à la fois des problèmes économiques bilatéraux et des problèmes multilatéraux. Mais force est de constater que si la Commission joue un rôle important dans un processus de négociation devant aboutir à une plus grande ouverture du marché japonais, elle n'est guère parvenue à coordonner les actions qui ont permis une modération des exportations japonaises portant sur certains secteurs sensibles.

2. — La modération des exportations japonaises.

Sans doute le Conseil avait-il à maintes reprises, et notamment dans sa déclaration du 25 novembre 1980, esquissé les grandes lignes d'une stratégie commune et exprimé l'inquiétude des Dix devant l'aggravation du déficit commercial de la C. E. E. Réitérant cette position de principe dans une déclaration du 17 février 1981, le Conseil a considéré que les préoccupations de la Communauté devaient s'exprimer au niveau politique.

La décision japonaise, prise au début du mois de mai 1981, de limiter ses exportations automobiles vers les Etats-Unis a sensiblement accéléré le déroulement des événements puisque le Conseil a approuvé le 19 mai l'intention de la Commission de discuter avec les autorités japonaises d'un engagement unilatéral du Japon garantissant qu'il n'y aurait pas de détournement de trafic des voitures de tourisme japonaises vers la Communauté et que celles-ci feraient l'objet de mesures analogues à celles décidées pour les Etats-Unis.

La Commission a d'ailleurs adressé peu après au Conseil un rapport complet faisant état notamment des mesures de surveillance dont les importations (voitures de tourisme, récepteurs et tubes de télévisions couleur, machines outils) ont fait l'objet au cours des trois premiers mois de cette année.

Les résultats des contacts qui ont eu lieu à la fois lors des consultations biennuelles de la fin mai et de la visite de M. Suzuki, Premier Ministre japonais, et de M. Tanaka, Ministre de l'Industrie et du Commerce international, à la mi-juin, ont perdu une partie de leur portée à cet égard, à la suite des concessions accordées par le Japon à la République fédérale d'Allemagne et au Benelux.

Selon la Commission, devant l'insistance avec laquelle les Japonais se déclarent prêts à traiter avec la Communauté si elle parle d'une seule voix, deux attitudes sont possibles :

« — ou bien les Etats membres continuent à proclamer la nécessité de la solidarité communautaire et traitent chacun de leur

côté avec le Japon, permettant ainsi aux Japonais « de diviser et de régner » ; notre pouvoir commun de négociation serait ainsi réduit à néant ;

« — ou bien les Gouvernements se mettent d'accord sur une politique commune, ce qui doit se traduire par la disparition progressive des restrictions nationales et leur remplacement par un engagement global des Japonais de limitation des exportations vers la Communauté dans son ensemble, cet engagement devant évidemment tenir compte de difficultés et de circonstances régionales particulières dans la Communauté. »

A l'issue du Conseil européen des 29 et 30 juin 1981, à Luxembourg, les Dix ont convenu de la nécessité d'une politique commerciale communautaire tout particulièrement vis-à-vis du Japon ; ils ont, dans la perspective du Sommet d'Ottawa, mis l'accent sur les risques que fait courir au bon fonctionnement d'échanges internationaux, une concentration excessive des exportations dans les secteurs sensibles ; ils ont également souligné l'importance de l'ouverture des marchés intérieurs en mentionnant le cas du Japon. Enfin, ils ont déclaré que la Communauté « devrait utiliser le plus complètement possible le pouvoir de négociation qu'elle détient en tant qu'entité ».

3. — L'ouverture du marché japonais.

De fait, la Commission poursuit par ailleurs un dialogue actif avec les Japonais pour donner une suite concrète aux déclarations d'intention du Gouvernement japonais, invitant le secteur privé à augmenter ses importations de produits manufacturés en provenance d'autres pays industrialisés.

Les experts des Dix examinent actuellement les suggestions de la Commission visant à un programme communautaire d'assistance aux exportateurs européens au Japon.

Pour la Commission, un tel programme C. E. E., conçu de façon souple et non bureaucratique, correspond à un tel besoin. Le programme serait administré par une petite équipe de conseillers japonais et européens et placé sous un certain contrôle de la part de la délégation de la Commission à Tokyo.

Il aurait pour objet :

— d'élaborer des études commerciales sur les possibilités d'investissement au Japon, le développement des différents secteurs industriels ou l'évolution de la demande au Japon ;

— de prendre en charge les actions communautaires de promotion des exportations, ainsi que les bourses d'étude pour les jeunes hommes d'affaires de la Communauté ;

— de permettre à l'industrie communautaire de pénétrer dans le très important marché public japonais, estimé à 10 milliards de dollars par an. Pour ce faire, le programme pourrait couvrir le rassemblement, la traduction et la distribution, dans la C. E. E., des appels d'offre japonais ;

— de prévoir l'organisation régulière de rencontres entre opérateurs économiques des deux parties et de stages trimestriels de formation de techniciens et de cadres européens dans les firmes japonaises.

Enfin, un conseiller commercial japonais de qualité pourrait être nommé pour contribuer à résoudre les problèmes commerciaux nippon-communautaires et promouvoir les contacts entre opérateurs privés dans les deux régions.

Votre délégation estime que ce programme comporte beaucoup de suggestions positives mais s'interroge sur l'efficacité de mesures de promotion commerciale qui s'accommodent mieux par nature du cadre national. Elle ajoute que la stratégie communautaire repose surtout sur la « bonne volonté » des Japonais. Celle-ci comporte à l'évidence des limites. En effet, si l'excès de la balance commerciale peut leur créer — au moins pour l'avenir — quelques soucis (d'ailleurs supportables car il suffit d'utiliser ces excédents comme les pays du Golfe en placements à l'étranger, ou d'ouvrir des crédits à ceux qui vous achètent), leur vrai problème est de conserver un haut niveau d'emploi où une main-d'œuvre de plus en plus nombreuse et habile tout en utilisant des techniques de plus en plus efficaces impliquant des suppressions d'emplois et menaçant l'équilibre social interne de ce pays.

CHAPITRE II

Avec les pays en voie de développement.

A. — LA CONFÉRENCE DE PARIS SUR LES PAYS LES MOINS AVANCÉS

La Conférence de Paris sur les pays les moins avancés, qui a eu lieu à Paris du 1^{er} au 14 septembre 1981, trouve son origine dans une résolution de la Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement — C. N. U. C. E. D. — adoptée en juin 1979, décidant du lancement en priorité d'un programme global et substantiellement élargi en faveur des pays les moins avancés.

La notion de pays moins avancés est apparue en 1971 à la suite d'une initiative de l'Assemblée générale des Nations Unies, elle consacre une différenciation à l'intérieur du Tiers Monde entre deux catégories de pays : à côté des nouvelles puissances industrielles ayant amorcé leur décollage économique, on trouve des pays menacés dans la survie même de leur population. Actuellement, cette catégorie (1) comporte 31 pays rassemblant une population de 257 millions de personnes, soit 12,5 % de la population de l'ensemble des pays en voie de développement.

Le programme défini par la C. N. U. C. E. D. comprenait à l'origine deux phases :

« *Première phase* : un effort immédiat pour faire face à la situation critique des pays les moins avancés, sous la forme d'une suite d'une initiative de l'Assemblée générale des Nations Unies ; *programme d'action immédiate* (1979-1981) prévoyant une aide accrue aux pays les moins avancés, en vue de donner une impulsion immédiate à leur économie et un soutien aux projets visant à satisfaire les besoins sociaux les plus pressants, et d'ouvrir la voie à des activités beaucoup plus étoffées de développement à plus long terme.

« *Deuxième phase* : un nouveau programme d'action substantiel pour les années quatre-vingts en faveur des pays les moins avancés, pour transformer leur économie en vue d'un développement autonome et leur permettre d'assurer au moins des normes minimales

(1) Définie en fonction d'indicateurs économiques et sociaux de caractère structurel et, notamment, faiblesse de revenu (moins de 150 dollars par habitant en 1979), part de l'industrie dans le produit intérieur brut inférieur à 10 %, taux d'alphabétisation inférieur ou égal à 20 %.

reconnues internationalement en matière de nutrition, de santé publique, de transports et communications, de logement et d'enseignement, ainsi que d'emploi, à tous leurs citoyens, notamment la population pauvre des campagnes et des villes. »

La première phase du « programme d'action immédiate » n'ayant guère été mise en œuvre, il a été décidé que la « Conférence de la C. N. U. C. E. D. sur les pays les moins avancés », dont l'objet serait l'établissement d'un « nouveau programme d'action substantiel pour les années quatre-vingts » prévu ci-dessus, se déroulerait du 1^{er} au 14 septembre 1981 à Paris.

Les modalités de préparation de cette Conférence ont été originales. Au printemps de cette année, des monographies des différents pays ont été discutées avec des représentants des pays et des organismes donateurs ou susceptibles d'accorder une aide, afin que lors de la conférence proprement dite, au mois de septembre, les demandeurs d'aide comme les donateurs soient parfaitement informés des besoins, des possibilités et des difficultés de chacun des pays les moins développés.

Elle constitue une innovation en ce qu'elle peut s'interpréter comme la reconnaissance officielle d'une hétérogénéité que le groupe des soixante-dix-sept avait jusqu'à présent toujours voulu dissimuler. A cet égard, le secrétariat de la C. N. U. C. E. D. s'efforce de mettre les choses au point : il est expressément affirmé que cette conférence porte sur un groupe particulier de pays — et non sur un problème particulier. Ces pays se trouvent dans une situation qui justifie qu'on les considère comme un groupe. Il s'agit, dans la plupart des cas, de petits pays enclavés ou insulaires ayant une structure économique comparable. Ils ne pratiquent pas, en général, de grandes cultures tournées vers l'exportation, héritées de l'époque coloniale, et sont dépourvus d'un réseau de transports et de communication suffisant. Ils sont, plus que les autres, sujets à la faim et à la sous-alimentation, à l'analphabétisme et à la maladie. Ils sont plus dépendants que d'autres de l'aide étrangère.

Il s'agit donc dans cette optique de faire face à la situation dramatique de pays très vulnérables. La conférence doit alors se donner pour objectif d'éviter leur effondrement total par la mise en œuvre d'actions appropriées faisant l'objet d'un accord politique le plus large possible. Si l'on peut à cet égard regretter l'absence de la plupart des pays de l'Est et des pays de l'O. P. E. P. à cette conférence, on peut, en revanche, se féliciter du rôle actif joué tant par les Etats membres de la C. E. E. que par la Communauté elle-même.

Il convient de rappeler à ce propos que *la Communauté est de loin le premier partenaire commercial des pays les moins avancés*. Elle intervient pour 35 % à 40 % dans l'ensemble de leurs importations et exportations. Les Etats membres et la Communauté fournissent également la majeure partie de l'aide financière octroyée aux pays les moins avancés et la Communauté dispose en outre d'une grande expérience avec un certain nombre de ces pays qui sont liés à elle dans le cadre de la Convention de Lomé.

Parallèlement à la conférence, la Commission a fait connaître ses positions sur ce que devraient être les objectifs essentiels du nouveau programme substantiel.

Afin d'aboutir à la « modification des structures économiques » des pays les moins avancés qui leur permette de progresser vers une « croissance économique autoentretenu », la Commission avait souhaité que la conférence dégage des objectifs prioritaires et en assure le suivi sur une période assez longue. Favorable à une approche sectorielle, à la fois verticale et horizontale, la Commission souligne notamment à cet égard l'importance du problème agricole et alimentaire : ainsi, si la production agricole et alimentaire a augmenté en moyenne entre 1961-1965 et 1978 de 2,5 % par an dans l'ensemble des pays en voie de développement, cette augmentation n'a été que de 1,6 % pour les P. M. A., alors que leur population croissait de 2,5 % par an. L'objectif, selon la Commission, est alors de faire augmenter cette production à un rythme au moins égal à leur croissance démographique et, à terme, à un taux de 4 %.

En ce qui concerne le financement, la Commission estimait que la conférence devrait éviter de fixer des objectifs d'aide définis par rapport au P. N. B. pour des groupes spécifiques de pays car de tels objectifs risquent d'être irréalisables ou décevants. La Commission souhaitait en revanche que le nouveau programme substantiel contienne des engagements d'une autre nature comme l'accroissement annuel de l'aide en valeur réelle, l'introduction d'une clause permettant de rendre compte des efforts relatifs des donateurs — y compris les pays de l'Est et ceux producteurs de pétrole — de l'engagement de reconstitution des ressources des organismes internationaux. Sur ce dernier point, elle n'est pas favorable à la formule des guichets qu'elle estime trop rigide.

La conférence a été ouverte par le Président F. Mitterrand. Celui-ci a défini à cette occasion *les objectifs de la France dans ses relations avec le Tiers Monde* : atteindre d'ici à 1988 l'objectif de 0,7 % du P. N. B. pour l'aide publique au développement et affecter

une fraction non négligeable de cette aide aux P. M. A. ; remplacer dans les relations Nord-Sud, la « méfiance et l'indifférence » par un esprit de « responsabilité partagée » ; contribuer à atténuer les difficultés provoquées par l'alourdissement de la facture énergétique des P. V. D., la France appuyant, à cet égard, le projet de création d'une filiale énergétique de la banque mondiale ; apporter « plus de stabilité et de continuité dans leurs recettes d'exportation des matières premières » ; « préserver l'identité des peuples et promouvoir leur communication ». Bref, il développe l'idée selon laquelle « aider le Tiers Monde, c'est s'aider soi-même ».

La conférence a été présidée par M. Jean-Pierre Cot qui a précisé certains aspects de la politique française de coopération ; il a notamment indiqué que celle-ci devra au-delà d'un effort quantitatif avoir « des retombées pour la France » et qu'elle devrait favoriser un « développement autocentré » des économies des pays du Tiers Monde.

Au niveau des **résultats de la conférence**, c'est des *pays membres de la C. E. E.* — qui y était représentée en tant que telle par MM. Marten, président britannique du Conseil, et Pisani, commissaire européen chargé du développement — que sont venues les *initiatives les plus concrètes*.

Un accord s'est fait sur l'augmentation de l'aide sur la base d'un *compromis* proposé par le Canada pour sortir de l'impasse résultant du refus des Etats-Unis et du Japon de s'engager sur des objectifs chiffrés. Aux termes du compromis, les pays donateurs sont convenus de faire un « effort spécial » *croissant* en faveur des P. M. A. Rappelant l'engagement par la plupart des pays industrialisés d'augmenter leur aide globale jusqu'à 0,7 % de leur P. N. B., la conférence offre en quelque sorte le choix entre deux options : consacrer 0,15 % du P. N. B. à l'aide aux P. M. A. en 1985 (1) ou doubler cette aide publique d'ici à cette même date.

Les pays de la Communauté ont pris d'autres engagements ; comme tous les autres pays donateurs, ils se sont engagés à améliorer les préférences généralisées, à atténuer toutes les protections tarifaires ou paratarifaires ainsi qu'à encourager la conclusion rapide d'accords de produits. En outre, la conférence ayant souhaité l'*extension aux P. M. A. du système Stabex*, la Communauté a accepté d'examiner dans un esprit constructif les moyens de satisfaire à cette demande. Ce problème devra être soumis à l'examen d'un groupe d'étude avant 1983. Si la Communauté prie

(1) Cet objectif représente presque un doublement pour la France dont l'aide publique au développement aux P. M. A. atteignait 0,08 % de son P. N. B. Ce pourcentage était de 0,14 % pour la Grande-Bretagne, 0,11 % pour la République fédérale d'Allemagne, 0,06 % pour le Japon et 0,02 % pour les Etats-Unis.

les autres pays concernés de prendre des mesures d'effet équivalent, il faut noter qu'elle risque de ne pas être suivie, puisque les Etats-Unis ont fait savoir qu'ils ne sont pas favorables à un système qui perturbe le bon fonctionnement des mécanismes du marché ; le Japon ne souhaite pas non plus l'élargissement du Stabex « au stade actuel ».

Enfin, la Communauté a souscrit aux déclarations de principe faites en matière d'énergie et d'aide alimentaire. De fait, le Conseil budgétaire du 19 octobre 1981 a permis un accord de principe sur l'octroi d'une aide extraordinaire aux P. M. A. de 40 millions d'Ecus à inscrire au budget de 1981.

B. — LE PLAN D'ACTION CONTRE LA FAIM DANS LE MONDE

Comme on l'a vu ci-dessus, la Commission a d'abord proposé au Conseil le 28 septembre 1981, pour répondre aux appels constitués par le « nouveau programme substantiel d'action pour les années 1980 » adopté lors de la Conférence de Paris, et par le manifeste signé par 53 prix Nobel, une aide exceptionnelle pour les pays les moins avancés. Le 30 septembre 1981, elle a adopté une deuxième communication au Conseil définissant les orientations et mesures concrètes d'un plan d'action — plus général — contre la faim dans le monde.

Ce plan d'action prévoit quatre types d'intervention :

— *une action spéciale d'aide alimentaire* ; il s'agit de mettre à la disposition de la réserve alimentaire internationale d'urgence les 100 000 tonnes de céréales encore nécessaires pour atteindre l'objectif de 500 000 tonnes fixé depuis 1977 et qui n'a jamais été réalisé. Cette action serait financée dans le cadre de l'aide alimentaire exceptionnelle en faveur des P. M. A. ;

— *la définition et la mise en œuvre de stratégies alimentaires* comportant le lancement, à l'initiative de la Communauté, d'actions coordonnées des Etats membres et d'autres donateurs d'aide pour mettre en œuvre des stratégies alimentaires cohérentes avec certains pays particulièrement touchés par la sous-alimentation. En effet, un nombre croissant de pays en voie de développement cherchent à adopter une approche globale du développement alimentaire et à se doter, en conséquence, de stratégies nationales du secteur alimentaire. En conséquence, la Commission propose pour coordonner ces efforts de constituer une « task force » réunissant, dans un premier temps, aux côtés de 3 ou 4 pays moins avancés, ceux des Etats membres qui sont disposés à soutenir l'exécution d'une telle stratégie.

Cette approche devrait notamment conduire les divers pays ou organismes donateurs à inscrire leurs actions dans une sorte de « *contrat global de développement rural et de sécurité alimentaire* » passé avec les pays en voie de développement concernés ;

— *des actions régionales*. Selon la Commission, des actions régionales portant sur des thèmes prioritaires (1) pour la sauvegarde et la mise en valeur des potentiels agricoles des pays en voie de développement doivent être engagées, car les problèmes à résoudre dépassent souvent le cadre d'un seul pays.

Les consultations entre pays donateurs suggérées par l'initiative italienne pourraient être l'occasion pour mieux cerner les priorités et les possibilités pour la mise en œuvre de telles actions. La Commission envisage, à cet effet, de convoquer un groupe d'experts nationaux chargé de faire des propositions concrètes et chiffrées ;

— *la contribution de la Communauté aux actions internationales* par la participation plus vigoureuse dans les organisations et actions internationales qui s'attachent à améliorer l'approvisionnement des pays en voie de développement, notamment en vue de parvenir à un accord international sur le blé.

La Commission estime également que la Communauté doit renforcer ses contributions propres pour atteindre cet objectif, notamment par la conclusion de contrats pluriannuels de fourniture de produits alimentaires.

On peut noter que ce projet, dont le principe est acquis entre les « Dix », fait d'ailleurs l'objet d'une réserve de la Commission européenne, qui n'est pas entièrement satisfaite du partage des compétences prévu entre le Conseil et elle-même, pour la gestion de l'aide.

Le règlement-cadre définit les objectifs et les orientations générales de l'aide alimentaire de la C. E. E. ainsi que les procédures de mise en œuvre en précisant le partage des compétences entre le Conseil, qui décide les quantités globales, définit les produits faisant l'objet de l'aide et détermine les pays et organismes bénéficiaires, et la Commission européenne, qui fixe la répartition entre pays et décide les actions d'urgence, etc., en liaison avec un comité composé de délégations des États membres. Ce sont les modalités

(1) Par exemple :

- lutte contre l'érosion et la désertification ;
- utilisation plus rationnelle du bois comme source d'énergie et reconstitution des surfaces boisées ;
- augmentation des moyens et des efforts de recherche orientés vers l'agriculture vivrière des régions tropicales ;
- lutte contre les grands fléaux tels que la trypanosomiase ou l'onchocercose dont l'existence empêche tout développement agricole dans les zones concernées.

de vote (majorité ou unanimité, selon les cas) et la possibilité de décision finale du Conseil en cas de désaccord entre la Commission européenne et le comité de gestion, qui sont restées longuement en discussion et ont retardé la mise au point du règlement ; ces points pourraient encore soulever des difficultés dans la « concertation » avec le Parlement européen.

A l'issue de ce processus, le Conseil doit adopter, en plus du règlement-cadre, deux décisions connexes concernant :

— *les produits de base faisant l'objet de l'aide alimentaire.* La décision indique que ces produits sont les céréales, le lait écrémé en poudre les matières grasses du lait, étant entendu que le Conseil se réserve la possibilité d'ajouter d'autres produits à cette liste.

— *la répartition entre actions communautaires et actions nationales pour ce qui est des céréales.* Pour la durée de la convention actuelle d'aide alimentaire, qui expire le 30 juin 1983, la répartition restera de 56 % pour les actions communautaires et 44 % pour les actions nationales.

Les divergences juridiques sur les procédures de vote et sur les compétences respectives de la Commission et du Conseil sous-tendent le problème politique des objections que l'un ou l'autre Etat membre pourrait avoir à l'égard de l'une ou l'autre action d'aide alimentaire.

Ce rôle privilégié de la C. E. E. en matière d'aide alimentaire a été souligné au Parlement européen par l'adoption à la majorité absolue d'une *résolution* invitant la Commission à établir un plan d'urgence de lutte contre la faim en 1982 et à prévoir, en conséquence, un budget supplémentaire de 5 milliards d'Ecus financés par des contributions supplémentaires des pays membres (1).

C. — LA COMMUNAUTÉ ET LE MINI-SOMMET DE CANCUN

Le Sommet, qui a réuni vingt-deux délégations représentant huit pays industrialisés (Autriche, Canada, Etats-Unis, France, Japon, République fédérale d'Allemagne, Grande-Bretagne, Suède) et quatorze pays en voie de développement (Algérie, Arabie Saoudite, Bangladesh, Brésil, Chine, Côte-d'Ivoire, Guyane, Inde, Mexique, Nigeria, Philippines, Tanzanie, Venezuela, Yougoslavie), les 22 et 23 octobre 1981 à Cancún, au Mexique, constitue une tentative nouvelle pour relancer le dialogue Nord-Sud.

(1) Doc. 1/375/81.

Elle fait suite à diverses initiatives internationales :

— en 1974, les Nations Unies adoptent une déclaration fixant les principes qui doivent permettre au Sud de jouer un rôle plus équitable dans l'économie mondiale ;

— de 1976 à 1977, s'est tenue à Paris la Conférence sur la coopération économique internationale (C. C. E. I.) organisée à l'initiative de la France.

Puis l'Assemblée générale de l'O. N. U. a décidé de convoquer une session spéciale à haut niveau pour 1980 afin de déclencher un processus de négociation global, mais cette tentative n'aboutit pas faute d'accord des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne et de la République fédérale d'Allemagne sur la procédure de négociation.

Parallèlement, en janvier 1980, le rapport de la Commission Brandt — créée à l'initiative de la Banque mondiale — recommande notamment l'organisation d'une conférence réunissant un nombre limité de pays-clés. C'est cette idée, reprise par M. Lopez Portillo, qui a abouti au Sommet de Cancun.

Bien que la Communauté ne fut pas présente en tant que telle à Cancun, la Commission a cependant pris position sur les relations Nord-Sud dans une *communication au Conseil* pour sa réunion des 29 et 30 juin 1981 à Luxembourg. Elle insistait, notamment, sur la nécessité de faire partager à ses partenaires occidentaux une conception générale des relations Nord-Sud.

Elle justifie d'abord l'existence dans le dialogue Nord-Sud d'un *échelon bilatéral et régional* ainsi que d'un processus de relations différenciées, même si le développement de l'interdépendance entre les nations et la solidarité face à la crise internationale rendent nécessaire un *dialogue global à l'échelon multilatéral*.

Consciente de l'attachement des pays en voie de développement à des *négociations globales* dans lesquelles ils voient l'occasion de réaffirmer leur cohésion, la Commission a souhaité que les pays membres participent effectivement aux *travaux préparatoires* à ce type de négociation.

Enfin, la Commission s'est déclarée favorable à la création d'une *filiale de la Banque mondiale pour les problèmes énergétiques*.

En dépit des divergences de vues publiquement affichées par les participants et, notamment, de l'attitude américaine prêchant ouvertement aux pays du Tiers Monde un slogan digne de celui prêté à Guizot, « enrichissez-vous », les résultats de la conférence sont relativement satisfaisants.

Sans doute le Sommet de Cancun n'a-t-il pu aboutir à une définition des procédures préparatoires à une négociation globale entre le Nord et le Sud, mais la déclaration finale, lue à l'issue

de la conférence par ses deux coprésidents, le Président mexicain Lopez Portillo et le Premier Ministre canadien P. E. Trudeau, comporte l'engagement des pays participants à « *soutenir aux Nations Unies un consensus pour lancer des négociations globales* ». Certes, cet engagement est assorti de diverses restrictions qui en affaiblissent la portée puisque ces négociations globales doivent être lancées « sur une base mutuellement acceptable, dans des circonstances offrant des perspectives de progrès significatifs ». En outre, la déclaration comporte des réserves de plusieurs Etats du Nord et tout particulièrement des Etats-Unis demandant *que soit respectée la compétence des institutions spécialisées* des Nations Unies et, notamment, du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale et du G. A. T. T.

Si un courant majoritaire s'est manifesté en faveur de la création d'une filiale énergétique de la Banque mondiale, aucun consensus n'existe sur cette question. En tout état de cause, la déclaration confirme que le *problème de l'énergie est global et pas seulement Nord-Sud*, du fait que certains pays industriels sont également producteurs de pétrole. On peut noter qu'ont été intégrées la proposition mexicaine d'une organisation au niveau mondial du passage de l'ère des hydrocarbures à celle des sources d'énergie diversifiées, et la proposition algérienne d'une planification à long terme de l'exploration des ressources énergétiques des pays en voie de développement.

Outre des affirmations très générales sur la nécessité d'éliminer la faim d'ici au tournant du siècle, la déclaration comprend également des développements relatifs à la nécessité d'améliorer le fonctionnement des accords internationaux de produits et de stabiliser les cours des matières premières. A cet égard, *la France et la Grande-Bretagne ont annoncé leur intention de signer les documents portant création du fonds commun de stabilisation des produits de base*.

Les 22 pays font également brièvement référence aux *dépenses d'armement* pour dire que les sommes qui y sont consacrées pourraient mieux être utilisées à des fins de développement. Enfin, ils n'ont pas proposé d'institutionnaliser des rencontres comme celle de Cancun.

En définitive, bien que le processus menant aux négociations globales ne soit pas véritablement enclenché, les participants ont fait preuve d'un « esprit de solidarité, d'harmonie et de conciliation » qui fait de cette conférence une « fenêtre ouverte sur l'avenir » même si, pour reprendre les termes du Président du groupe des 77, « toutes les pierres ne sont pas enlevées du chemin ».

CHAPITRE III

Avec les candidats à l'adhésion.

Dans une conjoncture marquée par la faiblesse des taux de croissance et l'importance du chômage, les coûts sociaux liés à la restructuration de l'appareil de production, qu'il soit industriel ou agricole, apparaissent particulièrement lourds, notamment au niveau régional. Aussi est-il compréhensible que les négociations relatives à l'adhésion de l'Espagne et du Portugal aient semblé marquer le pas, quelle qu'en soit la nécessité politique, eu égard à leur impact sectoriel et à la nécessité d'absorber progressivement les changements issus de l'adhésion de la Grèce.

Il s'agit d'un processus d'autant plus complexe qu'il s'inscrit dans un contexte institutionnel encore incertain du fait de la redéfinition des politiques communautaires en cours. C'est ce qui a conduit le Gouvernement français à estimer, notamment, qu'il fallait d'abord réformer la politique agricole commune avant de négocier les conditions d'adhésion de l'Espagne à cette politique.

A. — LE PORTUGAL

Dans la perspective d'une adhésion du Portugal au début 1984, les négociations se sont ouvertes sur le fond depuis 1980 ; elles ont permis de dégager des convergences mais également un certain nombre de difficultés aussi bien dans le domaine de l'union douanière que dans celui de la politique agricole commune.

En ce qui concerne la libre circulation des produits industriels, la C. E. E. a fait connaître en juillet dernier ce qui devrait constituer, selon elle, les grandes lignes du processus de réalisation de l'union douanière.

Le point de départ serait représenté par l'acquis communautaire de l'accord de libre échange C. E. E.-Portugal de 1972. Il s'y ajouterait l'élimination des obstacles tarifaires et non tarifaires aux échanges et l'application du tarif douanier commun du droit qui en dérive.

Pendant la période transitoire, la C. E. E. prévoit l'instauration de clauses de sauvegarde et de procédures en matière de dumping. Il est notamment proposé par la Commission des solutions pour régler les problèmes suivants :

1. *Définition des droits de base* : ils seront fixés au niveau existant le 1^{er} janvier de l'année de signature des actes d'adhésion ;

2. *Elimination des droits de douane à l'importation* : elle interviendrait dès la date d'adhésion ; des dérogations temporaires ou des mesures transitoires pourraient être décidées comportant une réduction progressive des droits ;

3. *Suppression des droits de douane à caractère fiscal* : sauf exception, elle devra intervenir dès l'adhésion, notamment pour le tabac, ce produit étant soumis à une législation fiscale communautaire ;

4. *Elimination des textes d'effet équivalent* : le Portugal a demandé à bénéficier d'une période transitoire pour les taxes à l'importation résiduelles, au terme de laquelle elles seraient éliminées en une fois. Pour la C. E. E., une telle demande est inacceptable, ces taxes devant, au contraire, être éliminées progressivement ; de plus, elle estime que les taxes applicables à des produits non soumis à des droits de douane devront être supprimées dès l'adhésion sans qu'il puisse en être instauré de nouvelles à compter de cette date. Comme cela semble acquis, les taxes à l'exportation seront éliminées à la date de l'adhésion ;

5. *Suppression des restrictions quantitatives à l'importation* : la C. E. E. accepte des mesures transitoires en ce qui concerne les produits pétroliers, leur durée devra être plus courte que celle proposée pour les droits de douane, elles ne pourront comporter des discriminations entre les exportateurs des pays de la Communauté. En revanche, le « protocole automobile » C. E. E.-Portugal, qui limite les exportations communautaires jusqu'en 1984, pourrait être maintenu dans ses termes actuels. Les restrictions quantitatives à l'exportation seront supprimées dès l'adhésion ;

6. *Application du tarif douanier commun (T. D. C.)* : la C. E. E. accepte la proposition portugaise d'un alignement sans délai pour les produits pour lesquels la différence de droits n'excède pas 15 %. Elle suggère une période transitoire de cinq ans pour l'adoption du T. D. C. par le Portugal. Ce pays, dont l'économie est inégalement développée, ne peut se voir appliquer un tarif conçu pour des pays très développés : la menace apparaît à la Commission provenir moins des pays industrialisés compte tenu des avantages déjà

concedés sur la base de la réciprocité, mais plutôt des pays moins développés, dont les exportations menaceront le secteur artisanal portugais, compte tenu du caractère très libéral du régime douanier européen. En ce qui concerne les accords préférentiels auxquels le Portugal devra adhérer, la période de transition devra être négociée avec les pays tiers concernés (A. C. P. et pays méditerranéens).

Un des principaux points de *divergence* constitue le *régime du textile*. La C. E. E. estime que, compte tenu de la crise que connaît actuellement ce secteur, « l'intégration de l'industrie textile portugaise dans la C. E. E. devra se faire de *manière harmonieuse et progressive*, de façon à éviter des perturbations graves sur les différents marchés de la C. E. E., ainsi que des écarts trop brusques et trop importants par rapport aux courants d'échanges traditionnels ». Elle propose donc de prévoir pendant une période transitoire une « coopération administrative » comportant une surveillance statistique et destinée à empêcher l'apparition de difficultés graves et à assurer une « évolution harmonieuse » « repos(ant) sur des critères établis à l'avance, y compris le rythme de progression annuelle ».

Le Portugal a réagi très vite par la voix de son secrétaire d'Etat à l'intégration européenne ; celui-ci a déclaré, à cet égard, que son pays rejeterait « les schémas qui, directement ou indirectement, constitueraient un contingentement ou une autolimitation au régime commercial de produits hautement sensibles pour le maintien de l'équilibre de l'économie portugaise ».

Votre Délégation, qui estime que *c'est à juste titre que la Commission a cherché à assurer une intégration progressive de l'industrie textile portugaise dans un secteur en crise*, prend acte de cette réaction. Elle se montre, en revanche, plus proche des préoccupations du Secrétaire d'Etat portugais, lorsque celui-ci fait savoir que les exceptions à la règle de la réciprocité doivent bénéficier à la partie dont l'économie est la moins avancée. Un tel principe doit-il légitimer la prétention des Portugais à ne pas permettre à leur pays de devenir un contribuable net au budget de la Communauté ? Sans rejeter *a priori* une telle position, votre Délégation tient à en souligner le risque du point de vue du respect de la solidarité financière qui constitue un des principes de base de la Communauté. Dès lors, s'il devait être finalement retenu, un mécanisme de compensation ne saurait être que strictement circonscrit dans le temps et limité dans son ampleur. D'autres mécanismes de compensation financière — du même type que ceux prévus par l'aide de pré-adhésion — peuvent d'ailleurs être mis en place dans le cadre de la Banque européenne d'investissement et du F. E. D. E. R., qui ne remettent pas en cause les principes fondamentaux de la C. E. E.

La C. E. E. a aussi défini sa position dans le domaine social. Il y est notamment proposé une période de transition longue pour la réalisation de la libre circulation des travailleurs du même type que celle prévue pour la Grèce, ce qui risque d'ailleurs de soulever certaines difficultés avec ce dernier pays très attaché à la priorité dont bénéficieraient leurs travailleurs.

D'autres dossiers — les relations extérieures, l'agriculture et les pêches — ne sont pas encore suffisamment avancés à la fin octobre pour que les parties aient fait connaître officiellement leur position de négociation. Malgré ces retards, la commission mixte parlementaire C. E. E.-Portugal a réaffirmé la nécessité de respecter le calendrier prévu et de permettre l'adhésion du Portugal au 1^{er} janvier 1984.

B. — L'ESPAGNE

Parce qu'elle a incontestablement constitué un coup de semonce pour les Européens en soulignant leur responsabilité dans le maintien de la démocratie en Espagne, la tentative de putsch militaire de février 1981 a, par réaction, donné une nouvelle impulsion politique à une négociation — en cours depuis le début 1979 — qui jusqu'alors s'enlisait dans les problèmes techniques.

Cependant, malgré cet élan politique renouvelé, il n'est pas sûr que puissent être rapidement trouvées des solutions permettant à l'Espagne d'entrer dans la C. E. E. en 1984 comme cela a été envisagé et notamment que puissent être définies les positions communautaires en matière d'agriculture et de pêche en l'absence desquelles on ne peut négocier sur une base solide.

Cela dit, des progrès sensibles ont été constatés lors de la *neuvième session ministérielle des négociations d'adhésion* qui s'est tenue à Luxembourg le 26 octobre 1981 ; elle a en effet permis à la Communauté de prendre position sur l'union douanière et les problèmes agricoles et d'enregistrer certains rapprochements.

Sur les dossiers *sectoriels* les plus délicats que sont *l'introduction de la T. V. A. et le régime des textiles*. La France a, à cet égard, pris des *positions très fermes* réitérées notamment en juillet dernier par M. A. Chandernagor. Bien que l'adhésion de ce pays pose, selon lui, des problèmes particulièrement complexes, le gouvernement français a fait savoir que s'il n'est pas hostile à une adhésion qui peut contribuer à consolider la démocratie dans ce pays, il est capital que l'Espagne accepte l'acquis communautaire.

— En ce qui concerne la réalisation de l'*union douanière*, la C. E. E. demande essentiellement que :

— l'*Espagne applique la T. V. A. dès l'adhésion* et démantèle dès maintenant son système de remboursement à l'exportation et de taxe compensatoire à l'importation. Des progrès substantiels ont été faits puisque un rapport du ministère des finances espagnol estime que la T. V. A. pourrait être appliquée dès le 1^{er} janvier 1984. En outre, le projet de loi espagnol introduisant la T. V. A. actuellement en cours de discussion aux Cortès a été jugé pleinement satisfaisant par M. Tugendhat, commissaire responsable de la fiscalité et du budget.

Cela dit, la C. E. E. n'a pas encore obtenu de la délégation espagnole l'assurance formelle de l'application de la T. V. A. dès l'adhésion ;

— *les droits de douane* qui subsistent encore soient *supprimés dans un délai de cinq ans*. La C. E. E. estime nécessaire de rétablir rapidement le déséquilibre actuel résultant de l'accord de 1970 généralement considéré comme trop favorable à l'Espagne ;

— *les restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent* devraient être *éliminées dès l'adhésion*. La Commission n'a pas arrêté sa position en ce qui concerne le maintien provisoire demandé par l'Espagne des restrictions quantitatives existant pour le secteur automobile ;

— *l'adoption du tarif extérieur commun* par l'Espagne s'effectue dans les mêmes délais de cinq ans. La C. E. E. partage l'avis espagnol, selon lequel l'Espagne pourrait aligner son tarif dès l'adhésion, lorsque la différence des droits n'excède pas 15 % ;

— *les procédures de sauvegarde ou anti-dumping* soient prévues. Les droits anti-subsidiation dont sont actuellement frappés certains produits espagnols bénéficiant de ristournes disparaîtraient automatiquement avec l'introduction de la T. V. A.

Ainsi les propositions de la Commission montrent que les positions françaises n'ont pas été admises en ce qui concerne le problème de la T. V. A. puisque l'introduction de celle-ci constitue bien un élément de la négociation sur l'union douanière et non le préalable à l'ouverture de celle-ci ; elles ont, au contraire, plutôt prévalu dans les domaines agricole et textile.

— *Sur le plan sectoriel*, les problèmes les plus complexes concernent le textile et l'agriculture :

En ce qui concerne le *textile*, là on peut se féliciter de ce que la Commission tienne compte de la position française et propose, à l'instar du régime portugais, la mise en place d'une « coopération

administrative » organisée en s'inspirant de celle qui existe actuellement et qui s'apparente en fait à un système d'autolimitation.

La déclaration communautaire ne porte pas sur les *questions agricoles*, telles que le futur régime de l'huile d'olive ou la réforme de la politique agricole commune. Elle se contente de demander à l'Espagne de préparer les procédures de constatation des prix agricoles ou de notification des aides et d'affirmer *la nécessité pour l'Espagne d'accepter l'acquis communautaire*. La France a souhaité, à cet égard, et sans que l'on puisse interpréter sa position comme comportant un préalable, qu'il était souhaitable de définir ces nouvelles règles du jeu agricoles avant d'aborder les négociations concernant cette question.

Ainsi peut-on dire que des compromis sont en vue sur la plupart des questions en négociation, même si l'acceptation par l'Espagne des demandes relatives à l'application de la T. V. A. et au régime du textile n'est pas encore acquise.

On peut noter enfin que l'Espagne a accepté la formule suggérée par les ministres des Dix pour associer le Portugal et l'Espagne aux travaux effectués au titre de la coopération politique. On ne sait pas, à l'heure actuelle, si le mécanisme d'information prévu se distingue notablement de celui défini pour la Grèce.

CONCLUSION

Au terme de cet examen et au moment où le Conseil européen doit débattre pour la première fois des nouvelles orientations à donner à la construction européenne, il s'impose de conclure sur les perspectives de relance de l'Europe.

Pour nous, cette relance apparaît nécessaire mais équivoque, problématique mais pas impossible.

1. *Les raisons d'un nouveau départ* sur le chemin de l'unification européenne ne manquent pas.

Le monde des années 80 est incertain, difficile, dangereux. Au dérèglement du système monétaire international et aux chocs pétroliers sont venues s'ajouter la nouvelle division internationale du travail et la troisième révolution industrielle. Au déséquilibre Nord-Sud s'ajoutent les tensions Est-Ouest. L'Europe, qui n'est ni une puissance militaire, ni une puissance politique, doit s'organiser pour préserver une puissance économique aujourd'hui menacée par le progrès technologique, l'inflation et le chômage. Il lui faut aussi affirmer son identité dans le concert des nations.

Ce renouveau est d'autant plus urgent que l'opinion publique européenne manifeste une certaine désaffection à l'égard d'une Communauté dont, à tort ou à raison, elle ne voit pas comment elle peut apporter des solutions aux problèmes du quotidien.

Paradoxalement, les défis du monde et l'attente des citoyens n'ont pas encore créé les conditions d'un sursaut. On assiste au contraire, face à la crise, à la résurgence évidente des égoïsmes nationaux et à l'affaiblissement concomitant de la solidarité communautaire. Les politiques communes sont menacées ou embryonnaires. Aucun accord n'existe sur de nouvelles actions communes dans les domaines pourtant essentiels de l'industrie, de l'énergie ou de la politique sociale.

2. Il devient de plus en plus clair que le concept de « relance », sans doute trop galvaudé, recouvre des réalités bien différentes selon les Etats membres. Les divergences ou les malentendus sont patents en ce qui concerne le mandat dit du 30 mai.

Au-delà d'un accord de principe sur la globalité des discussions, trois thèses difficilement compatibles sont en présence : la France et l'Italie estiment indissociables la relance de la Communauté, la réforme de la P. A. C. et la réforme budgétaire ; à l'opposé, la R. F. A., qui détient la clé de la négociation, se fige dans une attitude hostile à l'accroissement des ressources propres et favorable à un plafonnement de son déficit budgétaire apparent à l'égard de la Communauté ; entre les deux, le Royaume-Uni, sans être opposé à certaines nouvelles actions, met l'accent sur la réforme de la P. A. C. que devrait précéder une décision tendant à pérenniser la compensation financière accordée il y a un an et demi.

3. C'est donc une *négociation extrêmement complexe et délicate* que les Dix viennent d'engager. Son issue apparaît d'autant plus problématique que de profonds clivages divisent les Etats membres :

— entre les défenseurs de la politique agricole commune et les partisans d'un développement prioritaire des politiques à finalité structurelle ;

— entre ceux qui réclament le maintien du plafonnement des ressources financières de la C. E. E. et ceux qui acceptent, à certaines conditions, l'affectation de nouvelles ressources propres à la Communauté ;

— entre les partisans du « juste retour » et les zéloteurs d'une véritable communauté d'intérêts. Le camp des premiers tend d'ailleurs à se renforcer : s'inspirant du précédent britannique, le Portugal, avant même son adhésion, considère presque comme un préalable que le solde de sa « balance financière » envers la Communauté reste positif. Quant à la Grèce, après le récent changement de gouvernement, elle s'apprête à demander un « statut spécial » au sein des Communautés.

On voit mal dans une Europe gouvernée par le consensus comment parvenir, dans ces conditions, à un accord qui ne soit pas celui résultant du plus petit commun dénominateur.

4. *Seul signe encourageant*, et à première vue paradoxal : à mesure que les chicanes internes prennent plus d'acuité polémique, la « coopération politique », c'est-à-dire, avant tout, la recherche de positions harmonisées ou communes dans les relations extérieures, apparaît en progrès constants sur la plupart des grands problèmes (Proche-Orient, Conférence d'Ottawa, C. S. C. E. à Madrid, Dialogue Nord-Sud, etc.). Ainsi, à New York, pour la trente-sixième session de l'O. N. U., Lord Carrington, Président du Conseil des Ministres, et la délégation britannique sont-ils intervenus le plus souvent au nom des Dix : sur le désarmement, sur « l'après Cancun », etc.

Ne serait-ce pas la difficulté à régler leurs contradictions internes qui pousserait les Etats européens à rechercher plus activement la coopération vers l'extérieur ?

Ou bien, plus simplement, l'Europe, aveuglée par ses querelles de famille et peu consciente de sa solidarité profonde, sentirait-elle mieux sa Communauté de destin en regardant les autres, leurs dimensions et les menaces qu'ils font peser sur l'ensemble de nos Etats ?

Se savoir implicitement considérés, par les Super-Grands, comme le champ de bataille privilégié (!) d'une troisième guerre mondiale de plus en plus effrayante mais de moins en moins impensable, voilà qui engendre aussi un sentiment de solidarité de plus en plus fort.

La Communauté d'inquiétude serait-elle plus sensible que la Communauté d'espérance ?

C'est bien possible.

En tout cas, les propositions allemandes d'une relance dans le domaine de la coopération politique et de la sécurité sont sans doute, pour partie, le reflet de cette inquiétude.

Cela conduit certains esprits à se demander une fois encore si nous n'avons pas pris le mauvais chemin pour la construction de l'Europe.

C'est une querelle dépassée. Aujourd'hui, il est évident que l'Europe doit à la fois :

- régler ses problèmes internes ;
- améliorer ses méthodes de travail et consolider ses structures institutionnelles, comme l'y invite le mémorandum français... ;
- renforcer et prolonger sa coopération politique comme l'y invitent par ailleurs les gouvernements allemand et italien.

C'est beaucoup pour un seul sommet et l'on peut mettre en doute qu'il puisse en un temps aussi difficile donner, d'un coup, une réponse globale et équilibrée à tant de problèmes.

Mais n'est-ce pas toujours aux moments les plus difficiles que l'Europe a accompli des progrès essentiels ? L'Europe est la fille de ses difficultés.

Souhaitons donc que ce sommet, sous l'aiguillon des dangers, trouve la volonté politique, le courage et le talent d'accomplir une avancée décisive en tranchant au moins sur les principes et en dégageant quelques orientations essentielles.

Le sort de l'Europe se joue là... et celui de beaucoup d'autres.

Après rédaction de ce rapport le Sommet de Londres s'est tenu les 26 et 27 novembre et, comme nous l'avions craint, il n'a pu surmonter, pour l'essentiel, les contradictions et la distance excessive qui existaient, au départ, entre les partenaires.

Cependant, et ceci est encourageant, personne n'a voulu que le chantier reste brisé et le Conseil européen a donné mission au Conseil des Ministres des Affaires étrangères de poursuivre la réflexion et la négociation sur les points en litige.

On peut certes être déçu que le Conseil européen, que l'on avait accueilli, à l'origine, comme l'ultime recours capable, en principe, de surmonter les querelles quotidiennes se soit, à son tour, enlisé dans des rites où chacun proclame sans entendre. Enlèvement regrettable quand on pense à l'impact, désormais, des décisions communautaires sur les opinions nationales sensibilisées par la crise.

Nous voulons espérer encore que le Conseil « Affaires étrangères », dans la mesure où ses délibérations sont moins ostentatoires, rencontrera moins de difficultés à accomplir les progrès minima sans lesquels beaucoup finiraient par désespérer de l'Europe.

On ne peut de façon crédible proclamer son unité et sa volonté vers l'extérieur s'il reste patent que l'on est incapable de se mettre d'accord entre soi sur les « affaires de famille ».

Sinon, que resterait-il ?

