

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 II

LES TRAVAUX DE LA DELEGATION

(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 Moinet, Jacques Mossion, 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

	Nom du rapporteur.	Pages.
CHAPITRE PREMIER. — Sur la réforme de la Communauté		3
A. — Aspects budgétaires	M. Georges Spénale.....	3
B. — Volet agricole	M. Marcel Daunay.....	13
C. — Volet régional et social.....	M. Amédée Bouquerel...	22
CHAPITRE II. — Sur les questions budgétaires et financières		33
A. — Budget rectificatif n° 1 pour 1981....	M. Georges Spénale.....	33
B. — Projet de budget général pour 1982..	M. Bernard Barbier.....	39
C. — Nouvel instrument communautaire d'emprunts et de prêts.....	M. Joseph Raybaud.....	56
CHAPITRE III. — Sur les questions agricoles		63
A. — Propositions de règlement concernant le contrôle et l'utilisation des substances à action hormonale sur les animaux et sur les viandes.....	M. Marcel Daunay.....	63
B. — Organisation du marché des vins de table	M. Bernard Barbier.....	68
CHAPITRE IV. — Sur la politique industrielle		75
A. — Aides à la construction navale.....	M. Jacques Mossion.....	75
B. — Actions communautaires dans le domaine de la technologie micro-électronique	M. Jacques Mossion.....	82
C. — Entraves techniques aux échanges....	M. Adrien Gouteyron....	87
CHAPITRE V. — Sur les questions juridiques		91
A. — Liberté d'établissement des pharmaciens	M. Michel Miroudot.....	91
B. — Proposition de seconde directive concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs	M. Robert Laucournet... 87	

	Nom du <u>rapporteur.</u>	<u>Pages.</u>
CHAPITRE VI. — Sur la politique des transports.....		103
Transports aériens et règles de concurrence.	M. Amédée Bouquerel...	103
CHAPITRE VII. — Sur la politique de coopération au développement		113
A. — Aide financière et technique en faveur de pays en développement non associés.	M. Robert Laucournet...	113
B. — La politique de coopération au déve- loppement de la Communauté et le respect de certaines normes interna- tionales en matière de conditions de travail	M. Philippe Machefer...	119

LES TRAVAUX DE LA DELEGATION

CHAPITRE PREMIER

SUR LA REFORME DE LA COMMUNAUTE

A. — ASPECTS BUDGETAIRES DU RAPPORT DE LA COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES AU CONSEIL EN EXECUTION DU MANDAT DU 30 MAI 1980

Rapporteur : M. Georges SPENALE, sénateur.

- I. — Le mandat.
- II. — Le rapport.
- III. — Conclusions de la Délégation adoptées le 23 septembre 1981.

Au terme de l'une de leurs plus longues et plus difficiles négociations de ces dernières années, les Ministres des Affaires étrangères des Etats membres de la Communauté décidaient, le 30 mai 1980, de réduire à court terme la contribution britannique au budget communautaire pour 1980 et 1981, respectivement de 1,2 milliard d'Ecus et de 1,4 milliard d'Ecus, et surtout s'engageaient à résoudre pour 1982 le problème anglais par des modifications structurelles, sur la base d'un rapport de la Commission.

L'examen demandé à la Commission et attendu avant la fin du mois de juin 1981 devait porter « sur le développement des politiques communautaires sans mettre en question ni la responsabilité financière commune pour ces politiques qui sont financées par des ressources propres à la Communauté, ni les principes de base de la politique agricole commune ». En tenant compte des situations et intérêts de tous les Etats membres, cet examen devait avoir pour but d'éviter que des situations inacceptables ne se présentent de nouveau pour un quelconque d'entre eux. Si la Communauté ne parvenait pas à trouver pour 1982 une solution au cas britannique, la Commission présenterait des propositions s'inspirant de la solution retenue pour 1980-1981 et le Conseil déciderait en conséquence.

Transmis par M. Gaston Thorn aux Chefs d'Etat et de Gouvernement le 24 juin 1981, le rapport est examiné en première instance par un groupe ad hoc, comprenant un représentant de chaque gouvernement ayant au moins le rang d'ambassadeur. Le Conseil qui a déjà procédé à un premier échange de vues le 14 septembre, se saisira des conclusions des travaux de ce groupe et fera rapport au Conseil européen qui se tiendra à Londres les 26 et 27 novembre prochains. Le document de la Commission, bien que traduisant un engagement réel en faveur de la relance de l'Europe, a reçu dans l'ensemble un accueil mitigé. Les critiques ont porté tant sur la méthode retenue par la Commission, absence de propositions concrètes et de données chiffrées, que sur le fond des orientations esquissées. La Commission a répondu à ces critiques en établissant un calendrier de présentation des propositions opérationnelles (1).

Bien que le détail des différentes suggestions de la Commission soit loin d'être connu, il est cependant possible, à la lecture du rapport, de se prononcer sur la « philosophie » de la réforme proposée par le collège de Bruxelles.

Si l'on s'en tient aux aspects budgétaires de ce document, on doit exprimer de vives réserves sur les orientations retenues par la Commission, réserves tempérées par l'ambiguïté et la difficulté du mandat confié par le Conseil.

(1) La plupart de ces propositions concrètes devraient être transmises dans le courant des mois de septembre et octobre.

I. — LE MANDAT

A. — Très large et quelque peu ambigu.

Le mandat donné à la Commission consiste à examiner le développement des politiques communautaires en vue de réaliser les modifications structurelles qui devraient contribuer à éviter que des situations « inacceptables » comme celle qu'a connue le Royaume-Uni en 1980 ne se présentent à nouveau à l'avenir. Un tel examen ne peut cependant mettre en question « ni la responsabilité financière commune pour ces politiques qui sont financées par des ressources propres à la Communauté, ni les principes de base de la politique agricole commune ».

Bien que les aspects non budgétaires de l'appartenance à la Communauté aient des incidences considérables, il faut entendre par situation inacceptable pour un Etat membre, un déficit net important, voire insupportable, à l'égard du budget communautaire.

B. — Les déficits nets à l'égard du budget communautaire concernent plusieurs Etats membres.

Le problème concerne directement le Royaume-Uni et la République fédérale d'Allemagne.

Le problème britannique subsistera pendant une certaine période encore, le Royaume-Uni continuant sans doute à retirer peu d'avantages budgétaires de son adhésion à la Communauté en raison des caractéristiques de son agriculture et de la large part du budget qui restera consacrée aux dépenses agricoles.

La République fédérale d'Allemagne risque, elle aussi, de se trouver dans une situation « inacceptable ». Elle se montrera sans doute plus hésitante à appuyer de nouvelles initiatives communautaires importantes ayant une incidence budgétaire.

Il concerne indirectement les pays en situation de bénéficiaires nets.

Les pays bénéficiaires nets (Irlande, Danemark, Belgique) seront réticents à voir leur situation favorable menacée dans l'avenir.

Il risque d'altérer l'esprit de la construction communautaire.

Le débat sur la contribution britannique a encore mis plus en avant la notion de « juste retour » dans le processus communautaire de prise de décision. Il sera difficile de maintenir une perspective communautaire, tout en tenant compte de la situation et des intérêts de tous les Etats membres.

C. — Les contraintes qui pèsent sur toute tentative de solution sont nombreuses.

Que l'on envisage des solutions budgétaires ou non budgétaires, les obstacles apparaissent multiples.

LES SOLUTIONS BUDGÉTAIRES ENVISAGEABLES SONT LIMITÉES

1. Sur le plan des recettes, la remise en cause du principe des ressources propres est exclue. Certains Etats membres considèrent avec réticence, voire hostilité, le relèvement du plafond de la T.V.A. Toute tentative d'introduire une pondération des contributions étatiques en fonction de la richesse nationale se heurterait au problème posé aux pays les plus prospères, la République fédérale d'Allemagne en particulier, qui devraient consentir des sacrifices considérables. Les autres nouvelles sources éventuelles de recettes communautaires (impôts sur les cigarettes ou l'alcool, impôt sur les sociétés, impôt sur le revenu, taxe sur l'énergie) soulèvent des problèmes majeurs.

2. Sur le plan des dépenses, on pourrait envisager d'amputer des crédits affectés à certaines politiques existantes, augmenter les ressources destinées à certaines autres politiques, ou créer des politiques entièrement nouvelles. Or le mandat du 30 mai exclut toute remise en cause des principes fondamentaux de la P. A. C. Restent donc les deux autres formules. Cependant :

— les Etats membres sont réticents à créer de nouvelles politiques communautaires en période d'austérité budgétaire nationale ;

— il faut d'ores et déjà tenir compte des incidences prévisibles de l'élargissement : des pays comme le Royaume-Uni et l'Italie qui espèrent devenir les principaux bénéficiaires des fonds structurels (social et régional) se verront sans doute privés de certaines ressources au profit d'autres Etats.

LES AVANTAGES NON BUDGÉTAIRES SONT MAL PERÇUS

En période de récession économique, les avantages non budgétaires de l'appartenance aux Communautés européennes (existence d'un grand marché, etc.) sont moins tangibles alors que les éventuels inconvénients budgétaires sont plus patents.

Les solutions budgétaires étant limitées, il conviendrait de mettre beaucoup plus l'accent sur les avantages que retirent les Etats membres de la consolidation du marché intérieur, et de l'élimination des entraves techniques aux échanges et insister sur ce qu'il en coûterait au cas où ces avantages viendraient à disparaître.

Ce n'est pourtant pas là une tâche aisée.

II. — LE RAPPORT

Si la Commission a choisi de ne pas se limiter à une conception purement budgétaire de son mandat, elle a cependant dû envisager des solutions de nature budgétaire pour tenir compte des délais de mise en œuvre des orientations qu'elle esquisse. Bien qu'encore imprécises, ces mesures budgétaires appellent de très sérieuses réserves.

A. — Une relance d'ensemble de la construction européenne...

1. Pour la Commission, la Communauté aujourd'hui est déséquilibrée.

Autour des deux pôles que sont le marché unique et la politique agricole commune, l'action de la C. E. E. aurait dû se développer dans des domaines divers : monétaire, commercial, etc. Or cette action n'a pas été menée sur tous les fronts au même rythme. A cela s'ajoutent les bouleversements intervenus au sein de l'économie mondiale qui ont fait apparaître que les politiques menées doivent être complétées ou aménagées.

Traduction de cette situation de déséquilibre, le budget ne donne cependant qu'une idée partielle de la réalité communautaire. En effet, certaines politiques n'ont pas d'impact sur le budget (ex. : celle de la concurrence) ou n'ont qu'une incidence limitée (politique industrielle ou énergétique). Les politiques communautaires ont par ailleurs des conséquences économiques qui dépassent largement l'aspect budgétaire. L'Europe est enfin autre chose qu'une « chambre de compensation » ; elle est surtout un grand dessein politique (1).

2. Pour ces raisons la Commission entend ne pas se borner à une approche étroitement budgétaire du mandat.

Elle le prouve d'ailleurs en définissant les grandes bases d'une stratégie communautaire d'ensemble :

— promotion d'une coordination plus étroite et plus contraignante au niveau monétaire et économique, comprenant un développement décisif du système monétaire européen (S. M. E.) (2) ;

(1) « Ce n'est pas un « clearing » où s'échangent des chèques entre participants à une association momentanée. » M. Gaston Thorn. Déclaration devant l'Assemblée des Communautés européennes, séance du 7 juillet 1981.

(2) Dans un avant-propos au cinquième programme de politique économique à moyen terme, la Commission a indiqué un calendrier pour l'approfondissement et l'amélioration du S. M. E. et pour les décisions relatives au passage à la deuxième phase (en 1982).

- exploitation systématique des possibilités offertes par le grand marché européen, condition du développement d'une industrie moderne et dynamique ;
- allègement des contraintes énergétiques par l'adoption d'objectifs précis, la coordination des moyens nationaux et l'utilisation renforcée des instruments financiers ;
- incitation à l'investissement technologique, 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.

La mise en œuvre de cette stratégie aboutira à terme à une véritable relance de la Communauté.

Cette approche dynamique du devenir de la Communauté mérite d'être soulignée, même si le style engagé du rapport contraste avec le manque de substance concrète. On notera par ailleurs l'absence de référence à la création d'un « espace social européen ».

Aux yeux de la Commission trois conditions devront être remplies pour que le but fixé soit atteint :

- l'adhésion politique de tous les Etats membres à ce projet devra se manifester sans équivoque ;
- le fonctionnement satisfaisant des institutions devra être rétabli. La Commission présentera au mois de septembre des propositions en vue d'améliorer le dialogue interinstitutionnel. M. Gaston Thorn a souhaité que le Conseil et le Conseil européen délibèrent aussi du problème institutionnel (1) ;
- une remise en ordre des affaires budgétaires de la Communauté doit être opérée.

A cet égard la réflexion et les propositions de la Commission concernent essentiellement, compte tenu de leur poids dans le budget, la politique agricole commune, la politique régionale et la politique sociale.

B. — ... dont les délais de mise en œuvre appellent des mesures budgétaires qui suscitent de très sérieuses réserves.

Les réflexions de la Commission portent principalement sur quatre points :

- les ressources propres ;
- les opérations de prêts ;
- les aménagements à apporter aux politiques communes ;
- la nouvelle compensation temporaire à accorder au Royaume-Uni.

1° LA QUESTION DES RESSOURCES PROPRES

Principe.

Le rapport de la Commission ne contient aucune donnée vraiment nouvelle par rapport à la situation antérieure. On notera cependant que la Commission souligne avec une force particulière qu'elle « ne peut accepter la limitation artificielle des ressources propres ». Elle indique qu'elle en proposera l'accroissement lorsque la réalisation des objectifs retenus en dépendra.

Le Président de la Commission, soucieux sans doute de rassurer ceux des Etats membres qui persistent à s'opposer à l'accroissement des ressources propres, a tenu à préciser : « Cela ne veut pas dire que l'on va s'engager à la légère dans des politiques nouvelles sans prendre en considération leur coût, surtout par les temps où nous vivons... » (1).

Votre rapporteur approuve le projet de la Commission d'utiliser de manière plus efficace les moyens financiers existants et rappelle combien il est important de doter la Communauté de ressources suffisantes et urgent de présenter des propositions formelles à cet égard, compte tenu notamment des délais inhérents aux procédures de ratification dans les dix Etats membres.

(1) Débats du Parlement européen, séance du 7 juillet 1981.

Modalités.

La Commission prend position implicitement en faveur du relèvement du plafond de 1 % de la T. V. A. (point 44 du rapport). Votre rapporteur marque son approbation avec cette suggestion.

2° LES OPÉRATIONS DE PRÊTS

La Commission rappelle l'ampleur de l'activité d'emprunts et de prêts de la Communauté qui atteint environ 4 milliards d'ECU et vient s'ajouter aux quelque 3 milliards d'ECU prévus par le budget de 1981 en faveur des actions régionales et sociales. Tout en estimant possible d'accroître le volume des instruments communautaires d'emprunts et de prêts, la Commission souhaite qu'un meilleur parti soit tiré de leur utilisation :

- effort accru en faveur des P. M. E. ;
- utilisation des bonifications d'intérêt dans certaines régions prioritaires en faveur de grands projets autres que ceux liés aux projets d'investissements productifs ;
- conjugaison de ces instruments avec les fonds structurels comme le F. E. D. E. R.

Votre rapporteur estime que pour entreprendre une politique régionale et une politique industrielle plus ambitieuses en vue d'améliorer l'emploi sans pour autant grever excessivement le budget, le recours à l'emprunt, assorti éventuellement de bonifications d'intérêt, devrait encore être développé. Il estime qu'une relance globale de la construction européenne serait grandement facilitée par une diversification des moyens d'intervention financière. Il note cependant que le développement de l'emprunt, report de dépenses, doit être prudent.

3° LES AMÉNAGEMENTS A APPORTER AUX POLITIQUES COMMUNES

a) *Politique agricole commune.*

Pour la Commission il s'agit en premier lieu de mieux maîtriser les effets non souhaitables du fonctionnement des organisations de marchés agricoles afin de répondre aux impératifs d'une saine gestion et de tenir compte des contraintes budgétaires. L'application des mesures proposées devrait conduire à ce que les dépenses agricoles évoluent à l'avenir moins rapidement que les ressources propres de la Communauté ; ainsi seraient dégagés des moyens financiers supplémentaires pour renforcer dans d'autres domaines la solidarité communautaire (politique régionale et sociale).

La Commission recommande les orientations suivantes :

- politique des prix fondée sur un rapprochement des prix de la Communauté vers les prix pratiqués dans les principaux pays concurrents dans le souci de la compétitivité et sur une hiérarchie des prix tendant à un meilleur équilibre des productions ;
- politique commerciale active dans le respect des engagements internationaux de la Communauté ;
- modulation des garanties en fonction d'objectifs communautaires de production ;
- politique active des structures répondant aux caractéristiques propres de chaque région agricole ;
- éventualité d'aide aux revenus dans certains cas spécifiques au bénéfice de certains producteurs ;
- contrôle communautaire renforcé de la qualité des produits ; renforcement du contrôle communautaire sur la gestion des dépenses du F. E. O. G. A. ;
- discipline accrue à l'égard des aides nationales de manière à éviter qu'elles affaiblissent les politiques communautaires.

Sans se prononcer sur les différentes orientations proposées par la Commission (1), votre rapporteur voudrait cependant présenter quelques observations d'un point de vue budgétaire :

1. *Coût global de la P. A. C.* : tout en reconnaissant que ce coût n'est pas excessif (0,5 % du P.N.B. de la C.E.E.), la Commission ne suggère pas de clarification de la présentation budgétaire des dépenses agricoles, ce qui ferait pourtant ressortir la part encore plus réduite des dépenses réellement imputables au marché commun agricole.

2. *Évaluation financière des mesures proposées* : l'absence de données précises concernant le rapprochement des prix de la Communauté vers les prix pratiqués dans les principaux pays concurrents, la modulation des garanties en fonction d'objectifs communautaires de production, etc., rend impossible l'évaluation, même approximative, de l'incidence budgétaire finale des indications avancées par la Commission.

3. *Évolution future des dépenses agricoles* : il paraît très ambitieux, pour ne pas dire dangereux, de vouloir faire évoluer les dépenses agricoles moins rapidement que les ressources propres de la Communauté tout en proposant par ailleurs l'équivalence et l'équité pour l'agriculture méditerranéenne ainsi que des aides directes, mêmes limitées, aux producteurs.

4. *Renforcement du contrôle communautaire sur la gestion des dépenses du F.E.O.G.A.* : la nécessité de cette action apparaît très clairement mais aucune proposition concrète n'est formulée à cet égard.

b) *Politique régionale (2).*

Pour ce qui est du fonds régional (F. E. D. E. R.), ses aides au titre de la section sous quota devraient être davantage concentrées sur les régions gravement affectées par un sous-développement structurel et l'on devrait passer d'un système d'aide à des projets isolés à un système d'aide à des programmes.

La part de la section dite hors quota nationaux devrait être « sensiblement accrue », les interventions étant davantage destinées aux régions particulièrement affectées par des problèmes actuels et graves de déclin industriel ou par les effets de certaines politiques communautaires.

Tout en approuvant ces orientations générales, votre rapporteur déplore l'absence d'indications chiffrées, en particulier sur la part des crédits de la section hors quota et sur une nouvelle clé de répartition des crédits de la section sous quota.

c) *Politique sociale (3).*

Comme pour le F.E.D.E.R., la Commission estime que la croissance des crédits affectés au F.S.E. devra être supérieure à celle du budget. Le Fonds social devra concourir de manière plus efficace à la création d'emplois.

Par ailleurs, si la Communauté peut encore accroître le volume des instruments communautaires d'emprunts et de prêts, il est nécessaire de tirer un meilleur parti de leur utilisation.

4° LE NOUVEAU CORRECTIF TEMPORAIRE EN FAVEUR DU ROYAUME-UNI

a) *Le principe de la compensation.*

La mise en œuvre de l'ensemble des mesures envisagées et qui sont rappelées plus haut ne pouvant produire d'effet 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.

Cette décision se fonde sur l'examen de la répartition des différentes catégories de crédits entre les Etats membres.

(1) Ces orientations font l'objet de conclusions distinctes présentées par M. Marcel Daunay.

(2) Voir à ce sujet les conclusions distinctes présentées par M. Amédée Bouquerel.

(3) On se reportera à ce sujet aux conclusions distinctes présentées par M. Amédée Bouquerel.

Ainsi qu'il ressort d'un document établi par la Commission en septembre 1979, l'utilisation des crédits autres que ceux du F.E.O.G.A.-Garantie ne crée pas de problèmes particuliers aux Etats membres (1). En revanche, le Royaume-Uni bénéficie beaucoup moins des interventions de la politique agricole commune (F.E.O.G.A.-Garantie) qui absorbe environ 70 % du budget.

« Ainsi, alors qu'en 1980 l'Allemagne bénéficie de 25 % environ de ces dépenses, la France de 20 % et l'Italie de 16 à 17 %, le Royaume-Uni n'en reçoit que 8 % environ. Le niveau relativement faible des dépenses au Royaume-Uni correspond à la part de la production agricole du Royaume-Uni dans la Communauté (10 à 11 % des produits soumis à un système de prix communs au titre de la P.A.C.) et il est en outre influencé par le caractère généralement déficitaire du marché britannique et, jusqu'à une date récente, par des M.C.M. négatifs élevés, deux éléments qui concourent à limiter les dépenses d'intervention. » (2)

La Commission propose au nom de la solidarité communautaire d'introduire un correctif à cette situation jugée inéquitable.

Votre rapporteur considère :

- 1° Que l'on ne peut accepter de dérogations permanentes aux règles communes ;
- 2° Qu'il peut néanmoins être raisonnable de façon transitoire de tenir compte de situations financières réellement inacceptables qui peuvent se présenter pour tel ou tel Etat membre.

On ne doit pas se cacher que le choix du critère à retenir pour apprécier le caractère inacceptable d'une situation (déficit net important à l'égard de l'ensemble du budget ou seulement à l'égard de certains postes, répartition très déséquilibrée des crédits entre les Etats membres) est délicat.

Pour ce qui concerne l'analyse de la Commission, on doit noter tout d'abord qu'elle repose sur une répartition des crédits entre Etats membres qui n'a pas été actualisée depuis 1979.

Pour ce qui concerne la proposition de la Commission, il est paradoxal que la solidarité communautaire soit invoquée pour remettre en cause dans les faits la solidarité financière de tous les Etats membres dans l'exécution de la première et de la plus importante des politiques communes, la politique agricole.

b) Calcul et mise en œuvre du correctif.

1. Appréciation du déséquilibre et calcul de la compensation financière.

Alors que précédemment la Commission avait retenu le concept global de « contribution nette au budget communautaire », elle tend à lui substituer celui plus limité de « contribution nette au F.E.O.G.A.-Garantie ».

Plus précisément, elle propose d'apprécier le déséquilibre à corriger en comparant la part détenue par le Royaume-Uni dans le produit national brut communautaire et la part des interventions du F.E.O.G.A.-Garantie au Royaume-Uni dans le montant total de cette section du Fonds.

Ainsi, pour 1980, les deux pourcentages ont été évalués respectivement à 16,4 et 7,6 (3).

La compensation serait établie en prenant comme référence une période couvrant plusieurs années et se plaçant dans la perspective d'un niveau de compensation « assez élevé ».

Si l'on applique le mécanisme proposé par la Commission à l'avant-projet de budget pour 1982 qui évalue à environ 14 milliards d'ECU la dotation du F.E.O.G.A.-Garantie, on constate que le « manque à gagner » du Royaume-Uni

(1) Il s'agit des dépenses de fonctionnement, des remboursements, des dépenses de soutien à certaines actions communes (industrie, énergie, recherche), des dépenses structurelles (F.E.D.E.R., F.S.E., F.E.O.G.A.-Orientation) ainsi que des dépenses au profit des pays tiers.

(2) Document de référence C.O.M. (79) 462 final du 12 septembre 1979.

(3) Document de référence précité.

avoisine 1,4 milliard d'ECU (1). Bien que le niveau de compensation n'ait pas été précisé par la Commission (70 %, 80 %, 90 %, voire 100 % ?), on peut penser que le Royaume-Uni devrait se voir verser une « remise » annuelle qui serait environ d'un milliard d'ECU en 1983.

Cette somme paraît d'autant plus considérable que le Royaume-Uni, s'il est contributeur net au budget communautaire *stricto sensu*, est aussi, après l'Italie, le principal bénéficiaire des prêts de la Communauté (2).

2. Financement de la compensation.

Selon la Commission, le financement devrait être inscrit dans le budget sur la base du système des ressources propres.

Deux hypothèses sont à envisager :

— *de nouvelles ressources ont été dégagées* : un remboursement serait effectué au Royaume-Uni, à l'instar des crédits inscrits actuellement aux chapitres 53 (mesures supplémentaires) et 81 (mécanisme financier) du budget général ;

— *le plafond de 1 % de la T. V. A. demeure* : « à titre subordonné », la compensation pourrait être financée par les Etats membres qui bénéficient davantage que le Royaume-Uni de la politique agricole commune. Un abattement serait opéré sur les versements du F. E. O. G. A. - Garantie aux Etats membres autres que le Royaume-Uni. Il serait tenu compte dans ce calcul de l'orientation selon laquelle les politiques de la Communauté doivent privilégier la solidarité des pays les plus prospères à l'égard des moins prospères (notamment l'Irlande, la Grèce et l'Italie).

Ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessous (3), l'« impôt de solidarité » en faveur du Royaume-Uni semble donc devoir être supporté en particulier par les Pays-Bas, le Danemark et la Belgique.

PAYS (en 1980).	POURCENTAGE du P. N. B. par rapport au P. N. B. communautaire.	POURCENTAGE des versements reçus du F. E. O. G. A. garantie par rapport au total de ce fonds.
Belgique	4,3	8,25
R. F. A.	29,9	24,35
France	23,8	21,8
Italie	14,3	16,9
Luxembourg	0,2	0,2
Pays-Bas	5,8	13,5
Danemark	2,4	6,4
Irlande	0,6	4,5
Grande-Bretagne	18,7	6,1

Pour votre rapporteur, le système proposé, outre son imprécision, encourt trois reproches majeurs : 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.

(1) 14 milliards d'ECU × 17 % — 14 milliards d'ECU × 7 % = 1,4 milliard d'ECU.

(2) Les prêts accordés au Royaume-Uni en 1980 au titre de la B. E. I., du Nouvel Instrument communautaire et de la C.E.C.A. s'élèvent à environ 1 milliard d'ECU.

(3) In *Agra-Europe* n° 1161 du 26 juin 1981.

3. Durée du système de correction.

La date d'entrée en vigueur du nouveau système n'est pas précisée. Il est vraisemblable cependant qu'il s'agirait de 1983. Dans cette hypothèse, la Commission proposerait la prorogation du mécanisme actuel en 1982.

La durée du système n'est pas davantage indiquée. Elle devrait être limitée, mais significative. En tout cas, la situation serait réexaminée avant l'expiration du système de compensation. Des aménagements au système pourraient être proposés à la lumière de l'expérience.

Votre rapporteur juge incompréhensible que la Commission n'ait pas précisé la durée du système de correction.

4. Formes prises par le remboursement.

Les fonds mis à la disposition du Royaume-Uni devraient être affectés au financement en Grande-Bretagne d'opérations conformes aux politiques communautaires. Ces opérations seraient appelées à renforcer la convergence des économies.

Par ailleurs, si cela s'avère nécessaire, la Commission présentera avant la fin de 1981 des propositions appropriées au maintien du mécanisme financier.

III. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTÉES LE 23 SEPTEMBRE 1981

Approche générale du mandat du 30 mai et méthode suivie par la Commission.

La Délégation rappelle les réserves qu'elle avait formulées précédemment, tant sur l'accord du 30 mai 1980 que sur le mandat donné à la Commission qui traduit une vision plus budgétaire qu'économique et politique de la réalité communautaire.

Elle se félicite que la Commission ait entendu adopter dans son rapport une approche élargie des problèmes de la Communauté et marque son approbation de principe avec l'orientation de la stratégie communautaire d'ensemble qui doit assurer la relance de l'Europe dans les domaines monétaire, industriel, technologique et énergétique.

Elle relève cependant qu'il s'agit d'un catalogue d'intentions ambitieuses mais souvent floues et parfois incomplètes. Au surplus, la création d'un espace social européen ne figure pas au nombre des objectifs de la Commission.

Elle juge critiquable la méthode suivie par la Commission consistant à ne présenter que des orientations plus ou moins générales et non chiffrées, qui doivent maintenant être complétées par des propositions formelles dont la présentation interviendra de manière échelonnée.

Elle redoute que, si ces propositions concernant les politiques nouvelles ne sont pas présentées à temps, la négociation se limite aux économies réalisables dans le domaine de la politique agricole commune et à une éventuelle compensation financière en faveur du Royaume-Uni.

Accroissement des ressources propres.

La Délégation constate que, 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 marchés ne seront pas suffisantes pour financer le développement de politiques communautaires adaptées à l'exigence de la lutte contre la crise.

Elle estime en conséquence que la fixation d'un nouveau plafond de la T.V.A. devrait être décidée dans les meilleurs délais dans la mesure où il est indispensable à la définition de politiques nouvelles et au maintien des politiques actuelles.

Elle considère par surcroît que certaines actions de politique régionale et industrielle tendant à améliorer l'emploi pourraient être financées grâce au développement des opérations de prêts communautaires et au recours à des bonifications d'intérêts.

Aménagements à apporter à la politique agricole commune.

La Délégation note que si une meilleure maîtrise de la croissance des dépenses de soutien des marchés est souhaitable, il paraît peu réaliste de vouloir faire évoluer les dépenses agricoles moins rapidement que les ressources propres tout en proposant par ailleurs l'équivalence et l'équité pour l'agriculture méditerranéenne et des aides directes, même limitées, aux producteurs.

Elle souhaite que la Commission fournisse dans les meilleurs délais des indications chiffrées et précises permettant d'évaluer les conséquences budgétaires des orientations proposées dans le rapport.

Adaptation des politiques dites structurelles.

La Délégation souhaite que la Communauté procède à une évaluation aussi précise et systématique que possible de l'impact réel des dépenses liées à certaines politiques communes (politiques régionale et sociale, mais aussi de la recherche et de la coopération). Elle considère que cette étude devrait faire ressortir la nécessité de mieux concentrer les efforts de la Communauté sur quelques actions prioritaires.

S'agissant de la politique régionale et de la politique sociale, la Délégation marque son approbation de principe avec une concentration et une sélectivité accrues des interventions des fonds. Elle considère comme souhaitable d'assurer une progression rapide et régulière des crédits destinés à ces actions, de façon à améliorer la convergence des économies, à renforcer la solidarité entre les partenaires, et subsidiairement à éviter l'apparition de situations inacceptables pour tel ou tel Etat membre.

Compensation financière temporaire en faveur du Royaume-Uni.

La Délégation note, comme la Commission, que si le Royaume-Uni bénéficie beaucoup moins des interventions financières de la politique agricole commune que les autres Etats membres, cela résulte des caractéristiques particulières de son agriculture et de son commerce extérieur.

Elle juge paradoxal que la Commission invoque la solidarité communautaire pour remettre en cause dans les faits la solidarité financière d'un Etat membre dans l'exécution de la politique agricole commune.

Elle considère que, sauf à léser gravement les intérêts des agriculteurs, le mécanisme proposé conduira inévitablement à une « renationalisation » partielle des dépenses du marché commun agricole avec toutes ses conséquences, notamment sur l'esprit communautaire.

Elle s'inquiète de ce qu'une nouvelle compensation financière importante soit envisagée pour plusieurs années en faveur du Royaume-Uni, alors même que ce partenaire s'il est comme la République fédérale d'Allemagne contributeur net au budget communautaire est aussi, avec l'Italie, le principal bénéficiaire des aides du Fonds régional et du Fonds social ainsi que des prêts de la Communauté.

Elle souhaite que la Commission présente un document actualisé permettant d'évaluer plus exactement la position comptable des différents Etats membres au regard du budget communautaire, et notamment au regard du F.E.O.G.A.-Garantie.

B. — VOLET AGRICOLE DU RAPPORT DE LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES AU CONSEIL EN EXECUTION DU MANDAT DU 30 MAI 1980

Rapporteur : M. Marcel DAUNAY, sénateur.

- I. — La prééminence de l'impératif budgétaire.
- II. — Les propositions de la Commission ne constituent pas un projet cohérent d'adaptation de la P.A.C. dans le respect de ses principes fondamentaux.
- III. — Conclusions de la délégation le 23 septembre 1981.

Les termes du mandat du 30 mai imposaient à la Commission à la fois de maintenir le principe de la responsabilité financière commune et les principes de base de la P.A.C. tout en remédiant à la « situation inacceptable » du Royaume-Uni dans le respect de contraintes budgétaires étroites. Sa tâche n'était donc pas aisée, et ses propositions d'adaptation, dont la portée réelle ne pourra d'ailleurs être appréciée qu'au vu des propositions d'application d'orientations souvent formulées en termes très flous, se ressentent de cette contradiction interne.

Malgré son souci affirmé de dépasser le carcan des contraintes budgétaires, la Commission présente, en effet, des propositions dont l'objectif final est de ramener la croissance des dépenses agricoles à un rythme inférieur à celle des ressources propres afin de « dégager des ressources supplémentaires pour renforcer, dans d'autres domaines, la solidarité communautaire ».

Il est à ce sujet regrettable que la Commission n'ait pas adopté une démarche plus logique : proposer dès à présent un accroissement des ressources budgétaires afin de développer de nouvelles politiques communes sans porter atteinte à la politique agricole commune.

De même, après avoir dressé un bilan positif de la P.A.C. et réaffirmé le « caractère essentiel » de ses principes de base, la Commission remet en question le principe de la solidarité financière et formule des propositions, qui, pour autant qu'on en puisse juger compte tenu de leur libellé elliptique, n'apparaissent guère conformes à certains des objectifs jusqu'à présent assignés à la P.A.C.

Trop largement dominé par le souci de limiter les dépenses du F.E.O.G.A.-Garantie, le volet agricole des propositions de la Commission ne semble donc pas devoir constituer un projet cohérent d'adaptation des mécanismes de la P.A.C. dans le respect des traités.

I — LA PREEMINENCE DE L'IMPERATIF BUDGETAIRE

Les propositions relatives à l'organisation des marchés et à la détermination des prix et des revenus agricoles sont à l'évidence davantage inspirées par le souci de limiter 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. En fait, seules les propositions relatives à la mise en place d'une politique d'exportation n'apparaissent pas uniquement motivées par des préoccupations comptables.

A. — Les principes d'organisation des marchés : l'abandon de la garantie illimitée.

Déjà, le « memorandum Gundelach » de décembre 1980 et les propositions de la Commission relatives à la fixation des prix communautaires de 1981-1982 tendaient à faire de la coresponsabilité le « quatrième principe » de la P.A.C. En dépit des critiques soulevées par cette prise de position, la Commission maintient

son point de vue et propose que « pour tous les secteurs (soient) fixés au niveau communautaire des objectifs de production en volume. Lorsqu'ils seraient atteints, une participation des producteurs ou une limitation de la garantie seraient introduites » (1).

Les modalités d'application de ces propositions ne sont pas détaillées. Tout au plus sait-on que les objectifs de production devraient être fixés au niveau communautaire, « intégrer les perspectives de développement des marchés ainsi que les degrés d'autosuffisance souhaitée », prendre en compte le volume d'importations découlant des engagements extérieurs de la Communauté et son souci d'intervenir comme fournisseur structurel sur le marché mondial. Quant aux méthodes d'interventions, elles « devront varier en fonction des produits » et seules quelques indications sont fournies :

- pour le sucre, le système actuel pourrait être conservé ;
- pour les céréales, le prix d'intervention serait réduit au-delà d'un objectif de production correspondant à la consommation interne : il s'agirait donc d'un système de quantum (2), dont il n'est pas précisé s'ils seraient calculés au niveau communautaire, ou si l'objectif de production communautaire sera réparti entre les Etats membres, voire entre les régions ou les exploitations ;
- pour le lait, la Commission préconise l'extension de la coresponsabilité actuelle, donc le maintien d'un système de taxe.

Votre rapporteur ne peut que souligner l'imprécision de ces propositions qui met du reste en relief leur finalité strictement budgétaire.

Il tient donc à formuler les observations suivantes :

— La limitation systématique de la garantie ne se justifie aucunement. S'il apparaît nécessaire d'éviter que dans certains secteurs, telle la production laitière, la garantie illimitée soit à l'origine d'excédents, il est indispensable que les interventions soient aménagées de manière à prévenir l'apparition d'effets pervers analogues à ceux qui sont aujourd'hui imputés à la garantie illimitée, dont bénéficient les grandes exploitations et la production hors sol, au détriment de l'exploitation familiale à responsabilité personnelle qui constitue la structure de base de l'agriculture communautaire.

Il convient donc d'en tenir compte dans le choix de la forme et des modalités de l'intervention.

— Quant au type d'intervention, un système de taxation associé à une véritable coresponsabilité assurant, comme ce devrait déjà être le cas, la participation des producteurs à la gestion des marchés et aux décisions prises en vue de la résorption des excédents apparaît comme le moins dangereux pour la survie des exploitations. Il faut, en revanche, souligner les risques inhérents à des systèmes de quantum ou de quotas calculés au niveau communautaire, qui aggraveraient les inégalités actuelles entre les régions et les types d'exploitation et feraient peser sur les seuls producteurs, spécialement dans le cas d'un système de quota, la charge du financement des exportations.

— Quant aux modalités, il convient de préserver les possibilités de développement des petites exploitations. A cette fin, divers correctifs peuvent être mis en œuvre en fonction des régions, du produit intérieur brut par exploitation et du mode de production :

- des exemptions et des abattements pour les exploitations des régions les moins favorisées ;
- une taxation à taux réduit pour les exploitations ne dépassant pas une certaine dimension ;
- des taux renforcés pour les grandes exploitations à productivité élevée et, dans le cas de la production laitière, pour la production fondée sur des importations de produits substituables (production « hors sol »). Le principe d'une taxation

(1) Il faut noter dès à présent (cf. infra) que, dans l'esprit de la Commission, la limitation du volume de production garanti s'accompagnerait d'une diminution du prix garanti pour cette production.

(2) Le « quantum » correspond à une garantie dégressive par « tranches » de production tandis que le quota s'entend d'une limitation de la garantie à un volume donné de production.

majorée de la production laitière hors sol a d'ailleurs été proposé au Conseil dans le cadre des propositions relatives à la fixation des prix de 1981-1982. Une telle mesure présenterait l'avantage de contribuer à rétablir une certaine égalité de concurrence entre la production domestique d'aliments du bétail et les importations de produits concurrents.

B. — Les prix et les revenus.

a) La politique des prix.

Dans le domaine de la fixation des prix, les propositions de la Commission apparaissent également largement motivées par des considérations budgétaires. On ne peut guère trouver en effet de justification économique à « une politique des prix fondée sur le rapprochement des prix de la Communauté vers les prix pratiqués dans les principaux pays concurrents dans le souci de la compétitivité », et encore moins à « une politique de prix (intégrant) plus que par le passé les perspectives des marchés mondiaux ». Le texte du rapport fait en effet successivement référence aux prix intérieurs des pays concurrents de la C.E.E. et aux prix des marchés mondiaux, références d'ailleurs aussi peu convaincantes l'une que l'autre :

— les prix des marchés intérieurs des pays tiers, dont le niveau et la hiérarchie sont d'ailleurs variables, sont, comme les prix communautaires, la résultante de politiques agricoles adaptées au contexte économique national, dont le coût n'est pas inférieur au coût total de la P.A.C. et des aides nationales (5 % du P.N.B. au Japon contre 1 à 1,5 % pour la Communauté).

Il n'y a en tout cas aucune raison pour qu'un alignement sur des prix résultant de contraintes économiques et de choix politiques aussi variables constitue *ipso facto* un élément de rationalisation de la P.A.C. (1) ;

— quant aux prix mondiaux, ils portent sur une part minime de la production totale et se caractérisent par des fluctuations dont la Commission souligne elle-même le caractère « parfois erratique ».

La démarche de la Commission semble donc bien ne se fonder que sur la recherche d'une justification de la baisse des prix communautaires, dont l'évolution ne correspond déjà plus, depuis quelques années, à celle des coûts de production, et ne permet plus le maintien du revenu agricole.

La Commission note d'ailleurs que les considérations relatives au revenu agricole « ne peuvent à elles seules servir de référence à la fixation des prix garantis ».

On doit relever que cette orientation constitue une remise en cause d'un objectif de la P.A.C., assurer une rémunération équitable des producteurs, et de la pratique de la fixation des prix selon la « méthode objective », à laquelle la Commission ne fait aucune référence.

Il faut également souligner que l'abaissement des prix constituerait une menace pour la survie de nombreuses exploitations et pour le maintien de l'emploi dans l'agriculture, et qu'au bout du compte le coût social d'une telle politique serait sans doute bien supérieur aux avantages marginaux qu'en pourraient retirer les consommateurs. Votre rapporteur ne peut donc que récuser l'analyse de la Commission.

Il partage en revanche son souci de parvenir à un meilleur équilibre des productions par un aménagement de la hiérarchie des prix, sous réserve que celui-ci soit assis sur un meilleur équilibre des organisations de marché.

b) Les aides au revenu individuel.

La Commission est d'ailleurs consciente des conséquences d'une baisse éventuelle des prix puisqu'elle propose de mettre en œuvre « dans certains cas spécifiques » une politique d'aides directes au revenu limitée aux petits producteurs. Une telle politique, coûteuse et peu conforme aux principes d'organisation de la P.A.C. serait économiquement et socialement néfaste : elle transformerait les producteurs

(1) On peut noter à ce sujet que le « mémorandum Gundelach » soulignait que le prix du lait est plus élevé aux U.S.A. que dans la C.E.E.

en assistés et n'aboutirait qu'à la survie artificielle d'exploitations devenues non viables faute de prix rémunérateurs. Elle pourrait, d'autre part, servir de justification à une évolution future des prix qui resterait inférieure à celle des coûts de production.

Si des aides au revenu devaient être développées, il serait bien préférable d'en faire un usage plus constructif sous forme d'aides transitoires orientées vers l'aménagement des structures (compléments de retraites, aides aux jeunes agriculteurs) ou la reconversion des exploitations (aides aux productions déficitaires).

C. — La politique commerciale.

La mise en place de courants réguliers d'exportations comblerait une lacune dans les mécanismes et le fonctionnement actuels de la C. E. E., davantage orientés vers une politique d'exportations « au jour le jour » en fonction des excédents, et qui repose essentiellement sur le mécanisme des restitutions.

Ainsi ne peut-on qu'approuver la position prise par la Commission en faveur d'une politique d'exportations active, à condition de la dissocier de celle concernant le rapprochement des prix communautaires et des prix mondiaux.

A la suite de contacts avec des pays tiers intéressés, l'Algérie et l'Égypte, une communication de la Commission au Conseil relative à la négociation avec les pays tiers d'accords-cadre portant sur la fourniture pluriannuelle de produits agricoles a apporté quelques précisions sur la portée et le contenu des accords envisagés. Ceux-ci devraient déterminer notamment la nature des produits concernés en fonction des disponibilités exportables, le niveau et la durée (trois à cinq ans) des engagements globaux, les conditions de prix, qui devront être aussi proches que possible des prix mondiaux.

Votre rapporteur insiste sur le fait que les conséquences de cette dernière option ne devraient pas être supportées par les producteurs, qui devraient en tout état de cause percevoir un prix rémunérateur.

La Commission souligne aussi son intention de ne pas se substituer aux opérateurs pour l'exécution de ces contrats.

En ce qui concerne la question du crédit, elle propose l'organisation d'une coopération entre les organismes compétents des États membres, une solution communautaire pouvant être ultérieurement recherchée.

Il est enfin précisé que pour certains pays en voie de développement, les accords d'exportation pourraient être conclus parallèlement à des accords pluriannuels d'aide alimentaire.

II. — LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION NE CONSTITUENT PAS UN PROJET COHÉRENT D'ADAPTATION DE LA P. A. C. DANS LE RESPECT DE SES PRINCIPES FONDAMENTAUX

Le rapport de la Commission dresse, comme le faisait le « memorandum Gundeich », un bilan positif de la P. A. C., qui a permis d'atteindre les objectifs fixés par le Traité en regard d'un coût qui n'apparaît « pas excessif ». La Commission affirme également considérer comme « essentiels » les trois principes de base de la P. A. C. (unité de marché, solidarité financière et préférence communautaire).

Cependant, il n'apparaît pas que les propositions qu'elle formule aillent dans le sens d'un maintien de ces principes. Par ailleurs, ces propositions sont trop lacunaires, imprécises, voire contradictoires pour qu'il s'en dégage un projet cohérent d'adaptation de la P. A. C.

A. — Des propositions floues et incomplètes.

Votre rapporteur a déjà souligné l'imprécision des propositions relatives aux principes de l'organisation des marchés et à la politique des prix et des revenus. Mais les propositions concernant la politique des structures et la correction des déséquilibres régionaux, l'extension de la P. A. C. aux produits méditerranéens, et même la gestion des fonds agricoles, apparaissent plus vagues encore et s'apparentent plus souvent à la présentation de vœux qu'à la formulation de propositions.

**1° LA POLITIQUE DES STRUCTURES, LA CORRECTION DES DÉSÉQUILIBRES RÉGIONAUX
ET LE PROBLÈME DE L'EXTENSION DE LA P. A. C. AUX PRODUITS MÉDITERRANÉENS**

La Commission met au nombre des orientations qui doivent présider aux décisions en matière de politique agricole « une politique active des structures répondant aux caractéristiques propres de chaque région agricole ».

On ne peut qu'adhérer à cette pétition de principe, mais il faut regretter l'absence d'indications relatives à la traduction concrète qu'entend lui donner la Commission.

Seul est brièvement abordé le problème des régions méditerranéennes, au sujet desquelles la Commission annonce son intention de soumettre au Conseil et à l'Assemblée, avant la fin de 1982, des programmes communautaires intégrant « une action sur le revenu, sur le marché, sur les productions et sur les structures ». Ces programmes « mobiliseront tant les instruments agricoles que les autres instruments financiers de la Communauté » et seront élaborés en collaboration avec les Etats membres.

Aucune précision n'est donnée quant au contenu et à l'importance de ces programmes.

Enfin, la Commission affirme que l'équivalence et l'équité exigent que la P. A. C. s'applique sans discrimination aux produits agricoles méditerranéens, jusqu'à présent nettement désavantagés, en effet, par rapport aux productions « nordiques ». Mais elle ne formule aucune proposition quant aux modalités de cette extension, dont elle n'explique pas non plus comment sa réalisation sera rendue compatible avec l'objectif principal qu'elle poursuit, une croissance des dépenses agricoles moins rapide que celle des ressources propres de la Communauté.

2° LA GESTION DES DÉPENSES AGRICOLES

a) Le contrôle des dépenses.

C'est bien légitimement que la Commission souhaite renforcer le contrôle communautaire sur la gestion des fonds agricoles. Il n'est pas contestable en effet que les modalités de certaines interventions et la gestion des marchés sont à l'origine d'une part non négligeable des dépenses du F. E. O. G. A. Cependant la Commission ne propose, là encore, aucune action concrète.

b) Le problème de la clarification des dépenses.

Nul ne conteste qu'une part importante des dépenses « agricoles » se rattache en fait à d'autres postes budgétaires : aide alimentaire, importations en application d'accords commerciaux préférentiels, montants compensatoires monétaires... Une estimation récente du C. O. P. A. évalue à 4,083 milliards d'ECU en 1981, soit le tiers des dépenses prévues du F. E. O. G. A. - Garantie pour l'année en cours (12,7 milliards d'ECU), les dépenses qui devraient être transférées sur d'autres chapitres du budget communautaire. De plus, l'évolution de ces dépenses dépend d'autres facteurs que des décisions prises dans le domaine agricole et peut donc faire obstacle à une véritable maîtrise de l'évolution du budget de la P. A. C.

On peut donc s'étonner que la clarification des dépenses agricoles ne soit pas considérée par la Commission comme un préalable à l'effort de rigueur budgétaire qu'elle préconise.

B. — Des principes mal défendus.

La Commission ne fait que de rapides allusions aux entorses déjà faites aux principes de la préférence communautaire et de l'unicité des marchés et aux mesures propres à les restaurer. Mais, surtout, elle propose, pour remédier à la « situation inacceptable » de la Grande-Bretagne, une bien singulière acception de la solidarité financière, paradoxalement invoquée à l'appui de la théorie du « juste retour ».

1° L'unicité de prix et de marché.

La Commission rappelle, dans le volet agricole de ses propositions, que la politique des prix communs agricoles repose « sur l'hypothèse d'un fonctionnement harmonieux du S. M. E. » et sur la recherche, notamment, de l'introuvable « convergence » des économies.

On a vu, d'autre part, combien la réduction des dépenses afférentes au soutien des marchés et à la résorption des excédents constituait, pour les auteurs du rapport, une préoccupation dominante. On peut donc s'étonner que la Commission ne fasse aucune allusion aux atteintes à l'unité de prix et de marché que constitue le système des M. C. M. et ne propose aucune mesure pour remédier aux « effets pervers » de ce système sur la production d'excédents dans les pays à monnaie forte, sur l'apparition et le développement excessif de productions fondées sur les importations de produits de substitution et sur les distorsions de concurrence entre les producteurs des différents Etats membres.

2° La préférence communautaire.

Que ce soit en application d'accords préférentiels (Convention de Lomé, accords bilatéraux) des traités d'adhésion (« héritage » des concessions octroyées par les Etats membres) ou à la suite de la consolidation de droits au G. A. T. T., la Communauté importe, sans prélèvement ou avec des prélèvements réduits, des produits déjà excédentaires (beurre de Nouvelle-Zélande, sucre A. C. P.), des produits de substitution à des productions communautaires (15 millions de tonnes en 1980 de produits de substitution des céréales dont 5,4 millions de tonnes de racines de manioc) ou des produits concurrençant la production interne (soja, viande bovine, matières grasses).

Certes, ces concessions n'ont pas toujours été accordées sans contrepartie et la C. E. E. tient, d'autre part, à contribuer à l'essor de pays en voie de développement dont les exportations agricoles constituent l'unique ressource — encore ce dernier argument souffre-t-il quelque discussion, l'encouragement des exportations vivrières ou le développement excessif de monocultures (manioc) orientées vers l'exportation ne constituant pas automatiquement la meilleure solution aux problèmes des pays exportateurs.

Quoi qu'il en soit, certaines de ces concessions font sans conteste l'objet d'un usage abusif générateur pour la P. A. C. de contraintes et dépenses supplémentaires, et il apparaît indispensable de les réviser ou de les aménager. Or le rapport est à peu près muet sur ce problème crucial. La Commission se borne en effet à indiquer que « par ailleurs », « la Communauté suivra l'évolution des importations qui pourraient être la cause de déséquilibre des marchés et veillera à la cohérence de sa politique commerciale et de sa politique agricole », affirmation fort vague et qui n'est assortie d'aucune proposition concrète.

Plusieurs solutions peuvent cependant être envisagées pour corriger les distorsions consécutives aux atteintes à la préférence communautaire ou pour éviter une augmentation excessive de l'importation des produits concernés, qu'il s'agisse de mesures proprement communautaires ou qui devront être négociées avec les partenaires de la C. E. E. De telles mesures ont d'ailleurs déjà été étudiées par les services de la Commission.

Il pourrait s'agir par exemple :

- de la réalisation du projet maintes fois évoqué de taxation des matières grasses, qui pourrait être complété, sans contrevenir aux règles du G. A. T. T., par des restrictions à la commercialisation interne des huiles dérivées de graines importées ;
- de l'institution de prélèvements à l'importation des produits de substitution ;
- de l'usage des possibilités d'instaurer dans certains cas des restrictions quantitatives à l'importation ou des mesures de protection compatibles avec les règles du G. A. T. T. ;
- de taxes de coresponsabilité majorées pour les productions excédentaires dérivées de produits de substitution.

De même, la Communauté pourrait envisager :

— d'entamer des négociations tendant à la déconsolidation de certains droits au G. A. T. T. ;

— de poursuivre systématiquement une politique de négociation d'accords bilatéraux d'autollimitation analogues à celui signé avec la Thaïlande en novembre 1980.

3° *La solidarité financière.*

Si l'on doit surtout reprocher à la Commission de ne proposer aucune mesure propre à mieux assurer le respect de l'unité des marchés et de la préférence communautaire, l'interprétation qu'elle propose du principe de la solidarité financière est beaucoup plus inquiétante.

Même si le « mécanisme correcteur » qu'elle propose d'instituer en faveur du Royaume-Uni n'est présenté que comme une solution temporaire, il s'agit en effet d'une application pure et simple de la théorie du « juste retour », qui ignore d'ailleurs les raisons réelles pour lesquelles le Royaume-Uni ne bénéficie pas autant que ses partenaires de la politique agricole commune.

La Commission propose en effet le versement au Royaume-Uni d'une compensation établie en comparant la part dans le P. N. B. communautaire avec la part des interventions du F. E. O. G. A. - Garantie.

Le rapport établi par M. le président Spénale sur les aspects budgétaires du rapport de la Commission contient une analyse et une critique détaillées du « mécanisme correcteur ». On n'y reviendra donc pas ici. Qu'il soit seulement permis à votre rapporteur de saisir l'occasion qui lui est donnée de réaffirmer sa totale opposition au système proposé par la Commission, et qui constitue une atteinte directe à la solidarité financière communautaire.

III. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTÉES LE 23 SEPTEMBRE 1981

Mandat du 30 mai.

Les propositions de la commission sur la réforme de la P.A.C.

Bilan de la P.A.C.

La Délégation prend acte du bilan positif de la P.A.C. dressé par la Commission et particulièrement de l'affirmation selon laquelle le coût global de la politique agricole commune — 0,5 % du P.N.B. communautaire — n'apparaît pas excessif en regard des résultats obtenus.

Elle admet la nécessité d'une adaptation de certains des mécanismes de la P.A.C. mais souligne avec force la nécessité de maintenir ou de restaurer les trois principes fondamentaux posés par le Traité — unité des prix et des marchés, préférence communautaire et solidarité financière.

Approche générale du « volet agricole » des propositions de la Commission.

La Délégation ne peut que relever le caractère trop exclusivement budgétaire d'orientations dont les modalités de mise en œuvre ne sont pas précisées.

Elle s'inquiète notamment de ce que certaines de ces orientations, dont la cohérence n'apparaît pas clairement, sont en contradiction avec les principes de la P.A.C. dont le mandat du 30 mai imposait le respect, comme avec certains des objectifs que le Traité assignait à la politique agricole.

Tout en estimant nécessaire une maîtrise de l'évolution de certaines catégories de dépenses, elle considère illusoire et dangereux d'assigner à la rénovation de la P.A.C. l'objectif premier de parvenir à une évolution des dépenses agricoles moins rapide que celle des ressources propres.

Respect des principes de la P.A.C.

Unité du marché et des prix.

La délégation juge indispensable que les conséquences néfastes de l'institution des M.C.M. sur l'unité des marchés et des prix, l'égalité de concurrence et l'incitation à la production d'excédents dans certains Etats membres soient justement appréciées.

Préférence communautaire.

La Délégation insiste avec force pour que soient prises toutes mesures propres à mieux assurer, dans le respect des engagements internationaux de la Communauté et des intérêts légitimes de nos partenaires, le respect de la préférence communautaire. Elle souligne en particulier le rôle néfaste de certaines importations dans l'aggravation ou l'apparition d'excédents de produits céréaliers et laitiers, et les inégalités de concurrence inhérentes aux modes de production « hors sol ».

Solidarité financière.

La Délégation récuse le mécanisme de compensation financière envisagé par la Commission au profit du Royaume-Uni et souligne la gravité de l'atteinte qui serait ainsi portée au principe de la solidarité financière communautaire.

Organisation des marchés, politique des prix et des revenus.

Récusant toute conception malthusienne du devenir de l'agriculture, la délégation réaffirme avec force la nécessité :

— de promouvoir une politique agricole fondée sur l'expansion dynamique de la production ainsi que sur le maintien du potentiel productif et de l'emploi ;

— de préserver les possibilités de développement de l'exploitation familiale à responsabilité personnelle ;

— de mettre en œuvre une politique active d'exportations fondée sur la conclusion d'accords-cadre pluriannuels et permettant à l'agriculture d'apporter une contribution positive à l'équilibre de la balance des paiements communautaire.

En conséquence :

Elle ne peut admettre l'éventualité d'une limitation générale de la garantie, limitation qui ne saurait se justifier que pour certains produits et sous réserve :

— qu'elle prenne la forme d'une véritable « coresponsabilité » associant les producteurs à la prise des décisions relatives à la gestion des marchés et à la résorption des excédents ;

— qu'elle soit assortie de correctifs préservant l'égalité de concurrence entre les différentes formes d'exploitations et les différentes régions de la Communauté, un taux de taxe minoré s'appliquant par exemple aux petites exploitations et un taux majoré aux exploitations les plus importantes ainsi qu'à celles pratiquant un mode de production « hors sol ».

Elle exprime ses plus vives inquiétudes quant au choix éventuel d'une politique de prix qui n'assurerait plus à la population agricole le maintien d'un niveau de vie équitable et la progression du revenu individuel, d'autant plus que les propositions de la Commission touchant le rapprochement des prix communautaires et des prix mondiaux ou des prix pratiqués par les pays concurrents ne sauraient constituer en elles-mêmes un moyen de rationalisation de la production.

Elle tient enfin à souligner les inconvénients tant économiques que sociaux d'aides au revenu individuel qui ne seraient pas insérées dans une politique cohérente de rénovation des structures ou de développement des productions déficitaires.

Elle approuve en revanche le principe d'une nouvelle hiérarchie des prix assise sur un meilleur équilibre des organisations de marché, qui serait susceptible de favoriser un développement plus harmonieux des différentes productions et de réduire les inégalités actuelles entre les régions et les produits.

Politique des structures, problème régional, politique de l'agriculture méditerranéenne.

La Délégation déplore l'imprécision des propositions présentées et insiste à nouveau sur l'enjeu économique et social d'un traitement équitable et d'un développement harmonieux des différentes régions agricoles.

Elle se félicite de l'intention manifestée par la Commission d'appliquer sans discrimination la P.A.C. aux productions méditerranéennes.

Gestion de la P.A.C.

La Délégation considère que la clarification des dépenses budgétaires constitue la condition d'une juste appréciation de coût de la P.A.C., comme de la maîtrise de l'évolution des dépenses agricoles et qu'elle constitue un préalable à l'aménagement souhaitable des procédures et à l'amélioration de la gestion des marchés.

Elle insiste en conséquence pour que les dépenses afférentes à l'aide alimentaire, à l'exécution d'accords préférentiels et aux montants compensatoires monétaires soient imputées sur d'autres chapitres budgétaires.

C. — VOLET REGIONAL ET SOCIAL DU RAPPORT DE LA COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES AU CONSEIL EN EXECUTION DU MANDAT DU 30 MAI 1980

Rapporteur : M. Amédée BOUQUEREL, sénateur.

- I. — L'adaptation de la politique régionale communautaire au nouveau contexte politique, économique et financier.
- II. — La politique sociale au service de la solidarité communautaire et de la création d'emplois.
- III. — Les conclusions de la Délégation, adoptées le 23 septembre 1981.

Partant de l'analyse que la Communauté ne pourra progresser de manière équilibrée et définitive dans la voie d'une stratégie d'ensemble si elle ne parvient pas à remettre de l'ordre dans ses affaires budgétaires, la Commission a axé sa réflexion et ses propositions, dans le cadre du « mandat du 30 mai », sur la politique agricole commune, la politique régionale et la politique sociale.

Pour ce qui concerne la politique régionale et la politique sociale, objet des présentes conclusions, la Commission souhaite que ces deux politiques, expression d'une solidarité dont les circonstances économiques et sociales présentes renforcent encore la nécessité, voient leurs moyens financiers accrus et leur efficacité renforcée. Pour atteindre les nouveaux objectifs qui sont fixés au Fonds régional et au Fonds social, et en premier lieu la création d'emplois, la croissance des crédits qui leur sont affectés devrait être supérieure à celle du volume du budget.

L'efficacité des interventions pourrait par ailleurs être considérablement améliorée : concentration des efforts là où se présentent les problèmes les plus graves ; intégration des objectifs et des interventions des divers instruments financiers communautaires ; coordination de ceux-ci avec les moyens nationaux.

Ce ne sont là toutefois que des orientations générales présentées par la Commission. Celle-ci devrait préciser ses réflexions à l'occasion de la révision des règlements et procédures qui régissent le Fonds régional et le Fonds social, c'est-à-dire respectivement fin 1981 et en 1982.

En fait, le calendrier indicatif de présentation des différentes propositions est le suivant :

- *politique régionale* : un memorandum relatif aux orientations de la réforme de la politique régionale communautaire a été adopté le 15 juillet ; la proposition de révision du règlement relatif au F. E. D. E. R. est annoncée pour le mois d'octobre.
- *régions méditerranéennes* (programmes intégrés) : les premières orientations seraient présentées au mois d'octobre.
- *politique sociale* : les premières orientations pour le réexamen du Fonds social européen sont annoncées pour la fin septembre ; une communication sur les orientations générales de la politique de l'emploi devrait être adoptée aux mois d'octobre ou de novembre.

Dans ces conditions les présentes conclusions ne sauraient revêtir un caractère définitif. Il importera que la Délégation se penche sur les différentes propositions concrètes dès qu'elles auront été transmises au Conseil.

I. — L'ADAPTATION DE LA POLITIQUE REGIONALE COMMUNAUTAIRE AU NOUVEAU CONTEXTE POLITIQUE, ECONOMIQUE ET FINANCIER

A. — La toile de fond : l'aggravation des déséquilibres régionaux et le ralentissement de la croissance économique.

Passé assez inaperçu, le premier rapport de la Commission sur la situation économique et sociale des régions de la C.E.E. (1) a mis en lumière que, loin de se résorber depuis 1974, les disparités régionales s'étaient au contraire accrues du fait notamment de l'élargissement et de la croissance ralentie des économies nationales.

Quatre enseignements majeurs se dégagent de cette étude. Le premier est que les différences de revenus par habitant sont tout à fait considérables dans l'Europe des Dix. Si l'on retient le critère du P.I.B. par habitant en prenant pour base une moyenne européenne de 100, on constate qu'en 1977 Groningue aux Pays-Bas — avec son centre de production de gaz naturel — est au niveau 282, Hambourg à 228, Copenhague à 170, la région d'Anvers à 159, l'Ile-de-France à 171. A l'inverse, d'autres régions se situent très au-dessous de la moyenne, ainsi le Limousin avec 87, la Bretagne avec 83, la Calabre avec 35 et la Thrace (en Grèce) avec 25. Dans la Communauté élargie à la Grèce l'écart maximal est donc de 1 à 10.

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

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

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

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

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

B. — Les nouvelles orientations contenues dans le rapport de la Commission.

Les orientations générales contenues dans le rapport de la Commission en exécution du mandat du 30 mai s'inspirent des réflexions ci-dessus ; elles ont été complétées dans un memorandum très récent mais n'ont pas encore été traduites dans des propositions formelles qui sont attendues pour le mois d'octobre (révision du règlement F. E. D. E. R.) (2).

(1) COM (80) 816 Final du 7 janvier 1981.

(2) Le règlement qui régit le F. E. D. E. R. prévoit sa révision fin 1981.

Cette démarche en trois temps apparaît très peu satisfaisante aux yeux de votre rapporteur.

Pour ce qui est du fond des orientations, si l'on fait la synthèse des différentes réflexions de la Commission, elles semblent s'articuler autour de trois axes :

- la redéfinition des objectifs prioritaires de la politique régionale;
- une conception nouvelle et une gestion rénovée des instruments financiers communautaires;
- une cohérence renforcée entre la politique régionale communautaire et, d'une part, les autres politiques communautaires et, d'autre part, les politiques régionales nationales.

1° LA REDÉFINITION DES PRIORITÉS DE LA POLITIQUE RÉGIONALE

Mise en place en 1975, à une époque où la crise commençait seulement de produire ses effets, la politique régionale communautaire doit être réexaminée pour inverser la tendance selon laquelle les disparités régionales augmentent au lieu de diminuer, en tenant compte du ralentissement durable de la croissance économique.

Dans ce contexte trois objectifs sont considérés comme prioritaires par la Commission : la création d'emplois, l'augmentation de la productivité des régions les plus faibles, la mobilisation du potentiel endogène de développement.

a) *La création d'emplois.*

La création d'emplois productifs doit être considérée comme la *priorité absolue* pour éviter que les disparités actuelles entre les marchés du travail des régions fortes et des régions faibles ne s'aggravent encore sous l'effet de la structure démographique et des possibilités réduites de trouver des emplois dans les régions développées. Il convient donc surtout d'encourager dans les régions faibles les secteurs qui utilisent des technologies modernes à forte intensité de main-d'œuvre, ainsi que les services.

b) *L'augmentation de la productivité.*

L'accentuation des disparités régionales, dans les années 1970, a eu comme cause principale l'accroissement des écarts de productivité. La politique régionale de la Communauté et des Etats membres doit donc s'orienter plus nettement vers *l'augmentation de la productivité dans les régions faibles*. L'amélioration du niveau de vie doit y résulter d'un renforcement du potentiel économique et non d'un simple transfert de ressources financières.

c) *La mobilisation du potentiel endogène de développement.*

Dans la phase actuelle de croissance économique ralentie, les régions faibles ne peuvent plus compter, comme auparavant, sur des investissements de grandes entreprises extérieures à la région. Il importe donc de mobiliser davantage le potentiel de développement propre des régions, y compris leur « capital humain ». Les capacités latentes à l'échelon de la petite et moyenne entreprise, de l'artisanat et du tourisme rural, de ressources d'environnement doivent être mises en valeur. Ceci implique, entre autres, un soutien en matière d'information, de recherche, d'assistance technique, d'analyse de marché, de gestion d'entreprises, etc., et non plus seulement en matière d'investissements matériels, comme c'est pratiquement le cas maintenant. Dans ce contexte, toutes les initiatives locales doivent être encouragées.

Votre rapporteur approuve l'approche préconisée par la Commission et note qu'un simple transfert de ressources financières n'a pas, à lui seul, été suffisant pour améliorer le niveau de vie dans les régions faibles.

2* UNE CONCEPTION NOUVELLE ET UNE GESTION RÉNOVÉE
DES INSTRUMENTS FINANCIERS ET COMMUNAUTAIRES

Après avoir souligné que la Communauté fonde son action, en matière régionale, sur un large éventail d'instruments qui ne sont pas exclusivement de nature financière (coordination des politiques régionales nationales, prise en compte des effets régionaux des autres politiques communautaires), la Commission présente des réflexions concernant le F.E.D.E.R. et les instruments de prêts. Elle préconise, à cet égard, une concentration géographique des aides et une coordination renforcée des interventions des différents instruments communautaires.

Bien qu'encore imprécises, les modifications concernant le F.E.D.E.R. apparaissent importantes, l'objectif — louable — étant d'améliorer l'efficacité des interventions du Fonds et d'accroître son impact.

a) *La concentration géographique des aides du F.E.D.E.R.*

Pour la Commission, une concentration accrue des ressources budgétaires du Fonds s'impose « étant donné qu'elles sont et demeureront probablement insuffisantes pour faire face aux problèmes de la Communauté tout particulièrement après son prochain élargissement ».

Votre rapporteur approuve le principe d'une plus grande concentration des efforts financiers là où se présentent les problèmes les plus graves. Il estime cependant que la responsabilité principale dans la réduction des déséquilibres régionaux doit demeurer au niveau national et local, quelle que soit la gravité des problèmes auxquels sont confrontés les Etats membres.

Dotation du F. E. D. E. R.

Les dotations du Fonds depuis l'origine ont été les suivantes :

	ANNEE						
	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Montant (en millions d'U.C.E. [ECU]).....	300	500	500	581	945	1 165	1 540

La Commission considère que pour atteindre les objectifs qui lui sont assignés, le F.E.D.E.R. devrait voir les crédits qui lui sont affectés augmenter plus vite que le volume du budget.

Votre rapporteur estime souhaitable une augmentation régulière des crédits du F.E.D.E.R. en particulier dans la perspective du prochain élargissement. Il considère toutefois que cette expansion ne devrait pas s'opérer au détriment des crédits destinés à la politique agricole commune.

Section sous quota nationaux.

Cette section qui représente 95 % des moyens disponibles est répartie entre les Etats membres suivant un système de quota nationaux. Elle vise au soutien des mesures de politique régionale arrêtées par les Etats membres en faveur des investissements productifs (industrie, artisanat, services) et des infrastructures. Les concours du F.E.D.E.R. sont accordés à des projets individuels. Jusqu'à la fin de 1980, près des trois quarts des crédits de cette section ont été affectés à l'Italie, au Royaume-Uni et à l'Irlande, le principe étant celui de la répartition des moyens entre les pays qui en ont le plus besoin.

Actuellement, le schéma de répartition des ressources est le suivant :

Belgique	1,11 %	Irlande	5,94 %
Danemark	1,06 %	Italie	35,49 %
Allemagne	4,65 %	Luxembourg	0,07 %
Grèce	13,00 %	Pays-Bas	1,24 %
France	13,64 %	Royaume-Uni	23,80 %

Principe d'une concentration accrue.

La Commission estime que la section sous-quota devrait être davantage concentrée sur les régions gravement affectées par le sous-développement structurel. Seraient aussi inclus dans cette catégorie le Groenland et les Départements d'Outre-Mer français.

Selon une étude des services de la Commission, les régions prioritaires à aider seraient : le Mezzogiorno italien, l'Irlande, l'Irlande du Nord, la majeure partie de la Grèce, le Groenland et les Départements d'Outre-Mer.

Votre rapporteur se félicite de l'inclusion des Départements d'outre-Mer français dans la catégorie des régions gravement affectées par un sous-développement structurel, mais s'inquiète de ce, qu'apparemment, aucun département métropolitain n'y figure. Il considère qu'une telle orientation, si elle était retenue par la Commission, serait aussi injustifiable sur le plan économique qu'inacceptable sur le plan politique. En l'absence d'une liste des régions prioritaires et d'un schéma de répartition des ressources, votre rapporteur réserve son appréciation définitive.

Il estime, par ailleurs, que le critère ancien du sous-développement structurel devrait être complété par celui, plus actuel, du taux de chômage.

Il juge primordial d'assurer le caractère additionnel des interventions du Fonds régional par rapport aux aides nationales, les fonds communautaires devant toujours constituer à la fois un complément et un supplément à l'effort national. Il note que cela impliquerait une révision du règlement instituant le F.E.D.E.R., qui permet actuellement à un Etat d'utiliser le concours du Fonds comme remboursement partiel d'une aide aux investissements productifs (art. 42 du règlement de base).

Votre rapporteur souhaite aussi que la révision d'ensemble du règlement instituant le F.E.D.E.R. soit l'occasion d'améliorer la publicité donnée aux concours du Fonds, en particulier par une procédure de notification des aides aux collectivités territoriales bénéficiaires et de préciser les modalités du contrôle des projets.

Passage graduel au cofinancement des programmes régionaux.

La Commission propose l'abandon graduel du soutien financier à des projets individuels et le passage au cofinancement avec les Etats membres de programmes régionaux d'infrastructure et de régimes d'aides aux investissements productifs. La généralisation de cette méthode, qui est déjà pratiquée en partie dans la section hors-quota du Fonds, devrait permettre au F.E.D.E.R. de dépasser son rôle exclusif d'organisme de financement et de se voir attribuer des tâches de conception, de promotion et d'assistance technique. Ces tâches pourraient ainsi ressembler à celles d'une « agence de développement ».

Votre rapporteur considère que la proposition d'abandonner le soutien financier à des projets individuels pour passer au cofinancement de programmes nationaux, si elle peut paraître séduisante, conduirait à donner au Fonds régional, c'est-à-dire à la Communauté, des pouvoirs non seulement de financement, mais de conception, voire de gestion constituant une profonde novation par rapport à la situation actuelle.

Section hors-quota nationaux.

Créée en 1979, cette section est destinée au financement des mesures communautaires spécifiques sans que la répartition de cette aide soit pré-établie entre les Etats membres. Les actions financées grâce à ces crédits sont destinées à faciliter la mise en œuvre des politiques communautaires et, en particulier, à prévenir ou à compenser les effets négatifs qu'elles pourraient avoir sur certaines régions (ex : l'élargissement et les régions méditerranéennes). La part de cette section est plafonnée à 5 % de la dotation du Fonds.

La Commission estime que cette section devrait se voir affecter une part sensiblement accrue de la dotation. Les interventions devraient être destinées davantage aux régions de la Communauté particulièrement affectées par des problèmes graves de déclin industriel ou par les effets de certaines politiques communautaires.

Votre rapporteur approuve le maintien de la distinction « section sous quota et section hors quota » du F.E.D.E.R. Il ne rejette pas l'idée d'une augmentation de la part de la section hors quota, mais à une triple condition :

— l'accroissement de la section hors quota ne devrait pas être obtenu par un simple transfert de ressources d'une section à l'autre ;

— la part de la section hors quota ne devrait pas dépasser le chiffre envisagé à l'origine par la Commission (13 %) ;

— le recours à l'unanimité au sein du Conseil pour arrêter chaque action spécifique devrait être maintenu.

b) La coordination des interventions du F.E.D.E.R. avec celles des autres instruments financiers communautaires (Fonds social, F.E.O.G.A.-Orientation, prêts B.E.I., N.I.C.) et avec les instruments financiers nationaux.

Le règlement instituant le F.E.D.E.R. a prévu que les autres interventions de la Communauté devraient être coordonnées avec l'intervention du Fonds de manière à promouvoir des actions d'ensemble convergentes et coordonnées dans une région déterminée et à garantir notamment la cohérence entre la politique régionale et la politique structurelle agricole (art. 5.1).

La Commission propose de renforcer encore cette coordination, en particulier entre les interventions communautaires et nationales. Outre le cofinancement de programmes régionaux susmentionnés et un meilleur respect du principe d'additionnalité, elle estime qu'il faudra développer les opérations dites intégrées dans le cadre desquelles plusieurs instruments financiers communautaires et nationaux interviennent ensemble pour la solution de problèmes régionaux complexes et dont deux ont déjà été mises en pratique (à Naples et à Belfast), à titre expérimental.

Votre rapporteur estime indispensable une coordination étroite des diverses interventions financières afin d'obtenir un impact socio-économique maximal. Dans cette perspective, il se prononce en faveur du développement des opérations dites intégrées et considère que la Lorraine devrait être le prochain bénéficiaire de ce nouveau mode d'intervention de la Communauté (1).

3° UNE COHÉRENCE RENFORCÉE ENTRE LA POLITIQUE RÉGIONALE COMMUNAUTAIRE ET LES AUTRES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES AINSI QUE LES POLITIQUES NATIONALES

a) La prise en compte des effets régionaux des autres politiques communautaires.

Une appréciation systématique des conséquences régionales a été introduite dans chacune des politiques communes (2). Un certain nombre de résultats ont déjà été atteints, par exemple, dans divers aspects du fonctionnement des Fonds social et agricole de la Communauté. Pour la Commission, il faut cependant aller plus loin.

S'il n'est pas ou n'est plus possible de prendre en compte les implications régionales de certaines actions, il faut prévoir des mesures compensatoires pour atténuer d'éventuels effets négatifs à l'échelon régional. La politique actuelle des prix et marchés agricoles, par exemple, tend à favoriser plus les régions agricoles développées que les régions agricoles faibles et va ainsi à l'encontre des objectifs de la politique régionale. Il faudra en tenir compte lors d'une révision de la politique agricole, estime la Commission.

(1) Voir dans ce sens l'étude réalisée par le Comité économique et social des Communautés, *La région Lorraine. Pour une opération intégrée*, rapporteur : M. Bornard (doc. C.E.S. 469/80).

(2) Application du paragraphe 2 de la résolution du Conseil du 6 février 1979 concernant les orientations de la politique régionale communautaire.

b) *La coordination des politiques régionales des Etats membres.*

Elle est nécessaire afin que les différentes politiques nationales forment un tout avec la politique menée au niveau communautaire. Cette coordination est déjà pratiquée.

Des plafonds ont été fixés par la Commission pour les aides nationales aux investissements effectuées dans les régions défavorisées (Communication en date du 21 décembre 1978, J. O. C. E., n° C 31, du 3 février 1979).

Des programmes de développement régional sont établis par les Etats membres selon un schéma commun ; présentant un caractère indicatif, ils précisent les objectifs et les moyens du développement de la région (art. 5 du règlement instituant le F. E. D. E. R.).

La Commission propose deux améliorations majeures :

— garantir, en ce qui concerne les *aides nationales* aux investissements productifs, que non seulement le plafond de l'aide par projet, mais aussi le volume global de l'aide par région soient proportionnés à l'intensité des problèmes régionaux et appréciés non seulement par rapport à l'Etat concerné mais par rapport à la Communauté.

Pour votre rapporteur, cette proposition, bien qu'imprécise, appelle des réserves dans la mesure où elle risquerait de restreindre plus encore la liberté d'un Etat comme la France dans l'octroi de ses aides nationales au développement régional ;

— rendre plus précis et opérationnels les programmes pluri-annuels de développement régional que les Etats membres transmettent à la Commission.

Votre rapporteur souhaite que le Conseil retienne cette suggestion.

4° VERS DES PROGRAMMES COMMUNAUTAIRES EN FAVEUR DES RÉGIONS MÉDITERRANÉENNES

La Commission a tenu compte dans son rapport du fait que l'adhésion de deux nouveaux Etats membres ajoutera aux problèmes que la Communauté doit actuellement affronter.

Dans cette perspective, la Commission a annoncé la préparation de programmes communautaires en faveur des régions méditerranéennes qui mobiliseront tant les instruments agricoles que les autres instruments financiers de la Communauté. Ils seront élaborés en étroite collaboration avec les autorités des Etats membres concernés, pour y intégrer les objectifs des plans nationaux et régionaux. La Commission doit les soumettre au Conseil et à l'Assemblée avant la fin 1982.

Votre rapporteur note avec satisfaction l'intérêt porté aux problèmes des régions méditerranéennes, problèmes sur lesquels le Sénat avait, il y a déjà plusieurs années, attiré l'attention des autorités tant nationales que communautaires (1).

Il constate cependant l'absence de précision quant au contenu et à l'importance des programmes annoncés.

II. — LA POLITIQUE SOCIALE AU SERVICE DE LA SOLIDARITE COMMUNAUTAIRE ET DE LA CREATION D'EMPLOIS

Plus encore que pour la politique régionale, la Commission, en matière de politique sociale, se contente d'esquisser quelques lignes de force, réflexions qui concernent d'ailleurs exclusivement le Fonds social européen (F.S.E.), à l'exclusion des autres dimensions de la politique sociale. Compte tenu de la complexité des règles régissant le F.S.E., il n'est pas sans intérêt de rappeler brièvement les formes d'intervention de ce Fonds, avant d'indiquer les orientations suggérées par la Commission.

A. — Les interventions du Fonds social européen (rappel).

Conformément à l'article 123 du Traité, le Fonds social a pour mission essentielle de promouvoir, à l'intérieur de la Communauté, les facilités d'emploi et la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs.

(1) Rapport d'information de MM. Edgar Pisani et Michel Sordel sur les répercussions agricoles de la politique méditerranéenne de la C.E.E. pour les régions du Sud de la France. Sénat, n° 259, deuxième session ordinaire de 1976-1977.

1° FORMES D'INTERVENTIONS DU FONDS

Dans les grandes lignes, le Fonds social intervient de deux façons :

1. Sur la base de *décisions spécifiques du Conseil* d'ouverture de domaines déterminés lorsque la situation de l'emploi :

— est affectée ou menacée de l'être, soit par des mesures particulières arrêtées par le Conseil dans le cadre des politiques communautaires, soit par des actions convenues d'un commun accord pour favoriser la réalisation des objectifs de la Communauté ;

— ou fait apparaître la nécessité d'une action commune spécifique pour mieux assurer l'adaptation de l'offre et de la demande de main-d'œuvre au sein de la Communauté.

2. En faveur d'opérations réalisées dans les Etats membres dans le cadre de leurs politiques du marché de l'emploi et qui :

— visent à résoudre les problèmes qui se posent dans certaines régions connaissant un déséquilibre grave et prolongé de l'emploi ;

— visent à faciliter l'adaptation aux exigences du progrès technique affectant certaines branches d'activités économiques ;

— sont menées en raison de modifications importantes des conditions de production ou d'écoulement des produits dans des groupes d'entreprises ayant la même activité ou des activités connexes, qui se trouvent contraintes de cesser, de réduire ou de transformer leur activité d'une manière définitive ;

— concernent l'insertion ou la réinsertion des handicapés dans l'activité économique.

3. Le Fonds social participe aussi à la réalisation d'études préparatoires et d'expériences pilotes.

2° NATURE DES AIDES

Les dépenses du Fonds social sont constituées par des interventions en faveur d'actions réalisées par des administrations publiques, des organismes de droit public, par des organismes paritaires sociaux et par des organismes de droit privé. La nature des aides susceptibles de constituer des dépenses éligibles est la suivante :

— aides pour faciliter la *formation* des personnes ;

— aides pour faciliter le *déplacement* des travailleurs et membres de leur famille ;

— aides pour faciliter l'*intégration* dans un nouveau milieu social et professionnel des travailleurs migrants et membres de leur famille ;

— aides pour *éliminer les obstacles* à l'accès à l'emploi de certaines catégories défavorisées de travailleurs (ex. : réhabilitation fonctionnelle des handicapés) ;

— aides pour *promouvoir l'emploi* dans les régions prioritaires ;

— aides pour promouvoir l'emploi des jeunes de moins de vingt-cinq ans ;

— aides visant à faciliter la retraite anticipée de travailleurs des chantiers navals.

3° RÉPARTITION DES CRÉDITS ENTRE LES ETATS MEMBRES

Le document de référence établi par la Commission en 1979 fait ressortir que la répartition des dépenses du F. S. E. par Etat membre (en crédits pour engagements) en 1979 était la suivante :

	Pourcentage.
Italie	35
Royaume-Uni	25
France	16
R.F.A.	10
Irlande	8
Pays-Bas	2
Danemark	2
Belgique	2
Luxembourg	0
Total	100

4° VOLUME DE LA DOTATION

La dotation du F.S.E. pour 1981 s'élève à 963 millions d'ECU en crédits d'engagement et 620 millions d'ECU en crédits de paiements. Elle a augmenté de 18,5 % de 1979 à 1980 et de moins de 6 % de 1980 à 1981.

Le rythme d'augmentation des demandes de concours s'est accru du fait de la dégradation de la situation de l'emploi. Depuis 1977, le volume des demandes, qui a été cette année là de 764,5 millions d'ECU, s'est accru constamment d'environ 40 % en moyenne, au cours de chacune des trois années suivantes, jusqu'à atteindre 1 638 millions d'ECU en 1980. *Les demandes des concours ont dépassé les ressources du fonds de plus de 70 % en 1979, 80 % en 1980 et 100 % (évaluation) en 1981.*

Dans ces conditions, la méthode dite de la réduction pondérée a dû être appliquée à certaines demandes (abattement pouvant aller jusqu'à 80 % des concours, en fonction du taux de chômage et du P.I.B. de l'Etat membre).

B. — Les réflexions de la Commission.

Pour la Commission ; la priorité doit être donnée à la *création d'emplois*, ce qui appelle une nouvelle gestion du F.S.E.

Une attention particulière devra être portée à deux problèmes :

— les régions où sont concentrées les *industries traditionnelles* : une politique plus imaginative du marché de l'emploi devra être développée ;

— la *main-d'œuvre* devra être adaptée aux emplois que créeront les *nouveaux domaines de croissance* : des moyens adéquats devront être donnés au fonds. En particulier, des programmes intégrés de formation et d'emploi, spécifiquement adaptés aux conditions économiques, locales et régionales, devraient être mis en œuvre.

2° DES MÉCANISMES A AMÉLIORER

Le Fonds doit disposer de moyens financiers qualifiés de suffisants (notamment pour accroître le volume de formation). La croissance de ses crédits devrait être supérieure à celle du volume du budget.

Ses interventions devraient être libérées des contraintes qui ont jusqu'ici limité son efficacité. Cette souplesse accrue devrait permettre au F.S.E. d'orienter ses activités vers l'essentiel et de concentrer ses efforts.

Votre rapporteur marque son approbation de principe avec les orientations au demeurant très vagues suggérées par la Commission pour la réforme du Fonds social européen, tout en se réservant de présenter des réflexions complémentaires lorsque des propositions plus précises auront été présentées.

Il voudrait cependant, à ce stade, présenter les observations suivantes :

— *dotation du fonds* : la Commission devrait présenter un programme de financement pluriannuel ; par ailleurs, l'Autorité budgétaire doit veiller à ce que les crédits de paiement nécessaires pour honorer les engagements ne soient pas sous-évalués ;

— *contrôle de l'efficacité des interventions* : l'impact réel des dépenses devrait faire l'objet d'une évaluation aussi précise et systématique que possible ; cette remarque vaut d'ailleurs aussi pour le Fonds régional. A cet égard, la Communauté pourrait utilement s'inspirer de méthodes du type « zero-based budgeting » déjà utilisées dans certains Etats-membres ;

— *priorité donnée à l'emploi* : il apparaît opportun de ne plus concentrer l'action du Fonds presque exclusivement sur la formation, mais de mettre l'accent sur la création d'emplois ;

— *politique de l'emploi* : les suggestions de la Commission seront incomplètes tant que n'auront pas été formulées des propositions concrètes concernant la contribution à la lutte contre le chômage que pourraient éventuellement apporter des

mesures dans le domaine du temps de travail (travail à temps partiel, retraite anticipée, réduction de la durée hebdomadaire de travail, limite d'âge flexible, heures supplémentaires, etc.).

La session conjointe des ministres de l'économie, des finances, des affaires sociales et de l'emploi, tenue à Luxembourg le 11 juin 1981, n'a pas permis de dégager de consensus à cet égard. Il convient toutefois de noter la volonté de l'Assemblée des Communautés européennes de voir la réflexion progresser sur ces différents points (1).

II. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTÉES LE 23 SEPTEMBRE 1981

1° GÉNÉRALITÉS

La Délégation approuve le projet de développer les politiques régionale et sociale de la Communauté afin de répondre à la crise de l'emploi, de renforcer la solidarité entre les Etats membres et d'accroître la convergence des performances économiques, indispensable au bon fonctionnement du système monétaire européen.

Elle estime toutefois que l'expansion souhaitable de ces actions à finalité structurelle ne doit pas s'opérer au détriment de la politique agricole commune.

Elle déplore le caractère extrêmement flou des suggestions de la Commission et se réserve d'adopter de nouvelles conclusions après la transmission au Conseil de propositions formelles.

2° POLITIQUE RÉGIONALE

a) Objectifs de la politique régionale.

La Délégation marque son approbation avec les *objectifs prioritaires* assignés par la Commission à la politique régionale dans la phase actuelle de croissance économique ralentie.

Elle met l'accent sur l'opportunité de faire de l'emploi le critère principal et l'objectif majeur des interventions de la Communauté.

Elle souligne la nécessité de mobiliser le potentiel propre de développement des régions les plus faibles, en faisant porter l'effort notamment sur les entreprises qui utilisent des technologies modernes à forte intensité de main-d'œuvre ainsi que sur les services.

Elle met l'accent sur le fait qu'à ses yeux, l'action de la Communauté dans le domaine régional ne saurait se limiter à de simples transferts financiers, mais doit englober une certaine coordination des politiques régionales des Etats membres.

Elle considère, par ailleurs, qu'il n'y aura de politique régionale efficace que globale, ce qui implique la mise en place accélérée de certaines autres politiques au niveau communautaire telles que celles des transports, des infrastructures de transport et de l'énergie.

b) Prise en compte des effets régionaux des autres politiques communautaires.

Tout en se félicitant des progrès déjà réalisés à cet égard, la Délégation souhaite une meilleure prise en compte des effets régionaux des autres politiques communes, y compris la politique agricole commune.

c) Coordination des politiques régionales des Etats membres.

La Délégation partage le souci de la Commission d'assurer une coordination plus étroite des politiques régionales des Etats membres par un renforcement du contenu des programmes de développement régional.

(1) Résolution de l'Assemblée des Communautés européennes en date du 17 septembre 1981 adoptée sur le rapport de M. Ceravalo (com. it.).

Elle exprime, en revanche, des réserves sur le projet d'apprécier les aides nationales aux investissements productifs non plus seulement par rapport aux problèmes régionaux de l'Etat concerné; mais désormais en fonction de ceux de l'ensemble de la Communauté, ce qui risquerait de limiter le plafond autorisé des aides nationales destinées à certaines régions françaises pourtant défavorisées.

d) Fonds européen de développement régional (F. E. D. E. R.)

La Délégation estime souhaitable un développement régulier des crédits du F. E. D. E. R.

Elle se déclare en faveur du principe d'une concentration des efforts financiers sur les régions qui connaissent les difficultés les plus grandes.

Section sous quota.

La Délégation marque son approbation avec l'application de ce principe à la section sous quota du F. E. D. E. R., mais réserve son appréciation définitive en l'absence de liste des régions prioritaires et de schéma de répartition des ressources.

Elle considère que les aides du Fonds devraient être destinées en priorité aux investissements productifs favorisant la création d'emplois durables.

Elle formule des réserves sur le passage d'un système d'aide à des projets isolés à un nouveau système de cofinancement avec les Etats membres de programmes régionaux d'infrastructure et d'aide aux investissements, la généralisation de cette méthode devant apparemment conférer au F. E. D. E. R. un rôle non plus seulement financier mais de conception, de promotion et d'assistance technique.

Elle relève comme la Commission la nécessité d'un respect rigoureux de l'additionnalité des concours communautaires par rapport aux aides nationales, de façon que l'intervention de la Communauté ait réellement un effet multiplicateur.

Section hors quota.

La Délégation juge souhaitable l'augmentation de la part de la section hors quota, dans le maintien des règles actuelles de décision applicables aux différentes actions spécifiques.

e) Prêts en faveur du développement régional.

La Délégation souhaite un développement des prêts destinés au développement régional et une coordination étroite des divers instruments financiers afin d'obtenir un impact socio-économique maximal; dans cette perspective, elle estime que les opérations dites intégrées devraient être élargies notamment à la Lorraine.

f) Aide aux régions méditerranéennes.

La Délégation note avec satisfaction l'intérêt porté par la Commission aux problèmes des régions méditerranéennes dans la perspective de l'élargissement, mais elle constate l'absence de précision quant au contenu et à l'importance des programmes communautaires envisagés.

3° POLITIQUE SOCIALE

La Délégation estime indispensable une vigoureuse relance de la politique sociale communautaire, au service de la création d'emplois stables.

Elle note à cet égard le caractère tout à fait insuffisant des réflexions présentées par la Commission et espère que le memorandum annoncé contiendra des propositions précises et chiffrées concernant non seulement le Fonds social européen, mais encore les autres aspects de la politique sociale européenne.

CHAPITRE II

SUR LES QUESTIONS BUDGETAIRES ET FINANCIERES

A. — BUDGET RECTIFICATIF N° 1 DES COMMUNAUTES POUR L'EXERCICE 1981

Rapporteur : M. Georges SPENALE, sénateur.

- I. — Le conflit.
- II. — La solution.
- III. — Les problèmes en suspens.
- IV. — Conclusions de la Délégation adoptées le 14 octobre 1981.

Le conflit né de l'adoption du budget rectificatif pour 1980 et du budget général pour 1981 avait servi de révélateur à la dégradation des relations entre l'Assemblée et le Conseil depuis les élections directes et avait mis en lumière certaines imperfections de la procédure budgétaire des Communautés européennes.

Après plus de six mois d'incertitude, un compromis politique a pu être élaboré mettant fin au différend qui opposait trois Etats membres à l'Assemblée des Communautés européennes.

La solution retenue par les trois institutions concernées apparaît satisfaisante sur le plan des principes comme sur le plan pratique : elle ouvre la voie à une normalisation des relations entre l'Assemblée et le Conseil et permet d'espérer que la discussion du budget pour 1982 se déroulera dans un climat plus serein.

Il reste cependant, au-delà du règlement de cette affaire ponctuelle, à clarifier l'ensemble du droit budgétaire afin d'éviter les litiges récurrents liés à l'interprétation et à l'application des textes.

I. — LE CONFLIT

A. — Le double objet du litige (rappel).

A la suite de l'arrêt définitif du budget supplémentaire n° 2 pour 1980 et du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1981, plusieurs Etats membres avaient contesté la régularité des procédures suivies et ne versaient, depuis cette date, que le montant de ressources correspondant au projet tel qu'établi par le Conseil.

Deux questions distinctes étaient en fait posées, celle du respect du principe de l'annualité budgétaire et celle des règles de fixation du taux maximum d'augmentation des dépenses non obligatoires (D. N. O.).

1° LE PRINCIPE DE L'ANNUALITÉ BUDGÉTAIRE

En décembre 1980 l'Assemblée devait examiner simultanément un projet de budget supplémentaire pour 1980 en première lecture et le projet de budget général des Communautés européennes pour 1981 en seconde lecture. Elle devait tenir compte à la fois de l'insuffisance des crédits de paiement pour un certain nombre de chapitres

budgétaires (Fonds social européen, F.E.D.E.R.) au titre de 1980 et de l'hostilité du Conseil à un dépassement du taux maximum d'augmentation des D.N.O. pour le budget de 1981. Utilisant la marge de manœuvre de 1980 qu'elle n'avait pas épuisée, l'Assemblée décidait d'avoir recours à cette « réserve financière » disponible afin d'éviter des augmentations correspondantes dans le budget 1981, les crédits non utilisés faisant l'objet de reports automatiques en 1981.

Pour le Conseil, le problème qui s'est trouvé posé était celui de savoir si les amendements votés par l'Assemblée à hauteur de 266 millions d'U.C.E. et destinés au Fonds social européen tendaient bien à faire face à des dépenses inévitables, exceptionnelles ou imprévues et si du fait des perspectives de reports la règle de l'annualité budgétaire n'avait pas été tournée.

Votre rapporteur avait jugé que la procédure suivie n'était pas irrégulière, tout en regrettant que la concertation budgétaire n'ait pas permis un accord politique sur l'utilisation combinée du budget de deux exercices.

2° LA FIXATION DU TAUX D'AUGMENTATION DES D.N.O.

Concernant le budget pour 1981, l'Assemblée, en seconde délibération, avait augmenté les crédits de quelque 25 millions d'U.C.E. en crédits de paiement et de 30 millions d'U.C.E. en crédits d'engagement, ce qui représentait un accroissement du taux maximum d'augmentation des D.N.O.

Le Conseil n'ayant pu réunir la majorité qualifiée nécessaire pour modifier les amendements de l'Assemblée et fixer un nouveau taux d'accroissement des D.N.O. comme prévu par le Traité, on pouvait se demander s'il pouvait y avoir acceptation implicite d'un nouveau taux.

Votre rapporteur avait tranché dans ce sens parce que le Conseil, d'une part, avait accepté les amendements, dans la mesure où il ne les avait pas modifiés et, d'autre part, avait transmis le projet en précisant qu'il avait délibéré.

B. — Les développements de l'affaire.

Au plan juridique, la Commission avait ouvert la procédure d'infraction à l'égard des Etats membres (la République fédérale d'Allemagne, la France et la Belgique pour le budget de 1980, la République fédérale d'Allemagne et la France pour le budget de 1981) qui n'avaient pas versé leur contribution au budget communautaire.

Dans le même temps, la République fédérale d'Allemagne avait saisi la Cour de justice d'un recours dirigé contre la Commission, aux fins de faire constater un détournement des procédures. A la demande de la partie requérante, le renvoi *sine die* de cette affaire avait été décidé.

Au plan politique, la Commission s'est efforcée de proposer un compromis ; ce fut l'objet de l'avant-projet de budget rectificatif n° 1 au budget général des Communautés adressé à l'autorité budgétaire le 16 juin dernier.

II. — LA SOLUTION

L'accord intervenu entre les institutions porte sur l'annulation des crédits litigieux ; il vise aussi à établir un code de bonne conduite budgétaire.

A. — L'annulation partielle des crédits litigieux.

Dans son avant-projet, la Commission visait trois objectifs :

— réajuster en les diminuant certains crédits et principalement ceux destinés au F.E.O.G.A. - Garantie ;

— utiliser une partie de ces crédits excédentaires pour faire face aux besoins de paiement dans certains secteurs de dépenses structurelles et de l'aide au développement ;

— annuler la quasi-totalité des crédits litigieux.

1° DIMINUTION DES CRÉDITS

La Commission proposait une diminution nette de 598 millions d'ECU se répartissant ainsi :

- F. E. O. G. A. - Garantie : 521 millions d'ECU ;
- mesures supplémentaires en faveur du Royaume-Uni : 77 millions d'ECU.

Le réaménagement des crédits du F. E. O. G. A. - Garantie (— 521 millions d'ECU) est le résultat, d'une part, de réductions induites par l'évolution favorable de la conjoncture et de mesures d'économies dans la gestion des marchés (— 1 015 millions d'ECU) et, d'autre part, d'augmentations de crédits rendues nécessaires par la fixation des prix pour 1981-1982 et par les mesures nouvelles décidées depuis l'arrêt du budget 1981 (+ 494 millions d'ECU).

Le Conseil n'a pas modifié ces différentes évaluations ; il a cependant prévu des diminutions de crédits sur trois autres postes, dont le principal concerne des bonifications d'intérêt en faveur du Mezzogiorno (— 20 millions d'ECU) (1). Au total, les économies portent sur 662,07 millions d'ECU en crédits non dissociés (crédits d'engagement et de paiement).

2° AUGMENTATIONS DE CRÉDITS

Le Conseil a accepté une augmentation des crédits inférieure à ce qui était proposé par la Commission (— 40 millions d'ECU en engagements, — 106 millions d'ECU en paiements). Toutefois, il s'est déclaré disposé à compléter si nécessaire au cours de l'exercice 1981, par voie de virement, les dotations du F. E. D. E. R. et du F. E. O. G. A. - Orientation.

Les postes de dépenses nouvelles les plus importants sont les suivants :

— F. E. D. E. R. : l'augmentation de 200 millions d'ECU en crédits de paiement est nécessaire du fait des demandes de paiement présentées par les Etats membres ;

— F. E. O. G. A. - Orientation : comme pour le Fonds régional, la Commission doit être mise à même de faire face à ses obligations de paiement dès cette année (+ 50 millions d'ECU) ;

— aide au développement : l'augmentation des crédits destinés à l'aide alimentaire est la conséquence de l'évolution des prix mondiaux et des prix communautaires ; pour l'aide aux P. V. D. non associés, une accélération des demandes de paiement liées aux programmes entrepris les années précédentes fait ressortir l'insuffisance du montant actuel des crédits ;

— mesures en faveur du Royaume-Uni : une avance supplémentaire de 50 millions d'ECU est décidée au titre de 1981.

3° ANNULATIONS DE CRÉDITS

Le solde de ces diminutions et augmentations de crédit fait apparaître par rapport au budget initial de 1981 :

- une diminution des crédits d'engagement de 440,76 millions d'ECU ;
- une diminution des crédits de paiement de 197,66 millions d'ECU.

Ces annulations de crédits d'un montant approximatif de 198 millions d'ECU correspondent au report des crédits du Fonds social européen en 1981. En effet, sur les 266 millions d'ECU votés par l'Assemblée au titre du budget supplémentaire arrêté en 1980, 67,30 ont été dépensés avant la fin de l'année et 198,7 ont été reportés sur le budget de 1981.

La France, la République fédérale d'Allemagne, la Belgique ont accepté ce compromis politique.

(1) Il s'agit de prêts communautaires destinés à la reconstruction du sud de l'Italie frappé par un séisme en novembre 1980 (chapitre 39 du budget).

Lors de la rencontre du 22 juillet entre le Conseil et une délégation de l'Assemblée, ces trois Etats membres ont fait une déclaration selon laquelle ils tireraient les conséquences de l'arrêt du budget rectificatif 1981 (tel qu'établi par le Conseil) pour le versement des arriérés de ressources propres. Le Conseil a invité l'Assemblée à approuver la solution retenue en une seule lecture. Le compromis globalement équilibré comprenait aussi le désistement des procédures contentieuses engagées par la Commission contre la République fédérale d'Allemagne, la Belgique et la France et par la République fédérale d'Allemagne contre la Commission. Par ailleurs, à la demande de la France la Commission a déclaré très clairement que la réduction de 521 millions d'ECU sur les crédits du F.E.O.G.A.-Garantie portait sur des crédits réellement excédentaires et n'entraînait aucune modification des règles actuelles de gestion des marchés.

L'Assemblée s'est, elle aussi, ralliée à ce compromis le 17 septembre dernier. Le président de l'Assemblée a ainsi pu constater que la procédure prévue aux articles 78 du Traité C.E.C.A., 203 du Traité C.E.E. et 177 du Traité C.E.C.A. était ainsi achevée et le budget rectificatif définitivement arrêté. Le budget pour 1981 s'élève ainsi à 20 682 millions d'ECU en crédits d'engagement et à 19 129 millions d'ECU en crédits de paiement, ce qui correspond à un taux de T.V.A. communautaire de 0,86 %.

B. — Le projet de déclaration commune.

Le Ministre délégué chargé des Affaires européennes a présenté au Conseil le 22 juillet un projet de déclaration « de bonne conduite » applicable à la procédure budgétaire. Le Conseil, en accord avec la Commission, est convenu de proposer à l'Assemblée de marquer son accord sur le texte de la déclaration suivante :

PROJET DE DÉCLARATION COMMUNE DES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES EN MATIÈRE DE PROCÉDURE BUDGÉTAIRE

« A l'occasion de l'adoption du budget rectificatif pour 1981, l'Assemblée, le Conseil et la Commission des Communautés européennes réaffirment leur volonté de coopérer étroitement tout au long de la procédure budgétaire annuelle. Le bon fonctionnement de cette procédure, et notamment le respect d'un calendrier et du principe de l'annualité budgétaire, ainsi que la limitation des crédits inscrits dans un budget à ce qu'il apparaît possible de payer au cours de l'exercice, sont en effet nécessaires à l'élaboration d'un budget qui permette de traduire les priorités communautaires dans l'observation d'une nécessaire rigueur financière. »

L'Assemblée, pour sa part, a constaté que « les principes budgétaires cités dans le projet de déclaration commune proposé par le Conseil et accepté par la Commission rencontrent le plein accord du Parlement qui les a toujours défendus et continuera à le faire » (1).

Cette formulation empêche de considérer que la déclaration proposée par le Conseil ait été adoptée par les trois institutions.

III. — LES PROBLÈMES EN SUSPENS

Si le compromis analysé ci-dessus a permis de mettre fin à un conflit qui perturbait sérieusement les relations entre les institutions, il n'a pas à lui seul permis de régler tous les problèmes qui sont apparus au fil des années dans l'interprétation et l'application du droit budgétaire européen. Ce droit qui est à la fois complexe et imprécis doit être redéfini afin d'éviter la récurrence des querelles et des litiges.

(1) Résolution en date du 17 septembre 1981.

Une résolution adoptée par le Parlement européen le 10 avril 1981 sur « le dialogue interinstitutionnel relatif à certaines questions budgétaires » recense les principaux problèmes qui demeurent posés. Sans entrer dans l'analyse détaillée de ces différents points, votre rapporteur voudrait regrouper sur trois rubriques les difficultés inhérentes à l'application des textes.

1° QUESTIONS DE PRINCIPE

L'Assemblée considère comme prioritaires les problèmes suivants :

— le rôle du budget en tant que base juridique permettant la mise en œuvre des crédits.

Pour la Commission certaines dépenses nécessitent l'adoption par le Conseil d'une base légale séparée avant de pouvoir être mises en œuvre ;

— la fixation du volume des crédits par le biais de procédures budgétaires ou législatives.

Le problème est celui de savoir si la dotation de certains fonds est fixée chaque année dans le cadre du budget, ou bien de façon pluriannuelle par un acte normatif ;

— le droit de la Commission d'exécuter le budget de manière autonome et le rôle des Comités de gestion.

2° PROBLÈMES DE STRUCTURE

Pour l'Assemblée, il convient :

— de compléter les dispositions provisoires relatives à la budgétisation partielle des opérations d'emprunt et de prêt des Communautés (ces opérations n'ont été que partiellement budgétisées et à des fins de garantie uniquement) ;

— de parvenir à la budgétisation totale du Fonds européen de développement (le F. E. D. n'a été budgétisé qu'avec une mention « pour mémoire ») ;

— de conclure un accord définitif sur la classification des dépenses en dépenses obligatoires (D. O.) et dépenses non obligatoires (D. N. O.).

3° DIVERGENCES DE PROCÉDURE

Constatant les difficultés qui résultent de l'application de ce qu'il est convenu d'appeler la marge de manœuvre du Parlement européen, l'Assemblée propose qu'un accord soit recherché avec le Conseil sur les points suivants :

— le moment auquel la marge d'augmentation des dépenses non obligatoires peut être appliquée par le Parlement ;

— l'application de cette marge aux procédures des budgets supplémentaires ;

— les procédures de prise de décision du Conseil lorsqu'il examine les amendements au budget présentés par le Parlement et lorsqu'il fixe un nouveau taux d'augmentation des dépenses non obligatoires ;

— l'application d'un taux maximal aux crédits d'engagement ;

— le lien entre crédits d'engagement et crédits de paiement.

A cet égard, votre rapporteur estime indispensable d'assurer un ratio adéquat entre crédits d'engagement et crédits de paiement. L'autorité budgétaire doit autoriser un volume de crédits de paiement suffisant pour honorer les engagements pris antérieurement.

La clarification de ces questions qui ne sera pas aisée est nécessaire afin que l'adoption du budget s'opère chaque année « dans les conditions de sérénité requises », pour reprendre une expression utilisée par l'Assemblée.

**IV. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION
ADOPTÉES LE 14 OCTOBRE 1981**

Sur le règlement du conflit budgétaire européen.

La Délégation se félicite du règlement du conflit budgétaire européen.

Elle note qu'une partie non négligeable des crédits supplémentaires votés par l'Assemblée avaient été effectivement utilisés avant la fin de l'exercice 1980.

Elle souligne que la sous-évaluation par le Conseil des crédits de paiement de 1981 résultant d'engagements antérieurs a rendu nécessaire une rectification du budget initial et elle souhaite qu'à l'avenir un ratio satisfaisant soit respecté entre les crédits d'engagement et les crédits de paiement.

Elle prend acte avec satisfaction des économies réalisées en matière de gestion agricole tout en se félicitant que cette réduction de crédits excédentaires n'entraîne aucune modification des règles actuelles d'organisation des marchés ;

Elle regrette que l'Assemblée n'ait pas approuvé formellement le projet de déclaration commune des Institutions communautaires en matière de procédure budgétaire.

Sur la clarification de la procédure budgétaire.

La Délégation estime indispensable que le Conseil et l'Assemblée procèdent à un examen d'ensemble de tous les problèmes qui se sont posés ou se posent en matière d'interprétation et d'application des textes.

Elle renvoie sur ce point à la résolution de l'Assemblée en date du 10 avril 1981 qui recense tous les points de divergences.

Elle estime que la révision en cours du règlement financier pourrait fournir l'occasion de supprimer certaines des ambiguïtés ou des imprécisions actuelles.

B. — PROJET DE BUDGET GENERAL DES COMMUNAUTES EUROPEENNES POUR L'EXERCICE 1982

Rapporteur : M. Bernard BARBIER, sénateur.

- I. — Contexte de la discussion budgétaire en cours.
- II. — Orientations générales de l'avant-projet et du projet de budget.
- III. — Les dépenses.
- IV. — Les recettes.
- V. — Conclusions de la Délégation adoptées le 14 octobre 1981.

I. — CONTEXTE DE LA DISCUSSION BUDGETAIRE EN COURS

A. — Un environnement économique et financier qui incite à la rigueur budgétaire.

1° LE PROBLÈME DE LA COHÉRENCE DES POLITIQUES BUDGÉTAIRES DES ETATS MEMBRES DE LA COMMUNAUTÉ

La discussion du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1982 se déroule dans un environnement économique qui apparaît toujours aussi difficile : la tendance de la production industrielle est toujours hésitante ; le taux d'inflation progresse à nouveau (hausse tendancielle : 12,4 %) ; le nombre de chômeurs dans la C.E.E. dépasse nettement les neuf millions (8,2 % de la population active civile).

Face à cette récession économique persistante, tous les Etats membres, à l'exception de la France, se sont engagés dans une politique de restriction des dépenses publiques et de résorption des déficits budgétaires : les décisions arrêtées par le Gouvernement fédéral le 3 septembre en sont l'illustration la plus marquante. Cette obligation d'exercer un contrôle draconien sur les dépenses publiques résulte du fait que l'augmentation de ces dépenses aura été supérieure à celle de la consommation privée ou des investissements en 1980 et 1981. Ainsi, selon les estimations « le montant global net des prêts gouvernementaux atteindra en moyenne cette année 4,3 % du P.N.B. alors qu'il en représentait 3,6 % en 1980 (1) ».

Dans un souci de cohérence avec les mesures fiscales et budgétaires qu'ils sont contraints d'adopter dans leur pays, les Etats membres s'efforcent donc de maîtriser l'évolution de la dépense communautaire, d'une part en n'affectant pas de fonds à des politiques qui n'ont pas été approuvées (2), d'autre part en contrôlant strictement le développement des politiques existantes (dépenses du F.E.O.G.A. - Garantie mais aussi dépenses non obligatoires).

2° LE BUTOIR DU 1 % DE LA T.V.A. COMMUNAUTAIRE

Cette politique budgétaire restrictive apparaît d'autant plus nécessaire aux yeux du Conseil que les ressources propres dont la Communauté dispose en application de la décision du 21 avril 1970 s'épuisent. Le taux de la T.V.A. impliqué par le financement du budget de 1981, compte non tenu du budget rectificatif, s'élève à

(1) Source : exposé des motifs du projet de budget pour 1982 établi par le Conseil.

(2) Le Conseil se refuse à anticiper sur les développements futurs des politiques spécifiques existantes ou la mise en place de politiques nouvelles.

0,89 % : la marge de ressources disponibles est donc à peine supérieure à 1 milliard d'ECU. Il est certain que le plafond de la T.V.A. communautaire sera atteint dès l'exercice 1983 alors qu'il n'existe toujours pas de consensus au sein du Conseil sur une augmentation des ressources dont la Communauté dispose en propre.

B. — Un contexte politique marqué par le débat sur la réforme de la Communauté.

La discussion du budget pour 1982 intervient à un tournant dans la vie de la Communauté. A la fin juin en effet, la Commission a adopté son rapport sur la réforme de la Communauté, en exécution du mandat que le Conseil lui avait confié. Le Conseil européen des 26 et 27 novembre 1981 doit se saisir des orientations de ce rapport, sur lequel notre Délégation s'est déjà prononcée.

Un problème majeur qui a été posé à cet égard est celui de savoir dans quelle mesure le budget pour 1982 doit et peut prendre en compte les orientations du rapport, amorçant ainsi les évolutions futures de l'Europe des Dix. Plusieurs thèses ont été successivement exposées et défendues à ce sujet :

— *la thèse de l'anticipation* : dans une résolution en date du 12 mars 1981, sur « les orientations du Parlement européen relatives à la politique financière et budgétaire des Communautés européennes pour 1982 », l'Assemblée avait demandé à la Commission d'avancer à la mi-avril la date de présentation des projets de modification des règlements agricoles et des ressources propres afin qu'il en soit tenu compte dès l'avant-projet de budget ;

— *la thèse de la simultanéité* : l'Assemblée a réitéré, le 17 septembre, sa demande tendant à une jonction du débat budgétaire et du débat sur la réforme de la Communauté. La Commission a ainsi été invitée à présenter, courant octobre, « un calendrier qui contiendrait de façon globale et dûment motivée des propositions de décisions et de règlements, de façon à permettre au Parlement européen de tenir compte, dans sa première lecture du projet de budget, des conséquences financières qui en découleront dès l'exercice 1982, tout particulièrement sur les crédits d'engagement » ;

— *la thèse de la dissociation* : la Commission n'a pas estimé possible de faire droit aux requêtes de l'Assemblée. M. Tugendhat, vice-président de la Commission, a jugé que le mois d'octobre ne constituait pas un délai réaliste ; en revanche, certaines conséquences budgétaires du mandat du 30 mai pourraient être incorporées dans le projet de budget pour 1982, par voie de lettre rectificative, et pendant l'exercice 1982 grâce à l'instrument du budget rectificatif. Pour M. Tugendhat, la question du « mandat » ne devrait pas devenir un motif de conflit inutile entre la Commission et l'Assemblée.

C. — Un climat institutionnel apparemment plus serein.

Au-delà de ces divergences, dont il convient de ne pas minimiser l'importance, il y a lieu de souligner la nette et récente amélioration du climat interinstitutionnel. Le conflit budgétaire a pris fin avec l'adoption, au mois de septembre, d'un budget rectificatif qui apparaît comme un compromis satisfaisant. Et si le dialogue en matière budgétaire mérite d'être encore approfondi, on notera que la concertation budgétaire qui a précédé l'établissement du projet de budget pour 1982 par le Conseil s'est déroulée dans des conditions qui ont été jugées très satisfaisantes par les deux parties.

II. — ORIENTATIONS GENERALES DE L'AVANT-PROJET ET DU PROJET DE BUDGET

A. — L'avant-projet de la Commission.

En adoptant son avant-projet, la Commission visait à satisfaire deux exigences : la nécessité de tenir compte des contraintes financières ; l'impératif de traduction en termes budgétaires de certaines priorités politiques de la Communauté.

De fait, avec des crédits d'engagement représentant une progression de 15 % (23,9 milliards d'ECU) (1) et des crédits de paiement de 22,3 milliards d'ECU (+ 16 %), l'avant-projet connaissait un taux de croissance des dépenses inférieur à celui des dernières années et voisin du taux maximum d'augmentation des dépenses non obligatoires (14,5 %).

En dépit de cette rigueur inévitable, la Commission proposait des augmentations substantielles des crédits relatifs aux fonds structurels (Fonds social : + 40 % ; Fonds régional : + 25 % en crédits d'engagement) et des dépenses visant à consolider l'infrastructure industrielle et économique de l'Europe (recherche, innovation industrielle). A l'inverse, les dépenses du F.E.O.G.A. - Garantie poursuivaient le mouvement de décélération constaté depuis deux ans (-12,2 %). Il résultait de cette double évolution un équilibre jugé par la Commission plus satisfaisant entre les grandes masses budgétaires : en crédits pour engagements les dépenses de garantie agricole descendent en-dessous de 80 %, les dépenses structurelles, y inclus les paiements spéciaux au Royaume-Uni, dépassant 25 %. Pour la Commission cette évolution devrait être poursuivie et accentuée en application du « mandat du 30 mai 1980 ».

B. — Le projet du Conseil.

Adopté à la majorité après de longues discussions, d'une durée ayant dépassé quinze heures, le projet est placé, plus encore que l'avant-projet, sous le signe de la rigueur et même de l'austérité, aussi bien pour ce qui concerne les dépenses obligatoires que pour ce qui est des dépenses non obligatoires.

Le Conseil s'est en effet livré pour la première fois à un examen détaillé, poste par poste, des crédits du F.E.O.G.A. - Garantie et a décidé une diminution des crédits de 310 millions d'ECU, inscrits à une réserve spéciale.

En matière de dépenses non obligatoires, si le Conseil a atteint le taux maximum d'augmentation de ces dépenses (+ 14,5 %) s'agissant des crédits de paiement, il a adopté une attitude beaucoup plus restrictive pour les crédits d'engagement qui n'augmentent que de 4,4 %.

Avec un volume total de 21,7 milliards d'ECU pour les paiements, contre 22,4 milliards d'ECU dans l'avant-projet, le projet pourrait être financé avec un taux de la T.V.A. de l'ordre de 0,90 %, ce qui laisse une marge de ressources disponibles de quelque 1,2 milliard d'ECU.

C. — L'accueil réservé par l'Assemblée au projet de budget.

A la suite de la présentation du projet par le Conseil, l'Assemblée a adopté le 17 septembre, une résolution dans laquelle elle considère que le Conseil se limite à diminuer de façon arbitraire les crédits déjà largement insuffisants prévus dans l'avant-projet, en particulier en matière de dépenses structurelles que la crise rend pour autant plus indispensables que jamais, le rétablissement au minimum du niveau global des crédits de paiement prévus dans l'avant-projet lui paraît nécessaire.

Il est à noter qu'adoptant une attitude plus restrictive que lors du vote du rapport Spinelli (2), l'Assemblée a par ailleurs estimé que le plafond de 1 % de

(1) 1 ECU = 5,98 F (taux de conversion en vigueur à la date du 2 février 1981).

(2) Rapport fait au nom de la Commission des budgets sur les ressources propres à la Communauté. La résolution a été adoptée par l'Assemblée le 9 avril 1981.

la T.V.A. devrait être dépassé, mais elle subordonne cette évolution à trois conditions: le commencement de la réforme de la P.A.C.; la réalisation de la restructuration du budget; la mise en œuvre de nouvelles et réelles politiques communes.

La session du 3 au 5 novembre a été consacrée à l'examen et au vote des projets d'amendements et propositions de modifications.

III. — LES DEPENSES

A. — Crédits opérationnels.

1° TITRES 1 ET 2. — F. E. O. G. A., SECTION GARANTIE (En ECU.)

BUDGET 1981	AVANT-PROJET de budget 1982.	PROJET DE BUDGET 1982
12 309 000 000 (Dont 214 000 000 pour les restitutions liées à l'aide alimentaire.) Crédits F. E. O. G. A. hors restitutions liées à l'aide alimentaire : 12 095 000 000	13 617 000 000 (Dont 123 000 000 au cha- pitre 100.) Et 316 000 000 figurant au titre 9 pour les restitutions liées à l'aide alimen- taire.	13 933 000 000 (Dont 433 000 000 au cha- pitre 100 et 294 500 000 pour les restitutions liées à l'aide alimentaire.) Crédits F. E. O. G. A. hors restitutions liées à l'aide alimentaire : 13 637 000 000

Proposition de la Commission. — Les crédits s'élèvent à 13 617 millions d'ECU ce qui, par rapport à l'avant-projet de budget rectificatif pour 1981, représente une augmentation de 12,2 %. L'évolution préconisée s'inscrit dans la tendance générale à la réduction du rythme d'augmentation des dépenses de soutien des marchés agricoles, hausse qui n'était que de 9,2 % en 1981 par rapport à 1980 contre 23 % en moyenne de 1975 à 1979. Deux faits méritent cependant d'être notés :

— L'incidence de la fixation des prix agricoles pour la campagne 1982-1983 n'est pas prise en compte (les décisions du Conseil pour 1981-1982 ont eu comme effet d'augmenter d'environ 350 millions d'ECU les crédits du budget de 1981);

— L'amélioration de la maîtrise des dépenses de soutien des marchés n'est que partiellement la conséquence d'une action volontariste; une partie de l'effet, de nature conjoncturelle, est imputable à une évolution favorable de la dépense communautaire, des marchés mondiaux et de la situation agro-monnaire (1).

Dans le budget de la Communauté la part de la Section Garantie représentait ainsi 60,9 % des crédits de paiement, ce qui correspond à environ 1,8 % de la somme des budgets des Etats membres et 0,55 % du P.I.B. de la Communauté.

Afin de mieux faire ressortir la « vérité des coûts » de la P.A.C., la Commission proposait une nouvelle nomenclature budgétaire, transférant au chapitre 92 (Aide alimentaire) les restitutions pour les actions d'aide alimentaire. Elle indique par ailleurs que les recettes spécifiquement agricoles (prélèvements, cotisations sucre et isoglucose) s'élèvent à 2 685 millions d'ECU.

(1) Cette évolution favorable de la conjoncture s'est déjà traduite en 1981 par une diminution nette des dépenses de soutien des marchés de 521 millions d'ECU (budget rectificatif n° 1 pour 1981). La Commission prévoit par ailleurs de nouvelles « économies » au titre de l'exercice 1981 (— 724 millions d'ECU). Enfin, une lettre rectificative à l'avant-projet de budget général pour 1982 propose une réduction nette des prévisions de crédits de garantie agricole de 350 millions d'ECU.

Répartition des crédits suivant les secteurs ou produits concernés.

SECTEURS	SANS CORESPONSABILITE		CORESPON- SABILITE (millions d'ECU).	AVEC CORESPONSABILITE	
	Millions d'ECU.	Pourcentage.		Millions d'ECU.	Pourcentage.
a	b 1	b 2	c	d 1	d 2
Céréales et riz.....	2 326	16,5		2 326	17
Sucre	1 068	7,6		1 068	7,8
Huile d'olive.....	684	4,9		684	5
Oléagineux et protéagineux...	621	4,4		621	4,6
Fruits et légumes.....	869	6,2		869	6,4
Vin	464	3,3		464	3,4
Tabac	648	4,6		648	4,7
Lait et produits laitiers.....	4 930	35	— 423	4 507	33
Viande bovine.....	1 415	10,1		1 415	10,4
Viande ovine.....	213	1,5		213	1,6
Produits hors annexe II.....	440	3,1		440	3,2
Autres	392	2,8		392	2,9
Total	14 070	100	— 423	13 647	100

Si le secteur laitier constitue toujours le poste de dépenses le plus important, on note cependant, par rapport aux années antérieures, un net recul dans la part qu'il occupe dans les dépenses du F. E. O. G. A. - Garantie (33 % avec la coresponsabilité contre 50 % en 1978). Suite à la politique d'exportation conduite par la Commission, les stocks de lait en poudre et de beurre sont revenus à un stade très acceptable fin 1980 ainsi qu'il ressort du tableau ci-après :

	FIN 1975	FIN 1978	FIN 1980
		(En tonnes.)	
Stocks publics de poudre de lait écrémé	1 100 000	674 000	230 000
Stocks publics et privés de beurre...	164 000	418 000	239 000

Par ailleurs, les taux d'accroissement de dépenses les plus élevés concernent : le tabac (94,5 % d'augmentation par rapport à 1981), le sucre (+ 44,6 %), l'huile d'olive (+ 19,7 %), ainsi que les fruits et légumes (+ 19 %). Le vin et les céréales présentent des taux d'accroissement de dépenses moins élevés (1,6 % d'augmentation par rapport à 1980 pour le vin et 7 % pour les céréales).

Répartition des crédits en fonction de la nature économique des dépenses.

— restitutions à l'exportation.....	6 532 millions d'ECU, soit	47,8 % ;
— dépenses de stockage.....	1 555 millions d'ECU, soit	11,4 % ;
— aides compensatrices	4 854 millions d'ECU, soit	35,6 % ;
— primes d'orientation	573 millions d'ECU, soit	4,2 % ;
— autres mesures	556 millions d'ECU, soit	4,1 % ;
— prélèvement de coresponsabilité	— 423 millions d'ECU, soit	— 3,1 % ;
Total	13 647 millions d'ECU, soit	100 %.

Ces proportions apparaissent relativement stables depuis 1973.

Position du Conseil. — De longues discussions ont opposé, d'un côté le Royaume-Uni et la République fédérale allemande soucieux de réduire les dépenses agricoles de quelque 500 millions d'ECU et, de l'autre, la France, l'Italie, le Danemark et la Grèce qui entendaient ne pas modifier les propositions de la Commission.

La réduction nette des crédits du F.E.O.G.A. - Garantie proposée par la présidence britannique et portant essentiellement sur le lait et les céréales, a été repoussée au profit de l'inscription en réserve, au chapitre 100, de 310 millions d'ECU auxquels s'ajoutent 123 millions d'ECU inscrits, eux aussi, au chapitre 100 en attendant l'approbation des règlements de base nécessaires (aides à la consommation de beurre, pommes de terre). Ce montant de 310 millions d'ECU se répartit comme suit :

	Millions d'ECU
Restitutions pour le lait et pour les produits laitiers.....	110
Restitutions pour les céréales.....	90
Interventions sous forme d'aides à l'utilisation de lait écrémé.....	35
Tabac	30
Autres frais liés au stockage du beurre et de la crème.....	25
Aides à la production de produits transformés à base de tomates.....	20

Aux yeux du Conseil, en effet, les estimations de dépenses pour ces produits « pourraient être considérées comme surévaluées ». Les crédits seront réintégrés dans les chapitres sur lesquels des réductions ont été provisoirement opérées, dès lors que les besoins des marchés en feront apparaître la nécessité.

Par ailleurs le Conseil n'a pas transféré au chapitre 92 les restitutions au titre de l'aide alimentaire.

Avis du rapporteur. — Au moment où s'engagent les négociations sur la rénovation de la politique agricole commune, il n'est pas sans intérêt de rappeler :

— que l'importance de la quote-part du F.E.O.G.A. - Garantie par rapport à l'ensemble du budget s'explique par le fait que la politique des marchés agricoles et son financement sont entièrement communautaires alors que les autres politiques sont faiblement « communautarisées » ;

— que le coût de l'Europe verte est surévalué par les documents budgétaires.

Une étude récente de la Commission de l'Agriculture du Parlement européen fait apparaître que le coût réel de la gestion du F.E.O.G.A. - Garantie devrait être évalué approximativement à 49,8 % du budget, le transfert à d'autres chapitres du budget de charges imputées indûment au F.E.O.G.A. et la prise en compte des recettes provenant de la P.A.C. ramenant la dotation à moins de 10 milliards d'ECU en 1982 (1).

Le calcul est le suivant :

Evaluation actuelle : 13 933,00 millions d'ECU (y compris 433 millions d'ECU inscrits au chapitre 100).

Dépenses imputées à tort au F.E.O.G.A. :

	Millions d'ECU
Restitutions d'aide alimentaire	— 294,50
Sucre A.C.P.	— 260,00
Beurre Nouvelle-Zélande	— 160,00
Viande bovine	— 550,00
Manioc et gluten de maïs (estimation)	— 650,00
M.C.A.	— 10,00
M.C.M.	+ 163,00
	<hr/>
	12 171,50

(1) Projet d'avis de la Commission de l'Agriculture sur le projet de budget général des Communautés européennes pour 1982, rapporteur pour avis: M. André Fanton (n° PE. 74078).

Recettes de la P. A. C. :

Prélèvements	1 899,10
Cotisations sucre et isoglucose	786,60
	<hr/>
	2 685,10

S'agissant des crédits pour 1982, on doit noter que leur taux d'augmentation par rapport à 1981 est à peine supérieur à celui de la hausse moyenne des prix dans la C.E.E. Quant à la création d'une réserve de 433 millions d'ECU au total, elle apparaît davantage comme un geste politique ayant valeur de symbole que comme une décision économique fondée sur des prévisions fiables. Elle ne devrait pas préjuger en tout cas de la hausse des prix pour la campagne 1982-1983.

2° TITRE 4. — F.E.O.G.A. — ORIENTATION ET ACTIONS SPÉCIFIQUES AGRICOLES

Le F.E.O.G.A. — Orientation remplit une triple fonction :

— sociale : il complète la politique des prix en contribuant au relèvement du niveau de vie des agriculteurs (accroissement de la productivité, aides directes au revenu, mesures spéciales en faveur de l'agriculture de montagne ou des zones défavorisées) ;

— économique : il contribue à atténuer les déséquilibres sur les marchés de certains produits par des mesures spécifiques ou par l'encouragement donné à des productions non excédentaires ;

— structurelle : il concourt à la réduction des disparités régionales au sein de la C.E.E.

Ayant atteint son régime de croisière compte tenu de l'enveloppe quinquennale (3 755 millions d'ECU pour la période de 1980 à 1984), la section Orientation continue à évoluer normalement en 1982. Les crédits des principales actions sont les suivants dans le projet du Conseil :

	CREDITS DE PAIEMENT		
	1982 (En millions d'ECU.)	1982 (En pourcentage.)	1981
Amélioration des structures agricoles..	176,8	23,3	15,81
Actions socio-structurelles de caractère général	113,6	14,9	18,15
Actions en faveur des régions défavori- sées	316,7	41,7	36,08
Actions structurelles liées aux organisa- tions communes de marché.....	151,7	20	29,96
Total	758,8	100	100

Ce tableau fait ressortir un renforcement de l'approche régionale de la politique des structures ainsi qu'un renforcement des projets d'amélioration des structures agricoles.

On ne note par ailleurs aucune modification essentielle apportée par le Conseil à l'avant-projet de la Commission.

3° TITRE 3. — CRÉDITS D'INTERVENTION DANS LE SECTEUR DE LA PÊCHE

	BUDGET 1981	AVANT-PROJET de budget 1982.	PROJET de budget 1982.
	(En ECU.)		
Crédits d'engagement.....	87 480 000 (Dont 4 200 000 au chapitre 100.)	86 075 000 (Dont 3 850 000 au chapitre 100.)	74 736 000 (Dont 11 700 000 au chapitre 100.)
Crédits de paiement.....	48 480 090 (Dont 4 200 000 au chapitre 100.)	96 825 000 (Dont 3 850 000 au chapitre 100.)	87 611 000 (Dont 11 825 000 au chapitre 100.)

Les crédits de paiement doublent presque par rapport à 1981 ; la situation est cependant moins favorable en ce qui concerne les crédits d'engagement.

Les dépenses à caractère structurel absorbent environ la moitié des crédits alloués à ce secteur, tandis que le financement de l'organisation de marché des produits de la pêche représente un peu plus de 40 %. On doit noter à cet égard que le Conseil est parvenu, le 29 septembre, à réviser les règles organisant le marché du poisson. En revanche, la politique de la pêche bute toujours sur les questions de l'accès aux zones de pêche entourant le Royaume-Uni et de la répartition entre les Etats membres des quotas de capture autorisés.

4° TITRE 5. — FONDS SOCIAL ET RÉGIONAL

a) F. E. D. E. R. (section sous quota et section hors quota).

	BUDGET 1981 (1)	AVANT-PROJET de budget 1982.	PROJET de budget 1982.
	(En millions d'ECU.)		
Crédits de paiement.....	800	1 120	950
Crédits d'engagement.....	1 540	1 940	1 600

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

La Commission proposait d'augmenter de 25 % les crédits d'engagement pour tenir compte du fait qu'en termes réels, et compte tenu de l'adhésion de la Grèce, la dotation du Fonds européen de développement régional pour 1981 n'a pas connu une progression à la mesure de l'aggravation des difficultés régionales.

Le Conseil a retenu des montants qui apparaissent comme des compromis entre les positions divergentes des Etats membres.

Pour votre rapporteur, une augmentation substantielle des crédits du Fonds est nécessaire ; tout aussi importante est la question de la révision du fonctionnement actuel du F. E. D. E. R. qui va être entreprise dans le cadre du mandat dit du 30 mai. On ne peut sur ce point que renvoyer aux conclusions adoptées par notre Délégation le 23 septembre dernier (1).

(1) Chapitre premier du présent tome.

b) Fonds social européen.

	BUDGET 1981	AVANT-PROJET de budget 1982.	PROJET de budget 1982.
	(En millions d'ECU.)		
Crédits de paiement.....	819	960	738
Crédits d'engagement.....	963	1 350	1 000

La Commission, devant la montée du chômage (à la fin juillet on dénombrait 8,9 millions de demandes d'emploi non satisfaites dans la C. E. E.) et face à l'augmentation corrélative des demandes de concours du Fonds social européen (les demandes dépasseraient les ressources de près de 100 % en 1981), avait prévu une dotation budgétaire de 40 % supérieure, en crédits d'engagement, à celle de 1981. Cette augmentation apparaissait d'autant moins excessive qu'elle était proposée à la suite d'une période caractérisée par une stagnation des ressources du Fonds en termes réels.

Le Conseil a adopté une attitude restrictive qui contraste avec les orientations dégagées lors de la réunion conjointe des Ministres de l'Economie et des Affaires sociales le 11 juin 1981, à l'issue de laquelle il avait notamment été estimé qu'« en particulier des actions en faveur de la jeunesse doivent prendre une priorité plus grande ».

Par ailleurs, un tiret a été inscrit au chapitre 65 du budget dans l'attente d'un accord sur la base juridique d'une éventuelle contribution du budget général au budget de la C.E.C.A. pour le financement du volet social de la restructuration sidérurgique. Le 24 juin dernier le Conseil s'est mis d'accord sur le principe du financement communautaire d'allocations spéciales temporaires au titre de la retraite anticipée et du chômage partiel, à hauteur de 212 millions d'ECU pour la période 1981-1984, dont 112 millions pour l'exercice 1981. Une première tranche de 50 millions d'ECU sera financée par des contributions nationales *ad hoc* au budget C. E. C. A.; les modalités de financement de la seconde tranche pour 1981, d'un montant de 62 millions d'ECU, n'ont pas encore été définitivement fixées.

Votre rapporteur souligne que la révision attendue des règles de fonctionnement du F. S. E. devrait tendre à ne plus concentrer presque exclusivement les interventions sur la formation professionnelle, mais à mettre l'accent en priorité sur la création d'emplois. S'agissant de la dotation du Fonds pour 1982, il est certain que l'insuffisance des crédits contraindra la Commission à appliquer à nouveau la méthode dite de la réduction pondérée qui conduit à des abattements parfois considérables (jusqu'à 80 %) sur les aides attendues du Fonds social.

c) Mesures visant à réduire la contribution budgétaire du Royaume-Uni.

Les calculs effectués sur la base de l'accord du 30 mai 1980 relatif aux remboursements au Royaume-Uni se traduisent pour 1982 par l'inscription de 1 657 millions d'ECU de crédits qui devront servir à financer un remboursement net de 1 287,9 millions d'ECU au Royaume-Uni, à quoi vient s'ajouter une avance nette de 122 millions d'ECU inscrite au budget de 1981 (transfert net total: 1 410 millions d'ECU).

Il est à noter que le montant de 1,6 milliard d'ECU doit être inscrit en totalité au titre des mesures supplémentaires, le mécanisme financier ne pouvant jouer en 1982 du fait de l'augmentation de la part du Royaume-Uni dans le P. I. B. de la Communauté consécutive à la hausse de la livre sterling par rapport à l'ECU.

Pour votre rapporteur, ce fait ne devrait pas être perdu de vue lors de l'examen de la suggestion de la Commission, dans le cadre du mandat du 30 mai, de prévoir à nouveau un correctif budgétaire en faveur du Royaume-Uni.

5° TITRE 7. — ENERGIE. — INDUSTRIE. — RECHERCHE. — TRANSPORTS

Pour ces politiques sectorielles spécifiques, la Commission proposait un renforcement substantiel avec un accroissement des crédits d'engagement de 50 %, accroissement dont il convient toutefois de souligner qu'il concerne un volume budgétaire modeste, eu égard à l'importance de ces politiques pour l'avenir de la Communauté.

Le Conseil a réduit considérablement les crédits destinés à ces actions, les portant souvent à des niveaux qui ne couvrent plus le taux de l'inflation, et sans discuter au fond du mérite propre des politiques sous-tendant les actions proposées.

a) Dépenses ressortissant à la politique énergétique.

	BUDGET 1981	AVANT-PROJET 1982	PROJET 1982
		(En ECU.)	
Crédits d'engagement.....	106 000 000	88 800 000	23 500 000
Crédits de paiement.....	33 015 000	54 800 000	39 450 000

La Commission estime que, sans se substituer aux Etats membres ou aux entreprises, la Communauté peut, par ses interventions financières, compléter ou renforcer les actions nationales. Elle proposait donc, dans un esprit de bonne gestion et d'efficacité, un volume de crédits approprié tant en engagements (— 17 %) qu'en paiements (+ 65 %). Les postes de dépenses les plus importants concernent des actions dans le domaine des hydrocarbures, des énergies nouvelles, des économies d'énergie et de l'énergie nucléaire.

Le Conseil a freiné très fortement les crédits d'engagement qui pourtant concernent l'avenir. Ainsi des crédits d'engagement ne sont plus inscrits pour la prospection des ressources d'uranium sur le territoire de la Communauté et pour les actions dans le domaine des énergies nouvelles.

Pour votre rapporteur, ces décisions apparaissent contradictoires avec les intentions maintes fois affirmées par le Conseil européen et le Conseil de réduire la dépendance énergétique de la Communauté.

b) Dépenses de recherche et d'investissement.

	BUDGET 1981	AVANT-PROJET 1982	PROJET 1982
		(En ECU.)	
Crédits d'engagement.....	276 961 000 (Dont 10 372 000 au chapitre 100.)	435 153 000	394 513 000 (Dont 51 500 000 au chapitre 100.)
Crédits de paiement.....	254 645 000 (Dont 3 960 000 au chapitre 100.)	353 328 000	333 322 000 (Dont 20 500 000 au chapitre 100.)

La Commission proposait une augmentation modérée des crédits d'action directe (Centre commun de recherche) dans le cadre de l'enveloppe pluriannuelle et un doublement des crédits destinés à l'action indirecte et aux actions concertées qui consistent en des efforts entrepris par la Communauté en vue de coordonner les actions individuelles de recherches menées dans les Etats membres.

Le Conseil a limité l'augmentation suggérée tout en inscrivant des crédits d'un montant supérieur à ceux de 1981. La majeure partie des réductions décidées qui rapport à l'avant-projet concernent différents programmes proposés par la Commission mais pas encore arrêtés par le Conseil (fusion, matières premières, textiles).

Votre rapporteur souhaite que le Conseil adopte dans les meilleurs délais les programmes et donne une nouvelle impulsion à une politique qui doit contribuer à résoudre des problèmes que l'on pourrait qualifier de stratégiques (approvisionnement en énergie et en matières premières), des problèmes liés à l'innovation et au développement économique à moyen et long terme (mutations industrielles, nouvelles technologies), sans oublier la protection de l'environnement et l'amélioration de la qualité de la vie.

c) Dépenses ressortissant au domaine industriel.

	BUDGET 1981	AVANT-PROJET 1982	PROJET 1982
		(En ECU.)	
Crédits d'engagement	13 860 000	73 314 000	18 350 000 (Dont 10 000 000 au chapitre 100.)
Crédits de paiement.....	10 987 000	30 804 000	14 350 000 (Dont 2 000 au chapitre 100.)

La Commission demandait une augmentation très forte des crédits par rapport à 1981, en vue de la mise en œuvre de nouveaux programmes, notamment dans le domaine des nouvelles technologies de l'information (52 millions d'ECU en crédits d'engagement) et de la continuation du programme pluriannuel de l'informatique.

Le Conseil s'est contenté d'inscrire la mention pour mémoire au poste relatif aux actions communautaires de développement de la technologie micro-électronique, dotant le chapitre 100 de crédits (10 millions d'ECU en crédits d'engagement et 2 millions d'ECU en crédits de paiement) afin de permettre le démarrage de cette action dès que le règlement de base aura été adopté.

Votre rapporteur note que, si une large part de l'action communautaire en matière industrielle ne se traduit pas en termes budgétaires (exemple, le rôle de la C.E.E. dans la renégociation de l'Accord multifibres), la proportion des crédits consacrés à cette politique demeure dérisoire au regard des problèmes actuels. Il est souhaitable en particulier que le principe d'interventions communautaires en faveur de certains secteurs industriels en crise soit adopté. Par ailleurs, un recours plus systématique à l'instrument des bonifications d'intérêt dans le but d'encourager les investissements nécessaires à la rénovation industrielle apparaît tout à fait indiqué.

d) Dépenses ressortissant au domaine des transports.

(En ECU.)

BUDGET 1981	AVANT-PROJET 1982	PROJET 1982
925 000	1 700 000	1 300 000

Les crédits autorisés concernent les études préparatoires aux interventions financières en matière d'infrastructure de transports ainsi que l'observation des marchés des transports de marchandises.

Le Conseil note que les crédits de ce chapitre sont en augmentation de 40,54 % par rapport au budget de 1981.

Votre rapporteur déplore l'absence de décision du Conseil en faveur du soutien financier à des projets d'infrastructure de transports présentant un intérêt communautaire (liaison Rhin—Rhône, tunnel sous la Manche, etc.). Il est enclin à s'interroger sur l'efficacité réelle des crédits prévus actuellement au titre de la politique des transports et à se demander si, en la matière, un « effet de seuil » a pu être atteint.

6° TITRE 9. — COOPÉRATION AVEC LES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT
ET LES PAYS TIERS

	BUDGET 1981	AVANT-PROJET 1982	PROJET 1982
		(En ECU.)	
Crédits d'engagement.....	832 340 705	997 523 000 (Dont 3 112 000 au chapitre 100.)	835 659 000 (Dont 55 000 000 au chapitre 100.)
Crédits de paiement.....	655 662 000	823 761 000 (Dont 10 600 000 au chapitre 100.)	728 809 000 (Dont 20 000 000 au chapitre 100.)

Bien que l'aide multilatérale versée par le budget général ne puisse en aucune façon se comparer aux montants de l'aide bilatérale accordée par les Etats membres, il faut néanmoins constater que la politique communautaire de coopération au développement représente, en termes de volume de crédits, le troisième grand secteur du budget, après la politique agricole commune et les politiques dites structurales (régionale et sociale). Pour des raisons tant humanitaires que politiques et économiques, cette politique doit être développée, ce qui implique une progression régulière des crédits.

a) *Volume global des crédits.*

On constate la stagnation des crédits par rapport à 1981 en crédits d'engagement. Il faut toutefois tenir compte du fait que les crédits de 1981 ont été considérablement augmentés par le budget rectificatif n° 1; l'accroissement des crédits de l'aide alimentaire ne visant pas à augmenter la quantité de produits livrés mais à réajuster les crédits nécessaires pour une même quantité d'aide. S'il est vrai que la Communauté ne peut à elle seule et avec ses ressources financières limitées prétendre résoudre les problèmes du Tiers Monde, il serait cependant souhaitable que le budget pour 1982 traduise plus clairement la priorité que la Communauté accorde à la politique de développement, au lendemain de la Conférence des Nations unies sur les pays les moins avancés (P.M.A.) et à la veille du sommet de Cancun (Mexique) qui devrait ouvrir la voie à des négociations globales. Une attention particulière devrait être portée au plan d'action contre la faim dans le monde, présenté par la Commission le 30 septembre dernier.

b) *Aide alimentaire.*

La Commission demandait une augmentation importante en volume de l'aide alimentaire: 1 160 000 tonnes pour ce qui est des céréales, 10 000 tonnes au lieu de 6 000 pour ce qui est du sucre. La Commission propose par ailleurs d'accorder une aide d'un type nouveau en huile végétale (20 000 tonnes).

Le Conseil a maintenu l'effort communautaire au même niveau qu'en 1981:

PRODUITS	QUANTITE	CREDITS
	(En tonnes.)	(en millions d'ECU.)
Céréales	727 663	87
Riz	100 000	32
Lait écrémé en poudre.....	150 000	120
Butter-oil	45 000	92
Sucre	6 086	1,7

Il a par ailleurs réinséré les lignes budgétaires relatives aux restitutions « aide alimentaire » dans le cadre du F. E. O. G. A. - Garantie.

Votre rapporteur estime souhaitable que l'autorité budgétaire rétablisse les crédits demandés par la Commission et transfère les restitutions au chapitre de l'aide alimentaire, après modification du règlement de base (1).

c) Aide financière et technique aux pays en voie de développement non associés.

Pour cette aide destinée au développement de la production alimentaire des pays les plus pauvres d'Asie et d'Amérique latine, la Commission proposait des crédits d'engagement de 200 millions d'ECU contre 150 millions d'ECU en 1981 (+ 33 %). Le Conseil a réinscrit le crédit de 1981. Votre rapporteur considère que l'autorité budgétaire devrait accepter l'augmentation proposée en faveur d'une aide pour laquelle notre délégation a déjà marqué son intérêt.

d) Coopération avec des pays du Bassin méditerranéen.

La politique contractuelle de coopération avec les pays tiers étant marquée en 1981 par l'expiration de la validité des protocoles financiers conclus avec les pays du Maghreb et du Machrek, le projet de budget se limite à prévoir un échéancier des paiements qui restent à effectuer au titre des protocoles en vigueur. En plus, un montant global de 50 millions d'ECU en engagements et de 5 millions d'ECU en paiements a été inscrit au chapitre 100 pour permettre le démarrage des nouveaux protocoles financiers en cours de négociation.

B. — Crédits de fonctionnement.

L'augmentation des crédits prévus au titre des différentes institutions apparaît très modérée.

1^o Assemblée.

BUDGET 1981	AVANT-PROJET de budget 1982.	PROJET de budget 1982.	ACCROISSEMENT 1982/1981	POURCENTAGE
(En ECU.)				
199 400 879	209 229 150	209 229 150	+ 9 828 271	+ 4,93

Le Conseil a pris acte des prévisions budgétaires de l'Assemblée pour l'exercice 1982.

2^o Conseil (y compris l'état prévisionnel du Comité économique et social annexé à cette section).

	BUDGET 1981	AVANT-PROJET de budget 1982.	PROJET de budget 1982.	ACCROISSEMENT 1982/1981	EN pourcentage.
(En ECU.)					
Conseil	91 841 245	100 962 370	97 574 660	+ 5 733 415	+ 6,24
C. E. S.	21 270 200	24 962 500	23 099 600	+ 1 829 400	+ 8,60
Total ...	113 111 445	125 924 870	120 674 260	+ 7 562 815	+ 6,68

Le Conseil a adopté, à nouveau, une attitude restrictive en fixant ses prévisions budgétaires ainsi que celles du Comité économique et social pour l'année à venir.

(1) Règlement n° 2681/74 du Conseil du 21 octobre 1974 relatif au financement communautaire des dépenses résultant de la fourniture de produits agricoles au titre de l'aide alimentaire.

3° COMMISSION

Dépenses concernant les personnes liées à l'institution.
(En ECU.)

BUDGET 1981	AVANT-PROJET de budget 1982.	PROJET DE BUDGET 1982
451 497 800 (Dont 760 000 au chapitre 100.)	491 140 500	478 551 000 (Dont 798 000 au chapitre 100.)

Immeubles, matériel et dépenses diverses de fonctionnement.
(En ECU.)

BUDGET 1981	AVANT-PROJET de budget 1982.	PROJET DE BUDGET 1982
231 219 250 (Dont 18 939 000 au chapitre 100.)	266 821 300 (Dont 409 000 au chapitre 100.)	241 281 650 (Dont 5 433 000 au chapitre 100.)

L'augmentation autorisée par le Conseil est respectivement d'environ 5,9 % et 4,3 %.

4° Cour de justice.

BUDGET 1981	AVANT-PROJET de budget 1982. (En ECU.)	PROJET de budget 1982.	AUGMENTATION en pourcentage.
26 030 930	29 612 970	27 584 870	8,68

5° Cour des comptes.

BUDGET 1981	AVANT-PROJET de budget 1982. (En ECU.)	PROJET de budget 1982.	AUGMENTATION en pourcentage.
14 764 815	16 516 150	16 133 290	9,27

IV. — LES RECETTES

En application de la décision du 21 avril 1970, le budget général est financé par des ressources propres aux Communautés, dont la limite sera atteinte dès 1983.

1° PRÉLÈVEMENTS AGRICOLES

Les recettes provenant des prélèvements agricoles sont évaluées à 1 889,1 millions d'ECU, soit un montant pratiquement stable par rapport à celui inscrit dans le budget de l'exercice 1981. Elles représentent 8,8 % des recettes du projet.

2° COTISATIONS SUR LE SUCRE

Leur produit atteint 786 millions d'ECU, soit une augmentation globale de 37,6 % par rapport au montant inscrit dans le budget de 1981. La cotisation à la production d'isoglucose s'élève à 2,6 millions d'ECU. L'augmentation des recettes est due à l'alourdissement des mécanismes de coresponsabilité dans ce secteur.

Le produit des cotisations représente 3,6 % des recettes du projet.

3° DROITS DE DOUANE

Le montant des droits de douane prévu pour 1982 s'élève à 6 939 millions d'ECU, soit un accroissement de 10,6 % par rapport au montant inscrit dans le budget de 1981.

Les droits de douane représentent environ 32 % des recettes.

4° RESSOURCES PROVENANT DE LA T.V.A.

La Grèce versant une contribution financière basée sur le P.N.B., d'un montant de 193 millions d'ECU, il reste à financer par les ressources provenant de la T.V.A. 11 756 millions d'ECU, soit 64,5 % du budget. Il en résulte un taux de T.V.A. de 0,90 %, ce qui laisse une marge de ressources disponibles d'environ 1,2 milliard d'ECU. Le coût budgétaire d'une augmentation des prix agricoles de 1 % étant estimé à environ 100 millions d'ECU, la Communauté devrait donc disposer d'une marge de ressources substantielle pour fixer les prix de la campagne 1982-1983. Il est clair cependant que des ressources propres supplémentaires devront être mises à la disposition du budget général dès l'exercice 1983.

On notera que le taux de T.V.A. dans l'avant-projet de la Commission était fixé à 0,95 %.

5° VUE D'ENSEMBLE DU FINANCEMENT DES DÉPENSES DANS LE PROJET DU CONSEIL

Récapitulation du financement des dépenses.

Exercice 1982.

ETATS MEMBRES	COTISATIONS « sucre » et « isoglucose ».	PRELE- VEMENTS agricoles.	DROITS de douane du tarif douanier commun.	CONTRI- BUTIONS financières.	RESSOURCES propres « T. V. A. ».	TOTAL
Belgique	56 000 000	190 000 000	415 000 000		462 151 660	1 123 151 660
Danemark	25 000 000	10 000 000	140 000 000		240 137 627	415 137 627
Allemagne	200 000 000	253 000 000	1 890 000 000		3 271 308 807	5 616 308 807
Grèce	17 000 000	70 000 000	110 000 000	193 547 434	»	390 547 434
France	258 000 000	140 000 000	1 150 000 000		2 854 466 134	4 402 466 134
Irlande	11 000 000	4 000 000	90 000 000		90 617 973	195 617 973
Italie	95 000 000	435 000 000	725 000 000		1 563 160 026	2 818 160 026
Luxembourg	»	100 000	4 000 000		21 748 313	23 848 313
Pays-Bas	57 000 000	245 000 000	615 000 000		625 264 010	1 542 264 010
Royaume-Uni	67 000 000	530 000 000	1 800 000 000		2 627 921 203	5 044 921 203
Total	786 000 000	1 899 100 000	6 939 000 000	193 547 434	11 756 775 753	21 574 423 187

V. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION
ADOPTÉES LE 14 OCTOBRE 1981

Considérations générales.

La Délégation note que si le contexte économique et financier actuel incite à une certaine rigueur dans la gestion des finances européennes, 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.

Elle estime en conséquence que le budget pour 1982 doit 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 T.V.A. pour l'exercice 1983.

Lien entre le budget de 1982 et le mandat du 30 mai.

La Délégation considère comme peu réaliste de vouloir prendre en compte dès l'établissement du budget pour 1982 les nouvelles orientations à donner à la construction européenne; elle estime que l'instrument du budget rectificatif en cours d'exercice constitue le moyen le plus approprié pour traduire les aménagements à apporter aux politiques communes.

F. E. O. G. A. - Garantie.

La Délégation note la tendance générale à la réduction du rythme d'augmentation des dépenses de soutien des marchés agricoles.

Elle réitère le souhait qu'une réelle « vérité des coûts » de la P.A.C. soit assurée grâce au transfert à d'autres chapitres budgétaires de dépenses imputées à tort au F.E.O.G.A. - Garantie.

Elle considère que la création d'une réserve de 433 millions d'ECU constitue davantage un geste politique ayant valeur de symbole qu'une décision économique fondée sur des prévisions fiables.

Elle souhaite que les crédits en question 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.

Elle considère que la réserve au chapitre 100 ne devrait pas préjuger de la hausse des prix agricoles pour la campagne 1982-1983.

F. E. D. E. R.

La Délégation estime indispensable une augmentation substantielle des crédits d'engagement du fonds pour tenir compte de l'aggravation des difficultés et des disparités régionales ainsi que de l'adhésion de la Grèce.

Fonds social européen.

La Délégation juge contradictoires les déclarations des instances communautaires à propos de l'emploi et les décisions concernant la dotation du Fonds en 1982.

Elle déplore que l'insuffisance notoire des crédits contraigne la Commission à appliquer la méthode de la réduction pondérée qui conduit à des abattements parfois considérables sur les aides attendues du Fonds social.

Elle se félicite de l'accès intervenu sur le volet social de la restructuration accélérée et souhaite que son financement soit assuré, au moins en partie, par une contribution du budget général au budget de la C.E.C.A.

Compensation financière en faveur du Royaume-Uni.

La Délégation souligne que l'augmentation de la part du Royaume-Uni dans le P.I.B. de la Communauté empêchera le mécanisme financier de jouer en 1982, mais n'empêchera pas la Communauté de verser au Royaume-Uni une compensation de 1,6 milliard d'ECU.

Energie. — Industrie. — Recherche. — Transports.

La Délégation note que les décisions prises par le Conseil apparaissent très en retrait, pour ne pas dire contradictoires, avec les intentions maintes fois affirmées de réduire la dépendance énergétique de la C. E. E. et de renforcer son assise industrielle.

Elle souhaite l'adoption du principe d'interventions communautaires en faveur de certaines industries et juge tout à fait indiqué un recours plus systématique à l'instrument des bonifications d'intérêt dans le but d'encourager les investissements nécessaires à la rénovation industrielle.

Coopération avec les P. V. D.

La Délégation estime que le budget de la Communauté devrait traduire plus clairement la priorité que la Communauté accorde à la politique de développement.

Elle marque son approbation avec les orientations du plan d'action contre la faim dans le monde présenté tout récemment par la Commission.

Crédits de fonctionnement.

La Délégation note l'effort louable réalisé par les différentes institutions afin de limiter l'augmentation des dépenses de fonctionnement.

**C. — NOUVEL INSTRUMENT COMMUNAUTAIRE (N. I. C.)
DESTINE A PROMOUVOIR LES INVESTISSEMENTS
DANS LA COMMUNAUTE (PROPOSITION DE DECISION
PRESENTEE PAR LA COMMISSION AU CONSEIL LE 30 OCTOBRE 1980)**

Rapporteur : M. Joseph RAYBAUD, sénateur.

- I. — Vue d'ensemble des différentes catégories d'emprunts/prêts de la Communauté.
- II. — Bilan d'application du N. I. C. et proposition de réforme.
- III. — Avis de l'Assemblée des Communautés européennes.
- IV. — Discussions au sein du Conseil.
- V. — Conclusions de la Délégation, adoptées le 24 juin 1981.

Le recours à l'emprunt, qui était explicitement prévu par les traités C. E. C. A. et Euratom et indirectement par le traité C. E. E., s'est notablement développé ces dernières années. Deux causes principales expliquent cette évolution :

— la crise économique appelle un effort sans cesse accru en faveur des investissements et au regard de l'orthodoxie financière, le recours à la technique de l'emprunt en matière d'investissements apparaît à la fois légitime et opportun ;

— la perspective de l'équipement des ressources propres a conduit la Communauté à se tourner vers un mode de financement qui présente sur les ressources propres de type fiscal l'avantage de pouvoir être décidé par les seules institutions communautaires.

Le recours à l'emprunt n'est pas pour autant général et systématique. Les Etats membres préfèrent une démarche prudente, tendant à la création « au coup par coup » de nouveaux instruments de financement dans le cadre de la C. E. E. Les dispositions adoptées peuvent n'avoir qu'un caractère expérimental : c'est le cas du nouvel instrument communautaire (N. I. C.), mis en place en 1978 et destiné au financement des investissements dans la Communauté et dont il est proposé de pérenniser l'existence au vu d'un premier bilan largement positif.

Avant d'analyser ce bilan, il convient de situer le N. I. C., aussi appelé « facilité Ortoï » du nom du commissaire qui est à l'origine de sa création, parmi les autres mécanismes d'emprunts et de prêts dans la Communauté.

**I. — VUE D'ENSEMBLE DES DIFFERENTES FORMES D'EMPRUNTS/PRETS
DE LA COMMUNAUTE**

1° LA DIVERSIFICATION DES OPERATIONS D'EMPRUNTS/PRETS

Cinq mécanismes distincts d'emprunt et de prêt existent actuellement dans la Communauté :

— les « emprunts C. E. C. A. » relatifs aux investissements dans l'industrie du charbon et de l'acier (art. 49, 51 et 54/C. E. C. A.) ;

— les emprunts de la Banque européenne d'investissement (B. E. I.) pour le développement régional, la modernisation des entreprises et les projets communs à plusieurs Etats membres (art. 129 et 130/C. E. E. et protocole annexé au Traité de Rome) ;

— les « emprunts Euratom » en vue d'une contribution au financement des centrales nucléaires de puissance, devenus opérationnels en 1978 (art. 172/Euratom et décision du Conseil du 29 mars 1977) ;

— les « emprunts communautaires » créés en 1975 et destinés à venir en aide aux Etats membres éprouvant des difficultés de balance des paiements provoquées par le renchérissement des produits pétroliers (règlement du Conseil du 17 février 1975, remplacé par un règlement du 16 mars 1981);

— les « emprunts-investissements » C. E. E., décidés en 1978 et relatifs à la promotion des investissements dans la Communauté (N. I. C.).

2° LE VOLUME CROISSANT DES SOMMES EMPRUNTÉES

L'analyse sommaire des différents mécanismes et de leurs caractéristiques fait tout d'abord apparaître l'importance du volume des sommes qui peuvent être empruntées chaque année par la Communauté.

Ainsi au cours de l'année 1979 la Communauté a emprunté pour plus de 3,5 milliards d'U. C. E.

Compte tenu de la décision récente (1) de doubler le plafond des prêts de la B. E. I. (porté de 18 à 36 milliards d'ECU à compter du 31 décembre 1981), les opérations communautaires d'emprunts et de prêts devraient connaître une nouvelle expansion dans les années à venir.

Le tableau ci-dessous fait ressortir la progression rapide des emprunts des Communautés européennes et de la B. E. I. depuis 1958 (1).

*Emprunts des Communautés européennes
et de la Banque européenne d'investissement, 1958-1979,
en millions d'U. C./U. C. E./ECU (a).*

	C. E. C. A.	B. E. I.	EURATOM	C. E. E. (b)	C. E. E. (c)	TOTAL
1958	50	»	»	»	»	50
1959	»	»	»	»	»	»
1960	35	»	»	»	»	35
1961	23	21	»	»	»	44
1962	70	32	»	»	»	102
1963	33	35	5 (d)	»	»	73
1964	128	67	8 (d)	»	»	203
1965	54	65	11 (d)	»	»	130
1966	103	139	14 (d)	»	»	256
1967	58	195	3 (d)	»	»	256
1968	108	213	»	»	»	321
1969	52	146	»	»	»	198
1970	60	169	»	»	»	229
1971	102	413	1 (d)	»	»	516
1972	230	462	»	»	»	692
1973	263	608	»	»	»	871
1974	528	826	»	»	»	1 354
1975	731	814	»	»	»	1 545
1976	956	732	»	1 249	»	2 937
1977	729	1 030	99	571	»	2 429
1978	981	1 863	72	»	»	2 916
1979	837	2 437	153	»	178	3 605

Sources : Economie européenne, n° 6. — Les instruments d'emprunts/prêts dans le cadre des instruments financiers de la Communauté : (a) C. E. C. A. : 1958-1974, U. C. ; 1975-1979, U. C. E./ECU ; B. E. I. : 1961-1973, U. C. ; Euratom : 1963-1971, U. C. ; 1977-1979, U. C. E./ECU ; (b) C. E. E. financement des balances des paiements ; (c) C. E. E. nouvel instrument communautaire pour financer des projets d'investissement ; (d) prélèvements sur les lignes de crédit négociées avec l'Eximbank (U. S. A.).

(1) Le Conseil des Gouverneurs de la B. E. I., réuni le 15 juin 1981, a décidé de doubler le capital souscrit de la Banque, qui passera ainsi de 7,2 à 14,4 milliards d'ECU à compter du 31 décembre 1981. L'encours total des prêts ne devant pas dépasser 250 p. 100 du capital souscrit, le plafond des prêts sera ainsi porté de 18 à 36 milliards d'ECU.

3° PLURALITÉ DES MÉCANISMES D'EMPRUNT EXISTANTS

Les mécanismes d'emprunt diffèrent tant par leur base juridique et leur objet que par leur gestion, leur plafond ou leur garantie.

Base juridique. — Les traités C. E. C. A. et Euratom ont explicitement prévu la possibilité du recours à l'emprunt. Aucune disposition du traité C. E. E. ne mentionnant l'emprunt comme pouvant être l'une des ressources de la Communauté, il a été fait application de l'article 235 qui prévoit une « clause d'imprévision » pour fonder en droit la création, d'une part, des emprunts communautaires en vue de soutenir la balance des paiements de certains Etats membres et, d'autre part, du N. I. C.

Objet. — Alors que les emprunts communautaires (C. E. E.) visent au soutien de la balance des paiements d'Etats membres, les autres formes d'emprunt tendent à financer des programmes d'investissement.

Gestion. — Des règles variables sont appliquées selon qu'il s'agit des emprunts, des prêts ou de la gestion proprement dite. C'est tantôt la Commission elle-même qui prend en charge la totalité des opérations (cas des emprunts C. E. C. A.), tantôt la Banque (opérations de la B. E. I.). Parfois un système mixte est appliqué (cas du Nouvel Instrument communautaire).

Plafond. — Pour les emprunts C. E. C. A. il n'existe aucun plafond. Pour tous les autres types d'emprunt un plafond existe qui est tantôt élevé (18 milliards d'U. C. pour la B. E. I.) (1) tantôt bas (1 milliard d'U. C. E. pour les emprunts Euratom et les emprunts d'investissement).

Garanties. — Pour la B. E. I., la garantie est constituée par les ressources propres et le capital de la Banque. S'agissant du N. I. C. elle est constituée par le budget C. E. E. (chap. 43).

4° LES PROBLÈMES POSÉS PAR LES OPÉRATIONS D'EMPRUNTS/PRÊTS

L'Assemblée des Communautés européennes se déclare favorable au principe de l'utilisation de l'emprunt comme ressource pour financer certains types d'actions communautaires pour trois raisons principales. Ce mode de financement contribue à la réduction des écarts de développement entre les régions de la Communauté ; il constitue un moyen de financement souple et particulièrement bien adapté ; il est conforme au principe d'autonomie financière de la Communauté. Toutefois, l'accroissement du recours à l'emprunt doit, à ses yeux, être subordonné à deux conditions préalables : une plus grande rationalisation et un meilleur contrôle.

L'Assemblée estime que la dispersion actuelle des mécanismes constitue un obstacle à l'utilisation optimale et au développement nécessaire des opérations d'emprunt/prêt. Mais c'est surtout dans le domaine du contrôle que, pour l'Assemblée, des progrès considérables doivent être réalisés. La Commission a proposé la création d'un budget en capital qui constituerait la deuxième partie du budget général des Communautés européennes et dont l'adoption serait soumise aux règles prévues par les traités en matière budgétaire. Le Conseil n'a pas accepté cette suggestion qui est examinée dans le cadre de la révision générale du règlement financier.

II. — LE NOUVEL INSTRUMENT COMMUNAUTAIRE (N. I. C.)

Objectifs, bilan d'application, proposition de réforme.

1° OBJECTIFS

Lors de sa réunion de Rome, en mars 1977, le Conseil européen avait demandé qu'une action plus vigoureuse soit engagée au niveau communautaire, en vue de lutter contre le chômage, de stimuler les investissements et d'agir contre l'insuffisante convergence des performances économiques des Etats membres. Répondant à cette invitation la Commission a proposé, en juin 1977, la création du *Nouvel instrument communautaire d'emprunts et de prêts*.

(1) A compter du 1^{er} janvier 1982, l'encours total des prêts pourra atteindre 36 milliards d'ECU.

Ce nouveau mécanisme repose sur l'idée que la C.E.E. a intérêt à utiliser le crédit dont elle dispose sur les marchés internationaux pour collecter des capitaux qui pourront être consacrés à des investissements dans certains domaines-clés et qui viendront s'ajouter à ceux provenant d'autres sources de financement de la Communauté. Le Conseil a approuvé le principe de ce nouvel instrument le 16 octobre 1978 en habilitant la Commission à emprunter jusqu'à l'équivalent d'1 milliard d'U.C.E. en principal au nom de la C.E.E. (1).

Le N.I.C. se caractérise par plusieurs traits : son objet assez large ; son caractère expérimental ; la tutelle du Conseil sur les différentes opérations ; des règles de fonctionnement complexes mais devant garantir une stricte gestion financière.

Un instrument polyvalent...

Le produit des emprunts qui sont appelés par tranches successives est affecté à l'octroi de prêts pour des projets d'investissement dans les secteurs de l'énergie, de l'industrie et des travaux d'infrastructure, compte tenu, entre autres, de l'impact régional des projets et de la nécessité de lutter contre le chômage.

1. Le 14 mai 1979, le Conseil a autorisé une première tranche d'emprunts pour un montant maximum équivalent à 500 M. U. C. E. (2) en principal à affecter au financement de projets d'investissement dans les domaines des infrastructures et de l'énergie.

En ce qui concerne les infrastructures, les investissements peuvent porter sur les transports, les télécommunications, l'aménagement agricole, les ouvrages hydrauliques et de protection de l'environnement.

En ce qui concerne l'énergie, les investissements doivent contribuer à une plus grande indépendance énergétique et à accroître la sécurité et la diversification de l'approvisionnement de la Communauté, une attention particulière étant portée aux économies d'énergie et au développement des sources d'énergie alternatives.

2. Le solde de 500 M. U. C. E. a été autorisé le 22 juillet 1980 par le Conseil qui a également décidé son affectation aux mêmes secteurs et selon les mêmes lignes directrices que pour la première tranche ; à titre exceptionnel, le Conseil a admis, à la demande de l'Italie, que parmi les projets d'infrastructure certains projets concernant les logements et les usines construites en vue de besoins futurs dans des régions prioritaires soient pris en charge jusqu'à hauteur de 100 M. U. C. E.

... soumis à la tutelle du Conseil.

Prise à l'unanimité en application de l'article 235/C. E. E., la décision de principe du Conseil est complétée par des décisions d'autorisation des tranches d'emprunt qui sont arrêtées par le Conseil statuant à l'unanimité. Les objectifs économiques sont définis à cette occasion par le Conseil. La lourdeur de l'exigence d'un vote à l'unanimité pour chacune de ces décisions a été critiquée : ainsi ne fallut-il pas moins de sept mois pour que fut autorisée la première tranche d'emprunts.

Des règles de fonctionnement complexes mais garantissant une gestion rigoureuse.

Les opérations d'emprunt sont réalisées par la Commission, dans la limite des montants des tranches autorisées ; celle-ci intervient pour conclure les conventions d'emprunt, les fonds collectés par elle étant versés à la B. E. I.

Si la Commission se prononce sur l'éligibilité des projets déposés, un rôle fondamental est accordé à la B. E. I. pour la gestion des prêts, en fonction d'une convention de coopération passée entre la Commission et la B. E. I.

Quant au fond un mandat est confié à la Banque pour l'octroi des prêts. Elle effectue les opérations de ce mandat, au nom, pour le compte et aux risques de la Communauté.

Quant à la procédure les demandes sont transmises à la Banque soit directement, soit par l'intermédiaire de la Commission ou d'un Etat membre. La Banque instruit les demandes, décide de l'octroi des prêts et de leurs conditions puis les administre. L'ensemble de ces dispositions doit assurer une gestion bancaire rigoureuse des prêts. *Un mécanisme expérimental.*

Il est prévu que dès que le montant des emprunts contractés aura atteint la contrevaieur de 800 M. U. C. E. ou au plus tard à l'expiration d'un délai de deux ans,

(1) *Décision du Conseil du 16 octobre 1978, J. O. C. E. n° L. 298 du 25 octobre 1978.*

(2) M. U. C. E. : million d'unités de compte européennes ; 1 U. C. E. = 5,9 F environ.

la Commission doit présenter au Conseil et à l'Assemblée un rapport sur l'expérience acquise. Au vu de ce rapport un nouveau plafond d'emprunt pourra être fixé par décision unanime du Conseil.

C'est sur la base de l'expérience acquise et compte tenu de l'épuisement de la dotation du N.I.C. que la Commission a transmis au Conseil, le 30 octobre 1980, une proposition de décision tendant à reconduire l'action engagée.

2^e BILAN D'APPLICATION

Bien que l'expérience du fonctionnement du N.I.C. soit courte, la Commission en tire des enseignements positifs qu'il s'agisse des opérations d'emprunt ou des opérations de prêt.

a) Le N.I.C. sur les marchés des capitaux.

Au 30 septembre 1980, treize emprunts ont été effectués pour un montant total de 399,7 M. U. C. E. La majeure partie des emprunts était libellée en dollars (231,8 M. U. C. E.) le reste en marks allemands (à hauteur de 139,3 M. U. C. E.) et en florins (28,8 M. U. C. E.).

La durée des emprunts varie entre dix et vingt ans, le taux d'intérêt nominal entre 7,7/8 pour le premier emprunt et 13 % pour le dernier.

La Commission note que les emprunts de la Communauté au nom du N.I.C. ont été bien accueillis. Par ailleurs, le placement des emprunts N.I.C. n'a pas entravé les émissions des autres emprunteurs communautaires. Enfin le N.I.C. a joué un rôle non négligeable dans le recyclage des pétro-dollars.

b) Les prêts du N.I.C.

La Commission note plusieurs traits positifs : une bonne coordination financière, une concentration géographique réelle, une concentration sectorielle opportune et une gestion satisfaisante.

L'effet stimulant et additionnel des prêts.

Des cofinancements par le N.I.C. de projets déjà pris en compte par la B.E.I. ont pu être réalisés. La B.E.I. étant intervenue en 1979 pour quelque 30 % du coût total des projets, le N.I.C. a pu y ajouter environ 14 %, ce qui a porté l'appui de la Communauté à 53 % du coût total des projets. Aussi le N.I.C. a pu renforcer le flux des capitaux communautaires vers des pays, régions et secteurs dont le développement constitue un des objectifs prioritaires de la Communauté.

Une concentration géographique réelle.

Au 30 septembre 1980, le N.I.C. n'avait bénéficié qu'à l'Italie (47 %), au Royaume-Uni (27 %) et à l'Irlande (26 %) (1). Les prêts ont porté dans presque tous les cas sur des « régions de développement ». La quasi-totalité des prêts à l'Irlande et à l'Italie, pays moins prospères participant effectivement et entièrement au système monétaire européen, ont bénéficié d'une bonification d'intérêt de 3 % à la charge du budget général des Communautés.

Une répartition sectorielle conforme aux priorités de la Communauté.

Avec 61 % du total les interventions dans le domaine de l'énergie (sources alternatives, transport, exploitation d'hydrocarbures) ont été particulièrement intenses, ce qui répond à un objectif prioritaire de la Communauté. La Commission note cependant qu'une ouverture effective du N.I.C. au domaine de l'industrie serait souhaitable « notamment pour faciliter les ajustements structurels auxquels le secteur industriel est actuellement confronté et la création d'emplois permanents que ces investissements peuvent procurer ».

(1) Depuis lors des prêts ont été aussi accordés au Danemark (pour 18,1 millions d'U. C. E.). En outre, une nouvelle tranche d'un milliard d'ECU a été autorisée par le Conseil, le 20 janvier 1981, à titre exceptionnel, pour contribuer à la reconstruction des zones sinistrées par le séisme survenu en Italie en novembre 1980.

Une gestion satisfaisante bien que susceptible d'être améliorée.

La répartition des tâches entre la Commission et la B.E.I. a fait ses preuves et n'a pas nui à la capacité de la Commission d'exercer ses responsabilités d'orientation politique du N.I.C.

La Commission note cependant les inconvénients de la pratique actuelle selon laquelle les contrats de prêts sont, soit individuellement, soit sous forme d'opérations groupées, conclus avant l'émission des emprunts. Si ce système apporte une grande rigueur dans les opérations, il présente néanmoins des inconvénients au plan économique, en ce sens que l'emprunteur ne connaît pas au moment où il s'engage les conditions des prêts qu'il recevra. La Commission examine actuellement les modalités techniques d'une solution qui soit plus opérationnelle tout en étant conforme au règlement de base.

3° LA PROPOSITION DE LA COMMISSION

La Commission observe que la raison pour laquelle le N.I.C. a été créé demeure : l'investissement doit jouer un rôle central dans le processus d'assainissement des économies. Si la Communauté ne peut pas assumer la tâche principale dans l'exécution de cet investissement elle peut et doit mobiliser sa capacité d'emprunt pour faciliter le financement des investissements essentiels.

Cette action doit répondre à deux objectifs prioritaires :

- favoriser la convergence des économies grâce à une concentration géographique de l'affectation des ressources financières ;
- participer au recyclage des excédents des pays pétroliers.

Dans son projet de décision en date du 30 octobre 1980 la Commission propose donc de donner un caractère permanent au N.I.C.

Les modifications les plus significatives seraient les suivantes :

- abandon de la fixation d'un plafond global d'habilitation de la Commission pour contracter des emprunts ;
- aménagement du système des tranches d'emprunts, afin de lui donner une plus grande souplesse (l'appel des tranches résulterait d'une décision du Conseil prise à la majorité qualifiée et non plus à l'unanimité ; plusieurs tranches pourraient être appelées simultanément).

III. — L'AVIS DE L'ASSEMBLEE DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

Dans une résolution en date du 10 avril 1981, l'Assemblée a émis un avis favorable à la proposition de la Commission, tout en soulignant que les emprunts pour investissements ne doivent pas être considérés comme un instrument d'appoint à la politique financière des organismes nationaux et de la B.E.I., mais ont un rôle spécifique à jouer, conforme aux objectifs économiques et politiques de la Communauté (1).

En ce qui concerne les tranches d'emprunts, l'Assemblée demande que la procédure de concertation leur soit, si nécessaire, appliquée. L'Assemblée entend, par ailleurs, se prononcer sur le choix des secteurs économiques concernés. Elle met l'accent, par ailleurs, sur l'opportunité d'étendre le champ d'application du N.I.C. aux investissements industriels, pour tenir compte notamment des besoins des P.M.E.

IV. — LES DISCUSSIONS AU SEIN DU CONSEIL

Si la session du Conseil du 15 juin 1981 n'a pas abouti à une décision formelle sur ce qu'il est convenu d'appeler le « N.I.C. 2 », elle a cependant permis de dégager certaines orientations qui restaient encore à préciser de manière définitive.

(1) Rapport de M. Gouthier (communiste, Italien), au nom de la Commission des budgets (doc. 1-28/81 du 20 mars 1981).

Les problèmes successivement examinés par le Conseil étaient les suivants :

— *existence du « N.I.C. 2 »* : seule la République fédérale d'Allemagne a maintenu une réserve fondée sur le risque de double emploi avec la B.E.I. (dont le Conseil a décidé, par ailleurs, de doubler le capital souscrit) et de multiplication des instruments financiers. A condition que la dotation du N.I.C. ne dépasse pas certaines limites, la République fédérale d'Allemagne devait se rallier à l'opinion de ses neuf partenaires ;

— *plafonnement de la dotation* : seule l'Italie appuie la proposition de la Commission excluant le plafonnement des prêts.

Pour ce qui est du niveau de la dotation, une position « minimaliste » tend à préconiser un plafond de 1,5 à 2 milliards d'ECU. L'Italie a fait valoir que la dotation devrait être en rapport avec l'ampleur des emprunts que certains Etats membres font sur le marché des capitaux (1) ;

— *règles de votation* applicables aux décisions du Conseil sur les différentes tranches d'emprunts. La formule de la majorité qualifiée a été abandonnée. L'unanimité sera requise.

Outre le niveau de la dotation, les problèmes qui restaient à régler concernaient la possibilité de tranches parallèles pour des objectifs spécifiques, l'opportunité d'une référence explicite en faveur des P.M.E. et la clause de révision (avec ou sans échéance pré-établie).

V. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 24 JUIN 1981

La Délégation met l'accent sur l'opportunité de développer au niveau communautaire et non pas seulement au plan national ou même bilatéral, une politique d'emprunts et de prêts favorisant l'investissement et l'emploi.

Elle rappelle que la création du N.I.C. répondait à la volonté d'engager au niveau communautaire une action plus vigoureuse en vue de lutter contre le chômage, de stimuler les investissements et de renforcer la convergence des performances économiques des Etats membres.

Elle estime que le nouveau mécanisme mis en place à titre expérimental a apporté une contribution limitée mais positive à la réalisation de ces objectifs ambitieux et qui demeurent plus que jamais d'actualité.

Elle souhaite que l'action engagée au titre du N.I.C. soit reconduite et amplifiée et qu'à cette occasion le nouveau plafond d'emprunts et de prêts soit fixé à un niveau permettant de répondre aux besoins exprimés.

Elle juge très souhaitable que le champ d'application effectif du N.I.C. soit étendu au secteur de l'industrie pour faciliter les ajustements structurels nécessaires et favoriser la réalisation d'investissements richement créateurs d'emplois dans les Etats membres.

Elle considère que cet élargissement du champ d'application sectoriel de l'instrument présenterait, en outre, l'avantage d'en faire bénéficier un plus grand nombre de régions dans la Communauté.

(1) Il s'agit d'une allusion très claire aux 5 milliards d'ECU de l'emprunt franco-allemand.

CHAPITRE III

SUR LES QUESTIONS AGRICOLES

A. — LES PROPOSITIONS DE REGLEMENT CONCERNANT LE CONTROLE ET L'UTILISATION DES SUBSTANCES A ACTION HORMONALE SUR LES ANIMAUX ET SUR LES VIANDES

Rapporteur : M. Marcel DAUNAY, sénateur.

- I. — La proposition de règlement relatif au contrôle de l'utilisation des substances à action hormonale.
- II. — La proposition concernant le contrôle et l'examen des animaux et des viandes.
- III. — Conclusions de la Délégation adoptées le 20 mai 1981.

Les deux propositions de règlement relatives aux conditions de production et d'utilisation des substances hormonales et au contrôle des animaux et des viandes, présentées par la Commission au Conseil le 6 janvier 1981, comportent des mesures d'application de la proposition de règlement du 31 octobre 1980 relative à l'utilisation des substances hormonales chez les animaux domestiques qui a fait l'objet de conclusions adoptées le 11 décembre dernier par la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes.

L'Assemblée des Communautés a émis, le 12 février 1981, un avis favorable sur l'ensemble des trois propositions.

Cependant, le Conseil n'est pas encore parvenu à un accord. Les discussions achoppent principalement sur les difficultés techniques et l'incidence financière du contrôle de certains résidus qui conduiraient certains Etats membres, en particulier la Grande-Bretagne, à souhaiter revenir sur le principe de l'interdiction totale retenu le 30 septembre dernier par le Conseil agricole.

La réunion du Conseil agricole des 12 et 13 mai n'a abouti à aucune décision formelle. Les Ministres ont adopté le principe d'un règlement « par étapes » et ne sont parvenus à un accord de principe que sur deux points :

— la nécessité d'adopter le projet de directive sur la pharmacie vétérinaire qui remonte à 1976 ;

— l'interdiction, pour quelque usage que ce soit, de l'utilisation du stilbène ou de ses dérivés et des substances à action thyrostatique.

La France s'est élevée contre le caractère « minimal » de cet accord et a refusé de s'engager sur l'adoption d'une directive partielle tant qu'un accord de portée générale ne sera pas intervenu.

Il est donc actuellement difficile de prévoir la date à laquelle interviendra une réglementation et quelles seront les modifications apportées aux propositions de la Commission.

I. — LA PROPOSITION DE REGLEMENT RELATIF AU CONTROLE DE L'UTILISATION DES SUBSTANCES A ACTION HORMONALE

Etablie en application de l'article 4 de la proposition du 31 octobre 1980, cette proposition établit la liste et réglemente l'utilisation de substances à effet hormonal susceptibles d'être utilisées à des fins thérapeutiques. Elle fixe également les conditions du contrôle de la mise sur le marché, de la distribution des substances hormonales et des médicaments vétérinaires contenant de telles substances.

A. — La liste des substances utilisables à des fins thérapeutiques.

S'en tenant au principe de la « liste positive », la Commission propose une liste de substances hormonales qui pourraient seules être utilisées à des fins uniquement thérapeutiques. Il s'agit de trois hormones naturelles : le 17B oestradiol et ses esters, la progestérone et la testostérone. Il serait actuellement envisagé d'y ajouter deux autres substances de synthèse : un androgène, le trenbolone et un oestrogène, le zéranol.

Le texte prévoit, en outre, que cette liste pourrait être ultérieurement complétée selon la procédure du comité vétérinaire, en fonction de l'intérêt thérapeutique ses substances concernées et de leur innocuité pour le consommateur.

Il convient de noter qu'en France aucun androgène n'est actuellement interdit, pour la simple raison qu'ils n'étaient pas, lors de l'élaboration de la législation et de la réglementation nationales, utilisés pour l'engraissement (ils ne peuvent, d'ailleurs, l'être qu'en association avec des oestrogènes qui sont, eux, interdits). Le zéranol n'est pas non plus visé par la réglementation française.

Il semble, de toute manière, que le principe même de la liste « positive » soit contesté au sein du Conseil, certains Etats membres marquant leur préférence pour une « liste négative » de substances interdites (les oestrogènes artificiels — en particulier le stilbène et ses dérivés — les substances à effet thyrostatique comme le thio-uracil). Les partisans de cette solution — qui équivaldrait à revenir sur le principe de l'interdiction des hormones naturelles — se fondent sur deux ordres d'argument :

— il ne serait pas possible, techniquement, de contrôler l'interdiction d'administration d'hormones naturelles, impossible à déceler avec certitude, compte tenu de la variabilité du taux « naturel » d'hormones selon les animaux et les périodes, et les contrôles seraient donc aussi illusoire que coûteux ;

— l'interdiction d'importation de viandes engraisées aux hormones naturelles, qui ne sont pas actuellement reconnues comme dangereuses par l'O.M.S., pourrait être considérée par le G.A.T.T. comme une entrave technique aux échanges.

L'Assemblée des Communautés a, quant à elle, adopté une résolution favorable à la fois au système de la liste positive et à l'établissement d'une « liste noire » de substances interdites.

Il convient, en tout cas, de rappeler que les principes définis par le Conseil agricole du 30 septembre prévoyaient l'interdiction du recours à toutes les hormones naturelles ou artificielles et que les producteurs et les consommateurs des pays qui, comme la France, appliquent déjà ces principes seraient gravement pénalisés si la réglementation européenne devait être plus laxiste.

B. — La notion de traitement thérapeutique.

La proposition définit le traitement thérapeutique comme l'administration d'un médicament — préparé à partir d'une substance autorisée — en vue d'éliminer un état pathologique constaté par un vétérinaire ; les traitements préventifs sont donc interdits. L'article 5 autorise également l'emploi des substances autorisées pour la synchronisation du cycle oestral.

Enfin, seuls pourront être traités des animaux ayant atteint l'âge de la maturité sexuelle.

C. — Les systèmes de contrôle.

Les articles 3, 4 et 6 à 9 inclus de la proposition sont consacrés au contrôle de la mise sur le marché, de la distribution et de l'administration des substances hormonales et des médicaments dérivés :

— l'article 6 interdit la fabrication, l'importation ou la détention de médicaments contenant des substances non autorisées. Toutefois, la fabrication de tels médicaments peut être autorisée pour l'exportation, sous le contrôle des Etats membres à qui il revient d'éviter leur mise sur le marché communautaire. Cette exception a fait l'objet de critiques lors du débat à l'Assemblée des Communautés ;

— en ce qui concerne les substances autorisées et les médicaments qui en contiennent, la tenue de registres doit permettre, selon un système analogue à celui prévu par la législation française, de vérifier à tous les stades les quantités produites, importées, détenues et cédées, afin d'éviter la commercialisation abusive. Les registres devraient être conservés au moins un an et être tenus en permanence à la disposition des autorités compétentes. Au stade de la prescription et de la dispensation au détail, il est prévu que les médicaments ne pourront être délivrés que sur ordonnance, utilisable une seule fois et conservée pendant trois mois par l'utilisateur, qui devra la tenir à la disposition des autorités compétentes et la transmettre à l'acquéreur éventuel de l'animal traité.

Il est également précisé :

— que les médicaments ne pourront être présentés que sous une forme excluant l'administration par voie orale (art. 6, paragraphe 2) ;

— qu'ils ne pourront être administrés que par un vétérinaire ou au moins sous sa responsabilité, en cas de traitement en vue de la synchronisation du cycle oestral ;

— que leur conditionnement devra comporter une notice (art. 6, paragraphe 3) (1) mentionnant notamment le temps de latence devant s'écouler entre leur administration et l'abattage de l'animal. Cette mention devra également figurer dans l'ordonnance du vétérinaire.

II. — LA PROPOSITION CONCERNANT LE CONTROLE ET L'EXAMEN DES ANIMAUX ET DES VIANDES

Complétée par deux annexes, cette proposition constitue le second volet du contrôle de l'utilisation des substances à effet hormonal et thyrostatique. Elle entend déterminer, toujours en application de la proposition du 31 octobre, les modalités du contrôle destinées à mettre en évidence la présence de résidus de ces substances, les principes du financement de ce contrôle et les sanctions des infractions.

Cependant, elle ne définit pas les techniques d'analyse qui doivent être arrêtées selon la procédure du recours au Comité vétérinaire (art. 10), ni la nature des contrôles (quelles substances devront être recherchées dans les échantillons ?) et elle comporte certaines imprécisions, en ce qui concerne par exemple la fixation des seuils de tolérance, la répartition entre les contrôles à l'abattoir et les contrôles dans les exploitations, toutes questions qui posent certes de délicats problèmes techniques, mais dont dépendent le sens et l'applicabilité de la future réglementation communautaire.

A. — Les modalités du contrôle et de l'examen des animaux et des viandes.

1° LA FRÉQUENCE DES CONTRÔLES

La proposition prévoit un système à « deux vitesses » : un contrôle « normal » par sondage et un contrôle « intensif » et dissuasif en cas de « sondage » positif :

a) Le contrôle par sondage doit permettre de déceler l'existence de fraudes tout en évitant des examens systématiques difficiles à assurer, selon la Commission, en raison, notamment, du fait que « la détection de chaque type de résidus requiert en général une méthode d'examen particulière ».

(1) Le contenu de cette notice est défini par référence à la proposition de directive relative à la pharmacie vétérinaire, soumise au Conseil depuis 1976.

Les examens seraient donc pratiqués sur des échantillons prélevés sur les viandes ou les animaux, dans les abattoirs ou dans les exploitations :

— pour la détection des résidus de substances à action hormonale, trois cents prélèvements annuels seraient effectués selon des tables de nombres aléatoires dans chaque pays membre et pour chaque espèce, ce nombre étant porté à six cents échantillons pour les bovins de moins d'un an ;

— pour la détection de résidus de substances à action thyrostatique, trois cents prélèvements annuels seraient effectués dans les mêmes conditions, mais uniquement sur les bovins de moins d'un an.

Selon la Commission, ce nombre réduit de prélèvements devrait permettre, en vertu des lois statistiques, de déceler avec 97 p. 100 de certitude l'existence de fraudes, quelle que soit l'importance du cheptel. Il est également mis en avant que toutes les catégories d'animaux domestiques ne présentent pas les mêmes risques de fraude — argument quelque peu contradictoire avec le précédent — et enfin — élément sans doute décisif — que des contrôles intensifs pour toutes les substances et toutes les espèces seraient matériellement impossibles et d'un coût prohibitif. Il convient néanmoins de souligner que fonctionne actuellement en France un dispositif assurant le contrôle d'un veau sur vingt et de se demander si le système prévu est d'une fiabilité suffisante, et ce, quelle que soit l'importance du cheptel. Il est cependant prévu que ces chiffres puissent être révisés. D'autre part, les vétérinaires officiels responsables soumettront chaque carcasse ou chaque animal à un contrôle s'ils disposent de données laissant supposer la présence de résidus dans les lots soumis à leur examen. Ces examens ne seront pas imputés sur le nombre de prélèvements par sondage.

b) Le « contrôle intensif » s'applique automatiquement en cas de résultat positif dans le cadre du contrôle « normal », sans préjudice d'une enquête dans l'exploitation d'origine des animaux ou carcasses ayant fait l'objet du sondage positif. Il est pratiqué pendant une durée de deux mois et maintenu aussi longtemps qu'aucun contrôle ne se sera révélé positif pendant une période de deux mois. Il porte sur 2 p. 100 des bovins de moins de douze mois pour la détection des substances à effet hormonal ou thyrostatique, et sur 0,5 p. 100 du cheptel pour la détection des résidus hormonaux chez les autres espèces.

Le nombre d'échantillons est donc très supérieur à celui du contrôle normal, et fixé en pourcentage du cheptel.

2° LES SEUILS DE TOLÉRANCE

Pour les hormones artificielles et autres substances ne pouvant être naturellement présentes chez l'animal, la solution est simple : le seuil de tolérance est égal au seuil de détection — ce qui suppose néanmoins l'harmonisation des méthodes de contrôle.

Le problème étant plus délicat en ce qui concerne les hormones naturelles, la constatation de la présence de résidus « excédant nettement le niveau normalement présent chez un animal du même type et dans les mêmes conditions » doit être confirmée par des examens additionnels de l'animal et le cas échéant des animaux de l'exploitation d'origine (art. 5).

B. — La charge financière des contrôles.

Conformément à la position arrêtée en octobre par la Commission, la proposition prévoit que tous les coûts afférents à l'examen des résidus sont répartis entre le nombre total des animaux abattus et supportés par leurs propriétaires — donc en fin de compte par le consommateur. Seuls ne seront pas répartis les coûts des contrôles opérés lors des enquêtes dans les exploitations d'origine des animaux ayant fait l'objet de contrôles positifs (art. 5).

C. — La sanction des infractions.

Toutes les carcasses ou animaux contenant des résidus supérieurs aux seuils de tolérance seront confisqués et détruits. Toutefois, dans le cas des examens opérés dans les exploitations à la suite d'un contrôle positif (art. 5), si des animaux présentent des résidus supérieurs au seuil de tolérance des substances dont l'usage thérapeutique est autorisé, l'abattage de ces animaux est simplement retardé, sauf s'il est établi que ces substances n'ont pas été administrées dans les conditions fixées par les textes.

III. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 20 MAI 1981

Sur les propositions de règlement soumises par la Commission au Conseil le 6 janvier 1981 et complétant la proposition du règlement du 31 octobre 1980 relative à l'utilisation des hormones dans l'élevage, La Délégation :

— tient tout d'abord à rappeler que la garantie de qualité des produits de l'élevage ne peut résulter que de la mise en œuvre d'une réglementation et de mesures de contrôle harmonisées au niveau communautaire, et que des mesures uniquement nationales conduisent à pénaliser les producteurs sans pour autant assurer la protection des consommateurs ;

— souligne que le Conseil des Ministres de l'agriculture a pris position le 30 septembre 1980 en faveur d'une harmonisation au plus haut niveau de la réglementation de l'usage des substances anabolisantes dans l'élevage ;

— s'inquiète des délais d'adoption d'une réglementation communautaire dont elle a relevé, dans les conclusions qu'elle a adoptées le 11 décembre 1980, le caractère d'urgence et l'intérêt aussi bien pour les producteurs que pour les consommateurs ;

— souhaite vivement, en conséquence, être tenue informée par le Gouvernement de l'état des négociations et de la position française vis-à-vis des propositions de la Commission.

Sur la proposition de règlement établissant les conditions de contrôle de la détention, de la distribution et de l'utilisation chez les animaux de certaines substances à action hormonale, la Délégation :

— relève que les mesures proposées semblent devoir permettre de contrôler la mise sur le marché et l'utilisation des substances visées ;

— insiste néanmoins sur le fait que l'efficacité de réglementations sectorielles analogues à celle qui est proposée suppose l'harmonisation des législations et des réglementations relatives à la pharmacie vétérinaire.

Sur la proposition de règlement concernant le contrôle et l'examen des animaux et des viandes afin de mettre en évidence la présence de résidus de certaines substances, la Délégation :

— relève que la proposition ne traite pas de l'harmonisation des techniques d'analyses et ne définit pas non plus la nature des résidus dont la présence sera effectivement contrôlée ;

— s'interroge sur la fiabilité du système de contrôle par sondage proposé et sur les conditions dans lesquelles les contrôles dans les exploitations pourront être substitués aux contrôles dans les abattoirs.

B. — LES PROPOSITIONS DE REFORME DE LA GESTION DU MARCHÉ DES VINS DE TABLE

Rapporteur : M. Bernard BARBIER, sénateur.

- I. — Le programme d'action 1979-1985 et les difficultés du marché viti-vinicole.
- II. — La résolution adoptée par l'Assemblée des Communautés le 9 avril 1981.
- III. — Conclusions de la délégation adoptées le 28 octobre 1981.

La situation de déséquilibre à moyen terme de l'offre et de la demande sur le marché viti-vinicole avait conduit à l'adoption par la Communauté à Neuf, en décembre 1979, d'un nouvel ensemble de mesures structurelles et de gestion des marchés correspondant au « programme d'action 1979-1985 concernant l'établissement progressif de l'équilibre sur le marché viti-vinicole » élaboré en 1978 par la Commission.

Mais la situation actuelle du marché viticole — dont le nouvel épisode de la « guerre » franco-italienne du vin constitue le symptôme le plus évident — et surtout les perspectives du nouvel élargissement de la Communauté (1) nécessiteront sans doute une réforme plus radicale des règles de gestion du marché. La Commission a adopté, le 8 octobre dernier, un projet de révision de l'O.C.M. du vin de table, qui fait suite aux propositions formulées par le Gouvernement français dans le « memorandum sur la réforme de la gestion du marché des vins de table » adressé en septembre à la Commission et aux Etats membres. Il faut enfin rappeler les suggestions présentées en ce domaine par l'Assemblée des Communautés, lors de l'adoption de la proposition de résolution contenue dans le rapport de M. Colleselli.

I. — LE PROGRAMME D'ACTION 1979-1985 ET LES DIFFICULTES DU MARCHÉ VITI-VINICOLE

A. — Les mesures adoptées en 1980.

Les mesures décidées en décembre 1979 et publiées en février 1980 comportaient un important volet structurel orienté vers la limitation du potentiel de production et l'amélioration de la qualité, mais dont l'action ne se fera sentir qu'à moyen et long terme. Elles étaient donc complétées par des mesures plus immédiates visant essentiellement à l'assainissement du marché, mais qui n'ont pas suffi à prévenir les conséquences du déséquilibre du marché et de l'irrégularité des récoltes.

1° LES MESURES STRUCTURELLES

Fondées sur une classification du vignoble en fonction de critères naturels (sol, climat, relief), elles sont orientées vers la restructuration du vignoble dans les zones les plus aptes à produire un vin de qualité et vers la limitation du potentiel de production dans les autres régions, et notamment dans les zones de plaines fournissant un vin médiocre avec des rendements élevés.

(1) La Grèce a une production annuelle de 5 millions d'hectolitres environ dont la plus grande partie est réservée à la consommation intérieure. La production de vin de table du Portugal est également limitée et sa consommation relativement élevée. En revanche, l'Espagne produit selon les années entre 30 et 50 millions d'hectolitres et fournit déjà près de 40 % des importations de la C.E.E.

Pour favoriser l'amélioration de la qualité, une aide de 2 418 à 3 022 ECU par hectare, financée à 30 % par le F.E.O.G.A., peut être accordée à la « restructuration du vignoble dans le cadre d'opérations collectives » (règlement n° 458/80) dans les terroirs aptes à produire un vin de qualité. Une proposition en cours d'élaboration tend à aménager ce règlement en prévoyant :

— de limiter à dix ans à compter de l'approbation du projet la réalisation de l'opération aidée ;

— d'autoriser le financement par le F.E.O.G.A. de projets concernant une partie seulement des surfaces viticoles couvertes par une opération de restructuration, ce qui permettra à la Communauté d'intervenir dans la restructuration des vignobles du Val de Loire, du Gers, de l'Aquitaine et de la périphérie du Bordelais ;

— d'étendre les aides actuellement réservées aux groupements de producteurs aux exploitants individuels ayant passé entre eux une convention.

Pour limiter le potentiel de production :

— toute plantation nouvelle destinée à la production de vin de table est interdite jusqu'au 30 novembre 1986 ;

— pour faciliter la reconversion des terres les moins aptes à la production de vin, a été mis en place un système de primes d'abandon temporaire (P.A.T.) ou définitif (P.A.D.) et des primes de cessation d'activité. Toutes ces aides sont financées à 40 % par le F.E.O.G.A.

2° LA GESTION DES MARCHÉS

Le plan d'action viti-vinicole, adopté à la suite de la récolte pléthorique de 1979, comportait plusieurs mesures destinées à favoriser les débouchés et à améliorer la garantie des produits viti-vinicoles.

a) L'élargissement des débouchés.

L'aide aux moûts (jus de raisin non fermentés).

Les mesures adoptées en 1980 prévoient l'octroi d'aide aux moûts originaires de certaines zones (Italie du Sud, Corse et Grèce) en vue de la fabrication de produits, « British wine », « Irish wine » et « Home made wines », qui étaient fabriqués à partir de moûts originaires de pays tiers d'un coût inférieur aux produits communautaires. Une même aide avait été accordée aux moûts et moûts concentrés communautaires en vue de la fabrication de jus de raisin.

L'utilisation de moûts concentrés rectifiés (« sucre de raisin ») pour l'enrichissement des vins.

Le programme d'action prévoit que l'enrichissement des vins au moyen de sucre doit cesser au profit de l'utilisation de moûts concentrés rectifiés, ce qui aurait le double intérêt d'améliorer la qualité des produits en préservant les qualités organoleptiques du vin, et d'augmenter les débouchés des matières premières utilisables pour la vinification. Le sucrage-mouillage des vins reste autorisé jusqu'en 1984, mais une aide est prévue pour développer l'usage des moûts concentrés rectifiés.

Il est prévu de compléter ce dispositif en prévoyant notamment que les contrats de stockage à long terme des moûts de raisin ne seront pas interrompus si ces moûts sont transformés en moûts concentrés ou rectifiés, afin de faciliter leur commercialisation. D'autre part, la date limite de conclusion de ces contrats sera modifiée pour permettre aux producteurs de disposer des moûts pour l'enrichissement pendant la période de vinification.

b) La modification du régime des super-prestations viniques.

Le règlement n° 453/80 a étendu à l'Italie le régime des prestations super-viniques, à un taux maximal de 2 % (6 % pour la France).

c) Le prix minimal constituait la mesure d'intervention la plus importante décidée dans le cadre du plan d'action viti-vinicole et qui avait été réclamée par la France. Elle consiste en la fixation par le Conseil, sur proposition de la Commission, d'un prix minimal, lorsque toutes les autres mesures d'intervention

ont été mises en œuvre (y compris la distillation exceptionnelle) et que pendant trois semaines consécutives le prix représentatif pour un type de vin est demeuré inférieur à 85 % du prix d'intervention.

La fixation du prix minimal s'accompagne de la prise des mesures propres à le faire respecter, et éventuellement de la limitation de la commercialisation. Elle entraîne en même temps l'ouverture d'une distillation au même prix du type de vin en cause.

B. — La situation du marché viti-vinicole.

Le marché reste marqué par les conséquences des excédents conjoncturels de la récolte « record » 1979-1980, qui s'ajoutent à une situation de déséquilibre structurel rendue plus préoccupante par les perspectives d'élargissement.

1° LA SITUATION CONJONCTURELLE

Les excédents de la campagne 1979 — (178 millions d'hectolitres soit un taux d'autosuffisance de 129 %) — ainsi que la récolte supérieure à la moyenne effectuée en 1980 (161 millions d'hectolitres) ont abouti à la constitution de stocks excédentaires qui continuent de peser sur le marché en dépit des interventions auxquelles il a été procédé lors des campagnes 1979-1980 et 1980-1981, et notamment des distillations exceptionnelles, qui ont été portées en deux étapes, en 1981, à 20 % de la production 1980-1981. Il n'est pas possible de connaître encore l'impact de ces mesures, les contrats de distillation pouvant être conclus jusqu'au 24 octobre 1981. Il semblerait, d'après les services de la Commission, que ce soit l'Italie qui ait le plus recouru à cette possibilité (4 à 4,5 millions d'hectolitres), loin devant la France (650 000 hectolitres) et la Grèce (300 000 hectolitres). Mais au total, malgré la fixation de prix attractifs — notamment pour les producteurs italiens — ces mesures ont été jusqu'à présent d'une efficacité limitée, les producteurs préférant opter pour des ventes fermes à bas prix plutôt que pour des versements différés. Cette tendance a été accentuée par le désir de ne pas bloquer des capitaux dont le coût actuel est très élevé, et aussi, dans certains Etats membres (Italie), par certaines lenteurs administratives. Il est à noter, toutefois, qu'il n'a pas encore été recouru au mécanisme du « prix minimal » dont la France avait demandé l'application en juillet dernier.

Pour la France, qui réalise 45 % de la récolte communautaire, la viticulture représente non seulement une activité économique importante — deuxième consommateur et deuxième exportateur mondial après l'Italie, la France est aussi le premier importateur mondial de vin — mais aussi un facteur essentiel à la vie d'une région — les six départements du « Midi viticole » qui assurent la moitié de la récolte nationale.

Cette situation rend particulièrement aigu le problème des importations de vins italiens, en progression depuis 1978 et qui représentent 7,7 millions d'hectolitres pour la campagne 1980-1981 (5,2 millions d'hectolitres pour 1979-1980). La différence des prix italiens et français (3 à 4 FF par degré d'hectolitre) entraîne en effet un accroissement des importations pratiquées par des négociants, qui s'ajoutent aux importations de « vins médecins » qui demeurent nécessaires au coupage des vins français de faible degré.

2° LES DÉSÉQUILIBRES STRUCTURELS

Les excédents structurels qui se manifestent depuis quelques années sur le marché viticole ont été évalués par le gouvernement français à 7 millions d'hectolitres par an en moyenne depuis dix ans pour l'Europe des Dix (152 millions d'hectolitres de production, 145 millions d'hectolitres d'utilisation normale) Ils résultent de l'accroissement de l'offre, due notamment à la hausse des rendements, et à la stagnation, voire à la régression de la demande, due à l'augmentation du niveau de vie et au développement de la consommation de boissons de substitution, auquel contribuent les effets dissuasifs de la taxation du vin dans les pays de l'Europe du Nord où la consommation de vin pourrait progresser.

Selon l'analyse effectuée dès 1978 par la Commission des Communautés européennes, la production communautaire de vin de table augmente en longue période de 1 % par an, tandis que la consommation marque une tendance persistante au fléchissement et est restée, depuis l'adhésion de la Grande-Bretagne, de l'Irlande et du Danemark, inférieure à 50 litres par habitant et par an (contre 66 litres pour la Communauté à Six en 1972).

La perspective du nouvel élargissement est évidemment de nature à aggraver considérablement ce déséquilibre : l'Espagne produit annuellement entre 30 et 50 millions d'hectolitres de vin.

II. — LES PROJETS DE REFORME DE LA GESTION DU MARCHÉ DES VINS DE TABLE

Les effets des mesures « structurelles » ne se feront sentir au plus tôt que d'ici deux à trois campagnes. La question d'un renforcement des mesures de gestion des marchés reste donc posée.

A. — La résolution adoptée par l'Assemblée des Communautés le 9 avril 1981.

En adoptant, après l'avoir amendée, la résolution contenue dans le rapport de M. Colleselli sur la situation de la viticulture communautaire, l'Assemblée des Communautés a présenté un certain nombre de suggestions portant tant sur le court terme que sur la politique structurelle.

Les mesures d'assainissement à caractère immédiat proposées par le rapporteur porteraient sur :

— la distillation extraordinaire à un prix rémunérateur d'au moins 10 000 hectolitres de vin de la récolte 1979 ;

— l'augmentation des distillations dans le cadre de la garantie de bonne fin ;

— l'application du prix minimum garanti pour les catégories de vin de table dont les coûts sont anormalement bas ;

— l'élimination des obstacles à l'utilisation de moûts concentrés pour l'enrichissement des vins.

En ce qui concerne les actions communautaires à court et à long terme, l'Assemblée demandait :

— la promotion des exportations vers les pays tiers ;

— l'harmonisation des normes fiscales et la lutte contre la fiscalité trop lourde qui frappe le vin ;

— l'élimination progressive de la chaptalisation ;

— l'intensification des actions tendant à l'amélioration de la qualité ;

— l'amélioration des capacités de stockage.

Plusieurs amendements adoptés sur la proposition de M. d'Ormesson avaient en outre mis l'accent sur la nécessité d'améliorer les structures de production et de commercialisation des coopératives, et d'intensifier la lutte contre le frelatage et la fraude, notamment par la création dans chaque Etat d'un corps d'inspecteurs des fraudes.

B. — Le mémorandum français sur la réforme de la gestion du marché des vins de table.

Dans le mémorandum soumis en septembre 1981 à la Commission et aux Etats membres, la France souligne que l'action communautaire ne doit pas viser un « soutien indifférencié des prix » : il faut soutenir le revenu des agriculteurs qui font un effort de qualité, mais il faut en même temps éviter toute incitation abusive à la production et toute augmentation des rendements qui se traduirait dans un

abaissement de la qualité. L'objectif de la politique commune doit être essentiellement celui de l'adaptation quantitative et qualitative de l'offre à la demande, et l'élimination d'un excédent structurel qui est actuellement de 7 millions d'hectolitres par an et qui pourrait s'accroître par le double jeu de l'amélioration des rendements et de la baisse de la consommation.

Le bilan des interventions actuellement possibles fait apparaître que la distillation préventive est tombée en désuétude : les vins médiocres qu'elle devait éliminer sont maintenant absorbés par la distillation de « garantie de bonne fin », qui tend à se généraliser, avec un coût excessif, et qui surtout n'évite pas les pressions sur les prix. Il en résulte la nécessité de recourir à la distillation en fin de campagne, qui encourage les agriculteurs à produire même du mauvais vin, en vue de le porter à cette distillation. En définitive, le régime actuel est de plus en plus coûteux, favorise la production de masse au détriment de la production de qualité, tend à perpétuer la situation excédentaire, et est très complexe. L'indispensable réforme devrait poursuivre les objectifs suivants :

— faire coïncider les orientations de production (qui résultent de la gestion du marché) avec les objectifs de la politique de qualité ;

— réduire le coût des interventions et simplifier la gestion.

Pour atteindre ces objectifs, la France préconise :

1° *Une distillation obligatoire en début de campagne*, précédée par la distillation préventive. Chaque année, au 15 décembre environ, les disponibilités peuvent être évaluées. L'excédent par rapport aux utilisations normales majorées d'un stock de 4 mois d'utilisation, serait livré à la distillation obligatoire. Le prix ne doit pas en être trop élevé (sinon il favoriserait le maintien des excédents), ni trop faible (sinon il affecterait abusivement le revenu des viticulteurs). Le conseil fixerait chaque année les critères de cette distillation obligatoire ; le volume par Etat membre en serait fixé en comité de gestion. La distillation devrait être aussi rapide que possible. Par ailleurs, dès septembre, une « distillation préventive » accompagnée du blocage d'une partie de la production auprès des producteurs permettrait d'intervenir *a priori* ; son prix serait légèrement supérieur à celui de la distillation obligatoire, afin d'être attractif.

2° *Maintien des contrats de stockage, assortis au besoin de la garantie de bonne fin*. Ce maintien sera nécessaire, mais dans un marché assaini l'on peut espérer que la demande en serait faible, et que le stockage retrouverait son vrai rôle. Les critères qualitatifs d'accès aux contrats à long terme seraient à renforcer.

3° *Prix minimum*. La France estime que dans le nouveau régime le principe du « prix minimum » trouverait un intérêt renforcé. La décision d'interdire la circulation des vins au-dessous du prix minimum devrait être confiée à la Commission et non plus au Conseil. Cette proposition est sans doute la conséquence de l'expérience née de la crise franco-italienne de l'été dernier : à la suite de la demande de la France de proposer l'application du mécanisme du prix minimum, la Commission avait en effet jugé que cette mesure serait inopérante pour la raison, entre autres, que l'Italie se serait sans nul doute opposée à une telle décision. En revanche, le Conseil garderait la responsabilité de décider la mise en œuvre de la distillation « du prix minimum », ainsi dissociée de l'interdiction de circulation.

4° *Mesures d'accompagnement*. L'organisation du marché du vin devrait aussi viser à accroître les débouchés, notamment par :

— l'harmonisation des accises (en supprimant les taux excessifs sur le vin par rapport à la bière) ;

— une politique plus affirmée en matière d'exportation (ce qui passe tout d'abord par une politique sévère de qualité) ;

— une limitation de l'enrichissement des vins par l'utilisation du saccharose, en encourageant l'utilisation des produits de la vigne (sans toutefois encourager la création de vignobles destinés explicitement à l'enrichissement, ce qui aurait pour effet d'augmenter encore les excédents) ;

— la protection du marché communautaire, notamment par le maintien de l'interdiction de couper des produits en provenance des pays tiers avec des produits communautaires.

C. — Les propositions de la Commission.

Selon la Commission, la révision du dispositif d'intervention sur le marché devrait être opérationnel dès la prochaine campagne 1982-1983.

Les principales mesures proposées portent sur :

1° L'INTRODUCTION D'UNE DISTILLATION PRÉVENTIVE OBLIGATOIRE

Comme le Gouvernement français, la Commission suggère qu'il puisse être procédé, en cas d'excédents importants, à une distillation obligatoire en début de campagne. Le volume de production concerné serait fixé début décembre lors de l'adoption du bilan prévisionnel et réparti entre les producteurs en fonction des rendements, des types de vins produits et de leur degré d'alcool. Le prix payé aux producteurs pourrait être fixé entre 80 et 90 % du prix du marché et des sanctions économiques garantirait le respect de ces obligations par les producteurs.

La Commission propose également d'étendre le principe de la distillation obligatoire à tous les vins issus de raisins normalement destinés à d'autres débouchés que le marché des vins de table.

Enfin, les mesures de distillation prévues par la réglementation existante, à savoir la distillation des vins faisant l'objet de contrats à long terme (garantie de bonne fin), la distillation exceptionnelle et la fixation d'un prix minimum avec distillation des vins offerts à ce prix seraient maintenues.

2° LE RELÈVEMENT DU TITRE ALCOOMÉTRIQUE MINIMUM

Selon la Commission, les minimums actuels sont trop bas et orientent la viticulture vers des rendements trop importants et qui ne sont pas toujours compatibles avec une qualité suffisante de la production. Il est donc proposé de relever de 0,5 % le titre alcoométrique naturel minimum dans toutes les zones viticoles.

3° LE RENFORCEMENT DES DISCIPLINES EN MATIÈRE D'ENRICHISSEMENT

Afin de développer l'utilisation du moût de raisin concentré rectifié, la Commission propose l'introduction d'un prélèvement sur le saccharose destiné à l'enrichissement de la vendange, ce qui devrait permettre la suppression des aides du moût concentré. Ce prélèvement correspondrait à la différence entre le prix du moût de raisin concentré et celui du saccharose nécessaire pour un enrichissement équivalent.

Par ailleurs, la Commission estime qu'il est nécessaire de prévoir un renforcement des services spécialisés des Etats membres chargés du contrôle de toutes les opérations de vinification, et notamment celles d'enrichissement. Des agents de la Commission devraient participer sur place aux opérations de contrôle. La répression des fraudes devra également être intensifiée.

4° L'EXPANSION DE LA CONSOMMATION

La discipline de la production devrait s'accompagner d'une expansion de la consommation dans les Etats membres où celle-ci est particulièrement faible ; la Commission réaffirme que dans certains pays les droits d'accise sont fixés à un niveau excessif.

En ce qui concerne les implications budgétaires des mesures proposées, la distillation préventive obligatoire, en établissant un meilleur équilibre sur le marché, devrait réduire de façon sensible la nécessité d'intervenir avec des distillations exceptionnelles à prix élevés en fin de campagne. Pour la campagne 1979-1980, l'économie hypothétique résultant du nouveau régime a été estimée à environ 40 millions d'ECU sur des dépenses de 340 millions d'ECU. D'autre part, le prélèvement sur le saccharose destiné à l'enrichissement, qui est aussi considéré comme faisant partie des interventions sur le marché, apporterait des recettes d'environ 90 millions d'ECU ; toutefois, le montant de la perception diminuera progressivement à mesure que le moût concentré remplacera le saccharose.

III. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 28 OCTOBRE 1981

Sur les orientations de la politique communautaire dans le secteur viti-vinicole.

La Délégation rappelle l'importance économique pour la C.E.E. d'une gestion du marché des vins de table axée sur une politique de qualité permettant de valoriser la production, de garantir un revenu équitable aux producteurs et de contribuer à améliorer les débouchés de la production de vin, tant sur le marché intérieur qu'à l'exportation

Elle souligne en particulier que l'équilibre du marché viti-vinicole constitue un enjeu essentiel pour la France, deuxième producteur et importateur mondial de vin, et pour qui ce secteur constitue la ressource essentielle de certaines régions agricoles ainsi qu'un élément important de ses échanges extérieurs dans le domaine agro-alimentaire.

Sur le déséquilibre du marché viti-vinicole.

La Délégation constate la situation de déséquilibre structurel du marché communautaire des vins de table et l'aggravation de ce déséquilibre qui résultera du nouvel élargissement de la C.E.E. Elle convient qu'à terme seules des mesures de restructuration et de reconversion du vignoble privilégiant les terroirs à vocation vinicole affirmée permettront de favoriser une production de qualité et d'un volume adapté à celui de la demande interne et externe.

Elle souligne toutefois avec force que les sacrifices et les charges imposées aux régions productrices, notamment sous forme d'une réduction importante du vignoble, doivent trouver des compensations équitables.

Elle insiste aussi sur la nécessité de ne pas négliger les possibilités de développement de la consommation, notamment dans les pays d'Europe du Nord. A cet égard, la Délégation tient à rappeler que l'harmonisation de la fiscalité applicable au vin ainsi que la suppression des mesures fiscales discriminatoires favorisant la consommation de boissons concurrentes constituent un élément essentiel à la réalisation d'un véritable marché communautaire du vin.

Sur les propositions de réforme de la gestion du marché.

La Délégation marque son accord avec le principe d'un système de distillation préventive, moins coûteux que les distillations réalisées dans le cadre de la garantie de bonne fin ou que les distillations exceptionnelles et qui contribuerait à décourager la production d'excédents de qualité médiocre.

Elle souligne également l'intérêt de toutes mesures tendant à encourager l'utilisation de moûts de raisin pour l'enrichissement des vins.

Elle insiste sur le fait que l'institution du « prix minimum » pour les échanges intra-communautaires, qui avait de longue date été réclamé par la France, n'a d'intérêt que si ce mode d'intervention peut effectivement être mis en œuvre. Il apparaîtrait donc préférable à cet égard que la décision de suspendre les transactions inférieures au prix minimum soit de la compétence de la Commission plutôt que de celle du Conseil.

La Délégation note enfin que la nécessité de procéder, sous quelque forme que ce soit, à la distillation d'excédents importants de vin de table dans les années à venir devrait constituer une nouvelle incitation à la mise en place d'une organisation commune du marché de l'alcool éthylique d'origine agricole, dont elle avait déjà souligné l'intérêt dans ses conclusions n° 41/81 en date du 24 février 1981.

CHAPITRE IV

SUR LA POLITIQUE INDUSTRIELLE

A. — AIDES A LA CONSTRUCTION NAVALE

Rapporteur : M. Jacques MOSSION, sénateur.

- I. — Les difficultés du secteur de la construction navale.
- II. — L'action communautaire.
- III. — La proposition de directive relative aux aides à la construction navale.
- IV. — Conclusions de la délégation adoptées le 20 mai 1981.

Les perspectives économiques du secteur de la construction navale, en crise depuis 1975, demeurent sombres.

Les autorités communautaires tentent donc de concilier la poursuite des politiques nationales d'aides, que rend nécessaire la persistance de la crise, avec les objectifs de restructuration, de compétitivité et d'adaptation des capacités de production qu'a définis la résolution du Conseil du 19 septembre 1978 relative à l'assainissement du secteur de la construction navale.

La proposition de directive concernant les aides à la construction navale, qui doit remplacer une directive du 4 avril 1978 ayant même objet, préconise une discipline plus stricte de ces aides, notamment en ce qui concerne les aides aux armateurs et certaines aides financières aux chantiers. Ce texte suscitait cependant les réserves de plusieurs Etats membres, ce qui en a retardé l'adoption.

I. — LES DIFFICULTES DU SECTEUR DE LA CONSTRUCTION NAVALE

Malgré une certaine remontée des commandes en 1979 (+ 32 % dans le monde, + 27 % dans la Communauté), la production continue de baisser (— 42 % depuis 1976 pour la Communauté, — 37 % dans le monde). Il semble donc vain d'espérer une relance de la production, le redressement des commandes devant tout au plus permettre d'enrayer le fléchissement qui s'est manifesté depuis quatre ans.

Au-delà de cette constatation, cinq faits majeurs méritent d'être soulignés : la décroissance de la part de la C. E. E. dans les commandes mondiales ; l'expansionnisme japonais ; les différences de situation au sein de la C. E. E. ; les incidences sociales de la réduction des capacités de production ; le caractère peu encourageant des perspectives à moyen terme.

1° LA DÉCROISSANCE DE LA PART DE LA C. E. E. DANS LES COMMANDES MONDIALES

La part de la C. E. E. dans les commandes enregistrées depuis 1978 tend à se réduire :

Evolution du carnet de commandes depuis fin 1977.

CONSTRUCTEURS	31 DECEMBRE 1977		31 DECEMBRE 1978		31 DECEMBRE 1979		31 MARS 1980	
	1 000 Tjbc (2).	Pourcentage.	1 000 Tjbc (2).	Pourcentage.	1 000 Tjbc (2).	Pourcentage.	1 000 Tjbc (2).	Pourcentage.
C. E. E.	7 226	23,2	5 087	21,7	4 883	20,7	4 856	19
Autres pays de l'A. W. E. S. (1).	5 316	17	3 957	16,9	3 920	16,6	4 086	16
Japon	7 834	25,1	5 465	23,3	5 842	24,8	6 660	27
Autres pays.....	10 823	34,7	8 910	38,1	8 924	37,9	9 093	36
Total	31 199	100	23 419	100	23 569	100	24 693	100

Source : Lloyd's Register of shipping.
 (1) Association of West European Shipbuilders.
 (2) Tjbc : tonneau de jauge brute compensée.

2° L'EXPANSIONNISME JAPONAIS

La répartition des nouvelles commandes entre le Japon et les pays d'Europe occidentale est actuellement d'environ 60 p. 100 pour le premier, et de 40 p. 100 pour les seconds. Les Européens ont rappelé au secours du groupe de travail ad hoc de l'O. C. D. E. qu'en 1978 la répartition était de 49 p. 100 pour le Japon et de 51 p. 100 pour l'Europe, et ils souhaitent un retour à l'équilibre antérieur.

Une autre évolution marquante de ces dernières années a consisté dans les variations monétaires qui ont joué en faveur des chantiers navals japonais. La dépréciation du yen par rapport au dollar et la réévaluation de la plupart des monnaies européennes par rapport au dollar ont creusé considérablement l'écart entre les coûts de production dans la C. E. E. et au Japon. Cette différence aurait varié au début de 1980 entre 25 et 55 p. 100, selon les types de navires et les pays. Pour conserver leur position face à cette concurrence accrue, les chantiers européens ont dû continuer à prendre des commandes à perte, et surtout recourir de manière accrue au soutien financier des Etats.

3° LES DIFFÉRENCES DE SITUATION AU SEIN DE LA C. E. E.

A l'intérieur de la C. E. E., la situation est assez différente selon les pays membres : les améliorations les plus nettes sont constatées en République fédérale d'Allemagne, en Belgique et au Danemark. La France connaît pour sa part une reprise plus modérée des commandes, qui a assuré le maintien des commandes à un niveau à peu près égal depuis fin 1979, alors qu'il avait baissé de 20 p. 100 en 1978 :

France. — Evolution du carnet de commandes. (Navires civils.)

CHANTIERS	31 DECEMBRE 1979		31 JUILLET 1980	
	Nombre.	Tjbc.	Nombre.	Tjbc.
Grands chantiers.....	33	903 000	33	913 400
Petits chantiers.....	22	33 825	24	36 580
Total	55	936 825	57	949 980

Ces commandes n'assurent un plan de charge qu'à court terme, en raison du nombre de navires déjà en cours de construction, et le plan de charge de certains constructeurs demeure très préoccupant. De plus, le redéploiement de la demande mondiale au profit de navires correspondant aux besoins immédiats des pays en voie de développement n'est guère favorable à la construction navale française, spécialisée dans des navires plus sophistiqués, tandis qu'elle permet la percée sur le marché de nouveaux producteurs plus compétitifs (Brésil, Corée du Sud, Taïwan, Pologne).

4° LES INCIDENCES SUR L'EMPLOI DES POLITIQUES DE RÉDUCTION DES CAPACITÉS DE PRODUCTION DANS LA COMMUNAUTÉ

De 1975 à 1979 le total des effectifs a globalement accusé une baisse de 36 %. En France, 6 700 emplois ont été supprimés pendant cette période ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessous :

*Emploi dans la construction navale dans la Communauté (en fin d'année).
(Secteur de la construction navale civile neuve.)*

	1975	1978	1979
Belgique	6 138	5 140	5 100
Danemark	16 630	12 000	9 900 (avril 1980)
France (2)	27 628	22 010	20 900
Allemagne (1)	46 800	32 400	27 369 (moyenne 1979)
Irlande	869	840	750
Italie	25 000	20 000	19 000
Pays-Bas (3)	22 662	17 540	14 540 (est)
Royaume-Uni (1)	54 550	41 050	31 200
Total	200 277	150 980	128 759

(1) Construction militaire exclue.

(2) Emploi dans les chantiers comptant plus de 150 travailleurs.

(3) Série révisée comprenant les chantiers couverts par la restructuration.

5° LES PERSPECTIVES A MOYEN TERME

Le retour à un équilibre voisin de celui que nous avons connu ne s'effectuerait pas avant les années 1985. Selon les prévisions de l'A. W. E. S., le niveau de la production annuelle mondiale de la période 1975-1977 (21 millions de tjb) ne ne seront dépassés qu'entre 1987 et 1990. Encore ces prévisions reposent-elles sur des hypothèses de taux de croissance du P.N.B. des pays de l'O.C.D.E. qui apparaissent assez optimistes.

II. — LA POLITIQUE DE LA COMMUNAUTÉ EN FAVEUR DE LA CONSTRUCTION NAVALE

La politique de la Communauté s'est bornée à ce jour, d'une part, à la définition d'orientations en matière d'assainissement du secteur de la construction navale et de règles en matière d'encadrement des aides nationales et, d'autre part, à l'adoption de mesures de nature sociale à caractère ponctuel.

1° LE CADRE GÉNÉRAL DE L'ACTION

Le Conseil a défini le cadre de la réorganisation de la construction navale qui comprend trois volets :

— maintien au sein de la Communauté pour des raisons à la fois économiques, sociales et stratégiques d'une industrie de la construction navale saine, compétitive et dont l'activité tient compte de l'importance des échanges maritimes de la C.E.E. ;

— assainissement des structures et capacités des producteurs pour tenir compte des perspectives du marché mondial à moyen et long terme qui rendent inévitable la réduction des capacités de production ;

— soutien des autorités publiques compétentes à cet effort de restructuration et prise en compte des objectifs sociaux inhérents à cette politique.

2° LE CONTRÔLE DES AIDES NATIONALES

Le Conseil a adopté plusieurs directives ayant pour but de définir les aides qui peuvent être considérées comme compatibles avec le Marché commun au titre des articles 92 et 93 du traité C.E.E. La quatrième directive adoptée en 1978 avait pour but d'exercer une discipline dans l'octroi de ces aides et de prévenir les distorsions de concurrence qui peuvent en résulter. Elle vise également à encourager l'industrie communautaire à entreprendre les changements de structures nécessaires pour lui permettre de survivre dans les conditions du marché actuelles et prévisibles.

Globalement un effort considérable de réduction des capacités de production dans la C.E.E. a été réalisé. La répartition de l'effort n'a cependant pas été pleinement équitable : dans deux Etats membres — le Royaume-Uni et l'Italie — la structure de production a été moins modifiée que dans le reste de la C.E.E.

3° LES DISPOSITIONS DE NATURE SOCIALE

Le Fonds social européen (F.S.E.) est intervenu en faveur du secteur de la construction navale en octroyant des aides à la formation professionnelle et à la mobilité géographique.

La Commission a soumis au Conseil le 1^{er} août 1980 une proposition tendant à la création, à titre exceptionnel, d'une aide du F.S.E. au maintien du revenu des travailleurs âgés de la construction navale qui perdent leur emploi à la suite de restructurations. Cette position est toujours soumise à l'examen du Conseil.

4° LE PROJET DU PLAN « DÉMOLITION-CONSTRUCTION »

La Commission a proposé en 1979 une action de démolition-construction, aussi appelée plan « scrap and build » (1). Ce plan a pour objet de démolir des navires anciens, selon certains critères, pour un tonnage de 2 millions de tjb. par an et d'en construire de nouveaux pour un tonnage de 1 million de tjb. Cette action devrait permettre de maintenir l'emploi de 35 000 personnes dans les chantiers navals et d'environ autant dans les industries connexes en amont.

III. — LA PROPOSITION DE DIRECTIVE RELATIVE AUX AIDES A LA CONSTRUCTION NAVALE

La « quatrième directive » de 1978 relative aux aides à la construction navale devait s'appliquer jusqu'au 1^{er} janvier 1981. Sa durée d'application a été prolongée de trois mois, le Conseil n'ayant pu adopter à temps la nouvelle directive. Ce n'est qu'à la fin du mois d'avril qu'est entrée en vigueur la « cinquième directive » qui s'appliquera jusqu'à la fin de 1982.

(1) Communication de la Commission au Conseil relative à une action visant à promouvoir la démolition et la construction de navires de haute mer, 19 septembre 1979.

A. — Les orientations de la Commission.

L'exposé des motifs du texte proposé rappelle les raisons qui selon la Commission rendent nécessaires les aides nationales: le déséquilibre entre l'offre et la demande a pour conséquence un effondrement des prix qui conduit les entreprises communautaires à produire à perte, annihilant ainsi leur capacité d'adaptation structurelle. Sans aides publiques, c'est la survie de la construction navale communautaire qui contribue au maintien de l'emploi « dans un certain nombre de régions parmi lesquelles certaines souffrent déjà d'un taux de chômage élevé » et constitue « un marché substantiel pour un ensemble de secteurs économiques » qui serait menacée.

Cependant, il importe que cette industrie soit « saine et compétitive ». Or, les aides nationales ont un effet « principalement conservatoire » et ne sont donc « pas susceptibles d'accroître de manière durable la compétitivité de la construction navale communautaire ».

Ce raisonnement aboutit à la définition des trois caractéristiques que doivent présenter les aides nationales dont la poursuite de la crise rend la suppression « impossible dans l'immédiat ».

Les aides nationales doivent :

— être « transitoires et dégressives » de manière à inciter les entreprises à devenir compétitives, « du moins à terme » ;

— ne pas aboutir à des distorsions de concurrence, ce qui conduit à les soumettre à un « contrôle permanent » de la part des autorités communautaires ;

— leur octroi doit être lié à la « réalisation d'objectifs visant la restructuration » ce qui ne concerne pas seulement la réduction des capacités de production — que la Commission juge par ailleurs inévitable — mais aussi l'amélioration de la compétitivité.

B. — Les dispositions de la directive.

Afin d'assurer le respect de ces objectifs, la proposition de directive, qui s'appliquera aussi bien à la construction qu'à la réparation et à la transformation navales, définit les critères auxquels doivent répondre les différentes aides, ainsi que les moyens de contrôle des autorités communautaires.

1° L'ENCADREMENT DES AIDES NATIONALES

La « cinquième directive » va plus loin que le texte actuellement en vigueur dans la définition des aides compatibles avec les règles du Marché commun et étend le contrôle communautaire à de nouvelles catégories d'aides.

a) Les aides aux investissements et à la production (art. 2 à 8).

Les aides aux investissements ne doivent pas avoir pour but la création de nouvelles entreprises, l'augmentation de la capacité de production du secteur ni la création d'emplois n'ayant pas un caractère durable. Des « aides de sauvetage » pourront être accordées aux entreprises pour faire face à des « problèmes sociaux aigus » et à leurs éventuelles conséquences régionales.

Ces aides ne se confondent pas avec les « aides à la production », destinées à faire face aux conséquences de la sous-utilisation des capacités de production, et qui doivent être dégressives et liées à la réalisation d'objectifs de restructuration et d'amélioration de la compétitivité.

La compatibilité de ces aides avec les règles du Marché commun sera appréciée en fonction de la situation du marché et de leur importance vis-à-vis des aides accordées par les autres Etats membres et de l'ensemble des aides prévues par l'Etat concerné. Les aides sous forme de garantie de prix seront soumises aux mêmes conditions de « recevabilité », et des aides sous formes de facilités de crédit en faveur des ventes ou transformations de navires pourront être accordées dans le respect des recommandations définies par l'O. C. D. E.

b) *Les aides aux armateurs (art. 8).*

Ayant même résultat que les aides directes à la production, les aides accordées aux armateurs pour l'acquisition de navires neufs doivent également être encadrées, afin d'éviter qu'elles n'aboutissent à des distorsions de concurrence entre pays membres ou à « tourner » les limites imposées aux aides à la production. Ceci constitue une innovation par rapport à la quatrième directive.

c) *Les mesures de financement (art. 9).*

La discipline instaurée par la proposition de directive s'étendra enfin aux aides qui peuvent résulter des mesures de financement des entreprises privées ou publiques (compensations de pertes, apport en capital, subventions à fonds perdus).

2° CONTRÔLE DES AUTORITÉS COMMUNAUTAIRES (art. 11).

Les projets d'aides des Etats membres doivent faire l'objet d'un accord préalable de la Commission qui examine leur conformité aux critères posés par la directive, « apprécie le niveau maximal de l'aide dont peuvent bénéficier les cas d'application des différents régimes d'aides », et « vérifie » l'adéquation des efforts de restructuration et des mesures de crise à l'objectif d'adaptation du secteur aux nouvelles conditions du marché mondial. Les Etats membres devront également fournir deux fois par an à la Commission toutes informations relatives aux décisions d'octroi des aides ou permettant d'apprécier leur importance (état du marché, importance des aides...) et établir selon une périodicité déterminée par la Commission un rapport sur la réalisation des objectifs de restructuration de la construction navale.

C. — *Le régime des aides publiques en France.*

Depuis 1976, des subventions directes sont versées : elles atteignent un montant approximatif de 1,8 milliard de francs.

Le niveau de l'aide est variable :

— pour les petits chantiers le taux de l'aide est limité à 15 % du prix contractuel avec un maximum de 20 % dans des cas exceptionnels ;

— pour les moyens et grands chantiers l'aide est limitée à un taux modulé selon les types de navires et peuvent atteindre 25 % du prix.

La France applique par ailleurs des interventions en faveur de l'armement comportant notamment une aide à la reconstitution des fonds propres des armateurs.

D. — *Les discussions au sein des institutions communautaires.*

1° L'AVIS DE L'ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Sur le rapport de M. Robert Delorozoy (Lib. Fr.), l'Assemblée a émis, au cours de sa session de janvier, un avis favorable à la proposition de cinquième directive sous le bénéfice d'un certain nombre de réserves concernant son champ d'application. Pour l'Assemblée, les directives ont permis au fil des années d'accroître la transparence des régimes d'aide nationale et de limiter les distorsions de concurrence ; la proposition constitue un progrès supplémentaire dans cette voie.

2° LES DISCUSSIONS AU SEIN DU CONSEIL

Les réserves de plusieurs Etats membres, et en premier lieu de l'Italie, expliquent que la cinquième directive n'a été adoptée que le 28 avril 1981.

Les principaux points en discussion étaient les suivants :

— *champ d'application de la directive* : l'Italie voulait y voir incluses les plates-formes de forage mobiles ; la Grèce souhaitait que les chantiers de réparation navale puissent bénéficier d'aides à la production. Le Conseil n'a pas fait droit à ces requêtes ;

— *mesure de financement des entreprises privées ou publiques* : l'Italie a finalement levé la réserve qu'elle avait formulée à l'égard de la discipline préconisée en raison des recours qu'elle a introduits auprès de la Cour de justice contre la directive de la Commission du 25 juin 1980 relative aux relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques ;

— *aides de sauvetage* : la France souhaitait une formulation qui ne prohibe pas catégoriquement la possibilité que les aides de sauvetage prennent la forme d'une aide à la production. Satisfaction lui a été donnée sur ce point ;

— *dispositions applicables à la Grèce* : la délégation hellénique a demandé que la Commission indique qu'elle tiendra compte des caractéristiques particulières de la construction navale hellénique, lors de l'appréciation des aides en faveur de cette industrie. Une déclaration de la Commission inscrite au procès-verbal de la réunion du Conseil répond à cette attente ; le même engagement a été pris à l'égard de l'Irlande dont la part dans la construction navale communautaire est encore plus faible.

IV. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 20 MAI 1981

Après avoir pris connaissance des orientations de la cinquième directive du conseil du 23 avril 1981 concernant les aides à la construction navale, la Délégation a adopté sur le rapport de M. Jacques Mossion les conclusions suivantes :

Assainissement du secteur de la construction navale.

La Délégation souligne la nécessité de maintenir au sein de la Communauté pour des raisons à la fois économiques, sociales et stratégiques une industrie de la construction navale saine, compétitive et dont l'activité tienne compte de l'importance des échanges maritimes de la C.E.E.

Elle constate cependant que les perspectives du marché à moyen et long terme rendent inévitables certains efforts d'adaptation qualitative et quantitative des capacités de production mais tient à ce que cette réduction de la production s'opère de manière équitable, au niveau mondial comme au sein de la Communauté.

Elle souligne que la politique de la Communauté ne saurait se limiter à un simple encadrement des aides nationales mais devrait tendre à stimuler la demande adressée aux chantiers navals européens, ce qui implique notamment l'adoption d'un plan de démolition-construction et viser à obtenir du Japon le respect de certaines disciplines en matière de production comme en matière de prix.

Encadrement des aides à la construction navale.

La Délégation note que, compte tenu de la durée de la crise qui sévit depuis 1975 et de la sévérité de la concurrence mondiale, il n'est ni possible ni souhaitable d'envisager la suppression pure et simple des aides nationales à la construction navale dans la Communauté.

Elle considère toutefois qu'il est opportun d'encadrer les aides publiques nationales afin d'éviter les distorsions de concurrence au sein du marché et d'atteindre l'objectif global de restructuration.

Elle marque donc son accord de principe avec la décision du Conseil de maintenir et même de renforcer la discipline des aides nationales dans tous les Etats membres.

Elle exprime sa satisfaction de voir qu'à l'avenir les aides dites de sauvetage pourront encore, à certaines conditions, prendre la forme d'aides à la production.

B. — ACTIONS COMMUNAUTAIRES DANS LE DOMAINE DE LA TECHNOLOGIE MICROELECTRONIQUE

Rapporteur : M. Jacques MOSSION, sénateur.

- I. — Nécessité d'une action communautaire.
- II. — Propositions de la Délégation.
- III. — Conclusions de la Délégation adoptées le 21 juillet 1981.

Par son projet de règlement concernant des actions communautaires dans le domaine de la technologie microélectronique, la Commission a voulu mettre en place les premiers éléments d'une *nouvelle politique industrielle plus offensive*.

De fait, celle-ci n'aurait plus seulement pour objet d'organiser le repli de certaines industries traditionnelles face à la contraction du marché comme la sidérurgie, le textile ou les chantiers navals ; elle se donnerait, au contraire, pour but de préparer l'avenir, notamment en favorisant la *conquête des nouvelles technologies*. Tels étaient en effet les principes généraux qui avaient conduit, en juillet 1980, la Commission à définir les grandes lignes d'une politique de la C.E.E. en matière de télécommunications et de technologie microélectronique, dont découle le présent projet de règlement.

C'est sur la base de ces orientations générales, ainsi que d'un constat sur la faible compétitivité de l'industrie européenne face à la concurrence américaine et japonaise, que la Commission a proposé des actions communes dans le domaine de la technologie microélectronique.

I. — NECESSITE D'UNE ACTION COMMUNAUTAIRE

L'exposé des motifs du projet de règlement souligne la nécessité d'une intervention plus active de l'Europe dans le domaine des technologies microélectroniques : l'accélération de l'évolution des techniques accroît encore les risques que fait courir à l'industrie européenne tout entière la concurrence américaine et japonaise dans le domaine des composants microélectroniques.

A. — L'enjeu : la compétitivité de l'appareil de production.

La nécessité, pour l'Europe, de rester dans la course technologique ne tient pas seulement au fait que l'on aborde aujourd'hui une étape décisive de l'évolution des techniques, mais au *caractère stratégique d'une innovation* qui, en se diffusant, va révolutionner les techniques les plus traditionnelles. En bref, les circuits intégrés ne sont pas seulement la *matière première de l'industrie informatique*, mais celle de l'industrie tout entière, voire également celle du secteur des services.

Depuis 1958, date de leur apparition, il a été possible, chaque année, de doubler le nombre de composants que contient une microplaquette et donc de réduire de moitié les coûts correspondant à une même prestation. Ainsi, au début des années 1970, le processus de miniaturisation a permis l'introduction sur le marché des circuits L.S.I. (Large Scale Integration) comportant plusieurs milliers de composants. On attend, pour la présente décennie, l'apparition des V.L.S.I. (Very Large Scale Integration) qui comportera plusieurs centaines de milliers de composants. Cette évolution a été rendue possible par le remplacement des transistors bipolaires par des circuits métal oxyde à effet de champ (technologie M.O.S.).

Ces développements technologiques ont permis la fabrication, au début des années 1970, de microprocesseurs, c'est-à-dire une unité de traitement complète. Si la calculatrice de poche actuelle consiste en une microplaquette d'une puissance comparable à celle des premiers ordinateurs, les circuits à très haute intégration de demain, capables de contenir jusqu'à un million de bits (1) sur une même pièce, représenteront l'équivalent d'un grand ordinateur ou d'un central téléphonique actuel.

Cette évolution s'est accompagnée à la fois d'une *diminution des coûts* et d'une *croissance quasiment explosive de la demande* :

— entre 1971 et 1980, le prix de l'information élémentaire stockée sur une mémoire a baissé de près de 100 % ;

— au cours de la fin des années 1970, la demande mondiale de semi-conducteurs a crû à un rythme supérieur à 20 % par an.

La maîtrise de ces nouvelles technologies conditionne à la fois la compétitivité de notre industrie aval — ordinateurs, télécommunications — mais aussi celle des secteurs qui peuvent bénéficier d'une amélioration, que ce soit dans les méthodes de production ou les performances des produits : les échanges extérieurs de la quasi-totalité des industries européennes depuis les machines-outils jusqu'aux véhicules automobiles, depuis le jouet jusqu'aux télécommunications, dépendent donc de nos efforts dans ce domaine stratégique. Le moindre décalage dans l'accès à ces nouvelles techniques crée le risque soit d'un *retard cumulatif* au niveau des industries utilisatrices, soit d'une *dépendance croissante vis-à-vis* des entreprises américaines ou japonaises.

L'importance de l'enjeu souligne donc la gravité d'une situation qu'il est encore temps de rétablir par l'accroissement des moyens financiers et par une meilleure coordination des efforts des Pays membres.

II. — Le constat : un retard peut-être fatal à l'industrie européenne des composants.

Dans la compétition acharnée que se livrent les firmes américaines et japonaises, les pays européens apparaissent plus encore comme des enjeux que comme des partenaires ou des concurrents.

En 1980, le marché américain constituait la moitié du marché mondial des semi-conducteurs, l'Europe près du quart (23 %) et le Japon près du cinquième (19 %). Il faut souligner qu'une fraction substantielle de la production mondiale — de l'ordre de 10 % — est le fait d'usines installées par des firmes américaines en Europe ou au Japon. Aussi les données en terme de production ont-elles encore tendance à sous-estimer la domination américaine en matière de circuits intégrés : selon des évaluations, près des deux tiers de la production sont effectués aux Etats-Unis (63 %), tandis que le Japon ne représente que le tiers de la production américaine. Quant à l'Europe, elle ne fabrique que 6 % de la production mondiale de circuits intégrés (12 %, firmes américaines comprises).

Le marché européen des circuits intégrés se répartit ainsi en 1980 : 37 % sont fabriqués sur place, tandis que 57 % sont en provenance des Etats-Unis et 6 % du Japon.

En outre, on peut constater une très nette disproportion entre firmes américaines et japonaises et firmes européennes dans le domaine des circuits intégrés.

Face à cette situation, les Etats européens ont réagi en ordre dispersé.

Ils ont d'abord lancé des programmes de soutien mettant en jeu des moyens financiers importants atteignant 360 millions d'unités de compte : la France, pour sa part, a défini un plan composant comportant 600 millions de francs (1978) de crédits répartis sur quatre ans.

Mais, sur le plan des structures, les firmes européennes ont cherché des *accords avec l'industrie américaine* : Philips avec Signetics, Siemens avec A.D.S., Thomson avec Motorola, Saint-Gobain avec National Semi Conductors.

Les Communautés sont déjà intervenues pour favoriser le renforcement de notre capacité industrielle dans le domaine microélectronique, notamment par l'instauration d'un *droit de douane de 17 %*, taux largement supérieur à la moyenne des droits applicables aux produits industriels.

(1) Unité élémentaire d'information.

Cependant cela ne saurait suffire car, indépendamment du fardeau qu'elle fait peser sur les industries aval, une telle mesure ne peut être efficace que si elle est assortie d'un effort de recherche et des opérations de regroupement industriel.

C'est précisément à ce niveau que la Commission essaye — timidement — de poser les bases de ce qui pourrait constituer *l'embryon d'une politique sinon commune, du moins concertée*, dans le domaine des composants électroniques.

II. — LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Le projet de règlement a été élaboré à la suite de consultations systématiques, tant avec les représentants des Etats membres qu'avec ceux de l'industrie européenne des composants. Les mesures proposées s'inspirent des orientations générales déjà définies dans son premier rapport sur les nouvelles technologies de l'information. On ne peut cependant que relever qu'aux ambitions mesurées de la stratégie industrielle, correspond le réalisme des procédures proposées.

A. — Une stratégie aux ambitions mesurées.

Ainsi, la Commission rejetait dans son premier rapport une formule « à la carte », conduisant à retenir le cadre communautaire chaque fois que cela est possible. Elle recommandait, en revanche, l'adoption d'une *stratégie communautaire d'ensemble, n'impliquant pas une politique commune gérée de façon centralisée et dotée automatiquement de crédits d'interventions*, mais se traduisant, au contraire, « par une intégration dynamique au niveau opérationnel des actions revenant aux différents partenaires ».

La Commission insiste sur le nécessaire *partage des responsabilités entre entreprises, gouvernements nationaux et institutions communautaires*, en définissant les axes d'une politique européenne :

- application appropriée des règles de concurrence ;
- concertation dans les commandes publiques ;
- mise en œuvre d'actions concertées entre entreprises nationales ne supposant pas nécessairement la présence de toutes les entreprises du secteur ou de tous les Etats membres.

Dans cette perspective, les institutions communautaires devraient jouer essentiellement le rôle de relais et, le cas échéant, de centre d'initiative pour des actions susceptibles d'établir un climat de confiance entre les différents partenaires.

Telles sont les orientations générales dans lesquelles s'inscrivent les propositions de la Commission.

B. — Des propositions réalistes.

Par rapport aux objectifs assignés — faire passer la part de l'Europe dans la production mondiale de circuits intégrés des 6 % actuels à 12 % en 1984-1984 — le dispositif proposé apparaît sinon modeste, du moins marqué par un certain réalisme. De fait, aussi bien les procédures de concertation et d'information que le mécanisme financier prévus tendent plus à instaurer une coopération industrielle entre les Etats membres et leurs entreprises qu'à créer une véritable politique commune.

I. LE MÉCANISME FINANCIER

Le mécanisme financier tend à prévoir une *aide publique pouvant s'élever jusqu'à 50 % du coût des projets* de recherche-développement figurant sur une *liste de priorités*.

Ce soutien ne serait pas financé directement par le budget communautaire mais sur des crédits publics nationaux : ainsi, lorsque les aides nationales répondraient à certains critères et concerneraient les projets prioritaires, elles pourraient bénéficier du *remboursement partiel sur fonds communautaires*.

La charge pour le budget communautaire ne devrait pas excéder sur quatre ans 50 millions d'U. C. E., correspondant donc à des interventions spécifiques de l'ordre de 100 millions d'U. C. E., soit 600 millions de francs.

Deux types de conditions sont donc requises pour qu'un Etat membre puisse bénéficier d'un remboursement sur fonds communautaires.

D'une part, l'aide devra concerner des projets figurant sur une *liste de priorités*. Pour la phase de démarrage actuellement prévue, les actions prioritaires concernent les industries de biens d'équipement destinés à la fabrication de circuits intégrés, et celles produisant lesdits circuits, ainsi que les instituts, firmes ou universités développant des programmes de conception assistée par ordinateurs.

D'autre part, pour être éligible au remboursement, le projet aidé devra être *communautaire*. Plus précisément, exécuté dans la Communauté par des entreprises établies dans la Communauté, le projet devra susciter l'intérêt d'un nombre suffisant d'utilisateurs industriels de la Communauté n'ayant pas de liens financiers avec le ou les fabricants participant au même projet et disposés à y concourir financièrement. Ce nombre est fixé par la Commission cas par cas après consultation.

En outre, le projet devra bénéficier d'un *soutien public dans trois Etats membres*.

En définitive, ce mécanisme financier est donc, au dire même de la Commission, un compromis essayant de combiner les avantages d'une utilisation rapide des ressources et des procédures nationales et la cohérence assurée par un cadre communautaire et un remboursement partiel lorsqu'un projet revêt des dimensions réellement communautaires.

Le cadre communautaire résulte d'une procédure d'information et d'une structure de concertation permettant aux spécialistes et professionnels de participer à la définition des orientations et à la détermination des choix nécessaires aux interventions.

2° LE CADRE COMMUNAUTAIRE : PROCÉDURE D'INFORMATION ET STRUCTURE DE CONCERTATION

La cohérence communautaire est assurée à deux niveaux.

En ce qui concerne les politiques nationales, il est établi un *système d'information et de concertation* dans le cadre duquel il est prévu que les Etats membres fournissent d'avance à la Commission les informations sur toutes actions de promotion de la technologie. La Commission tient à jour un *inventaire permanent* de ces actions.

Pour l'application du présent règlement et, notamment, le choix des interventions, il est institué un Comité de coordination composé de représentants des Etats membres éventuellement assistés d'experts. Celui-ci émet un avis qui, s'il n'est pas conforme à la proposition de la Commission, conduit à suspendre l'application des mesures prévues par cette dernière jusqu'à ce que le Conseil ait pu, à la majorité qualifiée, prendre une décision différente.

III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 21 JUILLET 1981

Si la Délégation rejoint la Commission sur les orientations générales du projet de règlement, son approbation est plus nuancée en ce qui concerne les procédures et les actions qu'il prévoit.

1° SUR LES ORIENTATIONS GÉNÉRALES

La Délégation se félicite de ce que l'action de la Communauté en matière industrielle ne se borne plus à organiser la retraite de secteurs en difficultés pour s'efforcer également de promouvoir le développement de secteurs de pointe sur la réussite desquels repose la *compétitivité* voire l'*indépendance de l'ensemble de l'industrie européenne*.

Elle constate, avec satisfaction, que c'est au niveau d'un secteur stratégique, celui des circuits intégrés, que la Commission définit de façon opérationnelle sa nouvelle politique industrielle.

Elle considère comme très positif que ses propositions aient été établies après une large concertation avec toutes les parties intéressées, qu'il s'agisse des Etats membres ou des entreprises.

2° SUR LES PROCÉDURES

La Délégation reconnaît au dispositif prévu le mérite du réalisme, gage d'une certaine efficacité.

Elle souligne que ce projet de règlement ne vise en fait qu'à l'établissement d'une *coopération industrielle limitée*, préalable nécessaire mais qui ne saurait constituer une véritable politique commune.

Elle regrette une certaine *complexité des procédures financières* : trop rigides, peut-être en ce qui concerne le nombre d'Etats membres parties prenantes — chacun d'entre eux n'ayant à l'évidence pas le même poids industriel ou technologique — elles sont parfois trop souples, notamment pour ce qui est de la nationalité des entreprises bénéficiaires, qui doivent seulement être « établies » dans la Communauté.

Elle souligne l'utilité des procédures d'information ainsi que du Comité de coordination prévus, même si elle estime que la Commission aurait pu saisir cette occasion pour se doter d'un comité d'experts qui, choisis avec l'accord des Etats membres, pourraient faire connaître un avis indépendant sur les technologies en concurrence.

3° SUR LES ACTIONS

La Délégation approuve les choix faits par la Commission en ce qui concerne les priorités même si elle estime que l'on aurait pu la compléter par une liste de projets prioritaires choisis en fonction des utilisations « aval » telles l'automobile ou la robotique.

Elle souhaite, en conséquence, que soit mis à l'étude le développement d'actions nouvelles, et que soient dégagés des crédits plus importants, en valeur relative, par rapport aux programmes nationaux, permettant à la Communauté d'infléchir plus efficacement les politiques des Etats membres dans le sens d'une coopération accrue, voire, dans certains cas, de financer directement certains projets en cas de carence manifeste des politiques nationales ou pour favoriser la naissance de regroupements entre entreprises non aidées directement par l'Etat sur le territoire duquel elles sont implantées.

Elle regrette cependant que dans son exposé des motifs la Commission *passse sous silence certains problèmes essentiels* pour une stratégie industrielle de reconquête du marché intérieur : telle la définition d'une attitude cohérente dans une politique de coopération avec des entreprises étrangères disposant des nouvelles technologies.

Enfin, elle insiste sur la nécessité d'un renforcement de la coopération européenne au niveau de la formation des hommes, ce qui pourrait se traduire par le développement d'échanges entre instituts spécialisés, que des incitations appropriées pourraient favoriser au niveau européen.

C. — ENTRAVES TECHNIQUES AUX ECHANGES

Rapporteur : M. Adrien GOUTEYRON, sénateur.

- I. — La nécessité d'une accélération du programme d'élimination des entraves techniques aux échanges.
- II. — L'arrêt-Cassis de Dijon.
- III. — Les orientations de la Commission.
- IV. — Conclusions de la Délégation adoptées le 21 juillet 1981.

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

I. — LA NECESSITE D'UNE ACCELERATION DU PROGRAMME D'ELIMINATION DES ENTRAVES TECHNIQUES AUX ECHANGES

A. — Des législations nationales divergentes (1).

Les petits Etats membres comme la Belgique et les Pays-Bas sont presque naturellement les pays les plus libéraux sur le plan des échanges internationaux, compte tenu de l'exiguïté de leur propre marché et des craintes de représailles de la part des grands pays voisins.

A cet égard, la République fédérale d'Allemagne est l'un des Etats membres les plus protégés, grâce au système très poussé de normalisation. Le Deutsches Institut für Normung (D.I.N.) est un organisme privé qui coordonne le travail de normalisation des fédérations professionnelles. Les normes édictées par le D.I.N. ne sont pas contraignantes. Dans diverses lois il est cependant spécifié que les produits doivent répondre « à l'état actuel de la technique » ou à une « bonne pratique professionnelle ». Selon la jurisprudence allemande, ces principes généraux correspondent aux normes D.I.N. Dans la pratique, les importateurs allemands n'acceptent donc que des produits répondant aux normes D.I.N.

En France, la protection se fait de manière ouverte et est assez récente. Depuis 1976 ont été promulgués toute une série de décrets rendant obligatoire le respect des normes de l'Association française de normalisation (Afnor). Dans la majorité des cas il s'agit de la protection des producteurs nationaux. Le contrôle du respect des normes pose également des problèmes, surtout à l'exportation vers la France.

L'Italie agit de manière très pragmatique. Il n'y a pas de normes nationales mais suivant les cas l'on se réfère, dans des textes de loi, aux normes allemandes, françaises, américaines, etc. En théorie il existe une réglementation particulièrement sévère. Celle-ci n'est cependant appliquée que lorsque les entreprises nationales se trouvent en difficulté et demandent que le marché intérieur soit protégé.

Au Royaume-Uni, la protection est surtout la conséquence de facteurs profondément enracinés, tels que la différence de fréquence électrique, le système spécial de distribution d'eau, etc. Ceux-ci exigent des adaptations particulières des appareils ménagers et autres. L'exemple le plus connu est celui du volant des véhicules, qui doit se trouver à droite.

(1) Voir *Problèmes économiques* n° 1717, avril 1981.

B. — Bilan communautaire.

Lors de l'institution de la C.E., l'on avait à peine conscience du problème des entraves techniques au commerce. Ce n'est par conséquent qu'à partir de 1969, après la réalisation de l'union douanière, lorsque ces entraves sont apparues au grand jour, qu'une tentative d'harmonisation a été entreprise.

Cela s'est fait tout d'abord sur la base de l'article 100 du Traité de Rome, portant sur le « rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives » en général, pour lequel l'unanimité est encore requise au sein du Conseil des Ministres. Les normes entravant le commerce, énoncées par des organismes privés, ne peuvent donc être concernées.

Les directives d'harmonisation peuvent adopter deux formes différentes. D'après le système d'harmonisation totale, la norme à laquelle la directive C.E. se réfère doit être insérée dans la législation nationale. La norme européenne remplace par conséquent les dispositions nationales existantes. Malheureusement, il n'en a été ainsi que dans des cas exceptionnels.

La forme plus souple d'« harmonisation optionnelle » laisse à l'exportateur le choix de respecter les dispositions du pays importateur ou de la C.E.E. lorsqu'il veut exporter des produits vers d'autres Etats membres.

Jusqu'ici les résultats n'ont pas été à la mesure des ambitions. Pour les produits industriels, quelque 130 directives d'harmonisation ont été arrêtées. Et encore, le plus souvent portent-elles sur des biens qui se prêtent facilement à une harmonisation. Ainsi, par exemple, si l'on a bien avancé en ce qui concerne les prescriptions techniques pour les voitures de tourisme, il n'en est pas de même pour les véhicules utilitaires. Le nombre de constructeurs de voitures de tourisme est limité et ils vendent tous dans les Etats membres.

Il n'est pas étonnant que, contrairement aux barrières douanières et aux contingents, dont la suppression n'a pas posé de problèmes, les entraves techniques aux échanges disparaissent avec beaucoup de difficultés et de lenteur. Elles sont bien plus subtiles et complexes en raison de leur caractère hétérogène et éminemment technique. Les abus et les infractions sont difficiles à contrôler et la résistance qu'elles rencontrent est dès lors moindre que pour les formes de protection classiques.

L'élaboration d'une nouvelle directive C.E. est un travail de très longue haleine. Souvent, elle se perd tout un temps dans le dédale bureaucratique ; il faut d'abord consulter un grand nombre d'experts et d'institutions et ensuite le projet de directive est discuté entre deux et cinq ans au Conseil des Ministres avant d'être adopté à l'unanimité. L'harmonisation de toutes les dispositions administratives est par conséquent un travail de bénédictin.

Les tentatives d'harmonisation se heurtent en outre à une évolution technique rapide, appelant une adaptation constante des directives approuvées. Chaque année, des centaines de nouvelles normes et réglementations nationales voient le jour. De ce fait, les directives portant sur l'harmonisation sont vite dépassées. Dès qu'une directive est approuvée, de nouvelles normes et prescriptions apparaissent qui compromettent les échanges du produit en cause entre les Etats membres. En outre, l'harmonisation a peu de prise sur des normes qui n'ont pas le caractère obligatoire d'une loi.

II. — L'ARRÊT CASSIS DE DIJON

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

La Cour avait déjà donné une définition de ces mesures en précisant qu'il s'agissait de « toute réglementation nationale susceptible d'entraver, directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, les échanges intracommunautaires » (arrêt du 11 juillet 1974 ; affaire 8-74 [Dassonville]).

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

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

Des dérogations à la liberté des échanges ne sont admises :

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

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

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

III. — LES ORIENTATIONS DE LA COMMISSION

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

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

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

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

IV. — CONCLUSIONS ADOPTEES LE 21 JUILLET 1981

La Délégation prend acte de l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes dit « Cassis de Dijon » et de la communication de la Commission du 3 octobre 1980.

Elle souligne l'importance économique de la limitation des entraves techniques aux échanges et rappelle que leur élimination est une des conditions de la création d'un marché communautaire unique.

Elle rappelle que l'interdiction d'entraves techniques aux échanges découle de l'article 30 du traité de Rome, et que la Commission peut poursuivre, conformément à l'article 169 du traité, un Etat membre ayant manqué à ses obligations. Mais elle

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

estime que l'arrêt de la Cour ne doit pas être interprété comme supprimant de facto le recours à l'article 100 du traité qui exige l'unanimité des représentants des gouvernements.

Elle fait observer qu'il convient d'éviter que la suppression des entraves ne se fasse au détriment des consommateurs ; ce qui ne manquerait pas de se produire si les Etats membres ne pouvaient en aucun cas empêcher l'entrée sur leur territoire d'un produit fabriqué dans un autre Etat membre, quelles que soient ses caractéristiques.

Elle demande que le régime applicable aux produits provenant des pays tiers et mis en libre circulation sur le marché communautaire soit rendu au moins aussi exigeant que celui appliqué aux produits fabriqués dans les Etats membres de la Communauté.

Elle estime que les autorités communautaires et nationales devront coopérer étroitement pour assurer une application du principe de libre circulation qui soit profitable à tous les opérateurs économiques.

CHAPITRE V

SUR LES QUESTIONS JURIDIQUES

A. — LIBERTE D'ETABLISSEMENT DES PHARMACIENS

Rapporteur : M. Michel MIROUDOT, sénateur.

- I. — La coordination des textes régissant la pharmacie.
- II. — La reconnaissance mutuelle des diplômes.
- III. — Conclusions de la Délégation, adoptées le 24 juin 1981.

L'Europe « blanche » des professions médicales ou paramédicales est en voie d'achèvement. Le Conseil des Communautés européennes a, en effet, déjà arrêté des directives visant à permettre la libre prestation de services et le libre établissement pour les médecins, les infirmiers, les dentistes, les vétérinaires et les sages-femmes. Pour terminer cette œuvre d'harmonisation, la Commission vient de proposer au Conseil deux directives relatives aux pharmaciens :

— une proposition de directive visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certaines activités du domaine de la pharmacie ;

— une proposition de directive visant à la reconnaissance des diplômes, certificats et autres titres en pharmacie et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement pour certaines activités du domaine de la pharmacie.

La Commission avait déjà présenté au Conseil en 1969 et en 1972 des propositions concernant les pharmaciens. Trop ambitieuses, ces propositions ont dû être retirées, en raison de divergences de vues entre les Etats fondateurs et également en raison de l'adhésion de la Grande-Bretagne. Les deux propositions qui feront l'objet de la présente étude peuvent donc être considérées comme des directives minimales.

I. — LA COORDINATION DES TEXTES REGISSANT LA PHARMACIE

Cette proposition assure le rapprochement des législations nationales nécessaires pour que puisse jouer entre Etats membres la confiance dans la qualification et les aptitudes des professionnels migrants. A cette fin, elle définit non seulement les caractéristiques que doit avoir la formation du pharmacien, dans tous les Etats membres mais aussi le champ d'activité de ce dernier, champ qui constitue la raison d'être de cette formation.

A. — Le champ d'activité du pharmacien.

L'article 1 de la directive définit les activités que peut exercer un pharmacien reconnu comme tel. Cette liste n'est pas exhaustive : un Etat membre pourra l'allonger.

Cette liste n'est pas automatiquement d'application : un Etat membre pourra lier l'exercice de cette activité à l'exigence d'un stage ou d'une expérience professionnelle complémentaire.

Cet article premier doit se lire en tenant compte du premier considérant : « qu'en définissant ce champ minimal, la présente directive... n'a pas pour effet de limiter les activités accessibles dans les Etats membres aux pharmaciens, notamment en ce qui concerne les *analyses de biologie médicale* ». Ce premier considérant est très important pour la France, où un grand nombre de diplômés d'études pharmaceutiques exercent des activités dans le domaine de la biologie. Le Conseil national de l'Ordre attache une grande importance au maintien de ce considérant dans le texte qui doit être finalement adopté par le Conseil.

Il convient, en outre, de rappeler (1) qu'en droit français sont réservées aux pharmaciens, sauf dérogations limitées par la loi :

- la préparation des médicaments destinés à la médecine humaine;
- la préparation des objets de pansements et de tous articles présentés comme conformes à la pharmacopée ;
- la vente en gros et au détail, et toute délivrance au public, des mêmes produits et objets ;
- la vente des plantes médicinales inscrites à la pharmacopée.

Il semblerait donc que les activités n° 2 et n° 4 ne soient pas explicitement reprises par la proposition de directive.

B. — LA FORMATION DU PHARMACIEN

L'article 2 énumère un certain nombre de conditions minimales auxquelles devra répondre le cycle de formation du pharmacien.

1° LA DURÉE DES ÉTUDES

Elle doit être au minimum de quatre ans. La récente réforme du diplôme d'Etat de docteur en pharmacie a porté cette durée à cinq années pour la France (2). En ce qui concerne les autres pays de la Communauté, la situation se présente comme suit (cf. tableau page 93).

Le cycle des études doit comprendre un stage officinal de six mois. La législation française ne prévoit qu'un stage officinal de deux mois en deuxième année, complété par un stage hospitalier de deux mois en quatrième année, puis par un stage de cinq mois en fin d'études correspondant à la spécialité choisie par l'étudiant.

Il nous semble que l'exigence d'un stage officinal de six mois ne correspond pas d'une manière entièrement convaincante à la formation de spécialistes qui peuvent exercer certes en officine, mais aussi dans le secteur industriel ou le secteur biologique.

Dans la mesure, en outre, où la proposition de directive, selon les termes mêmes de la Commission, ne constitue qu'une coordination des mesures nationales, il nous semble que la mention « stage officinal de six mois » devrait être remplacée par la mention « stage de six mois ».

2° LES MATIÈRES ENSEIGNÉES

La liste desdites matières nous semble devoir être complétée par les matières suivantes : biochimie générale et appliquée, immunologie, hématologie et parasitologie. En effet, la connaissance de ces disciplines nous paraît fondamentale pour garantir la qualité technique que l'on attend des pharmaciens.

(1) *Revue française des Affaires sociales*, 1976, p. 33, article Peyssard.

(2) Décret n° 80-472 du 19 juin 1980, J. O. R. F. 28 juin 1980, page 1°65.

Tableau schématique des conditions de formation des pharmaciens dans les Etats membres à la date du 1^{er} janvier 1980.

	BELGIQUE	REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE	DANEMARK	FRANCE	IRLANDE
Durée des études théoriques et pratiques.....	4,5 ans.	3,5 ans.	4 ans.	4,5 ans.	4 ans.
Durée du stage.....	6 mois.	1 an.	11 mois.	6 mois.	1 an.
Durée totale.....	5 ans.	4,5 ans.	5 ans.	5 ans.	5 ans.

	ITALIE	LUXEMBOURG	NEDERLAND	UNITED KINGDOM	GRECE
Durée des études théoriques et pratiques.....	5 ans (1) ou 3,5 ans (2).	4,5 ans.	6 ans (3) et 2 mois. 6 ans et 8 mois.	3 ans (4) ou 4 ans (5)	4 ans.
Durée du stage.....	6 mois.	9 mois.	4 mois.	12 mois.	1 an.
Durée totale.....	5,5 ans (1) ou 4 ans (2).	5 ans et 3 mois.	6,5 ans ou 7 ans.	4 ans (4) ou 5 ans (5).	5 ans.

(1) Laurea in chimica e tecnologia farmaceutica.

(2) Laurea in farmacia.

(3) Selon les universités.

(4) En Angleterre et au Pays de Galles.

(5) En Ecosse et en Irlande du Nord.

II. — LA RECONNAISSANCE MUTUELLE DES DIPLOMES

La seconde proposition de directive à l'étude vise un certain nombre d'objectifs concernant :

— la reconnaissance des diplômes officiels ;

— l'instauration d'une équivalence entre certains stages, formations complémentaires et expériences pratiques afin d'éviter certaines divergences entre Etats membres ;

— la protection du port de titre de formation, afin de maintenir les différences entre ces titres lorsqu'ils ne correspondent pas à des qualifications comparables ;

— l'harmonisation lorsqu'elle est possible, des conditions d'honorabilité et de moralité, ainsi que de l'exercice d'une discipline professionnelle.

Cette seconde proposition est sensiblement plus complexe et soulève un certain nombre de problèmes.

A. -- Pharmaciens sans frontières ?

1^{er} L'article premier définit l'étendue des activités concernées par la reconnaissance des diplômes et donc des activités accessibles dans le pays d'accueil au titulaire d'un diplôme reconnu. Il ne s'agit pas seulement des activités visées par la première proposition de directive (cf. article 1^{er} de ladite proposition) mais de l'ensemble des activités ouvertes dans le pays d'accueil au détenteur d'un diplôme national de pharmacien.

Cette solution a été critiquée car elle aboutit à ce que le passage d'une frontière puisse élargir les compétences du professionnel migrant. Elle a finalement été retenue par la Commission parce que les différences dans les champs d'activités ouverts aux pharmaciens « généralistes » dans les Etats membres seront peu significatives, compte tenu de la coordination réalisée et ne concerneront que des activités secondaires par rapport à l'essence de la profession.

Une autre solution a parfois été suggérée qui aurait consisté à limiter la compétence du professionnel migrant aux activités à l'exercice desquelles il est habilité dans son Etat de provenance. Cette approche aurait, selon la Commission, rompu l'unité de la profession dans le pays d'accueil. D'autre part, elle aurait jeté le doute sur la conscience professionnelle du pharmacien car l'un des principes communs de l'éthique professionnelle des pharmaciens est que le pharmacien doit seulement accomplir les actes pour lesquels il estime posséder une compétence suffisante.

Il s'agit donc là d'un problème délicat à trancher. Il est cependant possible de rappeler que, pour les autres professions médicales et paramédicales, des objections similaires avaient été avancées. Il ne semble pas pour l'instant que la réalité des choses les ait justifiées (le cas des vétérinaires devant cependant être isolé).

2° En ce qui concerne les diplômes faisant l'objet d'une reconnaissance mutuelle (art. 3), il convient de noter que la nouvelle terminologie française « diplôme d'Etat de docteur en pharmacie », fixée par le décret susmentionné de 1960, n'a pas encore été reprise par les instances communautaires. Il appartiendra donc au Conseil de modifier en conséquence l'article 3.

3° L'harmonisation « stage-expérience pratique » fait l'objet de l'article 4 ainsi rédigé :

« Article 4. — Lorsque, dans un Etat membre, l'accès à l'une des activités visées à l'article premier ou son exercice sont subordonnés, outre la possession d'un diplôme, certificat ou autre titre mentionné à l'article 3, à l'accomplissement d'un stage ou à l'exigence d'une expérience professionnelle complémentaires, cet Etat reconnaît comme preuve suffisante à cet égard une attestation des autorités compétentes du pays d'origine ou de provenance selon laquelle l'intéressé a exercé lesdites activités dans le pays d'origine ou de provenance pendant une durée égale. »

B. — La protection des droits acquis.

L'article 5 règle le cas des pharmaciens dont la formation ne correspondra pas totalement aux stipulations de la directive (études achevées ou en cours). Les diplômes de ces pharmaciens seront assimilés aux diplômes reconnus par la directive s'ils sont accompagnés d'une attestation de trois années d'activité professionnelle.

C. — Port du titre de formation.

Tirant les conséquences de la reconnaissance mutuelle des diplômes, l'article 6 précise les conditions dans lesquelles le professionnel migrant pourra faire usage dans le pays d'accueil de son titre de formation. Certes, le plus important est que le migrant puisse exercer dans le pays d'accueil sous le titre professionnel qui y est utilisé afin que soit assurée l'égalité entre tous les professionnels (cf. article 13 infra) mais pour autant il ne faut pas négliger l'attachement d'un professionnel à ses titres de formation. L'article 6 a donc pour objet de garantir au migrant le droit d'en faire usage à condition que soient prises, le cas échéant, les précautions nécessaires pour éviter des confusions dommageables pour les tiers.

La question risque de se poser en France où deux titres vont coexister — celui de pharmacien et celui de docteur en pharmacie (doctorat dit d'exercice). Il serait en effet peu satisfaisant qu'un étranger puisse porter le titre de docteur en pharmacie auquel les Français, anciens pharmaciens diplômés, n'ont accès qu'en soutenant une thèse.

D. — Dispositions destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement.

1° Les différences entre les formations dispensées dans les Etats membres nécessitent généralement une coordination préalable des cycles d'études pour que soit réalisée la reconnaissance mutuelle des diplômes. Par contre, les variations des législations nationales relatives aux autres conditions d'accès à une profession et à son exercice, et notamment les normes d'honorabilité, de moralité, de santé physique ou psychique ne créent pas dans le chef des Etats membres les mêmes appréhensions. Aussi l'harmonisation de ces conditions n'apparaît-elle pas strictement nécessaire; des mesures plus souples peuvent être proposées reposant sur le principe que l'Etat membre d'accueil considérera comme suffisant au regard de ses propres règles d'honorabilité et moralité que le professionnel migrant remplisse les conditions mises à l'accès aux activités et à leur exercice dans l'Etat membre d'origine.

C'est ainsi que les articles 7 à 12 organisent la procédure d'admission du bénéficiaire à la profession dans le pays d'accueil.

S'agissant des conditions d'honorabilité ou de moralité, une distinction est faite entre le migrant n'ayant pas exercé les activités de pharmacien dans l'Etat membre de provenance (article 7) et le professionnel exerçant déjà sa profession dans l'Etat membre de provenance et désireux de s'établir dans un autre Etat membre (article 8).

Dans le premier cas, le fait que le requérant remplit les conditions exigées dans l'Etat de provenance pour accéder à la profession constitue une garantie suffisante pour l'Etat membre d'accueil; dans le second cas, il importe que l'Etat membre d'accueil soit informé des éventuelles sanctions encourues par le demandeur au cours de l'exercice de sa profession dans le pays de provenance.

Dans l'un comme dans l'autre cas, le pouvoir d'appréciation de l'Etat membre d'accueil est limité. Ce dernier conserve cependant la possibilité de sanctionner — par un refus d'admission — des faits graves accomplis antérieurement sur son territoire par le requérant. De même, la directive n'empêche pas l'Etat membre d'accueil d'appliquer sur son territoire — sans les renforcer — les sanctions professionnelles privant de façon temporaire ou définitive le demandeur d'exercer son activité dans l'Etat membre de provenance.

L'efficacité du système proposé dépend largement d'un côté de la confiance de l'Etat membre d'accueil dans les informations reçues et de l'autre de la diligence des autorités de l'Etat membre d'accueil pour instruire les demandes. Pour satisfaire à la première exigence, la directive prévoit que les attestations et documents doivent émaner d'autorités et organismes habilités à cette fin par l'Etat membre de provenance (cf. articles 7, 8 et 9) et précise la durée de validité desdits documents (article 10). Ces garanties permettent de prévoir l'obligation pour les Etats membres d'accueil d'instruire les dossiers dans les plus brefs délais et en tout cas dans les trois mois de la demande (article 11).

Au plan français, la rédaction de l'article 8 paraît perfectible.

L'expression *faute professionnelle grave* justifiant des sanctions disciplinaires n'est pas réellement satisfaisante dans la mesure où l'inclusion de l'adjectif « grave » diminue la portée de la directive et risque de s'avérer source de difficultés d'appréciation.

De la même manière, la référence au terme « crime » méconnaît la spécificité du droit pénal français. Il serait plus justifié de parler d'« infraction pénale », qui recouvrirait à la fois les crimes et les délits. Cependant l'article 8 est un article commun à toutes les directives précédentes concernant les professions du secteur de la santé.

2° Les articles 13 et 14 précisent certains droits et obligations du professionnel migrant.

La reconnaissance mutuelle des diplômes implique qu'aucune différence ne soit faite entre diplômes nationaux et diplômes des autres Etats membres en ce qui concerne les effets professionnels attachés aux uns et aux autres dans l'Etat membre d'accueil. Ce principe fondamental comporte comme conséquence que le détenteur d'un diplôme reconnu par l'Etat membre d'accueil doit pouvoir porter le titre

professionnel attaché dans celui-ci au diplôme national correspondant (art. 13). Bénéficiant de la plénitude des droits professionnels attachés au diplôme national correspondant, le professionnel migrant est dans le même temps soumis à l'ensemble des obligations applicables à l'exercice des activités dans le pays d'accueil, et notamment celles résultant des législations sanitaire et sociale et de la déontologie.

Aussi est-il indispensable de prévoir l'obligation pour les Etats membres de faciliter l'information des professionnels migrants relative à l'environnement socio-juridique de la profession. Les Etats membres sont incités à créer des services d'information appropriés à cette fin.

De même, il appartient aux autorités compétentes de l'Etat membre d'accueil d'attirer, le cas échéant, l'attention du pharmacien migrant sur la nécessité d'améliorer ses connaissances linguistiques, notamment en lui signalant l'existence de cours de langues et de le mettre en garde contre les sanctions qu'il encourt s'il commet des fautes professionnelles en raison de connaissances linguistiques insuffisantes (art. 14).

III. — CONCLUSIONS ADOPTEES LE 24 JUIN 1981

La Délégation enregistre avec satisfaction la transmission au Conseil des Ministres de la Communauté européenne de deux propositions de directives relatives à la liberté d'établissement des pharmaciens dans la C. E. E.

Elle observe que ces deux propositions ne concernent ni la propriété, ni la répartition géographique des officines, ni le monopole de dispensation des médicaments. Ces domaines continueront de relever, à ce stade de l'harmonisation communautaire, de la compétence des Etats membres.

Elle se félicite néanmoins de la définition du statut de pharmacien, de la reconnaissance mutuelle des diplômes, des dispositions destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement, qui constituent l'apport de ces deux propositions.

Elle note avec satisfaction que les activités de biologie médicale exercées par les pharmaciens ne pourront être remises en cause.

Elle émet cependant certaines réserves sur différents points techniques des propositions de directives : durée du stage officinal, matières enseignées, protection du diplôme de docteur en pharmacie, discipline ordinale.

**B. — PROPOSITION DE SECONDE DIRECTIVE
CONCERNANT LE RAPPROCHEMENT DES LEGISLATIONS
DES ETATS MEMBRES
RELATIVES A L'ASSURANCE DE LA RESPONSABILITE CIVILE
RESULTANT DE LA CIRCULATION DES VEHICULES AUTOMOTEURS**

Rapporteur : M. Robert LAUCOURNET, sénateur.

- I. — La portée de l'harmonisation des régimes d'assurance obligatoires et des garanties offertes aux victimes.
- II. — Les lacunes du système prévu par la première directive.
- III. — Conclusions de la Délégation adoptées le 21 juillet 1981.

Comme l'indique son intitulé, la proposition de seconde directive, présentée par la Commission au Conseil le 7 août 1980, tendant à compléter une première directive du 24 avril 1972, « concernant le rapprochement des législations relatives à l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automobiles et au contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité », et dite — plus brièvement — « directive carte verte ».

Cette directive avait pour objet de supprimer aux frontières intérieures et extérieures de la C. E. E. les contrôles d'assurance — contrôle de la « carte verte » — pour les véhicules ayant leur stationnement habituel dans un Etat membre.

A cette fin, elle imposait aux Etats membres :

- le principe de l'obligation de l'assurance responsabilité civile automobile ;
- la couverture par les polices d'assurance des dommages causés sur le territoire des autres Etats membres, dans les conditions prévues par la législation de ces Etats.

Son application requérait un accord entre les bureaux nationaux d'assurance. Cet accord, intervenu en octobre 1972, prévoit que chaque bureau national se porte garant pour le règlement des sinistres survenus sur son territoire et provoqués par un véhicule, assuré ou non, ayant son stationnement habituel dans un autre Etat membre, quitte à obtenir de l'assureur du véhicule le remboursement des indemnités versées.

La deuxième directive soumise au Conseil tend à compléter sur deux points ce dispositif :

- d'une part, en réalisant une harmonisation — limitée — de la portée de l'obligation d'assurance et des garanties offertes ;
- d'autre part, en comblant certaines lacunes apparues à l'usage dans le mécanisme mis en place par la directive de 1972.

**I. — LA PORTEE DE L'HARMONISATION DES REGIMES
D'ASSURANCE OBLIGATOIRES ET DES GARANTIES OFFERTES AUX VICTIMES**

A. — La portée de la directive de 1972.

La première directive se bornait à imposer le principe de l'assurance obligatoire de la responsabilité civile automobile. Mais elle n'a harmonisé ni les règles de responsabilité nationales, ni l'étendue de la couverture obligatoire (1).

(1) Une résolution de l'Assemblée des Communautés adoptée en 1976 avait estimé nécessaire cette harmonisation, tant en ce qui concerne la législation réglissant l'assurance obligatoire que les dispositions applicables en matière de responsabilité civile.

D'importantes disparités demeurent donc entre les Etats membres sur ces différents points. En ce qui concerne le seul domaine visé par la proposition de « seconde » directive (la portée de l'assurance obligatoire et l'étendue des garanties) on peut relever par exemple :

— qu'au Royaume-Uni l'assurance couvrant les dommages matériels n'est pas obligatoire ;

— que lorsqu'un montant minimum de garantie est fixé par la loi, il varie sensiblement d'un Etat à l'autre — la France étant par ailleurs le seul Etat membre à imposer une garantie minimale « par victime » et excluant la garantie minimale « par sinistre » ;

— qu'en ce qui concerne les exclusions et les exceptions, des différences subsistent quant à l'indemnisation des dommages subis par les membres de la famille : si la France a tout récemment supprimé l'exclusion légale qui frappait le conjoint, les descendants et ascendants de l'assuré (1), de telles exclusions demeurent en Belgique, aux Pays-Bas, en Italie et en Grèce.

De même, la France est pratiquement le seul Etat membre prévoyant la possibilité pour l'assureur d'introduire dans le contrat des clauses d'exclusions de garantie opposables aux victimes (par exemple en cas de conduite sans permis ou de vol du véhicule) ;

— enfin, l'indemnisation des victimes de sinistres causés par des véhicules non assurés ou non identifiés est aussi très inégalement garantie.

Ces divergences conduisent à des variations sensibles, selon le pays traversé, de la couverture des assurés comme de l'indemnisation des victimes.

B. — Le caractère limité de l'harmonisation proposée.

1° LA POSITION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION.

Estimant qu'il aurait été impossible d'obtenir un alignement « vers le haut » de législations par trop disparates, la Commission a préféré s'en tenir au principe d'une harmonisation « minimale », mais qui ne fait pas obstacle au maintien de dispositions nationales plus favorables.

Cette harmonisation ne fait donc pas disparaître toutes les divergences. Elle ne porte pas, par ailleurs, sur les règles applicables à la détermination de la responsabilité civile.

Cependant, du point de vue français, comme de celui des Etats membres où la couverture obligatoire est déjà très étendue, cette solution apparaît préférable à une harmonisation à un niveau de « compromis » du régime de la responsabilité civile automobile.

Elle peut, en effet, améliorer grandement la couverture dont bénéficieront les assurés français dans les autres pays de la Communauté sans restreindre les garanties actuellement offertes par la législation nationale.

2° LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE DIRECTIVE.

La coordination porte sur trois points :

— l'étendue de la couverture obligatoire et le montant minimum des garanties (art. 1^{er}) ;

— la portée de la garantie quant aux victimes (art. 3) ;

— l'indemnisation des dommages causés par un véhicule non assuré ou non identifié (art. 1^{er}, paragraphe 3).

(1) Article 2 de la loi n° 81-5 du 7 janvier 1981 relative au contrat d'assurance et aux opérations de capitalisation. L'extension sera incluse dans les polices souscrites à compter du 1^{er} juillet 1981 et dans les contrats en cours au plus tard le 8 janvier 1982.

a) *La portée et le montant de la garantie.*

L'article premier de la proposition prévoit :

- l'extension de l'obligation d'assurance à la couverture des dommages matériels ;
- l'institution de montants minimaux de garantie :

Deux formules sont laissées au choix des Etats membres. La garantie minimum légale pourra en effet être fixée soit *par victime* (elle ne pourra alors être inférieure à 350 000 U.C.E. — soit 2,1 millions de francs environ pour les dommages corporels et matériels) soit *par sinistre* (500 000 U.C.E. au moins — soit 3 millions de francs — pour l'ensemble des dommages corporels et matériels, quel que soit le nombre des victimes).

On peut regretter, à cet égard, que la formule de l'indemnisation « par victime » — qui est celle retenue par la législation française — n'ait pas été imposée. Elle est en effet plus favorable que l'indemnisation « par sinistre » d'autant que le montant minimal prévu pour cette dernière peut se révéler insuffisant en cas de sinistre important.

Les montants proposés restent inférieurs aux garanties minimales légales françaises (3 millions de francs *par victime* dont 2 millions de francs pour les dommages corporels). Ils constituent en revanche un progrès notable au regard des garanties minimales prévues par les législations d'autres Etats membres, en particulier l'Italie (21 000 U.C.E. environ par victime ou 43 000 U.C.E. par sinistre).

b) *La suppression de l'exclusion touchant les membres de la famille de l'assuré.*

L'article 3 interdit l'exclusion du bénéfice de la garantie des membres de la famille de l'assuré. Comme on l'a indiqué, une disposition analogue vient d'être insérée dans la législation française.

Toutefois, le texte du projet ne précise pas que l'indemnisation des membres de la famille de l'assuré doive être garantie dans les mêmes conditions que celle des autres catégories de victimes indemnisables, ce qui n'est pas toujours le cas.

c) *L'indemnisation des dommages causés par un véhicule non assuré ou non identifié.*

En France, l'indemnisation des dommages causés par un véhicule non assuré ou non identifié est assurée par le Fonds de garantie automobile institué par la loi du 31 décembre 1951, qui regroupe l'ensemble des sociétés d'assurance couvrant la responsabilité civile automobile et qui est financé par des contributions des assureurs, des assurés, des responsables non assurés d'accidents corporels et par des majorations des amendes prononcées contre les contrevenants à l'obligation d'assurance.

Tous les pays membres de la Communauté ne connaissent pas d'institution analogue, et les règles d'indemnisation par les fonds de garantie existants ne sont pas les mêmes, ce qui crée des causes supplémentaires de distorsions dans l'indemnisation des victimes.

Sans aller jusqu'à imposer des règles uniformes de fonctionnement ou d'intervention des fonds de garantie, le projet prescrit donc à chaque Etat membre de prévoir l'indemnisation « par un organisme créé ou agréé à cette fin » des dommages corporels et matériels causés par des véhicules non assurés ou non identifiés, et ce dans les mêmes conditions que pour les véhicules assurés.

Cette mesure apparaît souhaitable en ce qui concerne les dommages corporels. Mais elle est plus contestable pour ce qui est des dommages matériels :

— l'indemnisation sans franchise des dommages matériels causés par un véhicule non assuré requerra en effet une modification des règles d'indemnisation actuellement appliquées par le F.G.A. français (1) ;

(1) L'indemnisation par le F.G.A. des dommages matériels causés par un véhicule non assuré — limitée à 1 million de francs par victime — subit un abattement à la base de 1 000 F (art. R. 420-5 C. A.).

— surtout, l'indemnisation sous franchise des dommages matériels causés par un véhicule non identifié — qui n'existe actuellement dans aucun Etat membre — pose un problème de principe : elle présente en effet un risque important de fraude. Il semblerait donc souhaitable qu'elle soit écartée, ou au moins que soit prévue une franchise suffisamment importante pour diminuer les risques de fraude et d'inflation des dossiers.

II. — LES LACUNES DU SYSTEME PREVU PAR LA PREMIERE DIRECTIVE

Le système d'indemnisation par les bureaux nationaux des sinistres survenus sur territoire institué par la « directive carte verte » a fonctionné dans l'ensemble de manière satisfaisante. Toutefois, des lacunes sont apparues à l'usage, que la proposition de seconde directive entend combler.

Elles intéressent la prise en charge de l'indemnisation en cas d'exclusion de garantie opposable aux victimes et la détermination du lieu de stationnement habituel des véhicules.

A. — La prise en charge de l'indemnisation en cas d'exclusion de garantie légale ou contractuelle (art. 2).

L'article 2 de la proposition assimile, pour la prise en charge de l'indemnisation des victimes, les cas d'exclusion de garantie au cas de non-assurance, et met à la charge des fonds de garantie visés à l'article 1^{er}, paragraphe A, l'indemnisation des victimes. Cette assimilation harmonisera et généralisera — dans les limites prévues à l'article 1^{er} — l'indemnisation des victimes dans les cas d'exclusion de garantie qui leur sont opposables.

Mais elle présente également un intérêt tout particulier pour la France, dont la législation prévoit la possibilité de clauses conventionnelles d'exclusion de garantie opposables aux victimes (celles-ci étant alors indemnisées non par l'assureur mais par le fonds de garantie) qui n'existent pas dans les autres Etats membres.

Elle mettra fin en effet aux difficultés rencontrées par le bureau national d'assurance pour obtenir le remboursement des indemnités versées aux victimes d'accidents causés en France par un véhicule assuré dans un autre Etat membre dans des conditions justifiant une exclusion de garantie.

En effet, l'assureur du véhicule pouvait alors arguer qu'il n'était tenu, aux termes de l'article 3, paragraphe 2, de la directive de 1972, qu'aux obligations prévues par la loi française, et qu'il n'avait donc pas à prendre en charge une indemnisation dont un assureur français aurait pu légalement être exonéré.

B. — La détermination du lieu de stationnement habituel (art. 4).

L'article 1^{er}, paragraphe 4, premier tiret, de la directive de 1972 donnait, comme une des définitions du « territoire où un véhicule a son stationnement habituel » le « territoire de l'Etat où le véhicule est immatriculé ».

Cependant, l'immatriculation dans un pays ne se déduit pas nécessairement du seul port de la plaque d'immatriculation de cet Etat.

La plupart des bureaux ont donc conclu entre eux des accords bilatéraux temporaires en vertu desquels, si les conditions d'immatriculation n'ont pas été remplies, au bout d'un certain délai, le véhicule ne serait plus considéré comme ayant son stationnement habituel dans le pays dont il porte la plaque, avec pour conséquence que l'indemnisation reste définitivement à charge du bureau du pays de l'accident si le véhicule n'est pas assuré.

Pour sa part, la Commission a toujours considéré que, si les bureaux demeuraient libres d'aménager les modalités de remboursement de bureau à bureau comme ils l'entendaient, il n'en restait pas moins que la plaque d'immatriculation était seule déterminante pour décider si le bureau de l'Etat membre où l'accident avait eu lieu devait ou non garantir le remboursement du dommage.

La nouvelle rédaction proposée par l'article 4 fait prévaloir cette interprétation, permettant donc la suppression effective des contrôles aux frontières, nonobstant le risque de fraude qui pourrait provenir du port de fausses plaques d'immatriculation.

III. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 21 JUILLET 1981

Sur la proposition de seconde directive du Conseil concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs,

La Délégation :

— Consciente des obstacles s'opposant à une harmonisation immédiate au plus haut niveau des législations nationales relatives à l'assurance responsabilité civile automobile, se félicite de l'effort de coordination et d'amélioration des garanties entrepris par la proposition de seconde directive et souhaite que cet effort soit ultérieurement poursuivi et approfondi dans le sens d'un alignement sur les dispositions nationales les plus favorables.

— Estime nécessaire qu'un effort analogue soit entrepris pour harmoniser les dispositions nationales régissant la mise en jeu de la responsabilité civile.

En ce qui concerne les dispositions tendant à étendre la couverture obligatoire et à harmoniser les garanties offertes aux victimes,

La Délégation :

— souligne que ces dispositions, moins protectrices dans leur ensemble que celles du droit français, amélioreront cependant la couverture des assurés lors de leurs déplacements dans certains Etats de la Communauté ;

— attire néanmoins l'attention sur les risques de fraude et de multiplication des réclamations inhérents à l'indemnisation sans franchise des dommages matériels causés par un véhicule non identifié.

En ce qui concerne les dispositions de la proposition tendant à améliorer le fonctionnement du système prévu par la directive du 24 avril 1972,

La Délégation relève que ces dispositions vont dans le sens d'une réalisation effective de la liberté de circulation et qu'elles permettront d'autre part de remédier aux obstacles actuels à une répartition satisfaisante des charges d'indemnisation.

CHAPITRE VI

SUR LA POLITIQUE DES TRANSPORTS

TRANSPORTS AERIENS ET REGLES DE CONCURRENCE

Rapporteur : M. Amédée BOUQUEREL, sénateur.

- I. — La proposition tendant à libéraliser les services aériens interrégionaux entre Etats membres.
- II. — Le rapport sur les tarifs aériens de passagers sur les vols réguliers dans la C.E.E.
- III. — Les modalités d'application aux transports aériens des règles de concurrence du Traité.
- IV. — Conclusions de la Délégation adoptées le 28 octobre 1981.

Sur la base de son mémorandum de juillet 1979 et des débats qu'il avait suscités tant au sein de l'Assemblée que dans l'opinion publique (1), la Commission des Communautés a présenté ces derniers mois plusieurs projets ou documents tendant à une libéralisation progressive mais effective du secteur des transports aériens dans la Communauté.

Le Conseil des ministres des transports doit examiner le 15 décembre prochain ces différents aspects de la politique de l'aviation civile en Europe. La présidence du Conseil, exercée par le Royaume-Uni jusqu'à la fin de l'année, attache une très grande importance à ce que des progrès soient réalisés à cet égard dès la prochaine session.

Compte tenu de la proximité de ce débat ministériel, de la similitude des problèmes posés par les différentes propositions de la Commission ainsi que de la profondeur des divergences entre la France et le Royaume-Uni, votre rapporteur a décidé de présenter dès à présent dans un document unique les trois textes soumis à l'examen du Conseil. Il s'agit :

- d'une proposition de règlement du Conseil concernant l'autorisation de services aériens réguliers interrégionaux de passagers entre Etats membres (novembre 1980) ;
- d'un rapport concernant les tarifs aériens de passagers sur les vols réguliers dans la C.E.E. (23 juillet 1981) ;
- d'une proposition de règlement du Conseil déterminant les modalités d'application aux transports aériens des articles 85 et 86 du traité C.E.E. (31 juillet 1981).

La proposition relative aux transports aériens interrégionaux dont la discussion est la plus avancée au niveau du Conseil fera l'objet de l'examen le plus approfondi de la part de votre rapporteur.

(1) Voir à ce sujet les conclusions adoptées par notre Délégation sous le numéro 31/80. La contribution des Communautés européennes au développement des services du transport aérien, rapporteur : M. Amédée Bouquerel.

I. — LA PROPOSITION TENDANT A LIBERALISER LES SERVICES AERIENS INTERREGIONAUX ENTRE ETATS MEMBRES (1)

A. — L'esprit de la proposition de la Commission.

Dans le système bilatéral actuel, la création de certains services réguliers entre deux pays de la Communauté est subordonnée à l'autorisation des deux Etats concernés. Ce pouvoir est discrétionnaire : en cas de refus l'autorité ou les autorités concernées ne sont tenues de se soumettre à aucun critère ou à aucune procédure au niveau communautaire.

La Commission envisage une libéralisation applicable aux parcours de plus de 200 kilomètres au moyen d'appareils d'une capacité maximale de 130 places entre des aéroports classés en trois catégories selon l'importance de leur trafic international de passagers.

Deux innovations seraient introduites pour ces services aériens réguliers interrégionaux entre Etats membres :

— l'autorisation de créer de tels services serait accordée par l'Etat dont le transporteur est « ressortissant » (2) après examen de sa fiabilité et de la viabilité économique du nouveau service projeté ; l'Etat de destination ne pourrait dès lors refuser la création du nouveau service qu'en se fondant sur des contraintes techniques limitativement énumérées (inadéquation des infrastructures ou du système d'aides à la navigation, caractère de dumping des tarifs) (3) ;

— en cas de litige persistant concernant une autorisation ou les tarifs n'importe laquelle des parties concernées pourrait soumettre le différend à la Commission qui le réglerait par voie de décision, après consultation des parties intéressées.

Ces aménagements devraient contribuer à la réalisation de deux objectifs : au plan commercial les compagnies aériennes devraient agir de manière novatrice ; au plan économique le cadre réglementaire assoupli devrait favoriser le développement régional à l'intérieur de la Communauté.

Les principales mesures envisagées dans le cadre du nouveau système d'autorisation :

1° Permettraient aux compagnies aériennes d'obtenir plus aisément des droits de trafic sur les routes qui, d'après elles, peuvent être exploitées de manière rentable et ainsi d'établir des services interrégionaux plus directs venant s'ajouter aux services aériens traditionnels ;

2° Constitueraient des critères objectifs à l'usage des pouvoirs publics qui délivrent les autorisations de création d'un service ;

3° Fixeraient des critères pour le niveau des tarifs ;

4° Etabliraient une procédure d'autorisation rapide et une procédure d'arbitrage en cas de conflit ;

5° Donneraient aux consommateurs plus de moyens directs pour exprimer leurs points de vue sur le fonctionnement du système.

B. — Les problèmes posés.

La discussion du projet de règlement que le Conseil s'efforcera d'arrêter d'ici à la fin 1981 (4) a fait apparaître de profondes divergences entre l'administration française et l'administration britannique. Si le principe même de la proposition

(1) C. O. M. (80) 629 Proposition de la Commission au Conseil relative à un règlement concernant l'autorisation de services aériens réguliers interrégionaux de passagers, articles postaux et fret entre Etats membres.

(2) Aussi appelé « Etat d'enregistrement ».

(3) En outre une compagnie pourrait demander l'autorisation d'exploiter un service aérien interrégional entre deux ou plusieurs Etats membres autres que son Etat d'enregistrement lorsque ce service constitue le prolongement d'un service déjà autorisé.

(4) Résolution du Conseil du 26 mars 1981, concernant les travaux du Conseil dans le domaine des transports jusqu'à la fin de 1983. J. O. C. E. n° C 171 du 11 juillet 1981.

de la Commission ne doit pas être récusé, les modalités d'application du texte doivent être définies avec suffisamment de précision et de rigueur afin d'éviter que dans une conjoncture économique difficile la libéralisation souhaitée n'entraîne plus d'inconvénients que d'avantages. Le texte de la Commission soulève en effet quatre catégories de problèmes.

1° DES PROBLÈMES INSTITUTIONNELS

La perspective de voir une partie des pouvoirs qui ressortissent à la souveraineté des Etats risquer d'être transférés à la Commission ne peut être acceptée. On ne saurait admettre en effet un système de règlement des différends conduisant à ériger la Commission en une sorte d'organe supranational d'octroi des droits de trafic aérien (1). Il faut souligner d'ailleurs que le mécanisme des accords bilatéraux encore appliqué à ce jour fonctionne à la satisfaction des Etats membres.

2° DES PROBLÈMES ÉCONOMIQUES

a) *La question des liaisons et les risques de détournement de trafic.*

Les aéroports ont été classés par ordre d'importance décroissante en trois catégories : la catégorie 1 recouvre les aéroports ou groupes d'aéroports principaux de chaque pays (Paris pour la France, Francfort et Düsseldorf pour la République fédérale d'Allemagne, Londres pour le Royaume-Uni...); la catégorie 2 les aéroports moyens (Marseille, Nice, Lyon et Bâle-Mulhouse pour la France; Munich, Hambourg, Stuttgart et Cologne pour la République fédérale d'Allemagne...) et la catégorie 3 toutes les autres plateformes.

Pour la Commission, le texte doit s'appliquer aux relations 1-3, 2-2, 2-3 et 3-3.

Il paraît difficile d'accepter la libéralisation des liaisons entre aéroports de catégorie 1 et 3 quand on sait que sont classées en 1 toutes les capitales politiques ou économiques (2).

La France s'oppose à la libéralisation des relations 1-3 (par exemple Amsterdam—Nantes, Francfort—Bordeaux, Bruxelles—Toulouse) pour deux raisons :

— leur besoin n'est pas évident, eu égard aux possibilités de correspondance existantes ;

— les perturbations probables de l'organisation actuelle du marché risquent de dépasser l'avantage éventuel. Un détournement de trafic est en effet à craindre ; il serait préjudiciable aux compagnies établies et menacerait directement l'existence des compagnies de troisième niveau du fait de l'arrivée de concurrents britanniques redoutables en raison de leur situation économique et financière (bas salaires, moindres charges...).

On pourrait à titre exceptionnel prévoir la possibilité d'établir une liaison entre 1 et 3 mais dans le cadre du système actuellement en vigueur, c'est-à-dire avec la double approbation des Etats concernés.

b) *La question des capacités.*

Le projet de la Commission supprime notamment la notion de désignation des transporteurs et le principe de l'équilibre des capacités offertes. Cela risque de perturber et de désorganiser sérieusement le système bilatéral actuel. Le Royaume-Uni propose que le libre choix des capacités mises en œuvre soit laissé aux transporteurs. Pour la France la prudence commande qu'une limite soit prévue, de manière à éviter l'apparition de capacités excédentaires susceptibles d'être utilisées pour détourner le trafic de services voisins.

(1) Pour l'Assemblée tout litige éventuel devrait être réglé sans retard « par les autorités compétentes » (résolution en date du 16 octobre 1981.)

(2) Dans une résolution portant avis, en date du 16 octobre 1981, l'Assemblée des Communautés, tout en approuvant la proposition de la Commission, a recommandé que les grands aéroports internationaux soient exclus du champ d'application du règlement.

3° DES PROBLÈMES POLITIQUES

Il semble difficilement admissible que l'Etat d'origine ait un rôle aussi prédominant dans l'examen et l'octroi des autorisations. Une telle règle porte en germe de nombreux conflits futurs. Cette proposition aurait d'ailleurs été critiquée par la plupart des experts nationaux.

Il conviendrait de rétablir l'égalité des pouvoirs entre l'Etat dont la compagnie est ressortissante et les Etats concernés dans la procédure de contrôle de la viabilité économique du service, notamment en ce qui concerne le niveau des tarifs.

4° DES PROBLÈMES JURIDIQUES

La notion d'entreprise ressortissante d'un Etat de la Communauté utilisée par la Commission (1) varie largement d'un Etat à l'autre. Le souci de la France est d'éviter qu'une entreprise à capitaux et direction étrangers à la Communauté, utilisant les dispositions laxistes d'un Etat de la C.E.E. pour en obtenir la nationalité, profite du nouveau régime pour entreprendre à l'intérieur de la Communauté des activités auxquelles il ne serait pas possible de s'opposer.

Les représentants britanniques ont, après de longs débats, admis que le texte soit modifié de manière à refléter les préoccupations françaises concernant la composition du capital et la nationalité des dirigeants ; ils ont cependant annoncé leur ferme intention de prévoir une exception en faveur de deux entreprises à capitaux canadiens, Monarch et Britannia. Un tel précédent serait inmanquablement invoqué par d'autres transporteurs sur le fondement des dispositions du traité qui proscrivent la discrimination. Il convient de garantir que la libéralisation soit limitée aux seules liaisons bilatérales assurées par une compagnie réellement originaire d'un des deux Etats.

II. — LE RAPPORT SUR LES TARIFS AERIENS DE PASSAGERS SUR LES VOLS REGULIERS DANS LA C. E. E. (2)

A. — La teneur du rapport.

Répondant à l'invitation qui lui avait été faite par le Conseil des Ministres des Transports en juin 1980, la Commission a présenté au mois de juillet dernier un rapport concernant les tarifs aériens de passagers sur les vols réguliers dans la C.E.E.

Il s'agit d'un rapport factuel, d'une centaine de pages ; la Commission n'étudie pas dans quelle mesure les procédures actuelles et les structures de fixation des tarifs dans la Communauté sont compatibles avec les règles du traité. Elle examine la situation en ce qui concerne les intérêts des consommateurs, des compagnies, des gouvernements, des salariés et des agences de voyages.

Les conclusions les plus importantes de ce document peuvent être brièvement résumées comme suit :

- les procédures de fixation des tarifs sont assez longues ; une procédure moins rigide devrait être mise en œuvre pour les voyages aériens intracommunautaires ;
- la rentabilité globale des compagnies aériennes en Europe, loin d'être excessive, laisse beaucoup à désirer ;
- si, en règle générale, les profits ne sont ni évidents ni excessifs pour les routes européennes, cependant sur certaines routes le niveau des profits est tel que la question de leur compatibilité avec l'article 86 se pose ;
- la structure tarifaire actuelle reflète trop l'intérêt des compagnies aériennes et sur beaucoup de routes le choix offert aux consommateurs est limité ;

(1) « Entreprise de transport aérien établie dans la Communauté et effectivement contrôlée... par un ou plusieurs Etats membres et/ou par des ressortissants des Etats membres » (article 2 du projet de règlement).

(2) C. O. M. (81) 393.

— la complexité des tarifs est quasiment intolérable pour l'usager ; une réelle transparence s'impose ;

— une plus grande possibilité d'initiatives devrait être laissée aux compagnies pour le trafic intracommunautaire, à la fois en ce qui concerne les produits offerts sur une route et l'accès au marché.

Votre rapporteur noté avec intérêt le jugement porté par la Commission sur le niveau des profits des compagnies. Pour ce qui est des critiques émises, il renvoie aux conclusions précédemment adoptées par la Délégation le 11 décembre 1980 (1).

Si la discussion du rapport de la Commission ne fait que commencer, elle a cependant déjà permis de mesurer l'écart important qui sépare la position britannique et la position française. En effet, si le Royaume-Uni se déclare fondamentalement en accord avec les argumentations de la Commission, la France, pour sa part, a relevé certaines contradictions et postulats discutables.

B. — La proposition de directive.

La Commission considère que le système actuel est trop lourd et ne contraint pas efficacement les transporteurs à lier leurs tarifs à leurs coûts, d'une part, à offrir une structure tarifaire à la fois simple et adaptée à la diversité de la demande, d'autre part.

Elle a donc transmis au Conseil le 21 octobre une proposition de directive tendant à instaurer des procédures uniformes pour la fixation des tarifs aériens pour voyageurs, dans les vols internationaux entre Etats membres de la Communauté. Ces procédures seraient fondées sur des critères objectifs, elles seraient plus souples et plus rapides que les procédures actuelles, donnant aux compagnies une marge de manœuvre plus grande afin de développer les marchés et de répondre aux besoins des consommateurs. L'application de ces règles pourrait aboutir en moyenne à une réduction de 15 à 20 % des tarifs intracommunautaires actuels.

On ne peut que souligner la spécificité du transport aérien dans la C.E.E. et rappeler qu'en matière de tarifs une extrême prudence s'impose dans la conjoncture présente en raison des effets de la crise économique accentuée par le cours élevé du dollar, du coût croissant du pétrole et des secousses entraînées par la politique de déréglementation américaine.

III. — LES MODALITES D'APPLICATION AUX TRANSPORTS AERIENS DES REGLES DE CONCURRENCE DU TRAITE

A. — Les raisons et les limites de l'initiative de la Commission.

1° LES RAISONS

La Commission invoque deux motifs pour demander au Conseil l'adoption d'un règlement d'application des règles de concurrence dans le secteur des transports aériens.

a) *Le souci de la sécurité juridique.*

Bien que soustraits au titre IV du traité relatif à la politique commune des transports tant que le Conseil n'en a pas décidé autrement, les transports maritimes et aériens restent soumis aux règles générales du Traité (2) et notamment aux règles de concurrence (3). Ainsi en a décidé la Cour de justice des Communautés.

(1) « La contribution des Communautés européennes au développement des services du transport aérien. »

(2) Arrêt du 4 avril 1974 dans l'affaire 107/73 (Commission contre République française).

(3) Arrêt du 12 octobre 1978 dans l'affaire 156/77 (Commission contre Belgique).

Les articles 85 (interdiction de principe des ententes) et 86 (interdiction de principe de l'exploitation abusive d'une position dominante) s'appliquent donc en particulier aux transports aériens mais des règles comportant les modalités de leur application manquent encore. Il en résulte une situation paradoxale.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de telles dispositions d'application, la Commission n'a pas les moyens de faire respecter de manière efficace et homogène les règles de concurrence puisqu'elle est dépendante de la coopération des autorités nationales compétentes.

En effet la seule base juridique pour une action éventuelle des Etats membres ou de la Communauté est constituée par les articles 88 et 89 qui laissent en fait le dernier mot aux Etats membres.

Dans le même temps les articles 85-1 et 86 étant directement et intégralement applicables dans chaque Etat membre, les tribunaux nationaux peuvent d'ores et déjà être saisis d'une plainte contre les agissements des entreprises qui leur seraient contraires.

Ainsi pourraient se développer au sein de la Communauté des jurisprudences qui ne seraient pas cohérentes d'un Etat membre à l'autre ou qui ne tiendraient pas suffisamment compte du caractère spécifique des activités concernées.

La Commission entend donc rendre homogène l'application des articles 85 et 86 au plan communautaire afin d'assurer aux transporteurs comme aux usagers un degré suffisant de sécurité notamment juridique.

b) *La contribution à la politique communautaire du transport aérien.*

Le règlement proposé doit aussi parallèlement à d'autres mesures, contribuer efficacement à l'amélioration de la productivité et donc de la compétitivité des compagnies aériennes européennes ainsi qu'à l'accès des ressortissants de la Communauté à des services aériens mieux adaptés à leurs besoins ou d'un coût plus avantageux.

2° LES LIMITES

La Commission indique que son ambition n'est pas d'établir par l'intermédiaire des règles de concurrence la politique des transports aériens, qui manque encore à la Communauté.

Ce secteur est marqué par une structure très particulière :

- très large influence exercée par les gouvernements au travers d'un vaste réseau d'accords bilatéraux portant sur les droits de trafic, les tarifs et les capacités ;
- limitation étroite de la concurrence pour les lignes régulières en particulier en ce qui concerne les tarifs ;
- statut de la plupart des entreprises proche de celui d'entreprise publique.

En outre, ce secteur connaît une évolution très rapide. Ainsi la Commission propose-t-elle un texte de procédure visant à une pratique flexible dans l'application des articles 85 et 86, mais la dotant de moyens d'instruction et de sanction nécessaires pour prendre et faire respecter ses décisions.

B. — L'économie du projet de règlement.

Le projet proposé par la Commission au-delà de sa portée apparemment limitée pose des problèmes juridiques complexes et recèle de nombreuses ambiguïtés.

1° L'APPARENCE : UNE RÉGLEMENTATION DE PROCÉDURE DE PORTÉE LIMITÉE.

La Commission n'estime pas possible actuellement de définir des catégories d'accords susceptibles de faire l'objet d'une exemption générale, en application de l'article 85-3/C.E.E. Les règles de fond devront être déterminées, dans un premier temps, cas par cas.

Les règles de procédure, à quoi le projet se limite pour l'essentiel, s'inspirent à la fois de celles applicables à la quasi-totalité des secteurs économiques (1) et de celles qui régissent spécifiquement les transports par chemin de fer, par route et par voie navigable (2).

Les seules dispositions de fond du projet concernent la limitation de son champ d'application. Le règlement prévoit en effet une exemption générale en faveur de certains accords précis de coopération purement technique qui n'ont généralement pas d'effet négatif sur le jeu de la concurrence.

a) *Procédures d'instruction, de décision et de sanction pour non-respect des interdictions prévues aux articles 85-1 et 86 du traité.*

Le règlement précise les droits de la Commission de demander des informations aux entreprises, de procéder à des vérifications sur place, de constater d'éventuelles infractions et d'obliger les Etats membres à y mettre fin. Il est prévu la possibilité pour la Commission de prononcer, le cas échéant, des amendes pouvant atteindre 10 % du chiffre d'affaires des compagnies impliquées, ainsi que des astreintes allant de 50 à 1 000 ECU par jour de retard. Le règlement contient par ailleurs un ensemble de dispositions propres à garantir les droits des entreprises mises en cause, notamment en leur assurant le droit d'être entendues préalablement à toute décision négative et la possibilité d'organiser leur défense.

b) *Procédure applicable aux exemptions individuelles de l'interdiction des ententes.*

Elle est organisée de manière très souple ; le règlement dispense les entreprises de notifier préalablement leur accord, en vue d'obtenir le bénéfice de l'article 85-3. C'est, en effet, la Commission qui examinera, dans chaque cas d'espèce, soit sur plainte, soit d'office, dans quelle mesure les conditions de l'interdiction ainsi que celles de l'exemption sont réunies. Toutefois, en vue d'assurer la sécurité juridique des entreprises, le règlement leur donne la faculté de saisir la Commission d'une demande formelle d'exemption au titre de l'article 85-3. Si, dans un délai de quatre-vingt-dix jours suivant la publication au *Journal officiel* du contenu de cette demande, la Commission ne manifeste pas son opposition, l'entente en question sera réputée exemptée à compter de la date de sa notification et pour les trois années à venir.

2° *Les problèmes posés en réalité.*

La proposition de la Commission n'a pas encore fait l'objet de discussion au niveau du Conseil. Il est cependant significatif de noter que la présidence britannique ait décidé de confier l'examen de ce texte à un groupe du Conseil compétent en matière de concurrence et non au groupe « Questions transport ».

Sans entrer à ce stade dans l'examen détaillé d'un projet qui ne comprend pas moins de vingt-deux articles, votre rapporteur voudrait présenter deux types de réflexions.

a) *Sur la procédure.*

On peut s'étonner que sans attendre l'adoption du règlement par le Conseil, la Commission ait demandé aux Etats membres et aux compagnies aériennes de lui fournir des renseignements détaillés sur les méthodes de fixation des tarifs et sur les accords entre compagnies, les enquêtes effectuées par ses soins semblant démontrer que les tarifs aériens actuels manqueraient de transparence et pourraient être abusifs. Les réponses à ces demandes de renseignements devaient normalement parvenir à la Commission vers la mi-octobre.

(1) Règlement du 6 février 1962, J. O. C. E. L-13 du 21 février 1962.

(2) Règlement du 19 juillet 1968, J. O. C. E. L-175 du 23 juillet 1968.

Ces deux règlements ont été adoptés en application de l'article 87/C. E. E.

b) Sur le fond.

S'il est exact que la Commission entend user avec souplesse et prudence des pouvoirs qu'elle demande on notera cependant les points suivants :

— le champ d'application potentiel des règles de concurrence est très large : si le projet de règlement ne concerne que les entreprises dont le comportement traduit une politique commerciale autonome et ne leur est pas imposé par des mesures étatiques, la Commission se réserve cependant d'apprécier au regard de l'article 90 du traité (concernant les entreprises publiques) (1) le comportement des entreprises dont l'activité est déterminée par des instructions des pouvoirs publics.

— le problème de la fixation des tarifs risque d'être examiné par la Commission : l'activité des gouvernements en matière de tarifs correspond en général à une mesure autonome de politique de prix et non pas à une concertation entre entreprises. Lorsqu'il en est ainsi, il n'y a pas lieu en principe d'évaluer l'action des Etats ou des entreprises à la lumière de l'article 85.

« Si cependant la Commission devait constater que la responsabilité des gouvernements correspond en réalité à une délégation — donnée aux entreprises — de déterminer les tarifs, et que ceci constitue une violation des articles 5, 90 et/ou 85 du traité, elle devrait prendre, en vertu de ces articles, les mesures appropriées » ;

— la doctrine de la Commission apparaît très floue : la Commission insiste sur le caractère graduel de l'approche qu'elle préconise ; limitée au début l'application directe des articles 85 et 86 s'étendra progressivement. Sans doute des délais d'adaptation seront-ils laissés aux compagnies, mais la Commission ne précise nullement les délais envisagés par elle.

On notera par ailleurs que la Commission reconnaît ingénument « la nécessité pour elle d'acquérir au préalable davantage d'expérience pratique » en matière d'ententes dans le secteur des transports aériens ;

— les garanties données quant au respect des droits des Etats membres sont insuffisantes : une coopération étroite avec les Etats membres est prévue. Par ailleurs le Conseil peut examiner toute question de principe concernant la politique commune des transports, posée en liaison avec un cas d'espèce examiné par la Commission. Dans ce cas, la Commission tient compte des orientations qui se sont dégagées au Conseil. Votre rapporteur souhaite une formulation plus rigoureuse indiquant que la Commission est liée par la décision de principe prise par le Conseil statuant à l'unanimité.

IV. — LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 28 OCTOBRE 1981

Généralités.

La Délégation rappelle que l'application aux transports aériens des règles générales du traité et en particulier des règles de concurrence ne saurait intervenir que de manière graduelle et souple, compte tenu de la spécificité de ce secteur dans la C.E.E.

Elle souligne que la conjoncture économique actuelle rend plus que jamais nécessaire une extrême prudence dans toute mesure éventuelle de libéralisation, qu'il s'agisse des tarifs ou de l'accès au marché.

(1) L'article 90/C.E.E. concerne les entreprises publiques et celles auxquelles les Etats accordent des droits spéciaux ou exclusifs. Le paragraphe 1 de cet article interdit aux Etats membres, en ce qui concerne ces entreprises d'édicter ou de maintenir des mesures contraires aux règles du traité et notamment à celles en matière de concurrence. L'article 90, paragraphe 3, prévoit par ailleurs que, dans le cadre de ses pouvoirs propres, la Commission peut, par directive ou décision imposer auxdits Etats membres la suppression de ces mesures.

Transports aériens interrégionaux.

La Délégation ne marquerait son approbation avec la proposition de la Commission qu'à une quadruple condition :

— tous les aéroports de catégorie 1 devraient être exclus du champ d'application du règlement ;

— l'égalité des droits entre l'Etat dont la compagnie est ressortissante et les Etats concernés devrait être assurée, notamment en ce qui concerne les critères d'établissement des tarifs ;

— la libéralisation devrait être limitée aux seules liaisons bilatérales assurées par une compagnie réellement originaire d'un des deux Etats membres de la C.E.E. ;

— la procédure de règlement des différends par la Commission devrait être supprimée.

Tarifs aériens.

La Délégation prend acte du rapport présenté par la Commission ; elle estime que, si elle devait être adoptée, la directive instaurant des procédures uniformes pour la fixation des tarifs aériens pour voyageurs dans les vols internationaux entre Etats membres devrait tenir compte en particulier des difficultés financières rencontrées par les compagnies européennes ainsi que des contraintes qui leur sont propres en matière de coûts salariaux et sociaux, de conditions d'exploitation et d'obligations de service public.

Modalités d'application des articles 85 et 86.

La Délégation estime que la politique commune des transports aériens qui manque à la Communauté ne doit pas être établie par le biais de la politique de concurrence mais doit résulter d'une décision unanime du Conseil, ainsi qu'il est prévu à l'article 84 du traité de Rome.

Elle considère que pour tenir compte notamment de la jurisprudence de la Cour de justice, le Conseil devrait dans les meilleurs délais définir les règles de cette politique commune.

Elle juge dans cette hypothèse que la Commission pourrait se voir confier la responsabilité de veiller au respect de cette politique, y compris les règles de concurrence.

Elle récuse en conséquence l'approche actuelle de la Commission qui pourrait en fait conduire à lui confier une sorte de blanc-seing au-delà des pouvoirs d'investigation et de sanction.

CHAPITRE VII

SUR LA POLITIQUE DE COOPERATION AU DEVELOPPEMENT

A. — AIDE FINANCIERE ET TECHNIQUE EN FAVEUR DE PAYS EN DEVELOPPEMENT NON ASSOCIES

Rapporteur : M. Robert Laucournet, sénateur.

- I. — L'objet de l'aide financière et technique.
- II. — La gestion de l'aide financière et technique.
- III. — Conclusions de la Délégation adoptées le 21 juillet 1981.

La Communauté n'a élaboré que de manière progressive sa politique globale de développement et de coopération.

Aujourd'hui la politique de la C.E.E. vis-à-vis du Tiers Monde s'articule autour de deux axes principaux :

— des accords régionaux organisant de façon contractuelle des relations privilégiées avec des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (convention de Lomé) ainsi qu'avec des pays riverains du sud de la Méditerranée (pays du Maghreb, pays du Machrek, Israël) ;

— des actions au niveau mondial : accords commerciaux ; aide alimentaire ; système de préférences généralisées destiné aux pays en voie de développement dont l'économie est tributaire des exportations et réclame un meilleur accès aux marchés européens ; aide financière et technique en faveur des pays non associés les moins avancés.

Cette dernière action a été engagée à la suite du premier élargissement. La Communauté a voulu en effet équilibrer sa politique de coopération avec les Etats associés par une politique parallèle à l'égard d'Etats non associés, dont certains conservent des liens avec le Royaume-Uni dans le cadre du Commonwealth (Inde, Bangladesh, Sri Lanka).

Mise en œuvre à partir de 1976, l'aide aux pays en développement non associés concerne pour l'essentiel les pays les plus pauvres d'Asie et d'Amérique latine.

Bien que le règlement de base n'ait été adopté que très récemment, cette forme d'aide s'est accrue rapidement. Destinée en priorité au développement rural et agricole, elle s'est d'ailleurs diversifiée.

L'adoption du règlement de base s'est heurtée non pas à des divergences entre les Etats membres sur l'objet de l'aide mais à un différend entre le Conseil et l'Assemblée sur la gestion de cette aide. En définitive, le Conseil a fait prévaloir un mécanisme qui lui laisse le dernier mot sur les orientations générales de l'aide ainsi qu'un droit de veto sur les décisions individuelles de financement, et ce par dérogation aux règles générales du droit financier européen qui fait de la Commission l'exécutif budgétaire de la Communauté.

I. — L'OBJET DE L'AIDE FINANCIERE ET TECHNIQUE

Approuvée dans son principe par une résolution du Conseil du 16 juillet 1974, l'aide financière et technique de la Communauté aux P. V. D. non associés a été lancée à titre expérimental en 1976 sur la base de crédits votés par l'Assemblée des Communautés européennes dans le cadre de son droit d'amendement, mais en dépit de l'absence de règlement-cadre. Les objectifs de cette aide ont été progressivement précisés et étendus tandis que son volume s'accroissait. Le règlement du 17 février 1981 a définitivement arrêté les contours de cette aide d'un type nouveau, dont la base juridique est désormais incontestable.

A. — L'évolution pragmatique de l'aide.

L'AUGMENTATION RÉGULIÈRE DES CRÉDITS

Commencée sur des bases modestes, la coopération avec les P. V. D. non associés s'est développée progressivement ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessous :

Montant de l'aide communautaire aux P. V. D. - N. A.

	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Montant des crédits d'engagement (en millions d'U. C. E.)	20	45	70	110	138,5	150

Sans être pour autant négligable, le volume actuel de l'aide apparaît cependant faible si l'on tient compte de la population potentielle à laquelle s'adresse cette aide. Cette population est en effet de l'ordre de 1,2 milliard d'habitants (données B. I. R. D., 1978) répartis entre quelque vingt pays d'Asie, d'Amérique latine et d'Afrique dont 800 millions d'habitants connaissent un revenu annuel par tête inférieur à 200 dollars.

LA CONCENTRATION DE L'AIDE SUR LES PAYS D'ASIE

Le montant disponible de l'aide est réparti entre l'Asie, l'Amérique latine et l'Afrique dans une proportion indicative mais à peu près constante qui est respectivement de 73%, 20% et 7%. Il est en outre prévu une « réserve pour catastrophes » de 7 à 10%. De 1976 à 1980, la répartition des crédits entre les trois groupes de bénéficiaires a évolué comme suit :

	1976	1977	1978	1979	1980
	En M. U. C. E.				
Asie	18	34,3	49,9	70	91,4
Amérique latine	2	10	14	19,5	24,4
Afrique	>	>	3,5	6,9	8,5
Divers	>	0,7	2,6	13,6	14,2
Total	20	45	70	110	138,5

UNE AIDE ACCORDÉE AUX PAYS LES PLUS PAUVRES

L'aide est réservée aux pays les plus pauvres (Inde, Bangladesh, Pakistan, Sri Lanka notamment). Dans certains cas elle peut être également accordée aux couches sociales ou aux régions les plus défavorisées de pays dont le revenu est immédiatement supérieur. C'est le cas de certains pays d'Amérique latine (Honduras, Bolivie, Nicaragua).

UNE AIDE DESTINÉE EN PRIORITÉ AU DOMAINE RURAL

Le domaine rural constitue le secteur prioritaire pour l'aide. La notion de domaine rural doit être comprise dans un sens large et incluant en plus de la production proprement dite (d'aliments de base en particulier), les actions en amont et en aval de celle-ci (agriculture, irrigation, pêche, forêt, voies de communication, approvisionnement en eau, entreposage et protection des denrées...) et toutes celles visant d'une façon générale l'amélioration des conditions de vie des populations concernées.

De fait, de 1976 jusqu'au 31 juillet 1980, la ventilation sectorielle de l'aide a été la suivante :

	Pourcentage.
Développement rural intégré.....	23,8
Infrastructure de stockage.....	17
Irrigation et alimentation en eau.....	16,2
Autres projets ruraux.....	20,5
Recherche agricole.....	7,1
Etudes et assistance technique.....	9,2
Reconstruction après catastrophe.....	5,4
Frais administratifs.....	0,7

Toutefois dès 1978, il a été admis un certain élargissement en dehors du secteur rural, notamment en faveur des projets à caractère régional.

En outre pour le programme 1981, la Commission a proposé d'ouvrir la voie, même si c'est avec prudence, à certaines actions dans le domaine énergétique.

LA PART IMPORTANTE DES COFINANCEMENTS

Bien que cette forme d'action n'aille pas toujours sans problèmes, les cofinancements ont toujours représenté une part importante des crédits annuels, en pratique de l'ordre de 40 %.

Sur les cent deux projets financés au cours des quatre premières années d'existence du programme, cinquante ont été cofinancés, bien que huit seulement d'entre eux l'aient été directement avec les Etats membres. Treize projets ont été cofinancés avec la Banque asiatique de développement, huit avec la Banque mondiale et sept avec la Banque interaméricaine de développement. Avec la Banque asiatique de développement en particulier, le cofinancement a atteint 17 % des ressources communautaires totales fournies dans le cadre de ces quatre programmes.

B. — La définition du contenu de l'aide par le règlement du 17 février 1981.

1° DESTINATAIRES ET CRITÈRES DE L'AIDE

L'aide s'adresse en général aux pays en développement les moins favorisés. Il est tenu compte d'un équilibre géographique raisonnable entre les grandes régions du monde en développement (article 2).

L'aide contribue essentiellement à une amélioration des conditions de vie des couches de populations les plus nécessiteuses dans les pays en question.

Une importance particulière revient au développement du milieu rural ainsi qu'à l'amélioration de la production alimentaire. A titre subsidiaire une participation à des projets régionaux peut être envisagée. Une partie de l'aide est réservée à des mesures destinées à faire face à des circonstances exceptionnelles (1).

2° VOLUME DE L'AIDE

Les moyens financiers sont fixés par le budget général des Communautés européennes.

3° FORMES DE L'AIDE

L'aide est accordée par la Communauté soit de façon autonome, soit en cofinancement avec les Etats membres ou avec des organismes multilatéraux ou régionaux (article 4).

Elle prend, en règle générale, la forme d'aides non remboursables (article 5). L'aide peut couvrir les dépenses d'importation ainsi que les dépenses locales nécessaires pour la réalisation des projets et des programmes. Dans certaines conditions les dépenses d'entretien et de fonctionnement peuvent aussi être prises en charge (article 6).

L'article 7 du règlement précise les conditions de participation des entreprises des Etats membres et de l'Etat bénéficiaire aux appels d'offres, adjudications, marchés et contrats, le principe étant celui de l'égalité de conditions.

II. — LA GESTION DE L'AIDE FINANCIERE ET TECHNIQUE

A. — La pratique suivie de 1976 à 1980.

1° En l'absence de règlement-cadre, les crédits inscrits au budget général des Communautés (article 930) ont été exécutés sur la base de programmes définis par le Conseil, au terme d'une procédure *ad hoc* qui était la suivante :

Des experts de la Commission consultaient les administrations compétentes de chaque Etat membre sur les projets qui pourraient bénéficier de l'aide communautaire, puis procédaient sur place à des études de faisabilité. La Commission retenait environ quarante projets par an qu'elle soumettait en bloc à l'approbation du Conseil (coopération au développement), qui se tient au mois d'octobre ou de novembre. C'est à la Commission qu'il appartenait ensuite d'exécuter le programme arrêté par le Conseil.

2° Afin de donner un caractère permanent à l'action de la Communauté et de conférer plus de souplesse à la gestion de l'aide, la Commission avait proposé en 1977 un règlement visant, sur le modèle du Comité du Fonds européen de développement régional (F. E. D. E. R.), à créer un comité permanent de représentants des Etats qui émettrait des avis tout au long de l'année sur les projets de décision de la Commission ; en cas d'avis défavorable du comité le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, pourrait prendre une décision différente dans un délai de deux mois. La procédure de concertation a été ouverte à la demande de l'Assemblée sur le point de savoir s'il appartenait au Conseil ou à la Commission de décider en dernier ressort, pour les cas où la majorité qualifiée ne serait pas réunie au sein du Comité (2). Les décisions relatives à l'aide aux P. V. D. non associés pouvant comporter des implications fondamentales pour la politique étrangère des Etats membres, le Conseil a décidé de conserver un certain droit de dernier mot sur les décisions individuelles de financement.

(1) Notamment les projets visant à favoriser la reconstruction en cas de catastrophes et qui ne sont pas financés par d'autres sources communautaires.

(2) Dans une résolution portant avis, l'Assemblée avait estimé que la Commission devait avoir le dernier mot en ce qui concerne le choix des projets de développements. J. O. C. E. n° C 118 du 16 mai 1977.

Un autre argument invoqué pour justifier la procédure s'appuie sur le fait que la base juridique du règlement est l'article 235 du traité C.E.E. relatif aux dispositions que le Conseil peut prendre lorsque le traité n'a pas prévu les moyens d'actions requis à cet effet.

Il a été précisé que ces dispositions de procédure ne constituent pas un précédent notamment pour les projets de règlements financiers dans le cadre des accords de coopération avec des pays méditerranéens ou pour le projet de règlement-cadre en matière d'aide alimentaire.

Un projet de rapport de la Commission du développement de la coopération (1) critique en termes très sévères la solution retenue :

« Ce qui était en jeu, à cause de l'attitude du Conseil, c'était l'essence même de n'importe quel programme d'aide de la Communauté. Fondamentalement, la question était de savoir si l'aide était fonction des besoins des pays bénéficiaires ou si elle devait être influencée avant tout par l'existence de « liens spéciaux » entre certains Etats membres et certains pays en voie de développement. L'insistance du Conseil sur la seconde possibilité telle qu'elle ressort de son règlement (C.E.E.) n° 422/81, rend complètement absurde tout le programme d'aide aux P.V.D. non associés. »

B. — La gestion de l'aide telle que prévue par le règlement.

La gestion de l'aide est confiée à la Commission et s'exerce dans le cadre suivant :

— les moyens financiers sont fixés par le budget général des Communautés ;
— les orientations générales de l'aide pour chaque année sont déterminées par le Conseil, statuant sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée ;

— les décisions de financement des projets sont prises à l'issue d'une procédure qui s'apparente à celle des comités de gestion et met en jeu trois organes ou institutions :

1° La Commission établit des projets de décision de financement qu'elle soumet à un comité de l'aide aux pays en développement non associés (« comité ») ;

2° Le comité, présidé par un représentant de la Commission et composé de représentants des Etats membres, donne son avis sur les projets en se prononçant à la majorité qualifiée. Si l'avis du comité est favorable, la Commission prend des décisions qui sont immédiatement applicables ;

3° Si l'avis du comité est défavorable, le Conseil peut être saisi par la Commission. Si le Conseil après avoir délibéré n'a pas approuvé le projet à la majorité qualifiée dans un délai de deux mois, la Commission peut présenter un nouveau projet de décision de financement au comité et elle en informe l'Assemblée.

Le projet de rapport susmentionné considère que la formule retenue représente une sérieuse érosion des pouvoirs de la Commission qui, aux termes du traité, « exécute le budget... sous sa propre responsabilité » (article 205/C.E.E.).

III. — LES CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 21 JUILLET 1981

Sur les objectifs de l'aide.

La Délégation se félicite que la Communauté ait engagé depuis 1976 une action d'aide financière et technique en faveur des pays en développement non associés, qui vient s'ajouter à l'aide alimentaire et aux aides d'urgence dont bénéficient ces Etats.

Elle considère qu'en dépit de sa dimension encore modeste, l'aide financière et technique témoigne de la volonté politique de la Communauté de contribuer en priorité au développement agricole et rural des Etats les plus pauvres, même lorsqu'ils ne sont pas liés par des accords régionaux de coopération avec l'Europe.

Elle rappelle que l'attribution de l'aide ne doit pas être subordonnée à des conditions pouvant porter atteinte à la souveraineté nationale des Etats bénéficiaires.

(1) P.E. 66.708/rév. du 30 mars 1981, rapporteur : M. Derek Enright.

Elle estime que face à l'immensité des besoins en particulier alimentaires cette aide devra connaître un développement régulier dans l'avenir et être géographiquement concentrée si l'on veut qu'elle exerce un impact significatif sur l'économie des Etats bénéficiaires.

Elle note cependant qu'il ne peut être envisagé d'établir un lien direct entre le volume de l'aide aux pays en développement non associés et celle accordée aux Etats A. C. P. dans le cadre de la convention de Lomé.

Sur les modalités de gestion de l'aide.

La Délégation se félicite de l'adoption du règlement du 17 février 1981 qui constitue désormais la base juridique incontestable de l'action et met ainsi fin à une situation peu satisfaisante au regard des liens entre le pouvoir normatif et le pouvoir budgétaire.

Elle comprend les raisons qui sont à l'origine du choix d'une procédure de sélection des projets individuels qui donne en réalité un droit de dernier mot au Conseil.

Elle souhaite cependant que cette procédure ne soit pas considérée comme un précédent pour les projets de règlement concernant l'aide alimentaire et la coopération financière avec les pays du Bassin méditerranéen.

B. — LA POLITIQUE DE COOPERATION AU DEVELOPPEMENT DE LA COMMUNAUTE ET LE RESPECT DE CERTAINES NORMES INTERNATIONALES EN MATIERE DE CONDITIONS DE TRAVAIL

Rapporteur : M. Philippe MACHEFER, sénateur.

- I. — L'approche globale préconisée par la Commission en 1978 et les réactions qu'elle a suscitées au sein de la C. E. E.
- II. — Les premières tentatives d'application des propositions de la Commission.
- III. — Conclusions de la Délégation adoptées le 21 juillet 1981.

Soucieuse que la politique d'aide au développement de la Communauté contribue au progrès non seulement économique mais aussi social des pays bénéficiaires, la Commission a proposé en 1978 des orientations générales tendant à lier l'octroi par la Communauté d'avantages (notamment au plan commercial) au respect de certaines normes internationales en matière de conditions de travail (1). Au cas où ces normes fondamentales ne seraient pas respectées, la Commission propose que l'application de certaines mesures préférentielles soit suspendue. Il serait fait appel au Bureau international du travail (B.I.T.) pour contrôler et vérifier l'application effective des normes définies, mais la Communauté serait seule juge de l'opportunité de la mise en œuvre du dispositif de « sanctions ».

Si le principe d'une telle démarche a été approuvé tant par l'Assemblée des Communautés européennes que par le Comité économique et social, de nombreuses réserves ont néanmoins été émises concernant le choix des normes, leur élaboration, le contrôle de leur mise en œuvre et la sanction applicable en cas de non-respect. Le nombre et la complexité des problèmes soulevés par l'initiative de la Commission ont conduit le Conseil à ne pas donner de suite à la communication. Les pays en voie de développement partenaires de la Communauté se sont montrés plus que réservés à l'égard de la proposition du collège de Bruxelles. Les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique se sont refusés, pour leur part, à l'inclusion de telles dispositions dans la convention de Lomé 2 (2).

La Commission n'a pas pour autant renoncé à son initiative puisqu'elle y a fait explicitement référence dans une communication relative au schéma communautaire de préférences généralisées pour la période 1981-1985 (3). Il n'est d'ailleurs pas exclu que, dans ses propositions concernant le régime des préférences généralisées pour 1982, la Commission cherche à trouver un nouveau point d'application à l'idée nouvelle qu'elle a développée il y a trois ans mais qui se révèle d'une application délicate.

L'importance de la proposition initiale de la Commission et son caractère toujours actuel justifient que notre Délégation se penche de manière un peu approfondie sur les liens qui pourraient être établis entre la politique de développement de la Communauté et l'application des normes internationales de travail.

I. — L'APPROCHE GLOBALE PRECONISEE PAR LA COMMISSION EN 1978 ET LES REACTIONS QU'ELLE A SUSCITEES AU SEIN DE LA C. E. E.

La communication vise à « lier l'octroi par la Communauté d'avantages (notamment au plan commercial) au respect de certaines normes internationales fondamentales en matière de conditions de travail » et ce, pour l'ensemble des pays en développement, y compris les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (A. C. P.). Si un assez large accord semble exister sur les objectifs fixés par la Commission, les modalités d'application en revanche suscitent de nombreuses controverses.

(1) Communication de la Commission au Conseil en date du 8 novembre 1978.
(2) La nouvelle convention A. C. P. - C. E. E. a été signée le 31 octobre 1979.
(3) Communication de la Commission au Conseil, septembre 1980.

A. — Les objectifs.

1° L'APPROCHE DE LA COMMISSION

Deux objectifs majeurs sont poursuivis simultanément.

Dans l'intérêt des pays en voie de développement, il s'agit :

— de favoriser des avancées parallèles en matière de progrès économique et social ;

— d'assurer l'égalité des chances dans l'accès au marché communautaire sans pénaliser ceux des pays en voie de développement qui appliquent effectivement les conventions de l'Organisation internationale du travail (O.I.T.).

Accessoirement, il s'agit pour la C.E.E. de résister aux pressions protectionnistes et de convaincre les opinions publiques du bien-fondé d'une politique de coopération.

2° L'AVIS DES INSTITUTIONS AUTRES QUE LE CONSEIL

L'Assemblée, comme le Comité économique et social, tout en approuvant le principe de la proposition qui met l'accent sur les aspects sociaux du développement, estiment que le respect des normes sociales ne doit pas servir de prétexte à des mesures restrictives au commerce et à la coopération en général (1). Si des protections sont estimées nécessaires, notamment en matière commerciale, elles doivent être examinées de façon spécifique et non en relation avec la question des normes.

Dès lors que cette ambiguïté est dissipée, l'initiative communautaire apparaît légitime et ne devrait pas être assimilée à une ingérence dans les affaires intérieures d'Etats partenaires.

B. — Le choix des normes.

1° LA PROPOSITION DE LA COMMISSION.

La ratification des 151 conventions de l'O.I.T. variant considérablement, la Commission choisit non pas des accords internationaux mais quelques normes fondamentales, qui constituent à ses yeux un minimum et se réfèrent toutes à des conventions existantes. Les normes considérées comme fondamentales sont au nombre de quatre :

— promouvoir l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, afin d'éliminer toute discrimination fondée sur la race, le sexe, la couleur, la religion, l'ascendance nationale ou l'origine sociale (2) ;

— limiter la durée hebdomadaire du travail dans l'industrie à quarante-huit heures par semaine sauf dérogations à déterminer limitativement (3) ;

— assurer l'abolition effective du travail des enfants dans l'industrie en fixant à quatorze ans l'âge minimal d'entrée au travail et à l'emploi (4) ;

— protéger la santé et garantir la sécurité des enfants et adolescents au travail, ceux-ci ne devant pas être employés, en dessous d'un âge à fixer, à des travaux dangereux ou insalubres, ni travailler de nuit (5).

(1) L'avis de l'Assemblée des Communautés européennes a été publié au J.O.C.E. n° C 140 du 5 juin 1979. L'avis d'initiative du Comité économique et social, dans lequel l'approche choisie est plus large, a été adopté au cours de la session plénière des 2 et 3 juillet 1980.

(2) Référence à la convention n° 111 adoptée en 1958.

(3) Référence à la convention n° 1 adoptée en 1919 et au pacte des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels.

(4) Référence à la convention n° 5 adoptée en 1919 et à la convention n° 138.

(5) Référence à la convention n° 79 adoptée en 1946 ainsi qu'aux conventions n° 90 et 138.

Ce choix des normes peut être considéré comme un minimum. A la lumière de l'expérience il devrait être possible d'envisager ultérieurement d'élargir le champ des règles à respecter.

2° LES RÉSERVES DES INSTITUTIONS.

L'Assemblée considère comme un strict minimum les quatre normes et souhaite que l'on envisage une approche plus large du problème. Le rapporteur a pour sa part émis les critiques suivantes :

— si les conventions existantes n'ont pas été ratifiées par tous les Etats membres de l'O.I.T., il y a peu de chances de parvenir à un accord sur des textes entièrement nouveaux ;

— en toute hypothèse le choix des normes devrait faire l'objet d'un accord entre les P.V.D. et la C.E.E. et ne pas être imposé unilatéralement par la Communauté ;

— des problèmes pratiques ne manqueront pas de se poser du fait de la sensibilité nationale ou religieuse de certains P.V.D.

Le Comité économique et social se prononce pour sa part en faveur de la conclusion d'un « accord social » entre la C.E.E. et les P.V.D. résultant d'un processus de concertation. Dans cet accord les parties s'engageraient à faire un effort prioritaire pour la ratification, en vue d'arriver à leur application effective, d'un certain nombre de conventions de l'O.I.T. contenant des normes aptes à influencer particulièrement la protection sociale des pays (1). La référence aux conventions elles-mêmes permettrait d'éviter les conflits d'interprétation des textes et faciliterait une meilleure connaissance de leur application. Les pays de la Communauté devraient pour leur part ratifier toutes les conventions importantes de l'O.I.T., telle que la convention n° 143 concernant les travailleurs migrants. Les entreprises de la C.E.E. investissant dans les pays en développement partenaires devraient elles-mêmes favoriser le progrès social, en respectant notamment la déclaration de principe tripartite de l'O.I.T. sur les entreprises multinationales et la politique sociale. Serait par ailleurs garanti aux travailleurs des P.V.D. concernés ainsi qu'à leurs familles, un régime caractérisé par l'absence de toute discrimination par rapport aux nationaux de la C.E.E.

Votre rapporteur souligne l'importance de la ratification par tous les Etats membres des conventions de l'O.I.T. Or on constate à cet égard des retards surprenants et difficiles à justifier.

Pour ce qui concerne la C.E.E. dans son ensemble les conventions suivantes notamment n'avaient pas été ratifiées par tous les Etats membres (à la date du 1^{er} janvier 1980) :

- convention relative à la discrimination en matière d'emploi et de profession ;
- convention relative à l'âge minimal d'admission à l'emploi ;
- convention relative au travail des enfants ;
- convention relative aux travailleurs migrants (2).

(1) Pour le C. E. S., les conventions suivantes pourraient être prises en compte :

- conventions sur la liberté syndicale et la négociation collective (87 et 98) ainsi que la convention concernant les organisations de travailleurs ruraux et leur rôle dans le développement économique et social (141), conventions générales permettant d'établir des bases pour que les conditions de travail, de rémunération et autres soient négociées librement entre les partenaires concernés ;
- convention concernant la non-discrimination dans l'emploi et la profession (111) en matière de sexe, de race, de religion et d'origine sociale ;
- conventions restreignant le travail des enfants (5 et 138), ainsi que celles concernant l'emploi des adolescents à des travaux pénibles et dangereux (79 et 90) ;
- conventions relatives à la sécurité et à l'hygiène du travail, notamment celles qui concernent la protection des machines (119) ;
- conventions concernant les services d'inspection du travail (81 et 129).

(2) Aucun Etat membre de la C. E. E. n'a ratifié cette convention.

Pour ce qui concerne la France, on note la tendance à n'approuver les conventions de l'O.I.T. qu'avec un certain retard. Parmi les conventions récentes de l'O.I.T. non encore approuvées par la France, à la fin de 1980 on doit signaler celles concernent :

- les congés payés annuels (1970) ;
- l'âge minimum d'admission à l'emploi (1973) ;
- la prévention et le contrôle des risques professionnels causés par les substances et agents cancérogènes (1974) ;
- les migrations dans des conditions abusives et la promotion de l'égalité des chances et de traitement des travailleurs migrants (1975) ;
- les consultations tripartites destinées à promouvoir la mise en œuvre des normes internationales du travail (1976) ;
- l'administration du travail : rôle, fonctions et organisation (1978) .

Pour voir le jour la politique internationale des normes de travail doit recevoir ses applications aussi bien dans la C.E.E. que dans les P.V.D. Ceci impliquera donc un effort particulier de la part des Etats de l'Europe communautaire.

C. — Le contrôle du respect des normes.

1° LA PROPOSITION DE LA COMMISSION

Le contrôle de l'application effective des normes retenues devrait être confié au Bureau international du travail, secrétariat permanent de l'organisation, compte tenu de sa compétence en la matière et aussi de son autorité morale incontestable. Il existe deux précédents à cet égard : l'accord exprimé par le conseil d'administration de l'O.I.T. pour le contrôle de l'application du pacte des Nations unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, à la demande de l'O.N.U. (E.C.O.S.O.C.), ainsi que le « code européen de sécurité sociale » à la demande du Conseil de l'Europe. S'appuyant sur une résolution adoptée par la conférence de l'O.I.T. en 1977 (1), la Commission escompte la coopération de l'organisation à la nouvelle politique. La responsabilité de la mise en œuvre éventuelle du dispositif reviendrait à la Communauté. Il est à noter à ce sujet que le contrôle du B.I.T. ne se traduit pas par de véritables sanctions mais que celui-ci exerce une pression morale qui s'avère efficace (procédure de la « liste spéciale » notamment).

2° LES RÉSERVES DES INSTITUTIONS

Le rapporteur de l'Assemblée note que l'O.I.T. est dirigé par un conseil d'administration qui est en fait son bureau exécutif, au sein duquel les pays en voie de développement sont majoritaires ; il n'est donc pas certain que l'organisation accepterait de contrôler les normes proposées par la Commission. La procédure permettant de constater la violation des normes devrait faire l'objet d'un accord entre pays industrialisés et pays en voie de développement.

Le Comité économique et social estime lui aussi que l'O.I.T. ne collaborera que si elle est saisie officiellement, d'un commun accord, par les partenaires C.E.E. et P.V.D. La coopération pourrait porter notamment sur une meilleure connaissance des ratifications des conventions de l'O.I.T., la réalisation d'études afin de déterminer jusqu'à quel point certaines normes sont respectées ainsi que la recherche des moyens à mettre en œuvre pour inciter et aider à l'application de ces normes et conventions par les pays dans lesquels des infractions sont constatées.

(1) Dans cette résolution la conférence « demande instamment aux Etats membres d'avoir présent à l'esprit qu'il convient de modifier, dans toute la mesure du possible, la politique d'aide aux pays pour lesquels il est établi, après examen par les organes compétents de l'O.I.T., qu'ils violent régulièrement les droits fondamentaux de l'homme, les droits sociaux et syndicaux ».

D. — Le dispositif applicable en cas de non-respect des normes.

1° LA PROPOSITION DE LA COMMISSION

Afin d'éviter que le dispositif proposé ne soit utilisé à des fins protectionnistes, il est proposé, au cas où les normes ne seraient pas respectées, que seuls certains avantages *préférentiels* accordés par la C.E.E. puissent être suspendus. Il serait par ailleurs tenu compte de la situation propre aux pays les moins avancés. L'application du dispositif s'effectuerait sur une base contractuelle dans le cadre des accords de coopération à caractère préférentiel (convention de Lomé, accords méditerranéens) ou de façon unilatérale dans l'application du schéma communautaire des préférences généralisées.

Pour ce qui est de la coopération commerciale, le processus serait le suivant :

— dès qu'elle a connaissance de violations des normes retenues, la Commission demande au B.I.T. de vérifier ces informations ;

— le cas échéant, la Commission entre en consultation avec le ou les pays concernés en vue de rechercher une solution acceptable pour les parties ;

— si une telle situation persiste, et en l'absence d'une solution, la Communauté prend les mesures nécessaires soit en application des clauses de sauvegarde éventuellement aménagées à cet effet, soit de façon autonome dans le cadre du S.P.G.

Dans le domaine de l'assistance technique et financière, il sera veillé (par la Commission et la B.E.I.) à ce que, dans l'exécution des projets et des programmes, il soit tenu compte des aspects sociaux, et notamment du respect des normes de travail minimales.

2° L'ATTITUDE DES AUTRES INSTITUTIONS

L'Assemblée a été d'avis que les sanctions éventuelles devraient être limitées à des domaines n'affectant pas directement la couverture des besoins essentiels de la population locale, en particulier l'aide alimentaire ne doit pas être liée au respect de certaines normes fondamentales en matière de conditions de travail.

Le Comité économique et social suggère deux formules.

Dans le cas des pays liés à la Communauté par de véritables engagements contractuels, les partenaires aux accords pourraient ensemble décider que soient apportées des modifications à la politique d'aide ou d'avantages accordés aux Etats pour lesquels il serait établi de façon indiscutable qu'ils agissent en violation des droits sociaux et syndicaux ou des engagements pris dans le cadre de l'accord social.

Pour ce qui est des relations entre pays industrialisés et pays en développement non définies contractuellement, les modalités adéquates devraient être recherchées entre donneurs et bénéficiaires des avantages pour un respect par les Etats concernés de normes sociales minimales conformes aux conventions de l'O.I.T.

**II. — LES PREMIERES TENTATIVES D'APPLICATION
DES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION**

A. — La convention de Lomé 2.

En dépit des efforts faits dans ce sens par la Commission, la nouvelle convention de Lomé ne contient aucune disposition ayant trait à la question des normes. Cela résulte de l'opposition de principe des Etats A. C. P. à l'inclusion dans la convention de toute référence directe ou indirecte aux droits de l'homme.

Les motifs de l'attitude des Etats A. C. P. sont nombreux et convergents : refus de toute ingérence de l'Europe dans les affaires intérieures de leur pays ; volonté pour certains de conserver un caractère essentiellement économique et commercial aux relations A. C. P. - C. E. E. ; sentiment que la Communauté est mal placée pour imposer au Tiers Monde le respect de droits fondamentaux et de normes sociales qu'elle-même ne respecte pas (exemple des travailleurs migrants ; cas des conventions de l'O. I. T. non ratifiées ou pas appliquées) ; accusation de « crypto-protectionnisme » à l'égard de la C. E. E. ; impression que l'attitude de la C. E. E. est contradictoire puisque celle-ci entretient des relations de toute nature avec l'Afrique du Sud, en dépit du maintien du régime de l'apartheid dans ce pays.

La seule référence officielle aux droits de l'homme en général figure dans les discours prononcés à l'occasion de la signature de la convention (1) à Lomé le 31 octobre 1979.

B. — Le système des préférences généralisées (S. P. G.).

La Commission avait proposé dans sa communication sur le schéma 1981-1985 et sur le régime pour 1981, l'adjonction d'une « clause sociale ». Le Conseil n'a pas retenu cette suggestion, plusieurs délégations ayant fait valoir qu'une telle mesure pourrait avoir des conséquences restrictives indésirables sur le fonctionnement du S. P. G.

C. — L'accord Multifibres.

Dans une résolution adoptée récemment (2), l'Assemblée des Communautés demande à la Commission de rappeler aux pays parties aux accords bilatéraux l'importance qu'elle attache à l'observation des normes sociales contenues dans les recommandations et les conventions de l'O. I. T. Elle n'a cependant pas suggéré l'insertion d'une véritable clause sociale dans les accords bilatéraux. La Commission n'a d'ailleurs formulé aucune proposition dans ce sens dans la perspective du renouvellement de l'A. M. F. ; elle s'est contentée d'affirmer que les accords à conclure devaient profiter aux populations concernées.

III. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTÉES LE 21 JUILLET 1981.

Sur le principe de la proposition de la Commission.

La Délégation a pris connaissance avec intérêt de la communication de la Commission au Conseil ainsi que des avis de l'Assemblée et du Comité économique et social.

Elle considère que la promotion du progrès social constitue un des objectifs fondamentaux de la politique de coopération au développement, au même titre que la promotion du progrès économique des pays bénéficiaires de l'aide.

Elle souhaite que la recherche du respect de certaines normes internationales de travail n'apparaisse pas comme une ingérence dans les affaires intérieures d'un Etat bénéficiant d'un régime préférentiel accordé par la Communauté.

Elle ne se dissimule pas les délicats problèmes de nature juridique et psychologique liés à la mise en œuvre de l'action proposée.

Elle juge que la politique des normes de travail ne doit, en aucun cas, constituer une forme cachée de protectionnisme et met en garde contre le risque de déviation des mécanismes envisagés.

(1) Discours de M. H. Bernard Saint John, président du Conseil des Ministres A. C. P., de M. Michael O'Kennedy, président en exercice du Conseil de la C. E. E., et de M. Claude Cheysson, membre de la Commission.

(2) Résolution en date du 7 avril 1981 sur le renouvellement de l'accord Multifibres.

Elle suggère que des négociations s'engagent entre la Communauté et les pays en voie de développement bénéficiaires d'avantages préférentiels en vue de la conclusion d'un véritable « contrat social » qui permettrait de mettre en œuvre une politique internationale des normes de travail recevant ses applications aussi bien dans la C. E. E. que dans les P. V. D.

Sur les modalités de la proposition relatives aux accords de coopération à caractère préférentiel.

Choix des normes.

La Délégation souhaite que dans les accords sociaux à conclure ou dans le volet social des accords de coopération une référence explicite soit faite à des conventions conclues sous les auspices de l'Organisation internationale du travail (O. I. T.), de façon à éviter d'éventuelles difficultés d'interprétation des textes.

Elle considère que les conventions visées devraient être celles concernant la non-discrimination, la durée maximale du travail, l'interdiction du travail des enfants ainsi que la sécurité et l'hygiène du travail.

Elle note que la Communauté devra, pour sa part, faire un effort particulier afin que le plus grand nombre possible de conventions de l'O. I. T. soit effectivement ratifié par tous les Etats membres.

Contrôle du respect des normes.

La Délégation considère comme opportun que le contrôle du respect des normes soit confié au Bureau international du travail, mais elle souligne que ceci implique au préalable un accord entre pays industrialisés et pays en développement sur le choix des normes et sur la procédure du contrôle de leur application.

Dispositif en cas de non-respect des normes.

La Délégation insiste pour que les mesures éventuelles ne soient prises qu'après épuisement des procédures d'information, de consultation et de discussion prévues par le volet social des accords à conclure par la C. E. E. avec les P. V. D.

Elle souligne que les actions ne devraient jamais aller au-delà de la suspension temporaire et limitée des avantages préférentiels remis en cause par le non-respect

Sur les modalités de la proposition relatives au S. P. G.
des pays les moins avancés et ne pas affecter leurs besoins alimentaires.

Sur les modalités de la proposition relatives au S. P. G.

La Délégation souhaite que les règles applicables s'inspirent des orientations définies ci-dessus, en tenant compte cependant du fait que le S. P. G. constitue un régime autonome et non pas contractuel.

*
* *

La Délégation attend que la Commission saisisse le Conseil de propositions formelles concernant ces différents points.

Elle forme le souhait que les Dix engagés avec les P. V. D. bénéficiaires d'avantages préférentiels des négociations auxquelles il conviendrait que puissent être associés les principaux pays industrialisés accordant eux-mêmes des préférences.