

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989-1990

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 décembre 1989.

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes (1), sur les activités des institutions des Communautés européennes entre le 1<sup>er</sup> mai et le 31 octobre 1989, en application de la loi n° 79-564 du 6 juillet 1979 portant création de délégations parlementaires pour les Communautés européennes.*

Par M. Jacques GENTON,

*Président de la Délégation,*

et MM. André JARROT, Michel PONIATOWSKI,  
Robert PONTILLON, Jean GARCIA, Daniel MILLAUD,  
Michel MIROUDOT, André ROUVIÈRE et René TRÉGOUËT,

*Sénateurs.*

---

TOME I

### LA VIE DE LA COMMUNAUTÉ

---

(1) *Cette délégation est composée de : M. Jacques Genton, président ; MM. André Jarrot, Michel Poniatowski, Robert Pontillon, vice-présidents ; MM. Jean Garcia, Daniel Millaud, Michel Miroudot, André Rouvière, René Trégouët, secrétaires ; MM. Hubert d'Andigné, Guy Cabanel, Henri Collard, Gérard Delfau, Jacques Golliet, Jean-Pierre Masseret, Paul Masson, Jacques Oudin, Xavier de Villepin.*

---

*Communautés européennes. — Convention de Lomé IV - Droit commercial - F.E.D.E.R. - Harmonisation de la fiscalité indirecte - Industrie sidérurgique - Libre circulation des personnes - Marché intérieur C.E. - Normalisation - Parlement européen - Politique agricole commune (P.A.C.) - Politique culturelle - Politique des transports - Politique énergétique - Politique forestière - Politique régionale - Politique sociale - Programmes intégrés méditerranéens (P.I.M.) - Propriété industrielle - Relation avec l'Europe orientale - Relation avec les Etats-Unis - Télécommunication.*

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b><u>RESUME DU RAPPORT</u></b> .....	5
<b>Préambule</b> .....	27
<b>Introduction</b> .....	29
<b><u>CHAPITRE I - LES PERSPECTIVES ECONOMIQUES EN EUROPE</u></b> .....	31
<b><u>I - La communication de la Commission au Conseil du 29 juin 1989 sur les perspectives économiques à court terme et les politiques budgétaires pour 1989/1990</u></b> .....	32
<b><u>II - Le premier rapport de la Commission sur l'emploi en Europe</u></b> .....	35
<b><u>III - Le rapport économique annuel 1989-1990</u></b> .....	38
<b><u>CHAPITRE II - LA SITUATION FINANCIERE DES COMMUNAUTES</u></b> .....	41
<b><u>I - L'avant-projet de budget pour 1990 de la Commission</u></b> .....	41
<b><u>II - Le projet de budget du Conseil pour 1990</u></b> .....	43
<b><u>III - L'examen du projet par le Parlement européen</u></b> .....	48

<b><u>CHAPITRE III - LES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES</u></b> .....	50
<b><u>I - L'élection du Parlement européen</u></b> .....	50
<b><u>II - L'hypothèse d'une nouvelle réforme institutionnelle</u></b> .....	51
<b><u>III - La première conférence interparlementaire des organes spécialisés dans les affaires européennes</u></b> .....	54
<b><u>CHAPITRE IV - L'ACHEVEMENT DU MARCHÉ INTERIEUR</u></b> .....	60
<b><u>I - Introduction</u></b> .....	60
<b><u>II - Les questions monétaires</u></b> .....	72
<b><u>III - L'harmonisation de la fiscalité indirecte en Europe</u></b> .....	76
<b><u>IV - Les normes techniques</u></b> .....	81
<b><u>A - La communication de la Commission au sujet d'une     "approche globale en matière de certification et d'essais".</u></b> .....	82
<b><u>B - La protection des consommateurs</u></b> .....	89
<b><u>C - Hygiène et sécurité du travail</u></b> .....	92
<b><u>V - Droit commercial, propriété industrielle et commerciale</u></b> .....	94
<b><u>VI - La libre circulation des personnes</u></b> .....	123
<b><u>CHAPITRE V - LES QUESTIONS CULTURELLES ET SOCIALES</u></b> .....	145
<b><u>I - Les questions culturelles</u></b> .....	145
<b><u>II - Les questions sociales</u></b> .....	162
<b><u>CHAPITRE VI - LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE</u></b> .....	177



<b>I - <u>La réforme de l'organisation commune du marché de la viande ovine</u></b> .....	177
<b>A - Le système en cours de réforme</b> .....	177
<b>B - Le système en cours d'instauration</b> .....	178
<b>II - <u>Le programme d'action forestière de la Communauté</u></b> .....	181
<b>III - <u>Les principaux autres dossiers</u></b> .....	181
<b>A - Le système des quotas laitiers</b> .....	182
<b>B - La mise en oeuvre du gel des terres</b> .....	182
<b><u>CHAPITRE VII - LA POLITIQUE REGIONALE</u></b> .....	185
<b>I - <u>Le concours du FEDER au titre du développement des régions en retard</u></b> ...	185
<b>II - <u>Les concours aux régions en déclin industriel ("objectif n° 2" du FEDER)</u></b> ...	189
<b>III - <u>Les programmes intégrés méditerranéens</u></b> .....	190
<b><u>CHAPITRE VIII - L'INDUSTRIE ET LA RECHERCHE</u></b> .....	193
<b>I - <u>La sidérurgie</u></b> .....	193
<b>II - <u>Les télécommunications</u></b> .....	196
<b>A - Le marché des services de télécommunications</b> .....	196
<b>B - La télévision à haute définition</b> .....	198
<b>III - <u>La recherche</u></b> .....	200
<b><u>CHAPITRE IX - LA POLITIQUE DES TRANSPORTS</u></b> .....	203
<b>I - <u>Les transports routiers</u></b> .....	203

<b>II - <u>Les transports ferroviaires</u></b> .....	204
<b>III - <u>Les transports aériens</u></b> .....	205
<b>IV - <u>Autres  ers</u></b> .....	207
<b><u>CHAPITRE X - LA POLITIQUE DE L'ENERGIE ET DE L'ENVIRONNEMENT</u></b> .....	209
<b>I - <u>L'énergie</u></b> .....	209
<b>II - <u>L'environnement</u></b> .....	210
<b><u>CHAPITRE XI - LES RELATIONS EXTERIEURES</u></b> .....	215
<b>I - <u>La négociation de la quatrième convention de Lomé</u></b> .....	215
<b>A - <u>Le système de Lomé</u></b> .....	215
<b>B - <u>L'état de la négociation</u></b> .....	217
<b>II - <u>Les relations avec l'Europe de l'Est</u></b> .....	219
<b>III - <u>Les relations avec les Etats-Unis</u></b> .....	222
<b>A - <u>La négociation unilatérale au GATT</u></b> .....	222
<b>B - <u>Les différends agricoles</u></b> .....	224

## **RESUME**

### **CHAPITRE PREMIER**

#### **LES PERSPECTIVES ECONOMIQUES EN EUROPE**

La communication au Conseil du 29 juin 1989, conformément à la décision du Conseil du 18 février 1974 relative à la convergence a montré que la croissance économique de la Communauté se poursuit, les investissements devant se développer fortement et l'emploi augmenter rapidement en 1989 et 1990. La communication fait néanmoins apparaître la crainte de l'apparition de certains déséquilibres macro-économiques qui pourraient remettre en question la poursuite de la croissance ; par ailleurs, l'inflation augmente à nouveau, les déséquilibres des paiements extérieurs des Etats membres continuent à croître et les déficits budgétaires s'aggravent.

La Commission a, d'autre part, présenté le 20 juillet 1989 son premier rapport sur le marché de l'emploi, rapport qui devrait jouer un rôle clé dans le développement de la dimension sociale de la Communauté. Destiné à être discuté au niveau communautaire par les représentants des entreprises, des syndicats et par les ministres dans le cadre du Comité permanent de l'emploi, ses orientations politiques seront soumises à l'approbation du Conseil de ministres. Il insiste sur le fait qu'un certain équilibre doit être maintenu entre la poursuite d'une croissance élevée, une répartition plus équitable de cette croissance et les problèmes sociaux et de l'environnement au sens large.

La Commission a enfin approuvé le 18 octobre 1989 son rapport économique annuel pour 1989-1990. Le rapport estime à 3,5 % le taux de croissance économique en Europe pour 1989 et à 3 % pour 1990 ; le taux moyen d'inflation devrait être de 4,25 % en 1990. Le rapport constate que la croissance sera relativement homogène d'un Etat membre à l'autre (les taux se situant entre 2 et 4,5 %) mais les divergences seront extrêmement fortes en matière d'inflation et de déficit budgétaire.

## CHAPITRE II

### LA SITUATION FINANCIERE DES COMMUNAUTES

La Commission a adopté le 26 avril 1989 l'avant-projet de budget pour 1990 qui est conforme, dans son établissement, à l'accord interinstitutionnel et aux prévisions financières du 28 juin 1988. Représentant 1 % des P.N.B. de la Communauté et 2,4 % des dépenses budgétaires des Etats membres le projet de budget européen pour 1990 s'élèvera à 48,2 milliards d'Ecus en crédits d'engagement (soit une progression de 3,8 % par rapport à 1989) et à 46,2 milliards en crédits de paiement (+ 2,9 %), tel qu'il a été adopté par le Conseil des ministres du budget, le 28 juillet 1989.

Les parts respectives des dépenses obligatoires et des dépenses non obligatoires, qui étaient de 68,4 % et 31,6 % dans le budget de 1989, seront de 64,7 % et 35,3 % dans le budget de 1990. Le projet de budget reste en-dessous des perspectives financières 1988-1992, à concurrence de 4,8 milliards d'Ecus.

Au cours de sa session du 25 octobre 1989, le Parlement européen a souligné, lors de l'examen en première lecture du projet de budget de la Communauté pour 1990, que la bonne conjoncture économique permettrait d'envisager des ressources supplémentaires d'environ 4,9 milliards d'Ecus qui, s'ajoutant aux 4,5 milliards d'Ecus d'économies dans le secteur agricole, permet de considérer que le projet arrêté par le Conseil se situe à environ 9 milliards d'Ecus en-dessous de la limite maximale fixée pour 1990 dans l'accord interinstitutionnel.

Le Parlement européen a ainsi souhaité que le projet soit amendé sur l'aide à la Pologne et à la Hongrie, dans le domaine agricole, sur les questions d'infrastructures de transport, d'environnement et d'emploi. Il a aussi exigé que la Commission fasse connaître, avant la deuxième lecture du budget, ses intentions précises quant à la révision générale des perspectives financières.

## **CHAPITRE III**

### **LES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES**

#### **I - L'ELECTION DU PARLEMENT EUROPEEN**

Quelque 143 millions d'électeurs se sont rendus aux urnes afin d'élire 518 membres du Parlement européen pour cinq ans à l'occasion de la troisième élection européenne au suffrage universel direct, qui a eu lieu le 15 juin au Danemark, en Espagne, en Irlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, et le 18 juin dans les sept autres Etats membres.

Comme lors des élections précédentes, en l'absence de système électoral uniforme, chaque Etat membre a appliqué un système propre correspondant, dans la plupart des cas, à celui pratiqué lors des scrutins nationaux. A l'exception du Royaume-Uni, où, sauf en Irlande du Nord, a été appliqué un scrutin majoritaire par circonscription, les Etats membres ont recouru à des variantes de la représentation proportionnelle.

Le taux moyen de participation a diminué pour l'ensemble de la Communauté (58,4 % contre 61 % en 1984). Une baisse s'observe ainsi en France, en Espagne, au Danemark, en Belgique, en Italie et au Portugal.

En revanche, le taux de participation a été en augmentation au Royaume-Uni, en République fédérale d'Allemagne, au Pays-Bas, en Grèce, au Luxembourg et en Irlande, la situation dans ces trois derniers pays étant influencée par la tenue simultanée d'élections générales.

## **II - L'HYPOTHESE D'UNE NOUVELLE REFORME INSTITUTIONNELLE**

Dans un discours prononcé le 24 octobre 1989 devant le Parlement européen par M. François MITTERRAND, président en exercice du Conseil européen, l'hypothèse d'une réforme institutionnelle liée à la réalisation de l'union économique et monétaire, a été évoquée. Il s'agirait de garantir la légitimité démocratique des décisions dans une Europe plus avancée qu'actuellement dans la voie de l'intégration. Le président a en particulier suggéré au Parlement européen d'organiser des assises sur l'avenir de la Communauté, auxquelles participeraient des délégations des parlements nationaux et les représentants de la Commission et des gouvernements.

Remarquant que les décisions qui vont engager l'avenir de l'Europe se prennent en ce moment, le président a d'autre part souhaité qu'un contact étroit soit maintenu entre les centres de décision communautaire et le Parlement européen.

### **CHAPITRE IV**

## **L'ACHEVEMENT DU MARCHÉ INTERIEUR**

### **I - INTRODUCTION**

On sait que la Présidence française se proposait de parvenir à des progrès significatifs sur cet aspect essentiel de la construction communautaire, qui faisait également l'objet d'une partie des conclusions du Sommet de Madrid.

Le quatrième rapport intermédiaire sur la réalisation du marché intérieur, présenté en juin 1989, ainsi qu'une communication de la Commission faisant le point à la mi-septembre 1989, permettent d'évaluer l'état d'avancement des

principaux dossiers, tandis qu'un débat au Parlement européen en octobre a fourni à M. Jacques DELORS l'occasion d'exprimer le point de vue de la Commission.

## **II - LES QUESTIONS MONETAIRES**

Le Conseil des ministres de l'économie et des finances a adopté, lors de sa session du 10 juillet 1989, le calendrier préparatoire à l'entrée dans la première étape de l'union économique et monétaire. Il a notamment souhaité que l'ensemble des dispositions nécessaires à cette première étape soit prises avant la fin de l'année de 1989.

C'est dans le cadre de ce calendrier que la Commission a approuvé le 20 septembre 1989 deux propositions de décision au Conseil qui sont fondées sur le principe du parallélisme entre les aspects économiques et monétaires de l'union économique et monétaire et sur celui de la subsidiarité.

La première proposition concerne la modification de la décision de 1964 sur la coopération monétaire ; elle institue un comité des banques centrales chargé de promouvoir la coopération entre les banques centrales et les Etats membres. La seconde proposition concerne la révision de la décision de 1974 relative à la convergence des politiques monétaires ; cette convergence prendra la forme de sessions restreintes des ministres des finances pour la surveillance multilatérale des perspectives et des politiques économiques de la Communauté et des Etats membres ainsi que la compatibilité des politiques des Etats membres et de l'ensemble de la Communauté.

## **III - L'HARMONISATION DE LA FISCALITE INDIRECTE EN EUROPE**

La Commission a publié, le 14 juin 1989, une communication au Conseil et au Parlement européen contenant de nouvelles orientations en matière de fiscalité indirecte en Europe.

Ces nouvelles orientations portent notamment sur la mise en oeuvre d'une phase transitoire d'ici la fin de 1992, l'adoption - comme alternative à la fourchette normale des taux de T.V.A. - d'un régime comportant essentiellement un taux minimal applicable à compter du 1er janvier 1993, la mise en place de régimes spécifiques pour les ventes par correspondance, les ventes de véhicules de tourisme, les ventes intracommunautaires entre entreprises liées, une nouvelle approche du mécanisme des restitutions des soldes de T.V.A. fonctionnant sur base macro-économique, enfin une modification des propositions en matière d'accises, afin de leur donner le maximum de souplesse compatible avec les impératifs de la réalisation du marché intérieur.

Le Conseil des ministres des finances, réuni le 9 octobre 1989 n'a pas suivi la Commission et il a estimé que l'instauration d'un système de taxation dans le pays d'origine supposait que soient remplies les conditions qui ne peuvent être satisfaites avant le 1er janvier 1993. Il maintient donc, à titre provisoire, la taxation dans le pays de destination aux taux et conditions de ce pays. La Commission a réservé sa position sur la décision du Conseil car, de son point de vue, celle-ci implique le maintien du mécanisme de détaxation à l'exportation et de taxation à l'importation. Or, pour elle, ce système ne permet pas de respecter les objectifs de suppression des frontières fiscales, ni celui de la simplification des formalités pour les entreprises.

#### **IV - LES NORMES TECHNIQUES**

Le principal événement survenu dans ce domaine est la communication publiée le 6 septembre 1989 par la Commission et proposant une "approche globale en matière de certification et d'essais".

La reconnaissance mutuelle des différentes procédures nationales, publiques ou privées, d'homologation est un élément indissociable de l'harmonisation des normes. A quoi servirait, en effet, d'établir des normes communes si les contrôles de conformité, par leur répétition et leur complexité, aboutissaient à maintenir les cloisonnements entravant la libre circulation des biens ?

Les trois propositions de directives relatives aux prescriptions minimales protégeant la sécurité et la santé sur les lieux de travail et régissant les équipements de protection des travailleurs ont été à nouveau examinées.

## **V - DROIT COMMERCIAL ; PROPRIETE INDUSTRIELLE ET COMMERCIALE**

Ce domaine a été marqué par des propositions importantes mais qui, par leur importance même, appellent des négociations approfondies.

Il en va ainsi de la proposition de la Commission concernant le contrôle des concentrations qui a fait l'objet de deux débats au Conseil "Marché intérieur" les 18 juillet et 10 octobre 1989.

Le Conseil a également entamé l'examen de la proposition de la Commission d'étendre la concurrence communautaire aux marchés publics dans les secteurs actuellement exclus de la réglementation déjà adoptée (eau, énergie, transports et télécommunications), tandis que se poursuivait la procédure d'examen de la proposition de directive organisant les voies de recours en matière de marchés publics de travaux et de fournitures.

Enfin, la Commission a publié le 25 août 1989 ses nouvelles propositions en vue de définir le statut d'une "société européenne".

Il s'agit d'une proposition de règlement portant statut de la société européenne, donc directement et uniformément applicable dans tous les Etats membres, et d'un texte distinct, qui prendrait la forme d'une directive cette fois (donc susceptible d'adaptations, quoique mineures), pour définir "la place des travailleurs" dans la société européenne.

Cette division permettra-t-elle de tenir suffisamment compte des particularités des droits nationaux quant à la représentation des salariés et à leur rôle dans les organes de direction des entreprises pour que ces propositions rencontrent plus de succès que le projet initial, régulièrement renvoyé dans les cartons de la Commission depuis bientôt trente ans? Un premier débat au Conseil laisse entrevoir un climat moins

défavorable, mais divers aspects soulèvent des difficultés (base juridique, régime fiscal, caractère optionnel).

En ce qui concerne la propriété intellectuelle, le Conseil a eu, le 18 juillet, un premier débat sur la proposition de la Commission visant à organiser la protection des logiciels.

Le Conseil s'est à nouveau saisi de la proposition de Convention instituant un brevet communautaire.

## **VI - LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES**

Dans ce domaine sensible, le principal événement est la présentation par la Commission de nouvelles propositions concernant le droit de séjour des "non-actifs".

La Commission avait rencontré un insuccès obstiné au Conseil avec sa proposition initiale, remontant à 1979, reconnaissant un droit général de séjour à tout citoyen d'un Etat membre sur l'ensemble du territoire communautaire (généralisant donc les droits de libre circulation et de libre établissement expressément reconnus par le Traité de Rome aux seuls travailleurs, salariés ou libéraux, et à leurs "ayants droit").

Tirant la leçon de l'opposition du Conseil, la Commission renouvelle, au moins formellement, ses propositions, distribuées cette fois-ci en plusieurs textes relatifs, d'une part, aux étudiants, d'autre part aux retraités et, enfin, aux "autres inactifs".

L'intérêt principal pour la Commission de la division en trois propositions est la distinction des bases juridiques des mesures envisagées et, par conséquent, de leurs procédures d'adoption, les deux premiers textes pouvant être adoptés, selon la Commission, à la majorité qualifiée, seul, le dernier, requérant l'unanimité (mais intéressant probablement les catégories les moins nombreuses).

La mise en oeuvre de ces propositions soulève de délicats problèmes de prise en charge des coûts liés à ces flux (prestations sociales, bourses d'enseignement...) et expliquent les réserves de certains Etats membres.

## **CHAPITRE V**

### **LES QUESTIONS CULTURELLES ET SOCIALES**

#### **I - LES QUESTIONS CULTURELLES**

Le fait le plus marquant dans ce domaine est sans doute l'adoption définitive, le 30 septembre 1989, par le Conseil statuant à la majorité qualifiée, de la directive "Télévision sans frontières".

Si la France n'a pu obtenir finalement la fixation, par une disposition normative, de "quotas" de diffusion d'oeuvres européennes, les Etats membres demeurent libres d'imposer aux entreprises établies sur leur sol des règles plus contraignantes, la seule obligation qu'ils devraient désormais respecter est la libre réception d'émissions provenant d'autres Etats membres, pour peu que celles-ci soient conformes aux quelques règles prévues par la Directive.

En marge des débats communautaires sur cette question, les "Assises de l'audiovisuel" se sont tenues à Paris, du 30 septembre au 2 octobre 1989, débouchant notamment sur des recommandations en vue de développer la production de programmes.

Sur une double initiative de la Commission et de la Présidence française, le Conseil a également adopté des "conclusions" (sans valeur normative) sur une "politique communautaire en matière d'éducation dans la perspective de 1993".

#### **II - LES QUESTIONS SOCIALES**

On sait que la Présidence française a inscrit parmi ses priorités la définition du "volet social du marché intérieur",

d'accord en cela avec la Commission et la majorité du Parlement européen.

Le fait le plus marquant dans ce domaine a été le débat engagé sur le projet de "charte des droits sociaux fondamentaux", formellement publié par la Commission le 27 septembre 1989.

## CHAPITRE VI

### LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

#### I - LA REFORME DE L'ORGANISATION COMMUNE DU MARCHÉ DE LA VIANDE OVINE

Lors du Conseil agriculture des 25 et 26 septembre, la réforme de l'organisation commune du marché de la viande ovine, en discussion depuis plusieurs mois, a été définitivement adoptée.

Cette réforme prévoit l'instauration, avant le 1er janvier 1993, d'un régime de primes calculées selon les types de production et non en fonction de critères géographiques. Deux types de primes assureront une compensation de revenu aux deux types d'exploitation dominants dans la Communauté, celles tournées vers la production d'agneaux lourds et celles liées au lait et orientées vers les agneaux légers. La prime agneaux légers sera de 30% inférieure à la prime agneaux lourds. Toutes deux seront payées à taux plein dans la limite de cinq cents têtes par exploitation en plaine et mille têtes en zone défavorisée ou montagnaise. Au-delà de ces limites, les montants seront réduits de 50%.

D'autre part, l'intervention sera supprimée et remplacée par un système de stockage privé. La Commission ouvrira obligatoirement des adjudications pour le stockage privé dans un Etat membre quand les prix du marché seront inférieurs de 70% au prix de base fixé par le Conseil. La Commission pourra ouvrir les mêmes adjudications quand les prix du marché seront descendus au niveau de 85% du prix de base, ou à la condition que

le prix communautaire de marché et le prix constaté dans une région soient inférieurs à 90% du prix de base.

Des dispositions transitoires sont applicables d'ici le 1er janvier 1993, et la prime variable à l'abattage versée au Royaume-Uni, facteur de distorsions de concurrence, sera éliminée dans le même délai.

La crainte a pu être exprimée que le système ainsi mis en place dans le secteur ovin ne confirme les déséquilibres existant, actuellement en faveur des productions du sud de l'Europe et du Royaume-Uni. Parallèlement à cette réforme, le Conseil a également approuvé un accord limitant les importations de viande ovine originaire de Nouvelle-Zélande. La Communauté importera 205.000 tonnes, contre 245.000 tonnes précédemment, de mouton congelé à droit nul durant quatre ans, plus 6.500 tonnes de viande réfrigérée par an. La France et l'Irlande bénéficieront d'un régime de protection spéciale.

A cette occasion, les Douze ont invité la Commission à faire preuve de fermeté dans les négociations en vue d'encadrer les importations de viande ovine des autres pays tiers.

## **II - PROGRAMME D'ACTION FORESTIERE DE LA COMMUNAUTE**

Un train de mesures concernant le secteur forestier de la Communauté a été approuvé par le Conseil le lundi 29 mai 1989. Il s'agit d'un ensemble cohérent construit autour de quatre axes principaux :

- la protection de la forêt communautaire,
- le développement des forêts dans le cadre du développement des zones rurales et des zones en retard de développement,
- la transformation et la commercialisation des produits forestiers,
- le soutien au boisement des terres agricoles, alternative économique aux productions agricoles excédentaires.

Ces objectifs seront poursuivis grâce à la mise en place d'outils de gestion et d'une coordination des politiques nationales. Il convient de citer en particulier, la création d'une prime annuelle de 150 Ecus par hectare, destinée à compenser la perte

de revenu supportée par les agriculteurs qui boisent leurs terres, et l'extension de l'aide au boisement à tous les propriétaires de terres agricoles.

### **III - AUTRES MESURES**

La Commission a proposé au Conseil quelques adaptations limitées du système des quotas laitiers afin de résoudre les problèmes de certaines catégories de producteurs. Il s'agirait d'augmenter les réserves nationales d'une quantité correspondant à 1% de la référence nationale. En contrepartie de cet assouplissement, les pénalités infligées pour dépassement de quotas seraient renforcées. Si les Etats membres ont exprimé leur accord sur le premier volet de ces propositions, la Commission a été invitée à revoir le problème des sanctions.

Par ailleurs, la Commission a présenté au Conseil, le 24 juillet 1989, un rapport sur la mise en oeuvre du gel des terres. Ce document constate le difficile lancement de ce système par les Etats membres, ainsi, aucun d'entre eux n'a respecté la date prévue d'entrée en vigueur. Le Danemark, contre lequel une procédure a été engagée par la Commission, n'a d'ailleurs pas encore institué son régime national. Les résultats de l'application du système sont encore peu probants : 434.000 hectares ont été retirés de la production en 1988/89, soit 0,92% de la surface des terres arables.

De manière générale, les superficies retirées ont été mises en jachère nue : l'Italie, le Royaume-Uni, l'Espagne, la France et la Belgique ont préféré la jachère permanente. En Irlande, 50% des terres retirées ont été utilisées comme pâturages pour l'élevage extensif.

La Commission a critiqué l'effort d'information insuffisant consenti par les Etats membres à l'intention des producteurs et la fixation des aides à un niveau modeste.

Dans ces conditions et afin de renforcer le caractère attractif du régime communautaire de jachère, la Commission a proposé d'augmenter le niveau des remboursements de primes versés par la Communauté.

## **CHAPITRE VII**

### **LA POLITIQUE REGIONALE**

Deux éléments sont à signaler : d'une part, l'adoption du "cadre communautaire d'appui" qui définit les orientations des interventions des fonds structurels communautaires en faveur de la France ; d'autre part, l'adoption de la "deuxième phase" des "Programmes intégrés méditerranéens" (P.I.M.), toujours pour notre pays.

## **CHAPITRE VIII**

### **L'INDUSTRIE ET LA RECHERCHE**

#### **I - LA SIDERURGIE**

Lors de la réunion du Conseil Industrie le 26 septembre 1989, il a été constaté que la situation de la sidérurgie européenne est exceptionnellement bonne sur le plan conjoncturel et que cette situation devrait se poursuivre au moins jusqu'à la fin de l'année en cours, grâce à une demande fort soutenue de la part des principaux secteurs de la consommation et grâce à l'équilibre entre l'offre et la demande qui résulte de l'effort de restructuration des années précédentes. Au total, la production d'acier brut de la Communauté des Douze pourrait dépasser 140 millions de tonnes en 1989, contre 137 millions de tonnes en 1988, la production du premier semestre de 1989 dépassant à elle seule de 4 % les résultats obtenus au cours de la période correspondante de 1988.

Pour ce qui est du renouvellement de l'accord d'autolimitation des livraisons de produits sidérurgiques de la Communauté aux Etats-Unis, la Commission estime que l'Europe ne peut accepter de prolonger cette autolimitation au-delà du 30 septembre 1989 qu'à la condition que son engagement s'accompagne d'une libéralisation réelle par rapport au régime auquel la Communauté s'est pliée pendant cinq ans.

## **II - LES TELECOMMUNICATIONS**

La Commission européenne a adopté le 28 juin 1989 un plan d'abolition des monopoles d'Etat dans les services de télécommunications. Il comporte une proposition de directive relative à l'harmonisation des normes techniques de terminaux ainsi que la modification d'une proposition déjà existante de directive sur un réseau ouvert de télécommunications.

Lors d'un conseil informel tenu le 12 septembre 1989, les ministres ont constaté l'existence entre eux d'un consensus sur trois thèmes :

- la nécessité que la libéralisation des services aille de pair avec l'harmonisation des réseaux ;
- la nécessité de maintenir les droits exclusifs ou spéciaux sur le service téléphonique et sur l'offre d'infrastructures ;
- la nécessité de commencer la libéralisation par les services à valeur ajoutée (ce qui exclut les services de commutation des données) et par l'harmonisation des conditions d'accès aux réseaux et aux services publics.

La Commission, qui a élaboré en la matière, sur la base de l'article 90 du Traité de Rome, des projets de directive qu'elle se réserve d'adopter sans l'accord du Conseil, est ainsi mise en face d'un champ de possibilités clairement délimité par les Etats membres.

### **III - LA RECHERCHE**

Le Conseil des ministres de la recherche a dégagé, le 18 septembre 1989, un accord de principe sur l'adoption d'un nouveau programme-cadre de recherche et de développement technologique pour la période 1990-1994. Il regrouperait autour de quelques pôles les interventions communautaires : technologies diffusantes (technologies de l'information et des communications, technologies industrielles et des matériaux), gestion des ressources naturelles (environnement, sciences et technologies du vivant, l'énergie), gestion des ressources intellectuelles (mobilité des chercheurs). Il s'agirait de donner ainsi à la gestion de la politique communautaire une souplesse lui permettant de s'adapter à l'évolution des besoins.

Lors de sa réunion du 17 octobre 1989, le Conseil a confirmé le principe de l'adoption d'un nouveau programme-cadre de cinq ans qui ferait l'objet d'une révision à mi-chemin de son échéance, c'est-à-dire en 1992. Les moyens financiers qui seront attribués à ce programme restent à déterminer. On sait d'ores et déjà qu'un montant de 2,7 milliards d'Ecus serait affecté aux actions exécutées au cours de la période 1990-1992. Le volume financier destiné à assurer la mise en oeuvre du programme en 1993 et 1994 ne pourra résulter que du renouvellement en 1992 de l'accord institutionnel entre le Conseil, la Commission et le Parlement européen sur le financement de la Communauté.

## **CHAPITRE IX**

### **LA POLITIQUE DES TRANSPORTS**

Au cours de sa session du 13 octobre 1989, le Conseil des ministres des transports des Douze a abordé le problème de la libéralisation des transports routiers de marchandises et celui des mesures en faveur du développement de la flotte

**maritime de la Communauté. Il s'est également prononcé sur la directive limitant le bruit des avions, sur le règlement instituant la liberté de fixation des prix pour les transports de marchandises par route et celui sur la formation professionnelle des conducteurs transportant des marchandises dangereuses par route.**

**Les dossiers relatifs aux programmes communautaires d'infrastructures dans la perspective de 1992 restent ouverts ainsi que celui sur l'avenir des transports ferroviaires en Europe et celui sur l'imputation des coûts des infrastructures routières.**

**Pour ce qui est du transport aérien, au cours de sa réunion informelle du 5 octobre 1989, le Conseil de ministres avait entendu la Commission et les représentants des compagnies aériennes européennes sur les mesures de libération éventuelles. Les compagnies ont plaidé pour une approche moins rapide et plus échelonnée que celle proposée par la Commission et demandé que le transport du fret et les charters soient inclus dans le champ de la réglementation communautaire.**

**La Commission a, en outre, décidé le 4 octobre de proposer au Conseil une directive organisant la reconnaissance mutuelle des licences du personnel exerçant des fonctions dans l'aviation civile et qui devrait entrer en vigueur au 1er juillet 1990.**

## **CHAPITRE X**

### **LA POLITIQUE DE L'ENERGIE ET DE L'ENVIRONNEMENT**

#### **I - L'ENERGIE**

**La Commission a présenté au Conseil en mai 1989 une proposition de directive sur la transparence des prix de l'énergie. Elle considère en effet cet objectif comme un élément essentiel de**

réalisation du marché intérieur. La solution juridique de la directive a été contestée par plusieurs Etats membres.

La Commission a d'autre part axé, au cours du dernier semestre, ses efforts pour la libéralisation du marché de l'énergie sur plusieurs points : le droit de transit et le transport pour le compte de tiers.

Elle entend aussi promouvoir une concertation préalable entre Etats membres avant de créer de nouvelles capacités de production. Sur ce dernier point, la Grande-Bretagne considère les intentions de la Commission comme peu compatibles avec la politique de privatisation qu'elle entend mener.

La France a rappelé pour sa part la priorité qu'elle accorde au droit de transit. Elle serait aussi favorable à un texte sur la coordination des investissements.

## **II - L'ENVIRONNEMENT**

La Commission a tout d'abord proposé au Conseil, le 21 juin 1989, la création d'une agence européenne pour l'environnement ; le principal objectif de cette agence serait d'aider la Communauté, les Etats membres et les Etats tiers qui voudraient s'y associer, à atteindre les objectifs de la protection et de l'amélioration de l'environnement. La proposition de règlement du Conseil correspondant a été publiée le 12 juillet 1989 et il précise notamment les objectifs d'un réseau communautaire de collecte des données, d'évaluation scientifique des atteintes à l'environnement ainsi que des prévisions des risques. Les principaux domaines d'informations de ce réseau concerneraient la qualité de l'air, la qualité de l'eau, l'état des sols et de la végétation, l'occupation des sols et l'aménagement du territoire.

Par ailleurs, trois directives du Conseil qui étaient en négociation depuis de nombreuses années ont été publiées au Journal officiel des Communautés du 14 juillet 1989, à savoir :

- la directive sur les normes de qualité de l'atmosphère pour ce qui concerne les anhydrides sulfureux et les particules en suspension,

- celle sur la réduction de la pollution provoquée par les déchets de dioxyne de titane,

- celle sur les normes pour la pollution atmosphérique provoquée par les installations existantes d'incinération des déchets municipaux.

Par ailleurs, au Journal officiel du 3 août 1989, a été publiée la directive du Conseil du 18 juillet 1989 concernant les normes d'émission des automobiles de cylindrée inférieure à 1,4 litre.

La Commission a enfin adopté, le 13 septembre 1989, une communication au Conseil et au Parlement européen proposant une stratégie communautaire en matière de gestion des déchets couvrant à la fois la prévision, la revalorisation, l'élimination finale, le transport et la réhabilitation des sites contaminés.

## **CHAPITRE XI**

### **LES RELATIONS EXTERIEURES**

#### **I - NEGOCIATION DE LA QUATRIEME CONVENTION DE LOME**

La renégociation de la Convention de Lomé, qui lie la Communauté à 66 pays en voie de développement (pays A.C.P.), doit être achevée à la fin de 1989.

Les discussions au Conseil ont fait apparaître un clivage entre les Etats qui sont prêts à des concessions dans le secteur commercial mais qui veulent un renforcement de la conditionnalité des aides, et ceux qui considèrent que la Communauté doit, au contraire, faire de nouvelles ouvertures dans le domaine de l'aide au développement pour tenir compte de la situation financière des Etats A.C.P. (France et Italie).

Un certain nombre de dossiers, sur lesquels la négociation avec les pays A.C.P. a pris du retard, ont été à l'ordre du jour de la réunion ministérielle C.E.E.-A.C.P. convoquée à Bruxelles à la fin d'octobre 1989 et qui n'a pas permis un rapprochement des points de vue. Il s'agit du régime des échanges commerciaux pour

lesquels les propositions de la Communauté sont jugées suffisantes par les pays A.C.P. inquiets des conséquences de l'Uruguay round sur le maintien du niveau des préférences qui leur sont accordées.

Par ailleurs, l'amélioration des instruments relatifs aux produits de base (STABEX et SYSMIN) reste un point d'achoppement de la discussion.

Dans le domaine financier, la fixation des crédits communautaires d'aide aux projets, affectés au Fonds européen de développement (F.E.D.), ainsi que les modalités de l'appui à l'ajustement structurel, font l'objet d'une négociation difficile.

Enfin, il restera à régler le problème de l'adhésion de Haïti et de la République dominicaine qui soulève des difficultés à l'égard de l'extension géographique de la Convention et d'un certain nombre de produits sensibles, en particulier le sucre et le rhum.

Sur ce dernier point et afin de donner satisfaction à une demande pressante des pays A.C.P., soutenue notamment par les Britanniques, la Commission a présenté au Conseil une proposition globale sur l'organisation du marché du rhum. Il s'agit de prévoir le décloisonnement progressif du marché communautaire d'ici à 1993, et d'octroyer un contingent global aux pays A.C.P. à partir de cette date. Afin de défendre les intérêts des producteurs de rhum des départements français d'Outre-Mer, la Commission s'est engagée à établir un programme de soutien, de restructuration et de protection de la filière rhum dans ces départements. Cette proposition a reçu un accueil favorable du Conseil.

## **II - RELATIONS AVEC L'EUROPE DE L'EST**

Sur la proposition de la Commission, le Conseil Affaires générales du 3 octobre 1989 a approuvé un programme d'aide à la Pologne et à la Hongrie.

Il comporte les éléments suivants :

- **Agriculture** : l'aide alimentaire d'urgence décidée dès le mois de juillet (et déjà en cours d'exécution) permet de constituer localement un "fonds de contrepartie" qui financera des actions de formation et de restructuration. De

plus, la Commission a proposé d'engager une action pluriannuelle de fourniture de moyens de production (engrais, semences, machines, ...).

- **Accès au marché :** la Commission a proposé une accélération de l'élimination des restrictions quantitatives qui subsistent entre la C.E.E. et les deux Etats, ainsi que l'inscription de ceux-ci sur la liste des pays bénéficiant de certaines concessions du système de préférence généralisée.
- **Aides à l'investissement :** la Commission a proposé que la Pologne et la Hongrie soient déclarées éligibles aux prêts de la Banque Européenne d'Investissements (B.E.I.) et de la C.E.C.A.
- La Communauté soutiendra des programmes de formation professionnelle et de lutte pour la restauration et la protection de l'environnement.
- **Effort financier :** la Commission a proposé que, dans un premier temps, la Communauté fournisse un effort financier particulier de 200 millions d'Ecus à imputer sur le budget 1990, complété par un apport de 100 millions d'Ecus des Etats membres sur leurs budgets nationaux.

Un accord de coopération avec la Pologne, signé le 19 septembre 1989 à Varsovie, avait d'ores et déjà mentionné l'engagement de la Communauté d'abolir les restrictions quantitatives aux exportations polonaises en trois étapes : 1990, 1992 et 1994. Cet accord prévoyait en outre d'encourager les "joint ventures" dans de nombreux domaines allant des chantiers navals à l'agriculture, du secteur minier aux télécommunications, du tourisme à la recherche.

Il convient de signaler par ailleurs que le Conseil "Affaires Générales" a arrêté le 12 juin 1989 le mandat qui permettra à la Commission d'engager avec l'Union Soviétique la négociation d'un accord de commerce et de coopération commerciale et économique. Cet accord, qui aurait une durée initiale de 10 ans, ouvrirait la voie à une libéralisation progressive des échanges, selon un échéancier à préciser. Il comporterait les obligations habituelles telles que la clause de la nation la plus favorisée, une clause de sauvegarde, etc. Dans le domaine de la coopération économique, une liste des domaines de coopération souhaités a été établie qui comprend l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire, d'autres formes d'énergie, certains secteurs de recherche, la protection de l'environnement.

A côté de cet accord global, la C.E.E. prévoit deux accords sectoriels : l'un, portant sur les textiles, qui fait déjà l'objet d'une position communautaire de négociation, l'autre, portant sur la pêche. Les négociations sur ce dernier se sont ouvertes le 17 mai à Bruxelles.

Les accords commerciaux passés avec les pays de l'Est restent, de façon générale et en dépit de l'évolution politique rapide dans certains de ces pays, marqués par la grande prudence de la Communauté à l'égard des perspectives d'une augmentation sensible des échanges commerciaux et technologiques.

### **III - RELATIONS AVEC LES ETATS-UNIS**

Les relations commerciales avec les Etats-Unis semblent de nouveau entrées dans une phase de tension après les perspectives d'apaisement que l'on a cru pouvoir distinguer au semestre dernier.

- Le repli apparent opéré en avril dernier par les Etats-Unis dans la négociation multilatérale de l'Uruguay, en ce qui concerne le démantèlement des subventions à l'agriculture, n'a pas la pérennité escomptée puisque ce pays vient de présenter des propositions nouvelles qui reprennent, sous une forme légèrement amendée, l'essentiel du dispositif d'élimination totale à moyen terme que la Communauté avait rejeté lors de la réunion ministérielle de Montréal en décembre 1988.

Dans ce débat, où certains souhaiteraient que les échanges de produits agricoles soient régis par les mêmes règles que les autres marchandises, la Communauté défend en effet la nécessité de maintenir un cadre spécifique en améliorant les règles existantes (c'est-à-dire en les clarifiant afin de les rendre opérationnelles).

- Le dossier de l'interdiction de l'emploi des hormones dans l'alimentation animale avait connu un début de règlement prometteur en février dernier avec la création d'un système de certification permettant la reprise d'une partie des importations de viande bovine américaine. Ce système, qui permettait de garantir l'absence d'hormones dans la viande, couvrait 15% des exportations potentielles de boeuf américain. En contrepartie, les Américains devaient assouplir les mesures unilatérales de rétorsion appliquées à une série de produits après l'entrée en

vigueur du régime communautaire d'interdiction de l'emploi des hormones le 1er janvier 1989.

Les mesures américaines sont cependant toujours en vigueur : les démantèlements escomptés n'ont porté que sur des courants d'échanges évalués à 300.000 dollars alors que 96 millions de dollars d'exportations communautaires sont frappées.

Par ailleurs, les autorités américaines tardent à mettre en place les procédures d'agrément d'exportateurs de viande respectant les exigences communautaires.

A la demande de l'Italie, le Conseil Affaires Générales du 3 octobre 1989 a décidé d'engager au G.A.T.T. une procédure contre les mesures de rétorsion. En revanche, le dispositif de contre-rétorsion arrêté en janvier 1989 n'a pas été mis en oeuvre.

On peut attendre, par ailleurs, un rebondissement du dossier "hormones" à propos du cas spécifique de la B.S.T. (ou somatotrophine), hormone naturelle de croissance. En effet, la Communauté pourrait différer l'autorisation de mise en marché de cette hormone produite par des laboratoires américains et permettant d'accroître de manière significative la production laitière bovine. Les justifications avancées pour cette décision - protection des consommateurs et problèmes socio-économiques - sont en effet d'ores et déjà dénoncées par les Etats-Unis.

## **P R E A M B U L E**

**Mesdames, Messieurs,**

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

Le tome I du présent rapport relate les principaux aspects de la vie de la Communauté au cours de la période s'étendant du 1er mai 1989 au 31 octobre 1989.

Ces questions sont analysées dans les onze chapitres suivants :

- I - Les perspectives économiques en Europe.**
- II - La situation financière de la Communauté.**
- III - Les questions institutionnelles.**
- IV - L'achèvement du marché intérieur.**
- V - Les questions sociales et culturelles.**
- VI - La politique agricole commune.**
- VII - La politique régionale.**
- VIII - L'industrie et la recherche.**
- IX - La politique des transports.**
- X - La politique de l'énergie et de l'environnement.**
- XI - Les relations extérieures.**

Le tome II reproduit l'exposé des motifs et les conclusions adoptées par la Délégation au cours des réunions qu'elle a tenues depuis son dernier renouvellement, ainsi que les rapports des

**Président** des Délégations du Sénat et de l'Assemblée nationale devant la première conférence des organes des Parlements nationaux spécialisés dans les affaires européennes.

Le tome III fournit la liste des principales directives européennes en cours de transposition dans le droit français.

La Délégation a procédé à l'examen de ce rapport lors de sa séance du 14 décembre 1989 et en a adopté le contenu à l'unanimité des membres présents.

## INTRODUCTION

La période couverte par le présent rapport d'information aura vu, en ce temps de bicentenaire de 1789, se déplacer les préoccupations des Européens de l'économique vers le politique.

Certes, le présent rapport décrit les bonnes perspectives économiques en Europe telles qu'elles ressortent de la communication de la Commission au Conseil relative à la convergence dans la Communauté.

Certes, la situation financière des Communautés est satisfaisante, puisque le projet de budget des Communautés pour 1990 se situe à environ 9 milliards d'Ecus en dessous de la limite maximale pour l'année prochaine fixée par l'accord interinstitutionnel et les prévisions financières du 28 juin 1988.

Les réflexions sur l'union monétaire, à la suite de l'adoption par le Conseil des ministres de l'économie et des finances le 10 juillet 1989 d'un calendrier préparatoire à l'entrée dans la première étape de l'U.E.M., permettent d'envisager la tenue d'une conférence intergouvernementale en 1990 pour la mise en place du système européen de banques centrales.

La politique de l'environnement, avec la création d'une agence européenne, la politique des transports, la politique de la recherche, avec l'accord du 18 septembre sur le nouveau programme-cadre 1990-1994, la politique régionale, avec l'adoption de la deuxième phase des programmes intégrés méditerranéens, la politique agricole commune, avec la réforme adoptée le 26 septembre de l'organisation commune du marché de la viande ovine, la politique culturelle, avec l'adoption le 30 septembre 1989 de la directive "télévisions sans frontières" et les premières assises de l'audiovisuel tenues à Paris du 30 septembre au 2 octobre, prouvent que l'Europe est en marche.

Mais l'essentiel des préoccupations n'est plus d'ordre économique.

Les révolutions intervenues en Europe centrale depuis le début de la période sous-revue soulèvent une autre interrogation

qui est celle de la place de la démocratie dans la construction de l'Europe.

Au moment où l'Europe de l'Est marche à grands pas vers elle, l'Europe de l'Ouest va-t-elle, au contraire, s'en éloigner de plus en plus ? On ne peut pas ne pas noter que la Communauté, en s'installant dans le grand marché unique de 1992, passe actuellement au large du "continent démocratique".

Comment maintenir la démocratie dans la construction européenne, telle est la question essentielle à laquelle les Parlements sont maintenant confrontés, comme l'a constaté la première conférence interparlementaire des organes spécialisés dans les affaires européennes des Etats membres réunis à Paris les 16 et 17 novembre derniers.

La réponse appartient, en grande part, aux Parlements nationaux dans une période où le politique prime le monétaire, même si le monétaire est indépendant, comme l'a souligné récemment le Président DELORS devant le Parlement européen.

Les Parlements nationaux doivent être attentifs aux évolutions institutionnelles qui sous-tendent la démarche vers l'union monétaire. Le Président DELORS n'indiquait-il pas, récemment, qu'il serait impossible de mener à bien la conférence intergouvernementale sans une réforme des institutions européennes "qui permette le contrôle démocratique à travers le Parlement européen, mais peut-être aussi à travers les Parlements nationaux à raison du principe de subsidiarité."

Après l'arrêt NICOLO du 20 octobre 1989 par lequel le Conseil d'Etat s'est reconnu en état de contrôler la conformité de la loi à la règle internationale ou communautaire qui lui est antérieure, le Parlement national se doit de définir son rôle exact dans l'élaboration de la norme communautaire.

La Délégation du Sénat pour les Communautés européennes, dans le cadre de sa mission d'information du Parlement français, n'éludera pas cette question.

## **CHAPITRE I**

### **LES PERSPECTIVES ECONOMIQUES EN EUROPE**

La croissance économique de la Communauté se poursuit, les investissements devraient se développer fortement et l'emploi augmenter rapidement en 1989 et 1990.

Ces éléments ressortent des principaux documents publiés par la Commission depuis le 1er mai dernier et, notamment, de la communication de la Commission au Conseil sur les perspectives économiques à court terme et les politiques budgétaires pour 1989 et 1990 du 29 juin 1989, du premier rapport de la Commission du 20 juillet 1989 sur l'emploi en Europe et, enfin, du rapport économique annuel 1989-1990 du 18 octobre 1989.

Il faut rappeler que le Conseil de Ministres dresse, chaque année au cours du quatrième trimestre, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social, le rapport annuel sur la situation économique de la Communauté, lequel fixe les orientations de politique économique aux Etats membres, dans le cadre de la décision du Conseil du 18 février 1974 relative à la réalisation d'un degré élevé de convergence des politiques économiques des Etats membres de la Communauté ; une proposition de la Commission est actuellement en cours d'examen par les institutions européennes, destinée à renforcer la surveillance économique multilatérale, dans le cadre de la première étape de réalisation de l'union économique et monétaire.

**I - LA COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU  
CONSEIL DU 29 JUIN 1989 SUR LES PERSPECTIVES  
ECONOMIQUES A COURT TERME ET LES POLITIQUES  
BUDGETAIRES POUR 1989-1990**

La communication portant actualisation du rapport économique annuel précédent, qui avait été effectivement adopté par le Conseil de Ministres le 21 décembre 1988, confirme l'évolution favorable de la conjoncture en Europe, mais souligne également une évolution divergente des économies des Etats membres sur certains points importants : les taux d'inflation, les comptes extérieurs et les déficits budgétaires.

**A - L'évolution favorable de la conjoncture en Europe**

La Commission a constaté, dans sa communication, le nouveau dynamisme et la vitalité nouvelle de l'économie européenne qui sont apparus depuis peu, grâce aux perspectives ouvertes par le projet de 1992 et l'amélioration de la rentabilité des investissements.

Cette amélioration est confirmée par les variables contenus dans le tableau ci-après :

**AMÉLIORATION DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE DE LA COMMUNAUTÉ  
DANS LES ANNÉES 1980**

	1982-1984	1985-1987	1988-1990 *
P.I.B. réel (variation annuelle moyenne en pourcentage) .....	+ 1,6	+ 2,6	+ 3,2
Investissement (variation annuelle moyenne en pourcentage) .....	- 0,1	+ 3,6	+ 6,5
Emploi :			
- variation annuelle moyenne en pourcentage) .....	- 0,5	+ 0,8	+ 1,2
- variation cumulée sur la période de trois ans (en milliers) .....	- 1 845	+ 3 138	+ 4 700
Inflation (en pourcentage) .....	+ 8,7	+ 4,4	+ 4,3
Exportations intra-C.E. (variation annuelle moyenne en pourcentage volume) .....	+ 4	+ 6,1	+ 7,5

\* Prévisions pour 1989 et 1990.

**Le produit réel devrait s'accroître de 3,5% en 1989 et de 3% en 1990, c'est-à-dire à des taux plus élevés qu'au cours de chacune des neuf dernières années, à l'exception de 1988.**

**De ce fait, l'emploi augmente rapidement ; près de 2 millions d'emplois supplémentaires ont été créés en 1988 et entre 2,5 et 3 millions d'emplois supplémentaires devraient encore être créés entre 1989 et 1990.**

**La progression générale de l'économie en Europe résulte spécialement de l'amélioration des résultats en matière d'investissement et, notamment, d'investissement en équipements ; ceux-ci ont progressé d'environ 9% par an depuis 1985, à l'exception de 1986, année où leur croissance a été affectée par la chute du dollar ; le stock de capital productif s'accroît maintenant au rythme de 3% l'an contre à peine plus de 2% dans les années 1980.**

**Dans sa communication, la Commission a encore souligné que, dès lors que l'investissement se maintiendrait à ce niveau, une croissance à moyen terme, de l'ordre de 3,5% par an, devient envisageable, l'emploi s'accroissant de son côté en moyenne de**

1,5% par an, permettant de faire revenir le niveau de chômage dans la Communauté en-dessous de 10%.

### **B - L'évolution divergente des économies des Etats membres**

La Commission a insisté sur le fait que cette évolution économique favorable pourrait être mise en cause si des déséquilibres s'accroissaient au sein des Etats membres ; les préoccupations les plus importantes concernent l'inflation, les comptes extérieurs et les déficits budgétaires.

Au regard de l'inflation, plusieurs facteurs ont contribué à sa reprise : le redressement des prix à l'importation d'une part, le relèvement des impôts indirects et des tarifs publics dans certains Etats membres, les pressions croissantes exercées par les salaires et la demande, enfin, le fort taux d'utilisation des capacités de production.

Les déséquilibres des comptes extérieurs courants entre les Etats membres constituent, d'autre part, un facteur d'incertitude et d'instabilité. Si la coopération monétaire et le fonctionnement du système monétaire européen en particulier sont parvenus à préserver la stabilité des taux de change à l'intérieur de la Communauté, en revanche, l'augmentation de l'excédent allemand, parallèlement à la détérioration inquiétante des soldes courants de certains pays membres, comme le Portugal, présente des dangers potentiels pour la stabilité et la croissance.

Pour ce qui est des déficits budgétaires, la Commission constate que les Etats membres se répartissent toujours en quatre groupes.

Dans le premier groupe, se trouvent les pays qui disposent d'un excédent budgétaire, comme le Royaume-Uni, le Danemark et le Luxembourg.

Le second groupe comprend la France et la R.F.A. dont les déficits sont relativement modérés mais qui doivent encore procéder à des économies budgétaires pour faire face à l'impact des actions prévues, notamment dans le domaine fiscal.

Le troisième groupe de pays, dans lequel se trouvent l'Italie, la Belgique et les Pays-Bas, est dans l'obligation de

stabiliser ses déficits avant de pouvoir en envisager la réduction ; le problème est particulièrement urgent pour l'Italie.

Dans le dernier groupe, se trouvent l'Espagne, l'Irlande, le Portugal et la Grèce où le niveau de la dette publique et les conditions de son financement sont particulièrement préoccupants.

## **II - LE PREMIER RAPPORT DE LA COMMISSION SUR L'EMPLOI EN EUROPE**

La Commission a publié, le 20 juillet 1989, le premier rapport sur l'emploi communautaire envisagé de manière globale. L'intention de la Commission est de publier un rapport de ce type chaque année et d'y traiter les questions qui sont spécifiques à l'emploi et au marché du travail. Ce rapport doit également être discuté au niveau communautaire par les représentants des entreprises, par les syndicats et par les ministres, dans le cadre du comité permanent de l'emploi. Les orientations politiques qui s'en dégagent seront soumises à l'approbation du Conseil de Ministres.

### **A - Les objectifs du rapport**

Malgré l'hétérogénéité du marché de l'emploi en Europe, la Commission a estimé que l'intégration des économies européennes, qui se poursuit à un rythme rapide, et même s'accélère dans la perspective de l'achèvement du marché de l'emploi, exige une attention particulière portée aux politiques de l'emploi.

De ce point de vue, les politiques de l'emploi et du marché du travail doivent être intégrées dans les analyses politiques et sociales ; le rapport souligne ainsi l'importance des mesures et des politiques de l'emploi, qui doivent notamment tenir compte des mesures structurelles mises en place pour réaliser une plus grande cohésion et réduire les disparités régionales.

Le rapport souligne aussi la nécessité de prendre en compte le fait qu'en dépit d'une amélioration de la situation économique

et de l'emploi en 1988 et 1989, la Communauté connaît un sous-emploi considérable, alors même que les conditions qui avaient engendré le plein emploi dans les années 1960 et 1970 ne se retrouveront pas dans les prochaines années, du moins dans la forme qu'elles revêtaient alors.

L'époque où des économies ou régions tout entières pouvaient dépendre de l'industrie lourde et où chaque usine employait une main-d'oeuvre importante est terminée, car les produits et les technologies de l'industrie ont changé, entraînant ainsi une modification de la structure et du contenu du travail.

Le rapport analyse, de ce point de vue, les grandes tendances actuelles en matière d'emploi en Europe.

La première tient à l'accroissement de l'importance relative de l'emploi dans le secteur des services et l'augmentation du nombre des travailleurs à temps partiel et temporaire ; avec 60% de l'emploi dans la Communauté, contre un peu plus de 40% dans les années 1960, les services peuvent être considérés comme la source d'une nouvelle croissance de l'emploi dans les années à venir ; par ailleurs, l'amélioration récente de la situation de l'emploi provient, ces dernières années, de la création d'emplois à temps partiel ou temporaire dans le secteur des services, occupés majoritairement par des femmes.

La seconde tendance concerne l'évolution démographique de la population européenne ; au sein de cette population, la proportion en âge de travailler et qui exerce un emploi, est nettement inférieure à celle que l'on constate aux Etats-Unis ou au Japon ; les taux d'emploi communautaires sont très inférieurs à 60%, alors qu'ils dépassent les 70% au Etats-Unis et au Japon ; par ailleurs, d'après les tendances démographiques, le nombre de travailleurs qui prendront leur retraite chaque année sera supérieur, vers le milieu des années 1990, au nombre de jeunes entrant dans le marché de l'emploi. De ce fait, on peut craindre, dans les prochaines années, une limitation de la croissance en raison de la pénurie de main-d'oeuvre et de personnel qualifié, sauf à disposer de politiques de formation accroissant l'emploi et, surtout, la productivité du travail.

## **B - Les principaux problèmes abordés par le rapport sur l'emploi**

Le rapport met l'accent sur un certain nombre de questions touchant à l'impact sectoriel de l'intégration économique sur l'emploi, aux problèmes de la qualité des emplois, à l'emploi des femmes, à la formation professionnelle, à l'économie informelle, aux changements technologiques, aux nouvelles collaborations dans le domaine de la création d'emplois au niveau local, et aux perspectives d'emplois à moyen terme.

Au regard de l'impact sectoriel de l'achèvement du marché unique, le rapport permet de constater que le potentiel de croissance et d'accroissement de la rentabilité est considérable, mais que la nature des problèmes varie selon les secteurs considérés ; la moitié de l'emploi industriel dans la Communauté relève des secteurs sensibles à l'achèvement du marché intérieur. La Commission a ainsi identifié différentes catégories de secteurs concernés par l'achèvement du marché unique, à savoir les secteurs faiblement compétitifs, les secteurs où une rationalisation est prévisible et ceux où des changements pourront être considérables. Au regard de l'emploi des femmes, le rapport constate que la situation des femmes sur le marché de l'emploi reste, de loin, inférieure à celle des hommes malgré une législation en progrès et malgré le fait que celles-ci ne sont plus considérées comme des salariés occasionnels.

L'éducation et la formation professionnelle sont au coeur des réponses à apporter pour l'adaptation des marchés de l'emploi des Etats membres aux changements structurels qui vont se produire dans les prochaines années. Le rapport souligne notamment que les niveaux de qualification des élèves en fin de scolarité obligatoire sont souvent faibles, que le nombre des étudiants suivant une formation technique est moins élevé en Europe que dans les autres pays industrialisés et, que d'une manière générale, les formations restent inadaptées aux besoins du marché du travail.

Le rapport a encore examiné la croissance de l'économie informelle qui résulte des besoins de flexibilité plus grands du marché du travail et de l'élaboration de nouvelles formes d'emplois. Le rapport conclut que le travail au noir semble être davantage le fait de personnes ayant une activité et qui exécutent des tâches similaires en dehors de leurs heures de travail ou

exploitent des compétences supplémentaires pour augmenter leur revenus, plutôt que le fait de chômeurs.

En matière d'évolution technologique, malgré le fait que les changements constatés ces dernières années ont provoqué le licenciement de nombreux travailleurs des industries traditionnelles, l'impact global de ces changements a été créateur d'emplois, aussi bien dans l'industrie que dans les services.

Dans le domaine de la création d'emplois au niveau local, les stratégies mises en oeuvre dans les régions ont souvent été centrées sur la création de nouvelles entreprises ou sur le développement économique. Le rapport constate que la formation, qui intègre les qualités de management et les compétences de gestion, s'est révélée être un outil essentiel pour permettre à la main-d'oeuvre locale de répondre aux nouvelles exigences de l'économie compétitive.

Enfin, en termes de perspectives à long terme, grâce à l'évolution favorable de la croissance, l'évolution de l'emploi devrait être positive dans les prochaines années, surtout si l'intégration de l'économie permet de réduire les déséquilibres macro-économiques actuels par une amélioration structurelle de ces déséquilibres.

### **III - LE RAPPORT ECONOMIQUE ANNUEL 1989-1990 PRESENTE PAR LA COMMISSION LE 18 OCTOBRE 1989**

La Commission a approuvé, le 18 octobre 1989, son rapport économique annuel. Contrairement aux rapports précédents, ce rapport est très court (une vingtaine de pages). Sur le fond, le rapport observe que les analyses et les données statistiques qu'il fournit en annexes permettent de conclure que la situation économique de la Communauté est favorable et que des progrès importants sont actuellement réalisés en matière d'intégration économique, financière, monétaire et sociale.

La croissance économique reste vive avec, d'après les prévisions, une augmentation de la production réelle d'environ 3% en 1990. Même si ce taux de croissance est inférieur aux 3,8% atteints en 1988 et aux 3,5% attendus en 1989. Il est néanmoins nettement supérieur au taux de 1,6% de la période 1982-1984 et aux 2,6% de 1985-1987.

Les taux de croissance élevés dans le domaine des investissements, des équipements et de la construction, avec pour 1989 et 1990 des chiffres très supérieurs à ceux de 1986 et 1987, restent l'élément le plus dynamique de la demande, parallèlement à la croissance des exportations.

Avec une croissance économique plus rapide, la création d'emplois s'est accélérée. Après les augmentations records enregistrées en 1988 et 1989, 1,5 million d'emplois nouveaux devraient encore être créés en 1990 car l'effet de la croissance sur l'emploi s'est accru considérablement. Dans les années soixante, une croissance annuelle du P.N.B. de 4,8% n'entraînait qu'un taux de création d'emplois nouveaux de 0,3%, tandis qu'aujourd'hui une augmentation du P.N.B. légèrement supérieure à 3% s'accompagne d'un accroissement annuel net de l'emploi de plus de 1%.

La politique économique de la Communauté doit maintenant relever deux grands défis :

- renforcer davantage les facteurs de croissance ;
- améliorer les convergences vers la stabilité.

Le renforcement des facteurs de croissance ne peut être assuré, en effet, que par une réduction des différences qui subsistent entre les taux d'inflation, les comptes extérieurs et les situations budgétaires, comme la Commission n'a cessé de le souligner depuis plusieurs années.

De ce point de vue, la politique budgétaire des Etats membres devrait contribuer à réduire les déséquilibres ou à les éviter dans l'avenir. La Commission constate que, dans beaucoup de pays, les politiques budgétaires ne contribuent pas suffisamment à créer des conditions favorables à la croissance économique. Par rapport au ratio du P.N.B., les déficits budgétaires et la dette publique sont encore très élevés et en augmentation en Grèce, en Italie et au Portugal. En Belgique et, dans une moindre mesure, aux Pays-Bas, la consolidation budgétaire doit être poursuivie. Ces pays devraient mieux exploiter la vigueur de la croissance économique pour réduire leurs déséquilibres budgétaires.

Le déficit de la Grèce est inquiétant, à la fois à cause de la rapidité avec laquelle il s'aggrave, qu'en raison de son origine due, essentiellement, au manque de compétitivité des exportateurs. Cette situation résulte de hausses de salaires trop

fortes par rapport à la productivité et d'un déficit trop important des finances publiques.

Les déficits de l'Espagne et du Portugal, dans la mesure où ils sont imputables à une augmentation rapide des importations de biens d'investissement et où ils sont financés par des capitaux à long terme, sont conformes au schéma de développement qu'on peut attendre dans des pays en cours de rattrapage. Toutefois, ils ont atteint un point où une nouvelle dégradation obligerait les autorités à intervenir et à prendre des mesures correctives. Si le déficit n'est pas réduit par une augmentation des exportations ou par une réduction des importations de biens de consommation, l'accroissement continu des investissements dont ces pays ont besoin pourrait s'en trouver compromis.

Le Danemark connaît déjà une période de ralentissement de sa croissance, nécessaire pour ramener les comptes courants à une situation permettant de mieux gérer l'importante dette extérieure accumulée depuis de nombreuses années. La modération salariale des dernières années doit être poursuivie pour améliorer la compétitivité des exportations danoises.

Le rapport économique annuel pour 1989-1990 devrait faire l'objet d'un examen par le Parlement européen et d'une adoption par le Conseil de Ministres de la Communauté avant la fin de l'année 1989.

## CHAPITRE II

### LA SITUATION FINANCIERE DES COMMUNAUTES

Le Conseil des ministres du budget n'a apporté, le 28 juillet 1989, que peu de modifications, dans l'ensemble, à l'avant-projet de budget pour 1990 de la Commission.

#### I - L'AVANT-PROJET DE BUDGET POUR 1990 DE LA COMMISSION

La Commission européenne avait adopté, le 26 avril 1989, l'avant-projet de budget 1990, qui est conforme, dans son établissement, à l'accord interinstitutionnel et aux prévisions financières du 28 juin 1988.

Dans ce cadre, la Commission avait décidé de ne pas proposer, pour 1990, de révision des perspectives financières, mais uniquement leur adaptation technique. En conséquence, le taux d'accroissement des crédits d'engagement, par rapport au budget de 1989, s'établissait à 5,4%, et celui des crédits de paiement à 4,4%. L'augmentation possible des dépenses du budget communautaire était donc conforme à l'objectif qui est poursuivi dans l'ensemble de la Communauté, d'un assainissement des finances publiques ; elle s'insère logiquement dans la stratégie de croissance en Europe par un soutien de la demande sans mise en cause de l'objectif de stabilité des prix.

Dans cet avant-projet de la Commission, le rapport entre les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires était de 64,7% - 35,3% alors qu'il était de 68,4% - 31,6% dans le budget de 1989. Il fait donc apparaître de nouveaux progrès vers le rééquilibrage entre ces deux catégories de dépenses et, on peut souligner que, pour la première fois depuis 1980, au cours de deux années successives, la part de la section garantie du F.E.O.G.A.

diminue et ne s'élève plus qu'à 54,9% du budget communautaire en 1990.

Représentant 1% des P.N.B. de la Communauté et 2,4% des dépenses budgétaires des Etats membres, l'avant-projet de la Commission garde cependant un impact macro-économique modeste. La priorité des dépenses en faveur de la cohésion économique et sociale de la Communauté permet néanmoins aux interventions communautaires de favoriser, de façon significative, au regard du P.N.B. et des budgets nationaux, l'essor de certains Etats membres et des régions en retard de développement.

Du point de vue des recettes, grâce aux bonnes perspectives économiques pour 1990, on escompte une hausse des droits de douane en Europe et un taux de croissance satisfaisant des assiettes T.V.A. et P.N.B. Compte tenu de la correction en faveur du Royaume-Uni, le taux uniforme de l'appel de la T.V.A. se situera à 1,25%, et celui de la ressource complémentaire P.N.B. à 0,10%.

Le tableau ci-après fournit l'état prévisionnel des recettes, présenté par la Commission dans l'avant-projet de budget pour 1990.

(Millions d'E.C.U.)

	Prévisions inscrites au budget 1989	Avant-projet de budget 1990	Variation	
			En millions d'ECU	En pourcentage
Prélèvements agricoles .....	1 419,2	1 152,4	- 266,6	- 18,8
Colisation sucre .....	1 317	1 354,6	67,6	+ 5,1
Droits de douane .....	11 060	12 591	1 531	+ 13,8
Frais de perception des ressources propres traditionnelles ..	- 1 379,6	- 1 514,8	- 135,2	+ 9,8
Taxe sur la valeur ajoutée .....	26 219,1	28 318,4	2 099,3	+ 8
Ressources fondées sur le P.N.B. : <i>dont</i> : 1 033,1 (1989), 1 022,2 (1990) millions d'ECU au titre de la réserve monétaire F.E.O.G.A. ....	3 906,1	3 908,9	2,8	»
Excédent prévisible de l'exercice précédent .....	2 024,5	779	- 1 245,5	- 61,5
Recettes diverses .....	274,3	301,5	27,2	+ 9,9
<b>Total .....</b>	<b>44 840,6</b>	<b>46 820,4</b>	<b>1 979,8</b>	<b>+ 4,4</b>

## **II - LE PROJET DE BUDGET DU CONSEIL POUR 1990**

Le Conseil des Ministres du budget a adopté le 28 juillet 1989, à Bruxelles, le projet de budget des Communautés pour 1990. Dans la présentation de ce projet de budget, le Conseil avait deux soucis : donner à la Communauté les moyens de réaliser les politiques prévues dans l'Acte unique, et respecter la discipline budgétaire.

Comme l'indique le tableau ci-dessous, le budget européen s'élève pour 1990 à 48,194 milliards d'Ecus en crédits d'engagement (soit une progression de 3,8 % par rapport à 1989) et à 46,136 milliards d'Ecus en crédits de paiement (+ 2,9 %).

Les dépenses obligatoires s'élèvent à 31,2 milliards d'Ecus en crédits de paiement et les dépenses non obligatoires à 14,9 milliards d'Ecus, soit une augmentation de 16,2 % par rapport à 1989.

LE PROJET DE BUDGET POUR 1990

Catégorie	Crédits pour engagement en millions d'ECU			
	A.P.B. (1)	P.B. (2)	P.F. (3)	Différence P.B./P.F.
1. F.E.O.G.A.-Garantie D.O. . .	26 858	26 522	30 700	- 4 178
2. Actions structurelles :				
- D.O. . . . . .	476	476	»	»
- D.N.O. . . . . .	11 054,3	11 050,7	»	»
Sous-total . . . . .	11 530,3	11 526,7	11 555	- 28,3
3. Politiques à dotations pluriannuelles D.N.O. . . . . .	2 067	1 957,5	2 071	- 113,5
4. Autres politiques :				
- D.O. . . . . .	695,56	642,45	706	- 63,55
- D.N.O. . . . . .	1 972,97	1 857,81	2 023	- 165,19
Sous-total . . . . .	2 668,53	2 500,27	2 729	- 228,73
5. Remboursements aux :				
- Etats membres D.O. . . . .	2 394 77	2 380,22	»	»
- Déstockage D.O. . . . . .	»	»	1 523	»
- Dépenses administratives :				
- D.O. . . . . .	215,86	213,85	»	»
- D.N.O. . . . . .	2 168,14	2 093,71	»	»
Sous-total . . . . .	4 778,77	4 687,78	4 930	- 242,22
6. Réserve monétaire D.O. . . . .	1 000	1 000	1 000	»
Total général C.E. :				
- D.O. . . . . .	31 640,19	21 234,53	34 454	- 4 219,47
- D.N.O. . . . . .	17 262,41	16 959,74	17 531	- 571,26
Total . . . . .	48 902,60	48 194,27	52 985	- 4 790,73
Total général C.P. :				
- D.O. . . . . .	31 612,38	31 208,73	35 372	- 4 163,27
- D.N.O. . . . . .	15 179,37	14 929,79	15 419	- 489,21
Total . . . . .	46 791,76	46 138,53	50 791	- 4 652,47

(1) A.P.B. : Avant-projet du budget de la commission.

(2) P.B. : Projet de budget du Conseil.

(3) P.F. : Perspectives financières 1988-1992.

Le projet de budget reste ainsi en-dessous des perspectives financières, à concurrence de 4 milliards 790 millions d'Ecus en crédits d'engagement qui se répartissent de la manière suivante :

pour les dépenses obligatoires, dont FEOGA-Garantie : - 4,229 milliards d'Écus ; pour les dépenses non obligatoires : - 571,026 millions d'Écus ; total : - 4,790 milliards d'Écus.

### 1. Les dépenses agricoles

Le Conseil a suivi l'avant-projet de budget de la Commission et les dépenses du FEOGA-Garantie s'inscrivent dans le cadre de la ligne directrice agricole de la discipline budgétaire. Les crédits d'engagement du FEOGA-Garantie représentent 54,9 % du budget contre 57,6 % en 1989 (1).

Pour ce qui est de la lutte contre les fraudes, le Conseil a accepté les propositions de la Commission d'inscrire 70 millions d'Écus mais sur trois lignes budgétaires distinctes.

En revanche, le Conseil n'a pas accepté les propositions de la Commission concernant l'inscription de 200 millions d'Écus pour les actions de développement rural en faisant valoir que les bases juridiques de cette décision n'existaient pas. De même, le Conseil n'a pas retenu les crédits de facilité de financement pour l'importation des produits agricoles dans les pays en voie de développement, faute de bases juridiques.

Au total, les dépenses agricoles pour le budget de 1990 s'élèvent à 26,522 milliards d'Écus, soit 4,178 milliards d'Écus en-dessous de la ligne directrice agricole. Cette marge importante s'explique à la fois par l'application de la politique de maîtrise des dépenses agricoles arrêtée en 1988, par la conjoncture extrêmement favorable des marchés mondiaux pour les principales denrées agricoles, ainsi que par la fermeté du cours du dollar par rapport à l'écu.

### 2. Les actions structurelles

Le Conseil a également suivi les propositions de la Commission pour les fonds structurels en inscrivant la quasi-totalité des crédits d'engagement et des crédits de paiement demandés par la Commission, satisfaisant ainsi aux conclusions du Conseil européen de Bruxelles qui avait décidé que les crédits

---

(1) voir conclusions de la Délégation sur le rapport de M. Marcel DAUNAY du 24 mai 1989, "Les propositions de prix pour la campagne 1989-1990".

d'engagement pour les fonds structurels seraient doublés en 1993 par rapport à ceux de 1987.

### 3. Les politiques à dotations pluriannuelles

Le Conseil a également repris intégralement les propositions de la Commission pour les programmes intégrés méditerranéens (P.I.M.) ainsi que pour les crédits de la recherche scientifique et technologique qui sont en augmentation de 15 % par rapport aux crédits de paiement de 1989. Ces crédits couvrent la majeure partie des demandes de la Commission relatives au programme-cadre (1) en cours de réalisation (1987-1991), mais ils tiennent également compte du nouveau programme-cadre en préparation (1990-1994) par l'inscription de 35 millions d'Ecus en crédits d'engagement et de 10 millions d'Ecus en crédits de paiement au titre d'actions nouvelles qui seront intégrées dans le futur programme.

### 4. Autres politiques

Le Conseil a estimé qu'il y avait trois domaines prioritaires pour les autres politiques :

- les actions liées à la mise en place du marché unique ;
- la protection de l'environnement ;
- la coopération au développement.

Au regard des actions liées à la mise en place du marché unique, le Conseil a accepté les accroissements importants proposés par la Commission, notamment pour les mesures liées au marché intérieur (+ 23 %), à l'information et à la protection des consommateurs (+ 43,2 %), ainsi qu'à l'éducation, à la formation professionnelle et à la jeunesse (+ 17 %).

Les programmes relatifs au rapprochement des normes et des procédures de passation des marchés publics de fournitures progressent de 80 %, les programmes relatifs aux petites et moyennes entreprises de 40 %, les programmes COMETT, YES, LINGUA et ERASMUS de 16 %.

En ce qui concerne l'environnement, le Conseil a accepté les propositions de la Commission en renforçant les crédits en

---

(1) voir conclusions de la Délégation sur le rapport de M. Guy CABANEL du 28 juin 1989, "La mise en oeuvre du programme-cadre communautaire de recherche et développement technologique 1987-1991".

matière de protection des régions méditerranéennes, de la Baltique et de la mer du Nord, et en inscrivant des crédits pour la création de l'Agence européenne de l'environnement. Au total, les crédits d'engagement pour l'environnement augmentent de 9,5 % par rapport à 1989.

En matière de développement et de coopération avec les pays en voie de développement et les pays tiers, les crédits de la Communauté - hors fonds européen de développement et aide alimentaire - progressent de 7,3 % et bénéficieront notamment à l'Asie et à l'amérique latine. L'aide alimentaire augmente de 5,10 % en crédits d'engagement et de 8,5 % en crédits de paiement.

### 5. Dépenses administratives

En ce qui concerne le personnel, le Conseil n'a pas repris les propositions de la Commission qui demandait 274 postes supplémentaires et il n'en a retenu que 50.

Sur proposition de la présidence, le Conseil a également décidé de demander au Comité des représentants permanents (COREPER) de lui soumettre un projet de texte établi conjointement avec la Commission afin de confier à la Cour des Comptes une mission d'audit sur l'évolution du personnel de la Commission et du Conseil.

o

o o

D'une manière générale, les dotations retenues se situent en-dessous du plafond des perspectives financières 1988-1992. Le Conseil des Ministres du budget reste ferme cependant sur le fait que les plafonds fixés dans les perspectives financières sont des maximum à ne pas dépasser et que, s'ils peuvent être atteints, ils ne doivent cependant pas l'être obligatoirement.

Enfin, le 9 octobre 1989, le Conseil a adopté une lettre rectificative au budget qui prévoit 200 millions d'Écus de crédits pour la Pologne et la Hongrie. Il a précisé à cette occasion, que la révision des perspectives financières pour 1990 serait circonscrite au sous plafond des dépenses non obligatoires de la rubrique "Autres politiques" et au montant destiné au financement de l'aide pour la restructuration économique de la Pologne et de la Hongrie. Cette précision revient donc pour l'heure à refuser toute révision, par le Parlement européen, des perspectives financières

qui tiendraient compte d'autres besoins, la marge d'autonomie du Parlement se situant dans le pourcentage de progression de cette catégorie des dépenses, soit 6,10 % pour 1990.

### **III - L'EXAMEN DU PROJET** **PAR LE PARLEMENT EUROPEEN**

Le Parlement européen a procédé, le 23 octobre 1989, à l'examen, en première lecture, du projet de budget de la Communauté pour 1990.

Le rapporteur de la commission des budgets du Parlement, M. TOMLINSON (travailliste, britannique), a remis en cause les perspectives financières adoptées pour 1990 dans le cadre de l'accord interinstitutionnel budgétaire. Il s'est notamment appuyé sur le fait que le projet de budget du Conseil est inférieur de 4 milliards d'Ecus au montant prévu dans les perspectives financières, et que les dépenses du projet atteignent moins de 1% du P.N.B. de la Communauté alors que les ressources propres, selon les mêmes perspectives, auraient pu atteindre 1,18% du P.N.B. Par ailleurs, la bonne conjoncture économique permet, selon lui, d'envisager des ressources supplémentaires d'environ 4,9 milliards d'Ecus qui, s'ajoutant aux 4 milliards d'Ecus d'économies dans le secteur agricole, permettent de considérer que le projet arrêté par le Conseil se situe à environ 9 milliards d'Ecus en dessous de la limite maximale fixée pour 1990 dans l'accord interinstitutionnel.

La commission des budgets a ainsi souhaité que le projet soit amendé de telle sorte que l'aide à la Pologne et à la Hongrie atteigne 300 millions d'Ecus et non 200 millions ; dans le domaine agricole, elle a demandé la suppression du prélèvement de coresponsabilité laitière, qui entraînerait une révision des recettes de 241 millions d'Ecus, une augmentation de 140 à 170 millions d'Ecus pour le gel des terres et une augmentation de l'aide au revenu des agriculteurs de 155 à 162,5 millions d'Ecus.

La commission des budgets du Parlement a également demandé l'augmentation des crédits d'engagement des infrastructures de transport (de 40 à 110 millions), de la pêche (de 155 à 180 millions), de l'emploi et de l'espace social (de 11 à 23,5 millions), de l'environnement pour la création, à hauteur de 10 millions d'Ecus, d'un Fonds européen de l'environnement ainsi

que des crédits pour la lutte contre la drogue, les programmes Lingua et Thermie, les forêts tropicales, etc...

Reconnaissant que l'article 12 de l'accord interinstitutionnel prévoyait certes la révision des perspectives financières, le Président du Conseil budget, M. CHARASSE, a cependant insisté sur le fait que l'accord n'obligeait pas à y procéder. Selon la Commission européenne, il y aurait par ailleurs des difficultés juridiques pour réviser maintenant les prévisions financières ; mais elle a également indiqué au Parlement qu'elle avait déjà décidé de réviser les prévisions, notamment celles pour 1991 et 1992.

Le Commissaire européen responsable pour le budget, M. SCHMIDHUBER, a, à ce propos, revendiqué le maintien du droit d'initiative qu'accorde sur ce point l'article 12 de l'accord interinstitutionnel à la Commission.

Le Conseil Budget, réuni le 14 novembre, a accepté la demande du Parlement européen de modifier les perspectives financières afin d'inclure dans le budget 1990 un crédit de 300 millions d'écus en faveur de la Pologne et de la Hongrie. Toutefois, sur le plan budgétaire, l'inscription de ce crédit dans une ligne ad hoc doit être précédée par la révision indispensable des perspectives financières, ce qui sera fait en février : en attendant, le Conseil maintient le crédit de 200 millions en tant que réserve négative. Mais l'engagement d'inscrire ensuite le crédit dans une ligne ad hoc et de le porter à 300 millions en tant est ferme et définitif. Le Conseil a confié à son Président une certaine marge de manoeuvre pour accepter les modifications que le Parlement pourrait encore introduire le mois prochain, en deuxième lecture, à propos des nouvelles politiques, tout en restant à l'intérieur des perspectives financières existantes. La marge disponible concerne, en particulier, les infrastructures de transports, les financements pour l'Amérique latine et la pêche. Globalement, après la deuxième lecture du Conseil, le budget 1990 prévoit des dépenses de l'ordre de 48,37 milliards d'écus en crédits d'engagement et 46,2 milliards en crédits de paiement.



### CHAPITRE III

#### LES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES

##### I - L'ELECTION DU PARLEMENT EUROPEEN

Quelque 143 millions d'électeurs se sont rendus aux urnes afin d'élire 518 membres du Parlement européen pour cinq ans à l'occasion de la troisième élection européenne au suffrage universel direct, qui a eu lieu le 15 juin au Danemark, en Espagne, en Irlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, et le 18 juin dans les sept autres Etats membres.

Comme lors des élections précédentes, en l'absence de système électoral uniforme, chaque Etat membre a appliqué un système propre correspondant, dans la plupart des cas, à celui pratiqué lors des scrutins nationaux. A l'exception du Royaume-Uni, où, sauf en Irlande du Nord, a été appliqué un scrutin majoritaire par circonscription, les Etats membres ont recouru à des variantes de la représentation proportionnelle.

Le taux moyen de participation a diminué pour l'ensemble de la Communauté (58,4 % contre 61 % en 1984). Une baisse s'observe ainsi en France, en Espagne, au Danemark, en Belgique, en Italie et au Portugal.

En revanche, le taux de participation a été en augmentation au Royaume-Uni, en République fédérale d'Allemagne, au Pays-Bas, en Grèce, au Luxembourg et en Irlande, la situation dans ces trois derniers pays étant influencée par la tenue simultanée d'élections générales.

Lors de la première réunion du Parlement nouvellement élu, en juillet, les groupes politiques se sont constitués ainsi que suit.

	B	DK	D	GR	ESP	F	IRL	I	L	NL	P	UK	EUR 12
S. ....	8	4	31	9	27	22	1	14	2	8	8	46	180
P.P.E. ....	7	2	32	10	16	6	4	27	3	10	3	1	121
L.D.R. ....	4	3	4		6	13	2	3	1	4	9		49
E.D. ....		2										32	34
Verts ....	3		8		1	8		7		2	1		30
G.U.E. ....		1		1	4			22					28
R.D.E. ....				1		13	6						20
D.R. ....	1		6			10							17
C.G. ....				3		7	1				3		14
A.R.C. ....	1	4			2	1	1	3				1	13
N.I. ....					4	1		5		1		1	12
<b>Total</b> .....	<b>24</b>	<b>16</b>	<b>81</b>	<b>24</b>	<b>60</b>	<b>81</b>	<b>15</b>	<b>81</b>	<b>6</b>	<b>25</b>	<b>24</b>	<b>81</b>	<b>518</b>

La dénomination des groupes est la suivante :

- S. : groupe socialiste.
- P.P.E. : groupe du parti populaire européen (groupe démocrate-chrétien).
- L.D.R. : groupe libéral, démocratique et réformateur.
- E.D. : groupe du rassemblement des démocrates européens.
- D.R. : groupe technique des droites européennes.
- C.G. : groupe coalition des gauches.
- A.R.C. : groupe arc-en-ciel.
- N.I. : non inscrits.
- G.U.E. : groupe pour la gauche unitaire européenne.

## II - L'HYPOTHESE D'UNE NOUVELLE REFORME INSTITUTIONNELLE

Au cours de la première partie de la décennie 1980, des possibilités diverses se présentaient pour relancer la construction européenne : le renforcement des institutions, la monnaie, la défense. La voie économique a été choisie sous son aspect le plus banal, l'achèvement du marché intérieur. Ce "grand dessein" que les Conseils européens évoquaient rituellement dans leurs conclusions aurait dû, d'après le Traité de Rome, être mené à bien avant le 1er janvier 1970. Il a seulement pris corps dans le Livre blanc approuvé par le Conseil de Milan et a été placé au coeur du dispositif de l'Acte unique, cette mise en musique juridique de l'idée de réforme communautaire.

De cette façon, à l'impulsion plus radicale qu'aurait pu être une intégration renforcée du système institutionnel que le Parlement européen appelait de ses vœux, ou l'octroi d'une dimension monétaire à la construction européenne, a été préférée

**l'idée, peu traumatisante pour les douze souverainetés nationales, de remettre le marché commun en fabrication. Ainsi était confirmée, une seconde fois après 1958, le parti pris d'entreprendre la construction de l'Europe par le biais économique et douanier.**

**Or, démentant les analyses critiques présentées par des esprits raisonnablement sceptiques, l'achèvement du grand marché intérieur a pris une tournure telle que resurgit, sans prendre gare, et cette fois-ci incontournable, le problème de l'union monétaire et, étroitement liée à lui, l'hypothèse de la réforme institutionnelle.**

**M. François MITTERRAND a évoqué celle-ci, le 24 octobre 1989, dans un discours prononcé devant le Parlement européen, en tant que président en exercice du Conseil européen. Il a en particulier exprimé l'idée que la conférence intergouvernementale, dont la réunion est prévue en 1990, pour apporter au Traité de Rome les modifications nécessaires à la réalisation de l'union économique et monétaire, pourrait être l'occasion de ce que l'on appellerait l'aggiornamento de la Communauté.**

**Le même jour, et devant la même Assemblée, M. Jacques DELORS, président de la Commission européenne, avait ainsi exposé les incidences institutionnelles de l'union économique et monétaire :**

**"... la clarté des institutions. Que dit le rapport d'experts, ce qu'on appelle le rapport DELORS ? Tout d'abord, il positionne le système européen de banques centrales et, là-dessus, je crois quand même qu'il faut rappeler - car on l'a oublié - un des éléments du rapport. Après avoir souligné l'indépendance nécessaire du système européen de banques centrales, il est indiqué, je cite : "sans préjudice de l'objectif de stabilité des prix, le système devrait soutenir la politique économique générale arrêtée au niveau communautaire par les organes compétents". Ce n'est rien d'autre que la primauté d'une politique sur le monétaire, même si le système monétaire est indépendant. Et cela, je crois, est également un point important à ne pas oublier. C'est ce que j'appellerai une des contreparties politiques. Mais il faut aussi le renforcement du contrepois démocratique - political and democratic accountability - et c'est là où l'union économique et monétaire est au croisement de l'intégration économique et de l'intégration politique. Il est impossible de mener à bien la conférence intergouvernementale sans une réforme de nos institutions qui aille plus loin, qui permette ce contrôle**

démocratique à travers le Parlement européen, mais peut-être aussi le rôle des Parlements nationaux, en raison du principe de subsidiarité. Il faut donc déterminer ce point. C'est une raison pour laquelle il y a un lien entre l'union économique et monétaire et la pensée de ceux qui croient que les événements actuels en Europe nous obligent d'accélérer la construction européenne. Ce n'est pas un lien factice" (...).

"Je terminerai, pour illustrer cette décision politique. Oui, il faut des transferts de souveraineté pour réaliser l'union économique et monétaire. Pourquoi le cacher ? Encore faut-il bien limiter ce que seront ces transferts de souveraineté et ne pas céder à la dramatisation ou à l'excès. Oui, il faut accepter l'indépendance du pouvoir monétaire comme nous l'avons proposé, mais il faut, dans le même temps, avoir une contrepartie politique et démocratique. Oui, il faut donc renforcer la capacité politique et démocratique des institutions européennes".

Il s'agirait donc de garantir la légitimité démocratique des décisions prises par une Communauté plus avancée qu'actuellement dans la voie de l'intégration. Deux questions se posent alors, dans l'immédiat, comment associer les Parlements aux évolutions en cours et, à plus long terme, comment résoudre le problème de fond posé ?

Quant au court terme, le président a en particulier suggéré au Parlement européen d'organiser des assises sur l'avenir de la Communauté, auxquelles participeraient des délégations des Parlements nationaux et les représentants de la Commission et des gouvernements.

Remarquant que les décisions qui vont engager l'avenir de l'Europe se prennent en ce moment, le président a d'autre part souhaité qu'un contact étroit soit maintenu entre les centres de décision communautaire et le Parlement européen.

Quant au long terme, une réflexion est en cours au niveau communautaire aussi bien que dans les Parlements nationaux. Il convient de rappeler à ce propos que, dans un récent entretien de presse, le président POHER déclarait :

"... l'Europe ne fera pas de progrès démocratiques contre les Parlements nationaux. Au-delà des initiatives que nous venons

d'évoquer, et qu'il faut multiplier, il me paraîtrait important que les Parlements nationaux apprennent à parler d'une seule voix auprès des institutions européennes. Préparer l'avenir, c'est donc, peut-être, envisager, à côté du Parlement européen, une seconde assemblée composée de représentants des Parlements des Etats membres".

### **III - LA CONFERENCE DES ORGANES DES PARLEMENTS NATIONAUX SPECIALISES DANS LES AFFAIRES EUROPEENNES**

En mai 1989, les Présidents des Assemblées des Douze pays de la Communauté se sont réunis à Madrid. A cette occasion, M. Laurent FABIUS, président de l'Assemblée nationale a présenté un rapport sur le traitement des affaires communautaires par les Parlements des Etats membres de la Communauté. A l'issue de la discussion, une motion a été adoptée, qui invitait les organes des Parlements nationaux spécialisés dans les Affaires européennes, à se rencontrer à intervalles réguliers pour débattre en commun de thèmes arrêtés au préalable.

Le Président FABIUS a, en conséquence, avec l'accord du Président Alain POHER, décidé d'organiser une première réunion de ce genre à Paris, le jeudi 16 novembre et le matin du vendredi 17.

A l'exception de l'Espagne et de la Grèce dont les organes spécialisés dans les affaires européennes n'ont pas pu être renouvelés à temps, en raison d'élections récentes, les parlements des Etats membres ont répondu à l'invitation du président de l'Assemblée nationale.

La conférence, tenue sous la co-présidence de M. Jacques GENTON, président de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes et de M. Charles JOSSELIN, président de la délégation de l'Assemblée nationale, a été ouverte avec la lecture d'un message de M. Laurent FABIUS.

M. Jacques GENTON a ensuite présenté un rapport introductif traçant le cadre des échanges qui allaient suivre. M. Jacques GENTON a en particulier annoncé que le président Alain POHER l'avait chargé de proposer des réformes afin de mieux mettre le Parlement français en mesure de faire face à

l'évolution résultant, pour sa mission, d'une construction européenne plus intense. M. Jacques GENTON a ensuite énuméré les principales questions qui devaient recevoir réponse à l'occasion de cette réunion :

L'organe national a-t-il le sentiment de disposer de toute l'information qui lui est nécessaire pour accomplir sa mission ? S'il ne dispose pas de toute cette information, comment estime-t-il possible d'améliorer celle-ci ? Par un contact plus constant avec son Gouvernement ? Ou bien par un rapprochement vers la Commission ? Ou bien encore par l'établissement de relations étroites avec le Parlement européen ?

Dès lors que l'organe national dispose de l'information nécessaire, qu'en fait-il ? La transmet-il à un organe parlementaire - une commission, par exemple, - ou bien dialogue-t-il directement avec son exécutif ou avec une institution communautaire ? Enfin, prend-il lui-même une position politique publique sur les problèmes qu'il étudie ?

L'organe spécialisé est-il bien accepté et s'est-il bien inséré dans les institutions nationales ? Est-il bien accepté par son Gouvernement ? Est-il bien accepté par les institutions communautaires ? Est-il bien accepté par les autres organes du Parlement, par exemple par les commissions permanentes ?

Les réponses à ces questions allaient permettre d'évaluer l'efficacité des organes des parlements nationaux spécialisés dans les affaires européennes et de profiler à leur lumière le déficit démocratique que l'on constate dans le fonctionnement de la Communauté.

S'attachant à cette fin au problème de la "déconnexion des parlements nationaux par rapport à la législation européenne", le président GENTON, après avoir fortement démenti qu'une attention plus vive des parlements nationaux aux péripéties de la négociation communautaire ralentisse le processus en cours, a évoqué quelques moyens concrets de mieux faire participer ces parlements à la construction de l'Europe (cf. tome II).

Le débat qui s'est engagé alors a permis à chaque délégation de présenter brièvement son expérience du contrôle parlementaire des affaires européennes.

La délégation de la Belgique, conduite par M. Charles-Ferdinand NOTHOMB, qui est président de la Chambre des Représentants et président du Comité d'avis chargé des questions européennes, a décrit la procédure de discussion des rapports devant le Comité qui s'achève par le vote d'une résolution soumise

à l'Assemblée plénière ; elle a également indiqué que toutes les commissions spécialisées étaient désormais invitées à placer en tête de leur ordre du jour les questions d'intérêt européen. La délégation a aussi souhaité que soit créée, un jour, une assemblée parlementaire européenne qui représenterait les Etats et les Parlements nationaux.

La délégation du Danemark, conduite par M. Ivar NOERGAARD, vice-président de la Commission pour les Communautés européennes, a résumé le rôle de cette Commission qui est de prendre position sur les propositions de directive et sur les travaux des Conseils des Ministres avant que ceux-ci n'aient pris une décision ; pour l'amélioration de la situation actuelle du contrôle parlementaire des politiques européennes, la délégation a proposé un renforcement des discussions préalables dans les Parlements nationaux avant les réunions du Conseil des Ministres européen. Elle a également porté une attention particulière à la proposition de créer un Sénat européen.

Pour la France, M. Jean-Paul BACHY, vice-président de l'Assemblée nationale, a décrit le fonctionnement des Délégations pour les Communautés européennes et résumé les propositions de réforme actuellement en cours de discussion. Il a souligné l'indispensable renforcement du contrôle parlementaire sur la procédure de construction de l'Europe afin que celle-ci ne soit pas laissée exclusivement à la responsabilité des exécutifs et des fonctionnaires européens.

Au nom de la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes, M. Michel PONIATOWSKI a souligné que tous les actes communautaires sont actuellement considérés comme des actes diplomatiques et suivent par conséquent la procédure des traités et que, de ce fait, le Parlement n'avait pas à les discuter, mais seulement à les ratifier. Cette situation est déplorable puisqu'aucune discussion parlementaire n'a lieu ni au moment de l'élaboration des textes communautaires, ni lors de leur adoption par les organes de la Communauté, ni lors de leur application.

Pour la délégation du Luxembourg, conduite par Mme Erna HENNICOT-SCHOEPGES, président de la Chambre des Députés, le déséquilibre démocratique tient aux méthodes de la coopération politique qui se trouvent entre les mains des fonctionnaires. Au Luxembourg, avant chaque Conseil européen, le ministre des affaires étrangères informe les Commissions et le Parlement.

La délégation de la République fédérale d'Allemagne, conduite par M. Alwin BRUCK, président de la Sous-Commission

de la Commission des affaires étrangères pour les questions européennes du Bundestag, a fait part à la conférence des sentiments que soulève, en Allemagne, la disparition du mur entre la République démocratique allemande et la République fédérale allemande. Pour lui, l'unité de l'Allemagne n'est concevable que dans l'unité de l'Europe. C'est la raison pour laquelle il faut construire cette unité européenne dans un cadre démocratique. L'inquiétude de la délégation allemande tient au constat de la déparlementarisation et du recul de la démocratie dans la Communauté, les transferts de compétence entre les Etats membres et la Communauté ayant pour résultat de réduire l'influence politique et les pouvoirs de contrôle des Parlements nationaux sans transfert équivalent de pouvoir au Parlement européen.

La délégation irlandaise a indiqué que le Parlement irlandais disposait d'un organe spécialisé, la Commission mixte des droits européens dérivés, qui réunit des représentants des deux Chambres ; cette Commission mixte est destinée à influencer la législation communautaire dans les domaines où le Parlement irlandais a abandonné une part de ses prérogatives et a conformé les lois irlandaises aux normes communautaires.

Au nom de la délégation italienne, M. Giovanni MALAGODI, président de la Délégation pour les affaires de la Communauté européenne du Sénat italien, a insisté sur le fait que le Parlement européen comporte une assemblée représentative des peuples, mais n'a pas d'assemblée représentative des Etats. A l'heure actuelle, c'est le Conseil des Ministres de la Communauté qui joue à la fois le rôle de gouvernement et celui de Sénat européen ; cette situation ne doit pas se perpétuer et il faudra donc, dans l'avenir, définir les rapports entre l'Assemblée et le Sénat du futur Parlement européen, ainsi que les relations entre ce dernier et les chambres nationales.

M. Ugo CRESCENZI a indiqué, de son côté, que la Commission des affaires étrangères de la Chambre des Députés italienne, s'était spécialisée pour traiter des questions européennes, et elle s'intitule même maintenant "Commission des affaires étrangères et communautaires".

M. J.P. VAN IERSEL, vice-président de la Commission des affaires européennes de la deuxième Assemblée des Pays-Bas, a estimé que les Parlements nationaux étaient responsables du processus de l'intégration européenne ; aux Pays-Bas, les commissions compétentes sont régulièrement consultées par le

gouvernement néerlandais, et il est tenu compte de leurs observations au cours des négociations. M. VAN IERSEL a également indiqué que la création d'un Sénat européen, tel qu'il a été proposé par le Président POHER, devait être considérée avec sympathie.

Pour Mme Helena DE MELO TORRES MARQUES, vice-présidente de la Commission des affaires européennes de l'Assemblée portugaise, le gouvernement de son pays est tenu de consulter l'Assemblée quand il s'agit de politique communautaire.

Pour M. Ruy ALMEIDA MENDES, membre de la Commission des affaires européennes, s'il existait une chambre représentant les Parlements nationaux, les contradictions des représentations politiques entre le Conseil des Ministres des Communautés et le Parlement européen se trouveraient atténuées dès l'instant où ce nouveau Sénat européen disposerait de pouvoirs élargis dépassant de beaucoup ceux du Comité économique et social actuel.

M. Nigel SPEARING, président de la Commission spécialisée dans la législation européenne de la Chambre des Communes, a informé la conférence qu'une loi de 1980 avait décidé qu'aucun ministre britannique ne pourrait donner son accord lors d'une négociation bruxelloise sans que le projet en cause n'ait été préalablement porté à la connaissance de sa Commission et n'ait donné lieu à un débat. C'est ainsi que sa Commission examine un millier de documents par an, qu'une centaine de débats ont lieu annuellement, dont une vingtaine en séance devant la Chambre des Communes.

Pour Lady SEROTA, président de la Commission de la Chambre des Lords spécialisée dans les questions relatives aux Communautés européennes, l'existence de sa Commission repose, comme pour les Communes, sur le principe que le gouvernement britannique doit entendre le point de vue du Parlement avant toute décision à Bruxelles. Elle a également insisté sur le fait que le vote à la majorité qualifiée allait continuer de réduire l'influence des Parlements nationaux et que, sur ce point, et au nom de sa Commission, elle avait exprimé, dans une lettre au Président DELORS, son souci au sujet de la modification du Traité de Rome apportée par l'article 100 A de l'Acte unique.

Ces échanges terminés, la présentation d'une synthèse des débats et d'un projet de conclusions a été effectuée par M. Charles

**JOSSELIN, président de la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes (cf. tome II).**

La conférence a ensuite adopté des conclusions prévoyant d'une part l'échange systématique des textes adoptés par les organes spécialisés dans les affaires européennes, ainsi que tous renseignements utiles sur leurs activités, d'autre part le renouvellement de la conférence tous les six mois "dans le pays qui exerce la présidence du Conseil de la Communauté, pour traiter ensemble des grands thèmes de l'actualité communautaire et d'en décider conformément à leurs compétences respectives".

## **CHAPITRE IV**

### **L'ACHEVEMENT DU MARCHE INTERIEUR**

#### **I - INTRODUCTION**

On sait que la **Présidence française** se proposait de parvenir à des progrès significatifs sur cet aspect essentiel de la construction communautaire, qui faisait également l'objet d'une partie des conclusions du **Sommet de Madrid**.

Le quatrième rapport intermédiaire sur la réalisation du marché intérieur, présenté en juin 1989, ainsi qu'une communication de la Commission faisant le point à la mi-septembre 1989, permettent d'évaluer l'état d'avancement des principaux dossiers, tandis qu'un débat au Parlement européen en octobre a fourni l'occasion d'un nouveau bilan.

#### **A - Le Conseil européen de Madrid**

L'adoption en juin 1985 du "Livre blanc sur l'achèvement du Marché intérieur", qui énonçait les quelque 300 mesures à mettre en oeuvre pour parvenir à l'établissement d'un "espace sans frontières intérieures", devait être suivie, début 1986, par la signature de l'Acte unique européen qui définit les procédures, et, consacrant solennellement ce but, vise expressément le "livre blanc" comme programme de l'action communautaire ainsi relancée.

Aussi, les Sommets européens, plutôt que le théâtre de nouvelles propositions, sont-ils désormais d'abord l'occasion, d'une part de faire un bilan à la fin de chaque semestre, coïncidant avec la fin de chaque présidence, de l'avancement de ce programme et, d'autre part, de désigner les points où doit encore porter l'effort, l'inauguration de la présidence suivante étant, elle, l'occasion de souligner les priorités qu'elle entend faire prévaloir.

Les "conclusions" adoptées au Conseil européen tenu à Madrid les 26 et 27 juin 1989, à la fin du semestre de présidence espagnole ont été l'occasion de ce point, à peu près à mi-parcours, de la mise en oeuvre de l'Acte unique européen.

Ainsi, les conclusions adoptées soulignent-elles que : "Le Conseil européen a constaté que le dynamisme dans la réalisation du marché intérieur contribue chaque jour davantage à l'augmentation de la croissance et à l'amélioration de la situation de l'emploi. Jusqu'ici ce dynamisme résulte surtout des décisions prises dans le domaine de l'élimination des barrières techniques aux échanges. Il faut maintenant progresser de même vers l'élimination des obstacles physiques et fiscaux, en vue de la réalisation d'un espace sans frontières intérieures d'ici au 31 décembre 1992 et ce, conformément aux dispositions de l'article 8 A de l'Acte unique.

"L'accélération des prises de décisions signifie qu'on a largement dépassé la moitié des mesures programmées dans le livre blanc. Le Conseil rappelle les domaines prioritaires identifiés lors de ses réunions de Hanovre et de Rhodes. Il note avec satisfaction que des décisions importantes ont été prises dans les secteurs des marchés publics, banques et services financiers, rapprochement des normes techniques, transports. Il constate néanmoins qu'il y a encore des décisions à prendre dans des domaines prioritaires, y compris les transports et, notamment, le cabotage, et demande au Conseil d'intensifier les travaux dans ces secteurs.

"Le Conseil européen invite la Commission à présenter dans les meilleurs délais au Conseil les propositions restantes prévues dans le livre blanc, et s'attend à ce que le Conseil achève le plus rapidement possible l'adoption des textes qui permettent de compléter le marché intérieur".

## **B - Le programme de la Présidence française**

Au lendemain du renouvellement du Parlement européen, M. Roland DUMAS, Ministre d'Etat, ministre des Affaires étrangères, présentait ainsi le programme de la présidence française, à l'ouverture de la session, le 27 juillet 1989 :

"Notre contribution pendant les six prochains mois s'organisera dans trois directions : d'abord, poursuivre l'oeuvre législative et réglementaire vers l'objectif de 1993 en y intégrant la dimension sociale, l'Union économique et monétaire, ainsi que les politiques traditionnelles ou nouvelles - je pense à l'audiovisuel, à l'environnement, à la recherche qui, ensemble, donnent leur sens véritable à l'édifice communautaire. Ensuite, renforcer le dialogue entre l'Europe communautaire et le reste du monde dans un esprit d'ouverture et de réelle coopération en affirmant notre identité. Enfin, approfondir et enrichir par la coopération politique l'expression commune de nos vues et de nos positions sur la scène mondiale, de telle manière que l'Europe fasse entendre sa voix sur tous les sujets qui fondent l'avenir des peuples et de la communauté internationale."

Développant ensuite les priorités de la Présidence française (Europe sociale, emploi, union économique et monétaire, audiovisuel, environnement, recherche), M. Roland DUMAS précise ainsi ses vues quant au marché intérieur :

"La grande affaire demeure l'achèvement du marché unique. Nous avons pu, à Madrid, apprécier le chemin parcouru et mesurer ce qu'il nous reste à faire. La présidence espagnole - et je me plais à le redire - a accompli une tâche qui force l'admiration. De la dimension des poids lourds à l'ouverture des marchés publics, des services bancaires aux droits des sociétés, nombreuses sont les décisions prises au cours de ces six derniers mois qui nous rapprochent de l'objectif.

"Maintenir l'équilibre et le rythme des progrès dans tous les domaines conditionne le succès de l'échéance de 1993. L'équilibre d'abord entre libéralisation et harmonisation. Des engagements ont été pris en matière de rapprochement des fiscalités de l'épargne, complément sine qua non de la libération des mouvements de capitaux. Ils devront être respectés. Nous devons également progresser dans la voie de l'abolition des frontières fiscales. Mais l'équilibre doit exister aussi partout ailleurs. La libéralisation des services de télécommunication réclame l'harmonisation des réseaux.

"Le marché commun des transports routiers suppose un minimum de règles uniformes. Dans cet esprit, les travaux sur le rapprochement des normes, sur les marchés publics, sur le contrôle des concentrations seront activement poursuivis.

"Sur un plan plus général, nous souhaiterions que les grands axes, les grands réseaux, c'est-à-dire la distribution d'énergie, les transports et les télécommunications - qui constituent, en quelque sorte, le système nerveux de la Communauté - soient renforcés et contribuent à accroître la compétitivité de l'Europe face à ses grands concurrents. La présidence aura également à coeur de poursuivre l'adaptation et le développement de la politique agricole commune, d'en poursuivre l'assainissement, tout en améliorant la situation de la population agricole."

### **C - Le quatrième rapport et la communication de la Commission concernant la mise en oeuvre du Livre blanc**

Le 20 juin 1989, la Commission présentait son quatrième rapport (Com.89-311) d'évaluation du degré de réalisation des mesures énoncées dans le Livre blanc de juin 1985 pour parvenir à l'établissement d'un espace sans frontières.

Soulignant l'accélération du processus de décision résultant des dispositions de l'Acte unique européen et l'effet positif de la "nouvelle approche" combinant harmonisation et reconnaissance mutuelle, le rapport de la Commission dresse un bilan des progrès accomplis, tempéré par certains "retards" dont la responsabilité est mise, dans les termes habituels, à la charge du Conseil (qui, précisément, agit en organe responsable, comptables que sont, devant leurs concitoyens, les différents gouvernements des décisions prises à Bruxelles).

Reprenant les rubriques du Livre blanc, la Commission décrit ainsi les progrès accomplis et les difficultés subsistantes :

"La Commission a respecté ses engagements en formulant plus de 90% des propositions requises dans le Livre blanc, en dehors du domaine vétérinaire et phytosanitaire. Toutefois, une accélération considérable du rythme est prévue dans ce dernier domaine, assurant que la totalité du programme soit sur la table du Conseil avant la fin de l'année.

"La Commission sera ainsi en avance sur le rythme prévu dans le Livre blanc, permettant d'accélérer le rythme de décision du Conseil et d'ocroyer un délai de transposition, d'au moins deux ans, par les États membres.

"Les principaux domaines couverts par les propositions faites au cours de la période sous revue ont concerné :

- "- le rapprochement des taux de retenue à la source sur les revenus mobiliers et le renforcement de l'assistance mutuelle des administrations nationales en cas de suspicion de fraude grave ;
- "- l'abolition des formalités aux frontières avec les propositions relatives à la réorganisation des contrôles vétérinaires et phytosanitaires, à la suppression des contrôles sur les moyens de transport et à la réorganisation de la collecte des statistiques ;
- "- la mise en oeuvre de la "nouvelle approche" en matière d'harmonisation technique par des propositions de directive fixant les exigences essentielles et par l'accélération du processus de normalisation ;
- "- l'achèvement de la création de l'espace financier européen en ce qui concerne les banques et les valeurs mobilières ;
- "- l'ouverture des marchés publics dans les secteurs actuellement exclus des disciplines communautaires ;
- "- la finalisation des propositions destinées à éliminer les entraves résultant des règles nationales de protection de la propriété industrielle ;
- "- le marché intérieur de l'énergie : l'énergie relève des dispositions du Traité sur la libre circulation des marchandises et des services. C'est dans ce sens que la Commission et le Conseil européen ont affirmé leur volonté d'éliminer les obstacles aux échanges dans ce secteur afin de contribuer à la compétitivité des entreprises utilisatrices. C'est pourquoi la Commission fera des propositions précises en 1989, d'une part, pour faciliter les échanges d'électricité et de gaz, et, d'autre part, pour étendre la transparence des prix de ces deux formes d'énergie aux grands utilisateurs industriels ;
- "- l'élimination des frontières fiscales : la Commission a esquissé une nouvelle approche du rapprochement de la fiscalité indirecte sur la base de solutions pragmatiques et flexibles des problèmes qui ont été soulevés dans ce domaine. Des propositions détaillées visant à réaliser cette nouvelle approche seront présentées d'ici le mois d'août 1989.

"La Commission veille à maintenir le programme du Livre blanc à jour, afin de préserver sa valeur de référence dans l'évaluation des progrès vers l'Europe sans frontières. Pour tenir compte des

progrès déjà réalisés dans le cadre de la coopération intergouvernementale relative à la libre circulation des personnes, il a été décidé de ne pas soumettre, à ce stade, certaines propositions législatives prévues dans ce programme, afin de voir si les travaux en cours ne permettent pas d'atteindre les objectifs nécessaires dans des délais plus rapides ; de même, la Commission a renoncé, pour le moment, à faire des propositions sur le site de l'Office des marques et le régime linguistique. Des adaptations ont été nécessaires également pour tenir compte du développement du principe de la reconnaissance mutuelle. Ce sont ces adaptations qui ont fait passer le programme de 286 propositions annoncées à 279.

"La complète réalisation du programme par la Commission ne doit pas faire perdre de vue l'importance des travaux de gestion qu'il réclame. En effet, un grand nombre de directives adoptées par le Conseil, en particulier dans les secteurs vétérinaires, phytosanitaires, alimentaires et chimiques, délèguent à la Commission d'importantes tâches d'exécution. Celles-ci impliquent un travail technique considérable mené au niveau des experts et devant conduire à l'adoption de décisions par la Commission.

"Comme déjà souligné dans le rapport prévu par l'article 8 B du Traité, la Commission regrette que le Conseil ne lui donne pas une délégation plus étendue pour les pouvoirs d'exécution.

"Le développement de ces travaux et l'intérêt accru pour 1992 en général ont conduit la Commission à consentir des efforts importants pour diffuser l'information et assurer ainsi une bonne compréhension de ce qui se passe. C'est pourquoi le programme d'information prioritaire fait de la promotion de l'objectif 92 un objectif majeur. De nombreuses initiatives sont en cours et le réseau des Bureaux de Presse et d'Information de la Commission joue un rôle important pour la diffusion décentralisée de l'information. Un réseau de conférenciers, "Team 92", fonctionne également."

Décrivant l'activité du Conseil des ministres pour l'accomplissement du programme de réalisation du marché intérieur, la Commission indique que :

"Le Conseil a adopté définitivement 127 directives, règlements, décisions et recommandations, auxquels s'ajoutent 5 adoptions partielles et 6 positions communes. La progression enregistrée par rapport au dernier rapport annuel est de 60%. Un tiers des

propositions, qui se trouvent encore sur la table du Conseil, ont été formulées en 1988.

"Les domaines dans lesquels les retards sont les plus importants sont relatifs à l'Europe des Citoyens, à la fiscalité, aux contrôles vétérinaires et phytosanitaires et à la propriété industrielle :

"Le retard dans le domaine de l'Europe des Citoyens a été dénoncé à plusieurs reprises par la Commission. Les récentes décisions prises sur la reconnaissance des diplômes représentent quasiment le seul exemple d'une action communautaire de réelle importance dans ce domaine. La mise en place par le Conseil européen d'un groupe de "coordonnateurs" permet également d'espérer un nouvel élan dans le domaine de l'abolition du contrôle des personnes aux frontières internes. Il faut néanmoins que, très rapidement, des progrès soient réalisés dans ce dernier domaine, pour rendre l'objectif crédible et pour dissiper les craintes quant à un déficit de sécurité. Ces progrès doivent aussi concerner le renforcement des contrôles aux frontières externes de la Communauté qui va de pair avec la disparition des frontières internes.

"Le moment est venu pour les Etats membres et le Conseil d'aller au-delà de la simple déclaration de bonnes intentions. L'échec des travaux en matière de droit de séjour, l'incapacité du Conseil d'accepter un allègement des formalités en cas de déménagement ou d'utilisation de voitures particulières illustrent l'impossibilité de surmonter les risques potentiels d'évasion fiscale ou d'abus des règles de protection sociale. Les négociations se font en fonction des cas d'exception pour imposer aux citoyens de bonne foi des clauses restrictives qui vont à l'encontre de l'objectif et de l'image que doit se donner la Communauté.

"Dans le domaine de la fiscalité, la Commission se félicite des progrès marqués par les discussions sur la suppression des frontières fiscales marquant un consensus quasi unanime sur l'objectif d'élimination des formalités fiscales dans les transactions intracommunautaires. Le débat constructif ouvert par les propositions d'août 1987, à la fois au sein du Parlement et du Conseil, a permis à la Commission de revoir ses propositions, afin de faciliter la recherche de solutions répondant aux préoccupations exprimées par certains Etats membres. Elle estime qu'une priorité absolue devra s'attacher à l'examen de ces propositions modifiées, car c'est de la réponse qui sera donnée au traitement des formalités fiscales que dépendra l'abolition de tous les contrôles sur la circulation des marchandises et des personnes.

En effet, comme n'a cessé de le répéter la Commission depuis 1985, le maintien d'un seul contrôle à la frontière justifiera le maintien de tous les autres.

"Dans les domaines vétérinaires et phytosanitaires, le Conseil s'est attaché à poursuivre les travaux relatifs à l'élimination des contrôles dans la perspective de 1992. Toutefois, malgré les rappels du Conseil européen de décembre 1988, les résultats ne sont pour l'instant guère concluants. Il est impératif que le Conseil intensifie encore ses efforts et maintienne une priorité absolue pour les domaines vétérinaire et phytosanitaire. En effet, comme en mars 1988, la Commission doit à nouveau déplorer que 20 dossiers demeurent encore sur la table du Conseil, soit en instance d'adoption, voire de discussion. En outre, en 1989, une trentaine de nouvelles propositions vont, en principe, s'ajouter à cette liste.

"Dans le domaine de la propriété industrielle, et malgré les importants résultats représentés par l'adoption de la directive d'harmonisation du droit des marques et de protection des topographies de semi-conducteurs, deux dossiers fondamentaux restent sur la table concernant, d'une part, le règlement sur la marque communautaire et, d'autre part, le projet de convention sur le brevet communautaire ; deux dossiers essentiels pour donner aux entreprises une protection satisfaisante de leurs produits sur l'ensemble du marché."

La Commission indique également dans son rapport, les tâches qui incombent au Parlement européen pour accomplir le programme du Livre blanc :

"25 propositions sont actuellement pendantes devant le Parlement, dont la plupart ont été transmises à la fin 88/début 89. Le nouveau Parlement trouvera donc sur sa table d'importants dossiers tels que ceux de la fiscalité indirecte, des services financiers, et de la propriété industrielle. De nouvelles propositions s'y ajouteront au cours des prochains mois dans les domaines des contrôles vétérinaires et phytosanitaires, du transport aérien, de l'harmonisation technique et du droit des sociétés ; le Parlement devra notamment se prononcer très rapidement sur les nouvelles propositions de rapprochement de la fiscalité indirecte et de statut de la société anonyme européenne."

Enfin, le quatrième rapport de la Commission est également l'occasion de faire le point sur les "actions horizontales" (cohésion économique et sociale, dimension sociale

du marché intérieur, politique de la concurrence, protection de l'environnement, recherche et protection des consommateurs).

"En effet, rappelle la Commission, la réalisation de l'objectif de 1992 passe aussi par un certain nombre d'autres mesures destinées à accompagner le démantèlement des frontières internes et à renforcer son effet dans le sens d'une plus grande efficacité économique et d'un plus grand souci de redistribution. On peut dans ce contexte citer les domaines suivants :

**"La cohésion économique et sociale de la Communauté :** un des instruments, dans la poursuite de cet objectif, est constitué par les Fonds structurels dont les règles de fonctionnement ont été fondamentalement réformées avec effet au 1er janvier 1989. Au cours de cette année, la tâche la plus importante de la Commission est d'établir, sur la base des plans présentés par les Etats membres, les cadres communautaires d'appui indiquant les axes prioritaires qui guideront les interventions des Fonds structurels désormais centrées sur les cinq objectifs prioritaires définis lors de la réforme. Tout au long de cet exercice, la Commission agira dans le cadre du partenariat avec les autorités nationales et régionales.

**"La dimension sociale :** dans le domaine de la protection des travailleurs sur le lieu de travail, la Commission a présenté au Conseil un total de dix propositions de directives, dont deux ont été adoptées par le Conseil et quatre ont fait l'objet d'une position commune ; la Commission, en s'efforçant de promouvoir le dialogue social, considère qu'un marché unique européen doit reposer sur des règles sociales cohérentes ; c'est pourquoi, elle a adopté le 17 mai un avant-projet de Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux.

**"La politique de concurrence :** la Commission considère que le développement de nouvelles facilités de coopération entre les entreprises ne doit pas se faire au détriment de la concurrence ; l'organisation au niveau communautaire du régime de prise de contrôle des entreprises à travers les O.P.A. doit ouvrir la voie à une procédure de contrôle des concentrations. C'est pourquoi l'adoption par le Conseil d'un système de contrôle a priori des concentrations est une nécessité à la fois du point de vue de l'efficacité des règles actuelles de concurrence et du point de vue de la sécurité des accords entre entreprises.

**"La protection de l'environnement :** la politique de protection de l'environnement est au coeur des mesures d'harmonisation ; l'Acte unique fait lui-même obligation à la Commission de prendre des niveaux de protection élevés. Il est en effet essentiel

que le cadre législatif communautaire apporte sa contribution à la lutte contre les grands facteurs de pollution engagée maintenant au niveau mondial. Il ne faut pas qu'un niveau d'harmonisation trop bas serve d'alibi à la mise en cause des règles de fonctionnement du marché unique pour des raisons de protection de la santé ou de l'environnement. C'est la raison pour laquelle, dans les mesures prises notamment dans le domaine des produits chimiques ou des émissions automobiles, la Commission a veillé à ce que les décisions ne s'écartent pas de l'objectif de protection de l'environnement. Mais elle doit insister sur le recours à l'article 100 A plutôt qu'à l'article 130 S, chaque fois que la mesure est susceptible d'affecter la libre circulation des produits.

**"La politique scientifique et technologique :** les actions communautaires menées à l'intérieur du programme-cadre de recherche contribuent à obtenir les connaissances scientifiques et techniques nécessaires à l'établissement de normes et règlements, en jouant ainsi un rôle important de politique d'accompagnement pour la réalisation de l'objectif 1992. Le prochain programme-cadre mettra en particulier l'accent sur la recherche prénormative.

**"La protection des consommateurs :** la libre circulation des marchandises et des services est fondée sur la sécurité et en général sur la protection des consommateurs. Cette protection est à la base des mesures spécifiques d'harmonisation et, notamment, de la définition des principes de sécurité dans le cadre de la "nouvelle approche". La mise en oeuvre de ces principes doit également se traduire par l'amélioration permanente de la qualité des produits, à laquelle les consommateurs ont le droit de prétendre dans un marché sans frontières. Pour compléter ces mesures spécifiques, la Commission a proposé une directive horizontale sur la sécurité des produits, qui sera suivie d'une proposition sur la responsabilité du fait des services défectueux, établissant ainsi une politique communautaire de sécurité associée à l'achèvement du marché intérieur. C'est dans le même esprit qu'il faut accueillir l'adoption de la directive relative au crédit à la consommation."

Le 6 septembre 1989, à la veille de la reprise des travaux du Parlement européen, la Commission publiait une communication selon laquelle la réalisation du programme du Livre blanc se poursuit à un rythme satisfaisant, caractérisé notamment par un raccourcissement du "processus de décision", en moyenne, les propositions deviendraient décisions définitives en moins de 2 ans et demi. Cependant, la communication constate également

"certains retards préoccupants lors de l'application des directives communautaires dans les Etats membres. Sur 68 directives entrées en vigueur, seules 7 ont été transposées dans le droit national dans tous les Etats membres. De même, on constate que de nombreux arrêts de la Cour de Justice concernant le fonctionnement du grand marché ne sont suivis que d'effets timides dans les Etats membres." La communication fait une analyse très détaillée des raisons qui expliquent, selon la Commission, ces "hésitations dans la réalisation du grand marché" et en tire quelques conclusions pratiques.

Ainsi, pour accélérer et améliorer la transposition du droit communautaire en droit national, les propositions suivantes sont faites par la Commission :

"Il est recommandé aux Etats membres de :

- "- désigner au sein des autorités nationales de coordination, un interlocuteur unique chargé de suivre la mise en oeuvre et l'application des mesures communautaires adoptées au titre du marché intérieur ;
- "- intensifier la sensibilisation des administrations nationales à la dimension communautaire ;
- "- développer les échanges d'informations et d'expériences entre les différentes administrations nationales et régionales.

La Commission se propose, en outre, de :

- "- tenir régulièrement et bilatéralement, avec les différents Etats membres, des réunions destinées à faire le bilan de la mise en oeuvre des propositions du Livre blanc ;
- "- rendre plus transparente la situation concernant le bilan courant de la transposition et de l'application des mesures communautaires dans chaque Etat membre ;
- "- simplifier la mise en oeuvre des procédures pour non-respect des traités pour sanctionner la non-communication à la Commission des mesures nationales de transposition par les Etats membres ;
- "- faire des propositions pour créer un programme d'échanges pour les fonctionnaires concernés par les domaines clés du grand marché."

Le commissaire responsable pour le marché intérieur, le Vice Président BANGEMANN, tirant les conclusions du document lors de sa présentation a déclaré que "la Commission et

les Etats membres doivent unir et intensifier leurs efforts pour respecter l'échéance de 1992."

**D - L'allocution de Mme Edith CRESSON, Ministre des Affaires européennes, devant le Parlement européen**

Le 11 octobre 1989, Mme Edith CRESSON, Ministre des Affaires européennes, prenant la parole devant le Parlement européen, marquait le souci de la présidence française d'élargir le cadre de l'action à entreprendre :

"En préambule, la présidence souhaite souligner un point fondamental et pense rejoindre ainsi les préoccupations exprimées par plusieurs intervenants. L'exercice dans lequel sont engagées les Communautés européennes dépasse le cadre de la simple réalisation du marché unique au 1er janvier 1993. Il s'agit en effet d'appliquer l'Acte unique, dont le grand marché intérieur n'est qu'un des éléments. Nous savons tous que si la marche vers le marché unique semble désormais irréversible, nous n'en tirerons le plein bénéfice pour le développement économique et social de l'Europe que si les indispensables mesures d'accompagnement prévues dans les autres chapitres de l'Acte unique sont mises en oeuvre de façon parallèle. Je veux dire par ces mesures d'accompagnement : l'Union économique et monétaire, la politique sociale, la cohésion économique et sociale, la recherche et le développement technologique, l'environnement et la coopération en matière de politique étrangère.

"Quels sont, à ce jour, les progrès réalisés ? De nombreux orateurs précédents ont relevé l'ampleur des progrès réalisés, mais ils n'ont cependant pas caché leurs inquiétudes sur la capacité de la Communauté à achever le programme en temps utile. Certains ont même fait part de leurs doutes, eu égard au nombre de décisions adoptées, notamment dans le domaine de la fiscalité ou dans le domaine si important de la circulation des personnes. Le Conseil tient à souligner qu'en ce qui concerne le rythme d'avancement des travaux, selon une approche purement quantitative, le progrès général est satisfaisant puisque près de la moitié des décisions prévues par le Livre blanc de la Commission ont déjà été adoptées ou ont fait l'objet de positions communes. Bon nombre de décisions importantes ont déjà été prises, sur les capitaux, sur l'homologation des diplômes, sur la circulation des machines, etc. Ce résultat confirme que le progrès est irréversible. Il témoigne de la bonne coopération des trois institutions dans l'exercice de leurs compétences, en conformité

avec l'Acte unique, de leur volonté politique à réaliser le grand marché intérieur dans les délais prévus.

"La création de l'espace unique est un point essentiel, non seulement dans nos politiques et nos délibérations, mais aussi dans les projets et les perspectives pour le monde des affaires européennes et même internationales. Il est cependant inévitable que, lors de la mise en oeuvre du Livre blanc, les progrès réalisés dans les différents secteurs ne se fassent pas de façon parfaitement parallèle. Il n'y a toutefois aucune raison de croire que l'objectif général, en tant que tel, ainsi que sa réalisation à l'échéance prévue, soient mis en péril."

Puis, Mme Edith CRESSON aborde, en réponse aux questions des parlementaires européens, les différents chapitres du programme français, développant particulièrement certains points (libre circulation des personnes et immigration, droit de séjour, marchés publics, réglementation des O.P.A., normes vétérinaires, cohésion économique et sociale, environnement, transports, commerce extérieur de la Communauté et, enfin, transposition des normes communautaires dans les droits nationaux).

Bien que le présent rapport ne couvre que les quatre premiers mois de la présidence française, d'ailleurs quelque peu obérés par le renouvellement du Parlement européen et le ralentissement du mois d'août, certains des chapitres du programme de réalisation du marché intérieur ont fait l'objet, sinon toujours de progrès décisifs, du moins de travaux soutenus.

## **II - LES QUESTIONS MONETAIRES**

Le Conseil des ministres de l'économie et des finances a adopté, lors de sa session du 10 juillet 1989, un calendrier pour la première étape de l'union économique et monétaire. Il a notamment retenu l'objectif qui était de prendre, avant la fin de l'année 1989, l'ensemble des décisions nécessaires au bon fonctionnement de cette étape afin que les Etats membres disposent ensuite de six mois pour en préparer la mise en oeuvre.

A l'invitation du Conseil des ministres, la Commission a ainsi élaboré deux propositions de décision du Conseil, qui lui ont été transmises le 20 septembre 1989, et qui sont fondées sur le

principe du parallélisme entre les aspects économiques et monétaires de l'union et sur celui de la subsidiarité.

La première proposition concerne la modification de la décision de 1964 (décision 64-300 CEE) sur la coopération monétaire.

Cette proposition tend à instituer un Comité des banques centrales afin de promouvoir la coopération entre les instituts émetteurs des Etats membres.

Le Comité des gouverneurs se voit assigner la mission de procéder à des consultations portant sur les principes généraux et les grandes lignes de la politiques des banques centrales, en particulier en ce qui concerne le crédit, les marchés monétaires et les marchés des changes, la stabilité des marchés et des institutions financières.

Il lui appartient également d'échanger régulièrement des informations sur les mesures qui relèvent des compétences des banques centrales et à examiner ces mesures. Les Etats devront normalement consulter le Comité avant de prendre une décision concernant les objectifs annuels nationaux en matière monétaire et de crédit.

Le Comité aura également à coordonner les politiques monétaires afin d'assurer le bon fonctionnement du système monétaire européen et la réalisation de son objectif qui est la stabilité monétaire.

Il pourra formuler des avis sur les orientations globales en matière de politique monétaire et de change, ainsi que sur les mesures introduites par chacun des Etats membres en vue d'assurer la convergence des politiques monétaires dans la Communauté et la stabilité des prix.

Il pourra également adresser au gouvernement et au Conseil des ministres des avis sur les politiques susceptibles d'influencer la situation monétaire intérieure et extérieure de la Communauté et suivre attentivement l'évolution de la situation monétaire dans la Communauté comme à l'extérieur.

Le Comité établira un rapport annuel sur ses activités et sur la situation économique et financière dans la Communauté. Celui-ci aura une forme simplifiée (15 pages de recommandations, le reste étant renvoyé en annexe). Il sera présenté par le Président du Comité au Conseil et au Parlement européen. Le Comité pourra autoriser son président à rendre public le résultat

de ses délibérations. Enfin, le Comité pourra créer des sous-Comités et se doter d'un secrétariat permanent.

La seconde proposition concerne la révision de la décision du 18 février 1974 (décision 74-120 CEE et directive 74-121 CEE) relative à la convergence des politiques monétaires.

Cette proposition vise à doter la Communauté d'un instrument efficace assurant l'intégration des politiques monétaires dans la perspective de l'achèvement du marché intérieur et du renforcement de la cohésion économique et sociale.

Pour réaliser dans la Communauté une croissance soutenue sans inflation, ainsi qu'un niveau élevé d'emploi et d'atteindre le degré de convergence économique nécessaire à la réussite de la première phase de l'union économique et monétaire, le Conseil organisera des sessions restreintes de surveillance multilatérale.

Au cours de ces réunions, le Conseil examinera périodiquement :

- les situations, les perspectives et les politiques économiques de la Communauté et des Etats membres ;
- la compatibilité des politiques des Etats membres et de l'ensemble de la Communauté ;
- la situation économique extérieure et son interaction avec l'économie dans la Communauté.

La surveillance multilatérale couvrira tous les aspects de la politique économique et ses perspectives à court comme à moyen terme.

Ce processus d'apprentissage par la pratique, reposant sur des rapports et des analyses de la Commission, devrait se traduire progressivement par des politiques compatibles, grâce à des engagements mutuels pris par les Etats membres. Dans ce contexte, le Conseil pourra émettre des recommandations au sujet des propositions de la Commission.

La surveillance multilatérale portera sur les politiques macro-économiques, micro-économiques et structurelles.

Elle comportera également un examen des politiques budgétaires, si possible avant la préparation des budgets nationaux, qui mettra l'accent notamment sur l'ampleur et le financement des déficits budgétaires.

En outre, il est suggéré que le président du Conseil et la Commission rendent compte régulièrement des résultats de la surveillance multilatérale au Conseil et au Parlement européen.

La proposition de la Commission prévoit également que les gouvernements transmettront les résultats de la surveillance multilatérale à leurs Parlements afin qu'ils soient pris en compte au niveau national.

Dans le cadre de la préparation du Conseil européen de Strasbourg du 8 décembre 1989, le Conseil des ministres de l'économie et des finances a demandé à un groupe à haut niveau de préparer la conférence intergouvernementale qui sera chargée de rédiger un nouveau traité pour rendre possible le passage aux deuxième et troisième étapes de l'union économique et monétaire.

Présidé par Mme GUIGOU, secrétaire général du S.G.C.I., ce groupe de travail était composé, pour chacun des Etats membres, d'un représentant du ministre des affaires étrangères et d'un représentant du ministre des finances. Le rapport de ce groupe, qui se présentait sous la forme d'un questionnaire de dix pages, a été accueilli favorablement par les Conseils des ministres des affaires générales et de l'économie et des finances. Les questions contenues dans le rapport portent sur les politiques d'accompagnement du marché unique, sur la cohésion économique et sociale, sur la coordination de la politique macro-économique et notamment budgétaire, enfin sur l'aménagement des compétences des institutions existantes et l'éventuelle création de nouvelles institutions.

Pour ce qui est plus spécialement de l'union monétaire, le rapport pose différentes questions relatives aux fonctions du système européen de banques centrales, aux instruments qui pourraient lui être attribués, à la structure et à la composition des instances dirigeantes, à la répartition du capital et aux garanties de son indépendance.

Au regard de la méthode de construction du cadre juridique de l'union économique et monétaire, le rapport pose la question du nombre d'étapes et de leur contenu, du choix entre les dispositions cadres qui doivent nécessairement figurer dans le traité et les dispositions qui seraient progressivement intégrées dans le système, ainsi que la question du degré de participation des Etats membres.

### **III - L'HARMONISATION DE LA FISCALITE INDIRECTE EN EUROPE**

Depuis la communication de la Commission du 4 août 1987 et les propositions qui étaient annexées à ce que l'on a appelé le Plan COCKFIELD, un large débat s'est ouvert sur les voies et moyens de la suppression des obstacles fiscaux à la réalisation du marché intérieur.

La commission économique et monétaire du Parlement européen, à la suite de multiples conversations avec le précédent commissaire européen chargé du dossier, Lord COCKFIELD, a approuvé à la majorité les trois rapports qu'elle a consacrés au plan d'harmonisation des impôts indirects en Europe, à savoir : le rapport METTEN sur le rapprochement des taux de T.V.A., le rapport de GUCHT sur le mécanisme de compensation des recettes, et le rapport PATTERSON sur le principe du rapprochement des taux et de l'harmonisation des structures de la T.V.A. et des accises.

Le rapport METTEN acceptait le principe des deux taux avancés par la Commission, mais il proposait que le taux réduit se situe dans une fourchette allant de 0 à 6%, et que le taux normal se situe dans une fourchette allant de 16 à 22%.

Le rapport de GUCHT était favorable au mécanisme de compensation des recettes étudié par la Commission.

Quant au rapport PATTERSON, il était favorable au plan de la Commission dans son ensemble, mais il demandait que soit harmonisée en priorité la fiscalité de l'épargne.

Le rapport METTEN avait, par ailleurs, posé trois problèmes complémentaires relatifs à l'ampleur de l'oscillation admise pour les taux, la liste des produits pour lesquels s'applique le taux réduit et, enfin, le problème de la fraude et de l'évasion fiscale.

Plusieurs discussions ont eu lieu par ailleurs au Conseil des ministres des Finances et des groupes de travail se sont réunis à l'initiative du Conseil et de la Commission. Outre les travaux du comité de politique économique, trois groupes de travail ont fonctionné récemment : l'un, sur la compensation, qui a achevé ses travaux en avril 1989, l'autre, sur la répartition des taux de

**T.V.A. par catégorie de produits et, enfin, le dernier, présidé par le Directeur général de la fiscalité en France, M. Jean LEMIERRE, pour l'examen des nouvelles orientations de la Commission européenne.**

**En effet, devant les difficultés rencontrées par le Plan COCKFIELD, le nouveau commissaire européen chargé des dossiers fiscaux, Mme Christiane SCRIVENER, a présenté, à la fin du premier semestre 1989, de nouvelles orientations concernant la suppression des frontières fiscales à l'horizon de 1992.**

**Sous la forme d'une communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen en date du 14 juin 1989, ces nouvelles orientations portaient sur :**

- **la mise en oeuvre d'une phase transitoire de convergence active d'ici la fin de 1992 au cours de laquelle :**
  - . **une forte incitation serait fournie aux Etats membres pour accélérer le rapprochement des taux de T.V.A. et d'accises ;**
  - . **des simplifications de procédure seraient mises en oeuvre dans la perspective de l'objectif final ;**
  - . **la liberté d'achat, taxe payée, dans un autre Etat membre serait progressivement introduite par un relèvement graduel et substantiel des franchises voyageurs ;**
- **l'adoption, comme alternative à la fourchette de taux normal de T.V.A., d'un régime comportant seulement un taux minimal applicable à compter du 1er janvier 1993 et, dans ce contexte, l'encouragement donné à des accords entre certains Etats membres pour réduire davantage les écarts entre leurs taux ;**
- **la mise en place de régimes spécifiques pour des opérations commerciales bien délimitées :**
  - . **ventes par correspondance,**
  - . **ventes de véhicules de tourisme,**
  - . **ventes à des non-assujettis institutionnels ou à des assujettis exonérés ;**
  - . **la définition d'un système de suspension de T.V.A. sur les ventes intracommunautaires entre entreprises liées ;**

- pour les autres opérations, une nouvelle approche du mécanisme de restitution de soldes de T.V.A. fonctionnant sur base macro-économique ;
- une modification des propositions en matière d'accises, afin de leur donner le maximum de souplesse compatible avec les impératifs de la réalisation du marché intérieur.

Les 24 et 25 août derniers, le Conseil économie et finances franco-allemand s'est réuni à Rottach-Egern et il a abouti à une position commune de la France et de la République Fédérale d'Allemagne sur le dossier de la T.V.A. européenne. Alors que la R.F.A. n'avait pas rejeté a priori le système de compensation à l'exportation présenté par la Commission des Communautés européennes, la France souhaitait, elle, conserver le système actuel qui taxe les biens exportés dans un État au taux de T.V.A. appliqué dans cet État.

Le système proposé par la Commission, idéal selon les Italiens, a, comme contrepartie, la mise en oeuvre d'un système de compensation jugé, par la plupart des États membres, comme compliqué et aléatoire. La France, dont les taux sont largement supérieurs à ceux de l'Allemagne Fédérale, aurait en outre été fortement dépendante du système de compensation. Aussi, les deux pays ont-ils estimé que l'objectif de la suppression des frontières fiscales ne pourrait être réellement mis en oeuvre - dans un premier temps - que si la taxation était réalisée en fonction des taux appliqués par le pays de destination et non pas de ceux existants dans le pays d'origine.

Cette position a été confirmée par le rapport du groupe d'experts des administrations fiscales de la Communauté européenne, présidé par M. Jean LEMIERRE, qui a été remis au Conseil des ministres de l'Économie et des Finances. Ce Conseil s'est réuni le 9 octobre dernier à Luxembourg et a adopté des conclusions qui définissent les grandes lignes de la solution à retenir pour la suppression des frontières fiscales au début de 1993 et pour l'harmonisation de la T.V.A.

Le Conseil a estimé que l'instauration d'un système de taxation dans le pays d'origine, tel que l'a proposé la Commission, suppose que soient remplies des conditions qui ne peuvent pas être satisfaites avant le 1er janvier 1993. Aussi, afin de réaliser la suppression effective des frontières à cette date, pour les entreprises et pour les particuliers, tout en respectant la neutralité économique du système commun de taxe sur la valeur ajoutée, le Conseil a estimé nécessaire de continuer, pour une

période limitée, à prélever la T.V.A. et les accises dans l'Etat de consommation.

La solution envisagée devrait :

- assurer un allègement des charges supportées actuellement par les entreprises et les administrations,
- éviter les distorsions de concurrence sans entraver la libre circulation.

Les premières orientations retenues par le Conseil en matière de T.V.A. pour application au 1er janvier 1993 sont les suivantes :

1. les opérations réalisées par les assujettis et les organismes exonérés ou non assujettis, seront taxées dans le pays de destination au taux et conditions de ce pays ;
2. pour la très grande majorité des délégations, la suppression des limitations aux achats des voyageurs liée à un rapprochement des taux permettra d'instaurer la liberté de circulation et d'achat des particuliers en écartant les risques de distorsions de concurrence trop importants. La situation particulière de certains pays membres pourra faire l'objet d'arrangements spécifiques ;
3. les achats de véhicules immatriculés et, sous réserve d'un examen approfondi, les achats à distance des particuliers seront soumis à la T.V.A. dans le pays de destination et au taux de ce pays afin d'assurer la neutralité du système commun de T.V.A. ;
4. les obligations des entreprises seront simplifiées : toutes les formalités liées au passage des frontières seront supprimées. Seule subsistera l'obligation fiscale de déclarer a posteriori les transactions commerciales intracommunautaires, qui permettra d'assurer également le suivi statistique des échanges ;
5. le suivi administratif et le contrôle des opérations seront assurés par un renforcement de la coopération administrative et des échanges d'informations entre les Etats membres en matière de T.V.A.

A la lumière des observations de la Commission et des délégations, le groupe ad hoc a été chargé de poursuivre l'examen des modalités d'application de ce dispositif et des questions

relatives aux accises et aux conséquences budgétaires pour les Etats membres.

Le groupe ad hoc portera une attention particulière au bon fonctionnement du système proposé et à la nécessité de mesures efficaces de contrôle pour réduire les risques de fraude sans créer des distorsions de concurrence et sans entraver la libre circulation.

Le groupe ad hoc examinera aussi les questions particulières liées à la suppression des limitations au achats des voyageurs ainsi que la question de l'harmonisation des taux qui devra être résolue dans les meilleurs délais.

Le groupe ad hoc devra soumettre ses conclusions d'ensemble au Conseil Economie et Finances du 13 novembre 1989.

La Commission a réservé sa position, dès le 10 octobre, sur ces conclusions du Conseil. Elle a constaté que les orientations des Ministres vont moins loin que ses propres propositions, car elles impliquent le maintien du mécanisme de la détaxation à l'exportation (remboursement de la T.V.A.) et de la taxation à l'importation (même si elle n'est pas effectuée aux frontières). Le commissaire européen, Mme SCRIVENER, a indiqué aux Ministres que la Commission ne peut pas donner à ce stade son accord ; elle ne pourra le faire que si la preuve est faite que le système retenu par le Conseil permet de respecter les objectifs essentiels de l'opération, c'est-à-dire : la suppression des frontières fiscales ; la possibilité pour le citoyen d'acheter les biens n'importe où dans la Communauté ; la simplification des formalités pour les entreprises. Les Etats membres sont ainsi invités à répondre aux quatre questions suivantes :

1. L'annonce par le Conseil du système de la taxation dans le pays de destination ne va-t-elle pas porter atteinte à la crédibilité du marché intérieur et de l'objectif 1992 ?
2. Existe-t-il une dynamique interne garantissant le passage, à un moment donné du système transitoire au régime définitif ? Ce dernier, fondé sur la taxation dans le pays de destination des produits, implique le rapprochement des taux de la T.V.A. ; or, à la lecture des conclusions du Conseil, l'on ne peut que remarquer que ce rapprochement n'a plus un rôle central dans le débat ?
3. De quelle manière le système retenu contribuera-t-il à l'allégement des coûts et des charges pour les entreprises ? S'il implique une comparaison des

documents de départ et d'arrivée, le système devient lourd et compliqué, et vraisemblablement onéreux pour les entreprises ?

4. Le système retenu est-il compatible avec la lutte contre les fraudes ? Si, afin d'éviter les lourdeurs administratives indiquées au point précédent, l'on choisit un mécanisme de déclaration unique à la place d'un document de départ et d'un document d'arrivée, le problème de la fraude se pose. Comment y remédier ?

La Commission attendait des réponses d'ici au 13 novembre, date du prochain Conseil Economie-Finances.

#### **IV - LES NORMES TECHNIQUES**

Le principal événement survenu dans ce domaine est la communication publiée le 6 septembre 1989 par la Commission et proposant une "approche globale en matière de certification et d'essais".

La reconnaissance mutuelle des différentes procédures nationales, publiques ou privées, d'homologation est un élément indissociable de l'harmonisation des normes. A quoi servirait, en effet, d'établir des normes communes si les contrôles de conformité, par leur répétition et leur complexité, aboutissaient à maintenir les cloisonnements entravant la libre circulation des biens ?

Le Conseil a examiné également la proposition de directive sur la **sécurité des produits** ainsi que diverses mesures concernant la protection des consommateurs.

Les trois propositions de directives relatives aux prescriptions minimales protégeant la **sécurité et la santé sur les lieux de travail** et régissant les équipements de protection des travailleurs ont été à nouveau examinées.

**A) La communication de la Commission au sujet d'une "approche globale en matière de certification et d'essais"**

Sous cette dénomination austère, on doit voir un élément essentiel à la libre circulation de produits et, par conséquent, au fonctionnement du grand marché sans frontières intérieures.

L'effet d'une harmonisation des normes techniques pourrait se trouver, de fait, mis à néant si les contrôles nationaux de conformité des produits provenant d'autres Etats membres pouvaient constituer, ou reconstituer, par leur complexité, ou leur durée, un obstacle à la libre circulation de ces produits, voire une nouvelle entrave technique plus ou moins protectionniste.

Or, actuellement, les procédures de certification et de contrôle sont organisées de façon très différentes dans les Etats membres. Ainsi, entre la France et l'Allemagne, des différences notables se remarquent (nombre et cohérence des normes, décentralisation des contrôles notamment).

C'est pour prévenir le maintien ou la reconstitution d'obstacles techniques au stade des certifications et des essais que la Commission a proposé une série de mesures regroupées dans un programme "global" transmis au Conseil le 15 juin 1989 et publié le 6 septembre 1989.

La philosophie générale de la communication est la suivante : dans le but d'instaurer une véritable politique de la qualité des produits, il faut, tant dans le domaine contractuel que réglementaire, créer un climat de confiance en matière d'évaluation de la conformité en s'assurant de la transparence des procédures et de la compétence des opérateurs. Pour ce faire, la Commission part des acquis que sont, d'une part l'organisation de la normalisation européenne et l'existence des réseaux nationaux de certification et d'essais, d'autre part l'expérience législative encore neuve dans le domaine de la "nouvelle approche".

La communication propose de mener un certain nombre d'actions internes à la Communauté, à savoir l'adoption d'une décision sur les "modules" d'évaluation de la conformité à utiliser dans la législation communautaire, ainsi que l'adoption ultérieure d'une directive sur la marque CE de conformité. Quant à l'action extérieure, elle propose l'adoption d'une politique cohérente et ouverte vis-à-vis des pays tiers.

La communication encourage également les Etats membres à promouvoir l'usage des normes européennes relatives à l'évaluation des systèmes de qualité (EN 29000) et des organismes de certification (EN 45000).

Dans sa communication enfin, la Commission expose les actions essentielles qu'elle compte mener : par exemple, confier des mandats au CEN/CENELEC pour compléter les normes EN 29000 et EN 45000, accélérer la réalisation d'une infrastructure européenne appropriée pour la certification et les essais au sein de l'organisation de la normalisation européenne, continuer à veiller au respect du Traité et de la jurisprudence quant au principe de la reconnaissance réciproque (cf. notamment l'arrêt *Biologische producten*).

Le mémorandum annexé à la communication développe les points évoqués ci-dessus ; une proposition de décision du Conseil, qui organise sous forme de "modules" les différentes phases des procédures d'évaluation de la conformité destinés à être utilisés dans les directives d'harmonisation technique, constitue une seconde annexe.

Les "mesures nécessaires à l'application de l'approche globale" sont énoncées par la Commission dans les termes suivants :

"Les mesures relatives à cette approche globale sont en partie déjà entamées depuis la résolution sur la "nouvelle approche" du 7 mai 1985 et demandent maintenant d'être ultérieurement développées et encadrées dans une politique d'ensemble. Elles se réfèrent à trois niveaux d'actions différents.

#### **"Actions au niveau des structures de base :**

"Les structures de base de l'évaluation de la conformité sont constituées par les organismes de certification et d'inspection des laboratoires d'essais, ainsi que par les systèmes de qualité des fabricants. L'objectif est de rendre ces structures au maximum homogènes, transparentes et crédibles sur l'ensemble du territoire de la Communauté, car cela conditionne le bon fonctionnement de l'évaluation de la conformité aussi bien obligatoire que volontaire.

"A cet effet, la Commission, comme elle l'avait annoncé dans son Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur, a pris l'initiative de promouvoir l'établissement de guides techniques

fixant les critères à appliquer pour évaluer la compétence des opérateurs dans le domaine de l'évaluation de la conformité.

"Actuellement, ces guides (tirés de documents ISO) sont transformés en normes européennes (EN 29000 et EN 45000) et, de ce fait, sont d'application dans tous les pays de la Communauté. Le choix d'attribuer à ces guides le statut de normes européennes et non de directives du Conseil contraignantes a été dicté par la nature de cette matière qui se prête mal (sauf dans des cas particuliers comme celui des produits pharmaceutiques, produits chimiques, pesticides, étroitement liés à la protection de la santé humaine) à être imposée en tant que telle à l'ensemble du système économique. Il s'agit, en effet, d'une expertise assez sophistiquée qui devra à terme être progressivement acquise par tous les opérateurs, mais qui leur demandera aussi un effort considérable d'adaptation et d'apprentissage qui ne peut pas être tout simplement imposé par la loi.

"Celle-ci, cependant, a la possibilité de promouvoir d'une manière puissante cette évolution, en attribuant la présomption de conformité aux prescriptions de directives en matière d'évaluation de la conformité aux opérateurs qui peuvent démontrer qu'ils appliquent ces normes (selon la pratique bien connue de la nouvelle approche) ; c'est-à-dire aux fabricants qui appliquent les normes relatives à la gestion de l'assurance qualité (EN 29000) et aux organismes de certification et laboratoires accrédités selon les normes de la série EN 45000.

"La Commission invite donc les Etats membres à promouvoir l'application de ces normes aussi bien dans leurs réglementations que dans les systèmes de certification privés et à procéder à l'instauration de systèmes d'accréditation, basés sur ces normes.

"La Commission, en outre, étudie les mesures à envisager, y compris sur le plan budgétaire, pour le développement des structures de certification et d'essais, là où des retards dans les Etats membres et dans les secteurs industriels particuliers risqueraient de compromettre le bon fonctionnement des réglementations communautaires.

#### "Les actions au niveau des réglementations :

"Les procédures d'évaluation de la conformité dans les réglementations communautaires doivent tenir compte des progrès considérables réalisés et de nouveaux mécanismes

disponibles (assurance qualité, accreditations, critères d'évaluation normalisés, etc...).

"Une "approche globale" consistant à prévoir une série de modules relatifs à différentes opérations doit permettre au législateur communautaire d'établir les procédures les plus appropriées dans les directives d'harmonisation en se basant sur l'acquis de la normalisation européenne et internationale. Les principes fondamentaux de l'approche modulaire sont les suivants :

"- les directives doivent fixer les limites du choix offert au fabricant entre les procédures assurant le respect des exigences essentielles ;

"- la conformité aux réglementations communautaires est matérialisée par la marque CE apposée sur les produits. Aucune autre marque de conformité à des réglementations ne peut subsister, alors que sont compatibles avec la marque CE les marques volontaires de conformité à des normes. La Commission présentera une proposition de directive relative à l'utilisation de la marque et suivra de très près l'utilisation et les effets de la coexistence possible de la marque CE avec des marques volontaires nationales ;

"- les organismes devant intervenir dans les procédures d'évaluation de la conformité sont désignés par les Etats membres et notifiés à la Commission et aux autres Etats membres en conformité avec des critères communs d'évaluation. La conformité de ces organismes accrédités sur la base des normes européennes (EN 45000) détermine une présomption de conformité à ces critères.

"En ce qui concerne les réglementations nationales non harmonisées, toutes les actions engagées et préconisées ci-dessus doivent permettre au principe de reconnaissance mutuelle de jouer pleinement : en effet, elles visent à ce que les organismes de certification et les laboratoires d'essais qui sont habilités à attester la conformité des produits à des réglementations nationales soient désignés ou accrédités conformément à des critères objectifs de transparence et de compétence et à ce que le fonctionnement de ces organismes réponde à ces mêmes critères. Le but poursuivi est donc de rendre pleinement applicable l'obligation de reconnaissance mutuelle sans possibilité de contestation de la part des autorités nationales.

"De même, on peut considérer que l'harmonisation des procédures d'évaluation de la conformité, telle que préconisée par

l'approche modulaire, exercera nécessairement son influence sur les procédures prévues par les réglementations nationales non harmonisées. La directive 83/189/CEE du Conseil fournit d'ailleurs l'instrument approprié pour faire en sorte que cela se réalise de manière systématique.

**"La nécessité d'une infrastructure européenne pour la certification et les essais :**

"Les mesures présentées ci-dessus concernent les mécanismes qui peuvent contribuer à créer la confiance nécessaire dans la compétence des opérateurs dans le domaine de l'évaluation de la conformité. Cette confiance est indispensable pour faire fonctionner la reconnaissance réciproque. Dans les domaines qui ne répondent pas à des finalités couvertes par l'article 36 et qui relèvent d'activités exercées à titre privé sur une base contractuelle, la reconnaissance réciproque ne peut être imposée par voie législative. Les efforts pour éliminer les obstacles aux échanges qui découlent de l'existence de systèmes nationaux de certification volontaire doivent donc être accompagnés par la promotion de la coopération au niveau européen entre organismes et laboratoires - comme cela a été d'ailleurs le cas pour l'activité de normalisation - en vue de la mise en place de systèmes communs de certifications et de reconnaissance de résultats d'essais.

"C'est ainsi que le besoin s'est manifesté de plusieurs côtés de disposer à cette fin, en Europe, d'une structure souple et non bureaucratique à réaliser sous l'impulsion de la Commission, dans le cadre de l'infrastructure existante de la normalisation européenne (Comité européen de normalisation, Comité européen de normalisation électrotechnique (CEN/Cenelec).

"En outre, la Commission examinera la possibilité d'une directive portant coordination du statut de ces organismes, notamment en ce qui concerne les problèmes de responsabilité et d'assurance susceptibles d'affecter leurs accords de coopération".

La Commission, en conclusion, résume schématiquement les actions préconisées, de la manière suivante :

**Le Conseil :**

- adopte les modules relatifs aux différentes phases des procédures d'évaluation de la conformité destinés à être utilisés

dans les directives d'harmonisation technique, ainsi que les critères relatifs à leur utilisation dans ces directives ;

- encourage les Etats membres à promouvoir d'une manière généralisée l'usage des normes EN 29000 et EN 45000 afin de rapprocher au maximum les critères d'évaluation de systèmes de qualité et des organismes de certification, d'inspection et d'essais, en faisant recours à l'instrument de l'accréditation.

#### **La Commission :**

- sur la base des orientations exposées dans le memorandum joint, sera élaborée une proposition de directive relative à l'utilisation de la marque CE, qui sera présentée au Conseil avant la fin de l'année 1989 ;

En outre, la Commission se propose de :

"- confier des mandats au CEN/Cenelec pour compléter les normes relatives à l'évaluation de la compétence des opérateurs dans le domaine de l'évaluation de la conformité (EN 29000, EN 45000) ;

"- poursuivre son action en coopération avec les catégories intéressées pour accélérer la réalisation d'une infrastructure appropriée pour la certification et les essais, au sein de l'organisation de la normalisation européenne ;

"- prendre les mesures appropriées pour renforcer le rôle du Bureau communautaire de référence (BCR) dans la normalisation et dans la coopération entre laboratoires d'essais ;

"- mettre à l'étude les questions de responsabilité et d'assurance, ainsi que les problèmes connexes relatifs aux différents statuts que les organismes de certification, d'inspection et d'essais peuvent avoir, en vue de la préparation d'une éventuelle proposition de directive ;

"- veiller au respect des règles de concurrence du traité par les organismes de certification, d'inspection et d'essais, lorsqu'ils concluent des accords de reconnaissance ou choisissent des partenaires pour de tels accords ou plus généralement exercent leur activité ;

"- veiller au respect par les Etats membres du principe de la reconnaissance réciproque aussi bien dans le cadre des réglementations harmonisées que des réglementations nationales ;

"- étudier les mesures à envisager, y compris sur le plan budgétaire, pour le développement des structures de certification et d'essais présentant un grave retard.

Proposant une politique cohérente et ouverte à l'égard des pays tiers dans le domaine de l'évaluation de la conformité, la Commission souligne que "l'approche globale étant largement inspirée par l'acquis de la normalisation internationale, elle crée de ce fait la base appropriée pour la conclusion d'accords de reconnaissance réciproque au niveau international".

Si tous les Etats membres et la partie française en particulier souscrivent à l'objectif d'élimination des entraves liées aux disparités entre procédures nationales de certification et de contrôle, la communication de la Commission semble cependant soulever quelques difficultés.

Ainsi, la communication ne tiendrait pas assez compte, pour la plupart des membres du Conseil, de la responsabilité des Etats membres (et de leurs organes administratifs spécialisés) dans le contrôle du respect des exigences de santé et de sécurité sur leurs territoires. L'accréditation des organismes de contrôle doit demeurer de la seule compétence des autorités des Etats membres ; les "intercomparaisons" de laboratoires devraient compléter (voire corriger) les accréditations.

En effet, la question a été soulevée de la vérification périodique de la conformité des procédures de certification et d'essais et de l'habilitation des organismes "notifiés" par rapport aux normes et critères communs, de façon à prévenir toute "dérive" d'un organisme dont la fiabilité ne serait plus assurée. L'adaptation des dispositifs au progrès technique et à l'évolution de "l'attente légitime en matière de santé et de sécurité" est également souhaitée, par opposition à des "modules" fixés une fois pour toutes (l'attestation de conformité pourrait n'être valable que pour une durée limitée).

Enfin, le chapitre consacré à la marque ne saurait suffire à régler cette question importante, notamment pour les importations de la Communauté, et ne saurait être dissocié des travaux d'élaboration de la directive sur la marque communautaire.

Certaines mesures proposées par la communication font enfin craindre le développement d'un dispositif bureaucratique ; de même, si soutien il doit y avoir pour que des Etats se dotent de laboratoires et de moyens de certification ou de contrôle, il

apparaît souhaitable que cette action soit imputée sur les fonds structurels existants.

## **B) Protection des consommateurs**

### **1) La proposition de directive "relative à la sécurité générale des produits"**

Examiné par le Conseil "consommateurs", le 9 novembre 1989, le projet de directive vise à instaurer au niveau communautaire une obligation générale de ne produire et de ne commercialiser que des produits sûrs. Elle s'inscrit dans la perspective de la relance de la politique de protection des consommateurs et de la réalisation du marché intérieur.

Tous les Etats membres ont marqué leur accord sur l'objectif poursuivi par cette proposition. Trois questions faisaient l'essentiel du débat devant le Conseil :

- **Le champ d'application** : toutes les délégations ont demandé ou accepté une limitation du champ d'application de la directive aux produits de consommation, contrairement à l'avis de la Commission qui souhaitait l'étendre à tous les produits ;

- **La subsidiarité** : une large majorité a accepté le principe d'une application de certaines dispositions de cette directive aux produits couverts par des directives sectorielles déjà en vigueur. Seuls la R.F.A., le Royaume-Uni et les Pays-Bas veulent exclure toute application de la directive générale dès lors qu'existe une directive sectorielle ;

- **Les mécanismes d'intervention au niveau communautaire** : une nette majorité s'est également dégagée pour n'autoriser la Commission à prendre des mesures urgentes, strictement encadrées, que sur la base de mesures nationales préalables.

Compte tenu de ces modifications, le Comité des Représentants permanents doit poursuivre la mise au point d'une rédaction qui permettra au Conseil de statuer.

2) **Autres mesures relatives à la protection des consommateurs.**

Le même Conseil a également examiné les points suivants, touchant à la protection des consommateurs :

**- Système Pilote EHLASS**

Ce système recense les accidents domestiques et de loisir. Le 1er juin dernier, le Conseil avait marqué son accord pour prolonger de deux ans le fonctionnement de ce système.

La Commission a présenté au Conseil la substance de la proposition de décision lui permettant d'arrêter la dotation financière, et d'en fixer la répartition. Une somme de 5 millions d'écus (soit à peu près 35 millions de francs français) devrait être prévue selon la Commission.

**- Relance de la politique communautaire des consommateurs**

Outre la réforme du Comité, devenu Conseil consultatif des consommateurs, le Conseil a arrêté la résolution pour la relance de la politique communautaire des consommateurs qui fixe cinq objectifs :

. intégrer la politique de protection et de promotion des intérêts des consommateurs dans les autres politiques communes ;

. améliorer la représentation des consommateurs au niveau communautaire ;

. inciter les Etats membres à promouvoir l'accès à la justice pour permettre d'assurer un règlement rapide des litiges entre consommateurs et fournisseurs ;

. mener à bien les travaux déjà engagés au sein de la Commission, notamment le plan triennal sur la politique communautaire des consommateurs.

**- Voyages à forfait**

La Commission a soumis au Conseil une proposition modifiée de directive, tenant compte de l'avis du Parlement européen, destinée à régir les voyages à forfait vendus dans la Communauté.

Trois questions essentielles ont été abordées par les ministres : la définition du forfait, qui conditionne le champ d'application de la directive, l'étendue et la définition juridique de la responsabilité de l'organisateur et du détaillant, les garanties financières dont ceux-ci doivent justifier.

Le débat a permis le rapprochement des positions des délégations sur les trois points en question.

Sur les deux derniers points subsistent néanmoins des différences de vue entre les partisans de la responsabilité contractuelle (R.F.A. et Royaume-Uni notamment) et ceux de la responsabilité objective (la Commission, le Danemark, l'Espagne, l'Italie notamment).

Le Conseil devrait réexaminer cette question le 21 décembre.

- Harmonisation de réglementations techniques

Le Conseil "marché intérieur" des 23/24 novembre 1989 est parvenu à un accord sur une position commune sur la proposition de directive concernant l'harmonisation des législations des Etats membres relatives aux instruments de pesage à fonctionnement non automatique.

Cette proposition vise à supprimer les entraves aux échanges à l'intérieur de la Communauté dus à l'existence des prescriptions métrologiques et techniques, ainsi que des procédures de contrôle différentes d'un Etat membre à l'autre.

Le Conseil a également examiné la proposition de directive relative au rapprochement des législations concernant les appareils à gaz.

Cette proposition vise à l'harmonisation des dispositions nationales concernant la sécurité et les économies d'énergie dans le secteur des appareils à gaz et doit assurer l'élimination des entraves aux échanges qui découlent de la disparité de ces dispositions. Il est rappelé que cette proposition découle du programme établi par le Livre blanc pour l'élimination des entraves techniques et se base sur la résolution du Conseil du 7 mai 1985 concernant la nouvelle approche en matière de normalisation.

La proposition de directive concerne notamment des appareils de cuisson, de chauffage, de production d'eau chaude, de réfrigération, d'éclairage et de lavage, et brûlant des combustibles gazeux.

Quelques difficultés subsistant, le Conseil devrait cependant adopter une position commune le 21 décembre prochain.

### **C - Hygiène et sécurité du travail**

#### **1) Directives instaurant des prescriptions minimales de santé et de sécurité pour :**

- . l'organisation des lieux de travail ;
- . les équipements de protection individuelle ;
- . les équipements de travail.

Ces textes constituent les trois premières directives particulières élaborées en application de la directive-cadre concernant l'organisation générale de la santé et de la sécurité des travailleurs.

Il est important de rappeler que la directive-cadre adoptée définitivement par le Conseil le 12 juin 1989 constitue une étape essentielle en matière de protection de la santé sur le lieu de travail puisque, pour la première fois, un texte fixe des objectifs en matière d'organisation de la prévention ; ainsi sont définis les principes et règles fondamentaux suivants :

- . le principe de la responsabilité des employeurs quant aux résultats à atteindre en matière de sécurité ;
- . l'information et la consultation de représentants des salariés et la formation des travailleurs ;
- . la surveillance médicale régulière des salariés et les services de prévention.

Cette directive-cadre qui concerne plus de 100 millions de travailleurs dans la C.E.E. est conforme aux principes de notre droit du travail s'agissant notamment de la médecine du travail et de la responsabilité des employeurs en matière d'hygiène et de sécurité.

#### **2) Organisation des lieux de travail**

Présentée en mars 1988, la proposition de directive a pour objet de définir des prescriptions minimales de sécurité et de santé pour les travailleurs, applicables aux lieux de travail. Elle revêt donc une certaine importance dans la perspective de l'accompagnement social du marché intérieur et de l'Europe sociale. Elle concerne l'ensemble des entreprises européennes dans des domaines très concrets (sécurité et hygiène des lieux de

travail) qui sont traditionnellement réglementés depuis très longtemps.

La proposition prévoit que les lieux de travail utilisés pour la première fois après le 31 décembre 1992 devront satisfaire à une série de prescriptions techniques définies à l'annexe I de la directive.

Les lieux de travail existants devront, dans un délai de cinq ans à compter de cette même date, être mis en conformité avec une série limitée de prescriptions fixées dans l'annexe II de cette même directive.

Après les débats ayant porté notamment sur les mécanismes de contrôle que la Commission aurait voulu se voir confier, la proposition de directive, une nouvelle définition des responsabilités (notamment pour tenir compte de celle du maître d'ouvrage des bâtiments à côté de celle de l'employeur), la prise en compte de la "sécurité électrique", une position commune a été arrêtée par le Conseil et renvoyée au Parlement européen qui l'a examinée le 12 septembre 1989 et de nouveau amendée.

### 3) Equipements de protection individuelle

La proposition vise à améliorer la sécurité et la santé des travailleurs sur le lieu de travail en fixant des prescriptions minimales pour l'utilisation d'équipements de protection individuelle et complétera une directive plus générale sur les normes en matière de protection individuelle.

La position commune finalement arrêtée permet notamment aux Etats de réglementer l'utilisation des équipements de protection individuelle, conformément à leur tradition juridique, tout en écartant le risque de reconstitution d'entraves techniques. La consultation des travailleurs sur l'utilisation de ces équipements est expressément prévue.

### 4) Sécurité des équipements de travail

Cette troisième proposition de directive vise à améliorer la sécurité et la santé des travailleurs sur le lieu de travail en fixant des prescriptions minimales pour l'utilisation d'équipements de travail.

Son champ d'application est vaste puisque les équipements de travail comprennent les machines, appareils, outils et installations. Il est plus vaste que le champ d'application des

directives en cours de discussion fondées sur l'article 100 A et dont les exigences essentielles visent à intégrer la sécurité dès la conception des machines fixes, des machines mobiles et des appareils de levage.

Après des débats au Conseil, la position commune finalement arrêtée répond aux préoccupations françaises (élimination des entraves techniques, niveau élevé des normes, obligation d'adaptation des machines d'occasion non conformes).

Pour la partie française, la directive, sans modifier sensiblement le niveau de garantie déjà élevé, l'étendra puisque les prescriptions fixées couvriront tous les équipements et non certaines machines et équipements désignés.

Examinant le 13 septembre 1989 cette proposition, le Parlement européen l'a de nouveau amendée, comme les deux précédentes (notamment pour confirmer la consultation des travailleurs), sans en remettre en cause aucun élément important, ce qui devrait permettre l'adoption définitive des trois directives très prochainement.

On observera cependant que, en tout état de cause, prescriptions et procédures n'innoveront guère par rapport aux règles en vigueur en France, et qui comportent des garanties généralement au moins équivalentes.

## **V - DROIT COMMERCIAL ; PROPRIETE INDUSTRIELLE ET COMMERCIALE**

Ce domaine a été marqué par des propositions importantes mais qui, par leur importance même, appellent des négociations approfondies.

Il en va ainsi de la proposition de la Commission concernant le **contrôle des concentrations** qui a fait l'objet de deux débats au Conseil "Marché intérieur", les 18 juillet et 10 octobre 1989.

Le Conseil a également entamé l'examen de la proposition de la Commission d'étendre la concurrence communautaire aux **marchés publics** dans les secteurs actuellement exclus de la réglementation déjà adoptée (eau, énergie, transports et télécommunications), tandis que se poursuivait la procédure d'examen de la proposition de directive organisant les voies de

**recours en matière de marchés publics de travaux et de fournitures.**

La Commission a publié, le 12 juillet 1989, ses nouvelles propositions en vue de définir le statut d'une "société européenne".

Il s'agit d'une proposition de règlement portant statut de la société européenne, donc directement et uniformément applicable dans tous les Etats membres, et d'un texte distinct, qui prendrait la forme d'une directive cette fois (donc susceptible d'adaptations, et en l'espèce, d'options), pour définir "la place des travailleurs" dans la société européenne.

Cette division permettra-t-elle de tenir suffisamment compte des particularités des droits nationaux quant à la représentation des salariés et à leur rôle dans les organes de direction des entreprises pour que ces propositions rencontrent plus de succès que le projet initial, régulièrement renvoyé dans les cartons de la Commission depuis bientôt trente ans ? Un premier débat au Conseil laisse entrevoir un climat moins défavorable, mais divers aspects soulèvent des difficultés (base juridique, régime fiscal, caractère optionnel).

En ce qui concerne la **propriété intellectuelle**, le Conseil a eu, le 18 juillet, un premier débat sur la proposition de la Commission visant à organiser la **protection des logiciels**.

Enfin, le Conseil s'est à nouveau saisi de la proposition de convention instituant un **brevet communautaire**.

#### **A) Le contrôle communautaire des concentrations**

Devant l'opposition résolue de la majorité du Conseil à ses propositions initiales (notamment en raison du niveau trop bas des seuils déclenchant l'intervention communautaire et de la lourdeur du dispositif de contrôle), la Commission a proposé au Conseil, en décembre 1988, un nouveau projet de directive visant à instituer un contrôle communautaire des concentrations en entreprises.

Ce contrôle serait préalable aux opérations envisagées, différant ainsi considérablement du rôle de "gardienne" de la concurrence que le Traité assigne à la Commission (art. 85 et s.).

Malgré l'accélération des négociations (évocation aux Conseils "Marché intérieur" du 18 novembre 1988, du 21 décembre 1988, du 13 avril 1989, du 3 mai 1989 et du 18 juillet 1989), les divergences sur les questions essentielles n'ont pu encore être surmontées.

Lors du Conseil du 3 mai 1989, la présidence a relevé cinq convergences : l'urgence d'un aboutissement ; la nécessité d'une solution globale ; l'intérêt de trouver le moyen de limiter le recours aux articles 85 et 86 du Traité C.E.E. en plus du règlement ; l'intérêt des procédures de contrôle envisagées ; la poursuite des discussions sur les seuils permettant de définir les opérations de "dimension communautaire" et les critères d'appréciation de la légalité des concentrations.

C'est assez dire que des questions essentielles demeurent en discussion entre le Conseil et la Commission, que le Conseil "Marché intérieur" du 10 octobre 1989 n'a pas permis de résoudre complètement.

1) Seuils : trois seuils définissent les opérations de dimension communautaire ; relèveraient du contrôle de la Commission toutes les concentrations réalisées :

- par des entreprises dont le chiffre d'affaires total réalisé sur le plan mondial est égal ou supérieur à un certain montant : la Commission a proposé un milliard d'écus, mais peut envisager 2 milliards (seuil dit principal) ;

- par des sociétés dont au moins deux réalisent chacune dans la Communauté un chiffre d'affaires total égal ou supérieur à 100 millions d'écus (seuil dit "minimum") ;

- par des entreprises qui ne réalisent pas 75 % ou plus de leur chiffre d'affaires total à l'intérieur d'un seul Etat membre (seuil dit de transnationalité).

Plusieurs Etats membres souhaitent un relèvement sensible de ce seuil.

- Seuil de "transnationalité"

Le Conseil est parvenu à un accord sur l'abaissement des pourcentages à prendre en considération pour caractériser la "transnationalité" de certaines opérations de concentration et, par conséquent, leur soumission au contrôle communautaire (le seuil passerait des 3/4 aux 2/3). Cette question fait encore l'objet de discussion, mais la présidence française estime que le chiffre de 2/3 constitue un moyen terme acceptable.

- Seuil principal

Lors du Conseil "Marché intérieur" du 3 mai 1989, le vice-président de la Commission a souligné qu'un seuil de 5 milliards d'écus paraissait être un montant susceptible de réunir un consensus. Il convenait, par conséquent, de centrer le débat sur une éventuelle période transitoire à l'issue de laquelle ce seuil serait réduit.

Ce relèvement a été accueilli favorablement par une majorité de pays ; mais le retour "automatique" à un seuil de 2 milliards, proposé par la Commission, a été refusé par plusieurs délégations.

A l'occasion du nouvel examen de cette proposition par le Conseil "Marché intérieur" du 10 octobre 1989, une claire orientation s'est marquée sur une phase de première mise en application d'une durée de quatre ans et un seuil initial de 5 milliards d'écus (les autres seuils étant fixés à 250 millions d'écus et deux tiers). L'accord définitif de plusieurs délégations reste cependant subordonné à un accord sur les deux points suivants, quelques délégations n'ayant pu marquer leur accord sur ces points :

Le Conseil accepte l'idée que la révision devrait se faire "à la baisse".

La décision de passage à un niveau définitif des seuils sera prise par le Conseil à la majorité qualifiée selon des modalités qui restent à définir.

En outre, le Conseil a envisagé une indexation des seuils à partir de leur révision.

La Commission a confirmé son intention de proposer, à la fin de la première phase, un abaissement des seuils à 2 milliards d'écus, ce qui aurait pour effet de soumettre un nombre considérable d'opérations au contrôle préalable de la Commission de Bruxelles.

Le Conseil n'écarte pas formellement la possibilité d'envisager, à l'occasion de la révision des seuils, la prise en compte de critères autres que le chiffre d'affaires tels que la part de marché, comme le propose la Commission, mais le Conseil s'oriente plutôt vers un réexamen des seuils dans le contexte d'une évaluation globale du fonctionnement du système et de l'évolution des paramètres économiques.

En outre, certaines délégations refusent que la révision des seuils puisse être adoptée à la majorité qualifiée et estiment que

l'ensemble de la réglementation communautaire des concentrations ainsi que ses modifications relèvent de votes à l'unanimité.

## 2) Conflits de droit au niveau communautaire et avec les règles nationales

L'accord a pu se faire sur deux points importants :

- La Commission ne pourrait engager la procédure communautaire que dans les cas où la concentration est susceptible d'ériger un obstacle sérieux au maintien d'une concurrence effective (introduction d'un critère qualitatif) ; la décision de la Commission à cet égard doit être acquise rapidement (dans le délai d'un mois à compter de la notification) ;

- L'effet suspensif de la notification à la Commission sur la fusion projetée est supprimé.

En revanche, la discussion n'a pu aboutir, lors du Conseil du 10 octobre 1989, sur la combinaison du nouveau système de contrôle préalable avec le maintien, souhaité par la Commission, des pouvoirs qu'elle tire des articles 85 et 86 du Traité et de la jurisprudence de la Cour de Justice.

Certaines délégations estiment que les deux systèmes ne sauraient s'appliquer simultanément aux mêmes types d'opérations, ni permettre à la Commission d'intervenir directement, au titre des articles 85 et 86 du Traité, à l'égard des concentrations inférieures aux seuils.

En revanche, la combinaison de la réglementation communautaire avec celles des Etats membres et leurs procédures de contrôle continue de soulever des difficultés.

Dans le cas d'absence de décision explicite d'approbation ou d'engagement de la procédure, à l'issue du premier mois, se pose le problème de l'intervention des organismes de contrôle nationaux.

Celui-ci peut intervenir selon deux schémas différents :

- le premier autoriserait un retour automatique du dossier au niveau national. L'organisme national de contrôle peut ainsi vérifier si la concentration en cause peut avoir des conséquences négatives sur le plan de la concurrence à un niveau local ;

- le second s'articulerait comme suit :

. en cas d'accord tacite, les autorités nationales qui estiment que la concentration en cause peut avoir des conséquences négatives sur le plan de la concurrence à un niveau local, ont la possibilité de demander à la Commission de leur transférer le dossier ; ce transfert doit cependant être expressément autorisé par la Commission ;

. si la Commission n'autorise pas explicitement le transfert au niveau national, ou si aucune demande n'est exprimée en ce sens, le non engagement de la procédure par la Commission emporte l'autorisation définitive de la concentration.

Pour éviter le choix entre ces deux schémas, la Commission pourrait s'engager à prendre une décision explicite à l'issue du premier mois, lorsque le projet de concentration ne soulève pas de problème.

Lors du Conseil du 10 octobre 1989, les Etats membres, et en particulier la R.F.A., ont accepté que la Commission reste en principe maîtresse de la décision, même sur des opérations de concentration dont les effets sur un marché local ou sur le marché national seront tels que l'Etat membre pourrait considérer que la décision lui revient. Cependant, dans ces cas, la Commission pourrait autoriser, cas par cas, l'Etat membre à garder son pouvoir de décision lorsque la concurrence est affectée sur un marché local ou, à titre exceptionnel, sur le marché national. Le ministre allemand a interprété cet aspect des conclusions dans le sens qu'une opération de concentration, dont les effets sur la concurrence se font sentir sur plus de 50 % du marché national, pourrait être considérée comme "circonstance exceptionnelle" et la décision devrait être laissée à l'Etat membre concerné.

### 3) Critères

On reconnaît l'une des difficultés principales de toute réglementation anti-trust, qu'ont rencontrée tous les gouvernements qui l'ont instituée : permettre l'adaptation du contrôle aux réalités économiques et, en particulier, la possibilité d'autoriser des concentrations "globalement positives", dont les effets favorables, sous l'angle du commerce extérieur par exemple, l'emportent sur l'atteinte à la concurrence sur le marché intérieur.

La rédaction finale retiendrait ainsi non seulement le concept de "position dominante", mais également la notion de "progrès technique et économique pour autant que ceci soit à l'avantage des consommateurs et ne constitue pas un obstacle à la

concurrence". Il est à craindre, cependant, que cet indispensable élément de souplesse, ouvrant la voie à des interprétations au cas par cas, n'alimente tôt ou tard le contentieux devant la Cour de Justice, qui ne pourra elle-même que statuer au cas par cas. Les conditions optimum de réalisation du "progrès technique et économique", à partir d'un ensemble aussi disparate que le tissu industriel et les services de la Communauté, sont assurément de nature à nourrir de longues gloses.

Encore faut-il observer que, faute de cette réglementation communautaire, c'est par la seule interprétation de la Commission, c'est-à-dire, en fait, par celle de la Cour, que se trouvaient définis les critères de licéité des concentrations au regard des règles de concurrence posées par les articles 85 et 86 du Traité.

Ainsi, la plupart des délégations souhaitent-elles que l'examen auquel procédera dans chaque cas la Commission conduise à l'établissement d'un bilan économique d'ensemble. Il doit se fonder, d'une part sur les considérations de concurrence, mais également sur la nécessité de renforcer l'offre communautaire sur le marché mondial, en tenant compte, lorsque sont impliquées des sociétés relevant de pays tiers, de l'attitude de ces pays à l'égard d'investissements comparables en provenance de la Communauté.

Enfin, la prise en compte des exigences de la "cohésion économique et sociale" se marquerait dans un "considérant" inscrit au préambule du règlement, de même que le principe de non discrimination entre secteurs public et privé.

#### 4) Intérêts légitimes

Le Conseil est convenu de retenir une disposition permettant de protéger les intérêts légitimes des Etats membres autres que ceux pris en considération dans le règlement et compatibles avec les principes généraux et les autres dispositions du droit communautaire.

Il conviendra, à cet égard, de partir des trois catégories suivantes : sécurité publique, pluralité des médias (on sait que nombre d'Etats membres se sont dotés de réglementation visant à contrôler les concentrations tant dans la presse écrite que dans les entreprises de diffusion audiovisuelle, pour lesquelles les critères, de seuil notamment, peuvent être spécifiques, ainsi que les procédures de contrôle), règles prudentielles (pour les services financiers, essentiellement). Tout intérêt public supplémentaire

invoqué par un Etat membre devra être confirmé par la Commission après examen de sa compatibilité avec le Traité.

### 5) Autres points en discussion

Enfin, l'accord n'a pu encore se faire au Conseil du 10 octobre, sur plusieurs points, dont certains ne sont pas sans portée :

- réciprocité (et accès aux marchés internationaux d'acquisition d'entreprises) ;

- procédure (le système proposé par la Commission permettra-t-il un contrôle suffisamment rapide et souple ?) ;

- définition des opérations des concentrations ;

- association des autorités nationales responsables du contrôle bancaire, aux décisions intéressant ce secteur ;

- publication d'une étude recensant les obstacles existant actuellement dans la Communauté pour les prises de contrôle d'entreprise en vue de leur examen au regard des règles du Traité et d'éventuelles propositions de modification.

o

o o

Malgré le nombre et, pour certains, l'importance des points encore en discussion (1), le Conseil pourrait adopter le projet de règlement à la fin du mois de décembre, c'est-à-dire "sous-présidence française".

### B) Marchés publics

Cet élément important de l'espace économique unifié a fait l'objet de plusieurs progrès.

---

(1) La commission économique et monétaire du Parlement européen, dans sa réunion du 23 octobre, s'est d'ailleurs émue des modifications déjà acquises, ou encore possibles par rapport au texte qui lui avait été soumis.

**1) Publication de la Directive modifiée, portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux (1)**

Arrivant pour décision finale devant le Conseil le 18 juillet, à l'issue de la procédure de coopération, la directive vise à ouvrir plus largement à la concurrence européenne les marchés de travaux conclus par l'Etat et les collectivités publiques de chaque pays membre. Pour cela, il précise (par rapport aux dispositions antérieures remontant à 1971) les règles qui doivent être suivies par les pouvoirs adjudicateurs : mise en concurrence préalable au niveau européen pour tous les marchés dépassant 35 millions de francs, limitation rigoureuse des procédures de gré à gré, interdiction de toute discrimination dans l'attribution des marchés.

**- La question des dérogations ou "préférences" régionales**

Bien qu'ayant marqué son accord sur l'objectif poursuivi, la Délégation française s'est abstenue lors du vote final pour protester contre une disposition du texte autorisant certains Etats membres à maintenir des "préférences régionales" lors de l'attribution des marchés de leurs organismes.

De telles dispositions existent notamment en Italie (pour toute la partie sud) et en Allemagne (pour Berlin et l'ensemble de la zone frontalière avec la R.D.A.). Les entreprises qui y sont établies peuvent bénéficier d'une préférence lors de l'attribution des marchés dans tout l'Etat membre considéré.

La délégation française a estimé que ces préférences étaient contraires à l'objectif d'ouverture à la concurrence et qu'elles devraient être supprimées, le cas échéant au profit d'aides classiques au développement régional. La partie française a demandé, avec le soutien de plusieurs délégations (Espagne, Belgique, Danemark, Pays-Bas) qu'en toute hypothèse ces préférences soient supprimées au plus tard le 31 décembre 1992.

Il s'agit, en effet, d'une concession peu compatible avec les règles de concurrence, mais tout à fait dans l'esprit du "Plan Delors" de la Commission et de certains articles de l'Acte unique

---

(1) La Directive 89/440 CEE, modifiant la directive 71/305, a été publiée au J.O.C.(L) n° 210 du 21 juillet 1989

européen assignant à l'action communautaire un objectif de "cohésion économique et sociale".

Ainsi, l'Acte unique européen prévoit-il expressément à l'article 8 C, que la Commission, lors de la formulation de ses propositions en vue de l'établissement du marché intérieur, "tient compte de l'ampleur de l'effort que certaines économies présentant des différences de développement devront supporter...".

De même, les articles 130 A et 130 B nouveaux disposent que les politiques communes et la mise en oeuvre du marché intérieur prennent en compte les objectifs de cohésion économique et sociale, et en particulier de réduction du retard de certaines régions.

La Délégation a souligné, à plusieurs reprises, la contradiction entre l'objectif d'établissement d'un espace économique unifié et le maintien de traitements préférentiels régionaux (cf. conclusions adoptées le 17 décembre 1989 sur le rapport de M. Jacques GENTON au sujet des dérogations autorisées par l'Acte unique européen, et celles adoptées le 26 avril 1989 sur le rapport de M. Guy CABANEL au sujet des marchés publics).

Le doublement des dotations des fonds structurels, et l'effet également de leur concentration au profit quasi exclusif des régions les moins avancées, devrait permettre de répondre à l'objectif de promotion de la "cohésion économique et sociale". En revanche, le maintien sine die de dérogations aux règles communautaires au profit d'Etats qui, par ailleurs, bénéficient déjà de toute la solidarité financière des autres Etats membres, aboutit à fausser durablement le fonctionnement de l'espace unifié : aux uns, la dure discipline de la concurrence et les prélèvements financiers accrus au profit des fonds structurels, aux autres, le maintien de normes protectionnistes et la manne des transferts généreusement dispensés par la Commission.

Comme elle s'y était engagée, la Commission a publié le mercredi 19 juillet une communication sur les différents aspects de la question litigieuse des "préférences régionales".

La Commission européenne a retenu deux formules alternatives pour l'adaptation des "préférences régionales" en matière de marchés publics à la législation communautaire prévoyant la libre concurrence pour ces marchés. Quatre Etats membres - Italie, Allemagne Fédérale, Royaume-Uni et Grèce - accordent des préférences aux firmes de certaines régions en ce qui concerne l'accès aux marchés publics : dans certains cas, ces

firmer bénéficient de préférences de prix ; dans d'autres cas, elles ont la faculté de présenter une deuxième offre lorsqu'elles ont été écartées d'un marché ; dans d'autres cas encore, certains marchés leur sont réservés.

La Commission a constaté que "ces mesures sont incompatibles avec le principe de la libre concurrence communautaire" pour les marchés aussi bien de travaux que de fournitures. Il est indispensable que la situation soit régularisée avant la fin de 1992, lors de l'achèvement du grand marché unifié. Toutefois, en même temps, la Commission a tenu compte de la signification politique et régionale des préférences actuelles : elles ont des objectifs conformes à la politique communautaire aussi bien en matière de cohésion économique que d'emploi. Elle demande, par conséquent, que les préférences actuelles soient révisées afin de les rendre transparentes et d'en éliminer les aspects incompatibles avec le grand marché ; mais, en même temps, certaines dispositions en faveur de l'emploi local et des petites et moyennes entreprises peuvent subsister.

A cet effet, la Commission laisse aux pays intéressés le choix entre deux possibilités :

**o L'abolition progressive des préférences tout en agissant en faveur des entreprises locales et de l'emploi local. Cette action serait réalisée :**

- en utilisant la jurisprudence de la Cour de Justice qui autorise des clauses en faveur de l'emploi de chômeurs de longue durée pour autant que ces clauses ne créent pas de discriminations ;
- en promouvant la participation de petites et moyennes entreprises aux marchés publics. Une telle action impliquerait une meilleure information sur les marchés publics, la formation des chefs d'entreprises, la sous-traitance de gros contrats publics, etc. ;
- le renforcement de la participation des régions concernées aux marchés publics : à la lumière d'études à entreprendre, il s'agirait de vérifier si des mesures complémentaires s'imposent en faveur des régions éligibles aux fonds structurels et qui connaissent des problèmes liés à l'ouverture des marchés publics dans la perspective du grand marché de 1992. Il s'agirait, par exemple, de mesures permettant aux entreprises de ces régions de s'adapter aux

standards techniques plus sévères, requis par un marché plus compétitif.

**o La modification des systèmes de préférences en les réservant aux marchés mineurs.**

Le principe serait de ne pas s'opposer à des systèmes préférentiels pour des marchés publics qui se situent en-dessous des seuils proposés par ailleurs par la Commission européenne dans les directives sur les marchés publics, à savoir : 200.000 Ecus pour les marchés de fournitures et 5 millions d'Ecus pour les marchés de travaux publics. Ce principe serait appliqué, pour autant que :

- ces mesures soient totalement transparentes vis-à-vis des entreprises qui participent à des soumissions et permettent à la Commission européenne de vérifier leur compatibilité à l'égard du droit communautaire ;
- et qu'elles n'aient pas d'impact économique significatif.

La Commission constate que, jusqu'à présent, aucun des systèmes de préférences régionales ne satisfait à ces exigences.

Le régime préférentiel est très important en Italie, significatif au Royaume-Uni et en Grèce, négligeable en R.F.A. La Commission doute de son efficacité pour les régions en retard.

Les régimes préférentiels actuellement en vigueur ont une portée très différente selon les Etats membres et, selon la Commission, leur efficacité est douteuse.

Le régime de loin le plus important est celui qui existe en Italie. Il réserve une part importante des marchés publics aux entreprises des régions de Mezzogiorno et des Iles, qui comprennent environ 40% de la population italienne. Le régime préférentiel prévoit une réservation de base de 30% des marchés publics, chiffre qui monte à 50% dans le cas de fournitures pour les travaux publics financés par les fonds spéciaux d'intervention. Toutefois, cette réservation peut être plus grande encore si la part annuelle n'est pas entièrement épuisée. Dans ce cas, elle est cumulée avec celle de l'année suivante. Aucun chiffre précis n'est disponible. Cependant, selon des estimations récentes, la valeur des marchés publics faisant l'objet de réservations atteint annuellement de 16 à 26 milliards d'Ecus.

Selon la Commission européenne, "il n'existe aucune certitude quant au fait que ce régime ait contribué d'une manière

significative au développement économique à long terme des régions en cause." "En revanche, au cours des dernières années, le régime a soulevé de nombreuses objections de la part d'entreprises installées dans les autres régions d'Italie et d'entreprises d'autres pays de la Communauté qui estiment que ce régime constitue un obstacle inacceptable à leurs activités économiques dans ces régions."

"En Grèce, le régime de préférences s'applique à 90% du territoire national et quelque 65% de la population est installée dans ces régions. Il n'existe pas d'informations détaillées concernant le volume des marchés publics qui leur est attribué, le pourcentage et la valeur des marchés publics auxquels le régime s'applique actuellement, ni les incidences budgétaires du régime. La Commission souligne qu'en raison de l'absence quasi-généralisée de fournisseurs compétitifs dans toutes les régions de Grèce, les marchés publics dans ce pays sont couverts à concurrence de 40- 45% par les importations, chiffre qui dépasse de loin la moyenne communautaire. Le but du régime appliqué en Grèce est d'éviter une trop forte concentration des activités économiques en Attique. Malgré le fait que ce régime et d'autres mesures de politique régionale aient pu donner lieu à certains effets positifs, ils n'ont pas été suffisants pour renverser la tendance de concentration de tous les secteurs industriels modernes en Attique, les activités traditionnelles restant l'apanage des régions éloignées et des îles.

"En Allemagne, le régime de préférences applicables à la zone frontalière de l'Est et à Berlin présente une importance économique limitée au cours des dernières années. Ainsi, en 1986, dernière année pour laquelle il existe des statistiques, les régions en question ont obtenu un peu plus de 15% des marchés publics fédéraux. La valeur totale des marchés auxquels les préférences ont été appliquées se chiffrait à un peu plus de 142 millions d'Ecus, soit 0,2% des marchés publics fédéraux.

"Au Royaume-Uni, le régime de préférences concernant 18% de la population (données pour 1981, dernière année pour laquelle les statistiques sont disponibles), mais les entreprises établies dans ces régions n'ont obtenu que 3,3% des marchés publics attribués par le gouvernement central. Ces préférences ont été appliquées à un volume de marchés ne représentant que 0,02% de la valeur totale des marchés publics, soit 10,8 millions d'Ecus.

"Dans le cas de l'Allemagne et du Royaume-Uni, rien ne permet de prouver, estime la Commission, que les régimes de

préférences en vigueur ont contribué d'une manière significative au développement des régions concernées."

En conclusion, et en l'absence de déclaration des Etats membres, au moins les plus développés, de renoncement progressif aux dérogations à la libre concurrence en matière de marchés publics, il convient de souligner la portée de l'inclusion expresse de cette clause (d'ailleurs vivement souhaitée par le Parlement européen qui, n'en étant pas à une contradiction près, ne cesse de dénoncer la lenteur, à ses yeux, de l'établissement du marché intérieur).

En Effet, la jurisprudence de la Cour de Justice, nettement favorable jusqu'ici au principe de non discrimination, se heurtera désormais à des dispositions légitimant expressément les dérogations à la concurrence au nom des intérêts régionaux que prévoient certaines réglementations nationales (et non les procédures françaises, particulièrement transparentes et "égalitaires").

## 2) La proposition de directive "voies de recours"

On renverra pour l'analyse détaillée de cette proposition et des problèmes qu'elle soulevait (lourdeur des procédures, conflits de compétence, pouvoirs d'intervention de la Commission) aux conclusions adoptées par la Délégation, le 26 avril 1989, sur le rapport de M. Guy CABANEL (rapport n° 438, tome II, p. 58 et suivantes ; conclusions n° 201/89). Après un nouvel examen le 14 juin 1989, le Conseil a finalement adopté le 24 juillet une position commune sur la proposition de directive "relative à l'application des procédures de recours en matière de passation des marchés publics de fournitures et de travaux".

Dans la rédaction de la position commune, la proposition (qui ne vise pas les secteurs "exclus", télécommunications, eau, énergie, transports), a pour objet :

- d'assurer à tout entrepreneur lésé par la conduite irrégulière d'une procédure de passation d'un marché public qu'il disposera de voies de recours administratives et juridictionnelles efficaces ;
- d'accorder à la Commission le droit d'intervenir dans le cadre des procédures administratives et juridictionnelles précitées ;
- de reconnaître à la Commission, en cas d'urgence, le droit de suspendre la procédure pour une période ne pouvant

dépasser trois mois. Sur ce point, la nouvelle proposition encadrerait mieux que la précédente ce pouvoir d'intervention exceptionnel en définissant les hypothèses dans lesquelles il pouvait être exercé, ainsi que les cas où celui-ci était exclu.

Tel qu'il est issu des délibérations du Conseil, le projet a fait l'objet de sensibles modifications : il ne prévoit ni pouvoir d'intervention de la Commission devant les instances de recours, ni droit de suspension des procédures nationales de passation des marchés. Quant aux dispositions destinées à assurer la "transparence" des procédures et à garantir l'existence de recours rapides et efficaces, leur portée a été réduite pour répondre aux exigences d'une majorité de délégations.

#### **o Champ d'application**

La directive n'est applicable qu'aux cas de violations du droit communautaire en matière de marchés publics ou des dispositions nationales transposant ce droit. Néanmoins, un paragraphe a été introduit pour assurer qu'il n'y ait aucune discrimination entre les entreprises du fait de la distinction opérée par la directive entre les dispositions nationales transposant le droit communautaire et les autres dispositions nationales (article 1er, paragraphes 1 et 2 de la position commune).

#### **o Procédure**

En s'inspirant d'un amendement introduit par le Parlement européen, la proposition modifiée prévoit que toute mesure présumée illégale prise par l'instance de base compétente doit pouvoir faire l'objet d'un recours juridictionnel ou d'un recours auprès d'une autre instance, qui soit une juridiction au sens de l'article 177 du Traité CEE (article 2, paragraphe 8 de la position commune).

#### **o Pouvoirs d'intervention de la Commission**

La possibilité pour la Commission de faire valoir les intérêts de la Communauté dans le cadre d'une procédure de recours nationale a été supprimée. En effet, le Conseil n'a pas estimé que ce pouvoir d'intervention se justifiait, eu égard, notamment, au fait qu'un tel précédent constituerait une

innovation importante dans le droit procédural des Etats membres et viderait en grande partie de sa portée la procédure de renvoi préjudiciel devant la Cour de Justice des Communautés européennes prévue par le Traité, précisément pour permettre à la Commission de soumettre à la Cour tout manquement à l'ordre communautaire.

### **o Effet suspensif**

Le Conseil n'a pas non plus voulu accorder à la Commission le pouvoir de suspendre une procédure de passation de marché en cours. Une telle mesure serait difficile à gérer de Bruxelles, elle serait mal ressentie par les collectivités locales, et poserait un réel problème politique dans la mesure où la Communauté se verrait reconnaître des prérogatives dont, dans certains pays, l'Etat central ne dispose même pas à l'égard de ses collectivités territoriales. En outre, une intervention de cette nature ferait double emploi avec les mesures nationales applicables en la matière et pourrait avoir des conséquences économiques graves.

### **o Solutions retenues**

Aussi, le Conseil a-t-il préféré établir un mécanisme de collaboration étroite entre la Commission et les Etats membres, moyennant une notification de la Commission à l'Etat membre concerné quand elle considère qu'une violation claire et manifeste des règles communautaires a été commise et obligation pour l'Etat d'agir et de justifier son action.

En ce qui concerne les personnes qui peuvent introduire un recours, la position commune dispose que "les procédures de recours sont disponibles... au moins pour toute personne ayant ou ayant eu un intérêt à obtenir un marché public de fournitures ou de travaux déterminé et ayant été ou risquant d'être lésée par une violation alléguée". Cette formulation permet à toute personne concernée de lancer une procédure, sans que soient bouleversées les règles régissant la procédure civile ou administrative dans les différents Etats membres.

Enfin, la formulation des dispositions prévues a été adaptée pour tenir compte des différents modes d'organisation juridictionnelle dans les Etats membres.

Le Conseil a prévu un réexamen de l'application de la directive avant l'expiration d'une période de quatre ans suivant l'échéance de transposition.

Enfin, le Conseil a estimé nécessaire de porter à deux ans le délai de transposition de la directive.

Le Parlement européen devrait examiner prochainement cette proposition dans la rédaction arrêtée avec la position commune du Conseil. Le rapport (Doc. A.3 59/89) recommande, d'ores et déjà, l'approbation de cette "position commune", laissant augurer une adoption conforme en seconde lecture, qui permettrait au Conseil de statuer définitivement à la fin de l'année.

### 3) Extension du droit communautaire aux "secteurs exclus"

On sait que les directives déjà adoptées et visant à ouvrir à la concurrence communautaire les marchés de fournitures et de travaux des organes administratifs des Etats membres, ne s'appliquent pas à certains secteurs (matériels de défense, l'exception résultant du Traité, mais aussi télécommunications, eau, énergie et transports).

La première exception (matériels de défense), par sa nature même, relève sans doute de négociations plus "sophistiquées" qu'une généralisation des règles, de transparence notamment, imposées aux marchés publics (encore que la Commission prétende faire prévaloir une définition très restrictive de ces matériels, et soumettre la plupart des achats des armées à la concurrence communautaire, voire extracommunautaire, en cas d'établissement dans un Etat membre du soumissionnaire extérieur).

En revanche, lors de l'édiction des premières directives communautaires intéressant les marchés publics, leur extension aux secteurs exclus jusqu'ici de leur champ d'application a, d'emblée, été projetée (sinon souhaitée).

La Commission a transmis au Conseil en octobre 1988 deux projets de directives, fondés sur l'article 100 A du traité CEE, et destinés à porter extension du droit communautaire existant en matière de marchés publics aux secteurs exclus (eau, énergie, transports et télécommunications); discutés lors de plusieurs réunions sous présidence espagnole, ils ont fait l'objet de l'avis en première lecture du Parlement européen (fin mai 1989) qui a demandé que les deux propositions soient fusionnées - demande

acceptée par la Commission - ainsi qu'une douzaine d'amendements. Le projet, désormais unique, a été soumis au Conseil "Marché intérieur" du 18 juillet 1989.

La nouvelle proposition poursuit, comme les deux textes précédents, trois objectifs essentiels :

- étendre le plus possible l'application du droit communautaire existant aux secteurs exclus ;
- préserver la souplesse indispensable à une gestion saine des procédures dans les domaines considérés et par des entités qui ne seront plus uniquement publiques ;
- instituer une préférence en faveur des entreprises de la Communauté.

#### **Extension la plus large possible :**

La Commission a proposé d'inclure les secteurs préalablement exclus en prévoyant l'application du droit communautaire existant à toute entité, privée ou publique, sous influence directe ou indirecte de l'Etat, opérant dans les quatre secteurs demeurés jusque là exclus.

Seraient donc soumises aux procédures communautaires, toutes les entités adjudicatrices qui exercent une activité principale dans l'un des secteurs économiques suivants :

- l'alimentation ou la gestion de réseaux destinés à fournir un service public dans le domaine de la production, du transport, de la distribution d'eau potable, d'électricité et de gaz ;
- l'exploitation d'une aire géographique, soit pour la prospection et l'extraction du pétrole, du gaz, du charbon et d'autres combustibles solides, soit par la mise à disposition de transports aériens, maritimes et fluviaux, d'aéroports, de ports maritimes ;
- la gestion de réseaux destinés à fournir un service au public dans le domaine du transport par chemin de fer, tramways, trolleybus et autobus.

Le rapport fait en première lecture au nom de la commission économique, monétaire et de la politique industrielle du Parlement européen ne proposait pas d'inclure les achats et les ventes d'électricité dans le champ d'application de la directive. Or, on sait de quel protectionnisme font l'objet les approvisionnements énergétiques dans des Etats voisins de la

France, alors même que les producteurs français d'énergie pourraient trouver là un débouché à une production abondante et très compétitive.

**Possibilités d'adaptation** : La souplesse introduite dans les procédures répond au souci de prévoir une discipline adaptée aux contraintes des entités privées et d'assurer ainsi :

- l'égalité entre concurrents privés et publics, sur le fondement, notamment, de références à des normes et spécifications techniques non discriminatoires et, de préférence, européennes ;
- la mise en concurrence réelle des entreprises quelle que soit la procédure - ouverte, négociée, restreinte -, choisie ;
- la transparence par l'obligation d'appel d'offres pour les procédures ouvertes, par la publicité du système de qualification et des avis périodiques pour les autres.

**La réciprocité** : l'ouverture des marchés publics dans les secteurs exclus pourrait permettre à des entreprises de pays tiers d'accéder à des marchés importants.

La proposition prévoit que lorsque plus de la moitié du montant d'une offre est constituée par des produits ou services fournis par des pays tiers, elle pourra être rejetée.

La Délégation ne peut que rappeler les conclusions adoptées sur le rapport de M. Guy CABANEL (1), qui insistait particulièrement sur cet aspect important. S'agissant de secteurs à haute valeur technologique, comme les télécommunications ou les transports publics, et dont on connaît le protectionnisme dans nombre de grands Etats extra-communautaires, il importe en effet de ne pas exposer à d'éventuels dumping des entreprises souvent parmi les plus performantes de l'industrie européenne, tandis que les grands marchés extérieurs leur demeureraient fermés.

La Présidence a marqué au Conseil "Marché intérieur" du 18 juillet 1989 qu'elle considérait ce texte comme prioritaire et qu'elle souhaitait aboutir à des résultats concrets, si possible à une position commune du Conseil, avant la fin du second semestre de 1989.

---

(1) Conclusions n° 201/89, adoptées par la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes le 26 avril 1989 (Tome II du rapport n° 438, p. 58)

Outre la prise en compte des spécificités des secteurs visés (et spécialement des télécommunications), la présidence française a souligné l'importance de certains points :

### **Le champ d'application de la directive**

Un champ d'application le plus exhaustif possible devrait être retenu pour garantir une application effective et équilibrée de ce texte dans tous les Etats membres.

Ainsi, les entités privées qui bénéficient de droits spéciaux ou exclusifs, ou d'une autorisation délivrée par l'Etat, doivent relever de la directive. Cette inclusion est nécessaire pour éviter que les Etats qui ont privatisé certains secteurs, ou dans lesquels certaines activités sont exercées par des entités privées, échappent aux règles qui régiraient une beaucoup plus large partie de l'économie d'autres Etats membres, au gré de l'extension de leur secteur public.

Les seuils d'application devraient assurer un équilibre entre les obligations respectives des Etats membres, et tenir compte des caractères propres des différents secteurs. Il conviendrait, ainsi, de fixer les seuils qui n'excluent pas de fait un nombre important d'Etats membres (par l'effet de montants trop élevés). Le seuil de 5 millions d'Ecus en matière de marchés de travaux convient ; en revanche, celui concernant les marchés de fournitures (200.000 Ecus), s'il paraît trop faible, devra être relevé, mais non de manière excessive.

Le plus grand nombre possible d'activités des secteurs exclus doit relever de la directive et, en tout premier lieu, les achats d'énergie. Toute demande de dérogation à ce principe devrait être exceptionnelle.)

### **Les procédures de passation des marchés**

La directive doit prévoir des procédures à la fois rapides et flexibles, adaptées à des entités agissant dans un environnement commercial, en évitant d'imposer des charges injustifiées aux entreprises.

Une telle orientation permettra aux procédures d'assurer un équilibre adéquat entre l'ouverture souhaitée et la souplesse dont ont besoin les entités adjudicatrices dans les secteurs considérés.

### **La clause de préférence communautaire**

La proposition prévoit que, sans préjudice des obligations qui incombent à la C.E.E. en vertu de l'accord du G.A.T.T. relatif

aux marchés publics, les entités adjudicatrices peuvent rejeter les offres lorsque moins de la moitié de la valeur des produits ou des services est d'origine communautaire (certains proposent même moins de 60%).

Une telle disposition constituerait un atout précieux dans les négociations multilatérales et existe dans la législation des principaux concurrents des Etats de la Communauté (ex : "Buy American Act").

En outre, la présidence française souhaiterait que la préférence communautaire joue dès lors que les offres en présence montrent un écart de prix d'au moins 5 % en-dessous de l'offre communautaire la plus basse (afin d'éviter tout "dumping" dans des secteurs très dépendants des commandes publiques).

#### **Contrôle de l'application de la directive aux secteurs exclus**

Une directive devra être élaborée pour garantir l'accès à des voies de recours efficaces dans les quatre secteurs considérés.

Seule l'adoption d'un tel texte permettra de garantir réellement la portée des engagements qui seront souscrits au moment de l'approbation de la directive "secteurs exclus".

Enfin, la France a renouvelé son opposition à toute disposition qui justifierait le maintien de préférences régionales et rappelé, à l'occasion du Conseil du 18 juillet 1989, son souhait de voir ces clauses disparaître le 31 décembre 1992 au plus tard.

La proposition est en cours d'examen, dans le cadre de la procédure de coopération avec le Parlement européen.

#### **C) La proposition de règlement portant statut de la société européenne et la proposition de directive sur "la place des travailleurs"**

Tirant la leçon de près de trente ans d'insuccès de sa proposition de règlement, soumise pour la première fois au Conseil en 1970, la Commission s'est finalement résolue à y apporter quelques modifications.

Ainsi, la formulation publiée le 12 juillet 1989 distingue désormais :

- un projet de règlement, qui définit la procédure d'harmonisation des normes nécessaires à l'établissement du marché intérieur. Ce projet est fondé sur l'article 100 A introduit dans le Traité par l'Acte unique, pour l'ensemble du statut.

- un projet de directive fondé sur l'article 54 C.E.E. pour ce qui concerne les dispositions sur la participation des travailleurs.

Aussi bien sur le règlement que sur la directive, le Conseil aurait donc à statuer à la majorité qualifiée.

En présentant le projet, le vice-président de la Commission a reconnu que le Royaume-Uni aurait préféré l'article 235 (unanimité du Conseil), mais la Commission a estimé que le statut de la société européenne entrerait dans le cadre de l'établissement du marché intérieur qui, pour être totalement opérationnel, a besoin, certes de normes communes, mais également d'un cadre juridique commun (contrôle des fusions, droit des marques, droit de la concurrence, etc...).

Le vice-président de la Commission a présenté ainsi les nouvelles propositions.

Le statut proposé a pour principal objectif de libérer les sociétés anonymes situées dans la Communauté européenne des contraintes juridiques et pratiques, qui résultent de l'existence de douze ordres juridiques nationaux distincts.

La première condition pour que le statut de la société européenne puisse s'appliquer est que, bien entendu, le siège de la société européenne soit fixé dans un des Etats membres de la Communauté européenne.

Les principaux aspects du statut de la future société européenne sont les suivants :

- Le statut prévoit trois modes de constitution d'une société européenne :

. par fusion ou par création d'une société holding. Cette possibilité n'est ouverte que pour les sociétés anonymes car elles seules permettent l'échange nécessaire d'actions lié à ce type de création ;

. sous forme de filiale commune à laquelle peuvent participer toutes les entités de droit public ou privé. Cependant, la création d'une société européenne par fusion est limitée à la fusion de filiales d'une même société et qui sont constituées dans deux Etats membres au moins ;

. par la création, par une société européenne déjà existante, d'une autre société européenne par fusion, création d'une holding ou d'une filiale commune. Une société européenne peut, en outre, créer seule une filiale.

- Le capital minimum est fixé à 100.000 écus afin d'ouvrir le statut plus largement au P.M.E. Toutefois, lorsque la société européenne est constituée pour exercer une activité réglementée, elle sera soumise aux exigences particulières liées à son secteur d'activité. Par exemple, pour la création d'un établissement de crédit, le capital minimal exigé est de 5 millions d'écus ; et en ce qui concerne l'activité d'entreprise d'assurance, cet aspect est renvoyé à la législation de l'Etat membre du siège.

- La proposition délimite le champ d'application du statut par rapport aux droits des Etats membres. Le statut est indépendant pour les matières qu'il régit mais il opère des renvois au droit national de l'Etat du siège dans les domaines qui font l'objet d'une harmonisation en cours ou déjà réalisée par les directives des communautés européennes de droit des sociétés (publicité, comptes, fusions, etc...) et dans les domaines où l'introduction d'une réglementation communautaire n'est pas envisagée dans un proche avenir (groupes de sociétés, liquidation, faillite, etc...). Le statut oblige enfin à assimiler la société européenne aux sociétés anonymes de droit national. Inversement, le statut n'accorde à la société européenne aucun autre privilège que celui du caractère communautaire de sa structure.

- La naissance et la disparition d'une société européenne seront publiées, pour information, au Journal officiel des Communautés européennes, sans entraîner aucun effet juridique ; ce type d'information a paru important compte tenu de la nature transnationale des activités d'une société européenne. Le contrôle de la légalité de la constitution reste du ressort des autorités nationales et la publicité des actes relatifs à la société européenne s'effectuera selon les modes prévus par le droit national.

- En ce qui concerne l'actionnariat, des dispositions sont prévues visant à : assurer le principe du droit préférentiel de souscription pour protéger les anciens actionnaires (avec des exceptions) ; interdire la souscription d'actions par la société européenne par elle-même ; assurer la distribution aux travailleurs, etc...

- Le statut des sociétés européennes en ce qui concerne les organes de la société s'aligne sur les législations nationales sur

les sociétés anonymes et sur les dispositions de la proposition modifiée de 5e directive C.E.E. sur la structure des sociétés anonymes : répartition des pouvoirs entre l'assemblée générale des actionnaires (dont la décision est nécessaire pour les affaires importantes de la société européenne) et les organes chargés de la gestion et de la représentation de la société européenne. La tâche de gestion et de représentation de la société européenne est confiée soit à un organe de direction dont les activités sont contrôlées par un organe de surveillance (système dualiste), soit à un organe d'administration unique (système "moniste") ; le choix est laissé libre aux sociétés fondatrices d'une société européenne.

- **La place des travailleurs dans la Communauté européenne.** Le projet de statut précise que la participation des travailleurs ne touchera pas la gestion journalière qui relève de la compétence de la direction, mais concernera la surveillance et le développement de la stratégie de l'entreprise, à savoir :

. la fermeture ou le déplacement d'établissements ou de parties importantes d'établissements ;

. les restrictions, extensions ou modifications importantes de l'activité de la société européenne ;

. la création d'une filiale ou d'une société holding ;

. l'établissement ou cessation d'une coopération durable avec d'autres entreprises ;

. les modifications importantes dans l'organisation de la société.

La Commission a prévu trois modèles de participation des travailleurs, tout en admettant qu'un Etat membre puisse limiter le nombre de modèles. Dans les Etats où un modèle unique de participation existe, c'est celui-ci qui sera de droit qui sera retenu pour la société européenne. Dans les Etats où plusieurs modèles sont offerts, les dirigeants de chacune des sociétés fondatrices devront choisir un modèle de participation, si possible sur la base d'un accord avec les représentants des salariés, tel qu'il est prévu par la loi ou la pratique de l'Etat membre concerné. Si aucun accord ne peut être conclu entre les partenaires sociaux, le choix du modèle de participation revient en dernier lieu à la direction. Le texte prévoit qu'en tout état de cause, aucune société européenne ne pourra être constituée sans qu'un modèle de participation ait été choisi. La participation des salariés pourra donc être organisée, selon trois modèles alternatifs :

. dans l'organe de surveillance (structure dualiste) ou dans le Conseil d'administration dans lequel les fonctions de gestion et de surveillance sont bien déterminées (système moniste). C'est le modèle type n° 1 à l'"allemande" (le seul que la R.F.A. pourrait sans doute autoriser lors de la création d'une société européenne sur son territoire, selon le vice-président BANGEMANN). Selon ce modèle n° 1, tous les salariés de la société européenne et de ses divers établissements, quel que soit l'Etat membre dans lequel ils sont employés, éliront leurs représentants qui seront membres du Conseil de surveillance (ou d'administration) au siège de la société européenne (1/3 au moins, 50 % au plus) aux côtés des représentants des actionnaires (50 % au moins, les 2/3 au plus) ;

. dans un organe représentant les salariés créé au niveau de la société européenne mais distinct des organes de surveillance ou d'administration, modèle n° 2 à la "française" ou à l'"italienne", c'est-à-dire de type "comité d'entreprise". Les salariés de la société européenne, quel que soit l'établissement de la société européenne dans lequel ils travaillent, éliront leurs représentants qui siégeront dans cet organe où ils jouiront des mêmes droits d'information et de consultation lors de la mise en oeuvre des mêmes décisions que ceux reconnus dans le cadre du modèle "allemand" ;

. par d'autres modèles de participation mis en place par voie d'accord collectif négocié entre la direction des sociétés fondatrices et les représentants des salariés habilités à négocier. Ce "modèle n° 3" risque, selon M. BANGEMANN, d'être le seul autorisé par le Royaume-Uni. C'est le moins contraignant. Le modèle n° 3 peut recouvrir des formules différentes du moment que l'accord conclu assure aux travailleurs ou à leurs représentants les mêmes droits d'information et de consultation que ceux reconnus par les modèles "allemand" et "français".

Le projet prévoit, en outre, la confidentialité de certaines informations conformément à la législation de la majorité des Etats membres et aussi la non communication par la direction de certaines informations sensibles conformément à la loi de l'Etat membre. Enfin, le statut autorise un Etat membre qui le

souhaiterait à proposer par voie législative un autre modèle, dit "modèle standard", établi conformément aux pratiques nationales les plus avancées. Ce modèle serait appliqué à la société européenne quand les deux parties, direction et représentants des salariés, le décideraient ou lorsqu'un accord ne pourrait être conclu sur aucune autre forme. Cette solution, proche de la pratique nationale, n'est cependant acceptable pour la Commission qu'à la condition que ce modèle assure au moins aux travailleurs de la société européenne (ou à leurs représentants) les droits à l'information et à la consultation, tels qu'ils sont prévus dans le "modèle n° 3". Il est aussi prévu que les travailleurs puissent participer aux résultats de la société européenne, tout en précisant que cette disposition ne constitue en aucun cas un modèle de participation des travailleurs à la stratégie de la société européenne.

- **Les rapports entre la société européenne et ses filiales.** Le statut ne prévoit pas de règles spécifiques en la matière, mais la Commission réfléchit sur une proposition de coordination des droits nationaux sur les groupes de sociétés. Actuellement, seuls la R.F.A. et le Portugal permettent, dans leur législation, à la société mère d'un groupe de gérer ses filiales dans l'intérêt du groupe et à prévoir, en conséquence, des garanties spécifiques pour les actionnaires minoritaires et les créanciers.

Pour contourner ce vide réglementaire sur le plan communautaire, la Commission retient les règles et principes de droit international privé, généralement admis dans les États membres. Pour cela, le statut précise qu'une société européenne, si elle est une société filiale (dite dans le statut "société contrôlée"), est assimilée, en matière de réglementation sur les groupes de sociétés, à une société anonyme relevant de la législation de l'État membre du siège. En revanche, si la société européenne est la société mère (qui exerce le contrôle), le statut ne prévoit pas de règles spécifiques, puisqu'il appartient au droit dont relève la société contrôlée par la société européenne de fixer ces règles.

- **Dispositions fiscales.** La principale caractéristique est que, lorsqu'une société européenne exerce ses activités imposables par l'intermédiaire d'établissements stables situés à l'étranger, les pertes subies par ces établissements seront déductibles des bénéfices imposables de la société européenne. A cette exception près, la société européenne sera soumise au droit fiscal du pays dont elle est résidente. Des dispositions analogues, visant à remédier aux handicaps qui pèsent sur les entreprises

plurinationales soumises à des droits fiscaux nationaux différents, seront proposées prochainement pour l'ensemble des autres formes juridiques d'entreprises afin d'éviter toute discrimination.

La société européenne reposera ainsi sur un droit indépendant, distinct des droits nationaux. Elle coexistera avec les autres formes de sociétés de droit national en offrant aux entreprises une option supplémentaire en vue de faciliter la coopération transfrontalière entre sociétés anonymes de pays différents et, par extension, d'éviter le cloisonnement du grand marché en marchés nationaux. Cette proposition entre donc entièrement dans la politique d'achèvement du marché unique pour 1992.

Lors du premier examen du projet de règlement par le Conseil "Marché intérieur" du 18 juillet 1989, plusieurs délégations ont contesté la base juridique choisie, et souligné que certaines dispositions intéressant les droits des travailleurs salariés relèvent d'un vote à l'unanimité, aux termes de l'article 100 A nouveau (paragraphe 2).

L'argument serait encore plus difficilement contestable à l'égard des dispositions fiscales.

En effet, l'article 100 A nouveau, introduit par l'Acte unique européen dans le Traité de Rome, pour définir la procédure d'harmonisation des règles nationales en vue de l'établissement du marché intérieur, prévoit certes que le Conseil statue ordinairement à la majorité qualifiée. Mais le même article précise, dans son paragraphe 2, que la procédure normale du vote à la majorité qualifiée "ne s'applique pas aux dispositions fiscales, aux dispositions (...) relatives aux droits et intérêts des travailleurs salariés".

De même, certains membres du Conseil ont contesté l'opportunité d'avantages fiscaux pour inciter à choisir la nouvelle forme commerciale.

Enfin, plusieurs délégations ont insisté sur le caractère optionnel du statut et la nécessité de préserver les spécificités nationales du droit des sociétés.

Outre la résurgence des oppositions aux propositions précédentes, on ne peut méconnaître que certains Etats membres contestent l'opportunité même d'un statut européen et qu'enfin l'accueil des milieux économiques est généralement sans enthousiasme, y compris sur le territoire d'Etats membres officiellement favorables à cette nouvelle société.

Ainsi, le groupe des plus grands industriels européens (E.R.T.) a proposé, le 19 juin 1989, une solution alternative constituée par un "instrument souple de coopération transfrontalière".

Enfin, aux avantages fiscaux spécifiques proposés par la Commission, nombreux sont ceux qui préféreraient une réforme "neutre" et plus générale, éliminant les obstacles fiscaux actuels à la coopération transfrontalière (en particulier, la pénalisation des groupes transfrontières résultant de nombre de règles fiscales nationales).

## **PROPRIETE INDUSTRIELLE ET COMMERCIALE**

### **A) Protection des logiciels**

Le 18 juillet 1989, le Conseil a entendu un exposé de la Commission présentant une proposition de directive concernant la protection juridique des programmes d'ordinateurs et a procédé à un échange de vues préliminaire.

Cette proposition vise à assurer un niveau suffisant de protection pour les programmes d'ordinateurs et ainsi à

encourager l'élaboration de programmes dans la Communauté. Dans ce but, il est proposé de rapprocher certains aspects des législations nationales en matière de droit d'auteur applicable aux oeuvres littéraires.

De délicates questions d'adaptation des mécanismes du droit d'auteur (d'ailleurs sensiblement différents d'un Etat à l'autre) à ces créations très particulières que sont les programmes d'ordinateurs ont justifié la demande du Conseil de nouvelles études pour lui permettre d'arrêter une éventuelle position commune.

### **B) Brevet communautaire**

Après un premier débat, le 18 juillet, le Conseil est parvenu, le 18 septembre 1989, à un accord pour convoquer une conférence intergouvernementale destinée à mettre au point le texte final de la convention sur le brevet communautaire (cf. conclusions adoptées par la Délégation, sur le rapport de M. Guy CABANEL (1), où l'on trouvera l'analyse des dispositions acquises et des points de désaccord, qu'il s'agit à présent de résoudre).

La Conférence, qui devrait se tenir à Luxembourg du 11 au 15 décembre prochain, aura à régler les deux problèmes techniques restés ouverts lors de la Conférence de Luxembourg de 1985, à savoir la clé de répartition entre les Etats membres des revenus des taxes sur le brevet communautaire et le régime des traductions et de la publication du brevet communautaire. Elle aura également à résoudre les problèmes spécifiques que la conclusion de l'accord pose au Portugal et à l'Espagne. L'entrée en vigueur de l'accord sera subordonnée à la ratification des douze Etats membres.

Dans l'hypothèse où les procédures de ratification ne seraient pas totalement achevées au 31 décembre 1991, une nouvelle conférence serait convoquée afin d'examiner la possibilité d'une entrée en vigueur de la convention avec moins de douze ratifications.

Le brevet communautaire vise à permettre, moyennant un seul dépôt, de bénéficier d'une protection uniforme dans l'ensemble des Etats membres de la Communauté. Il constitue donc un avantage sensible par rapport au "brevet européen" (convention de Munich à laquelle ont adhéré la plupart des pays

---

(1) Tome II du rapport n° 387 (session 1985-1986).

du Conseil de l'Europe) pour lequel l'extension géographique de la protection (et le prix à payer) varie au gré du demandeur et qui ne prévoit pas d'uniformisation des règles nationales de protection.

## **VI - LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES**

Dans la ligne des conclusions du sommet de Madrid, la Présidence française a fait de l'élimination des obstacles à la libre circulation des personnes dans l'espace communautaire l'une de ses priorités.

Dans ce domaine sensible, le principal événement est la présentation par la Commission de nouvelles propositions concernant le droit de séjour des "non-actifs", outre la poursuite, en marge des débats communautaires, de la négociation de la convention d'application de l'Accord de Schengen.

### **A - Du sommet de Madrid à la Présidence française : une orientation prioritaire**

Mainte fois dénoncé par la Commission comme le domaine où se manifeste le plus de retard par rapport au programme de réalisation de l'espace sans frontières intérieures, l'objectif de libre circulation des personnes a été élevé au rang de priorité aux sommets de Rhodes puis de Madrid, ce que devaient s'employer à confirmer toutes les personnalités s'exprimant au titre de la présidence française.

#### **1. Le sommet de Madrid**

Les "conclusions" publiées à l'issue du sommet européen tenu à Madrid les 26 et 27 juin 1989 indiquaient la libre circulation des personnes parmi les domaines où il convenait de continuer à faire porter prioritairement l'action communautaire :

"Suivant la décision du Conseil européen de Rhodes, le groupe de coordonnateurs a élaboré un rapport ("document de Palma de Majorque") sur les mesures à prendre dans les différents

domaines pour progresser sur la voie de la libre circulation effective des personnes à l'intérieur de la Communauté. Le Conseil européen, considérant que la libre circulation des personnes est une priorité pour 1992, fait siennes les conclusions dudit document qui s'inspirent largement de la démarche et des méthodes retenues dans le Livre blanc sur la réalisation du marché intérieur qui ont démontré leur efficacité dans ce contexte. Il donne mandat au groupe des coordonnateurs, sous l'impulsion du Conseil Affaires générales, de tout mettre en oeuvre pour que le programme de travail proposé dans le document soit réalisé comme prévu."

## 2. Le "Document de Palma" récapitulant les propositions du groupe des coordonnateurs

Institué par le Conseil européen réuni à Rhodes les 2 et 3 décembre 1988, le groupe des coordonnateurs, composé de représentants des Etats membres et de la Commission était chargé de recenser tous les obstacles à la libre circulation des personnes et de proposer au Conseil européen des solutions et des orientations (mais ne s'était vu déléguer aucun pouvoir de décision, tout au plus d'information à l'égard de toutes les autres formations s'intéressant aux mêmes questions : conférence de négociation des conventions d'application de l'Accord de Schengen et groupe Trevi (1) en particulier).

S'acquittant non sans difficultés de sa mission, le groupe des coordonnateurs a donc soumis au Conseil de Madrid un bref document dont le Conseil européen déclare qu'il "fait siennes les conclusions", tout en donnant "mandat au groupe des coordonnateurs, sous l'impulsion du Conseil Affaires générales, de tout mettre en oeuvre pour que le programme de travail proposé dans le document soit réalisé comme prévu."

De fait, le document posant plus de problèmes qu'il n'apporte de solutions, la poursuite des travaux du groupe apparaissait bien nécessaire. La moindre des divergences constatées n'est pas celle qui porte sur la compétence et le

---

(1) Ce groupe, qui réunit périodiquement les ministres européens chargés de l'ordre public ou de la justice étudie les impératifs et les procédures de la nécessaire collaboration en matière de sécurité et prévention de la criminalité "internationale" dans un espace sans contrôles frontaliers (trafics d'armes ou de drogue, terrorisme et autres délits).

**fondement juridique qui justifieraient l'intervention communautaire et en commanderaient la procédure (unanimité, majorité qualifiée, coopération avec le Parlement européen, ou même convention internationale en marge du Traité) :**

**"Lors des discussions du groupe, il a été reconnu que les vues des membres divergeaient sur le cadre juridique et politique, notamment l'interprétation et le champ d'application des dispositions pertinentes du traité, entre autres l'article 8A du Traité CEE, et les obligations qui en découlent, la question de savoir dans quelle mesure des décisions politiques ont déjà été prises dans ce domaine et à qui revient la compétence pour prendre des décisions et des mesures. Les coordonnateurs ont (sic) convenu de laisser de côté ces divergences pour faire avancer les travaux."**

**Ces questions fondamentales ainsi mises entre parenthèses, le document de Palma recense les domaines où des mesures doivent être arrêtées par les États membres en vue d'éliminer les obstacles à la libre circulation des personnes dans tout l'espace communautaire :**

**"La réalisation de l'espace sans frontières intérieures passe par le rapprochement, dans la mesure du nécessaire, des législations nationales et de leurs modalités et champ d'application, par une collaboration entre les administrations nationales et par un renforcement préalable des contrôles aux frontières extérieures. Cette tâche comporte deux volets, interne et externe.**

**"A. Dans son volet interne, la réalisation de l'espace sans frontières intérieures touche une multitude de domaines parmi lesquels il faut souligner les aspects ci-après :**

**"a) Lutte contre le terrorisme, le trafic de drogue et les autres trafics illicites**

**"La création d'un espace sans frontières intérieures, en conformité avec le Traité, exige que les contrôles aux frontières extérieures soient renforcés, ce qui comporte une coopération intergouvernementale accrue.**

**"b) Amélioration de la coopération policière**

**"Cette amélioration portera notamment sur une coopération plus étroite entre les polices et "law enforcement**

agencies" des Etats membres, notamment par un système renforcé d'échange d'informations.

### **"c) Coopération judiciaire**

"Pour lutter contre le terrorisme, le trafic de drogue, la criminalité et les autres trafics illicites, il convient de renforcer la coopération judiciaire notamment en matière pénale. Dans ce contexte, il y aura lieu d'étudier la possibilité de rapprocher certaines dispositions.

### **"d) Contrôles des éléments accompagnant le voyageur**

1. Contrôles vétérinaires
2. Contrôles phytosanitaires
3. Protection des espèces de la faune et de la flore menacées d'extinction
4. Armes
5. Drogues
6. Contrôle du trafic illicite des oeuvres d'art
7. Contrôle des changes
8. Contrôles fiscaux

"e) Il y a lieu également d'évoquer des questions comme celles relevant des problèmes familiaux (enlèvement "légal" d'enfants et traite de mineurs par exemple).

"B. Dans son volet externe, la création d'un espace sans frontières internes nécessite un renforcement des contrôles aux frontières extérieures. En effet, les contrôles effectués à ces frontières valent pour l'ensemble des Etats membres. Il est donc essentiel que ces contrôles soient le plus efficaces et que tous les Etats membres puissent leur faire confiance. Il conviendrait d'examiner, le cas échéant, dans quelles conditions et selon quelles modalités la Communauté, compte tenu du renforcement des contrôles à ses frontières extérieures, peut participer au financement de certaines infrastructures.

"A cet effet, il y a lieu de mettre en place un ensemble d'instruments juridiques, administratifs et techniques, puisqu'il

est nécessaire d'harmoniser les critères afin d'assurer un traitement uniforme des ressortissants de pays tiers. Parmi les mesures juridiques, il y a lieu de relever :

"- Les conditions d'entrée dans la Communauté des ressortissants des pays tiers. Ce point concerne notamment la politique de visa, et plus spécialement :

. l'établissement d'une liste commune des pays pour lesquels un visa est exigé de leurs ressortissants,

. l'établissement d'une liste commune des personnes non admissibles,

. l'harmonisation des critères d'octroi de visa, tout en permettant de tenir compte de la situation particulière de certains demandeurs,

. le visa européen ;

"- Le droit d'asile et statut des réfugiés : une politique commune aura pour fondement les obligations incombant aux Etats membres en application de leur adhésion à la Convention de Genève et au protocole de New-York. Cette politique sera axée dans un premier temps sur les aspects suivants :

". souscription d'engagements internationaux identiques en matière d'asile,

. détermination de l'Etat chargé d'instruire la demande d'asile,

. procédure simplifiée ou prioritaire pour l'instruction des demandes manifestement infondées,

. conditions de circulation du demaneur d'un Etat membre à l'autre,

. étude de la nécessité d'un système de financement permettant de faire face aux conséquences économiques de la mise en oeuvre de la politique commune.

**"Dans le respect des valeurs traditionnelles propres aux Etats membres de la Communauté, les coordonnateurs insistent pour que le renforcement des contrôles aux frontières extérieures ne dépasse pas ce qui est strictement nécessaire pour protéger la sécurité et l'ordre public des Etats membres. Ils rappellent également la déclaration contre le racisme et la xénophobie adoptée en 1986 par le Parlement européen, le Conseil, les représentants des Etats membres et la Commission."**

o

o o

**Ce recensement des domaines à prendre en considération est suivi d'un "inventaire des mesures devant être adoptées dans différentes enceintes (le groupe désigne, pour chaque mesure proposée, la ou les enceintes qui sont, à son avis compétentes), en matière de libre circulation des personnes", mesures assorties d'un "calendrier prévu pour leur application".**

**Compte tenu des domaines évoqués : répression des crimes et délits et "rapprochements" de dispositions de droit pénal ou du droit des étrangers par exemple, et quelle que soient les procédures finalement choisies : directives, règlements, ou conventions internationales, les Parlements nationaux, et spécialement le Parlement français n'auraient à connaître des règles arrêtées qu'à l'occasion de l'examen d'un projet de loi de ratification, où le seul choix est entre l'approbation et le rejet d'un article unique.**

**S'agissant à la fois de matières réservées par l'article 34 de la Constitution au législateur, et de règles qui seront d'un peu plus de portée pour la vie nationale que telle convention culturelle avec le Cap vert, le "déficit démocratique" est patent (1), alors même qu'il est peu contestable que la majorité pour ne pas dire la quasi totalité des mesures envisagées n'entrent nullement dans les compétences communautaires.**

---

(1) La même observation vaut, bien évidemment, pour la future convention d'application de l'accord de Schengen, portant sur les mêmes matières et négociée tout aussi loin du contrôle parlementaire (cf. ci-dessous, section C).

## **B - Les propositions de directives "droit de séjour"**

Dans ce domaine sensible, le principal événement est la présentation par la Commission de nouvelles propositions concernant le droit de séjour des "non-actifs".

La Commission avait rencontré un insuccès obstiné au Conseil avec sa proposition initiale, remontant à 1979, reconnaissant un droit général de séjour à tout citoyen d'un Etat membre sur l'ensemble du territoire communautaire (généralisant donc les droits de libre circulation et de libre établissement expressément reconnus par le Traité de Rome aux seuls travailleurs, salariés ou libéraux, et à leurs "ayants droit").

Tirant la leçon de l'opposition du Conseil, la Commission renouvelle, au moins formellement, ses propositions, distribuées cette fois-ci en plusieurs textes relatifs, d'une part, aux étudiants, d'autre part aux retraités et, enfin, aux "autres inactifs".

L'intérêt principal pour la Commission de la division en trois propositions est la distinction des bases juridiques des mesures envisagées et, par conséquent, de leurs procédures d'adoption, les deux premiers textes pouvant être adoptés, selon la Commission, à la majorité qualifiée, seul, le dernier, requérant l'unanimité (mais intéressant probablement les catégories les moins nombreuses).

La mise en oeuvre de ces propositions soulève de délicats problèmes de prise en charge des coûts liés à ces flux (prestations sociales, bourses d'enseignement...) et expliquent les réserves de certains Etats membres.

On sait que le Traité et le droit dérivé ne reconnaissent pleinement la liberté de circulation et d'établissement qu'aux "travailleurs" (salariés ou indépendants) ainsi qu'à leurs ascendants, conjoints, et enfants à charge.

Les personnes n'ayant pas la qualité de travailleur salarié, ni celle de prestataire de services, membre d'une profession libérale et n'étant pas retraité au titre d'un emploi dans l'Etat d'accueil ou encore ayants droit de ces travailleurs ne peuvent prétendre à la libre entrée que dans le cadre des dispositions nationales sur les voyages touristiques.

Différents textes communautaires (1) sont intervenus pour préciser les droits des travailleurs établis dans d'autres Etats membres que celui dont ils sont originaires, ainsi que les droits de leur famille.

Les personnes n'ayant pas la qualité de travailleur demeureraient en principe exclues des principales libertés établies par le Traité de Rome (2). Aussi, afin de parachever l'application du principe de libre circulation des personnes, en vue du démantèlement des frontières intracommunautaires, la Commission a présenté, en 1979, une directive "relative au droit de séjour des ressortissants des Etats membres sur le territoire d'un autre Etat membre."

Au cours des quelque 169 réunions dont cette proposition a fait l'objet depuis dix ans, le Conseil a déjà demandé de nombreuses modifications du texte que lui propose la Commission. Il a, de nouveau, débattu à plusieurs reprises en 1989 de cette question, comme l'y invitait le Conseil de Rhodes et l'en pressait la Commission.

Néanmoins, le Conseil n'a pu trouver un équilibre satisfaisant entre l'application du principe et les risques de charges supplémentaires pour certains Etats membres du fait du choix que feraient de résider sur leur sol des "inactifs" : étudiants, chômeurs, retraités n'ayant pas cotisé au régime de cet Etat hôte. Les délibérations répétées du Conseil (décembre 1988, mars et mai 1989) ont montré qu'aucun accord n'était possible sur les propositions de la Commission à moins de modifications qu'elle jugeait inacceptables, annonçant finalement à la réunion du Conseil du 3 mai 1989, qu'elle préférerait retirer sa proposition de droit de séjour généralisé, et qu'elle lui substituerait des propositions particulières pour les différentes catégories concernées.

Si le Traité n'institue un droit exprès de libre circulation et de libre établissement qu'au profit des travailleurs, salariés ou non, et de leurs ayants-droit, il est évident cependant que l'établissement d'un espace unifié, sans frontières intérieures, but que l'Acte unique européen assigne désormais prioritairement à

---

(1) On trouvera la récapitulation de tous les textes applicables en la matière, ainsi qu'une liste des décisions de justice y afférentes dans le document de la Commission : "Libre circulation des personnes dans la Communauté, entrée et séjour". - Luxembourg 1988.

(2) Encore qu'une jurisprudence toujours plus audacieuse de la Cour de Justice soit venue étendre cette application au nom du principe de non discrimination (cf. ci-dessous et conclusion de la Délégation du 6 juillet 1988, adoptées sur le rapport de M. Jacques GENTON, Président.

l'action communautaire d'ici à 1993, requiert des dispositions spécifiques pour aménager ce droit au profit des "non actifs", d'une façon cohérente et économiquement supportable, préoccupations dont le droit prétorien tombé de l'empyrée de Kirchberg s'exempte aisément (cf. ci-dessous, analyse de la jurisprudence communautaire).

Elles n'ont donc pas en principe le droit de séjourner durablement (en général, pas plus de trois mois), sur le territoire d'un Etat membre dont elles n'ont pas la citoyenneté et sont soumises au droit des étrangers (permis de séjour par exemple ou restriction dans l'accès à certains avantages sociaux ou autres, inscription en faculté, logement, formations).

A l'issue du premier examen des nouvelles propositions de la Commission par le Conseil "affaires générales" du 18 juillet 1989, Mme Edith CRESSON, qui présidait ce Conseil, déclarait qu'"elle accorderait un très haut degré de priorité à ce texte dont elle souhaitait qu'il fasse l'objet d'une position commune du Conseil avant la fin de l'année". La présidente du Conseil a rappelé que "les discussions sur ce texte n'avaient que trop duré et qu'il était important d'enregistrer des progrès décisifs pour l'Europe des citoyens".

Néanmoins, les divergences sur la base juridique et, par conséquent, les procédures d'adoption des mesures proposées, comme la prise en charge des coûts induits par les flux de personnes, se firent jour à nouveau à ce Conseil.

Les propositions étaient de nouveau examinées le 10 octobre 1989, selon le communiqué publié :

"A l'issue de ce débat, le Conseil a marqué son accord sur le principe général selon lequel le bénéficiaire du droit de séjour ne doit pas être à la charge du pays d'accueil.

"Sur cette base, le Conseil, en tenant compte des situations respectives visées par chacune des directives, a dégagé quelques principes relatifs aux conditions à remplir en matière de ressources pour pouvoir bénéficier du droit de séjour".

La présidence française, de son côté, présentait ainsi les progrès acquis et les difficultés subsistantes après la réunion du 10 octobre :

Des progrès sensibles ont été effectués sur la plupart des points qui faisaient obstacle à la poursuite des discussions sur les trois propositions de directive proposées par la Commission.

Tous les Etats membres ont reconnu le principe selon lequel les bénéficiaires du droit de séjour étendu aux non actifs ne devaient pas tomber à la charge des systèmes d'aide sociale du pays d'accueil. Tous ont également admis que les modalités de contrôle devaient être aussi souples que possible pour faciliter l'exercice de ce nouveau droit.

S'agissant des retraités et des autres non actifs, le principe retenu est qu'ils devront fournir la preuve qu'ils disposent d'une retraite ou d'autres revenus supérieurs au niveau d'aide sociale dans le pays où ils envisagent de s'établir. S'agissant des étudiants, la plupart des délégations ont retenu que le contrôle devait être encore allégé.

Le Conseil s'oriente donc vers des solutions nettement différenciées selon la qualité des bénéficiaires potentiels.

La formulation envisagée pour définir les conditions de la libre circulation des "retraités et autres non actifs" n'est pas sans portée pour la partie française notamment, quand on connaît les disparités entre les régimes de retraite ou de revenus minimum dans les différents Etats membres : certains ont institué des prestations spécifiques au profit des personnes ne disposant pas d'un minimum de ressources (F.N.S., "allocation Ville de Paris", R.M.I.). On rappellera que la Cour de Justice a d'ailleurs étendu au maximum le bénéfice de ces prestations au profit des ressortissants communautaires qui se trouvaient remplir les conditions d'octroi sur le territoire français (définition extensive du travailleur, de l'ayant-droit et du champ d'application de règlements de 1968 et 1971). Des jurisprudences comparables ont visé la R.F.A., les Pays-Bas ou la Belgique (annulation de la clause de durée de résidence pour l'obtention du "Minimax", revenu minimum).

La Cour a même jugé "exportables" certaines de ces prestations non contributives (les allocations au titre du fonds national de solidarité en particulier), c'est-à-dire qu'un ressortissant d'un Etat membre autre que la France, dès lors qu'il s'est trouvé en France répondre aux conditions d'ouverture de ce droit, pouvait retourner dans son Etat d'origine et y demander le transfert des versements, l'"exportation" (cf. conclusions de la Délégation parlementaire pour les Communautés européennes adoptées le 6 juillet 1988, sur le rapport de M. Jacques GENTON, au sujet de "l'égalité d'accès aux prestations sociales des ressortissants communautaires").

On imagine, dès lors, la pression sur l'équilibre des budgets des organismes sociaux et des finances publiques des Etats

membres, d'éventuels flux migratoires de retraités aux ressources très basses ou de personnes se disant sans ressources, provenant d'Etats membres à la protection sociale encore peu développée, venant s'établir dans les Etats garantissant des prestations beaucoup plus élevées.

Si, d'aventure, la Cour faisait application du raisonnement "constructif" dont elle s'est déjà servi spécialement dans le domaine social (le droit communautaire ne peut résulter que d'une harmonisation alignée sur les objectifs les plus avancés de la législation la plus avancée), et si elle déclarait par exemple "exportables" au profit des "non travailleurs" toutes les garanties de ressources, un calcul assez fruste permet de voir que bien des voyages aller-retour en direction de Paris ou Copenhague seraient rapidement et largement rentabilisés.

En l'état actuel des propositions soumises au Conseil, on peut résumer les points faisant l'objet de discussion ainsi :

#### **- Dispositions communes aux trois propositions**

. Les Etats membres pourront subordonner l'octroi du droit de séjour à la condition que les bénéficiaires disposent d'une assurance maladie, selon des modalités variables.

. Le droit de séjour sera constaté par la délivrance d'une "carte de séjour des Communautés européennes" et, lorsqu'un membre de la famille n'aura pas la nationalité d'un Etat membre, il lui sera délivré un document de séjour ayant la même validité que celui délivré au ressortissant dont il dépend. Pour sa délivrance, l'Etat membre ne peut exiger que la présentation d'un document d'identité et la preuve que l'intéressé répond aux conditions énumérées dans les directives (assurance maladie, bénéfice d'une pension de retraite ou ressources suffisantes pour les autres inactifs).

#### **- Droit de séjour des retraités**

Cette proposition serait fondée sur les articles 49 et 54 du traité (qui traitent de la libre circulation des travailleurs, mais n'avaient jusqu'à présent été appliqués que pour les ressortissants ayant acquis des droits dans l'Etat d'accueil), articles qui permettent une adoption à la majorité qualifiée en coopération avec le Parlement européen.

Elle prévoit que les Etats membres accordent le droit de séjour aux retraités, ainsi qu'aux membres de leur famille (au sens de l'article 10 du règlement du Conseil 1612/68), qui bénéficient d'une pension, retraite ou rente, et qui disposent d'une assurance maladie.

La validité de la carte de séjour des Communautés européennes qui est délivrée peut être limitée à cinq ans et est renouvelable.

On observera que l'absence de toute condition de ressources dans le projet de directive concernant les retraités soulève également des difficultés sérieuses, d'autant plus qu'aucun mécanisme de remboursement des dépenses d'aide sociale n'est prévu. Le niveau des retraites varie considérablement d'un Etat membre à l'autre, et un tel dispositif ne traduit nullement les recommandations du Comité Adonnino, approuvées par le Conseil européen en 1983, selon lesquelles l'octroi d'un droit de séjour généralisé ne saurait aboutir à créer des déséquilibres dans les régimes sociaux des pays d'accueil.

#### **- Droit de séjour des autres inactifs**

Ce dernier texte est fondé sur l'article 100 du traité C.E.E. et requiert donc une adoption à l'unanimité. 

Il dispose que les Etats membres octroient le droit de séjour aux inactifs et aux membres de leur famille (tels que définis à l'article 10 du règlement du Conseil n° 1612/68), dès lors qu'ils disposent d'une assurance maladie et de "ressources suffisantes".

La durée de validité de la carte de séjour des Communautés européennes peut être limitée à cinq ans et est renouvelable.

#### **- Droit de séjour des étudiants**

Cette proposition, fondée sur l'article 7 du traité C.E.E. (qui consacre le principe général de non discrimination en raison de la nationalité), pourra être adoptée à la majorité qualifiée, avec le concours du Parlement européen.

Elle reconnaît le droit de séjour à l'étudiant, ainsi qu'à son conjoint et à leurs enfants à charge, à condition qu'il soit inscrit dans un établissement pour y suivre une formation professionnelle et qu'il dispose d'une assurance maladie.

Une assistance sociale sera éventuellement accordée à l'étudiant ressortissant d'un autre Etat membre, selon la réglementation du pays d'accueil, mais, à la demande de cet Etat, les frais engagés devront être remboursés par l'Etat de provenance, défini comme celui de dernière résidence de l'étudiant.

La carte de séjour des Communautés européennes est accordée pour une durée qui peut être limitée à la durée de la formation poursuivie ; elle est renouvelable chaque année, sous réserve de l'accord préalable de l'Etat de provenance, si celui-ci a eu à rembourser des frais d'assistance sociale engagés.

La suppression de toute exigence de ressources de la part des étudiants en contrepartie d'une obligation de remboursement par l'Etat de provenance (défini comme celui de dernière résidence de l'étudiant) des dépenses d'assistance sociale exposées par l'Etat membre d'accueil appelle des réserves ; outre le problème que pose l'obtention d'un remboursement d'un Etat membre qui ne sera pas nécessairement celui dont l'étudiant a la nationalité, l'institution d'une telle obligation pourrait s'avérer incompatible avec des engagements internationaux souscrits par plusieurs Etats membres, en particulier avec une convention conclue dans le cadre du Conseil de l'Europe en 1953.

Enfin, on ignore comment les Etats qui verraient affluer des étudiants bénéficiant, de droit, de la libre circulation et titulaires de diplômes reconnus équivalents à ceux exigés pour des inscriptions universitaires pourront les accueillir dans des établissements parfois déjà surpeuplés et insuffisamment pourvus en moyens, et en professeurs ; alors même qu'un effort croissant est demandé aux seuls contribuables de cet Etat d'accueil. Sans doute, des "remboursements" sont prévus de la part de l'Etat de provenance mais, ils ne porteraient que sur leurs dépenses d'assistance sociale (1) (ce qui semble exclure les bourses, que la jurisprudence de la Cour de Justice a d'ailleurs permis d'obtenir, au nom du principe de "non discrimination" à des ressortissants d'un Etat membre, dans un autre Etat, où ces ressortissants poursuivaient leurs études).

Une question plus épineuse encore risque de resurgir avec les divergences quant à la base juridique des directives.

---

(1) Le précédent de la compensation des dépenses de sécurité sociale du chef des ressortissants d'un Etat, se faisant soigner dans un autre Etat membre, n'incite d'ailleurs guère à l'optimisme quant à la réalité de ces éventuels remboursements.

En effet, l'article 100 A introduit dans le Traité par l'Acte unique européen et qui prévoit que la procédure de droit commun pour l'adoption des normes harmonisées concourant à l'établissement du marché intérieur ait le vote à la majorité qualifiée, dispose expressément dans son paragraphe 2) que cette procédure "ne s'applique pas... aux dispositions relatives à la libre circulation des personnes", non plus qu'à celles "relatives aux droits et intérêts des travailleurs salariés".

Nul doute dès lors que l'opinion de la Commission faisant choix de l'article 7 du Traité qui proscrit "toute discrimination exercée en raison de la nationalité" n'alimente une polémique sur l'interprétation des champs d'application respectifs des deux articles, et par conséquent, le conflit de procédures.

o

o o

Qu'il s'agisse de la base juridique, et de la substance des normes communautaires en matière de sécurité et d'ordre publics (Document de Palma et Convention de Schengen), ou de la base juridique et de la ventilation des coûts induits, pour les directives "droit de séjour", l'adoption de positions communes peut se révéler ardue et occuper de nouvelles sessions du Conseil des Ministres.

Néanmoins, la volonté politique affirmée par la présidence française permettra sans doute de progresser.

Ainsi, répondant aux membres du Parlement européen le 10 octobre 1989, le jour même où le Conseil "marché intérieur" examinait à nouveau les propositions de directives "droit de séjour", Mme Edith CRESSON, ministre français des affaires européennes, s'exprimait ainsi devant le Parlement de Strasbourg :

"J'aborderai maintenant un point qui a été souligné par beaucoup d'orateurs, celui de la libre circulation des personnes.

"Je répondrai au nom de la présidence autant qu'au nom du Conseil que les travaux sur ce sujet ont, en effet, lieu notamment dans le cadre de la coopération intergouvernementale. L'évaluation des travaux entrepris dans ce domaine a fait ressortir la nécessité d'assurer un meilleur progrès et de prévoir

de nouveaux instruments. C'est pourquoi le Conseil européen, lors de sa réunion de Rhodes, en décembre dernier, a décidé que chaque Etat membre désignerait un responsable de la coordination nécessaire et que les coordonnateurs nommés à ce titre ont élaboré, à l'intention du Conseil européen, un rapport qui précise la compétence des différentes enceintes et énumère les mesures qu'il conviendra de prendre assorties d'un calendrier. Le Conseil européen de Madrid a fait siennes les conclusions de ce rapport et il a donné mandat au groupe des coordonnateurs sous l'impulsion du Conseil "affaires générales", de tout mettre en oeuvre pour que le programme de travail soit réalisé comme prévu.

A cette fin, la présidence française a adressé aux diverses formations du Conseil ainsi qu'aux groupes de travail intéressés une communication leur rappelant les mesures à adopter et les échéances. Il incombe dès lors à la présidence de veiller à ce que le programme soit respecté.

"En tout état de cause, les travaux, dans certaines de ces enceintes, sont déjà bien avancés. Il me plaît ici de souligner l'excellent et intense travail accompli par le groupe ad hoc "immigration" depuis sa mise en place. Lors de leur réunion à Madrid en mai, les ministres chargés de l'immigration sont parvenus à un accord politique en matière d'asile. L'objectif de ces travaux n'est pas de redéfinir le droit d'asile. Tous les Etats membres respectent et respecteront leurs obligations en vertu de la Convention de Genève de 1951 et des protocoles de New York de 1967. Il s'agit de déterminer l'Etat membre responsable, dans le respect de ces textes, de l'instruction d'une demande d'asile qui a été présentée à plusieurs d'entre eux. Une telle détermination est de nature à faciliter l'examen des demandes et ainsi à permettre des décisions plus rapides sur les demandes de personnes qui ont droit à l'asile dans nos Etats membres. Cette nouvelle coopération s'inscrit donc dans nos traditions humanitaires.

"Par ailleurs, la présidence considère que les autres travaux accomplis par les ministres chargés de l'immigration, par exemple dans le domaine de la politique des visas, permettront de franchir une nouvelle étape. La présidence a donc proposé à ses partenaires de procéder à la consolidation de ces travaux afin de pouvoir mettre en oeuvre leurs résultats, toujours dans la ligne de l'article 8 A du Traité, c'est-à-dire l'atblissement de l'espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des personnes est assurée selon les dispositions du Traité (1).

Il est, en effet, apparu que l'établissement de l'espace sans frontières intérieures va de pair, d'une part, avec l'amélioration des contrôles aux frontières extérieures et, d'autre part, avec le renforcement de la coopération entre les autorités policières et douanaires des Etats membres. Dans cette optique, et à la lumière des travaux déjà effectués, la présidence française a récemment saisi le groupe d'un projet de convention relative au franchissement des frontières externes des Etats membres des Communautés européennes. Ce faisant, la volonté commune est de lutter contre le terrorisme, le trafic de drogue, la grande criminalité et une immigration illégale. Mais la volonté des Etats membres des Communautés européennes est que l'Europe demeure une terre d'accueil. Enfin et surtout, s'il est vrai que des mesures doivent être prises pour éviter tout risque pour la sécurité de nos concitoyens, nous ne devons jamais perdre de vue que notre objectif essentiel est d'ouvrir un nouvel espace de liberté aux citoyens de nos pays en supprimant le contrôle aux frontières. Sur ce point, qui a été souligné par plusieurs orateurs, il ne peut pas y avoir d'ambiguïté.

Sur le droit de séjour, des travaux ont été engagés, comme vous le savez, au sein du Conseil sur les nouvelles propositions de directive relatives au droit de séjour. La présidence s'occupera d'activer ces travaux dès lors que le Parlement européen aura rendu son avis sur les propositions. Je peux vous dire qu'hier, à Luxembourg, le Conseil a beaucoup avancé sur ce sujet du droit de séjour pour les trois catégories concernées : les retraités, les inactifs et les étudiants. Vous savez que ce texte a connu des péripéties diverses, qu'il est depuis très longtemps sur la table, mais la présidence française a déployé toute sa volonté, appuyée d'une manière très efficace par la Commission - en particulier par le commissaire BANGEMANN, que je tiens ici à remercier - si bien que ce texte, après avoir été bloqué pendant longtemps, est

---

(1) Cette référence pour des mesures portant sur les visas ou le droit d'asile ne sera sans doute pas acceptée par toutes les délégations.

en train de se débloquent. Ce que je demande aujourd'hui au Parlement, c'est de rendre le plus rapidement possible son avis sur ce sujet de façon à ce que le Conseil sente effectivement non seulement une adhésion mais une pression de la part du Parlement.

Deux semaines plus tard, le Président François MITTERRAND, Président en exercice du Conseil des Communautés européennes abordait à son tour ce thème, quoique dans des termes plus généraux :

"L'Europe des citoyens se réalisera d'abord avec des mesures pratiques, dont le bénéfice sera ressenti par tous. Citons pèle-mêle quelques-unes de ces mesures actuellement en train : la reconnaissance mutuelle des cartes nationales d'assuré social, l'extension de la carte jeune, projets lancés au cours de ces dernières semaines : le rapprochement de nos politiques sur les visas et sur le droit d'asile, la coopération judiciaire et policière - il faut savoir éliminer tous les obstacles -, la mise au net, toujours avant la fin de cette année, des directives sur le droit de séjour des étudiants et des retraités, la suppression, dans les plus brefs délais possibles, des contrôles aux frontières. Cela ne sera pas terminé dans les trois mois qui viennent, mais je pense que mes successeurs à cette fonction marcheront dans la même direction.

### C) Conventions d'application de l'Accord de Schengen

En marge des discussions menées dans le cadre proprement communautaire par le groupe de coordonnateurs et portant sur les mêmes questions, se déroulaient les négociations des futures conventions d'application de l'Accord conclu à Schengen (Luxembourg), le 14 juin 1985, entre la France, la R.F.A. et les pays du Bénélux (publié au Journal officiel, Lois et Décrets du 6 août 1986).

Force est bien de constater que le Parlement français n'a reçu que de très parcimonieuses informations sur cette négociation, et encore, chaque fois après des demandes expresses.

La plus ample source d'information demeure, on ne peut que le souligner, des articles parus dans la presse.

Annoncée par la presse comme prochaine ("le 15 décembre"), la signature des conventions d'application de cet

**Accord pourrait clore la discussion sur les points encore litigieux selon le schéma suivant (dépêche de l'"Agence Europe" du 9 novembre 1989) :**

Si la date d'entrée en vigueur, primitivement fixée au 1er janvier 1990, ne pourra pas être tenue, "les milieux autorisés font preuve d'un certain optimisme quant au "bouclage", dans la capitale fédérale, du contenu d'une nouvelle convention devant progressivement conduire à la suppression totale des contrôles aux frontières. L'espoir de certains est que ces partenaires s'accordent sur le principe de créer un "Comité exécutif" dont la mission serait d'accompagner ensuite, jour après jour, l'exécution de l'Accord en ayant la charge de résoudre les problèmes qui se poseront dans la pratique. Il serait, par ailleurs, demandé aux deux pays - l'Italie et, depuis quelques mois, l'Espagne - qui ont souhaité entrer dans le "club" d'accepter ainsi tout "l'acquis" arrêté à cinq. Pour l'instant, il reste, toutefois, à faire accepter des compromis sur certains sujets parmi les plus délicats. Voici les grandes lignes des problèmes qui restent à régler :

#### **"- Politique en matière de visas**

"L'objectif à long terme est officiellement de parvenir à une politique commune en la matière. Pour l'heure, la France entend toutefois conserver une marge d'indépendance assez importante. En témoignant les difficultés liées aux modifications éventuelles à apporter ce qui serait la "liste commune" des pays dont les ressortissants seraient soumis à obligation de visa. Tout le monde est d'accord pour juger que la radiation d'un pays de cette "liste noire" doit obtenir l'approbation préalable de tous les partenaires de Schengen, même si cela a pu poser un petit problème à la R.F.A. en raison de ses liens particuliers avec l'Est. Par contre, si une majorité se dégage pour juger que l'ajout d'un pays nécessite, à tout le moins, une consultation préalable plus que de pure forme, la France, elle, plaide pour une simple "information". Ses partenaires pourraient, pour sortir de l'impasse, se ranger à ses vues en obtenant que soit ajoutée la mention "en cas d'urgence"...

#### **"- Système d'information Schengen**

"Le principe d'implanter un système informatisé d'échange d'informations est accepté depuis le 12 décembre 1988. Reste maintenant à s'entendre sur le fonctionnement pratique de ce S.I.S. et, d'autre part, sur la localisation.

## **"- Fonctionnement**

**"La nature des données qui pourront être introduites est acceptée. On y trouvera des renseignements relatifs : aux mineurs d'âge en fugue, aux malades mentaux et aux étrangers indésirables ; aux personnes placées sous surveillance discrète ; aux personnes dont l'arrestation ou/et l'extradition est demandée ; aux personnes recherchées dans le cadre d'une procédure pénale. Les divergences de vues interviennent lorsqu'il est questions des suites à donner à ces informations et aux demandes qu'elles impliquent. Hormis en ce qui concerne la première catégorie, la France souhaite que les autorités compétentes puissent disposer d'un "délai de réflexion" avant d'arrêter leur attitude. Pour parvenir à un accord, les partenaires de la France pourraient accepter ce point de vue pourvu que Paris prenne l'engagement de faire preuve de souplesse "en cas d'urgence". En contrepartie, ils pourraient reconnaître que chaque pays conserve le droit d'arrêter souverainement son attitude en fonction de ses intérêts particuliers en matière d'ordre public.**

## **"- Implantation**

**"Où localiser le centre nerveux du système ? Trois candidatures ont été jusqu'à présent déposées : La Haye pour les Pays-Bas, Wiesbaden pour l'Allemagne et Paris (Rosny-sous-Bois) pour la France.**

## **"- Aéroports**

**"La question est de savoir où il convient de contrôler un passager qui, en provenance de l'extérieur de la Communauté, fait escale dans un pays membre avant d'atteindre sa destination dans un autre aéroport de l'entité Schengen. Hormis pour les Pays-Bas, le contrôle doit être effectué dans le "port d'entrée" dans le territoire Schengen. Les autorités néerlandaises arguent d'une inadéquation des structures de contrôle à Schipol pour plaider, eux, en faveur de la destination finale. Le compromis pourrait passer par l'octroi d'une période de transition aux Pays-Bas.**

### **"- Possession de drogue**

"Le problème est de s'entendre sur la formulation d'un règlement qui permette d'assurer aux partenaires des Pays-Bas que le laxisme de la législation néerlandaise en la matière n'entraînera pas de conséquences fâcheuses pour eux.

### **"- Droit de poursuite**

"Le principe que les forces de police puissent franchir une frontière intérieure dans le cadre d'une opération "à chaud" est acquis. Mais de combien de kilomètres pourront-ils s'engager dans le pays partenaire ? Et quelles y seront leurs possibilités d'action ? La France défend la thèse que le rayon d'action des agents étrangers doit être illimité, mais qu'ils ne peuvent avoir le droit de procéder à une arrestation : ils devraient, pour cela, attendre l'intervention de leurs collègues locaux, alertés par un système d'alerte adéquat. Les autres pays préféreraient une marge de manoeuvre limitée d'un point de vue kilométrage, mais une liberté d'action nettement plus grande."

Quant aux résultats de cette réunion présentée comme décisive, on ne peut, là encore, que citer une dépêche de l'Agence Europe du 14 novembre 1989 :

"Les cinq partenaires de Schengen, tous membres de la Communauté, ont montré la voie à suivre". Tel est le commentaire qu'a fait le vice-président de la Commission européenne, M. BANGEMANN, à l'issue des travaux menés, dimanche et lundi 12 et 13 novembre à Bonn, par les ministres et secrétaires d'Etat responsables de "l'accord de Schengen" afin d'abolir les contrôles à leurs frontières intérieures. "Laboratoire" de la Communauté européenne en la matière, l'entité composée par l'Allemagne fédérale, la France et les trois pays du Bénélux sera, en effet, dotée d'une convention supplémentaire en ce sens dès le 15 décembre prochain, jour où elle sera officiellement signée. Il reste maintenant aux experts à peaufiner les textes de l'accord politique dégagé à Bonn, accord qui, selon M. BANGEMANN, "démontre que lorsque nos pays font preuve de volonté et de détermination, les problèmes politiques et techniques les plus complexes peuvent être surmontés au bénéfice d'un objectif plus vaste".

Selon ce document, "l'accord intervenu porte sur : les modalités de la poursuite transfrontalière (en se fondant, semble-t-il, sur des approches différentes, les libertés d'action laissées aux policiers français n'étant pas identiques à celles octroyées, en la matière, à leurs collègues) ; les mesures nécessaires en matière d'armes et munitions ; l'entraide judiciaire et l'extradition ainsi que l'assistance mutuelle entre les administrations policières et douanières. Le projet de convention tient également compte du trafic illicite de drogues (les Pays-Bas ont pris l'engagement d'informer scrupuleusement leurs partenaires (1) de la criminalité organisée et du terrorisme ainsi que de l'immigration clandestine. A cet égard, les ministres ont élaboré des mesures qui, garantissant à chaque demandeur d'asile que sa demande sera traitée par un des Etats, constituent un premier pas vers l'approche d'une politique commune en la matière. Les cinq pays ont également réaffirmé leur attachement aux dispositions de la convention de Genève du 28 juillet 1951 et au protocole de New York du 31 janvier 1967".

Un accord serait également intervenu "au plan des principes, en ce qui concerne les aéroports (les Pays-Bas obtenant une période transitoire pour contrôler l'entrée des passagers en transit en provenance de l'extérieur de la Communauté) et la mise en oeuvre du fichier informatique "S.I.S." (Système d'Information Schengen) sous réserve de protocoles assurant la protection des données et respect de la vie privée des personnes. Par contre, la question de l'implantation du siège du "S.I.S." reste ouverte. Enfin, les cinq ont donné leur "feu vert" à différentes mesures qui faciliteront la circulation des marchandises (2) au cours des prochains mois."

o

o o

---

(1) "Informer" mais non pas modifier en quoi que ce soit leur réglementation des stupéfiants, et alors même que la présidence française expose dans un document que "l'essentiel des saisies de drogues est effectué par les douaniers".

(2) Qu'en sera-t-il des réglementations nationales de contrôle des exportations d'oeuvres d'art ? Aucune décision n'a pu être obtenue à ce sujet. Cf. conclusions de la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes, adoptées le 24 mai 1989, sur le rapport de M. Pierre MATRAJA.

Mesurant le dessaisissement des Parlements nationaux, et le "déficit démocratique" dans les délibérations précédant la conclusion de textes qui ne régiront plus les seules relations internationales, mais bien des pans entiers de la vie nationale (droit et procédure pénale, régulation de l'immigration, examen des demandes d'asile, répression des différents trafics illicites...), matières que la Constitution de 1958 a pourtant expressément réservées au législateur, la commission des lois du Sénat s'efforce de recueillir l'information souhaitable afin que le contrôle de la représentation nationale puisse s'exercer plus utilement qu'à l'occasion de la seule procédure d'autorisation de la ratification d'accords négociés entre experts, fussent-ils de "haut niveau" (1).

---

(1) On citera pour mémoire le débat du 23 novembre 1989, au Parlement européen, débouchant sur l'adoption par 88 voix contre 41 et 3 abstentions la résolution, proposée par le groupe socialiste, par laquelle :

"Le Parlement exprime sa préoccupation face à la hâte mise à signer le protocole additionnel à l'accord de Schengen le 15 décembre 1989, qui lie la France, l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg.

"Il craint que ce protocole additionnel ait un effet négatif sur les réfugiés et travailleurs migrants en leur imposant la législation de l'Etat le plus restrictif en ce qui concerne l'entrée dans les cinq Etats concernés. D'autre part, le protocole pourrait entraîner l'octroi de compétences incontrôlées à la police, susceptibles d'aboutir à des actes arbitraires et à des collectes d'informations. Il aurait pour conséquence que les ressortissants de 95 pays au moins auraient besoin d'un visa pour entrer dans l'un des Etats signataires de l'accord de Schengen.

"Il prend acte de la résolution du Conseil des Barreaux et des sociétés de juristes de la Communauté du 28 octobre dernier, qui indique que les "innovations" du protocole addition à l'accord de Schengen ne garantissent pas la protection juridique ou l'assistance judiciaire des citoyens.

"En conséquence, le Parlement demande aux gouvernements des Etats concernés d'associer et d'informer leurs Parlements nationaux, le Parlement européen et la Commission sur toutes les questions relevant de l'accord de Schengen et du protocole additionnel à cet accord.

"Il invite en attendant les gouvernements des cinq Etats signataires de l'accord à ne pas signer le protocole additionnel avant que cette information soit donnée et qu'il soit établi que les craintes précitées sont dénuées de fondement".

## CHAPITRE V

### LES QUESTIONS CULTURELLES ET SOCIALES

#### I - LES QUESTIONS CULTURELLES

Le fait le plus marquant dans ce domaine est sans doute l'adoption définitive, le 30 septembre 1989, par le Conseil statuant à la majorité qualifiée, de la directive "Télévision sans frontières".

Si la France n'a pu obtenir finalement la fixation, par une disposition normative, de "quotas" de diffusion d'oeuvres européennes, les Etats membres demeurent libres d'imposer aux entreprises établies sur leur sol des règles plus contraignantes, la seule obligation qu'ils devraient désormais respecter est la libre réception d'émissions provenant d'autres Etats membres, pour peu que celles-ci soient conformes aux quelques règles prévues par la Directive.

En marge des débats communautaires sur cette question, les "Assises de l'audiovisuel" se sont tenues à Paris, du 30 septembre au 2 octobre 1989, débouchant notamment sur des recommandations en vue de développer la production de programmes.

Sur une double initiative de la Commission et de la Présidence française, le Conseil a également adopté des "conclusions" (sans valeur normative) sur une "politique communautaire en matière d'éducation dans la perspective de 1993".

## **A - L'audiovisuel**

Les conclusions publiées à la suite du Conseil européen tenu à Madrid les 26 et 27 juin 1989 décrivaient les grandes orientations proposées à l'action communautaire dans le domaine audiovisuel en ces termes :

"Le Conseil européen estime indispensable que les efforts en vue de renforcer la capacité audiovisuelle de l'Europe se développent sous tous ses aspects, comme il l'avait demandé lors de sa réunion de Rhodes. Ceci exige la présence technologique de la Communauté, la libre circulation des programmes dans le respect des diversités culturelles et la promotion de la production européenne.

"Le Conseil européen prend note du progrès important fait dans ce domaine avec l'adoption d'une décision sur la télévision haute définition."

"Le Conseil européen invite la Commission à présenter dans les meilleurs délais, au Conseil les propositions restantes prévues dans le Livre blanc, et s'attend à ce que le Conseil achève le plus rapidement possible l'adoption des textes qui permettent de compléter le Marché intérieur."

On trouvera ci-dessous (chapitre VIII, section II, paragraphe B) l'analyse des actions communautaires en faveur d'une norme et de matériels européens de télévision haute définition.

En ce qui concerne le "contenu", le domaine audiovisuel a été marqué au cours de ce semestre par l'épilogue de la négociation sur la directive "télévision sans frontières", arrêtée finalement dans une rédaction moins ambitieuse sans doute que ne l'aurait voulu la partie française, à l'origine de l'initiative, et dont la portée ne laisse pas de susciter maintes interprétations contradictoires jusqu'au sein de la Commission européenne.

### **1) La directive "Télévision sans frontières"**

Le Conseil "Affaires générales" examinait le 17 juillet le texte transmis par la Commission après le débat et le vote du

Parlement européen (le 24 mai 1989). La présidence française, représentée par Mme Edith CRESSON expose ainsi le résultat de la délibération du 17 juillet :

"La proposition finale transmise par la Commission reprend l'essentiel des dispositions de la position commune arrêtée par le Conseil Marché intérieur du 13 avril, améliorée sur certains aspects par le Parlement européen."

Parmi ces améliorations, la Présidence signale :

"- une meilleure prise en compte des émissions non destinées aux Etats membres mais qui peuvent être reçues par eux ;

"- l'affirmation de la responsabilité des Etats membres en ce qui concerne le respect du pluralisme ;

"- une incitation supplémentaire à la production d'oeuvres européennes."

En revanche, "la Commission, expose la présidence, n'a pas repris un amendement (l'amendement BARZANTI) voté à une majorité très importante par le Parlement qui visait à renforcer la politique de quotas réservés aux programmes d'origine communautaire."

Lors du débat en Conseil, révèle le communiqué, "trois délégations ont confirmé leur opposition à la directive (Danemark, Belgique, R.F.A.) ; et la France a indiqué que la proposition de la Commission ne reprenant pas l'amendement "Barzanti", ne pouvait obtenir son agrément."

La Présidence, enfin, "constatant qu'aucune majorité qualifiée ne s'était dégagée, a proposé au Conseil de demander au Parlement européen de prolonger d'un mois le délai de prise de décision prévu par la procédure de coopération afin de permettre que cette directive puisse être remise à l'ordre du jour du Conseil des 2- 3 octobre. par ailleurs, la Commission a été incitée à améliorer sa proposition de façon à pouvoir réunir une majorité qualifiée sur ce projet."

De fait, le Conseil "Affaires générales" réuni à Luxembourg, le 3 octobre 1989 sous la présidence de M. Roland DUMAS, examinait à nouveau la proposition à laquelle la Commission avait refusé d'apporter les modifications souhaitées et finalement l'adoptait dans la rédaction arrêtée précédemment par la Commission.

Le communiqué publié à l'issue de ce Conseil expose la teneur du texte adopté dans les termes suivants :

"Le Conseil, ayant délibéré en deuxième lecture sur la proposition réexaminée de la Commission, a adopté à la majorité qualifiée la directive "télévision sans frontières".

"Cette directive, qui vise à coordonner certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle, comporte les éléments essentiels suivants :

"Elle fixe le principe de la libre réception et retransmission des émissions provenant d'un autre Etat membre, c'est-à-dire que les Etats membres ne peuvent plus interrompre ces émissions sauf sous certaines conditions strictes lorsqu'une émission enfreint d'une manière manifeste, sérieuse et grave les règles de la directive et uniquement en ce qui concerne la protection des mineurs. Dans les autres domaines, qui font l'objet d'une coordination dans la directive, une telle interruption n'est plus admise.

"Elle prévoit, tout comme le projet de convention du Conseil de l'Europe, des dispositions concernant les interruptions publicitaires et la durée de la publicité. Elle admettra toutefois des conditions particulières pour les émissions d'un Etat membre ne pouvant être captées directement ou indirectement dans d'autres Etats membres.

"Elle institue par ailleurs un droit de réponse au niveau européen pour toute personne physique ou morale dont les droits légitimes ont été lésés à la suite d'une allégation incorrecte faite au cours d'un programme télévisé.

"Une partie importante de la directive consiste à encourager la production audiovisuelle. Cette partie de la directive prévoit comme objectif que les Etats membres veillent, chaque fois que cela est réalisable et par des moyens appropriés, à ce que les radiodiffuseurs réservent à des oeuvres européennes une proportion majoritaire de leur temps de diffusion, à l'exclusion du temps consacré aux informations, à des manifestations sportives, à des jeux, à la publicité ou aux services de télétexte. Cette proportion peut être obtenue progressivement.

"Les radiodiffuseurs réserveront, chaque fois que cela sera réalisable, 10 % au moins de leur temps d'antenne, ou alternativement, au choix de l'Etat membre, 10 % au moins de leur budget de programmation, à des oeuvres européennes de

producteurs indépendants des radiodiffuseurs. Ce pourcentage devra être obtenu progressivement. Il devra réserver une proportion adéquate à des oeuvres récentes.

"La Commission veillera à la mise en oeuvre de ces dispositions. A cette fin, elle présentera tous les deux ans un rapport sur les proportions atteintes dans les Etats membres.

"Il sera tenu compte de l'intérêt des Etats membres et de la Commission de rechercher les instruments adéquats en vue d'encourager l'activité et le développement de la production et de la distribution audiovisuelle notamment dans les Etats membres à faible capacité de production ou à aire linguistique restreinte.

"Au sein de la directive, les "oeuvres européennes", sont, moyennant certaines critères, celles originaires des Etats membres ou celles des pays parties à la Convention européenne sur la télévision transfrontière du Conseil de l'Europe, ou celles d'autres pays européens avec lesquels -par exemple dans le cadre de l'Eureka audiovisuel- la Communauté, les Etats membres ou leurs autorités compétentes auront conclu des accords. Les oeuvres émanant de la R.D.A. pourront être prise en compte par les émetteurs de la R.F.A. comme des oeuvres émanant d'un autre Etat membre de la Communauté."

Enfin, le communiqué indique que la directive ne traite ni des droits d'auteur (la question est renvoyée à des études supplémentaires) ni des émissions de radio.

Devant être transposée dans les deux ans, la directive fera l'objet de rapports périodiques aux organes communautaires sur son application, en vue d'adaptations éventuelles.

La Directive adoptée par le Conseil est publiée au Journal Officiel des Communautés le 17 octobre 1989 (n° L.298/23), sous le n° 89-552 CEE.

S'il est peu niabile que le texte finalement adopté n'est pas à la hauteur des ambitions initialement affichées, au moins par la partie française qui avait obtenu l'inclusion d'une annexe aux conclusions du Conseil européen de Rhodes, il n'en a pas moins donné lieu, avant comme après son adoption, à des interprétations contradictoires, qui ne sont à l'évidence que la manifestation de l'approche divergente du régime des "produits culturels" au regard des règles du marché commun, comme du G.A.T.T., c'est-à-dire du commerce international. Cette ambivalence s'est particulièrement manifestée dans les déclarations de membres de la Commission.

Ainsi, on peut mettre en regard la présentation prudente du texte adopté, que fait la Commission dans "La semaine européenne" (n° 28 du 13.10.89) :

"En conclusion, s'agissant d'une directive communautaire, le texte lie juridiquement les Etats membres dans tous ses éléments. Les Etats membres sont par conséquent soumis au contrôle de la Commission dans le respect de leurs obligations ; ce contrôle est en principe toujours susceptible d'aboutir devant la Cour de Justice. S'agissant des articles 4 et 5 ("quotas" de diffusion et "producteurs indépendants"), il faut toutefois constater que leur rédaction, qui est le résultat d'un compromis, laisse aux Etats membres une grande latitude quant aux moyens à mettre en oeuvre pour réaliser l'objectif recherché ("par des moyens appropriés") ; en outre, et surtout, elle introduit un élément de flexibilité ("chaque fois que ceci est réalisable"). Par conséquent, il faut admettre qu'il est difficile d'envisager les cas concrets d'application de ces articles qui seraient susceptibles d'être tranchés d'une façon claire par la Cour de Justice."

Le commissaire au Marché intérieur, M. BANGEMANN, évoquait ainsi de son côté l'adoption des dispositions les plus controversées (les "quotas" d'oeuvres européennes), selon "La semaine européenne" n° 27 du 6 octobre :

"Le vice-Président BANGEMANN a souligné non seulement l'importance de la directive pour soutenir un véritable marché intérieur pour les produits audiovisuels, mais il a rappelé que la directive marque clairement l'esprit d'ouverture de la Communauté vis-à-vis de l'extérieur. Evoquant le débat avec les Etats-Unis, M. BANGEMANN a dit "les critiques qui nous sont adressées par Mme CARLA HILLS sont totalement injustifiées, aucun élément de notre directive n'enfreint une quelconque règle du commerce international. En outre, a-t-il poursuivi, ces critiques sont d'autant plus injustifiées que dans le cadre de l'accord de libre-échange bilatéral entre les Etats-Unis et le Canada, les Etats-Unis eux-mêmes ont explicitement reconnu que des produits culturels ne sont pas à mettre sur le même pied que n'importe quelle autre denrée. Les Etats-Unis, a ajouté M. BANGEMANN, ont d'ailleurs accepté formellement de respecter des quotas très stricts pour les produits audiovisuels américains sur le territoire du Canada".

Quelques jours après cette présentation, un autre vice-Président de la Commission, M. ANDRIESEN, au cours

d'un entretien avec une délégation du Congrès des Etats-Unis, aurait donné une autre interprétation (1) de la Directive :

"Les parlementaires étaient surtout préoccupés par la directive CEE "Télévision sans frontières" ; M. ANDRIESSEN a expliqué qu'elle n'aura aucun effet protectionniste ; au contraire, elle ouvrira davantage les frontières aux programmes étrangers. L'intérêt de telles rencontres pour éviter des malentendus a été reconnu des deux côtés." (2)

Sans parler de malentendu, on ne peut considérer, cependant, sans un peu de perplexité, les actions entreprises par la Commission à l'égard de différents Etats membres, tandis que se poursuivaient au Parlement européen et au Conseil les délibérations de la proposition de Directive, à propos précisément de la "libre circulation" des produits culturels.

Ainsi, selon une dépêche de l'Agence Europe du 19 juillet 1989 : "La Commission européenne a décidé d'engager différentes actions juridiques à l'encontre de trois Etats membres - la France, la Belgique, les Pays-Bas - pour non respect du principe de la libre circulation des programmes télévisés. Ceux-ci représentent, d'après la jurisprudence de la Cour de Justice, des services et doivent, par conséquent, selon le Traité C.E.E., bénéficier de la libre circulation." (toutes sources citées dans l'interprétation de la Commission qui néglige tout élément - art.36 ou autres jurisprudences qui infirmeraient son parti pris).

"La Commission a ainsi décidé de saisir la Cour contre les Pays-Bas qui exigent que les montants mis à la disposition des media par les autorités, pour la réalisation de programmes sonores ou de télévision, soient pratiquement entièrement dépensés auprès du NOP, l'Office national de production néerlandais. La Commission a décidé d'ouvrir une autre procédure à l'encontre des Pays-Bas au sujet de l'interdiction de rediffusion par câble, sur le territoire néerlandais, de programmes diffusés par d'autres pays si ceux-ci contiennent des publicités. D'autre part, la Commission a décidé d'ouvrir une procédure à l'encontre des Communautés française et flamande de Belgique, en contestant respectivement : l'obligation faite aux

---

(1) Selon l'Agence Europe, 12.10.89.

(2) Malentendu apparemment dissipé puisqu'une revue spécialisée américaine, citée par le journal "Le Monde" des 15 et 16 octobre 1989, concluait :

"Pour les Américains, la directive n'est pas forcément tragique. Il ne reste des intentions initiales qu'une sorte de squelette. (...) Les dispositions sur les quotas sont écrites de façon si vague et ouvertes à tant d'interprétations que tout ce qu'elles peuvent faire, c'est de déterminer une orientation plutôt que d'établir des règles de droit."

chaines payantes de diffuser au moins 20% de programmes belges ; les règles spécifiques touchant la diffusion par câbles d'émissions étrangères (qui ne s'appliquent pas aux émissions de la Communauté flamande). Enfin, la Commission a envoyé à la France un avis motivé car ce pays subordonne l'autorisation de diffusion par câble à la condition que 50% des oeuvres cinématographiques diffusées soit d'origine francophone.

"La Commission, devant l'impossibilité du Conseil d'adopter la directive "télévision sans frontières", avait mis les Etats membres en garde sur les conséquences du vide juridique qui en résulte. Elle avait annoncé qu'elle protégerait, cas par cas, la libre circulation des programmes télévisés."

Enfin, la décision de la Commission du 21 décembre 1988, rendue publique le 20 juillet 1989 (89-441, J.O.C.E. n° L 208-38), "relative aux aides accordées par le gouvernement grec à l'industrie cinématographique pour la production de films grecs", ne laisse pas d'accroître encore la perplexité de l'observateur.

La décision est fondée, pour toute base juridique, sur le seul article 93, paragraphe 2 du Traité (chapitre I, "Les règles de concurrence") qui dispose :

"Si, après avoir mis les intéressés en demeure de présenter leurs observations, la Commission constate qu'une aide accordée par un Etat ou au moyen de ressources d'Etat, n'est pas compatible avec le marché commun aux termes de l'article 92, ou que cette aide est appliquée de façon abusive, elle décide que l'Etat intéressé doit la supprimer ou la modifier dans le délai qu'elle détermine.

"Si l'Etat en cause ne se conforme pas à cette décision dans le délai imparti, la Commission ou tout autre Etat intéressé peut saisir directement la Cour de Justice, par dérogation aux articles 169 et 170." (...)

La suite de l'article prévoit, à la demande d'un Etat, la possibilité pour le Conseil d'autoriser, à l'unanimité, une aide "si des circonstances exceptionnelles justifient une telle décision". La demande suspend d'éventuelles procédures de la Commission.

Le choix même de cette base juridique est éloquent. Quel crédit, dès lors, accorder aux déclarations du Président de la Commission aux assises européennes de l'audiovisuel le 2 octobre 1989, lorsqu'il a réaffirmé une "certitude" : "La culture n'est pas une marchandise comme les autres et ne doit pas être traitée comme telle." (cf. Agence Europe des 9 et 10 octobre 1989).

Les griefs allégués à l'encontre de la loi grecque de soutien aux productions cinématographiques ne sont pas moins dignes d'examen que la base juridique retenue.

N'est-il pas reproché au gouvernement hellène, outre un mécanisme d'aides à la production très voisin du système français d'avances sur recettes, et des aides aux salles, "Des prix et des mentions récompensant la qualité et assortis d'une somme d'argent qui sont accordés aux films grecs dont la production a été achevée au cours de l'année précédente (article 8)."

Or, expose la Commission : "Les subventions automatiques, l'octroi des prix récompensant la qualité, les conditions des prêts ou de financement concernant la production et la règle de la programmation obligatoire, sont incompatibles avec le traité C.E.E. puisqu'ils sont liés à une condition de nationalité qui est discriminatoire à l'égard des ressortissants des autres Etats membres."

De crainte de souligner une évidence, on n'insistera pas sur l'étroitesse du marché pour les films grecs ni sur l'extrême difficulté par conséquent de "rentabiliser" selon les seules lois du marché, des productions en langue hellène. On ne soulignera pas plus le "taux de pénétration" du marché cinématographique et audiovisuel grec, si ce n'est pour rappeler que l'argument avait été avancé pour écarter la fixation de quotas d'oeuvres européennes dans les émissions de télévision, certains Etats "partant de trop bas"....

Mais on ne peut se défendre d'une certaine perplexité encore, en considérant la portée du raisonnement de la Commission selon lequel l'octroi de prix récompensant la qualité, dès lors qu'ils sont liés à une condition de nationalité, serait incompatible avec le Traité C.E.E.

A cette aune là, il est à craindre que bien des récompenses, et peut-être même les grands prix de l'Académie française, par lesquels des écrivains français distinguent des romans français, ne soient, tôt ou tard, stigmatisés pour cause de règlement non conforme au principe de non discrimination, au moins dans l'interprétation que lui donnent les bureaux de la rue de la Loi.

A cette aune là, encore, les jours du festival d'Epidaure sont comptés si l'Etat grec permet, subvention peut-être même à l'appui, qu'on y joue Eschyle et Sophocle sans ouverture à la concurrence communautaire (étendue, le cas échéant, à Dallas ou

**Miami Vice (1) et à tous autres produits mis en "libre pratique" sur le marché d'un Etat membre au moins).**

**Enfin, comment comprendre cette vétilleuse chasse aux aides (d'ailleurs financées aux seuls frais des contribuables de l'Etat en cause) dans un domaine, celui des oeuvres "culturelles", tout à fait hors de la compétence communautaire, alors même que la Commission proclame à grand tapage qu'elle s'emploie à défendre et illustrer "l'identité européenne" en subventionnant par millions d'Ecus, la manifestation dite : "concours de chansons Eurovision" (2), compétition dont la limpide loyauté comme le caractère éminemment culturel ont pu appeler quelques réserves de la part de critiques, sans doute trop sévères, ou encore quand elle accorde un crédit préférentiel de 1,25 milliard de francs à "Eurodisneyland".**

**A moins que les aides ne trouvent grâce à Bruxelles qu'autant qu'elles sont dispensées... de Bruxelles. Etrange conception du libéralisme économique, et moins engageante conception, encore, du libéralisme politique et culturel : le sort de toute création ayant besoin d'un concours public s'y déciderait dans quelque bureau central, appliquant, du même zèle anonyme, la même norme à tout un continent et à tous ses "produits", des canettes de bière aux créations pour le cinéma et la télévision. L'avenante identité qu'on prépare là.**

**D'un côté, une directive susceptible de toutes les interprétations, à défaut de portée normative dans ses dispositions essentielles ; de l'autre, une action résolue, menée sous la seule bannière de la libre circulation des biens et services marchands, et même des poursuites devant la Cour de Justice... On ne peut s'empêcher de comparer les deux démarches de la Commission, l'une menée sur le devant de la scène, en donnant la réplique souhaitée à tous les partenaires communautaires, l'autre, solitaire et silencieuse mais irréversible si elle reçoit l'appui de la Cour de Justice pour soumettre les créations culturelles, quoi qu'on en dise, à la même loi que n'importe quelle marchandise. Et ce, au mépris des compétences régies par le Traité, qui excluent les questions culturelles, exclusion volontairement confirmée par l'Acte unique européen.**

---

(1) Dont la Commission de Bruxelles peut, au besoin, favoriser la diffusion sur le territoire hellénique en en soutenant, sur les deniers communautaires, la traduction dans la langue de ... Sophocle, ou plutôt de Ritsos. Alors, les Grecs verront des films parlant grec sinon des films grecs

(2) Décision du 6 avril 1988.

## 2) Les Assises de l'audiovisuel

Décidées au Conseil européen de Rhodes en décembre 1988, ces Assises ont réuni à Paris, du 30 septembre au 2 octobre 1989, outre les Ministres français, M. Roland DUMAS, Mme Catherine TASCA et M. Jack LANG, et le Président de la Commission M. Jacques DELORS, et une délégation du Parlement européen, des représentants de quelque 26 Etats européens.

Ces Assises, qui se tenaient en même temps qu'était examinée une dernière fois, et finalement adoptée, la Directive "Télévision sans frontières, devaient s'orienter principalement vers la recherche de moyens propres à soutenir les productions européennes de films et d'émissions de télévision, notamment dans le cadre d'un "Eurêka (1) audiovisuel". Les travaux des Assises peuvent être récapitulés ainsi :

Clôturent les Assises européennes de l'audiovisuel qui se sont tenues à Paris du 30 septembre au 2 octobre, le Ministre d'Etat français, Ministre des Affaires étrangères Roland DUMAS a déclaré que celles-ci devaient surtout être vues comme le début d'une mise en commun des capacités européennes de création de production, pour une nouvelle coopération allant au-delà des frontières nationales. "Les peuples d'Europe doivent conjuguer leurs efforts pour mieux se parler à eux-mêmes avant de parler aux autres", a ajouté M. DUMAS pour qui les acteurs de l'audiovisuel doivent d'abord compter sur eux et sur eux seuls pour relancer l'Europe audiovisuelle.

"Le Président de la Commission européenne Jacques DELORS a, quant à lui, fait des propositions concrètes de financement qu'il soumettra au "Sommet" de Strasbourg: la Commission est prête à contribuer pour 250 millions d'Ecus à la concrétisation d'un véritable espace audiovisuel européen. D'autre part, la Commission, même si elle ne veut ni ne peut agir directement pour soutenir la production, continuera à financer et développer son propre programme MEDIA 92. M. DELORS a réaffirmé deux certitudes: 1) la culture n'est pas une marchandise comme les autres et ne doit pas être traitée comme telle; 2) il faut organiser l'espace audiovisuel européen. Ces "certitudes" sont partagées par les Etats membres de la C.E.E. qui ont adopté (à l'exception de la Belgique et du Danemark, pour

---

(1) Mais qui, demain, saura le sens du mot prononcé à Syracuse ?

des raisons d'ailleurs opposées) la directive "télévision sans frontières" le jour suivant, 3 octobre, et que M. DELORS aimerait faire partager par les Américains : "Je dis aux Etats-Unis : Avons-nous le droit d'exister, de perpétuer nos traditions ? Certes, il n'y a pas une mais plusieurs identités européennes mais chacun de nos pays doit pouvoir défendre sa culture, et qu'au moins, on nous laisse le temps de la faire". La politique audiovisuelle n'est pas un problème de marché mais un problème de société. Ensuite, M. DELORS, pour qui l'essor culturel européen ne peut être assuré sans la maîtrise des outils technologiques, s'est dit prêt à soutenir un projet de Livre blanc européen du secteur technologique qui ne peut être dissocié de l'avenir culturel. Enfin, le président a soutenu le projet d'Observatoire de l'Audiovisuel européen (11), comme l'ont d'ailleurs fait de nombreux professionnels, dont l'U.E.R. - Union Européenne de Radiodiffusion.

"Parmi les autres interventions, M. Ettore Scola a appelé à la défense des Communautés, a montré le chemin qu'il restait à parcourir en se souvenant que 80% des réalisations nationales ne sortent pas du pays producteur et il a demandé que soit créé un poste de commissaire chargé de la culture européenne, Sir Richard Attenborough a demandé que le droit d'échouer puisse exister. Il a surtout rendu un hommage appuyé à MEDIA 92 qui a été bien accueilli par l'ensemble des groupes de travail des Assises et qui a fait ses preuves.

"La reconnaissance si évidente du succès de MEDIA 92 (programme propre de la Commission européenne géré par les professionnels dans les domaines de la création, de la production et de la distribution) a d'ailleurs créé quelques tensions. Les rapports futurs que vont entretenir les deux programmes "EUREKA audiovisuel" et MEDIA 92 restent flous. MEDIA part d'une base communautaire mais prévoit déjà de nombreux accords avec des pays hors C.E.E. (avec la déclaration commune d'EUREKA, MEDIA va d'ailleurs pouvoir honorer plus de 20 demandes de collaboration émanant de l'U.R.S.S.), tandis que, pour le même objectif, EUREKA audiovisuel se fonde sur une coopération interétatique. On parle de complémentarité des deux programmes, mais, selon certaines sources, l'on pourrait aller

---

(1) Voilà au moins une proposition de la Commission qui a les meilleures chances d'être favorablement accueillie par la Commission, celle de créer à Bruxelles un nouvel organisme communautaire qui, s'ajoutant à l'observatoire des migrations, à celui de l'emploi ou encore à l'Agence de l'environnement, en cours de création, aura, en commun avec ces nouveaux organismes (tous "légers et non bureaucratiques", bien sûr), la particularité d'intervenir dans des domaines où le Traité n'a pas prévu de compétences communautaires, ou seulement à titre subsidiaire.

jusqu'à l'absorption de l'un par l'autre : reste à savoir lequel des deux sera intégré dans l'autre afin de créer l'espace audiovisuel européen. La Commission, aux Assises, avait demandé à ses représentants d'adopter "un profil bas" à propos de MEDIA 92 (ce sont surtout les professionnels qui se sont chargés de rappeler son existence) ; elle voit EUREKA audiovisuel, selon le commissaire Dondelinger, avec une certaine "circonspection". M. Dondelinger a déclaré que la Commission avait d'ailleurs dû défendre l'existence de son programme MEDIA 92.

"Les Assises ont également été l'occasion de la création de deux nouvelles organisations : l'organisation européenne des téléspectateurs et le Bureau européen de liaison télévision cinéma (B.L.E.T.C.) qui définira à l'unanimité les positions des professionnels sur l'ensemble des questions les concernant. Les membres en sont le B.L.E.C.-Bureau de Liaison Européen du Cinéma, l'U.E.R., l'A.T.C.-Association des Télévisions Commerciales et la F.E.R.A.-Fédération Européenne des Réalisateurs de l'Audiovisuel."

Les conclusions de trois groupes de travail des Assises sont ensuite résumées en ces termes :

**"A) Groupe I : programmes.** Ce terme couvre la télévision et le cinéma, l'information, les programmes éducatifs, les documentaires, la fiction, etc. Il a été décidé d'opérer une distinction d'office entre cinéma (industrie de prototype) et de télévision, industrie de masse. Devant les problèmes spécifiques posés par l'éducation et l'information par l'audiovisuel, des propositions concrètes ont été formulées : mise en oeuvre directement entre opérateurs européens de programmes éducatifs "grand public", systématisation des émissions d'apprentissage des langues étrangères, création d'une "Fondation européenne pour la réalisation de programmes audiovisuels pour l'Education".

"D'une façon générale, le groupe a reconnu qu'une approche volontariste s'impose pour maintenir une télévision de qualité tout en préservant un équilibre public-privé, le système d'économie mixte étant devenu la principale caractéristique de l'audiovisuel européen et, sans doute, à terme, sa principale force. Des marchés assez larges pour amortir des programmes seront lents à mûrir ; il faut donc maintenir les mesures de soutien qui restent déterminantes. La demande dans l'avenir va surtout se porter sur des fictions télévisées "haut de gamme" ; or, il en manque énormément, même produites par les Américains (les télévisions en Europe ont utilisé en trois ans, 15 ans de production américaine). Les quelque 60 télévisions européennes hertziennes

vont avoir besoin d'environ 16.000 heures de fiction "lourde" alors qu'elles n'en disposeront que de 2.500 d'origine européenne.

"Le groupe a également constaté que l'Europe n'avait pas encore pris conscience de la dimension industrielle de la télévision et a retenu trois idées constitutives d'une industrie européenne de la télévision : a) parvenir à une efficacité maximum de chaque heure produite qui devrait donner lieu, chacune, à 6/10 heures de diffusion ; b) constater la disparition de la structure artisanale de la production en Europe et, c) reconnaître de façon durable et stable les rôles respectifs du diffuseur et du producteur, deux acteurs centraux de la production de programmes de télévision. Le groupe a conclu que la vitalité de la création audiovisuelle européenne repose sur un accroissement considérable des moyens qui lui sont consacrés, qu'il s'agisse de la formation des hommes ou du financement, à l'instar de ce qui est déjà entrepris par "European Script Fund", par exemple, et par la création de sociétés à capital risque et de fonds de garantie.

**B) Groupe II : Structures du marché, règles du jeu et instances de régulation.** Ce groupe a défini les trois règles qui doivent régir la "nouvelle" industrie européenne fondée sur la concurrence : i) la concurrence ne signifie pas l'absence de règles, ii) la législation s'intensifie, iii) toute politique qui se propose de protéger ou de limiter un secteur donné devrait prendre en compte son impact potentiel sur d'autres secteurs. D'autre part, la structure du marché devra être organisée dans les conditions les plus favorables au développement simultané des trois secteurs identifiés : a) les grandes chaînes pour un public de masse, b) le second marché pour des produits spécialisés ou originaux qui doivent faire face à des obstacles notamment en ce qui concerne l'achat de programmes et la distribution et c) les producteurs indépendants. Le groupe recommande que les producteurs indépendants puissent : avoir accès aux diffuseurs principaux ; - garder les droits sur leurs propres produits, de façon à pouvoir démarcher les petits diffuseurs du second marché et, enfin, que les tarifs pratiqués par les télévisions de service public soient indexés à l'inflation et que ces augmentations soient réinvesties dans les coproductions avec des producteurs indépendants ou des achats de droits. Le groupe a également appelé à la défense des travailleurs indépendants. Il n'a pas pu faire progresser grandement le dossier "droits d'auteur" tant les oppositions étaient nombreuses.

**"C) Groupe III : Technologie.** Cet atelier a conclu que, dans le domaine des technologies audiovisuelles, une base

indépendante et fortement technologique constituera le principe du développement d'une industrie de programmes européenne, et a insisté en particulier sur l'importance du programme TVHD EUREKA. Il regrette que le rôle stratégique de la TVHD et des nouvelles technologies électroniques dans les domaines de la production cinématographique ait été, à tort, négligé. En ce qui concerne la TVHD, espoir technologique européen de premier ordre, il faut : 1) l'introduire en Europe en tant que moyen de communication de masse dès 1992. Pour informer le public (peu conscient, semble-t-il, des enjeux), le groupe propose la publication d'un Livre blanc pour la TVHD exposant les objectifs (par exemple, rétenir sur le plan mondial la norme européenne) et les étapes de développement de la TVHD, 2) utiliser la TVHD en tant que nouvelle technique de production électronique, ainsi que les autres technologies nouvelles telles que l'ordinateur pour la création et le travail des images dans le domaine des effets spéciaux, du trucage et de la postproduction des programmes. Pour cela, il faut rapidement rendre ces nouvelles technologies accessibles aux producteurs de programmes intéressés (SONY offre sa technologie gratuitement aux producteurs de programmes intéressés).

"Enfin, le groupe III a particulièrement insisté sur le renforcement du programme MEDIA 92."

Le prochain rapport semestriel sera l'occasion de faire le point sur l'évolution de ces questions, à partir notamment du document qui sera soumis par la Commission au Conseil européen de Strasbourg des 8 et 9 décembre 1989 et des décisions qui y seront arrêtées.

La conclusion (provisoire) sur l'état de ce dossier peut être trouvée dans la déclaration de M. Jack LANG, Ministre de la Culture, de la Communication, des grands travaux et du bicentenaire, telle que la rapporte la Correspondance de la Presse du 4 octobre 1989 :

"M. Jack LANG s'est félicité "de la très large majorité qualifiée" qui a adopté à Luxembourg, "malgré de fortes pressions américaines", la version améliorée de la directive européenne Télévision sans frontières". Cet accord historique qui prolonge la réussite des Assises de l'audiovisuel, affirme le ministre de la Culture, de la Communication, des Grands Travaux et du Bicentenaire, consacre le succès des initiatives françaises en ce domaine.

"Le Président de la République avait tracé la voie l'an dernier au sommet de Rhodes, et, malgré de fortes pressions

américaines, les différents gouvernements ont pu s'y engager avec résolution". Le ministre poursuit en affirmant qu' "en refusant de se soumettre aux exigences de Washington, l'Europe s'est affirmée avec force comme une identité libre et adulte".

"Désormais, conclut M. LANG, la volonté politique, des projets concrets et le cadre légal existent pour faire réussir l'Europe de l'audiovisuel que souhaitent les professionnels, les artistes et le public. L'organisation de l'espace audiovisuel européen constitue un grand pas en avant dans la construction de l'Europe et restera une des grandes réussites de la présidence française de 1989". De son côté, Mme Catherine TASCA, ministre délégué chargé de la Communication, souligne que "les larges échanges entre participants et la position très claire" adoptée par M. Jacques DELORS, président de la Commission européenne, durant les assises, "ont permis de déboucher sur un accord qui marque un consensus pour reconnaître la spécificité culturelle des échanges en matière d'audiovisuel".

## **B - Autres mesures prises dans le domaine de la culture et de l'éducation**

### **1) Education**

#### **a) Poursuite du programme ERASMUS**

Pour sa troisième année d'opération, le programme ERASMUS pour la mobilité des étudiants et des enseignants dans la Communauté bénéficiera d'un budget annuel de 52,5 millions d'écus, le plus élevé que la Commission ait jamais consacré à une activité dans le domaine de l'éducation (COM 89/235 final).

Ce budget permettra à la Commission de financer en 1989/1990, 1.507 programmes interuniversitaires de coopération impliquant plus de 1.000 établissements d'enseignement supérieur. 20.000 étudiants environ bénéficieront d'une aide financière.

Les propositions de la Commission pour la deuxième phase d'ERASMUS (1990/1994) seront examinées au cours de l'automne 1989. La décision finale du Conseil pourrait être prise avant la fin de la présidence française.

b) "Politique communautaire en matière d'éducation dans la perspective de 1993"

Ni le Traité, ni l'Acte unique européen n'ayant prévu de compétence communautaire dans cette matière, les propositions de la Commission au Conseil sont généralement arrêtées sous forme de programme, incitatif plutôt que normatif, quitte à trouver quelques points d'application, décidés à l'unanimité le plus souvent, ou mis en oeuvre de leur propre mouvement par les Etats qui y souscrivent.

Il en ira sans doute ainsi des "conclusions" adoptées par le Conseil des ministres de l'éducation, le 6 octobre 1989.

Ces conclusions préconisent différentes mesures pour établir :

- "- Une Europe pluriculturelle ;
- "- Une Europe de la mobilité ;
- "- Une Europe de la formation pour tous ;
- "- Une Europe des compétences ;
- "- Une Europe ouverte sur le monde."

Au même Conseil, ont été évoquées des mesures en vue d'instituer une "carte jeune" en Europe ; de favoriser le développement de l'enseignement technique et professionnel ; de remédier à l'échec scolaire et, enfin, soutenir les "écoles européennes".

## 2) Livre et culture

Pour répondre à une recommandation du Conseil "culture" du 18 mai 1989, la Commission a publié, en août 1989, une importante communication sur "le livre et la lecture, enjeux culturels de l'Europe". Cette communication aborde tous les aspects de cette question, des droits d'auteur à l'édition, de la traduction à la diffusion et au développement des bibliothèques.

Ces rubriques seront développées ultérieurement par la Commission dans des communications particulières dont le texte publié en août 1989 forme le cadre général.

## **II - LES QUESTIONS SOCIALES (1)**

### **A) L'élaboration d'une charte communautaire des droits sociaux fondamentaux**

On sait que la France s'est attachée, dès le memorandum adressé en décembre 1981 à la Commission et à nos partenaires européens, à diffuser l'idée selon laquelle le développement du marché commun, rebaptisé à partir de 1986 par l'Acte unique européen "marché intérieur", ne pouvait être poursuivi sans être accompagné du développement parallèle d'un "volet social".

Le Président de la République comme tous les ministres français qui se succédèrent dans les différents Conseils de Bruxelles ne manquaient pas d'évoquer la "dimension sociale du marché intérieur", non seulement comme une mesure d'équité, propre à équilibrer le renforcement de la concurrence par la garantie de progrès sociaux, mais aussi et surtout comme une condition de réussite de la marche vers 1993, l'adhésion des travailleurs y étant indispensable.

Cette prise en compte de la dimension sociale, d'ailleurs préconisée par le "Plan DELORS", intitulé "Réussir l'Acte unique européen", adressé par la Commission au Conseil en février 1987, devait d'ailleurs faire l'objet de travaux de plus en plus approfondis, aboutissant à la présentation, par la Commission, d'un avant-projet, inspiré d'un avis du Conseil économique et social de février 1989, de "charte communautaire des droits sociaux fondamentaux", transmis au Conseil "affaires sociales" le 12 juin 1989 qui lui consacrait un premier débat d'orientation.

A l'initiative de la France, le Conseil européen réuni à Madrid les 26 et 27 juin 1989 consacrait un long passage de ses conclusions à la "dimension sociale" du marché intérieur :

"Le Conseil européen considère que, dans le cadre de la construction du marché unique européen, il convient de donner

---

(1) Les questions relatives à l'hygiène et à la sécurité des lieux et équipements de travail sont traitées au chapitre IV, section B.

aux aspects sociaux la même importance qu'aux aspects économiques et que, dès lors, ils doivent être développés de façon équilibrée.

"Le Conseil européen réaffirme ses conclusions de Hanovre et Rhodes concernant la réalisation du marché intérieur comme le moyen le plus efficace pour la création d'emplois, et pour assurer le maximum de bien-être à tous les citoyens communautaires. Le développement et la création d'emplois doivent être la première priorité dans la réalisation du marché intérieur. C'est ainsi que, de 1988 à 1990, la Communauté devrait créer cinq millions d'emplois.

"Le Conseil européen constate avec satisfaction que les objectifs de l'article 118 A sont en voie d'achèvement par l'adoption de directives importantes concernant la sécurité et la santé des travailleurs qui conduisent à l'amélioration de la qualité de vie du milieu de travail.

"Le Conseil européen souligne que la mise en valeur des ressources humaines par la formation est un aspect fondamental du développement économique et social ; il constate l'accord atteint sur la formation professionnelle continue. Le Conseil européen invite la Commission, le Conseil et les partenaires sociaux à accélérer les travaux en cours, pour obtenir le plus tôt possible, la reconnaissance mutuelle des qualifications, la pleine mobilité professionnelle, et la mise en oeuvre des deux objectifs prioritaires décidés par le Conseil européen de Bruxelles en février 1988, à savoir l'insertion des jeunes dans la vie active et la lutte contre le chômage de longue durée.

"Le Conseil européen note avec intérêt les progrès réalisés dans le dialogue social au niveau communautaire dans le cadre de l'article 118 B du Traité. Le marché intérieur doit se réaliser dans un climat d'étroite coopération entre employeurs et travailleurs de sorte que les changements économiques et techniques aient lieu de façon socialement acceptable. Dans ce but, il faut préserver l'acquis social et renforcer la cohésion économique et sociale.

"Le Conseil européen a pris aussi conscience de l'étude comparative sur les législations sociales nationales qu'il avait demandée à la Commission à Hanovre. Il considère que l'analyse des similitudes et des différences contenues dans cette étude sera d'une grande utilité pour les travaux en cours.

"Le Conseil européen a pris acte de ce que, lors de la session du Conseil des affaires sociales du 12 juin, la Commission a

présenté un avant-projet de charte communautaire des droits sociaux fondamentaux, lequel, ayant fait l'objet d'un premier débat, a donné lieu à un projet de conclusions figurant dans l'annexe I et accepté par onze délégations.

"Le Conseil poursuivra les travaux en vue d'adopter les mesures nécessaires pour la réalisation de la dimension sociale du marché unique, compte tenu des droits sociaux fondamentaux. A cet effet, le rôle que les normes communautaires ainsi que les législations nationales et les relations conventionnelles doivent jouer, doit être clairement établi.

"Le Conseil, après avoir recueilli l'avis des partenaires sociaux, devrait se prononcer sur ce schéma de travail avant la prochaine réunion du Conseil européen."

En revanche, l'unanimité du Conseil ne put se faire sur la déclaration annexe, qui fut signée par onze délégations, la Grande-Bretagne estimant ne pouvoir y souscrire principalement faute de précision quant à la base juridique envisagée (qui commanderait la procédure d'adoption : à l'unanimité par référence aux articles 235 et 100, ou au contraire à la majorité qualifiée par extension du champ d'application de l'article 118 A, comme le souhaite en particulier le Parlement européen). La délégation britannique déclarait également ne pouvoir s'engager à édicter des normes dans des domaines généralement régis dans son système juridique par des accords collectifs, même si le niveau des normes envisagées n'impliquait nul bouleversement, se situant parfois à un niveau moindre que celui prévalant dans les relations de travail en Grande-Bretagne.

Aussi, la déclaration projetée figure-t-elle en annexe des conclusions du Conseil de Madrid, revêtue de la signature des onze autres Etats membres, en ces termes :

"Le Conseil a procédé à un examen approfondi de l'avant-projet de charte communautaire des droits sociaux fondamentaux présenté par la Commission au cours de la présente session du Conseil.

"Le Conseil considère que l'avant-projet de la Commission reprend dans les grandes lignes l'avis émis par le Comité économique et social le 22 février 1989, ainsi que la résolution du Parlement européen du 15 mars 1989, et qu'il constitue une contribution importante à la réalisation de l'espace social.

"Le Conseil a déclaré que, dans le cadre de la construction du marché unique européen, il convient de donner aux aspects

sociaux la même importance qu'aux aspects économiques et que, dès lors, ils doivent être développés de façon équilibrée.

"Le Conseil souhaite que, dans la suite des travaux, les partenaires sociaux soient associés à l'examen des droits sociaux fondamentaux, et que s'y dégage le consensus le plus large possible.

"Le Conseil déclare que l'espace social européen doit comprendre un ensemble de droits suffisamment précis et juridiquement contraignants, en respectant le principe de subsidiarité et en promouvant le dialogue social.

"Le Conseil considère que l'avant-projet de la Commission contient, d'une part, une liste de droits, qui doivent être définis avec la plus grande précision, dont le respect doit être garanti par l'adoption de normes obligatoires conformes aux dispositions des traités et, d'autre part, une série d'objectifs à poursuivre dans le cadre de la réalisation de l'espace social européen, qui devront être développés moyennant un programme d'action et de politiques communes, sans préjudice, pour l'une ou l'autre partie, du rôle reconnu par l'Acte unique aux relations conventionnelles.

"Le Conseil considère que les droits sociaux fondamentaux doivent être approuvés au plus tôt par une déclaration solennelle des chefs d'Etat et de gouvernement.

"Le Conseil invite la Commission à s'atteler immédiatement à l'élaboration de normes relatives aux droits fondamentaux ainsi qu'à l'élaboration du programme d'action visant à atteindre les objectifs sociaux, conformément aux conclusions des Conseils européens de Hanovre et Rhodes. Le Conseil convient, en outre, de reprendre immédiatement l'examen et de statuer sur les propositions déjà présentées par la Commission.

"Sans préjudice des modifications qui peuvent encore être introduites, le Conseil constate qu'un consensus général se dégage sur les droits fondamentaux énoncés dans l'avant-projet de la charte, qui constituent l'identité sociale de la Communauté.

"Les présentes conclusions seront transmises au président du Conseil européen."

Dès l'avènement de la présidence française, le 1er juillet 1989, cette orientation prioritaire, à l'origine de laquelle se trouvaient des initiatives françaises, allait inspirer des travaux aussi soutenus que le permettaient les réserves de certaines délégations et aussi la difficulté de résoudre les questions de

nature différente mais, pour certaines, sérieuses, que soulève un projet aux aspects multiples (droit du travail, règles de sécurité sociale, lutte contre les exclusions socio-économiques...).

Ainsi, exposant devant le Parlement européen, le 27 juillet 1989, le programme de la présidence française, M. Roland DUMAS, en abordant les domaines où il convenait de faire porter l'effort pour "développer la Communauté", énonçait en tout premier lieu l'Europe sociale en ces termes :

"L'Europe sociale est indissociable de l'Europe économique, et elle n'en est pas le sous-produit. Comment pourrait-on espérer le succès du marché unique si ce formidable défi ne rassemblait pas l'ensemble des travailleurs de la Communauté ?

"L'Europe de 1993, ce n'est pas uniquement celle des marchandises et des capitaux, c'est aussi une chance offerte à tous de lutter plus efficacement contre le chômage, d'améliorer les conditions de travail et d'emploi, de développer la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs, de promouvoir la formation, bref, de faire que l'Europe soit pour le reste du monde un modèle et une référence. Nos efforts prendront appui sur les résultats déjà obtenus par la présidence espagnole.

"La France s'attachera d'abord à faire adopter la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux, et on ne saurait trop insister sur la portée et la signification de cette charte.

"Les droits qui y seront attachés devront être effectivement mis en oeuvre suivant les procédures les plus adéquates. La charte doit leur donner toute leur force - et je tiens à dire ici que la présidence ne redoute pas les éléments contraignants d'un tel texte. Il est en effet essentiel, pour obtenir l'adhésion de tous, que chacun sache et constate que le marché unique n'est pas la remise en cause ou le nivellement par le bas des droits sociaux des travailleurs, bien au contraire.

"Nos économies souffrent du chômage, ce mal pernicieux qui les ronge. L'emploi sera donc la préoccupation majeure. Nos politiques contribueront d'autant mieux à son développement qu'elles intégreront la dimension sociale. Mais, l'action suppose la connaissance. Nous avons besoin de données stables, sûres et précises sur l'évolution de l'emploi, secteur par secteur, région par région, de manière à fonder le diagnostic et à réorienter utilement nos politiques. Le rapport que vient de publier la Commission est de ce point de vue une contribution utile. L'observatoire européen de l'emploi dotera la Communauté de moyens permanents

d'évaluation et d'action et je souhaite vivement que ce projet puisse aboutir avant la fin de ce semestre.

"La France appuiera par ailleurs toutes les initiatives visant à renforcer le dialogue social au niveau européen et à promouvoir l'information des travailleurs au sein des entreprises. Nous souhaitons également poursuivre jusqu'à leur adoption l'examen de mesures précises et concrètes : nouvelles directives améliorant l'hygiène et la sécurité sur les lieux de travail, programme de formation professionnelle, renforcement des actions entreprises dans le domaine de l'éducation. Mais le panorama social ne sera pas complet si on ne veille pas à améliorer la coordination des mécanismes de protection sociale, dans une Communauté où se développe la mobilité des personnes, de manière à assurer une meilleure insertion des personnes handicapées, à réfléchir en commun aux enjeux de l'évolution démographique de l'Europe."

Lors d'un **premier Conseil "affaires sociales"**, en réunion "informelle", le 11 juillet 1989, le débat portait sur la **procédure d'élaboration** du projet définitif, afin que le Conseil "affaires sociales" prévu le 30 septembre suivant puisse en délibérer et arrêter une rédaction à transmettre au Parlement européen et au Conseil européen des 7 et 8 décembre. La décision était prise ainsi le 11 juillet de présenter une déclaration, assortie d'un programme d'action, dont la préparation était confiée à un "groupe ad hoc", composé de représentants des ministères nationaux du travail (y compris... britannique !) et de la Commission.

Le mercredi 27 septembre 1989, la Commission rendait public le projet de "**charte communautaire des droits sociaux fondamentaux**".

Fondé sur la combinaison de pas moins de quinze articles du Traité de Rome modifié par l'Acte unique européen (ne requérant, pour la plupart, que des votes à la majorité qualifiée pour adopter les mesures énumérées), le projet propose à la signature du Conseil européen une "déclaration" articulée en deux titres.

Le premier énonce les "**droits sociaux fondamentaux**".

Les différents domaines qui font l'objet des propositions de la Commission sont :

- Droit à la libre circulation ;
- Emploi et rémunération ;

- Amélioration des conditions de vie et de travail ;
- Droit à la protection sociale ;
- Droit à la liberté d'association et à la négociation collective ;
- Droit à la formation professionnelle ;
- Droit à l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes ;
- Droit à l'information, à la consultation et la participation des travailleurs ;
- Droit à la protection de la santé et de la sécurité dans le milieu du travail ;
- Protection des enfants et des adolescents ;
- Personnes handicapées.

Le second titre invite les Etats membres "à prendre les initiatives appropriées" pour mettre en oeuvre les garanties nécessaires ainsi que "les mesures sociales indispensables au bon fonctionnement du marché intérieur" et surtout donne mandat à la Commission de "poursuivre ses actions... et de présenter avant le 31 décembre 1989, un programme d'action et un ensemble d'instruments y afférents". Un rapport périodique sur l'application de la charte sera transmis par la Commission aux autres organes communautaires.

Malgré la dissociation entre la déclaration énonçant des objectifs (1) et le programme qui devrait comprendre des propositions concrètes à discuter une par une, selon des références et des procédures juridiques propres, il semble que les réserves de la délégation britannique se soient maintenues.

Ce n'est finalement que le 30 octobre 1989 que le Conseil "travail et affaires sociales" examinait le projet de la Commission.

A l'issue de ses délibérations, un rapport de la présidence du Conseil européen était rédigé pour accompagner la transmission au Conseil européen réuni à Strasbourg, les 7 et 8 décembre, et qui aura à statuer.

La présidence expose dans ce rapport qu'elle "constate à l'issue d'un long et fructueux débat que la procédure définie par le

---

(1) Et maints commentaires autorisés, dont le moindre n'est pas celui de M. Jacques DELORS s'exprimant dans un entretien avec un journaliste des "Echos" le 25 octobre 1989, soulignaient que "la charte sociale aura un caractère purement solennel".

**Conseil européen de Madrid pour l'élaboration de la charte des droits sociaux fondamentaux des travailleurs a été respectée".**

**"Sur la base du projet établi par la Commission, les partenaires sociaux ont été consultés les 17 et 18 octobre, le Parlement européen a été informé le 17 octobre, ainsi que le Comité économique et social le 18 octobre.**

**"La charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs doit exprimer la volonté des Etats membres de faire aller ensemble le développement économique et le progrès social de la Communauté, dans le respect du principe de subsidiarité et, d'une manière générale, dans la stricte application des attributions des instances communautaires définies par les traités.**

**"Les modifications présentées par les Etats membres ont été prises en compte et un projet de la présidence a été élaboré. En 26 articles, il définit les droits sociaux fondamentaux des travailleurs européens.**

**"La présidence a pris acte de l'accord du Conseil pour transmettre au Conseil européen, en vue d'une décision sur son adoption, le projet de charte ci-joint.**

**"La délégation du Royaume-Uni ayant des objections à l'égard de plusieurs articles de la charte, a maintenu sa réserve générale.**

**"La présidence a pris acte de l'intention de la Commission de présenter, avant le Conseil européen, un programme d'action relatif à la mise en oeuvre concrète des droits définis par la présente charte.**

**"A cette fin, elle invite la Commission à tenir compte des demandes exprimées par plusieurs délégations et qui concernent notamment la détermination des congés annuels, le maintien du salaire pendant les jours fériés et de maladie, la protection des enfants et des adolescents, la situation des femmes enceintes et des mères ayant des enfants en bas âge, l'intégration des handicapés en milieu ordinaire de travail, la protection de la santé et de la sécurité dans le milieu de travail, l'orientation professionnelle, la reconnaissance mutuelle des qualifications et le travail temporaire.**

**"Par ailleurs, la présidence souhaite que soit respectée une véritable égalité de traitement entre tous les travailleurs, qui prenne en considération toutes les formes de travail, notamment le travail précaire. Elle considère qu'il convient d'assurer une**

telle égalité de traitement avec les salariés du pays d'accueil, en tenant compte de la diversité des situations, pour tout travailleur amené à effectuer des travaux dans un autre Etat membre, à l'occasion de contrats de sous-traitance ou dans le cadre de la passation de marchés publics.

"Elle rappelle les priorités qui sont celles du Conseil en matière d'emploi et de formation professionnelle. Elle souhaite, à cet égard, que le projet de création d'un observatoire européen de l'emploi soit examiné par le Conseil lors de sa session du 30 novembre, de même que le programme communautaire de développement de la formation continue des salariés en entreprise.

"Enfin, elle souligne l'importance qu'elle attache à la poursuite du dialogue social, notamment dans la mise en oeuvre des principes définis par la charte".

A l'issue du Conseil, le projet recueillait donc l'approbation de onze délégations et devait être transmis pour information au Parlement européen et pour délibération au Conseil européen. Pressentant le désaccord persistant de la Grande-Bretagne, M. Jean-Pierre SOISSON, en tant que président du Conseil "affaires sociales", a déclaré, le 18 octobre 1989, à propos de la charte des droits sociaux fondamentaux, "qu'il n'accepterait pas un texte dénaturé qui perdrait en signification politique. S'il n'y a pas d'accord des Douze, a-t-il dit, je reprendrai la formule de l'accord intergouvernemental à onze. Cette charte doit comporter des droits précis et concrets et être accompagnée d'un programme d'action qui sera soumis au Conseil en même temps. Je me battrai pour qu'elle soit adoptée avant la fin de l'année. La voie est étroite, mais si nous ne réussissons pas, d'autres ne réussiront pas non plus".

Le projet de déclaration était bientôt suivi de la préparation par la commission du programme, prévue par le titre II de la charte, en vue de soumettre ces orientations au Conseil "affaires sociales" du 30 novembre, afin de permettre aussi au Conseil européen des 7 et 8 décembre 1989 de délibérer en disposant de cet élément important (puisque le programme récapitulera en fait les mesures concrètes à mettre en oeuvre selon les procédures communautaires).

Si le premier accueil fait au projet de charte a été contrasté : déception du Parlement européen dans sa majorité, qui a consacré plusieurs débats à cette question (14 septembre 1989, adoptant nombre de résolutions plus audacieuses que le projet, et le 21 novembre, sur le rapport de Mme Martine BURON, député

socialiste français au Parlement de Strasbourg, qui tout en critiquant l'excessive timidité du texte, suivie en cela par la plupart des orateurs, recommande cependant de ne pas décevoir les citoyens européens en souhaitant l'adoption de ce projet même insuffisant au Conseil européen de Strasbourg), nul doute cependant que la présidence française pèsera de tout son poids au Conseil européen de Strasbourg pour obtenir de ses partenaires des progrès décisifs sur une question dont elle a toujours fait une priorité de son engagement communautaire.

C'est ainsi que le Président François MITTERRAND, s'exprimant devant le Parlement européen, le 25 octobre 1989, rappelait le sens de cette priorité :

"Cependant, faire l'Europe sans le concours des travailleurs serait une façon de la faire contre eux. Hypothèse d'autant plus absurde que la politique sociale représente un élément de cohésion en même temps qu'une dynamique indispensable au progrès économique. Nous ne pouvons nous résigner au chômage de longue durée, au sous-emploi des jeunes. J'observe qu'au cours de ces dernières années les statistiques fournies par la Commission sont éclairantes. Elles étaient rappelées récemment par le président DELORS dans une conférence dont nous avons pu lire le texte. 1982 à 1984 : lutte contre le chômage, perte 1 million 900 emplois. 1985 à 1987 : gain 3 millions 200 emplois. 1988 à 1990 prévisions déjà étayées sur l'année qui s'écoule : un gain d'environ 5 millions d'emplois.

"Les politiques structurelles instituées selon l'Acte unique pour réduire les écarts entre les régions correspondent à un montant financier supérieur, toutes proportions gardées, toutes choses rétablies en leur temps, à celui du plan MARSHALL. L'amélioration des conditions de travail a déjà fait l'objet, comme prévu dans l'Acte unique, de plusieurs dispositions qui sont en cours : sur l'hygiène, la santé ou la sécurité.

"Bref, en prohibant tout alignement par le bas et en développant les moyens du dialogue, la charte dessinera, si elle correspond à mon vœu et à celui, sans doute, de nombreux d'entre vous, les contours d'un modèle européen qui sera en avance sur tous les autres. On ne croit pas, en dépit de ce qui est souvent répété, que cette charte se bornera à de vaines ou de vagues formules. Ou bien, je le dis tout net, nous n'en voudrions pas nous non plus.

"Elle engagera ceux qui souscrivent à la charte à instituer, là où ce n'est pas déjà fait, ou à protéger, là où ils existent déjà, les droits des travailleurs et des catégories les plus faibles. Faut-il les

énumérer ces catégories ? Je citerai au moins les chômeurs, les adolescents, les handicapés, les personnes âgées, j'en passe. Elle est longue ensuite la liste de ces droits, je vous l'épargnerai, ne retenant que quelques titres : le droit à des ressources suffisantes pour les chômeurs, le droit d'exercer un métier n'importe où dans la Communauté dans des conditions identiques à celles des travailleurs du pays d'accueil, le droit à une juste rémunération, au repos hebdomadaire, aux congés annuels, la liberté d'adhérer à un syndicat, le droit de grève, le droit d'être informé et consulté lorsque sont envisagées des restructurations, des fusions d'entreprises, des licenciements collectifs ou des changements technologiques bouleversant l'organisation du travail, le droit à la formation professionnelle. Je pourrais continuer, je le répète, cette énumération, citer aussi le droit des adolescents à l'aménagement de leur temps de travail, - je le cite parce qu'il est contesté, mais je l'approuve - qui laisserait le temps pour eux d'une formation complémentaire, l'interdiction aussi pour ces jeunes du travail de nuit.

"Enfin, à Madrid, au mois de juin, nous avons constaté un accord sur le principe d'une telle charte. Le 30 octobre prochain, les ministres compétents examineront le projet qui sera soumis le 8 décembre au Conseil européen de Strasbourg. Je demanderai de surcroît qu'un bilan de l'application de la charte soit remis chaque année au Conseil européen et aux institutions qui le désireront."

Au cas où la charte serait approuvée au Conseil de Strasbourg, comme cela a été suggéré, par onze délégations seulement, les divergences de vues ne manqueraient pas de ressurgir lors de la mise en oeuvre du programme d'action dont la charte devrait être la base.

## **B) Autres mesures dans le domaine social**

En marge de la préparation de la charte sociale, un important Conseil "affaires sociales" s'est tenu sous la présidence de M. Claude EVIN, le 29 septembre 1989, pour traiter de questions relatives à la protection sociale (1) ; à la lutte

---

(1) La non inclusion de ces orientations dans le projet de "charte communautaire des droits sociaux fondamentaux" a d'ailleurs déçu ceux qui eussent souhaité que la charte ne protège pas, pour l'essentiel, que les seuls travailleurs, mais définisse un large socle de droits sociaux au profit de tous les citoyens communautaires.

**contre l'exclusion sociale (une "résolution" a été adoptée à ce sujet) ; à la démographie et aux politiques familiales (des conclusions ont été adoptées "concernant les politiques familiales") ; les personnes handicapées ; l'institution d'une "carte européenne de soins immédiats".**

Mais les questions qui ont fait l'objet de débats comportant des éléments directement liés à l'établissement du marché intérieur sont celles qui traitaient de la coordination des systèmes de protection sociale, en vue d'éliminer tous les obstacles à la libre circulation dans la Communauté des travailleurs et, de façon plus générale, des personnes.

Dans ce but, le Conseil "affaires sociales" estime que l'amélioration devrait concerner prioritairement les étudiants et les régimes complémentaires de retraite".

"La Commission est invitée par le Conseil à poursuivre les travaux qu'elle a engagés à cette fin."

Tendre conjointement à la réalisation de trois objectifs concernant la prévoyance complémentaire au-delà même des seules retraites, implique, estime le Conseil :

"- de garantir en matière de prévoyance complémentaire les droits acquis des personnes qui se déplacent d'un Etat membre à l'autre ;

"- d'organiser les conditions d'une concurrence égale entre les différentes modalités que peut prendre, dans les Etats membres, le service des prestations de prévoyance complémentaire ;

"- de mettre en oeuvre, enfin, un minimum de règles communes garantissant aux assurés le libre accès à une couverture de prévoyance complémentaire."

La Commission est invitée par le Conseil, à cette fin, à élargir rapidement ses travaux aux garanties de cette prévoyance complémentaire.

Enfin, le Conseil recommande de "développer une concertation entre les Etats membres pour améliorer la connaissance réciproque qu'ils ont de leurs systèmes de protection sociale et pour favoriser autant que possible l'adoption de solutions nationales convergentes en la matière". Des échanges d'informations entre Etats membres, en liaison avec la Commission, favoriseraient cette convergence.

**"Une telle orientation, précise le communiqué du Conseil, ne saurait, naturellement, tendre à une uniformisation des règles de protection sociale et devrait pleinement respecter les procédures d'élaboration de ces règles dans les différents Etats membres".**

On reconnaît là le souci de strict respect de la répartition des compétences organisée par le Traité et confirmée par l'Acte unique européen. On notera que, dans cette rédaction, le communiqué traduit le consensus des délégations, que n'a pu réunir le projet de charte.

Enfin, le Conseil "affaires sociales" du 29 septembre 1989 a de nouveau examiné la difficile question de la modification des règlements n°s 1408/71 et 574/72 (Prestations familiales).

"Le Conseil a examiné la proposition de compromis présentée par la présidence en vue de résoudre les difficultés soulevées par la généralisation du principe de paiement des prestations familiales au taux du pays d'emploi, même pour des enfants demeurés dans l'Etat d'origine du travailleur migrant. La Commission invite le Conseil à tirer les conséquences de la jurisprudence de la Cour de Justice (arrêts PINNA, annulant la disposition en faveur de la France, cf. rapport précédent de la Délégation) et à adopter une solution uniforme pour tous les Etats membres en ce qui concerne le paiement des prestations familiales, solution uniforme prévue à l'article 99 du règlement (C.E.E.) n° 1408/71, tel qu'il résulte du moins de l'annulation de l'exception initialement prévue en faveur du régime français.

"Le président a constaté un large consensus sur la proposition de compromis de la présidence, qui a aussi reçu le soutien de la Commission.

"Le Conseil est convenu de revenir sur ce point lors de sa session du 30 octobre en vue de parvenir à un accord unanime sur ce compromis".

L'enjeu pour la France est d'importance, le coût de l'"exportation" des prestations familiales a pu être chiffré de 50 à 170 millions de francs par an, selon les prestations familiales visées (allocations proprement dites seulement, ou allocation au jeune enfant, frais de garde, allocation aux adultes handicapés, allocation de parent isolé, etc...).

On soulignera que la jurisprudence de la Cour de Justice contraint la France à assurer l'égalité (fût-ce aux dépens du seul contribuable français) de ses prestations sur tout le territoire communautaire, tandis que les autres Etats membres

**maintiennent, quant à eux, les mêmes prestations à un niveau parfois dix fois moindre, quand du moins des allocations du même type sont prévues... (cf. conclusions de la Délégation, adoptées sur le rapport de M. Jacques Genton, le 6 juillet 1988, n° 195-88 in rapport de la Délégation du Sénat pour les affaires européennes, 1988, tome II).**

## CHAPITRE VI

### LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

#### I - LA REFORME DE L'ORGANISATION COMMUNE DU MARCHÉ DE LA VIANDE OVINE

Lors du Conseil agriculture des 25 et 26 septembre, la réforme de l'organisation commune du marché de la viande ovine, en discussion depuis plusieurs mois, a été définitivement adoptée et devrait progressivement entrer en vigueur avant le 1er janvier 1993. Elle va supprimer un système d'une particulière complexité aux effets économiques défavorables à la production française.

##### A - Le système en cours de réforme

Le marché de la viande ovine est actuellement organisé par un règlement de 1980 comportant trois caractéristiques essentielles : la limitation des importations extra-communautaires grâce à un contingentement ; l'action sur les marchés, grâce à un système de primes variables au Royaume-Uni et d'intervention dans les autres Etats membres ; la garantie des revenus des producteurs par l'instauration d'une prime à la brebis. La coexistence, sur un marché en principe unifié, de l'intervention et de la prime variable à l'abattage, est rendue possible par le procédé du claw-back, remboursement, lors de l'exportation vers la C.E.E., de la prime variable touchée par l'éleveur britannique.

On a beaucoup, et à juste titre, critiqué ce système pour son caractère inégalitaire. Parmi les principales distorsions de

concurrence qu'il engendre, il convient de citer d'une part la garantie totale d'un revenu au moins égal au prix de base communautaire pour les producteurs britanniques contrairement aux français, il convient de citer d'autre part les exceptions au remboursement du claw-back qui subventionnent certaines exportations britanniques. Divers autres avantages attribués aux producteurs du Royaume-Uni, tels que le non plafonnement de l'indemnité spéciale de montagne, accentuent les effets de ces distorsions. Il s'ensuit que les cotations ont pu être maintenues sur le marché britannique à un niveau inférieur de 30 % à celui du marché français, ce qui a provoqué et pérennisé les mouvements commerciaux qui désorganisaient la production française confrontée à une concurrence déloyale et privée de ses débouchés naturels. L'objectif essentiel du règlement de 1980, qui était de rapprocher les prix français et britanniques, n'a donc pu être atteint et la Commission a pris l'initiative, en septembre 1987, d'une proposition de réforme importante qui, après quelques péripéties, a fait l'objet, le 12 octobre 1988, d'une proposition de révision qui nourrit depuis les débats du Conseil agriculture.

Par ailleurs, dans le cadre de la discipline budgétaire agricole décidée par le Conseil européen tenu du 11 au 13 février 1988 à Bruxelles, un seuil de garantie a été institué, correspondant au nombre de brebis existant en 1987 dans la Communauté (62 millions) avec un seuil spécifique pour la Grande-Bretagne (18 millions de têtes). Chaque épassement de 1 % du seuil provoque une diminution de 1 % du prix de base et des prix dérivés.

### **B - Le système en cours d'instauration**



Le nouveau mécanisme de protection du marché, qui doit entrer progressivement en vigueur, reposera sur le même principe que précédemment : le versement d'une compensation aux producteurs, calculée en fonction de la différence entre un prix de base, défini réglementairement pour offrir une garantie au producteur, et le prix de marché.

Une véritable réforme aurait consisté à remplacer le calcul forfaitaire actuel de la prime par brebis, par une compensation correspondant au poids réel de carcasse d'agneau produit par chaque brebis éligible. En raison des difficultés présumées de

mise en oeuvre de cette solution dans certains pays, on a, en fait, décidé d'instaurer un régime de primes calculées selon les types de production.

On distinguera donc deux types d'élevages : les élevages produisant des agneaux lourds et les élevages produisant des agneaux légers. Pour les élevages produisant des agneaux lourds, est définie une prime à la brebis, indépendante du nombre d'agneaux qu'elle produit et compensant la perte de revenue due aux niveaux des prix de marché européens. Ces primes seront calculées à partir d'un "coefficient technique" représentant la production communautaire annuelle moyenne de viande par brebis.

Parallèlement, est défini un coefficient technique "agneau léger", par convention égal à 70 % du coefficient technique "agneau lourd". Or, la réalité statistique montre que ce coefficient aurait dû être fixé aux alentours de 35 % et non pas de 70 %. Cela revient à dire que la réforme aboutit à accorder aux élevages laitiers, dominants dans les pays du sud de l'Europe, un soutien double de celui dont ils auraient normalement dû bénéficier.

Cette décision de soutenir davantage les élevages du sud de l'Europe aura pour effet de maintenir la principale cause de dérapage du budget ovin qui est justement les dépenses occasionnées par les pays du Sud.

Les deux primes seront payées à taux plein dans la limite de cinq cents têtes par exploitation en plaine et mille têtes en zone défavorisée ou montagnaise. Au-delà de ces limites, les montants seront réduits de 50 %.

D'autre part, l'intervention sera supprimée et remplacée par un système de stockage privé. La Commission ouvrira obligatoirement des adjudications pour le stockage privé dans un Etat membre quand les prix du marché seront inférieurs de 70 % au prix de base fixé par le Conseil. La Commission pourra ouvrir les mêmes adjudications quand les prix du marché seront descendus au niveau de 85% du prix de base, ou à la condition que le prix communautaire de marché et le prix constaté dans une région soient inférieurs à 90 % du prix de base. Ce type de soutien des prix du marché pourrait n'être que d'une efficacité relative si l'on se réfère à la production porcine qui connaît le même régime.

La progressivité de la mise en oeuvre de la réforme est un autre motif d'inquiétude dans la mesure où demeurent des distorsions de concurrences qui permettront aux élevages

concurrents de la production française de préparer l'échéance du 1er janvier 1993 dans les meilleures conditions de compétitivité.

Ainsi, les Etats du sud ont obtenu une prolongation jusqu'à cette date des dispositions particulières dont ils bénéficient aujourd'hui. (Actuellement, l'Italie et la Grèce touchent la prime française, l'Espagne et le Portugal touchent 50 % de l'écart entre leur prime et la prime française). Par ailleurs, le démantèlement de la prime variable à l'abattage dont bénéficie la Grande-Bretagne est plus ou moins laissé à la discrétion des Britanniques.

On peut enfin regretter que certains aspects, qui auraient dû être prioritaires dans la négociation, n'aient été que partiellement résolus ou tout simplement éludés.

Ainsi en est-il du problème des distorsions de concurrence d'origine monétaire, dont il est à peine fait mention dans le texte du compromis. Alors que la plupart des experts s'attendent à une nouvelle dépréciation de la Livre sterling dont l'entrée dans le système monétaire européen n'est toujours pas réglé, le nouveau règlement ne comporte aucun garde-fou véritable pour éviter que cela ne se traduise par un renforcement artificiel de la compétitivité de l'élevage britannique, au détriment du reste de la Communauté.

Enfin, le stabilisateur budgétaire (Quantité Maximale Garantie) n'a pas été modifié pour prendre en compte la croissance de la consommation européenne, et laisse donc la porte ouverte aux importations en provenance des pays tiers. A cet égard, les conditions d'importation n'ont pas été précisées, le volet externe du règlement ovin n'est toujours pas réglé.

Le Conseil a en effet simplement approuvé un accord limitant les importations de viande ovine originaire de Nouvelle-Zélande. La Communauté importera 205.000 tonnes, contre 245.000 tonnes précédemment, de mouton congelé à droit nul durant quatre ans, et plus 6.500 tonnes de viande réfrigérée par an. La France et l'Irlande bénéficieront d'un régime de protection spéciale.

## **II - LE PROGRAMME D'ACTION FORESTIERE DE LA COMMUNAUTE**

Un train de mesures concernant le secteur forestier de la Communauté a été approuvé par le Conseil le lundi 29 mai 1989. Il s'agit d'un ensemble cohérent construit autour de quatre axes principaux :

- la protection de la forêt communautaire,
- le développement des forêts dans le cadre du développement des zones rurales et des zones en retard de développement,
- la transformation et la commercialisation des produits forestiers,
- le soutien au boisement des terres agricoles, alternative économique aux productions agricoles excédentaires.

Ces objectifs seront poursuivis grâce à la mise en place d'outils de gestion et d'une coordination des politiques nationales. Il convient de citer en particulier, la création d'une prime annuelle de 150 Ecus par hectare, destinée à compenser la perte de revenu supportée par les agriculteurs qui boisent leurs terres, et l'extension de l'aide au boisement à tous les propriétaires de terres agricoles.

## **III - LES PRINCIPAUX AUTRES DOSSIERS**

Le Conseil a eu, au cours du semestre écoulé, l'occasion d'examiner certaines propositions particulières de mise en oeuvre ou d'adaptation des grandes mesures de réforme de la politique agricole commune, décidées en 1988.

### **A - Le système des quotas laitiers**

La Commission a proposé au Conseil quelques adaptations limitées du **système des quotas laitiers** afin de résoudre les problèmes de certaines catégories de producteurs. Il s'agirait d'augmenter les réserves nationales d'une quantité correspondant à 1% de la référence nationale. En contrepartie de cet assouplissement, les pénalités infligées pour dépassement de quotas seraient renforcées.

Le Conseil agriculture des 23 et 24 octobre derniers a effectué un tour de table sur ces propositions sans parvenir à adopter un accord.

L'ensemble des délégations est favorable à une augmentation de 1 % des quotas mais la principale difficulté reste la contrepartie envisagée par la Commission, la suppression de l'indemnité pour les quantités suspendues en cas de dépassement de quota. Le commissaire, M. McSHARRY, a rappelé qu'il restait attaché à la neutralité budgétaire prévue dans sa proposition initiale. L'examen de modalités équivalentes (augmentation du prélèvement de coresponsabilité ; diminution des prix garanties du beurre et de la poudre de lait écrémé ; diminution de l'indemnité versée au titre de la compensation) n'ayant pu aboutir, le dossier a été renvoyé au groupe de travail du Conseil.

### **B - La mise en oeuvre du gel des terres**

La Commission a présenté au Conseil, le 24 juillet 1989, un rapport sur la **mise en oeuvre du gel des terres**. Ce document constate le difficile lancement de ce système par les États membres, ainsi, aucun d'entre eux n'a respecté la date prévue d'entrée en vigueur. Le Danemark, contre lequel une procédure a été engagée par la Commission, n'a d'ailleurs pas encore institué son régime national. Les résultats de l'application du système sont encore peu probants : 434.000 hectares ont été retirés de la production en 1988/89, soit 0,92 % de la surface des terres arables.

De manière générale, les superficies retirées ont été mises en jachère nue : l'Italie, le Royaume-Uni, l'Espagne, la France et

la Belgique ont préféré la jachère permanente. En Irlande, 50 % des terres retirées ont été utilisées comme pâturages pour l'élevage extensif.

La Commission a critiqué l'effort d'information insuffisant consenti par les Etats membres à l'intention des producteurs et la fixation des aides à un niveau modeste.

Dans ces conditions et afin de renforcer le caractère attractif du régime communautaire de jachère, la Commission a proposé d'augmenter le niveau des remboursements par la Communauté des dépenses affectées par les Etats membres pour la mise en oeuvre du régime communautaire de gel des terres :

Taux de remboursement actuels =

- Pour la jachère nue (tournante ou permanente)

50 % pour la tranche d'aide inférieure à 200 Ecus/h/an

25 % pour la tranche d'aide supérieure à 200 Ecus/h/an et inférieure ou égale à 400/ha/an

15 % pour la tranche d'aide supérieure à 400 Ecus/h/an et inférieure ou égale à 600/ha/an

- Pour la jachère verte ou jaune

50 % pour la tranche d'aide inférieure à 100 Ecus/h/an

25 % pour la tranche d'aide supérieure à 100 Ecus/h/an et inférieure ou égale à 200/ha/an

15 % pour la tranche d'aide supérieure à 200 Ecus/h/an et inférieure ou égale à 300/ha/an

Régime proposé par la Commission

- Pour la jachère nue (tournante ou permanente)

50 % pour la tranche d'aide inférieure à 300 Ecus/h/an

30 % pour la tranche d'aide supérieure à 300 Ecus/h/an et inférieure ou égale à 600/ha/an

- Pour la jachère verte ou jaune

50 % pour la tranche d'aide inférieure à 150 Ecus/h/an

30 % pour la tranche d'aide supérieure à 150 Ecus/h/an et inférieure ou égale à 300/ha/an

La Commission considère aussi que les Etats membres devraient assurer une publicité correcte de la mesure ainsi qu'une assistance technique et administrative aux producteurs. A ces fins, la Commission propose un amendement aux règlements

existants pour obtenir la publicité nécessaire de la part des Etats membres.

Le Commissaire, M. McSHARRY, insistera par ailleurs auprès de certains Etats membres pour qu'ils augmentent les niveaux d'aides durant la seconde campagne afin d'être suffisamment incitatifs pour une mise en oeuvre efficace et équilibrée du programme.

Lors de sa réunion des 25 et 26 septembre dernier, le Conseil, dans l'attente de l'avis du Parlement européen, a dégagé une orientation favorable à l'augmentation des taux de remboursement aux Etats membres des dépenses relatives au retrait des terres, payées à partir du 1er juillet 1989 :

60 % pour la tranche 0 à 300 écus/ha

25 % pour la tranche 300 à 600 écus/ha.

## CHAPITRE VII

### LA POLITIQUE REGIONALE

Elément essentiel de l'objectif de "cohésion économique et sociale", partiellement modifiée dans ses procédures avec la réforme des fonds structurels, la politique régionale a été également largement réorientée dans ses moyens et dans ses missions. Dotés de moyens sensiblement accrus (les fonds structurels devaient voir leur dotation doubler en termes réels en cinq ans, avant la fin de 1992), et ventilés selon des critères à la fois géographiques et économiques (développement des régions en retard, reconversion des zones industrielles en déclin, soutiens spécifiques), les transferts de la politique régionale, tout en mobilisant désormais une part importante du budget communautaire, sont de plus en plus restreints au bénéfice de la partie française (cf. rapport de M. Jacques CHAUMONT au sujet des relations financières de la France avec les Communautés européennes, en particulier p. 61 et suivantes et annexes) (1).

#### I - CONCOURS DU FEDER AU TITRE DU DEVELOPPEMENT DES REGIONS EN RETARD ("OBJECTIF N° 1")

La Commission a publié, le 20 septembre 1989, la répartition arrêtée au titre de l'"objectif n° 1", auquel sont

---

(1) Annexe au rapport général de M. Roger CHINAUD, au nom de la Commission des finances du Sénat, budget 1990, première session ordinaire de 1989-1990, tome I.

réservés 85 % de la dotation totale du fonds européen de développement régional.

Cette décision répartit entre les sept Etats membres concernés par l'objectif n° 1 de la politique régionale (développement des régions en retard) un montant de 36,2 milliards d'écus d'ici à 1993, impliquant un doublement en 1992 des crédits qui étaient alloués à ces régions en 1987.

Elle a été prise après avoir négocié avec les Etats membres les "cadres communautaires d'appui" (C.C.A.), qui fournissent une programmation raisonnée de tous les financements en définissant des priorités de développement région par région.

Les Etats membres concernés par l'objectif n° 1 sont sept (1). Avec chacun de ces pays, M. Bruce MILLAN, commissaire responsable de la politique régionale, (et trois autres commissaires : agriculture, politique sociale et même "coordination des fonds structurels" puisqu'un commissaire est désormais chargé de cette fonction quelque peu parkinsonnienne) ont négocié les C.C.A. Ces "cadres" sont actuellement soumis aux comités consultatifs (où tous les Etats membres sont représentés), et seront formellement adoptés prochainement.

Afin que les crédits destinés aux régions en retard soient doublés en 1992 par rapport à 1987, la dotation globale jusqu'en 1993 a été établie à 38,3 milliards d'écus. Sur ce montant, 2,1 milliards seront attribués à des programmes établis sur la base d'initiatives communautaires, pour lesquelles la Commission européenne fera des propositions dans le courant de l'automne. La partie qui a été distribuée est donc de 36,2 milliards.

Ce montant de 36,2 milliards d'écus (prix de 1989) est alloué aux régions éligibles selon la répartition suivante :

- Grèce	6.667
- Espagne	9.779
- France	888
- Irlande	3.672
- Italie	7.443
- Portugal	6.958
- Royaume-Uni	793

---

(1) Les régions concernées, dont la liste complète figure dans le règlement n° 2052/88 du Conseil, sont la Grèce, l'Irlande, le Portugal, le sud de l'Italie, une grande partie de l'Espagne, la Corse, les départements d'outre-mer français et l'Irlande du Nord.

Soit, pour les régions françaises éligibles, un pourcentage de moins de 2,5 %.

La France, pour sa part, recevra donc un concours de 888 millions d'écus. Cinq régions sont concernées par l'objectif n° 1 des fonds structurels : la Corse, la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion. Pour chacune de ces régions, cinq plans de développement régional ont été présentés par les autorités françaises, à partir desquels la Commission a élaboré un cadre communautaire d'appui. Les cinq cadres ont été regroupés dans un document unique comportant deux parties :

- les éléments spécifiques de chacune des régions ; définition de la stratégie ; axes prioritaires de développement ; plan de financement ; formes d'intervention des fonds ;

- les orientations communes aux cinq régions ; efforts de cohérence recherchée avec les autres politiques communautaires (P.I.M. pour la Corse, opérations intégrées de développement pour certains D.O.M. ; interventions de la B.E.I.), la coopération régionale avec les pays tiers, souvent associés à la Communauté.

En application de ces orientations, la Commission a accordé une attention particulière aux éléments suivants :

- le développement des secteurs productifs ; créateurs d'emplois et susceptibles de réduire la dépendance de chacune de ces régions ; une large place est accordée à la valorisation des ressources agricoles ainsi qu'au développement rural et au tourisme ;

- la nécessité d'une sélection rigoureuse parmi les infrastructures, notamment de communication et de formation en fonction de leur contribution au développement des secteurs productifs ; ceci a conduit également à ne pas retenir les infrastructures à caractère social ;

- le souci de protection et d'amélioration de l'environnement, rendues d'autant plus nécessaires par l'insularité des régions, la forte concentration de population dans plusieurs cas, et la vocation touristique des territoires concernés.

La ventilation des concours entre les fonds est la suivante :

- FEDER	406
- ESF	322
- FEOGA	160
TOTAL	888

En Corse, les montants les plus importants sont prévus pour les infrastructures de support - énergie, environnement, équipements de formation - (38 millions d'écus) et pour le désenclavement (25 millions d'écus), tandis que pour les départements d'outre-mer la valorisation de ressources humaines et les infrastructures de transport et de télécommunications constituent les postes les plus importants.

En vue des conséquences et des dégâts causés par le cyclone Hugo qui s'est abattu sur la Guadeloupe, les 16 et 17 septembre, la Commission pourrait envisager, à la demande des autorités françaises, d'engager plus rapidement que prévu, dans le cadre communautaire, les crédits du FEDER destinés à l'extension de l'aéroport ainsi qu'à la construction de certaines routes.

La Commission fait observer que "les régions françaises concernées par l'objectif n° 1 ne représentent que 1,6 million d'habitants, soit une part assez réduite (2,7 %) de la population de l'Etat membre et seulement 1,2 % de son P.I.B. Elles présentent en revanche une situation socio-économique difficile, marquée par un net retard de développement par rapport aux autres régions. Toutes ces régions sont confrontées à des handicaps spécifiques ; insularité ou quasi-insularité (pour la Guyane qui, bien que continentale, est isolée de ses voisins immédiats) ; éloignement considérable du continent européen pour les quatre autres D.O.M. (7.500 à 10.000 km) ; dépendance par rapport aux transferts financiers publics ; existence d'un secteur tertiaire dominant, à côté d'activités agricoles souvent en difficulté et d'un tissu industriel trop faible pour avoir une incidence positive sur l'emploi".

A propos de "cas particuliers", M. MILLAN a observé "qu'une attention particulière avait été réservée aux Etats membres qui ne bénéficieront pas des financements des fonds structurels au titre de l'objectif n° 2 (régions en déclin industriel) ; c'est le cas de l'Espagne, du Portugal, de la Grèce et de l'Irlande. A propos des D.O.M. français, il a observé que le doublement des crédits d'ici à 1992 est respecté et que ces départements bénéficieront par ailleurs d'autres dispositions communautaires qui sont en élaboration (programme POSEIDOM, exportations de bananes et de rhum, etc...)".

Quant aux 2,1 milliards d'écus réservés, la Commission devait publier, avant la fin de 1989, leur répartition au bénéfice des "initiatives communautaires" qu'elle aura finalement retenues.

## **II - LES CONCOURS AUX REGIONS EN DECLIN INDUSTRIEL ("OBJECTIF N° 2" DU FEDER)**

Elaborée selon la même procédure des "cadres communautaires d'appui", instituée avec la réforme des fonds structurels, la Commission a publié, le 26 octobre 1989, la répartition de la part de la dotation du fonds européen de développement régional allouée pour les trois années à venir aux zones reconnues éligibles selon les critères de l'"objectif n° 2", caractérisées par un chômage anormal dû au déclin de certaines industries traditionnelles.

Neuf Etats membres ont droit aux financements à ce titre, c'est-à-dire tous sauf les trois dont la totalité du territoire est couverte par l'"objectif n° 1" (régions en retard de développement), à savoir : l'Irlande, la Grèce et le Portugal.

Les ressources disponibles pour l'"objectif n° 2" sont de l'ordre de 7.205 millions d'écus pour la période allant de 1989 à 1993. La Commission a procédé à la répartition valable pour les années 1989, 1990 et 1991, de la manière suivante :

<u>Etat membre</u>	<u>Millions d'écus</u>
- Royaume-Uni	1.510
- Espagne	735
- France	700
- Allemagne	355
- Italie	265
- Belgique	195
- Pays-Bas	95
- Danemark	30
- Luxembourg	15
TOTAL	3.900

La liste détaillée des zones et régions qui, dans ces neuf pays, sont éligibles aux financements au titre de l'"objectif n° 2" avait été établie dès mars dernier ; il s'agit de 60 régions. Une carte qui les reprend sous forme graphique figure dans le "vademecum sur la réforme des fonds structurels communautaires" publié par la Commission. En répartissant les crédits, la Commission a tenu compte du fait que cinq Etats membres n'ont pas accès aux ressources de l'"objectif n° 1" (Allemagne, Pays-Bas, Belgique, Danemark et Luxembourg), que le Royaume-Uni y a droit exclusivement pour l'Irlande du Nord et la France pour la Corse et les départements d'outre-mer. La Commission a également tenu compte des programmes communautaires déjà lancés (RESIDER pour les régions de reconversion sidérurgique, RENAVAL pour les régions de reconversion des chantiers navals, etc...) ainsi que de la poursuite des programmes nationaux qui avaient été décidés avant la fin de 1988 (c'est-à-dire avant la réforme).

Les ultimes mises au point des "cadres communautaires d'appui", décrivant précisément zones et actions éligibles, devaient permettre, selon la Commission, que les premiers engagements financiers interviennent dès la fin de l'année 1989.

Ainsi, sur un total de 38,3 milliards d'écus au titre de l'"objectif n° 1", et 3,9 au titre de l'"objectif n° 2", soit 42,2 milliards d'écus alloués par la Communauté aux aides régionales pour trois ans, la partie française recevra 1,588 milliard d'écus, soit 3,76 % de la dotation communautaire.

### III - LES PROGRAMMES INTEGRES MEDITERRANEENS

La Commission a adopté, le 5 juillet, la deuxième phase des P.I.M. pour la France. Cette proposition doit être maintenant soumise pour avis au Comité consultatif, présidé par la Commission et composé de représentants des douze Etats membres ainsi que de la B.E.I., qui se réunira à la fin de ce mois.

Le règlement instituant les "Programmes intégrés méditerranéens", adopté en juillet 1985, a été la réponse apportée

aux problèmes que la concurrence des deux nouveaux membres de la Communauté, l'Espagne et le Portugal, posait aux régions méditerranéennes de la France et de l'Italie ainsi qu'à la Grèce. Ces programmes, qui se déroulent sur sept ans (1986-1992), sont dotés d'un budget important (4,1 milliards d'écus en subventions budgétaires et 2,5 milliards de prêts communautaires). Ils ont été conçus en fonction des problèmes spécifiques des régions après consultation des autorités régionales élues ou représentatives de l'Etat.

La première phase (1986-1988) des P.I.M. français, qui a représenté plus de 360 millions d'écus, a été mise en oeuvre "de façon satisfaisante", estime la Commission. Aujourd'hui, la Commission a décidé de proposer le financement de la deuxième phase (1989-1992). Elle apporte un certain nombre d'adaptations ou de modifications aux programmes et porte sur un montant total de 422,54 millions d'écus ainsi qu'une allocation supplémentaire de 6,5 millions d'écus envisagée pour la Corse.

Voici, par régions, les concours budgétaires de la Communauté proposés par la Commission pour la période 1989-1992 :

- Aquitaine : 82,25 millions d'écus, essentiellement consacrés à la production agricole et agro-alimentaire, au renforcement du tissu des P.M.E. dans les secteurs en développement (aéronautique, spatial, électronique) et au tourisme.

- Ardèche : 14,66 millions d'écus consacrés à la modernisation de l'agriculture (semences, plantes médicinales) et filière bois, ainsi que le tourisme.

- Corse : 37,18 millions d'écus destinés à développer les productions agricoles de qualité et les productions du bois, les P.M.I. et les P.M.E., et le tourisme.

- Drôme : 19,41 millions d'écus destinés à la diversification agricole, la production artisanale et le tourisme.

- Languedoc-Roussillon : avec 109,63 millions d'écus, la région bénéficie du plus important des P.I.M. français. Ils concernent l'agriculture, la pêche, l'artisanat, le secteur tertiaire avancé et le tourisme.

- Midi-Pyrénées : 80,19 millions d'écus destinés à la diversification des productions agricoles, à la diffusion des

**technologies nouvelles dans les P.M.E. et à la réorientation du tourisme (thermalisme, tourisme sportif, etc...).**

**- Provence-Alpes-Côte d'Azur : 79,63 millions d'écus destinés principalement à la diversification agricole, l'adaptation de la pêche et le développement de l'aquaculture, le reboisement et la protection de la forêt.**

## **CHAPITRE VIII**

### **L'INDUSTRIE ET LA RECHERCHE**

#### **I - LA SIDERURGIE**

Lors de la réunion du Conseil Industrie du 26 septembre 1989, il a été constaté que la situation de la sidérurgie européenne était exceptionnellement bonne sur le plan conjoncturel et que cette situation devrait se poursuivre au moins jusqu'à la fin de l'année en cours, grâce à une demande fort soutenue de la part des principaux secteurs de la consommation et grâce à l'équilibre entre l'offre et la demande qui résulte de l'effort de restructuration des années précédentes. Au total, la production d'acier brut de la Communauté des Douze pourrait dépasser 140 millions de tonnes en 1989, contre 137 millions de tonnes en 1988, la production du premier semestre de 1989 dépassant à elle seule de 4 % les résultats obtenus au cours de la période correspondante de 1988.

Le programme prévisionnel acier pour le quatrième trimestre de 1989, qui a été publié par la Commission le 26 octobre 1989, permet de constater la nécessité, pour les producteurs, d'aligner leurs productions sur la consommation réelle en vue d'éviter la constitution de stocks importants pour certains produits sidérurgiques.

Cela étant, grâce à des conditions macro-économiques favorables et surtout grâce à une forte reprise des investissements, la sidérurgie communautaire se trouve depuis plusieurs années sur une pente ascendante. Du côté de la demande, l'industrie automobile évolue à un niveau record et l'on peut espérer qu'elle continuera sur cette voie ; la construction navale connaît une amélioration à la suite de la réduction des

excédents de capacités ; le secteur du bâtiment et des travaux publics contribue également à la situation positive car l'ensemble de l'infrastructure de la Communauté (routes, rails, transports d'énergie) doit être amélioré.

Quant à l'offre, la restructuration de l'appareil de production a permis de notables réductions des surcapacités et le marché peut aujourd'hui être considéré comme passablement équilibré.

Néanmoins, les entreprises devront poursuivre l'effort de modernisation, de rationalisation et de spécialisation et se préparer à faire face aux besoins du marché, le cas échéant dans une situation conjoncturelle plus difficile. La Commission a décidé de les aider dans cette tâche, notamment dans les régions les plus défavorisées, moyennant un important volet social et les concours des Fonds structurels ; d'ores et déjà, les Etats membres commencent à présenter leurs projets.

Sur le plan international, l'ouverture des marchés de l'acier compte parmi les objectifs prioritaires de la Commission qui veillera plus particulièrement à ce que la libre concurrence puisse s'exercer de manière loyale et que la question des normes reçoive une solution convenable. Les procédures anti-dumping ont été améliorées et la Commission a l'intention de persévérer dans cette voie (mais le manque de personnel pèse sur l'efficacité et la rapidité de ces procédures) ; elle ne se livrera d'aucune manière à un "protectionnisme larvé", comme le reproche lui a été fait de la part de certains pays tiers, mais elle saura éviter que le marché sidérurgique de la Communauté ne devienne un exutoire pour des produits tiers dans des conditions inacceptables.

L'espoir de la Communauté, sur ce point, se fonde sur le G.A.T.T. qui, dans le cadre de l'Uruguay round, devrait aboutir à la mise en place de mécanismes multilatéraux. La Commission reste, par contre, opposée au système des accords bilatéraux d'autolimitation, ce qui pose un problème politique à la suite de la demande des Etats-Unis visant la prolongation, pour deux ans et demi, à partir du 1er octobre 1989, des accords conclus il y a cinq ans avec l'ensemble des pays exportateurs potentiels de produits sidérurgiques sur le marché américain.

Si l'on compare d'ailleurs les mesures que comporte le volet externe de la Communauté avec celles qui sont prises par les gouvernements de la plupart des pays tiers, on constate que la politique sidérurgique de la Communauté est la plus libérale du

monde, avec celle des pays de l'association européenne de libre échange.

Sur un plan mondial, les droits de douane européens sont, sans exception, les plus bas. Par ailleurs, la Communauté n'a établi qu'un nombre très limité de mesures restrictives à l'encontre des importations (moins de 5%).

L'attitude de la Commission vis-à-vis des producteurs extérieurs traduit un respect rigoureux des règles commerciales internationales, alors même que la sidérurgie de la Communauté se heurte à de nombreuses barrières tarifaires et non tarifaires établies par la plupart des pays concurrents. On estime qu'environ 70% des exportations européennes vont vers des pays qui - ouvertement ou de façon occulte - encadrent leurs importations d'acier.

Cette situation explique qu'au cours du 1er semestre 1990 les importations de produits sidérurgiques de la Communauté en provenance de pays tiers auront augmenté de 30% par rapport au premier semestre de 1989. Ces importations auront, par ailleurs, largement contribué au phénomène actuel de surstockage qui a conduit la Commission, dans son dernier programme prévisionnel acier pour le 4ème trimestre de 1989, à souhaiter une réduction de la production communautaire.

D'une manière générale, la sidérurgie européenne risque donc d'être menacée, dans un proche avenir, si les quantités autorisées à l'importation dans la Communauté étaient à nouveau augmentées, alors même que le solde des échanges sidérurgiques avec les pays tiers sous arrangements est lourdement déséquilibré en faveur de ces derniers. On peut fournir, à titre d'exemple, le rapport import/export entre la Communauté et les cinq pays de l'Est pour lesquels un arrangement a été conclu, et qui est d'environ 9 contre 1 au préjudice de la Communauté.

C'est pourquoi les organisations sidérurgiques européennes souhaitent obtenir des pays tiers qui veulent négocier un arrangement pour 1990, des engagements concrets quant à la libéralisation des aides et l'élimination des barrières tarifaires et non tarifaires.

## **II - LES TELECOMMUNICATIONS**

### **A - Le marché des services de télécommunications**

La Commission européenne a adopté le 28 juin 1989 un plan d'abolition des monopoles d'Etat dans les services de télécommunications. Il comporte une proposition de directive relative à l'harmonisation des normes techniques de terminaux ainsi que la modification d'une proposition déjà existante de directive sur un réseau ouvert de télécommunications.

Lors d'un conseil informel tenu le 12 septembre 1989, les ministres ont constaté l'existence entre eux d'un consensus sur trois thèmes :

- la nécessité que la libéralisation des services aille de pair avec l'harmonisation des réseaux ;

- la nécessité de maintenir les droits exclusifs ou spéciaux sur le service téléphonique et sur l'offre d'infrastructures ;

- la nécessité de commencer la libéralisation par les services à valeur ajoutée (ce qui exclut les services de commutation des données) et par l'harmonisation des conditions d'accès aux réseaux et aux services publics.

La Commission, qui a élaboré en la matière, sur la base de l'article 90 du Traité de Rome, des projets de directive qu'elle se réserve d'adopter sans l'accord du Conseil, est ainsi mise en face d'un champ de possibilités clairement délimité par les Etats membres.

Le Conseil télécommunication réuni le 7 novembre 1989 a permis de préciser les différents points d'accord et de désaccord constatés le 12 septembre d'une part sur les compétences respectives du Conseil et de la Commission pour la libéralisation de services de télécommunications, d'autre part sur le fond.

Quant aux compétences, les Etats membres dévient à la Commission le droit d'opérer par des directives adoptées par elle sans intervention du Conseil l'ouverture à la concurrence des

services de télécommunications. selon les délégations qui ont participé au Conseil du 7 novembre, l'utilisation de l'article 90-3 n'est pas appropriée dans ce cas et constitue un précédent inacceptable. Toutes les parties ont, cependant, été d'avis qu'il fallait attendre l'arrêt de la Cour de Justice dans l'affaire analogue qui oppose le gouvernement français à la Commission européenne (la Commission ayant adopté une directive fondée sur le même article pour ouvrir à la concurrence les marchés des terminaux de télécommunications). L'arrêt devrait être rendu en décembre ou au tout début de l'année prochaine. La Commission quant à elle, maintient qu'en adoptant la directive incriminée sur la concurrence dans les marchés des services (qui n'a pas encore été notifiée aux Etats membres mais seulement présentée au Parlement à titre d'information), elle n'a fait qu'exercer les compétences qui lui étaient reconnues par le Traité. Sir Leon Brittan a considéré que la Commission a l'obligation de corriger des situations maintenues en violation du Traité et que la situation de monopoles dans les services de télécommunications en est une. La Commission, pour l'instant, refuse de parler de compromis avec le Conseil et préfère rechercher un modus vivendi quant au fond de la directive. Certains Etats membres, comme la Belgique, veulent porter cette deuxième affaire devant la Cour de Justice.

Quand au fond, deux problèmes entrent en ligne de compte, la libéralisation des services et l'harmonisation des conditions d'utilisation des réseaux et services publics.

Sur le premier aspect, il existe une opposition globale entre les Etats membres qui estiment que les services de télécommunications doivent être soumis aux lois du marché (à l'exception du téléphone et du télex restant sous monopole), et les Etats membres qui estiment que ces services jouent un rôle de service public (à l'exception des services à valeur ajoutée, services sur minitel, banking, télé-achat, etc.). L'opposition porte en particulier sur le degré de libération à atteindre en ce qui concerne la commutation de données par paquets ou par circuits (réseaux structurants permettant le transport de données). D'après la directive contestée adoptée par la Commission, la commutation de données doit être totalement libéralisée. La majorité des Etats membres s'y opposent en estimant que l'ouverture de ce secteur aux entreprises privées risque de porter atteinte à la cohésion économique et sociale de la Communauté. En effet, certaines régions en retard de développement pourraient ne pas bénéficier de réseaux structurants, et donc du développement des nouveaux services à valeur ajoutée de

télécommunications : pour l'industrie privée de telles installations ne seraient pas rentables. C'est pourquoi, la présidence a proposé une libération "contrôlée". Dans le domaine particulier de la commutation de données, le principe de libération serait reconnu mais soumis à l'autorisation des autorités pour les Etats membres qui refusent d'ouvrir ce secteur à la concurrence. La Commission a accepté cette idée et les négociations vont maintenant porter sur la simplification et la clarification de la procédure d'autorisation par laquelle un Etat membre permettra, moyennant le respect d'un cahier des charges, à une entreprise de fournir ces services.

L'harmonisation devrait quant à elle faire l'objet avant la fin de 1989 d'une "directive cadre ONP" (open network provision) du Conseil (aucun conflit de compétence n'est apparu sur ce point). Deux conceptions s'opposent, l'harmonisation doit-elle concerner uniquement les aspects techniques ou aussi les conditions d'accès (tarifs) ; doit-elle s'imposer à tous les opérateurs ou seulement aux opérateurs publics ? Dans ce dernier cas, l'harmonisation apparaîtrait comme une contrainte imposée aux entreprises publiques disposant de droits spécifiques ou spéciaux sur certains services, selon le ministre français pour lequel tous les opérateurs doivent être soumis à la directive ONP, gage d'un réel marché intérieur des télécommunications. Espérant que les difficultés seront aplanies d'ici le 7 décembre, le ministre pense que le Conseil arrêtera une "position commune" à cette date sur la directive ONP. Après l'adoption de cette directive-cadre sur la fourniture d'un réseau ouvert de télécommunications, le Conseil devra prendre, avant le 1er janvier 1993, un ensemble de décisions concernant l'harmonisation dans chaque secteur spécifique.

## **B - La télévision à haute définition**

Le Conseil "télécommunications" du 7 novembre 1989, a adopté une décision concernant l'action commune des Etats membres en faveur de l'adoption d'une norme mondiale unique de télévision à haute définition par l'assemblée plénière du comité consultatif international des radiocommunications (CCIR), en 1990.

La décision mentionne les points suivants :

- L'action commune des Etats membres en faveur de l'adoption d'une norme mondiale de production prévu pour la télévision haute définition par l'assemblée plénière du comité consultatif international des radiocommunications (CCIR), en 1990 doit reposer sur la proposition résultant du projet Eureka 95.

- L'action commune sera menée, après consultation entre les représentants des Etats membres et la Commission, lors des réunions qui se tiendront pour préparer "la recommandation d'une norme mondiale unique pour la production de télévision haute définition", qui doit être adoptée à l'assemblée plénière du comité consultatif international des radiocommunications.

- Si les consultations ainsi prévues n'aboutissent pas à un accord, les points de désaccord seront, si nécessaire, portés devant le Conseil.

La décision du Conseil rappelle par ailleurs les éléments qui justifient l'unité d'action de la Communauté en ce domaine :

- La télévision haute définition (TVHD) est d'une importance stratégique pour l'industrie européenne de l'électronique grand public et pour les industries européennes de la télévision et du cinéma ;

- Une norme mondiale unique de télévision haute définition pour la production et l'échange international de programmes est rapidement nécessaire pour la mise au point et la commercialisation d'équipements et de programmes ;

- L'industrie européenne a élaboré, dans le cadre du programme Euréka, les paramètres pertinents d'une norme mondiale unique de production ; le prototype construit sur la base de cette norme a été présenté avec succès lors de la convention internationale de la radiodiffusion à Brighton en septembre 1988 ;

- Le Conseil européen, lors de sa réunion de Rhodes en décembre 1988, a accordé une grande importance à la promotion d'un système européen de TVHD dans le contexte de la nouvelle politique communautaire de l'audio-visuel ;

- La décision du Conseil du Conseil du 27 avril 1989 définit comme objectif communautaire la promotion d'une norme mondiale unique pour la production de programmes TVHD.

### **III - LA RECHERCHE**

On sait que les activités spécifiquement communautaires en matière de recherche sont organisées par un programme pluriannuel, le programme cadre de recherche et de développement (PCRD) qui ventile entre de nombreux programmes spécifiques l'enveloppe financière que la Communauté consacre à ce type d'interventions.

Le programme cadre en cours d'exécution couvre la période 1987- 1991. Sans attendre l'arrivée de l'échéance, la Commission a présenté au Conseil une proposition de révision qui consisterait à adopter un nouveau programme cadre couvrant la fin de celui en cours. Il s'agirait de prendre en compte les décisions budgétaires de 1988 prévoyant un développement significatif des crédits jusqu'en 1992.

Par ailleurs, la Commission entend réorienter les objectifs du PCRD sur six secteurs au lieu de vingt précédemment : technologies de l'information, technologies industrielles et des matériaux, environnement, science et technologie du vivant, énergie, mobilité des chercheurs. Il s'agirait de donner ainsi une grande souplesse à la gestion des interventions communautaires afin de leur permettre de suivre l'évolution des besoins.

Un consensus devrait par exemple se manifester pour accroître les programmes se rapportant aux biotechnologies, à la gestion des ressources humaines et à l'environnement. Les crédits prévus en 1987 (260 millions d'ECU à l'environnement pour cinq ans, et 280 millions d'ECU pour l'exploitation et la valorisation des ressources biologiques, incluant le secteur des technologies agro-industrielles et l'agriculture) s'avèrent en effet aujourd'hui notoirement insuffisants par rapport aux enjeux.

Des études prospectives indiquent que le seul marché des biotechnologies pourrait être de 300 à 700 milliards de francs par an vers l'an 2000. C'est aujourd'hui que l'Europe doit mettre en place des instituts et des réseaux de laboratoires de recherche et financer les activités de recherche et de formation dans les secteurs clés de ces domaines.

Autre élément de souplesse, les futurs programmes-cadres seraient "glissants" : ils seraient révisés pour une nouvelle période quinquennale deux ans avant l'échéance théorique de leur renouvellement.

L'essentiel des discussions au Conseil a porté sur le financement du nouveau programme-cadre.

Contrairement aux propositions de la Commission, le Conseil devrait affecter un "montant estimé nécessaire" de 2,7 milliards d'ECU pour les trois premières années mais refuse d'arrêter une somme déterminée pour les années 1993- 1994. Ce montant ne sera décidé qu'après une première évaluation des résultats obtenus à mi-parcours.

Par ailleurs, la Grande-Bretagne, soucieuse de ne pas remettre en cause l'accord budgétaire inter-institutionnel qui fixe des plafonds précis de financement, prône une révision du PCRD à l'intérieur de l'enveloppe existante. La Grande-Bretagne se fait le champion de la subsidiarité de l'action communautaire garantissant l'affectation optimale des crédits européens.

Autre cas de dissension, l'Italie conteste la volonté de la Commission de recentrer son action sur quelques grands axes prioritaires, craignant de ne plus bénéficier d'un "taux de retour" suffisant par rapport à sa mise initiale.

Le Conseil recherche du 17 octobre 1989 a cependant déterminé les bases du compromis qui devrait permettre l'adoption du programme-cadre révisé à la mi-décembre 1989. Il a ainsi adopté les conclusions suivantes :

"Le Conseil :

- confirme son accord de principe pour un troisième programme- cadre de cinq ans ;
- convient que ce programme fera l'objet en 1992 d'une révision à mi- parcours ;
- déterminera lors de sa prochaine réunion, au vu du programme proposé et de la ventilation prévue pour la période 1990-1992, les moyens financiers afférents à l'ensemble de la période quinquennale.

Ces moyens se décomposeront comme suit :

- une partie représentant le montant estimé nécessaire pour la période 1990-1992. Cette partie peut d'ores et déjà être évaluée à 2.700 Mécus ;

- une partie représentant le volume financier destiné à assurer pendant la période 1993-1994 la continuité des actions engagées au cours de la période précédente. Après évaluation, le montant sera débloqué à l'unanimité par le Conseil après la conclusion d'un nouvel accord inter-institutionnel et au plus tard avant fin 1992 .

- une partie destinée à renforcer les actions existantes ou les réorienter et à faire face à des besoins nouveaux, qui ne pourra excéder un montant de (...). Le montant définitif en sera décidé à l'unanimité par le Conseil en 1992 après évaluation du deuxième programme-cadre et de l'exécution du troisième programme-cadre, dans le respect du futur accord inter-institutionnel."

Le Conseil a examiné également le contenu scientifique et technique du programme-cadre, et en particulier, la liste des activités de recherche à retenir. Le Conseil a chargé le Comité des représentants permanents de poursuivre les travaux sur ce sujet. Le contenu du programme-cadre reste donc en négociation. Compte tenu de l'incompatibilité entre les actions de recherche et la notion de taux de retour financier il paraît indispensable que le recentrage des interventions communautaires autour de six pôles, soit retenu lors du conseil développement de décembre.

## CHAPITRE IX

### LA POLITIQUE DES TRANSPORTS

~~Les~~ ministres des transports ont tenu deux réunions, les 5 et 13 octobre 1989 au cours desquelles ils ont abordé l'ensemble des dossiers en cours, portant à la fois sur les transports routiers, les transports ferroviaires et les transports aériens.

#### I - LES TRANSPORTS ROUTIERS

Le Conseil des ministres n'a pas encore adopté de position commune en matière de libéralisation des transports routiers de marchandises, appelé également "cabotage routier". Le principe est cependant déjà retenu d'une période transitoire de trois ans au cours de laquelle des licences communautaires seraient adoptées pour le cabotage.

En revanche, le Conseil est parvenu à retenir une position commune pour la proposition de la Commission qui prévoit la libre formation des prix dans le domaine du transport de marchandises par route à compter du 1er janvier 1990. Le Parlement européen et le Comité économique et social européen sont maintenant appelés à émettre leur avis.

La directive relative à la formation des conducteurs transportant des marchandises dangereuses a été renvoyée au groupe de travail des représentants permanents. La directive vise en fait à introduire l'obligation d'un diplôme d'aptitude professionnelle tant pour les transports nationaux

qu'internationaux ; les problèmes qui subsistent portent essentiellement sur la liste des produits dangereux.

La Commission par ailleurs a demandé au Conseil de réexaminer le dossier concernant l'imputation des coûts des infrastructures routières. Il s'agit sur ce point de trouver une méthode simple et efficace permettant de mesurer l'utilisation de la route par les véhicules utilitaires et pour en harmoniser la rétribution de manière à instaurer des conditions de concurrence identiques dans le marché intérieur.

Enfin, l'ensemble des dossiers relatifs à la sécurité routière pourrait être relancé. Il s'agit des propositions de directives concernant le permis de conduire, la limitation de vitesse des poids lourds, le port de la ceinture de sécurité et l'harmonisation de la signalisation routière.

## **II - LES TRANSPORTS FERROVIAIRES**

La Commission a élaboré un document, sous forme d'une communication au Conseil et qui a pour objet de présenter les conditions d'établissement d'un réseau ferroviaire réellement communautaire.

A l'heure actuelle, la Communauté est divisée en 13 réseaux, un par Etat membre et deux pour l'Irlande. Ces réseaux ont été construits en fonction des préoccupations de chaque Etat membre et les obligations de service public ont eu pour effet de perturber les conditions d'exploitation communes par les sociétés nationales. La Commission craint par ailleurs que l'évolution de la technologie rende incompatibles dans l'avenir les différents systèmes de contrôle et de gestion des trafics nationaux.

Le développement par ailleurs des trains à grande vitesse, à un moment où la réalisation du marché unique implique une progression sensible des conditions de déplacement, conduit aussi à envisager des réformes importantes, institutionnelles et techniques, en matière tarifaire.

Pour ce qui est de l'aspect institutionnel, la Commission souhaite une révision des liens existant entre les sociétés de chemins de fer et les Etats. Elle suggère ainsi une séparation

nette entre les services publics et les services commerciaux, les premiers gérant les infrastructures et les seconds passant des contrats avec l'Etat pour l'utilisation de ces infrastructures. Le but de cette évolution est de permettre au transport de marchandises d'utiliser sans discrimination les réseaux ferroviaires des différents Etats membres.

Pour ce qui est des réformes techniques, la Commission propose d'harmoniser les méthodes de contrôle entre Etats membres, afin d'éviter l'adoption de systèmes qui seraient incompatibles entre eux.

Cette communication de la Commission est d'autant plus importante qu'elle devrait déboucher sur l'adoption d'un schéma de liaisons ferroviaires à grande vitesse en Europe, permettant notamment d'assurer le financement des maillons manquants entre les réseaux nationaux.

### **III - LES TRANSPORTS AERIENS**

Trois dossiers sont actuellement en cours d'examen par le Conseil des ministres en matière de transport aérien.

Le premier concerne l'évolution du système de contrôle aérien en Europe qui n'est plus en état de faire face aux conditions actuelles de progression du trafic (de l'ordre de 8 % par an).

Sur ce point, le Conseil des ministres des transports, qui s'était réuni les 5 et 6 juin à Luxembourg, a approuvé à l'unanimité un projet de résolution reconnaissant une compétence communautaire et l'opportunité d'une action de la Communauté en la matière.

— La résolution contenait notamment les points suivants :

- Tous les Etats membres sont invités à devenir partie contractante, dans les meilleurs délais, à la convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne en Europe (Eurocontrol).

- Les Etats membres s'engagent à oeuvrer pour que la Commission soit dotée d'un statut d'observateur auprès du Comité de gestion d'Eurocontrol.

- Les Etats membres coopéreront en vue de la création d'un centre unique de gestion des flux du trafic aérien en Europe.

Le Parlement européen, qui avait examiné une proposition de la Commission au cours de sa session de mai 1989, en la matière, avait approuvé ce point de vue, notamment pour l'adhésion de la Communauté des Etats membres à la convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne ; mais le Parlement avait également estimé que la mise en place du système centralisé de gestion des courants aériens devrait être suivi, dans un deuxième temps, par l'instauration d'un système unique de gestion et de contrôle du trafic aérien en Europe. Pour le Parlement européen, l'objectif dans ce domaine doit être de mettre en oeuvre un programme communautaire qui contribue à décongestionner l'espace aérien et les aéroports en définissant des procédures opérationnelles communes, en établissant des normes communes et en co-finançant la mise en oeuvre d'un système unique de contrôle du trafic aérien.

Saisi de cette proposition en juin 1989, le Comité économique et social a regretté que la Commission n'ait pas proposé de mesures visant à accroître les capacités du contrôle aérien et il a déploré l'absence d'un échéancier relatif à la création d'un système central de gestion. Le Comité a également approuvé la recommandation d'une réorganisation de l'espace aérien en faveur de l'aviation civile par une redistribution des espaces civils et militaires et par une utilisation optimale des capacités et des moyens existants.

Sur la question de la libéralisation du transport aérien, la position de la Commission est la suivante : les lignes aériennes étant maintenant suffisamment solides pour survivre sans la protection et l'aide gouvernementale, il convient de démanteler les règles bi ou multilatérales sur les quotas de capacité.

Par ailleurs, les règles sur les tarifs devraient être réduites au minimum de telle sorte que les tarifs après 1992 ne soient plus approuvés par les Gouvernements nationaux.

Les exemptions, par catégories, aux règles de concurrence, qui seraient accordées pour permettre aux compagnies aériennes une transition jusqu'en 1992, ne devraient plus être nécessaires après cette date.

Enfin, les Etats membres auraient l'obligation, d'une part de ne plus encourager les compagnies aériennes à contrevenir aux règles de concurrence, et d'autre part de veiller à ce que leurs réglementations ne s'opposent pas aux règles de la concurrence.

Au cours du Conseil informel des ministres des transports tenu le 6 octobre à Paris, les représentants des Etats membres ont rappelé qu'une déréglementation sauvage n'était pas admissible et ils ont souhaité que la Commission précise ses propositions, notamment dans le sens d'un rééquilibrage de la liberté de tarifs par le renforcement de la sécurité et des compétences.

La Commission a enfin proposé au Conseil, le 4 octobre, une directive organisant la reconnaissance mutuelle des licences du personnel exerçant des fonctions navigantes ou de maintenance dans l'aviation civile. Cette directive devrait entrer en vigueur au 1er janvier 1990 comme première étape d'un système de brevet européen. Au plus tard au 31 décembre 1992 l'harmonisation serait définitive pour la formation du personnel et pour l'octroi des diplômes.

Cette proposition, qui s'insère dans l'ensemble des mesures de libéralisation du transport aérien, relie les préoccupations de sécurité aux questions tarifaires, dans la mesure où cette directive ne concernera pas seulement la reconnaissance mutuelle des diplômes. Elle porterait également sur des exigences médicales, d'expérience professionnelle, d'épreuves d'admission et de technique. Il ne s'agirait en aucun cas de s'aligner sur les critères les plus bas en vigueur dans la Communauté ; quant aux brevets non communautaires, leur reconnaissance dans un Etat membre ne la rendrait pas automatique dans un autre Etat membre.

#### **IV - AUTRES DOSSIERS**

Le Conseil des ministres a eu par ailleurs, le 13 octobre 1989, un débat d'orientation sur la proposition de la Commission tendant à instituer un programme communautaire d'infrastructure des transports dans la perspective de 1992.

Les sept projets présentés portent sur le TGV Paris-Londres- Bruxelles-Amsterdam-Cologne, le TGV Lisbonne-Séville-Madrid-Barcelone-Lyon, l'axe transalpin du Brenner, l'amélioration des contrôles aériens, l'axe routier vers l'Irlande, la liaison scandinave, les transports terrestres grecs.

Ces liaisons, qui bénéficieraient d'un financement communautaire de l'ordre de 50 %, n'ont pas encore obtenu la majorité du Conseil pour la création du fonds correspondant.

Le Conseil n'est pas parvenu non plus à un accord sur les conditions d'exploitation des transports maritimes en Europe.

Sur ce dossier, les propositions de la Commission prévoient la création d'un registre communautaire, des mesures en faveur de la flotte communautaire, un renforcement des contrôles pour les navires tiers, l'amélioration de la formation des équipages, l'introduction de nouvelles technologies, l'encadrement des aides à l'exploitation, la priorité aux navires communautaires pour le transport de l'aide alimentaire, des facilités de transfert d'un registre européen à l'autre, l'harmonisation des conditions d'emploi et des diplômes dans la marine marchande.

## **CHAPITRE X**

### **LA POLITIQUE DE L'ENERGIE ET DE L'ENVIRONNEMENT**

#### **I - L'ENERGIE**

La Commission a présenté au Conseil en mai 1989 une proposition de directive sur la transparence des prix de l'énergie. Elle considère en effet cet objectif comme un élément essentiel de réalisation du marché intérieur. La solution juridique de la directive a été contestée par plusieurs Etats membres.

Le Conseil a cependant procédé à un premier examen de cette proposition lors de sa réunion du 30 octobre 1989.

La discussion a permis de constater une large convergence sur le principe de la transparence des prix proposé par la Commission, notamment sur la communication des données relatives aux :

- prix et conditions de vente aux consommateurs industriels finals de gaz et d'électricité ;
- systèmes de prix en vigueur.

L'accord a aussi porté sur la nécessité de garantir la confidentialité des données qui seraient ainsi communiquées.

En outre, le principe consistant à prévoir la possibilité de clauses spécifiques pour des industries naissantes a fait l'objet d'un préjugé favorable sous réserve d'un examen complémentaire des modalités pratiques de mise en oeuvre.

Le Conseil a chargé le Comité des Représentants Permanents de poursuivre l'examen détaillé des différentes dispositions susceptibles d'être envisagées à la lumière de ces orientations. Il reprendra, pour sa part, l'examen de cette

proposition lorsqu'il aura reçu les avis du Parlement européen et du Comité économique et social.

La Commission a d'autre part axé, au cours du dernier semestre, ses efforts pour la libéralisation du marché de l'énergie sur plusieurs points : le droit de transit et le transport pour le compte de tiers.

Elle entend aussi promouvoir une concertation préalable entre Etats membres avant de créer de nouvelles capacités de production. Sur ce dernier point, la Grande-Bretagne considère les intentions de la Commission comme peu compatibles avec la politique de privatisation qu'elle entend mener.

La France a rappelé pour sa part la priorité qu'elle accorde au droit de transit. Elle serait aussi favorable à un texte sur la coordination des investissements.

Le Conseil du 30 novembre a entrepris l'étude de ces différents dossiers. S'agissant du transit d'électricité sur les grands réseaux, la discussion a tout d'abord porté sur l'objectif général de la directive, qui est l'augmentation des échanges intracommunautaires d'électricité, grâce au développement du transit.

Il a été, au demeurant, relevé à cette occasion que le problème, distinct, du transport pour le compte de tiers, posait des problèmes spécifiques qui devaient faire l'objet de propositions de la part de la Commission.

Un large accord a été dégagé pour considérer que la directive devrait être applicable au transit transfrontalier entre Etats membres.

## **II - L'ENVIRONNEMENT**

La politique de l'environnement qui, dans le cadre de l'Acte unique, est devenue communautaire, correspond de plus en plus à une préoccupation majeure des Etats membres, qu'il s'agisse des Etats du Nord, confrontés au danger de la pollution industrielle, ou des Etats du Sud, inquiets de la dégradation de la Méditerranée.

Au cours des six derniers mois, la politique de l'environnement a progressé sur trois points : les normes communautaires de l'environnement, la création d'une Agence européenne de l'environnement, la stratégie de gestion des déchets.

Tout d'abord, après des années de négociations, des directives du Conseil, concernant des aspects importants de la politique de la Communauté européenne de l'environnement, viennent d'être publiées. Celles-ci portent sur :

- les normes de qualité de l'atmosphère pour ce qui concerne l'anhydride sulfureux et les particules en suspension (nouvelles valeurs à appliquer dans tous les Etats membres pour la fin de 1990), Journal officiel n.L/201 du 14 juillet ;

- la réduction de la pollution provoquée par les déchets de l'industrie du dioxyde de titane (à appliquer pour la fin de l'année), au même Journal officiel ;

- les normes pour la pollution atmosphérique provoquée par les installations existantes d'incinération des déchets municipaux (à appliquer avant le 1er décembre 1990), Journal officiel n.L/203 du 15 juillet.

Par ailleurs, la Commission a proposé au Conseil, le 21 juin 1989, la création d'une Agence européenne pour l'environnement. Le principal objectif de cette Agence serait d'aider la Communauté, les Etats membres et les Etats tiers qui voudront s'y associer à atteindre les objectifs de la protection et de l'amélioration de l'environnement. Il s'agit d'établir une collecte des données, une évaluation scientifique des atteintes à l'environnement ainsi que des prévisions des risques.

Le réseau communautaire de l'environnement devrait fournir à la Communauté, aux Etats membres et aux pays tiers qui décideraient d'y participer, les informations objectives nécessaires pour la formulation et la mise en oeuvre de politiques efficaces de protection de l'environnement. Il devrait également permettre de mettre au point les techniques de prévision environnementale afin qu'une action préventive adéquate puisse être entreprise en temps utile.

Les principaux domaines d'information à couvrir par les composants des réseaux nationaux et européen concerneraient :

- la qualité de l'air et les émissions atmosphériques ;

- la qualité de l'eau, les polluants et les ressources aquatiques ;

- l'état des sols et de la végétation ;

- l'occupation des sols et l'aménagement du territoire.

La souplesse et la décentralisation doivent être un élément clé du mode de fonctionnement de l'Agence et du réseau.

D'une façon plus générale, l'Agence devra établir des liens étroits avec d'autres organismes qui font de la recherche sur l'environnement et dont les résultats pourraient constituer une aide utile pour ses travaux (par exemple l'Agence spatiale européenne, l'OCDE, le Conseil de l'Europe).

Les résultats obtenus par l'Agence et le réseau devraient être compatibles avec ceux des réseaux internationaux plus larges de surveillance et de collecte de données, par exemple les programmes d'observation de la terre gérés par le programme des Nations Unies pour l'environnement (UNEP) (GEMS, GRID, IRPTC), etc...), le World Conservation Monitoring Centre de Cambridge, le programme paneuropéen de surveillance de la pollution de l'air (EMEP), etc...

L'Agence serait un organisme communautaire, mais étant donné le caractère international de la plupart des problèmes d'environnement, ainsi que le caractère multinational des travaux portant sur l'environnement, la participation de pays tiers est d'ores et déjà prévue.

L'Agence bénéficiera d'un grand degré d'autonomie (ce qui faciliterait aussi la participation de pays tiers). Elle sera placée sous la direction d'un directeur général nommé par le Conseil d'administration sur proposition de la Commission.

Le Conseil d'administration de l'Agence se composera d'un représentant de chaque Etat membre et de deux de la Commission. Le Parlement européen désignera en outre deux personnalités scientifiques particulièrement qualifiées dans le domaine de la protection de l'environnement. Les Etats tiers qui participeront à l'Agence pourront être représentés.

Le directeur général et le Conseil d'administration seront assistés d'un Comité composé de scientifiques.

La Commission a enfin adopté, le 13 septembre 1989, une communication au Conseil et au Parlement européen proposant une stratégie communautaire en matière de gestion des déchets.

Les orientations de cette stratégie se fondent essentiellement sur les dispositions du Traité CEE, modifié par l'Acte unique.

Le Traité consacre la politique de l'environnement au rang des politiques communautaires en lui assignant une triple finalité :

- préserver, protéger et améliorer la qualité de l'environnement ;
- contribuer à la protection de la santé des personnes ;
- assurer une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles.

Transposer ces finalités dans la stratégie de gestion des déchets conduit à définir cinq axes prioritaires, à savoir :

- La prévention : prévenir la formation de déchets constitue le premier axe de la stratégie communautaire pour la gestion des déchets.

- La revalorisation : la Commission estime que la revalorisation des déchets constitue une voie à promouvoir en priorité. L'effort de promotion de la revalorisation devrait notamment porter sur :

- la recherche et le développement de techniques de revalorisation ;
- l'optimisation des systèmes de collecte et tri (collecte sélective, tri électromécanique, etc...) ;
- la réduction des coûts externes de la revalorisation ;
- la création de marchés des produits provenant de la revalorisation.

- L'élimination finale : pour assurer une protection efficace de l'environnement, la décharge devrait être soumise à des normes strictes concernant l'aménagement et l'exploitation des sites, les types de déchets qui peuvent y être mis et le traitement préalable ainsi que la surveillance d'exploitation et de fermeture. La Commission a déjà fait des propositions sur les nouvelles installations et les installations existantes d'incinération de déchets ménagers. Ces propositions ont été adoptées par le Conseil.

- Le transport : en ce qui concerne les risques liés aux transports des substances dangereuses, la politique communautaire doit avoir pour objectif d'assurer un transport sûr

et économique et de réduire au minimum le risque pour l'homme et l'environnement.

- La réhabilitation des sites contaminés : la stratégie proposée par la Commission ne développe pas seulement les principes fondamentaux de la gestion des déchets, mais elle les place aussi dans le contexte de la création de l'espace sans frontières intérieures.

Pour assurer qu'il se développe dans la Communauté un réseau équilibré de capacités d'élimination définitive de déchets, la Commission estime sur ce point que les déchets doivent autant que possible être éliminés dans les centres adéquats les plus proches, utilisant les technologies les plus appropriées garantissant un niveau élevé de protection de l'environnement et de la santé publique.

## CHAPITRE XI

### LES RELATIONS EXTERIEURES

#### I. LA NEGOCIATION DE LA QUATRIEME CONVENTION DE LOME

##### A - Le système de Lomé

La quatrième convention de Lomé devrait être signée peu avant les fêtes de Noël 1989. Elle renouvellera pour cinq ans le système multiforme de coopération qui lie la Communauté européenne à soixante six Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Le système de Lomé, qui a succédé à celui de Yaoundé créé dès l'origine de la Communauté, n'a cessé d'être étendu et perfectionné. C'est dire que la négociation en cours se déroule sur un socle assuré : l'acquis de Lomé, qui a très tôt été considéré par les négociateurs comme devant être reconduit sans modification importante. La négociation ne se réduit cependant pas à un exercice académique de réécriture, elle restera vraisemblablement indécise jusqu'au dernier moment sur certains points essentiels. Il est en effet de la nature d'une coopération qui se veut exemplaire, de défricher sans cesse, entre la générosité bien comprise des uns et le réalisme difficilement assumé des autres, les pistes nouvelles par où pourrait enfin s'engager le développement des Etats ACP.

On sait en effet que de renouvellement en renouvellement, le bilan de la convention de Lomé débouche sur la constatation morose que la situation économique des pays ACP continue de se dégrader et que si développement du tiers- monde il y a, il se

produit dans des zones, en Asie en particulier, situées en dehors du champ d'application de la convention. L'examen du fonctionnement des principaux instruments de coopération ACP-CEE confirme cette réalité.

En ce qui concerne le régime commercial, les concessions accordées par la Communauté n'ont guère de traduction concrète. Ainsi, les importations communautaires en provenance des ACP ont-elles été en 1987 inférieures à ce qu'elles étaient en 1983. Il en va de même pour les exportations de la Communauté à destination des pays ACP. Il convient d'observer aussi que si l'on fait abstraction du pétrole dans ces échanges, leur solde a été régulièrement défavorable aux ACP : de - 5,216 milliards d'Ecus en 1983 à - 1,726 milliards en 1987.

Plus significative encore est la constatation effectuée par la Commission des Communautés que les pays ACP perdent des parts de marché dans la Communauté : entre 1986 et 1988, la part des pays ACP dans le total des importations communautaires en provenance du tiers-monde est passée de 18,2 % à 14,7 %.

L'un des problèmes que la nouvelle convention aura à envisager sera donc le caractère abstrait des avantages commerciaux existant au profit des ACP.

Le STABEX, dont la vocation à pallier les conséquences sur les rentrées de devises, des crises conjoncturelles affectant le marché des 48 produits de base éligibles (représentant 85 % des produits agricoles exportés par les pays ACP) a mal résisté à la baisse prononcée du cours des matières premières depuis plusieurs années. Cette évolution semble d'ailleurs revêtir un caractère structurel et non plus conjoncturel. Le développement de produits de substitution et l'évolution des systèmes de production des pays développés provoquent en effet une baisse de la demande de produits de base, qui devrait perdurer.

Ainsi, pour la troisième fois après 1980 et 1981, le STABEX a connu en 1987 une grave crise financière. Le montant des demandes éligibles cette année a représenté 86 % de la dotation ouverte pour les cinq années de la convention de Lomé III. Le taux de couverture des demandes éligibles a donc été fixé à 54,7 %. Il avait été de 55 % en 1980 et de 43 % en 1981. En 1989, le taux de couverture a été fixé à 49,96 %.

Dans le domaine des produits de base existe d'autre part le SYSMIN dont l'objectif est de favoriser le maintien du potentiel de production en produits minéraux, dans un secteur qui attire peu les capitaux privés et qui implique des investissements très

onéreux. Ce mécanisme s'est surtout signalé jusqu'à présent par un fonctionnement très lourd, des conditions d'accès restrictives limitant le nombre des bénéficiaires, et en définitive une absence d'efficacité qui se traduit par le faible taux de mobilisation des ressources qui lui sont affectées.

Si la stabilisation du cours des matières premières à un niveau rémunérateur pour les pays producteurs ne peut à l'évidence être résolue dans le cadre de la coopération entre la Communauté et les pays ACP, il est néanmoins évident que le fonctionnement médiocre du STABEX et du SYSMIN, innovations majeures des premières conventions de Lomé ne peut laisser indifférents les négociateurs de la nouvelle convention.

La mise en oeuvre de l'aide aux projets de développement, difficile à apprécier, paraît relativement satisfaisante si l'on s'en tient au critère sommaire mais objectif du rythme d'engagement des crédits du sixième FED (associé à la convention de Lomé III) affectés à la coopération financière et technique.

Deux ans après l'entrée en vigueur du sixième FED, 37 % des opérations prévues par les programmes indicatifs nationaux ont fait l'objet d'engagements. A une étape identique de la précédente convention, le taux n'avait été que de 32 %. Ces données sont considérées comme le résultat du bon déroulement des travaux d'élaboration des programmes indicatifs qui, dans chaque Etat, prévoient l'affectation de l'aide programmable, elles démontreraient aussi la qualité des projets présentés au financement du FED pour la mise en oeuvre de ces programmes.

## **B - L'état de la négociation**

Les discussions au Conseil ont fait apparaître un clivage entre les Etats qui sont prêts à des concessions dans le secteur commercial mais qui veulent un renforcement de la conditionnalité des aides, et ceux qui considèrent que la Communauté doit, au contraire, faire de nouvelles ouvertures dans le domaine de l'aide au développement pour tenir compte de la situation financière des Etats A.C.P. (France et Italie).

Un certain nombre de dossiers, sur lesquels la négociation avec les pays A.C.P. a pris du retard, ont été à l'ordre du jour de la réunion ministérielle C.E.E.-A.C.P. convoquée à Bruxelles à la fin d'octobre 1989 et qui n'a pas permis un rapprochement des

points de vue. Il s'agit du régime des échanges commerciaux pour lesquels les propositions de la Communauté sont jugées insuffisantes par les pays A.C.P. inquiets des conséquences de l'Uruguay round sur le maintien du niveau des préférences qui leur sont accordées.

Par ailleurs, l'amélioration des instruments relatifs aux produits de base (STABEX et SYSMIN) reste un point d'achoppement de la discussion.

Il serait irréaliste de prétendre régler dans le cadre A.C.P.-C.E.E. le problème de la dégradation des termes de l'échange des produits de base. Celle-ci est inéluctable, pour prendre un exemple trop schématique, il n'est pas anormal que le minerai de fer entrant dans la fabrication d'un moulin à café produit dans les années 1950 ait, par rapport au produit fini, un pouvoir d'achat moindre que le même minerai entrant, en 1989, dans la fabrication d'un robot informatique. Encore une fois, le vrai problème est la sécurité des pays en voie de développement pour leurs propres approvisionnements en intrants nécessaires à leur développement industriel. Un flux régulier de devises leur est indispensable. Il faut donc organiser le marché des produits de base, qui sont la principale source de devises de ces pays.

Les Etats A.C.P. ont, à cet égard, un certain nombre de revendications concernant le fonctionnement du STABEX et du SYSMIN. Ainsi, pour le STABEX, ils demandent que la couverture s'étende aux produits de base transformés, une augmentation substantielle des ressources affectées au système afin d'éviter le renouvellement des crises financières de ces dernières années, le non-remboursement des transferts (déjà acquis pour les A.C.P. les moins avancés), et un certain nombre d'adaptations techniques.

A ce stade de la négociation, l'accord se serait réalisé sur l'abandon de l'obligation de reconstitution des transferts, la suppression de la clause du "tunnel" - clause monétaire qui pénalise les pays soumis à de fréquentes dévaluations - et l'instauration d'une franchise qui remplacerait le seuil de fluctuation nécessaire au déclenchement du système par des modalités plus souples, permettant aux pays qui se situent légèrement en dessous de ce seuil de bénéficier d'un transfert.

Il serait nécessaire que la Communauté accepte le plus largement possible des demandes qui tendent à rendre un certain lustre à un mécanisme généralement présenté comme le fleuron de la coopération A.C.P.-C.E.E.

Dans le domaine financier, la fixation des crédits communautaires d'aide aux projets, affectés au Fonds européen de développement (F.E.D.), ainsi que les modalités de l'appui à l'ajustement structurel, font l'objet d'une négociation difficile.

Enfin, il restera à régler le problème de l'adhésion de Haïti et de la République dominicaine qui soulève des difficultés à l'égard de l'extension géographique de la Convention et d'un certain nombre de produits sensibles, en particulier le sucre et le rhum.

Sur ce dernier point et afin de donner satisfaction à une demande pressante des pays A.C.P., soutenue notamment par les Britanniques, la Commission a présenté au Conseil une proposition globale sur l'organisation du marché du rhum. Il s'agit de prévoir le décloisonnement progressif du marché communautaire d'ici à 1993, et d'octroyer un contingent global aux pays A.C.P. à partir de cette date. Afin de défendre les intérêts des producteurs de rhum des départements français d'Outre-Mer, la Commission s'est engagée à établir un programme de soutien, de restructuration et de protection de la filière rhum dans ces départements. Cette proposition a reçu un accueil favorable du Conseil.

## **II - LES RELATIONS AVEC L'EUROPE DE L'EST**

Le "sommet de l'Arche" des principaux pays industrialisés, tenu à Paris les 14 et 15 juillet dernier a confié à la Commission des Communautés la coordination des aides occidentales à la Pologne et à la Hongrie.

A l'occasion de la seconde réunion du groupe des 24 donateurs, le 26 septembre dernier, la Commission a donc présenté un plan d'action dont l'ambition est de prévoir et de coordonner les aides.

Ce plan comporte les éléments suivants :

- **Agriculture** : l'aide alimentaire d'urgence décidée dès le mois de juillet (et déjà en cours d'exécution) permet de constituer localement un "fonds de contrepartie" qui financera des actions de formation et de restructuration. De

plus, la Commission a proposé d'engager une action pluriannuelle de fourniture de moyens de production (engrais, semences, machines, ...).

- **Accès au marché :** la Commission a proposé une accélération de l'élimination des restrictions quantitatives qui subsistent entre la C.E.E. et les deux Etats, ainsi que l'inscription de ceux-ci sur la liste des pays bénéficiant de certaines concessions du système de préférence généralisée.
- **Aides à l'investissement :** la Commission a proposé que la Pologne et la Hongrie soient déclarées éligibles aux prêts de la Banque Européenne d'Investissements (B.E.I.) et de la C.E.C.A.
- La Communauté soutiendra des programmes de formation professionnelle et de lutte pour la restauration et la protection de l'environnement.
- **Effort financier :** la Commission a proposé que, dans un premier temps, la Communauté fournisse un effort financier particulier de 200 millions d'Ecus à imputer sur le budget 1990, complété par un apport de 100 millions d'Ecus des Etats membres sur leurs budgets nationaux.

Un accord de coopération avec la Pologne, signé le 19 septembre 1989 à Varsovie, avait d'ores et déjà mentionné l'engagement de la Communauté d'abolir les restrictions quantitatives aux exportations polonaises en trois étapes : 1990, 1992 et 1994. Cet accord prévoyait en outre d'encourager les "joint ventures" dans de nombreux domaines allant des chantiers navals à l'agriculture, du secteur minier aux télécommunications, du tourisme à la recherche.

Le 3 octobre 1989, le Conseil Affaires générales, soulignant la nécessité pour la Pologne et la Hongrie de conclure rapidement des accords avec les institutions financières internationales, a reconnu la nécessité de mesures de soutien additionnelles de la part de la Communauté et du groupe des 24. A cette fin, il a approuvé la proposition de la Commission d'inscrire un montant de 200 millions d'ECUS au budget 1990 pour financer le programme d'aide à la restructuration économique de la Pologne et de la Hongrie. Le Conseil a par ailleurs donné un accord de principe au plan d'action de la Commission.

Le 9 octobre 1989, le Conseil Economie-finance a en conséquence adopté une lettre rectificative au projet de budget

1990 afin de traduire la prise de position du Conseil Affaires générales dans la procédure budgétaire en cours.

L'aide envisagée devrait comporter deux volets complémentaires :

- une aide économique financée par des ressources budgétaires de la Communauté, des Etats membres et des autres membres du groupe des 24 : le "plan d'action" préconise pour 1990 en supplément de la contribution communautaire, un financement d'au moins 100 millions d'Ecus à la charge des budgets des Etats membres et au moins 300 millions d'Ecus financés par les budgets des autres partenaires.

Le recours à des instruments financiers de la Communauté tels que prêts de la BEI, financement d'opérations de capitaux à risques, interventions CECA, recours du NIC (nouvel instrument communautaire d'emprunt).

Poursuivant la mise en oeuvre du plan d'action, le Conseil Affaires générales du 6 novembre 1989 a marqué son accord sur un certain nombre de points intéressant les relations commerciales avec la Pologne et la Hongrie. Il s'agit, en particulier, de :

- l'abolition de façon anticipée à partir du 1er janvier 1990 des restrictions quantitatives spécifiques encore en vigueur à l'égard de ces deux pays. Le Conseil se prononcera également le 27 novembre sur une proposition de la Commission relative à l'élimination de restrictions quantitatives non spécifiques intéressant plus particulièrement ces deux pays ;

- l'extension du système de préférences généralisées (SPG) 1990 à la Pologne et à la Hongrie. En ce qui concerne les produits textiles et les nouvelles concessions agricoles pour ces deux pays, les modalités en seront décidées par le Conseil du 27 novembre prochain.

Le Conseil a noté d'autre part que la Commission prépare une proposition de deuxième tranche d'aide alimentaire d'urgence en faveur de la Pologne.

Enfin, le Conseil a approuvé l'intention de la Commission de convoquer avant la fin de l'année une réunion au niveau ministériel des 24 pays occidentaux qui participent à l'assistance à la Pologne et à la Hongrie.

Il convient de signaler par ailleurs que le Conseil "Affaires Générales" a arrêté le 12 juin 1989 le mandat qui permettra à la Commission d'engager avec l'Union Soviétique la négociation

d'un accord de commerce et de coopération commerciale et économique. Cet accord, qui aurait une durée initiale de 10 ans, ouvrirait la voie à une libéralisation progressive des échanges, selon un échéancier à préciser. Il comporterait les obligations habituelles telles que la clause de la nation la plus favorisée, une clause de sauvegarde, etc. Dans le domaine de la coopération économique, une liste des domaines de coopération souhaités a été établie qui comprend l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire, d'autres formes d'énergie, certains secteurs de recherche, la protection de l'environnement.

A côté de cet accord global, la C.E.E. prévoit deux accords sectoriels : l'un, portant sur les textiles, qui fait déjà l'objet d'une position communautaire de négociation, l'autre, portant sur la pêche. Les négociations sur ce dernier se sont ouvertes le 17 mai à Bruxelles.

Les accords commerciaux passés avec les pays de l'Est restent, de façon générale et en dépit de l'évolution politique rapide dans certains de ces pays, marqués par la grande prudence de la Communauté à l'égard des perspectives d'une augmentation sensible des échanges commerciaux et technologiques.

### **III - LES RELATIONS AVEC LES ETATS-UNIS**

Les relations commerciales avec les Etats-Unis semblent de nouveau entrées dans une phase de tension après les perspectives d'apaisement que l'on a cru pouvoir distinguer au semestre dernier.

#### **A - La négociation unilatérale au GATT**

Le repli apparent opéré en avril dernier par les Etats-Unis dans la négociation multilatérale de l'Uruguay, en ce qui concerne le démantèlement des subventions à l'agriculture, n'a pas la pérennité escomptée puisque ce pays vient de présenter des propositions nouvelles qui reprennent, sous une forme légèrement

amendée, l'essentiel du dispositif d'élimination totale à moyen terme que la Communauté avait rejeté lors de la réunion ministérielle de Montréal en décembre 1988.

Dans ce débat, où certains souhaiteraient que les échanges de produits agricoles soient régis par les mêmes règles que les autres marchandises, la Communauté défend en effet la nécessité de maintenir un cadre spécifique en améliorant les règles existantes (c'est-à-dire en les clarifiant afin de les rendre opérationnelles).

Les Etats-unis ont donc déposé le 25 octobre dernier, devant le groupe de négociation sur l'agriculture, un plan en trois volets qui remet en cause le compromis de Genève.

Le premier concerne l'accès aux marchés. L'idée de la tarification des barrières non douanières lancée il y a plus d'un an à Genève, est reprise. Elle consiste à transformer les quotas à l'importation, les dérogations et surtout les prélèvements variables de la Communauté par des tarifs, puis à les réduire progressivement pendant dix ans. Le projet propose, en outre, pour bénéficier d'un meilleur accès immédiat aux marchés européens, l'octroi annuel de "contingents à droits nuls" c'est-à-dire d'un volume négocié de marchandises entrant en franchise douanière dans la CEE.

Le second prévoit le démantèlement en cinq ans des subventions à l'exportation. Toutes les subventions directes seront concernées, les restitutions communautaires comme l'Export Enhancement Program -système de subvention à l'exportation. Le délai proposé, de cinq ans, est la moitié de celui proposé à Montréal qui s'était heurté au refus de la Communauté.

Le troisième volet concerne "les soutiens financiers à terme" qui doivent être éliminés en dix ans. Cette mesure toucherait les soutiens communautaires aux prix agricoles ainsi que l'aide directe aux agriculteurs américains (deficiency payments). Toutefois, le maintien de la notion de découplage permettrait d'exclure du plan d'assainissement la plupart des aides américaines aux revenus de leurs agriculteurs qui seraient considérées comme n'ayant pas d'effet incitatif sur la production.

## **B - Les différends agricoles**

Le dossier de l'interdiction de l'emploi des hormones dans l'alimentation animale avait connu un début de règlement prometteur en février dernier avec la création d'un système de certification permettant la reprise d'une partie des importations de viande bovine américaine. Ce système, qui permettait de garantir l'absence d'hormones dans la viande, couvrait 15 % des exportations potentielles de boeuf américain. En contrepartie, les Américains devaient assouplir les mesures unilatérales de rétorsion appliquées à une série de produits après l'entrée en vigueur du régime communautaire d'interdiction de l'emploi des hormones le 1er janvier 1989.

Les mesures américaines sont cependant toujours en vigueur : les démantèlements escomptés n'ont porté que sur des courants d'échanges évalués à 300.000 dollars alors que 96 millions de dollars d'exportations communautaires sont frappées.

Par ailleurs, les autorités américaines tardent à mettre en place les procédures d'agrément d'exportateurs de viande respectant les exigences communautaires.

A la demande de l'Italie, le Conseil Affaires Générales du 3 octobre 1989 a décidé d'engager au G.A.T.T. une procédure contre les mesures de rétorsion. En revanche, le dispositif de contre-rétorsion arrêté en janvier 1989 n'a pas été mis en oeuvre.

On peut attendre, par ailleurs, un rebondissement du dossier "hormones" à propos du cas spécifique de la B.S.T. (ou somatotrophine), hormone naturelle de croissance. En effet, la Communauté pourrait différer l'autorisation de mise en marché de cette hormone produite par des laboratoires américains et permettant d'accroître de manière significative la production laitière bovine. Les justifications avancées pour cette décision - protection des consommateurs et problèmes socio-économiques - sont en effet d'ores et déjà dénoncées par les Etats-Unis.

Enfin, il convient de noter que deux dossiers importants demeurent en suspens :

- le contentieux soja : les Etats-Unis contestent le régime communautaire d'aides aux oléagineux et protéagineux qui

porterait préjudice à leurs exportations de soja alors que la Communauté leur a concédé, en 1962, un libre accès sur son marché ;

- la plainte communautaire contre la dérogation permanente américaine de 1955 ("Waiver") qui permet aux États-Unis de fixer des restrictions quantitatives à l'importation de sucre, de coton, d'arachides et de produits laitiers.

Ces deux derniers dossiers font l'objet d'une procédure contentieuse devant le GATT.