

N° 175

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1980-1981

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 décembre 1980.

RAPPORT D'INFORMATION

ÉTABLI

au nom de la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes (1) sur les activités des institutions des Communautés européennes entre le 1^{er} avril et le 31 octobre 1980 en application de la loi n° 79-564 du 6 juillet 1979 portant création de délégations parlementaires pour les Communautés européennes,

Par M. Georges SPÉNALE,

Sénateur.

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

Communautés européennes. — Agriculture - Consommation - Commerce extérieur - Emploi - Energie - Environnement - Industrie - Marché commun agricole - Pays en voie de développement - Pêche - Politique économique - Prix - Système monétaire européen - Transport - Travail (durée du).

SOMMAIRE

	Pages.
Préambule	5
INTRODUCTION. — L'état de la Communauté	7
PREMIERE PARTIE. — La vie des institutions	13
CHAPITRE PREMIER. — L'Assemblée	13
A. — L'an I de la nouvelle Assemblée	14
B. — L'inadaptation du règlement	16
C. — La question du siège	16
CHAPITRE II. — La Commission	17
A. — La désignation du Président.....	17
B. — Les relations Commission-Assemblée	17
CHAPITRE III. — Le Conseil	17
A. — Le fonctionnement du Conseil européen et du Conseil.....	17
B. — Les suites données au Rapport des Sages.....	18
DEUXIEME PARTIE. — Les politiques internes	19
CHAPITRE PREMIER. — Les questions budgétaires et financières	19
A. — La contribution britannique au budget communautaire	19
1. — 1980-1981	19
2. — Après 1981	23
B. — L'adoption du budget de 1980	27
C. — La discussion du budget de 1981	30
1. — Les approches divergentes de la Commission et du Conseil	31
2. — Les principaux choix budgétaires dans l'avant-projet et le projet de budget	35
3. — Les conclusions de la Délégation	42
CHAPITRE II. — La situation économique de la Communauté	44
A. — L'économie européenne et le second choc pétrolier	44
1. — Les effets mécaniques de l'augmentation des prix du pétrole	44
2. — L'action de la Communauté	45
B. — La situation conjoncturelle de la Communauté	48
1. — Un taux de chômage préoccupant	48
2. — Une croissance qui s'étiole	50
3. — Un taux d'inflation qui s'accroît	50
4. — Le fonctionnement du système monétaire européen.....	50

	Pages.
C. — Les prévisions économiques pour 1981	51
1. — Une reprise au courant du second semestre 1981	51
2. — La nécessité de mener des politiques économiques adéquates	52
3. — Les prévisions par pays	53
D. — Les programmes de politique économique	55
CHAPITRE III. — La politique industrielle	57
A. — La sidérurgie	57
1. — Le plan Davignon à l'épreuve	57
2. — Les exportations européennes d'acier vers les Etats-Unis.	64
3. — Les conclusions de la Délégation.....	65
B. — L'industrie automobile	66
1. — L'industrie automobile joue un rôle fondamental dans la vie économique des pays de la C. E. E.	66
2. — La concurrence japonaise	67
3. — L'avenir de l'industrie automobile européenne	72
C. — L'industrie textile	76
1. — L'importance du secteur textile dans la C. E. E.	76
2. — Les perspectives d'évolution du contexte économique	77
3. — Premier bilan de l'application de l'accord Multifibres ..	77
4. — Les autres problèmes posés au niveau communautaire ..	80
5. — Les conclusions de la Délégation	81
CHAPITRE IV. — Le Marché commun agricole	82
A. — Vers une rénovation de la politique agricole commune	84
B. — L'entrée en application du régime communautaire d'organisation du marché de la viande ovine	87
1. — Volet externe	87
2. — Volet interne	88
C. — L'affaire de l'utilisation des hormones dans l'élevage	88
D. — Le projet de régime communautaire du sucre	90
1. — Répartition des quotas	90
2. — Cotisation sur le sucre	91
3. — Isoglucose	91
CHAPITRE V. — La politique de la pêche	92
A. — La conservation des ressources et l'accès aux fonds de pêche.	93
1. — Les mesures de conservation	94
2. — La gestion des ressources	94
B. — La politique des structures	95
C. — La revision de l'organisation commune des marchés	96
CHAPITRE VI. — La politique des transports. — La politique communautaire des infrastructures de transport	97
A. — Le mémorandum de la Commission	97
B. — Les conclusions de la Délégation	98
CHAPITRE VII. — La protection de l'environnement. — La lutte contre la pollution marine par les hydrocarbures	99
A. — L'action communautaire de lutte contre la pollution des mers	99
B. — L'adaptation de la législation française	102
C. — Les conclusions de la Délégation	104

	Pages.
CHAPITRE VIII. — La politique communautaire de protection des consommateurs	105
A. — La portée de la proposition de directive en matière de responsabilité du fait des produits	106
1. — La définition de la responsabilité du producteur	107
2. — La mise en jeu de la responsabilité du producteur	107
B. — Les répercussions de l'éventuelle introduction de la directive en droit français	108
1. — Le régime français de responsabilité du fait des produits.	108
2. — Incidences de la directive en droit français	110
C. — Les conclusions de la Délégation	110
CHAPITRE IX. — La politique sociale. — L'aménagement du temps de travail	111
A. — Des écarts notables	111
1. — La situation actuelle..	111
2. — ... est la résultante d'évolutions à moyen terme	111
B. — Qui semblent justifier une harmonisation au plan communautaire	112
1. — Une décision de principe..	112
2. — ... qui constitue un accord minimal entre les parties intéressées	113
C. — Les conclusions de la Délégation	114
TROISIEME PARTIE. — Les relations extérieures	115
CHAPITRE PREMIER. — La participation de la C. E. E. à la politique mondiale d'aide au développement	115
A. — Les orientations du système de préférences tarifaires généralisées de la Communauté pour la période après 1980	117
1. — Le système de préférences généralisées communautaire depuis 1971	118
2. — Les orientations retenues par la Commission pour l'élaboration du nouveau schéma	121
3. — Les conclusions de la Délégation	123
B. — Le débat du Parlement européen sur la faim dans le monde et l'aide alimentaire de la C. E. E.	124
1. — L'organisation de l'aide alimentaire	125
2. — Les critiques adressées à l'aide alimentaire	126
3. — Les propositions de réforme de l'aide alimentaire	127
CHAPITRE II. — Les accords avec la Roumanie, la Yougoslavie et le Brésil	128
A. — L'accord commercial avec la Roumanie	128
1. — Les relations commerciales sectorielles	129
2. — Le régime des échanges résultant des nouveaux accords ..	130
B. — L'accord de coopération C. E. E.-Yougoslavie	131
1. — Rappel historique	131
2. — Les dispositions de l'accord	132
3. — Portée de l'accord	134
4. — Les conclusions de la Délégation	134

	Pages.
	—
C. — L'accord de coopération C. E. E.-Brésil	135
1. — Les relations C. E. E.-Brésil depuis 1973	135
2. — Le nouvel accord de coopération	136
CHAPITRE I^{er}. — Les échanges communautaires entre la C. E. E. et le Japon	137
A. — Des échanges inégaux	137
B. — La nécessité d'une approche communautaire	139
1. — La nécessité d'une « nouvelle stratégie »	139
2. — Les orientations de la « nouvelle stratégie »	140
QUATRIEME PARTIE. — Progrès et mise en œuvre du droit communautaire	143
CHAPITRE PREMIER. — Des progrès sensibles dans l'élaboration du droit communautaire. L'exemple de la liberté de circulation	143
A. — Le droit existant	143
1. — Le traité	143
2. — Le droit dérivé	144
3. — Le droit français	145
B. — La proposition de directive relative à l'exercice du droit de séjour par certaines personnes non actives	145
1. — Remarques générales	145
2. — L'économie du texte	146
C. — Les conclusions de la Délégation	146
CHAPITRE II. — Un élément important de la mise en œuvre du droit communautaire : la transposition en droit français des actes de droit communautaire dérivé	147
A. — Principales directives venant totalement ou partiellement à échéance en 1980.....	147
1. — Application en droit interne	147
2. — Remarques	151
B. — Principales directives venant totalement ou partiellement à échéance en 1981	151
1. — Environnement ; protection des consommateurs	151
2. — Droit des sociétés	152
3. — Energie	152
4. — Education	152
5. — Fiscalité	152
CHAPITRE III. — La France et la Cour de Justice des Communautés européennes (C. J. C. E.)	153
A. — Rappels	153
1. — Les textes	153
2. — Exemple d'un recours en manquement	155
3. — Remarques	156
B. — La France et les arrêts de la C. J. C. E.	156
1. — Rappels	156
2. — Remarques	160
Conclusion	161
Annexe. — Liste des conclusions adoptées par la Délégation	163

PREAMBULE

Mesdames, Messieurs,

A la suite des élections sénatoriales du 28 septembre 1980, la délégation du Sénat pour les Communautés européennes a été renouvelée par notre Assemblée au cours de sa séance du 31 octobre. Elle a tenu sa réunion constitutive le 5 novembre, a désigné son bureau et son rapporteur pour la présentation du rapport semestriel d'information.

Ce deuxième rapport d'information a été adopté, à la majorité, au cours de la réunion du 11 décembre 1980. Il couvre la période du 1^{er} avril au 31 octobre 1980. Il fait le point des faits marquants de la vie communautaire et rend compte des travaux de la Délégation. Cinq réunions ont été tenues au cours de cette période, réduite à un trimestre de session, au cours de laquelle douze dossiers ont été examinés et ont fait l'objet de « conclusions » transmises aux présidents des commissions concernés à qui il appartient de donner les suites qu'ils jugent opportunes.

Dans son allocution de fin de session du 26 juin 1980, le Président du Sénat, après avoir souligné l'importance qu'il attachait à la mise en place de la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes, a exprimé le souhait que « cette Délégation puisse développer encore son activité et accroître l'impact de ses travaux ». Ceci implique — a-t-il précisé — « que le Gouvernement tienne la Délégation plus régulièrement informée des négociations en cours à Bruxelles et que nos commissions permanentes prennent mieux en compte les conclusions qui leur sont transmises. »

Votre Délégation unanime ne peut que souscrire à de telles observations qui lui paraissent essentielles. Elle a pu, pour sa part, mesurer l'importance qu'attachent les Institutions de la C. E. E. à l'information des Parlements nationaux. L'entretien qu'elle a eu le 29 mai avec M. Claude Cheysson, membre de la Commission, sur les problèmes de l'aide au développement et le renouvellement des Accords de Lomé en apporte un nouveau témoignage.

INTRODUCTION

L'ÉTAT DE LA COMMUNAUTÉ

(1^{er} avril-31 octobre 1980.)

La période sous revue a débuté par de très graves difficultés pour la Communauté. Le Conseil européen qui s'était réuni à Luxembourg les 27 et 28 avril s'était soldé par un échec retentissant. Aucun accord n'étant intervenu sur le montant de sa contribution au budget communautaire, le Royaume-Uni bloquait la fixation des prix agricoles, la mise en place d'une organisation du marché du mouton et la définition d'une politique commune de la pêche. Une crise, peut-être la plus grave qu'ait jamais connue la Communauté, paraissait imminente.

Au cours de la réunion du 30 mai le Conseil parvenait cependant à surmonter pour l'immédiat ces difficultés internes. Mais il ne réglait pas tous les problèmes en suspens dont la solution appellera une vigilance constante et des efforts de longue haleine, comme l'indiquait le 8 juillet 1980 M. Gaston Thorn, président en exercice du Conseil :

« Notre Communauté vient de sortir d'une crise qui, pendant de longs mois, a ralenti et presque bloqué l'activité des institutions. Après de longues négociations, le Conseil a réussi à provoquer en son sein le sursaut politique indispensable qui a permis de déboucher sur l'accord du 30 mai dernier. Il ne faut cependant pas pour autant se dissimuler que, si cet accord a eu l'immense mérite de remettre la machine en marche, tous les problèmes n'en ont pas été résolus pour autant, tant s'en faut. Nous devons maintenant nous atteler à mettre en œuvre, sur le plan concret, les décisions adoptées, en vue de procéder aux modifications structurelles qui s'imposent afin d'améliorer ceux des mécanismes essentiels de notre Communauté qui doivent être révisés, avec pour objectif d'accroître la cohésion et la solidarité communautaires. C'est une œuvre de longue haleine, nous le savons tous, mais les premiers jalons doivent être posés de suite... »

L'Accord du 30 mai : la fin d'une grave crise interne.

Le montant de la **compensation financière octroyée au Royaume-Uni** a été finalement fixé à un niveau élevé : les huit partenaires de la Grande-Bretagne lui rembourseront en effet plus de 2,5 milliards d'U. C. E. (1) en deux ans (1980-1981), soit environ 15 milliards de francs. Cette aide pourra être prorogée d'une année ; la Grande-Bretagne n'a pas obtenu l'établissement à son profit de la règle du « juste retour », mais une entorse grave, quoique temporaire, a néanmoins été faite aux principes des ressources propres et de la préférence communautaire.

En outre les Neuf ont pris l'engagement de mettre en œuvre des modifications structurelles qui doivent assurer un développement plus équilibré des politiques communes dans le respect de leurs principes fondamentaux et empêcher que des situations inacceptables se produisent de nouveau pour un Etat membre : c'est la seconde concession, et peut-être la plus importante, faite au Royaume-Uni. Le prix payé pour un accord sur les questions agricoles apparaît donc au total très élevé.

Pour ce qui est des **prix agricoles pour la campagne 1980-1981** fixés avec près de deux mois de retard sur le calendrier, une hausse moyenne de l'ordre de 5 % en Ecu a été décidée, auxquels il faut ajouter dans le cas de la France 5 % supplémentaires résultant du démantèlement de nos derniers montants compensatoires monétaires.

Un autre point positif mérite d'être souligné : le Royaume-Uni ne devrait pas s'opposer en 1981 à une nouvelle hausse des prix agricoles.

Pour ce qui concerne le secteur laitier, l'accumulation des excédents a rendu nécessaire l'augmentation du taux de la taxe de coresponsabilité, porté à 2 % ; à la demande de la France il a été modulé pour en exonérer totalement les zones de montagne et partiellement les zones défavorisées. Par ailleurs, si un « super-prélèvement » n'a pas été institué, il est prévu qu'en cas d'augmentation des livraisons aux laiteries en 1980, un prélèvement supplémentaire sera perçu à partir de 1981 sur les accroissements de production par rapport à 1979.

La « guerre du mouton » entre le Royaume-Uni et la France a pris fin avec l'accord sur la mise en place d'une **organisation communautaire du marché de la viande ovine**, comportant une garantie des prix par un mécanisme de primes directes aux producteurs, un système d'intervention, l'octroi de restitutions à l'exportation ainsi que diverses mesures visant à garantir le respect de la préférence communautaire. Toutefois le marché commun du mou-

(1) 1 U. C. E. = 5,85 F environ.

ton n'est entré en vigueur que le 20 octobre 1980 après conclusion d'accords d'auto-limitation avec les principaux pays tiers fournisseurs (en premier lieu la Nouvelle-Zélande).

Enfin, en matière de **pêche maritime**, la Grande-Bretagne a admis le principe de l'égal accès des ressortissants de tous les Etats de la Communauté à l'ensemble des zones de pêche communautaires. Le Conseil s'est engagé à adopter les décisions permettant l'entrée en vigueur d'une politique globale commune dans le secteur de la pêche, au plus tard le 1^{er} janvier 1981.

La fixation des prix agricoles et l'aménagement de l'organisation commune du marché du lait ont rendu possible l'adoption par le **Conseil d'un nouveau projet de budget pour 1980** ; ce dernier n'était pas fondamentalement différent de celui que l'Assemblée avait rejeté le 13 décembre 1979. Mais la Communauté ne pouvait pas fonctionner plus longtemps sous le régime précaire des douzièmes provisoires : la menace d'une cessation des paiements dans le secteur agricole se profilait pour l'automne. Aussi l'Assemblée et le Conseil ont-ils recherché un compromis dont l'élaboration a cependant nécessité une double lecture du budget pour 1980 qui a été arrêté définitivement le 9 juillet.

*Le Conseil européen de Venise (12-13 juin 1980) :
l'émergence de l'Europe sur la scène internationale.*

Après l'échec du précédent Conseil européen réuni à Luxembourg (28 avril 1980) et l'accord réalisé au sein du Conseil, le 30 mai, le Conseil européen est revenu à sa véritable vocation : donner des impulsions sur le plan politique et dégager des orientations générales. Ce sont les questions de politique internationale qui ont dominé les travaux de la réunion de Venise (12-13 juin 1980). Des déclarations ont été adoptées notamment sur le Dialogue euro-arabe, l'Afghanistan et le Moyen-Orient. Celle concernant le Moyen-Orient a retenu particulièrement l'attention et suscité des réactions nombreuses et opposées.

L'Europe réaffirme deux principes :

— le droit à l'existence et à la sécurité de tous les Etats de la région, y compris l'Etat d'Israël ;

— la justice pour tous les peuples, ce qui implique la reconnaissance des droits légitimes du peuple palestinien, ce dernier devant être mis en mesure d'exercer pleinement son droit à l'autodétermination.

Les Neuf ne se contentent pas d'énoncer des objectifs : d'une part, ils se déclarent prêts à participer eux-mêmes, y compris sur le terrain, à un système de garanties concrètes et contraignantes ; d'autre part, ils décident de prendre les contacts nécessaires avec

toutes les parties concernées et de déterminer la forme que pourrait prendre une initiative de leur part. De fait M. Gaston Thorn, président en exercice du Conseil, a effectué, pendant l'été, une mission d'exploration dans les pays du Moyen-Orient qui pourrait déboucher « au cours des semaines ou des mois à venir » sur une initiative des Neuf.

Ainsi, l'Europe tend à s'imposer un peu plus chaque jour comme une entité active sur la scène internationale.

*Le sommet occidental de Venise (22-23 juin 1980) :
énergie d'abord.*

Le Conseil européen de Venise avait consacré une part importante de ses discussions à l'aggravation de la crise énergétique internationale due aux décisions de l'O. P. E. P. : il avait notamment estimé que le caractère répété des augmentations du prix du brut — ce qu'il est convenu d'appeler le second choc pétrolier — comportait des menaces évidentes pour la stabilité internationale. Le sommet occidental des sept grands pays industrialisés (Etats-Unis, Canada, France, Allemagne, Italie, Royaume-Uni et Japon) a adopté une longue résolution dont une grande partie constitue des engagements en matière de politique de l'énergie. L'objectif majeur des Sept est de se dégager progressivement de leur dépendance à l'égard du pétrole. Il se sont notamment engagés à doubler leur production de charbon et à développer la production d'énergie nucléaire et d'hydrocarbures pour ramener en dix ans la part du pétrole dans la demande totale d'énergie de 53 % à 40 %. Il est clairement indiqué que, faute de pouvoir traiter le problème de l'énergie, il ne sera pas possible d'affronter les autres défis économiques de l'heure, à savoir l'inflation, le ralentissement de l'activité et le chômage.

L'Europe face à des difficultés et des incertitudes persistantes.

1. La mise en œuvre de l'accord du 30 mai s'est avérée plus difficile que prévu.

Un accord sur la manière de gérer les programmes d'action supplémentaires destinés à venir en aide au Royaume-Uni n'a pu être réalisé qu'à la fin du mois d'octobre.

Quant à la politique commune de la pêche, elle achoppe toujours sur la fixation des quotas de capture attribués à chaque pays.

2. Par ailleurs, le second élargissement méridional de la Communauté, sans être remis en cause dans son principe, a suscité des interrogations à la fois quant à ses modalités et quant à son calendrier.

Le problème a été posé de façon retentissante par le Président de la République française dans un discours prononcé le 5 juin devant l'Assemblée des chambres d'agriculture. S'il ne saurait être question de revenir sur le principe de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté, il est clair que les négociations ne pourront progresser de manière décisive tant que n'auront pas été préalablement réglés les problèmes internes à la Communauté mis à jour par la crise récente, à savoir l'aménagement de la politique agricole commune et la révision de ses règles financières. Or, l'adaptation de l'acquis communautaire est de toute évidence une œuvre délicate, mettant en jeu des intérêts importants et aux prises des conceptions divergentes de la construction européenne. La Commission doit présenter des propositions pour juin 1981 ; il est donc peu probable qu'une telle adaptation puisse être réalisée avant la fin de l'année prochaine. Ceci n'est pas sans conséquences sur les dates qui pourraient être celles des deux adhésions.

3. En outre, **l'aggravation de la crise de la sidérurgie** a mis à l'épreuve le plan Davignon qui reposait sur des engagements volontaires des producteurs. Les sidérurgistes italiens et allemands n'acceptant pas les nouvelles disciplines proposées par la Commission, il a été nécessaire, pour la première fois dans l'histoire des Communautés, de recourir aux dispositions de l'article 58 du traité C. E. C. A. qui donne pouvoir à la Commission de fixer de façon autoritaire des contingents de production par entreprise. Ce « dirigisme » communautaire n'a été instauré qu'après qu'eurent été surmontées les très vives réticences de la R. F. A.

4. Enfin, au-delà de ces difficultés qu'on veut croire conjoncturelles, **la Communauté doit désormais ouvrir le redoutable débat sur sa nature, ses finalités et ses moyens.** L'approche choisie est budgétaire : il n'est pas certain que ce soit la meilleure. C'est en tout cas celle qu'ont imposée les faits : l'épuisement désormais très proche des ressources propres ; les requêtes britanniques ; la pression exercée par l'Assemblée. Ainsi qu'il a été rappelé plus haut, cette révision du fonctionnement actuel de la Communauté ne devrait pas intervenir avant la fin de l'année prochaine. Il est certain cependant que l'Assemblée profitera de la discussion du budget de 1981 pour chercher à anticiper les évolutions qu'elle estime souhaitables, à savoir, d'un côté, la déceiération des dépenses agricoles et, de l'autre, l'accroissement sensible et rapide des dépenses à finalité structurelle.

En ce second semestre de l'année 1980, l'Europe communautaire apparaît donc bien d'ores et déjà à la croisée des chemins.

PREMIERE PARTIE

LA VIE DES INSTITUTIONS

Au plan institutionnel, l'événement majeur de la période considérée a été le dénouement de la crise engendrée par le rejet du budget. L'approbation définitive par l'Assemblée, le 9 juillet, du nouveau projet de budget pour l'exercice 1980 a coïncidé quasiment avec le premier anniversaire de la session constitutive de l'Assemblée européenne. Ce fut l'occasion de dresser un premier bilan de l'impact des élections directes. Dans le même temps, diverses initiatives ont été prises tendant à ce que l'Assemblée se prononce sur son lieu de travail : le problème de Strasbourg comme capitale européenne s'est ainsi trouvé posé.

Un autre fait saillant de la période sous revue a été la désignation de M. Gaston Thorn, Ministre des Affaires étrangères du Grand-Duché de Luxembourg, comme président de la Commission des Communautés à compter du mois de janvier 1981.

Par ailleurs, le Conseil européen, dont le mauvais fonctionnement avait à bon droit inquiété notre Délégation, a heureusement retrouvé sa véritable vocation. Pour autant, les problèmes posés par la réforme des institutions européennes sont loin d'être résolus.

CHAPITRE PREMIER

L'Assemblée.

Votre rapporteur limitera son propos à trois questions : un rapide bilan de l'activité de l'Assemblée ; les problèmes de l'adaptation de son règlement ; la question de son « siège ».

A. — L'AN I DE LA NOUVELLE ASSEMBLÉE

« La tâche de notre Parlement était immense. Elle a été largement accomplie. » C'est en ces termes que Mme Simone Veil, président de l'Assemblée, a introduit le bilan, qu'elle a dressé le 8 juillet 1980, de la première année de l'Assemblée élue au suffrage universel direct. De fait, en dépit de handicaps considérables à la fois d'ordre interne (l'inévitable période de rodage de l'institution) et d'ordre externe (crise de la Communauté qui ne s'est dénouée qu'avec l'accord du 30 mai) l'Assemblée a rempli de manière satisfaisante une mission difficile.

La fonction consultative.

Pour ce qui est de l'exercice de sa fonction consultative, l'Assemblée a rendu cent quarante-trois avis — auxquels s'ajoutent quarante-quatre rapports d'initiative — entre le 17 juillet 1979 et le 27 juin 1980. On ne comptait, au 30 juin 1980, que quarante et une demandes de consultation en instance dans les commissions. S'il est vrai que celles-ci sont saisies de plus de trois cent cinquante demandes de rapports, il s'agit, pour l'essentiel, non de demandes d'avis émanant du Conseil, mais de propositions de résolution déposées à l'initiative des représentants. Mme Veil a pu ainsi déclarer : « Contrairement aux inquiétudes qui ont pu être exprimées, il est clair que le nouveau Parlement a accompli sa mission sans retarder le travail législatif de la Communauté. »

L'importance de la compétence consultative de l'Assemblée vient d'ailleurs d'être soulignée dans un arrêt de la Cour de justice en date du 29 octobre 1980 (affaire « Isoglucose »). La Cour a jugé qu'une réglementation communautaire pour l'adoption de laquelle le traité prévoit la consultation de l'Assemblée, est nulle si le Conseil n'a pas préalablement recueilli l'avis de l'Assemblée. Pour la Cour, cette consultation constitue « le moyen qui permet au Parlement de participer effectivement au processus législatif de la Communauté ». La Cour poursuit : « Cette compétence représente un élément essentiel de l'équilibre institutionnel voulu par le traité. Elle est le reflet bien que limité au niveau de la Communauté, d'un principe démocratique fondamental, selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative ».

Le problème qui demeure posé est bien évidemment celui des suites données par la Commission et le Conseil aux avis exprimés par l'Assemblée.

L'Assemblée et l'avenir de la Communauté.

Forte de la légitimité accrue que lui conférait son élection au suffrage universel direct, l'Assemblée n'a pas hésité à poser les questions politiques fondamentales pour l'avenir de la Communauté : elle l'a fait en particulier lors de l'examen du projet de budget pour 1980. C'est sous la pression de l'Assemblée que le Conseil s'est décidé à amorcer les indispensables aménagements de l'Europe verte et l'engagement de reviser le fonctionnement actuel de la Communauté répond au vœu de la majorité des membres de l'Assemblée. Curieusement absente du débat qui a conduit à l'accord du 30 mai sur la contribution britannique au budget communautaire, l'Assemblée aura certainement à cœur de peser sur les nouvelles orientations qui vont être données à la construction européenne.

Le pouvoir « tribunicien ».

L'Assemblée a enfin confirmé l'importance qu'elle attache aux problèmes de la coopération politique, aux grands événements de la vie internationale que l'Europe ne peut ignorer. Dans le cadre de cette ouverture sur le Monde, elle n'a jamais manqué d'évoquer les atteintes aux droits de l'homme. C'est une dimension désormais essentielle de l'activité d'une assemblée dont la nature politique s'affirme de jour en jour.

Les limites aux pouvoirs de l'Assemblée.

Pour autant, l'Assemblée ne doit pas méconnaître les limites juridiques posées à ses compétences comme à ses pouvoirs. Il convient en particulier de rappeler que les compétences de l'Assemblée ne s'étendent pas aux problèmes de sécurité et de défense. Ceci explique qu'une proposition de résolution, présentée par le parti populaire européen et les démocrates européens, et demandant une action navale conjuguée pour renforcer la protection des lignes maritimes et ainsi mieux assurer la sécurité de la route du pétrole, a été finalement renvoyée devant la commission politique le 19 mai 1980. La commission ayant nommé un rapporteur sur cette proposition, un débat ne va pas manquer de s'engager à nouveau sur le bien-fondé d'une telle saisine, quel que soit le jugement qu'on puisse porter sur le fond du problème soulevé par les auteurs de la proposition de résolution.

Pour ce qui est des pouvoirs de l'Assemblée des Communautés européennes, il est intéressant de noter que deux requêtes ont été récemment formulées par la majorité des membres de l'Assemblée.

La première tend à prévoir un vote d'investiture et de confiance du président de la Commission ; la seconde vise à associer l'Assemblée aux procédures de ratification des actes d'adhésion. Il est évident que ces réformes — si elles devaient être décidées — impliqueraient une révision formelle des traités, ratifiée par tous les Parlements des Etats membres, en application de l'article 235 du traité de la C. E. E.

B. — L'INADAPTATION DU RÈGLEMENT

Dans son précédent rapport d'information, notre Délégation avait souligné les difficultés de fonctionnement de la nouvelle Assemblée (encombrement de l'ordre du jour, abus de la procédure d'urgence notamment) et la nécessité d'une refonte d'un règlement conçu pour une Assemblée de 198 membres élus au suffrage indirect. Fidèle à sa politique des « petits pas », la Commission du Règlement et des pétitions a proposé dans une quatrième phase (1) de limiter le recours aux discussions d'urgence et de restreindre les explications de vote. Au cours de sa session de juillet, l'Assemblée n'a pu réunir la majorité nécessaire à la modification de son règlement sur ces deux points (2). Tirant les conséquences de cet échec, la commission compétente s'est prononcée au mois de septembre pour une réforme globale du règlement, au lieu de retouches partielles.

C. — LA QUESTION DU SIÈGE

Il était inévitable que l'Assemblée élue au suffrage direct, soucieuse de l'efficacité de ses travaux, se préoccupe du problème de la multiplicité de ses lieux de réunion et de travail (Strasbourg, Luxembourg, Bruxelles). Sans nier que la fixation du siège des institutions communautaires relève de la compétence exclusive des gouvernements des Etats membres (article 216 du Traité C. E. E.), l'Assemblée, dans sa majorité, s'estime souveraine en ce qui concerne la fixation de ses propres conditions et lieux de travail (résolution du 27 juin 1980). Jusqu'au mois de juin, elle s'est réunie en session plénière exclusivement à Strasbourg. A la suite de la construction d'un nouvel hémicycle, l'Assemblée s'est réunie à Luxembourg au mois de juin ; elle y siègera encore deux fois avant la fin de l'année. Au moment où une initiative de l'Assemblée en faveur de Bruxelles

(1) L'Assemblée a modifié son règlement à trois reprises : élection des questeurs (septembre 1979) ; introduction du vote électronique (première session de novembre 1979) ; fixation de la durée du mandat du président et des vice-présidents et établissement de nouvelles règles de constitution des groupes politiques (deuxième session de novembre 1979).

(2) Le règlement est arrêté et modifié à la majorité des membres qui composent l'Assemblée (articles 142 du Traité C. E. E. et 54, paragraphe 2, du Règlement).

paraissait imminente, à la mi-septembre, le gouvernement français a saisi les gouvernements des autres Etats membres d'une proposition tendant à fixer définitivement le siège de l'Assemblée. Votre Délégation souhaite que Strasbourg, symbole de la réconciliation franco-allemande et de la construction européenne, soit à bref délai confirmée dans son rôle de capitale parlementaire des Communautés européennes.

CHAPITRE II

La Commission.

A. — LA DÉSIGNATION DU PRÉSIDENT

Après que la France eut levé ses réserves, un accord de principe est intervenu le 30 juin au sein du Conseil, sur la nomination de M. Gaston Thorn à la présidence de la Commission à compter du 6 janvier 1981. M. Thorn a exercé jusqu'à la fin du mois de novembre 1980 les fonctions de président en exercice du Conseil. Cette désignation, qui ne revêtra un caractère officiel qu'après accord sur la composition de la Commission et la répartition des compétences entre les commissaires, répond sans doute à la volonté de donner une dimension plus politique à la Commission dont le déclin s'est accentué ces quatre dernières années.

B. — LES RELATIONS COMMISSION-ASSEMBLÉE

L'Assemblée a adopté, le 17 avril 1980, sur le rapport de M. Jean Rey (Lib. belge), une résolution sur ses relations avec la Commission dans la perspective du renouvellement de cette dernière. Elle y prend position notamment pour une association plus étroite à la désignation de la Commission et de son président, pour la représentation des femmes au sein de cette institution ainsi que pour une consultation de l'Assemblée par la Commission dès le stade des avant-projets d'actes communautaires.

CHAPITRE III

Le Conseil.

A. — LE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL EUROPÉEN ET DU CONSEIL

Il faut se féliciter de ce qu'après les errements constatés pendant un certain temps, le Conseil européen et le Conseil aient retrouvé leur véritable vocation qui est, pour le premier, de don-

ner des impulsions à la construction européenne et, pour le second, de prendre des décisions. Le Conseil européen de Venise (12-13 juin), dominé par les questions de politique internationale, et en particulier celles concernant le Moyen-Orient, a donné l'image — un peu trompeuse — d'une unité retrouvée. Le climat de cette réunion avait été favorablement influencé par l'accord d'ensemble réalisé le 30 mai au sein du Conseil.

B. — LES SUITES DONNÉES AU RAPPORT DES SAGES

Le rapport du Comité des Sages relatif aux institutions européennes et à leur réforme a fait l'objet d'un rapport du Conseil à la mi-septembre. Un large consensus s'est dégagé sur l'approche pragmatique préconisée par les Sages et le maintien de l'équilibre institutionnel actuel. Un accord existe sur les points suivants : définition de directives d'orientation politique générale par le Conseil européen ; affirmation du rôle d'impulsion et de coordination du Conseil et maintien des principes actuels concernant les règles de vote ; renforcement de la capacité décisionnelle du Comité des représentants permanents (Coreper) ; amélioration de la procédure de concertation entre l'Assemblée et le Conseil.

Certaines questions exigent cependant encore un examen aux yeux du Conseil. Il s'agit entre autres de la participation du Président du Conseil européen à des séances de l'Assemblée, du nombre des membres de la Commission et de l'association de l'Assemblée au processus de désignation du président de la Commission.

Le Conseil européen de décembre devait délibérer des problèmes institutionnels sur la base de ce rapport du Conseil.

DEUXIÈME PARTIE

LES POLITIQUES INTERNES

CHAPITRE PREMIER

Les questions budgétaires et financières.

A. — LA CONTRIBUTION BRITANNIQUE AU BUDGET COMMUNAUTAIRE

Le débat sur le montant de la « contribution » du Royaume-Uni au budget de la Communauté a pris fin avec l'accord du 30 mai 1980 qui comportait plusieurs volets complémentaires : fixation du montant de la compensation financière accordée à la Grande-Bretagne ; établissement des prix agricoles pour la campagne 1980-1981 ; définition d'une organisation du marché de la viande ovine ; engagement de mettre en place une politique commune de la pêche d'ici à la fin de l'année.

Pour ce qui a trait à la contribution britannique, le compromis réalisé apporte une solution transitoire, mais généreuse, à un problème délicat ; il ne règle pas de manière définitive le problème des déséquilibres apparus dans la structure du budget communautaire et dans la répartition des charges incombant à cet égard aux différents Etats membres.

1. — 1980-1981.

Une solution transitoire mais généreuse accompagnée de certaines garanties et dont les modalités n'ont été définies qu'après de longues discussions.

L'accord du 30 mai vise à concilier la prise en compte des difficultés économiques et financières du Royaume-Uni — dont la « contribution » nette au budget de la C. E. E. devait s'élever à environ 1,7 milliard d'U. C. E. (1) en 1980 — et la nécessaire sauvegarde de l'acquis communautaire : préférence communautaire dans les approvisionnements extérieurs, système des ressources propres pour financer le budget de l'Europe des Neuf (droits de douane, prélèvements agricoles, pourcentage de la T. V. A.). Cependant, l'effort

(1) 1 U. C. E. = 5,85 F environ.

financier consenti en faveur du Royaume-Uni est considérable. Les huit partenaires du Royaume-Uni rembourseront en effet à cet Etat membre 1 175 millions d'U. C. E. en 1980 (1) et 1 410 millions d'U. C. E. en 1981, ce qui représente environ les deux tiers de sa « contribution » nette attendue.

Le montant de l'allocation qui pourrait être versée en 1982 restera à déterminer. Il en résultera une charge supplémentaire pour ses partenaires, charge qui, dans le cas de la France, a pu être évaluée à près de 380 millions d'U. C. E. pour 1980. Mais n'était-ce pas le prix à payer pour un accord sur les prix agricoles ?

Les propositions de la Commission et leur discussion au sein du Conseil.

L'aide de la C. E. E. devrait revêtir deux formes :

— une compensation financière directe, réalisée au moyen de la revision du mécanisme financier déjà existant et permettant de verser au Royaume-Uni une allocation annuelle de 500 millions d'U. C. E. ;

— des dépenses supplémentaires de la C. E. E. au Royaume-Uni, qui pour la Commission devaient financer des programmes d'investissement d'intérêt communautaire, visant à la solution des principaux problèmes structurels de l'économie de ce partenaire, dans le cadre de la convergence économique (infrastructures économiques et sociales, en particulier transports et communications ; infrastructures nécessaires aux programmes de rénovation urbaine ; investissements liés à l'exploitation des ressources charbonnières).

Pour ce qui est du **mécanisme financier**, instituée par le Conseil le 17 mai 1976, on sait qu'il avait pour objectif d'éviter qu'une situation incompatible avec le bon fonctionnement de la Communauté puisse surgir lorsque notamment un Etat membre aurait eu à supporter une charge excessive dans le financement du budget communautaire. En fait, ce mécanisme n'a jamais fonctionné, car il comportait des conditions qui en limitaient l'utilisation. La Commission a donc proposé de supprimer ces « verrous ». Seraient ainsi supprimés :

— la disposition qui limitait les versements aux pays membres ayant une balance des paiements positive ;

— le plafonnement du montant de l'allocation (qui ne devait pas dépasser 250 millions d'unités de compte, ou 3 % des dépenses communautaires) ;

— la division par tranches (dans le calcul des versements excessifs au budget).

(1) A titre de comparaison, la dotation du F. E. D. E. R., en 1980, est de 1 165 millions d'U. C. E. en crédits d'engagement.

S'agissant des **mesures supplémentaires**, la Commission proposait que les dépenses soient décidées sur la base de programmes spéciaux pluriannuels établis en fonction de critères d'intérêt communautaire et agréés par la Commission après consultation soit du Comité de politique régionale, soit du Comité de l'énergie.

Les programmes devraient couvrir, en règle générale, des régions (ou des parties de régions) éligibles aux concours du F. E. D. E. R. ; cependant, dans ces cas exceptionnels ou lorsqu'il y a un intérêt communautaire particulier, des programmes situés même en dehors de ces zones pourraient être retenus.

Le taux de la participation finale de la Communauté à ces programmes ne pourrait excéder 70 %.

En règle générale, les crédits seraient inscrits au budget communautaire de l'exercice suivant l'année à laquelle ils se réfèrent. Toutefois, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, pourrait décider l'octroi d'avances.

Soumises au Conseil, le 16 juin 1980, les propositions de la Commission visant à mettre en œuvre l'accord du 30 mai ont fait l'objet de longues discussions. En effet les Etats membres sont apparus divisés sur la manière de gérer les programmes d'action supplémentaires destinés à venir en aide au Royaume-Uni. Si ce dernier désirait obtenir les versements aussi rapidement que possible et d'une manière assez largement automatique, la France demandait que le Conseil se prononce cas par cas sur les différents financements et que les versements soient échelonnés dans le temps ; ce faisant, elle poursuivait un double objectif : garantir le caractère authentiquement communautaire des projets à financer et maintenir un lien « temporel » entre lesdits versements et la fixation des prix agricoles pour la campagne 1981-1982 afin d'éviter tout nouveau retard dans l'établissement des prix de campagne (1).

L'avis critique de l'Assemblée.

Consultée sur ces deux propositions de règlement, l'Assemblée a adopté le 18 septembre 1980 une attitude très critique à l'égard de l'accord du 30 mai et ce d'un triple point de vue : accord politique destiné à différer un problème politique posé à un Etat membre, ce compromis ne constitue, à ses yeux, en aucune manière une initiative sérieuse visant à réformer le budget de la Communauté ; quant au mécanisme financier, il appelle des réserves puisqu'il remet en cause le principe de l'autonomie financière de la

(1) L'accord du 30 mai dispose que « les Etats membres s'engagent à mettre tout en œuvre pour assurer que les décisions communautaires soient prises avec diligence et notamment que les décisions concernant la fixation des prix agricoles soient prises en temps utile pour la campagne suivante... ». La France a considéré que cet accord constitue un ensemble dont la mise en œuvre ne peut être sélective.

Communauté fondée sur le système des ressources propres ; enfin, les mesures supplémentaires en faveur du Royaume-Uni représentent un dangereux précédent, soumis à un contrôle communautaire insuffisant et ne peuvent être considérées comme relevant de la politique régionale communautaire.

La Délégation s'associe aux principales critiques formulées dans la résolution du 18 septembre 1980.

La décision du Conseil.

A la suite de l'assouplissement de la position française les modalités d'application de l'accord du 30 mai ont pu être définies. Les procédures pour l'approbation des programmes à financer confient à la Commission le pouvoir de décider mais avec possibilité d'appel devant le Conseil.

Le mécanisme prévu est le suivant : la Commission se prononcera après avis d'un Comité consultatif *ad hoc* composé de représentants des Etats membres. C'est seulement dans le cas où au sein de ce Comité une majorité qualifiée se dégagerait pour désapprouver un programme retenu par la Commission, que ledit programme serait soumis au Conseil.

Pour ce qui concerne l'échéancier des paiements, 80 % des versements seront effectués avant le 31 mars. En pratique, le Royaume-Uni doit recevoir :

— avant le 31 mars 1981, 80 % du crédit de 1 175 millions d'U. C. E. au titre de l'exercice 1980 ;

— avant le 31 mars 1982, 80 % du crédit de 1 410 millions d'U. C. E. au titre de l'exercice 1981.

Les deux règlements du Conseil permettant l'application de l'accord du 30 mai sont entrés en vigueur le 1^{er} novembre 1980 (1). Ceci a été rendu possible par le fait que l'Assemblée a renoncé à demander l'ouverture de la procédure de concertation avec le Conseil (résolution du 17 octobre 1980). Elle n'en a pas moins critiqué à nouveau l'absence de procédures de contrôles appropriées avant le versement des soldes restant dus pour les différents programmes et réaffirmé que les dépenses liées aux mesures supplémentaires en faveur du Royaume-Uni doivent être classées parmi les dépenses non obligatoires. L'ouverture de négociations générales avec le Conseil, à propos de la classification des dépenses, a par ailleurs été demandée. L'Assemblée a aussi souhaité être associée à part entière aux discussions préalables à la restructuration du budget de la Communauté.

(1) Règlement (C. E. E.) n° 2743 80 du Conseil, du 27 octobre 1980, modifiant le règlement (C. E. E.) n° 1172/76 portant création d'un mécanisme financier. Règlement (C. E. E.) n° 2744 80 du Conseil, du 27 octobre 1980, instituant des mesures supplémentaires en faveur du Royaume-Uni.

2. — Après 1981.

La perspective d'une révision du fonctionnement actuel de la Communauté.

Plus important, et sans doute plus préoccupant que la concession financière consentie à Mme Thatcher, apparaît le mandat donné par le Conseil à la Commission de proposer, avant juin 1981, des solutions au problème des déséquilibres apparus dans la structure du budget communautaire et dans la répartition des charges incombant à cet égard aux différents Etats membres. Ces propositions de modifications structurelles devront respecter le système des ressources propres et les principes fondamentaux de la politique agricole commune. La « philosophie » de cette réforme a été précisée à l'issue du Conseil européen de Venise (12-13 juin 1980) :

« Un élément essentiel des accords ainsi réalisés est constitué par l'engagement que prend la Communauté de mettre en œuvre des modifications structurelles, qui, en assurant un développement plus équilibré des politiques communes dans le respect de leurs principes fondamentaux et en empêchant que des situations inacceptables se produisent de nouveau, permettront à chaque Etat membre de se sentir toujours plus étroitement intéressé à l'avenir de la Communauté et au renforcement de l'intégration européenne.

« Cet engagement constitue une condition fondamentale, également dans la perspective de l'élargissement, pour que la Communauté puisse faire face avec fermeté et efficacité aux responsabilités qui lui incombent, tant sur le plan interne que sur le plan international, pour qu'elle puisse répondre à l'attente des citoyens européens qui souhaitent une solidarité toujours plus grande des Etats membres dans les divers domaines de l'activité politique, économique et sociale, afin qu'elle puisse promouvoir une meilleure convergence et un développement harmonieux des économies, réduire les disparités entre les diverses régions et le retard des régions moins favorisées et pour qu'elle puisse, en fin de compte, atteindre pleinement les objectifs inscrits dans les traités, en parfaite conformité avec les idéaux qui ont inspiré le projet de l'unification européenne (1). »

Il est encore trop tôt pour esquisser en quoi devraient consister ces aménagements. Tout au plus peut-on, en l'état actuel des choses, recenser les problèmes qui se posent en rappelant certaines des suggestions formulées récemment, en particulier par le groupe de travail « ressources propres » de la Commission des budgets de l'Assemblée (aussi appelé « groupe Spinelli » du nom de son président) (2).

(1) Conclusions de la présidence du Conseil.

(2) Doc. PE 64634 des 26 et 30 septembre 1980.

a) Volume du budget communautaire.

Le volume du budget communautaire est modique, comparé aux budgets des Etats membres (2,6 % du total en 1980) et plus encore au produit intérieur brut de la Communauté (0,8 % en 1980). Souhaite-t-on que le budget de la C.E.E. procède à une réelle redistribution des richesses et qu'il ait un impact direct sur la situation conjoncturelle des économies nationales ? Dans l'affirmative, avaient estimé certains experts (1), il faudrait tripler le volume actuel du budget.

Le « groupe Spinelli », pour sa part, estime que les dépenses communautaires de caractère structurel et conjoncturel ne pourront exercer une influence importante que si elles atteignent un niveau substantiellement plus élevé en pourcentage du P.I.B. que cela n'est le cas présentement.

b) Recettes.

Après avoir réaffirmé l'orientation prise par l'Assemblée dès 1975 en faveur d'un recours accru aux emprunts, le « groupe Spinelli » examine le financement du budget communautaire à court terme et à moyen terme, son objectif étant d'accentuer l'effet de redistribution du budget.

A court terme, le plafond de la T.V.A. communautaire devrait, selon M. Spinelli, être supprimé. Il suffirait dans cette perspective de soumettre à la ratification des parlements nationaux la modification de l'article de la décision du 21 avril 1970 concernant le taux maximum de 1 %. En outre, afin d'introduire dans le système fiscal communautaire une plus grande équité entre les différents Etats membres, il serait nécessaire de procéder à des pondérations des versements au titre de la T.V.A. en tenant compte de deux critères : le niveau du produit intérieur brut de chaque Etat membre, exprimé en pouvoir d'achat par habitant ; la part des Etats membres dans la population globale de la Communauté.

L'utilisation simultanée de la clé économique (niveau du produit intérieur brut) et de la clé démographique (part de la population totale) conduirait, selon M. Spinelli, à pondérer les versements au titre de la T.V.A. de la façon suivante :

	(En pourcentage.)
Belgique	101,7
Danemark	103
Allemagne	104,9

(1) Rapport Mac Dougal¹⁾ établi en avril 1977 par un groupe d'experts et intitulé : *Rapport du groupe de réflexion sur le rôle des finances publiques dans l'intégration communautaire.*

	(En pourcentage)
France	102,6
Irlande	94,1
Italie	97,4
Luxembourg	101,1
Pays-Bas	101,3
Royaume-Uni	98,9

A moyen terme, la participation de la Communauté à l'impôt sur le revenu des personnes physiques est la seule susceptible, selon M. Spinelli, d'introduire un important élément de progressivité vis-à-vis des contribuables pris isolément. Il serait donc urgent d'uniformiser l'assiette des impôts directs et d'en harmoniser ultérieurement les taux.

c) Dépenses.

La nécessité de mieux maîtriser les **dépenses agricoles** et de développer les politiques structurelles est soulignée par la Commission et par l'Assemblée ; elle n'est pas contestée par le Conseil, encore que la limite de 1 % de la T.V.A. ait été rappelée à plusieurs reprises et que la République fédérale d'Allemagne soit très réticente à l'égard d'un accroissement des dépenses non obligatoires. Dans une résolution adoptée le 18 septembre 1980, l'Assemblée a estimé que l'équité et l'équilibre du budget ne pourront être atteints que grâce à une réforme fondamentale du budget de la Communauté, impliquant un contrôle des dépenses dans les secteurs agricoles qui connaissent des excédents structurels et le renforcement des politiques communautaires à finalité structurelle.

Le président en exercice du Conseil a déclaré le 14 octobre 1980 (1) que « le Conseil partage sans restriction le souci du Parlement européen de parvenir à une maîtrise des dépenses agricoles, particulièrement en ce qui concerne le coût des productions excédentaires » et qu'il « estime avoir déjà donné des preuves de cet état d'esprit ».

Ainsi qu'il est indiqué dans le chapitre relatif à la politique agricole commune, deux voies sont possibles pour réaliser des économies dans le secteur agricole : le système du quantum (prix dégressifs par tranches successives tenant compte du volume produit par chaque exploitation) et l'extension du mécanisme actuel de la coresponsabilité, qui ne sont pas nécessairement exclusifs l'un de l'autre.

Pour ce qui concerne les **dépenses structurelles**, il convient de noter la position très restrictive adoptée par le gouvernement

(1) Débats de l'Assemblée des Communautés européennes, séance du 14 octobre 1980.

fédéral à la suite de l'accord du 30 mai. La déclaration publiée à Bonn le 4 juin 1980 indique notamment : « Le Gouvernement fédéral invite ses partenaires au sein du Conseil, l'Assemblée européenne et la Commission à opérer avec lui un resserrement dans le secteur des dépenses dites « non obligatoires » et à saisir toutes les occasions qui s'offriront pour les réduire ou les supprimer. »

d) Solde de la participation financière des États membres au budget.

La République fédérale d'Allemagne souhaite qu'un petit nombre d'États membres ne se voient pas imposer unilatéralement des charges alors que dans le même temps des États dont la situation économique n'est pas moins bonne recevraient de la Communauté des revenus nets considérables.

La déclaration du 4 juin susmentionnée pose très clairement le problème du plafonnement éventuel des « bénéfices nets » que certains États membres — l'Italie, l'Irlande, les pays du Benelux et le Danemark — tirent du budget communautaire.

..

La réflexion qui s'ébauche sur les finances de l'Europe ne doit pas être refusée *a priori*. Il est plus que souhaitable en effet que n'apparaissent pas des situations inacceptables pour tel ou tel État membre. Il est urgent aussi que se développent d'autres politiques communes que la seule politique agricole : politique industrielle et de l'énergie notamment. Mais cela impliquera que la Communauté soit rapidement dotée de nouvelles ressources propres. Il doit être clair par ailleurs que les nouvelles politiques de l'Europe ne sauraient s'édifier sur les ruines du Marché commun agricole. Quant au système des ressources propres, auquel l'accord du 30 mai fait pour deux ans, et peut-être trois, une nouvelle et grave entorse, il ne saurait être remis en cause sans que l'ensemble de la Communauté soit dénaturé.

D'ici moins d'un an, l'heure de vérité va sonner pour l'Europe des Neuf. Votre rapporteur souhaite vivement qu'à cette occasion les négociateurs sachent préserver la spécificité d'une Communauté vivante, disposant d'une réelle autonomie financière et contribuant à une plus grande solidarité entre les hommes ainsi qu'à une meilleure convergence entre les économies.

B. — L'ADOPTION DU BUDGET POUR 1980

Acte sans doute le plus important dans la vie de la Communauté — avec la fixation des prix agricoles — l'adoption du budget général s'est heurtée, ces deux dernières années, à de sérieuses difficultés. On se souvient du conflit interinstitutionnel né à propos du budget pour 1979 et plus particulièrement des crédits du Fonds européen de développement régional. Le budget pour l'exercice 1980 quant à lui n'a été arrêté que le 9 juillet 1980 à l'issue d'une procédure particulièrement longue et dont la prolongation risquait de conduire la Communauté à une impasse financière. Avant d'analyser le dénouement de cette crise, votre rapporteur croit utile de rappeler brièvement dans quelles circonstances l'Assemblée des Communautés avait été conduite, le 13 décembre 1979, à rejeter globalement le budget transmis par le Conseil.

Le rejet du budget par l'Assemblée : le coup d'éclat du 13 décembre.

Alors que la discussion du budget pour 1979 avait porté principalement sur les dépenses dites non obligatoires et en particulier sur les crédits du F.E.D.E.R., le débat budgétaire pour 1980 s'est d'emblée concentré sur les dépenses dites obligatoires, c'est-à-dire en fait sur les crédits du F.E.O.G.A. Comment maîtriser les dépenses agricoles, en particulier dans le secteur laitier ? L'Assemblée a montré la voie au Conseil en adoptant plusieurs propositions de modification, au demeurant raisonnables, tendant à une diminution des dépenses de soutien du marché laitier et à un renforcement sélectif de la politique de coresponsabilité dans ce secteur. Invoquant sa compétence normative exclusive en matière agricole, le Conseil ne retenait aucune de ces propositions de modification et se contentait de faire une déclaration générale sur la nécessité de changements, pourvu que les principes fondamentaux de la politique agricole commune ne soient pas remis en cause. L'incapacité du Conseil des Ministres de l'Agriculture à mettre en œuvre les premières mesures d'économies en matière agricole ainsi que les réductions de crédits décidées en matière de dépenses structurelles conduisaient l'Assemblée à rejeter le budget le 13 décembre 1979, à une majorité aussi large que composite. La Communauté se trouvait donc sans budget.

*Le régime des douzièmes provisoires :
la menace de cessation des paiements.*

En application de l'article 204 du Traité C. E. E., la Communauté a ainsi vécu pendant plus de six mois sous le régime dit des « douzièmes provisoires », les dépenses étant effectuées mensuellement dans la limite du douzième des crédits ouverts au titre de l'exercice précédent. La reconduction des crédits de 1979 a soulevé des problèmes en particulier à un double niveau : celui des crédits de fonctionnement de l'Assemblée — le nombre de ses membres ayant plus que doublé du fait des élections — et celui des dépenses de soutien des marchés agricoles.

L'Assemblée a dû « adopter » des douzièmes provisoires supplémentaires (séance du 19 juin 1980) et le Conseil a fait de même à plusieurs reprises pour les crédits du F. E. O. G. A.-Garantie. La Commission devra même lancer un véritable cri d'alarme au mois de mai en indiquant que selon toute probabilité, le financement des marchés agricoles ne pourrait plus être assuré sur la base des douzièmes provisoires dès les mois de septembre-octobre. C'est dans ce contexte lourd de menaces que s'est déroulé le dernier acte de la procédure budgétaire pour 1980 : l'adoption d'un nouveau projet de budget.

*Le nouveau projet de budget :
lecture unique ou double lecture ?*

Répondant à la demande de l'Assemblée, la Commission avait présenté le 25 février 1980 une nouvelle proposition budgétaire, allant très largement dans le sens souhaité par la majorité des représentants : limitation des dépenses agricoles, augmentation sensible des crédits du F. E. D. E. R. Cependant il devenait clair, rapidement, que le Conseil ne mettait aucun empressement à présenter un nouveau projet, dont l'adoption ne pouvait d'ailleurs raisonnablement intervenir qu'après la fixation des prix agricoles pour la campagne 1980-1981. Celle-ci ne fut décidée que le 30 mai et l'augmentation moyenne des prix de 5 % en U. C. E. obligea la Commission à revoir en hausse la dotation du F. E. O. G. A.-Garantie. Le Conseil, pour sa part, adoptait le projet de budget en première lecture le 20 juin 1980, après avoir rencontré une délégation de l'Assemblée. Son objectif était d'obtenir de l'Assemblée que le budget soit arrêté en une seule lecture.

A cette fin, il proposait une augmentation des dépenses non obligatoires (D. N. O.) de 240 millions d'U. C. E. (1) portant le taux de croissance des dépenses structurelles au-dessus de celui des dépenses dites obligatoires ; il soulignait le ralentissement opéré dans la hausse des dépenses de garanties agricoles ainsi que les diverses mesures allant dans le même sens (augmentation du prélèvement de coresponsabilité ; perspective de création d'une « super-taxe » laitière). L'Assemblée allait-elle accepter l'offre du Conseil afin de permettre l'adoption immédiate du budget ? Ou bien allait-elle amender très substantiellement le projet afin d'affirmer ses pouvoirs budgétaires et de confirmer la position prise en décembre, mais au risque de provoquer une seconde lecture ? A l'issue de la session spéciale tenue à Luxembourg les 26 et 27 juin, l'Assemblée européenne a apporté des modifications limitées au projet du Conseil : 11 millions de crédits supplémentaires pour les dépenses structurelles et une réduction indicative de crédits en matière de restitutions dans le secteur laitier. Cette attitude médiane préconisée par la commission des budgets traduisait l'embarras de l'Assemblée, conduite à approuver dans ses grandes lignes un projet de budget qui, en dépit de certaines améliorations, n'était pas radicalement différent de celui qu'elle avait rejeté cinq mois plus tôt. Embarras mais aussi division : si la majorité des représentants s'est ralliée à ce compromis — sans grand enthousiasme il faut le dire — les jugements portés sur l'accord du 30 mai et la réforme de l'Europe verte ont fait apparaître la persistance de profondes divergences entre les groupes politiques et parfois au sein des groupes. Les débats ont aussi clairement fait ressortir que la crise « agro-financière » de la Communauté ne faisait que commencer.

Compte tenu de la perspective de l'épuisement des ressources propres (peut-être dès l'exercice 1981), et du mandat donné par le Conseil à la Commission, c'est au printemps prochain et peut-être même avant, à l'occasion de la discussion du budget pour 1981, que s'ouvrira le grand débat sur la restructuration du budget communautaire et la place respective des dépenses agricoles et des dépenses structurelles. Et le rapporteur général de la Commission budgets, M. Pieter Dankert (socialiste, néerlandais), pouvait à juste

(1) Pour l'essentiel, cette augmentation était répartie comme suit :

150 M. U. C. E. pour le F. E. D. E. R. ;

40 M. U. C. E. à l'aide aux populations victimes de catastrophes ;

31 M. U. C. E. pour le Fonds social européen ;

8,5 M. U. C. E. à la coopération avec les pays en voie de développement non associés.

Ce chiffre de 240 M. U. C. E. est à rapprocher des 200 M. U. C. E. supplémentaires proposés par le Conseil à l'Assemblée en décembre 1979, au cours de la concertation ayant précédé le rejet du budget.

titre conclure son intervention par ces mots : « la crise du budget 80 ne sera peut-être pas grand chose face à celle que l'on pourrait affronter dès 1981 ».

Le Conseil ayant entériné le 30 juin, en seconde lecture, le dépassement de crédits opéré par l'Assemblée et la création de plusieurs nouveaux postes budgétaires (1) et ayant rejeté la proposition de modification concernant les restitutions dans le secteur laitier, l'adoption définitive du budget ne faisait plus de doute. Elle fut acquise le 9 juillet après que l'Assemblée eut repoussé, à une très forte majorité, les deux propositions de rejet global émanant, l'une de cinq représentants travaillistes, et l'autre de cinq membres du groupe dit des « parlementaires indépendants ».

En définitive, le budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1980 s'élève, en crédits d'engagement à 17,3 milliards d'U. C. E. (environ 100 milliards de francs), et en crédits de paiement à 15,6 milliards d'U. C. E. (environ 90 milliards de francs). Le taux d'augmentation des dépenses non obligatoires — qui détermine la « marge de manœuvre » et partant le pouvoir de dernier mot de l'Assemblée — est fixé à 21,44 %, contre 13 % au début de la procédure budgétaire. Ce budget a été publié au *Journal officiel* des Communautés européennes du 15 septembre 1980 (J. O., C. E., n° L. 242).

C. — LA DISCUSSION DU BUDGET GÉNÉRAL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES POUR L'EXERCICE 1981

Présenté comme les années précédentes dans un contexte économique et financier difficile du fait de la faible croissance économique et du climat de rigueur budgétaire prévalant dans les différents Etats membres, le budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1981 sera déterminé par plusieurs contraintes objectives et caractérisé par divers traits spécifiques.

Premier budget de la Communauté à Dix, il enregistre les incidences de l'accord du 30 mai 1980 concernant la contribution britannique au budget communautaire. Menacé par l'épuisement des ressources propres en cours d'exercice, le budget pour 1981 est aussi un budget de transition qui risque de n'être adopté qu'après d'assez vives tensions entre l'Assemblée et le Conseil.

(1) En particulier le chapitre 54 « Contribution à la C. E. C. A. ». Doté de la mention « pour mémoire », ce chapitre est destiné à permettre le financement de mesures sociales temporaires dans le contexte de la restructuration de l'industrie sidérurgique. Ces mesures n'avaient pas encore été décidées par le Conseil, à la date du 1^{er} octobre 1980.

1. — *Les approches divergentes de la Commission et du Conseil.*

a) *L'avant-projet de budget.*

L'avant-projet de budget adopté par la Commission le 9 juillet 1980, a été présenté le lendemain même devant l'Assemblée par M. Tugendhat, comme un budget de transition. Sur ce budget pèsent de lourdes contraintes. La Commission a donc été conduite à opérer des arbitrages difficiles mais révélateurs.

Un budget de transition.

L'avant-projet ne comporte pas tout ce qui, aux yeux de la Commission, serait politiquement souhaitable. En attendant de présenter au Conseil, avant la fin du mois de juin 1981, les modifications structurelles à apporter aux politiques communautaires afin d'assurer un meilleur équilibre entre ces dernières, la Commission a entendu d'une manière générale maintenir l'acquis sans lancer de nouvelles politiques ou modifier notablement les politiques existantes et sans préjuger des propositions qui pourraient être faites quant à de nouvelles ressources propres.

Un budget sur lequel pèsent de lourdes contraintes.

Diverses contraintes — les unes d'ordre général les autres de caractère particulier — ont pesé sur les choix opérés par la Commission dans l'établissement de son avant-projet.

— **Contraintes de caractère général :** le budget pour 1981 se présente dans un contexte économique et financier difficile du fait de la faible croissance économique et du climat de restriction budgétaire dans la plupart des Etats membres ;

— **Contraintes de caractère particulier :** le budget pour 1981 doit tenir compte de l'épuisement très proche des ressources propres de la Communauté, ce qui limite l'enveloppe budgétaire susceptible d'être proposée ; il doit aussi prendre en charge le coût, d'une part du règlement du problème de la contribution britannique et, d'autre part de l'adhésion de la Grèce, ce qui réduit d'autant la marge disponible pour le développement de politiques actuelles ou le lancement de politiques nouvelles. La nécessité de prévoir une réserve destinée à faire face aux dépenses imprévues et aux conséquences prévisibles de la fixation des prix agricoles pour la campagne 1981-1982, joue d'ailleurs dans le même sens (1).

(1) La Commission a ménagé une marge d'environ 550 M. U. C. F., mais en précisant qu'il s'agit de ressources non affectées.

Un budget qui a conduit la Commission à opérer des arbitrages limités mais révélateurs.

Ces difficultés et contraintes budgétaires ont conduit la Commission à procéder à des arbitrages limités, mais sévères dans l'allocation des crédits aux diverses politiques. On peut à cet égard distinguer très schématiquement deux types de dépenses : **les dépenses stabilisées et les dépenses privilégiées.**

— **Dépenses stabilisées :** à des degrés divers, les dépenses de soutien des marchés agricoles et les dépenses liées à la recherche, à l'énergie, à l'industrie et aux transports, connaissent une augmentation qui est à peine supérieure à celle du taux d'inflation. Pour ce qui concerne le F. E. O. G. A.-Garantie, la Commission propose une augmentation à peine plus élevée que celle de 1979 à 1980 ce qui, à ses yeux, indique une nette amélioration du taux d'accroissement des dépenses en matière de garanties agricoles par rapport aux dernières années. Elle estime par ailleurs que le financement des prochaines propositions de prix ne sera pas possible sans de nouvelles économies dans le secteur des dépenses agricoles.

— **Dépenses privilégiées :** les crédits de paiement du Fonds social augmentent de façon significative, ainsi que les crédits du Fonds européen de développement régional (F. E. D. E. R.), ces derniers notamment pour tenir compte de l'adhésion de la Grèce. Au total les dépenses dites à finalité structurelle — celles du F. E. D. E. R., du Fonds social, du F. E. O. G. A.-Orientation et celles liées aux mesures supplémentaires en faveur du Royaume-Uni — connaissent un nouveau renforcement, sensible depuis 1977 : elles atteindraient en 1981 20 % du volume du budget en crédits d'engagement et 15 % en crédits de paiement. Par ailleurs, un effort particulier est demandé en ce qui concerne la coopération au développement.

..

Ce double mouvement d'accroissement des moyens budgétaires consacrés au domaine structurel et de décélération des dépenses de garanties agricoles, prolonge un effort amorcé en 1977, poursuivi en 1980, et qui ne pourra qu'aller en amplifiant avec l'objectif d'un nouvel et meilleur équilibre budgétaire entre les différentes politiques de la Communauté.

b) Le projet de budget du Conseil.

En établissant le projet de budget pour 1981, le 24 septembre 1980, le Conseil a tendu à faire prévaloir une politique de rigueur, sinon d'austérité budgétaire destinée à prévenir un épuise-

sement des ressources propres en cours d'exercice. Pour ce faire il a procédé à des abattements de crédits très importants en matière de dépenses structurelles, ce qui va poser à nouveau le problème du poids financier des dépenses agricoles.

La Commission s'est dissociée d'emblée des conséquences de ces décisions.

La Commission des budgets, pour sa part, au cours d'échanges de vues les 24 septembre et 10 octobre a porté un jugement très sévère sur les choix opérés par le Conseil qui vont à l'encontre des orientations définies par l'Assemblée au moment du rejet du projet de budget pour 1980. Le débat qui a suivi la présentation du projet le 14 octobre devant l'Assemblée a confirmé cette appréciation négative.

Si le projet de budget apparaît marqué par un grand souci de rigueur budgétaire, ce souci n'a pas été unanimement partagé par les Etats membres. Cette rigueur qui vise à éviter une grave crise financière risque en fait de conduire à de sérieuses tensions entre les institutions.

Un souci de rigueur budgétaire qui répond à des impératifs financiers et juridiques.

Considérations financières.

Compte tenu de la période d'austérité qui pèse sur tous les Etats membres, le Conseil a estimé qu'il y avait lieu de tenir compte dans le budget des Communautés pour 1981 des difficultés économiques croissantes auxquelles sont confrontés les Etats membres et qui se reflètent dans les budgets nationaux.

Il a en conséquence estimé qu'il ne lui était pas possible, eu égard à la menace de l'épuisement des ressources propres, d'accepter certaines augmentations de crédits ou l'inscription de nouvelles lignes au budget, qui étaient demandées par les institutions.

Considérations juridiques.

Le Conseil a supprimé des crédits ou des mentions « Pour mémoire » demandés par la Commission au titre de certaines actions nouvelles, notamment dans le secteur de l'énergie (chapitre 32 des prévisions budgétaires de la Commission), considérant que les dossiers relatifs à de telles actions n'étaient pas encore arrivés à maturité ou qu'il n'y avait pas encore de propositions de la Commission.

Pour le Conseil, cette attitude ne préjuge en aucune manière la position qu'il adoptera le moment venu à l'égard des actions en question.

Un budget d'austérité qui n'a pas reçu l'approbation unanime des Etats membres.

Le Conseil a voté — selon la règle majoritaire prévue par le traité, c'est-à-dire à la majorité qualifiée — sur un grand nombre de lignes budgétaires. L'Italie a voté contre le projet dans son ensemble ; elle a jugé inacceptables les réductions de crédits opérées dans des secteurs fondamentaux comme la lutte contre le chômage, le développement régional, l'énergie et la coopération avec le tiers monde. Elle a souligné la contradiction existant entre certaines de ces réductions (énergie) et les orientations retenues par la C. E. E. au niveau politique (Conseil européen de Venise des 12 et 13 juin 1980).

Un budget qui doit laisser une marge de crédits suffisante pour faire face au prochain relèvement des prix agricoles.

La session du Conseil a été marquée par la volonté de la France et de la République fédérale d'Allemagne de veiller à ce que le taux d'augmentation global du budget pour 1981 reste compatible avec les recettes disponibles. On sait que la République fédérale d'Allemagne est hostile à un relèvement du plafond de 1 % de la T.V.A. communautaire.

La France, pour sa part, est avant toutes choses préoccupée par le financement des prochaines propositions de prix agricoles pour la campagne 1981-1982.

Le Ministre français de l'Agriculture a récemment laissé entendre que la hausse des prix agricoles pour la campagne 1981-1982 devrait être « à deux chiffres ». Or, selon les estimations de la Commission, 1 % de hausse des prix agricoles entraîne, en année pleine, une dépense de 100 millions d'U. C. E.

Dans cette perspective, il est indispensable que soit ménagée une marge de ressources de l'ordre d'un milliard d'U.C.E. De fait, le projet de budget laisse une réserve d'environ 1,3 milliard d'U.C.E., ce qui, compte tenu du droit de dernier mot de l'Assemblée, le situe dans les limites de l'épuration.

Un budget qui pour éviter une grave crise financière risque de conduire à une crise institutionnelle.

Face aux choix opérés par le Conseil, trois scénarios étaient envisageables :

— une approche pragmatique visant pour l'Assemblée à augmenter les dépenses non obligatoires (D.N.O.) jusqu'à la limite, et même au-delà du taux maximum d'augmentation des D.N.O. ;

— la politique du « tout ou rien », s'inspirant de la discussion du budget pour 1980. L'Assemblée ferait à nouveau pression sur le Conseil afin d'obtenir immédiatement une diminution des dépenses de soutien des marchés agricoles et un accroissement des dépenses à finalité structurelle. En cas d'échec, elle rejetterait à nouveau le budget ;

— une démarche indirecte tendant à censurer la Commission.

La troisième de ces hypothèses semble exclue. Il restera à l'Assemblée à choisir en seconde lecture entre un nouvel affrontement avec le Conseil et la recherche d'une solution de compromis. Il est probable en tout cas qu'en première lecture l'Assemblée proposera des réductions de crédits pour ce qui concerne le F.E.O.G.A.-Garantie ; à l'inverse, elle cherchera à rétablir les crédits des politiques structurelles demandés par la Commission.

C'est tout le **problème du rééquilibrage des politiques communes** qui va ainsi se trouver à nouveau posé. Le Conseil a par avance rappelé que « mandat a été donné à la Commission de soumettre, au cours de l'exercice 1981, des propositions permettant la mise en œuvre de modifications structurelles en vue d'assurer un développement plus équilibré des politiques communes ».

C'est aussi la question de la **nature du budget de la Communauté** qui va de nouveau être soulevée. Pour le Conseil, le budget est avant tout un document comptable qui enregistre les conséquences financières de décisions prises en amont dans le cadre du processus normal de décision des Communautés. Pour l'Assemblée, au contraire, le budget n'est pas un acte d'enregistrement ; il est un acte politique, l'expression du choix sur lesquels l'Assemblée en tant que coautorité budgétaire peut peser, en exerçant, y compris en matière de dépenses agricoles, tous les pouvoirs qui lui sont dévolus par les traités.

2. — *Les principaux choix budgétaires dans l'avant-projet et le projet de budget.*

L'avant-projet de budget pour 1981 s'élevait à :

- 21 731 millions d'U.C.E. (1) en crédits d'engagement (C.E.) ;
- 20 051 millions d'U.C.E. (1) en crédits de paiement (C. P.).

Cela représentait une augmentation de 25,43 % en crédits d'engagement et de 27,85 % en crédits de paiement par rapport au budget pour 1980.

Le projet de budget pour 1981 s'élève à :

- 20 902 millions d'U.C.E. en crédits d'engagement ;
- 19 239 millions d'U.C.E. en crédits de paiement.

(1) 1 unité de compte européenne (U. C. E.) = 5,95 F environ.

Par rapport à l'avant-projet, cela représente des abattements de crédits de 829 M. U. C. E. (1) en crédits d'engagement et de 811 M. U. C. E. en crédits de paiement.

Toutefois, le projet de budget présente une augmentation globale de 3 580 millions d'U. C. E. en crédits d'engagement et de 3 550 millions d'U. C. E. en crédits de paiement par rapport au budget de 1980. Cela correspond à des augmentations respectivement de 20,6 % et de 22,6 %.

Les principales modifications apportées par le Conseil à l'avant-projet de la Commission portent sur les points suivants :

I. — DEPENSES

A. — Crédits d'intervention.

1. — Dépenses de la section Garantie du F. E. O. G. A.

Budget 1980 : 11 485 510 000 U. C. E. ;

Avant-projet de budget 1981 : 12 871 467 000 U. C. E. (et 70 M. U. C. E. au chapitre 100) ;

Projet de budget 1981 : 12 725 000 000 U. C. E. (et 195 000 000 U. C. E. au chapitre 100).

La Commission souligne la réduction relative du taux d'augmentation des dépenses agricoles en dépit de l'adhésion d'un dixième Etat membre. Les dépenses afférentes aux seuls secteurs du lait et des produits laitiers représentent 39 % des crédits du F. E. O. G. A.-Garantie. Les augmentations de crédits dans les autres secteurs sont relativement modérées en 1981, quoique le niveau des dépenses prévisibles reste élevé pour la viande bovine, le vin et les fruits et légumes. L'organisation commune du marché de la viande ovine entraînera des dépenses évaluées à 225 millions d'U. C. E. en 1981. Par ailleurs, les crédits au titre des montants compensatoires monétaires connaissent une forte diminution. Les crédits demandés par la Commission n'incluent pas les prévisions concernant les décisions de prix pour la campagne 1981-1982. Leur financement devra être assuré grâce à la réalisation de nouvelles économies dans le secteur agricole.

Le Conseil a décidé une légère diminution de crédits par rapport à l'avant-projet (— 21 millions d'U. C. E.); elle porte en particulier sur les mesures spéciales de résorption des excédents de matières grasses butyriques, mesures pour lesquelles les crédits ont été réduits. Par ailleurs, faute de base juridique, les crédits relatifs à une organisation commune de marché pour les pommes de terre ont été supprimés.

(1) M. U. C. E. — million d'unités de compte européennes.

De manière générale, le Conseil souligne que :

— le taux d'augmentation des dépenses agricoles de 1980 à 1981 est ramené à 12 % ;

— l'ensemble des dépenses agricoles ne représente que 69,9 % des crédits de paiement pour 1981 contre 75,5 % en 1980 ;

— des efforts ont été faits pour maîtriser les dépenses agricoles (quadruplement du taux du prélèvement de coresponsabilité, engagement de créer un super-prélèvement en cas d'augmentation de 1,5 % des livraisons aux laiteries) dans le sens souhaité par les « amendements Dankert » adoptés par l'Assemblée le 7 novembre 1979.

2. — Dépenses structurelles et d'investissement.

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

	BUDGET 1980.	AVANT-PROJET de budget 1981.	PROJET de budget 1981.
(En millions d'U. C. E.)			
Crédits de paiement.....	403	770	500
Crédits d'engagement.....	1 165	1 600	1 400

La Commission proposait une forte augmentation pour tenir compte de l'adhésion de la Grèce (quota net supplémentaire de 14,5 %). Des crédits de paiement de 20 millions d'U. C. E. étaient demandés au titre des actions communautaires spécifiques de développement régional (section hors quota).

Le Conseil a retenu en crédits d'engagement un chiffre correspondant à une progression de 20 % par rapport à 1980. Pour les paiements des reports de crédits ne sont pas à exclure. Le règlement de base du F. E. D. E. R. devra d'ailleurs être révisé avant la fin de l'année, afin d'adapter les quotas en raison de l'adhésion de la Grèce.

b) Fonds social européen.

	BUDGET 1980	AVANT-PROJET de budget 1981.	PROJET de budget 1981.
(En millions d'U. C. E.)			
Crédits de paiement.....	374,30	710	560
Crédits d'engagement.....	909,50	1 000	923

La Commission demandait un fort accroissement des crédits de paiement pour rattraper les retards pris les années précédentes dans l'utilisation de ces crédits. L'essentiel des aides est concentré sur les travailleurs des régions en difficulté et sur les actions en faveur des jeunes.

Le Conseil a approuvé en crédits d'engagement une dotation en très faible augmentation par rapport à 1980. Pour les crédits de paiement, un abattement considérable a été réalisé ; cependant, des reports de crédits ne sont pas à exclure.

c) F. E. O. G. A. — Orientation (y compris la politique de la pêche et de la mer).

	BUDGET 1980.	AVANT-PROJET budget 1981.	PROJET de budget 1981.
	(En M. U. C. E.)		
Crédits de paiement.....	381,22	559,21	516,89
Crédits d'engagement.....	497,75	783,76	729,85

La Commission a demandé que les crédits de la section Orientation du F. E. O. G. A. augmentent beaucoup plus rapidement que ceux de la section Garantie.

Le Conseil a modifié les crédits proposés par la Commission. Le taux d'augmentation par rapport à 1980 reste néanmoins très élevé (+ 35 % en crédits de paiement et 46 % en crédits d'engagement).

3. — Secteur énergie, recherche, industrie, transport.

a) Energie.

	BUDGET 1980.	AVANT-PROJET budget 1981.	PROJET de budget 1981.
	(En U. C. E.)		
Crédits de paiement.....	77 100 000	48 515 000	23 215 000
Crédits d'engagement	97 000 000 (et 3 000 000 au chap. 100).	138 000 000 (et 5 000 000 au chap. 100).	44 700 000

La Commission avait proposé une forte augmentation des crédits d'engagement mais n'avait pas inscrit de crédits pour certaines aides au secteur du charbon, faute de base juridique.

Le Conseil a retenu des crédits qui sont très nettement inférieurs, non seulement aux crédits demandés par la Commission, mais à ceux de l'exercice 1980. En l'absence de base juridique, des crédits ont été supprimés concernant les actions dans le domaine des hydrocarbures, de l'uranium et surtout du charbon.

Cette position est contradictoire avec l'attitude adoptée lors du sommet économique occidental de Venise (22-23 juin 1980), à l'issue duquel les participants ont déclaré qu'ils comptaient doubler la production et l'utilisation de charbon d'ici 1990.

b) Industrie et transports.

	BUDGET 1980.	AVANT-PROJET de budget 1981.	PROJET de budget 1981.
		(En U. C. E.)	
Crédits de paiement.....	7 070 000 (et 1 000 000 au chap. 100).	14 607 000	6 952 000 (+ 1 000 000 au chap. 100).
Crédits d'engagement	12 177 000 (et 1 000 000 au chap. 100).	19 580 000	9 825 000 (+ 1 000 000 au chap. 100).

La Commission n'avait pas inscrit de crédits au titre des aides à la reconversion industrielle, au soutien à des projets d'infrastructures de transport d'intérêt communautaire, etc.

Le Conseil a été plus restrictif encore puisque les crédits sont en légère diminution par rapport à 1980 : compression des crédits en faveur du développement de l'informatique, suppression des crédits relatifs à la technologie de l'industrie textile et aux études dans le domaine de la télématique.

Il faut regretter cette absence de crédits pour la technologie de l'industrie textile, compte tenu du fait que les difficultés de cette industrie tiennent pour une part croissante à la concurrence de pays avancés disposant d'une haute technologie.

4. — Coopération au développement.

	BUDGET 1980.	AVANT-PROJET de budget 1981.	PROJET de budget 1981.
		(En U. C. E.)	
Crédits de paiement.....	620 433 600 (et 21 200 000 au chap. 100).	748 811 519	573 681 000 (et 4 900 000 au chap. 100).
Crédits d'engagement	782 783 600 (et 21 200 000 au chap. 100).	958 724 205	714 359 705 (et 4 900 000 au chap. 100).

La Commission avait demandé une hausse moyenne de 18 % des crédits visant à l'approfondissement de l'effort en faveur des

pays en voie de développement non associés (pays les plus pauvres d'Amérique latine et d'Asie) et d'aides spécifiques (Turquie ; Portugal au titre de la « pré-adhésion »).

En matière d'aide alimentaire — qui représente les trois quarts des crédits de la Communauté consacrés à la coopération avec les pays en voie de développement — l'effort serait le suivant :

— céréales : 927 000 tonnes (+ 200 000 tonnes par rapport à 1980) ;

— lait en poudre : 150 000 tonnes (sans changement) ;

— butteroil : 55 000 tonnes (+ 10 000 tonnes par rapport à 1980).

Le Conseil a accepté les propositions de la Commission pour le programme 1981 d'aide alimentaire en céréales et en lait écrémé en poudre. Pour le butteroil et le sucre, les quantités de 1980 ont été reconduites. Pour ce qui concerne la coopération avec les pays en voie de développement non associés, la dotation en crédits d'engagement est réduite de moitié (100 millions d'U. C. E.) pour tenir compte du fait qu'il subsistera probablement en 1981 un crédit de 100 millions d'U. C. E. de 1980.

B. — Crédits de fonctionnement.

La Commission a demandé une augmentation de ses crédits de fonctionnement de 18 % pour tenir compte en particulier de l'adhésion de la Grèce (173 postes de fonctionnaires grecs et 150 pour l'ensemble des autres nationalités). L'augmentation moyenne pour les autres institutions est de 13 %. La Cour de justice demande des crédits en accroissement rapide (+ 27 %) pour faire face à l'augmentation constante de ses activités.

Le Conseil, tout en entendant doter les institutions de moyens supplémentaires en personnel et en crédits rendus nécessaires par l'élargissement, a opéré des réductions de crédits sensibles notamment à ses propres prévisions budgétaires. Le Conseil a pris acte des prévisions budgétaires de l'Assemblée.

II. — RECETTES

La Commission avait retenu un taux de T. V. A. de 0,95 %. Le taux de T. V. A. qui résulte du projet de budget est fixé à 0,38 %. La participation des Etats membres au financement des dépenses dans le projet de budget du Conseil est le suivant.

Exercice 1981.

ETATS MEMBRES	COTISATIONS « sucre » et « isoglucose ».	PRELEVEMENTS agricoles.	DROITS de douane du tarif douanier commun.	CONTRIBUTIONS financières.	RESSOURCES propres « T. V. A. »	TOTAL
	(En U. C. E.)					
Belgique	30 040 000	185 000 000	385 000 000	»	432 741 544	1 032 781 544
Danemark	22 900 000	10 300 000	135 000 000	»	220 786 502	388 986 502
Allemagne	156 250 000	304 200 000	1 850 000 000	»	3 196 988 548	5 507 438 548
France	7 400 000	90 000 000	90 000 000	167 384 805	»	354 784 805
Grèce	192 730 000	108 900 000	980 000 000	»	2 508 134 662	3 789 764 662
Irlande	5 400 000	5 000 000	70 000 000	»	77 716 849	158 116 849
Italie	74 640 000	452 800 000	600 000 000	»	1 299 393 171	2 416 833 171
Luxembourg	»	150 000	4 000 000	»	19 429 212	23 579 212
Pays-Bas	44 000 000	305 000 000	560 000 000	»	529 887 605	1 438 887 605
Royaume-Uni	37 700 000	440 700 000	1 600 000 000	»	1 889 932 457	3 968 332 457
Total	571 060 000	1 902 050 000	6 274 000 000	167 384 805	10 165 010 550	19 079 505 355

III. — TAUX MAXIMUM D'AUGMENTATION
DES DEPENSES NON OBLIGATOIRES

Le taux maximum d'augmentation des D. N. O. a été fixé à 12,2 %. L'avant-projet de budget était fondé sur l'hypothèse de la fixation d'un nouveau taux (22 % en crédits d'engagement et 38,6 % en crédits de paiement).

Le taux maximum qui résulte du projet de budget est de 4,76 % en ce qui concerne les crédits d'engagement et 11,51 % en ce qui concerne les crédits de paiement.

IV. — QUESTIONS DE DROIT BUDGETAIRE

Classification des dépenses : contrairement à l'opinion de la Commission, le Conseil n'a pas classé parmi les dépenses non obligatoires la partie non contractuelle de l'aide alimentaire (produits laitiers, sucre, autres produits).

En accord avec la Commission, il a classé en dépenses obligatoires les dépenses relatives aux mesures supplémentaires en faveur du Royaume-Uni. Un désaccord subsiste à ce sujet avec l'Assemblée, même si celle-ci a renoncé à demander l'ouverture de la procédure de concertation.

Budgétisation.

1. **Emprunts et prêts :** le Conseil a de nouveau rejeté l'inclusion des opérations d'emprunts et de prêts dans la partie II du budget.

2. **Fonds européen de développement (F. E. D.) :** le Conseil a biffé le commentaire de la Commission concernant la budgétisation du F. E. D. (chapitres 90 et 91).

3. — *Les conclusions de la Délégation.*

Sur le rapport de M. Joseph Raybaud et après avoir pris connaissance de l'avant-projet et du projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1981, la Délégation a adopté le 13 novembre les conclusions suivantes :

Contexte économique et financier dans la C. E. E. :

La Délégation reconnaît que la discussion du budget pour 1981 se déroule dans un climat de morosité économique et de rigueur budgétaire peu propice à une forte expansion des dépenses ;

Elle souligne cependant que le volume du budget de la Communauté demeure très limité si on le compare aux budgets des Etats membres (2,6 % du total en 1980) et plus encore au produit intérieur brut de la Communauté (0,8 % en 1980) ;

Elle met l'accent sur le fait que les dépenses communautaires ne s'ajoutent pas aux dépenses nationales mais se substituent à elles (effet de substitution) et visent à obtenir un meilleur résultat que celui résultant de la dispersion d'efforts nationaux (critère d'efficacité).

Ressources propres :

La Délégation rappelle qu'il y a un an, elle avait estimé souhaitable que la Communauté s'interroge sur l'utilité de se doter de nouvelles ressources propres afin de permettre le développement de toutes les politiques communes, et en premier lieu de la politique agricole commune ;

La Délégation souligne que plusieurs partenaires de la France font d'une révision de la politique agricole commune un préalable à la création de nouvelles ressources propres ;

Elle juge souhaitable que la Commission des Communautés formule sans retard — compte tenu des délais de ratification — des propositions de création de nouvelles ressources propres afin d'éviter une crise financière qui surviendra de façon certaine en 1982 et pourrait peut-être même intervenir avant la fin de l'exercice 1981.

Elle rejette cependant l'idée d'une suppression pure et simple du plafond de la T. V. A. communautaire.

Elle estime que devrait être envisagée la création, à titre de ressource complémentaire, d'une taxe sur les matières grasses végétales importées des pays tiers.

Orientations générales du budget pour 1981 :

La Délégation pense que compte tenu du mandat donné à la Commission de présenter pour juin 1981 des propositions de révision du fonctionnement actuel de la Communauté — tant en ce qui concerne l'équilibre entre les différentes politiques que la participation des Etats membres au financement du budget — le budget pour 1981 ne peut être qu'un budget de transition ;

Elle souligne le poids des contraintes pesant sur le budget de 1981 : impact des décisions de prix agricoles, incidences de l'accord sur la contribution britannique, conséquences de l'adhésion de la Grèce.

Elle considère que le budget pour 1982 devra traduire, mieux que ne pourra le faire le budget de 1981, la volonté des Etats membres de développer les politiques dites à finalité structurelle et d'investissement, en vue de renforcer la convergence des économies.

Dépenses agricoles :

La délégation rappelle qu'une plus juste appréciation du coût réel de la politique agricole commune est indispensable.

A cet effet, il conviendrait d'expurger du budget agricole toutes les dépenses qui sont imputées à tort à l'agriculture communautaire, notamment :

- le coût des restitutions impliquées par la réexportation du sucre A. C. P. importé en application de la convention de Lomé ;
- le coût des restitutions pour l'aide alimentaire aux pays en voie de développement ;
- le coût des montants compensatoires monétaires ;
- les charges budgétaires résultant d'accords commerciaux préférentiels (importation de viande bovine, de beurre néo-zélandais) ou d'accords de coopération avec les pays du bassin méditerranéen.

Elle se félicite du poids financier décroissant des montants compensatoires monétaires et insiste sur la nécessité de supprimer le plus rapidement possible les montants compensatoires monétaires positifs.

Elle prend acte avec satisfaction de l'entrée en vigueur d'une réglementation commune du marché de la viande ovine.

Tout en soulignant la nécessité de mieux maîtriser les dépenses agricoles dans les secteurs structurellement excédentaires — en particulier le secteur laitier — la Délégation émet des réserves sur l'intention de la Commission et la volonté de l'Assemblée d'assurer le financement des prochaines propositions de prix grâce à la réalisation de nouvelles économies dans le secteur agricole de façon à ne pas dépasser l'enveloppe budgétaire agricole prévue actuellement.

Mesures en faveur du Royaume-Uni :

La Délégation estime que la compensation financière accordée au Royaume-Uni dans le cadre du compromis du 30 mai est tout à fait considérable.

Elle juge que le mécanisme financier révisé constitue une entorse grave quoique temporaire au système des ressources propres et au principe de la préférence communautaire ;

Elle considère que les mesures supplémentaires décidées en faveur de la Grande-Bretagne représentent un dangereux précédent et que leur intérêt communautaire est aussi problématique que leur contribution à la convergence des économies est douteuse.

Crédits de fonctionnement :

La Délégation note que l'absence d'un lieu de réunion et de travail unique est responsable d'une partie importante des dépenses de l'Assemblée et souhaite en conséquence que les gouvernements des Etats membres examinent dans les meilleurs délais le mémorandum français du 15 septembre 1980 tendant à la fixation définitive du siège de l'Assemblée ; elle espère que Strasbourg sera confirmée dans son rôle de capitale parlementaire de l'Europe communautaire.

CHAPITRE II

La situation économique de la Communauté.

A. — L'ÉCONOMIE EUROPÉENNE ET LE SECOND CHOC PÉTROLIER (1)

1. — Les effets mécaniques de l'augmentation des prix du pétrole.

Pour la seconde fois dans la décennie, la Communauté est entrée dans une phase de régression de la demande et de l'activité économique, déterminée en grande partie par un choc extérieur. Bien que le retournement cyclique qui est en cours soit sans doute d'une ampleur moindre que celui de la récession des années 1973-1974, la reprise pourrait se révéler moins aisée et moins rapide qu'après la première crise du pétrole.

a) Une influence inflationniste sur les prix (2).

La hausse du prix du pétrole enregistrée entre la fin de l'année 1978 et le milieu de 1980 a atteint, en termes réels, une ampleur comparable à celle des années 1973-1974. De ce fait, la facture pétrolière de la Communauté est passée de 2,4 % de la P. I. B. en

(1) Voir rapport économique annuel 1980-1981 (Commission des Communautés européennes Com. (80) 596 final, P. 1 et 2).

(2) L'influence de l'augmentation du prix du pétrole sur l'augmentation générale des prix est sujette à controverses ; pour la Commission, la situation se présente comme suit :

Contribution directe des produits pétroliers à l'évolution de l'indice général des prix à la consommation en 1979.

	VARIATIONS EN POURCENTAGE par rapport à 1978. (moyennes annuelles.)	
	Indice général.	Dont effet direct des produits pétroliers.
Danemark	+ 9,6	2,3
Allemagne	+ 4,1	1,2
France	+ 10,7	1,2
Irlande	+ 13,2	0,7
Italie	+ 14,7	0,8
Pays-Bas	+ 4,5	0,3
Belgique	+ 4,4	1,5
Luxembourg	+ 4,6	0,8
Royaume-Uni	+ 13,4	1,4

La Commission estime en outre que pour la Communauté dans son ensemble, l'indice des prix à la consommation augmente d'environ 1 % sous l'effet primaire d'un renchérissement de 50 % du pétrole brut importé ; cette hausse atteint 1,3 % comme conséquence des échanges intersectoriels et plus de 2 % si l'on tient compte de tous les effets induits.

1978 à environ 4 % en 1980. L'incidence mécanique sur le niveau des prix à la consommation pourrait se chiffrer à environ 3,5 %, abstraction faite de l'augmentation des prix des autres types d'énergie. Cependant, du fait de la progression plus faible des prix des matières premières non énergétiques et de la meilleure tenue des monnaies européennes sur les marchés des changes, la détérioration globale des termes de l'échange de la Communauté, en 1979 et 1980, a été inférieure de moitié à celle qui avait été observée en 1973 et 1974.

b) Un impact déflationniste sur le niveau d'activités.

Le secteur extérieur exerce d'une manière générale une forte influence dépressive. Il est probable que la croissance du commerce mondial qui est estimée à 6,5 % pour l'année 1979, tombera à 2,5 % en 1980 et devrait s'établir à environ 2 % en 1981. Les phases des cycles conjoncturels de la zone O. C. D. E se sont rapprochées en 1980 : les baisses de production ont coïncidé aux Etats-Unis et dans la Communauté au cours du deuxième trimestre ; dans les deux cas, on s'attend à une baisse ou à une stagnation de la production à peu près jusqu'à la fin de l'année.

c) Un effet négatif sur les comptes extérieurs.

La balance courante de la Communauté est passée d'un excédent important en 1978 à un large déficit en 1980 à la suite du choc pétrolier et des influences cycliques. La facture pétrolière à elle seule a augmenté de 60 milliards de dollars au cours de ces deux dernières années. Cependant, l'économie de la Communauté a perdu simultanément du terrain sur les marchés mondiaux ; de ce fait, sa part dans le déficit de la balance des paiements courants de l'O. C. D. E. est passée d'environ un tiers en 1979 à près de la moitié des totaux plus importants attendus pour 1980 et 1981.

2. — L'action de la Communauté.

a) Les orientations générales.

Dans le précédent rapport de la Délégation, était analysée l'action communautaire dans le domaine de la politique énergétique (1) et examiné dans quelle mesure cette action était de nature à répondre au défi énergétique lancé à l'Europe par le second choc pétrolier. Depuis cette date, la Commission a affiné son analyse en présentant une communication au Conseil concernant les orientations de poli-

(1) Chapitre VII, pp. 93 et suivantes.

tique énergétique à suivre face à la crise. Ce document sera analysé par le Conseil des Ministres à la fin du mois de novembre. Il est cependant possible de résumer les principaux choix opérés par la commission (1) :

Le financement des balances des paiements :

— renforcer l'action des organisations internationales (F.M.I., Banque mondiale, etc.) dans le domaine du recyclage des capitaux pétroliers, en prenant particulièrement en considération les difficultés des pays en voie de développement non pétroliers ;

— développer les actions communautaires de transfert de capitaux vers les pays en voie de développement associés à la Communauté. Ceci se réalise notamment par les cofinancements de projets dans les Etats A. C. P., par la Banque européenne ou par le F.E.D., avec des fonds arabes et autres. La Commission européenne et la B.E.I. agissent déjà en ce sens ;

— renforcer les instruments financiers communautaires qui effectuent des opérations de recyclage. Il s'agit notamment d'augmenter le plafond du mécanisme des « emprunts communautaires » et d'améliorer les conditions de recours à ce mécanisme. L'amélioration des instruments devrait comporter aussi, estime la Commission, l'utilisation de l'ECU comme numéraire pour des emprunts sur les marchés internationaux des capitaux.

Une politique cohérente des prix de l'énergie.

La politique des prix, notamment pour les produits pétroliers, couvre deux aspects fondamentaux :

— **le niveau et l'évolution des prix.** Il est nécessaire de donner aux prix du pétrole le maximum de prévisibilité, en programmant autant que possible l'évolution des hausses dans un sens progressif et modéré, et en évitant des baisses qui peuvent dissuader de faire l'effort maximum de réduction de la consommation. Trois orientations sont indiquées par la Commission :

— répercuter sur le consommateur final les augmentations des prix du pétrole brut à l'importation. Ce principe avait déjà été accepté par le Conseil et par les « Neuf » ;

— maintenir le niveau de la taxation des produits pétroliers, en termes réels, au niveau actuel, par des ajustements réguliers ;

— exclure toute hypothèse de diminution du prix du pétrole en termes réels ; le Conseil devrait adopter comme « principe minimum » que des baisses du prix réel des produits pétroliers ne devraient pas intervenir au stade du consommateur final.

(1) Voir Agence Europe, n° 2900, p. 7, du 13 octobre 1980.

Les orientations indiquées pourraient se traduire par une augmentation des recettes publiques. Il faudrait alors en maîtriser les conséquences inflationnistes, par des « compensations appropriées », comme par exemple : un allègement de certaines charges sociales ; une réduction de la taxation indirecte ; un accroissement des fonds budgétaires pour des actions d'incitation de l'ajustement énergétique.

— **la hiérarchie des prix internes des différentes sources énergétiques.** Cette hiérarchie doit refléter les orientations essentielles de la politique énergétique, à savoir : l'effet de « dissuasion » à l'égard du pétrole et l'effet d'incitation en faveur d'autres sources d'énergie. A l'heure actuelle, les Etats membres ne respectent pas tous cette orientation, par exemple, à l'égard du **fuel lourd**. L'origine des distorsions se trouve pour l'essentiel dans la **fiscalité**.

La Commission invite le Conseil à approuver deux objectifs :

- parvenir à une hiérarchie des prix cohérente avec la politique énergétique ;
- prévenir les divergences excessives dans les structures des prix d'un Etat membre à l'autre.

Programmation des investissements et des moyens correspondants. Le rôle des prix est fondamental pour inciter les entreprises à effectuer les investissements dans la direction voulue, mais la puissance publique joue aussi un rôle direct et capital. Il faudrait aboutir à une programmation indiquant non seulement les investissements à réaliser, mais aussi les moyens de leur financement ;

— mécanismes budgétaires, économiques et financiers et dispositions réglementaires mis en œuvre pour inciter à la réalisation des investissements et pour faciliter leur financement. Un « contrôle systématique et critique » de l'état d'avancement des programmes permettra d'évaluer le fonctionnement de ces mécanismes ;

— utilisation des instruments financiers communautaires (fonds budgétaires et prêts). La contribution de la C. E. E. aux investissements énergétiques est considérable : en 1979, elle a distribué 1 580 millions d'unités de compte de prêts. Cette contribution doit respecter les critères suivants : servir au soutien de programmes cohérents, conformes aux objectifs communs et intégrés dans une politique d'ensemble par l'Etat membre bénéficiaire ; **ne pas se substituer aux financements nationaux**, mais accélérer et amplifier certaines actions qui ne pourraient pas être réalisées sans apport financier extérieur.

b) Les emprunts communautaires.

Par un règlement de 1975, la Communauté avait créé un système d'emprunts communautaires souscrits sur les marchés internationaux avec garantie de la C. E. E. et destinés aux Etats membres qui éprouvent des difficultés de balances de paiements, provoquées par le renchérissement des produits pétroliers (1). Ce système a permis d'octroyer des prêts à l'Italie et à l'Irlande. Cependant, un certain nombre de difficultés techniques se sont révélées à la lumière de l'expérience. Le Conseil des Ministres examinera au cours du mois de novembre les améliorations qu'il serait souhaitable d'apporter aux mécanismes existants (2).

B. — LA SITUATION CONJONCTURELLE DE LA COMMUNAUTÉ

Le tableau suivant récapitule les grandeurs macro-économiques significatives. Il est cependant à interpréter avec précaution, car il s'agit pour l'essentiel d'estimations, dont certaines remontent au deuxième trimestre 1980.

1. — Un taux de chômage préoccupant.

a) Les données.

Les services de la Commission prévoyaient au mois de mars de cette année que 1980 se terminerait sur un taux de chômage de 6,4 % de la population active. Ce taux a été dépassé depuis le mois d'octobre, puisque l'on enregistre dans la C. E. E. 7,1 millions de chômeurs, soit un taux de 6,5 %. Cette situation globale reflète en outre des écarts assez importants entre pays. De septembre 1979 à septembre 1980, pour la Communauté dans son ensemble il y a 18,3 % de chômeurs inscrits en plus. Dans les différents Etats membres, les chiffres sont : + 46,2 % pour le Royaume-Uni ; + 37,9 % pour le Danemark ; + 27,8 % pour l'Irlande ; + 26,6 % pour les Pays-Bas ; + 12,0 % pour la Belgique ; + 11,6 % pour la République fédérale d'Allemagne ; + 6,7 % pour la France ; de + 6,2 % pour l'Italie et de + 5,6 % pour le Luxembourg.

(1) Règlement C. E. E. n° 397/75 du 17 février 1975. L'encours maximal était à l'époque de 3 milliards de dollars U.S. En 1977, des emprunts avaient été contractés pour une somme totale de 1,8 milliard de dollars U.S. (dont 1,5 milliard pour l'Italie et 0,3 milliard pour l'Irlande).

(2) Voir le rapport du Comité monétaire. Agence Europe n° 3004 du 22 octobre 1980.

b) Les perspectives.

La Commission n'est guère optimiste. Elle estime en effet que, dans l'avenir immédiat, la conjonction des facteurs qui affectent le marché de l'emploi ne peut manquer de provoquer une certaine augmentation *du taux de chômage*. D'une part, l'accroissement de la main-d'œuvre potentielle déterminé par des causes démographiques atteindra, dans les premières années 80, le montant record de 2,5 à 3 millions de jeunes venant grossir chaque année la population active et, d'autre part, le nouveau choc pétrolier a provoqué une détérioration sensible du potentiel économique. Il faudra du temps, des investissements, des recyclages et des réorganisations pour compenser cette perte. Du fait que la nouvelle phase d'adaptation va de pair avec la nécessité de réduire l'inflation, cet ensemble de circonstances devrait entraîner spontanément une forte tendance à l'augmentation du chômage global, qui touchera tout particulièrement les jeunes arrivant sur le marché de l'emploi.

Tableau de bord de l'économie européenne en 1980 (1).

	CROISSANCE P. I. B. volume (2).	INVESTISSEMENTS volume (3).	CONSOMMATION des ménages (3).	BALANCE commerciale (4) (2).	INFLATION (5) (2).	CHOMAGE (6).
	(En pourcentage)					
République fédérale d'Allemagne	+ 2,1	+ 6,6	+ 2,2	- 1,8	5,3	3,5
France	+ 2,2	+ 2,6	+ 2,4	- 2	13	6,5
Italie	+ 3,8	+ 5,5	+ 3,7	- 1,6	20,1	7,5
Grande-Bretagne	- 3	- 3,3	- 1,6	- 0,2	19,5	(6) 6,4
Communauté économique européenne	+ 1,3	+ 2,9	+ 1,5	»	12	6,8

(1) Données provisoires, établies par l'Office Statistique des Communautés européennes.

(2) Estimations octobre 1980.

(3) Estimations juin 1980.

(4) Balance des opérations courantes en pourcentage de la P. I. B.

(5) Hausse des prix à la consommation.

(6) En pourcentage de la population active. Définition O. S. C. E. : selon les données britanniques, par exemple, le pourcentage serait nettement plus élevé.

2. — *Une croissance qui s'étiole.*

Comme le précédent rapport de la Délégation le soulignait déjà, l'année 1980 sera marquée par l'opposition entre deux phases très nettes : sur la lancée de 1979, marquée par une croissance honorable et en raison d'un certain surstockage, le début de l'année 1980 se soldera par des résultats convenables ; à l'inverse, le second choc pétrolier exercera à plein ses effets à partir du second trimestre. Si en 1979 la croissance de la P.I.B. avait atteint + 3,3 %, en 1980 elle chutera à + 1,3 %. Au deuxième trimestre, suivant une première estimation basée sur les données concernant les quatre principaux Etats membres, le produit intérieur brut en termes réels de la Communauté se serait réduit de 5,2 % (taux annuel désaisonnalisé), alors qu'il s'était encore accru de 4,8 % le trimestre précédent. Toutes les composantes ont contribué à ce résultat : les dépenses intérieures ont diminué de 4,3 %, les investissements de 3,5 % et, en dépit d'une contraction du volume des importations, les exportations ont régressé davantage encore, provoquant ainsi une détérioration du compte extérieur. Cette brutale interruption dans la croissance en termes réels du produit intérieur brut s'est accompagnée d'une évolution parallèle de la production industrielle, qui a accusé une tendance à la baisse tout au long du deuxième trimestre.

3. — *Un taux d'inflation qui s'accroît.*

Le taux moyen d'inflation dans la C.E.E. devrait atteindre 12 % en 1980, contre 9 % en 1979. Nous avons vu qu'une partie de cet accroissement était imputable à la hausse du prix du pétrole importé. Selon l'analyse de la Commission, avec une augmentation d'environ 12 % en 1980 par rapport au seuil le plus bas de quelque 7,5 % enregistré en 1978, l'accélération de la hausse des prix à la consommation a été, en moyenne, presque aussi importante qu'en 1974-1975. Cependant, l'indice des prix implicite du P.I.B. et les coûts salariaux par unité produite, qui sont les indicateurs les plus sûrs des tendances inflationnistes ont augmenté plus faiblement en 1980.

4. — *Le fonctionnement du système monétaire européen.*

Au mois de mai dernier, la Délégation estimait que le passage à la seconde phase du S.M.E., prévu pour mars 1981, serait probablement retardé. Cette hypothèse est devenue encore plus probable malgré le fonctionnement toujours satisfaisant du S.M.E.

Des difficultés de trois ordres pourraient en outre perturber le fonctionnement du S.M.E. :

— le mouvement de diversification des actifs composant les réserves des banques centrales, c'est-à-dire le désengagement vis-à-vis du dollar, amorcé dès 1979, pourrait s'accélérer encore du fait que les pays de l'O.P.E.P. vont devoir placer les très amples excédents qui leur échoient de nouveau depuis 1979. S'il est vrai que les autorités américaines ont finalement accepté, non sans réticence, qu'il leur faut désormais donner plus de poids à des considérations externes lorsqu'ils défirissent leur politique économique et monétaire interne, la confiance dans le dollar n'est toutefois pas pleinement rétablie. Ces hypothèses sont cependant étroitement liées à la politique économique que mèneront les nouveaux responsables américains à la suite des récentes élections présidentielles ;

— sur le marché libre, le prix de l'or s'est considérablement accru, non sans fortes variations, atteignant même plus de 800 dollars l'once au début de cette année. De ce fait, l'or est redevenu pour les banques centrales, même s'il ne circule pas, le principal actif de réserve international en valeur ; il s'agit certes de mouvements de court terme, mais certaines déclarations d'économistes américains proches du parti républicain laissent supposer que les Etats-Unis pourraient réviser leur position vis-à-vis du rôle monétaire international de l'or ;

— les différentiels de taux d'inflation entre les pays membres ne se résorbent pas, ce qui devrait impliquer à terme des réajustements de parités.

C. — LES PRÉVISIONS ÉCONOMIQUES POUR 1981

1. — *Une reprise au courant du second semestre 1981.*

a) Schématiquement, les prévisions des services de la Commission laissent à penser que la croissance en volume du P.I.B. se ralentira probablement pour atteindre 1,3 % en 1980 et 0,6 % en 1981 : ces moyennes annuelles sont calculées sur la base d'une production stagnante ou décroissante au cours des second, troisième et quatrième trimestres de 1980, une reprise de la production intervenant au cours de 1981. Le chômage augmentera de façon importante et touchera 6,8 % de la population active en 1981 (1).

L'augmentation des prix à la consommation sera moins importante en 1981 (9,7 %) qu'en 1980 (12 %).

La part du P.I.B. représentée par les déficits budgétaires n'a pas varié depuis 1979 mais devrait augmenter légèrement,

(1) Voir Agence Europe, n° 3002, 18 octobre 1980.

passant de 3,5 % en 1980 à 3,9 % en 1981, ce qui aura pour effet de soutenir cycliquement l'activité économique. La croissance de la masse monétaire continuera de s'infléchir et passera de 10 % en 1980 à 9 % en 1981, entraînant ainsi une décélération concomitante de l'inflation.

En 1981, le déficit de la balance des paiements courants de la Communauté a atteint le niveau record de 1,5 % du P.I.B. ; il devrait commencer à diminuer en 1981, revenant à quelque 1,2 % du P.I.B.

Pour les éléments fondamentaux de l'évolution économique, la Commission européenne formule les prévisions suivantes, pour l'ensemble de la C.E.E. :

	1980	1981
	En pourcentage.	
P. I. B. en volume.....	+ 1,3	+ 0,6
Productivité	+ 1,2	+ 0,9
Prix à la consommation	+ 12,0	+ 9,7
Balance des paiements du P. I. B.	- 1,5	- 1,2
Déficit public du P. I. B.	- 3,5	- 3,9
Masse monétaire	+ 10,6	+ 9,0
Chômage (en pourcentage de la population active)	6	6,8

b) Cependant, ces calculs reposent sur certaines hypothèses économiques :

— les revenus disponibles réels recommenceront à s'accroître lentement au cours du premier semestre de l'année prochaine, alors que les taux d'épargne n'accuseront qu'une faible hausse contrairement à ce qui s'était produit en 1975, époque où la forte progression du taux d'épargne fut en grande partie responsable de la grave récession qui suivit le premier choc pétrolier ;

— le comportement d'investissement des agents économiques ne se modifiera pas trop sensiblement. En effet, l'investissement privé est resté jusqu'à présent relativement dynamique, atteignant un taux de croissance réel de 2,3 % en 1980.

2. — La nécessité de mener des politiques économiques adéquates.

La Commission fixe sept objectifs à la conduite des politiques économiques des pays membres. Ces sept piliers de la sagesse économique sont :

— obtenir une décélération nette et substantielle de l'inflation tout en réalisant une nouvelle convergence entre Etats membres. Bien qu'en moyenne une certaine décélération soit actuellement

en vue, et qu'il y ait lieu de se louer à certains égards des résultats obtenus récemment en matière de coûts et de prix, il importe néanmoins de consolider et d'accentuer ces aspects plus favorables de la situation ;

— éviter que le retournement actuel du cycle ne se transforme en une récession cumulative et veiller à ce que la reprise probable de la croissance en 1981 suive une trajectoire qui puisse être maintenue ;

— conserver le contrôle de l'évolution monétaire en Europe, et contribuer à l'adaptation des systèmes monétaires européen et international aux nécessités nouvelles ;

— donner, en matière de politique budgétaire, la priorité à l'adaptation des dépenses publiques et des recettes à l'impératif du retablissement du potentiel de production ;

— accélérer les investissements en matière de production et d'économie d'énergie ;

— améliorer la capacité concurrentielle de la Communauté, accroître les investissements, encourager l'allocation de ressources à des industries et des secteurs nouveaux ayant un potentiel de croissance continue, améliorer l'efficacité des mécanismes de marché afin de favoriser les investissements productifs et l'emploi ;

— faire face aux problèmes du chômage par un ensemble d'actions visant à favoriser la création d'emplois économiquement viables, adapter la population active aux besoins nouveaux, et alléger le fardeau du chômage temporairement inévitable.

3. — *Les prévisions par pays.*

a) République fédérale d'Allemagne.

L'activité économique accusera sans doute une reprise graduelle au début de 1981. La demande de consommation devrait bénéficier de la mise en application de la réforme fiscale décidée en juillet dernier et qui, en 1981, augmentera de quelque 12 milliards de marks — soit de 1,2 % — le revenu disponible des ménages.

Le déficit des paiements courants sera encore sensible en 1981, tout en étant inférieur à celui de 1980 ;

Le besoin net de financement du secteur public dans son ensemble, y compris la sécurité sociale et en proportion du produit intérieur brut, pourrait dépasser légèrement, en 1981, les 3 % actuellement prévus pour 1980.

Cependant ces prévisions de la Commission apparaissent relativement optimistes au regard des dernières prévisions du ministère de l'économie de la République fédérale d'Allemagne (1) :

- croissance : + 0,5 % ;
- 11 million de chômeurs en moyenne ;
- inflation de 3,5 % à 4 % ;
- le déficit budgétaire risque de s'accroître plus que prévu en raison notamment des moins-values fiscales entraînées par la baisse de l'activité économique.

b) Italie.

Décélération de l'inflation (+ 15 % pour les prix à la consommation en glissement intra-annuel).

Le déficit des finances publiques risque de se creuser (le besoin de financement du secteur public élargi pourrait atteindre 11 % du produit intérieur brut).

Le déficit de la balance commerciale ne devrait pas s'aggraver.

La situation de la lire par rapport aux autres monnaies du S.M.E. pourrait se dégrader et entraîner un réajustement des parités (2).

c) Grande-Bretagne.

Pour 1981, on prévoit un nouveau fléchissement de la production, de l'ordre de 1 %. Il est cependant parfaitement clair, à présent, que la vigueur des facteurs de récession, se conjuguant avec le taux de change élevé de la livre, contribue à modérer la montée des salaires et des prix, de sorte que l'on peut escompter un nouveau ralentissement de la hausse des prix à la consommation.

On pourrait assister également à une réduction du taux d'intérêt, fixé actuellement à 16 %, cette arme de la politique monétariste exerçant des effets dissuasifs sur l'investissement et sur la compétitivité des entreprises britanniques.

Les prévisions effectuées en Grande-Bretagne semblent cependant plus optimistes que celles de la Commission (3). D'après les prévisions formulées par le Trésor au moment de la présentation du budget, le P.I.B. doit recommencer à augmenter à partir du printemps 1981. Plus récemment, le gouverneur de la Banque d'Angleterre a déclaré s'attendre que la récession en Europe serait brève et brutale, mais que la reprise serait lente. En Grande-Bretagne, toutefois, de nombreux experts en prévision du secteur privé doutent qu'un redressement intervienne avant la fin de 1981.

(1) *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (21 octobre 1980).

(2) Voir *World Financial Markets* (août 1980).

(3) *The Economist* (23 août 1980).

d) Benelux.

La situation des pays du Benelux est assez contrastée. La Belgique connaît un fort déficit de sa balance des paiements courants, un taux de chômage élevé, mais un taux d'inflation relativement modéré. En revanche, les Pays-Bas enregistrent un déficit modéré des finances publiques et de la balance des opérations courantes, un taux de chômage inférieur à la moyenne communautaire.



Au plan macro-économique, le semestre écoulé a été profondément marqué par la mise au point de politiques économiques permettant de faire face au défi énergétique. Au plan politique il s'est caractérisé par :

Le sommet de Venise.

La situation économique et sociale de la Communauté a été analysée par les chefs d'Etat et de Gouvernement réunis en Conseil européen à Venise, les 12 et 13 juin 1980. Aucune décision de principe n'a cependant été prise. Le Conseil européen a estimé que « la lutte contre l'inflation doit constituer à court terme l'objectif principal », mais a reconnu également « la nécessité prioritaire, dans une partie des Etats membres, d'interventions conjoncturelles structurelles dans le cadre d'une politique active de l'emploi ». Il s'est également prononcé sur la nécessité d'une politique de l'énergie, de l'aide au développement, du développement des échanges internationaux dans le cadre d'un libéralisme organisé.

Rappelons que les Chefs d'Etat et de Gouvernement des sept grands pays industrialisés du monde libre se sont réunis à Venise, quelques jours après le Conseil européen. Ils ont confirmé les engagements pris lors des sommets précédents et reconnu la contribution positive de la Communauté à la politique globale de l'énergie des nations industrialisées.

D. — LES PROGRAMMES DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE

Le quatrième programme de politique économique 1976-1980 s'achève dans le désenchantement. Les prévisions ne se sont pas réalisées, les recommandations de politique économique n'ont pas été respectées. Le quatrième programme comportait un certain nombre d'orientations quantitatives assignées aux Etats membres, et des recommandations pour une gamme étendue de politiques à suivre ; la démarche était « délibérément ambitieuse », dans l'espoir de stimuler les actions et les comportements requis pour atteindre les objectifs.

En fait, toutes les réalisations se sont écartées des objectifs : aucun Etat membre ne se situe dans la fourchette prévue pour la croissance réelle du produit intérieur ; les taux d'inflation et les taux de chômage ont augmenté sensiblement (tandis que le programme prévoyait leur diminution) ; l'évolution du solde extérieur s'est également éloignée de l'objectif. En outre, les divergences d'un Etat membre à l'autre ont augmenté au lieu de se réduire.

Certes, ces résultats décevants ont été déterminés en partie par des évolutions externes, comme les crises du pétrole. Mais il faut aussi reconnaître que les politiques recommandées n'ont pas été respectées, en raison de l'absence de consensus des partenaires sociaux, en raison de l'absence de politiques communes suffisamment structurées et en raison des orientations différentes suivies par les Etats membres. Ce n'est que vers la fin de la période couverte par le programme, que l'institution du Système monétaire européen (S.M.E.) a été l'occasion de mettre en œuvre de nouveaux efforts visant une plus grande convergence des politiques nationales.

La mise au point actuelle du cinquième programme devra donc tenir compte de ces déboires et élaborer de nouvelles méthodes de programmation (1).



Marqué par les effets du second choc pétrolier, le second semestre 1980 va s'achever dans une conjoncture déprimée, faiblement éclairée par la probabilité d'une timide reprise en 1981. Plus que jamais une action concertée des Neuf s'impose pour élaborer une véritable politique énergétique face à l'enchérissement des importations, pour relancer le S.M.E. face aux risques permanents d'éclatement du système monétaire international. Les exemples du secteur textile et du secteur sidérurgique nous montrent en outre que la définition d'une véritable politique industrielle commune s'impose de manière urgente.

Par opposition à ces nécessités centripètes, des forces centrifuges sont apparues pour contester ou refuser telle ou telle politique commune dans le domaine économique.

Ces précédents sont inquiétants : le premier choc pétrolier avait mis à nu les faiblesses de la Communauté surprise par l'événement. Le second choc permettra de tester les progrès d'une Europe instruite par l'histoire.

(1) Le prochain rapport analysera ce programme, une fois adopté par les instances communautaires, et le comparera aux options du VIII^e Plan.

CHAPITRE III

La politique industrielle.

Dans son précédent rapport d'information (1), notre Délégation avait insisté sur la nécessité pour la Communauté de définir et de mettre en œuvre une stratégie d'ensemble en matière industrielle. Cette politique industrielle fait hélas ! toujours défaut. Toutefois, sous la pression des faits, les Etats membres ont mis en place un système « dirigiste » de contrôle de la production d'acier. Par ailleurs, une action coordonnée apparaît de plus en plus indispensable dans le secteur de l'industrie automobile dont l'évolution suscite de vives inquiétudes. Enfin, une meilleure maîtrise des importations dans la C.E.E. semble inévitable si l'on veut éviter l'aggravation des difficultés de l'industrie textile et automobile.

A. — LA SIDÉRURGIE

1. — *Le plan Davignon à l'épreuve.*

Reconduit pour l'année 1980, le plan Davignon repose sur l'**engagement volontaire** des entreprises de respecter certaines disciplines en matière de production (programmes de livraisons d'un certain nombre de produits sur le marché intérieur) comme en matière de prix (prix minima et prix d'orientation pour certains produits).

Il n'est pas contestable qu'en dépit de ses conséquences au plan social ce dispositif anticrise, mis en place depuis 1977, avait permis d'obtenir une stabilisation du marché de l'acier dans la Communauté.

Or cette amélioration de la situation a été remise en cause à la fin du premier semestre de 1980 sous l'influence de deux facteurs : la diminution de la consommation interne d'acier dans la C. E. E., imputable principalement au ralentissement de l'activité de l'industrie automobile ; l'incertitude concernant les possibilités d'exportation vers les pays tiers et notamment vers les Etats-Unis. Pour faire face aux conséquences de cette récession, la Commission a proposé aux sidérurgistes européens regroupés dans l'Association des producteurs d'acier de la C. E. C. A. « Eurofer » de renforcer la discipline et la solidarité communautaires. Si le principe d'une telle réorientation de la politique communautaire a été généralement admis, le refus de certains producteurs italiens et allemands

(1) Sénat n° 271, deuxième session ordinaire de 1979-1980.

d'accepter, sur une base volontaire, les contraintes impliquées par un renforcement du dispositif anticrise a conduit la Commission à envisager de proclamer l'état de « crise manifeste » en application du traité C. E. C. A. et à demander en conséquence l'instauration d'un régime de quotas de production pour la sidérurgie. La R. F. A. a manifesté de très vives réticences à la mise en place, même à titre provisoire, d'un contingentement autoritaire de la production d'acier dans la C. E. E. pour rétablir l'équilibre du marché.

a) La détérioration de la situation dans le secteur sidérurgique.

La demande de produits sidérurgiques a enregistré une chute brutale à partir de la fin du deuxième trimestre ; il en est résulté une baisse des taux d'utilisation des capacités de production dans la C. E. E. Cette évolution a été accompagnée par un non-respect de plus en plus marqué des programmes de livraison ; il s'en est suivi un début de « guerre des prix » et une détérioration de la situation financière des entreprises.

La forte contraction de la demande.

La réduction de la demande d'acier sur le marché interne s'explique par l'affaiblissement général de la conjoncture. Les prévisions de production concernant les principaux secteurs utilisateurs d'acier montraient une nette tendance à la baisse.

Le tableau suivant, cité dans un document officiel de la Commission (1), indique dans quelle mesure les réponses négatives concernant la production future dépassent les réponses positives.

	AVRIL	MAI	JUIN	JUILLET
Construction d'ouvrages en métaux.....	— 4	— 6	— 3	— 13
Construction mécanique.....	+ 4	— 2	— 9	— 14
Construction électrique.....	+ 11	— 1	— 6	— 11
Véhicules automobiles et accessoires.....	0	— 6	— 12	— 34

Où l'on peut constater par ailleurs un accroissement des stocks d'acier de plus de 3 millions de tonnes au premier semestre.

(1) Demande d'avis conforme du Conseil sur l'instauration d'un régime de quotas de production pour la sidérurgie (COM. [80] 586 final, 6 octobre 1980).

Pour ce qui concerne la demande sur le marché mondial, elle a décliné du fait de l'affaiblissement de la conjoncture dans toute une série de pays importateurs et de la quasi-disparition des achats des pays en voie de développement.

La réduction de la demande a été particulièrement marquée dans le secteur des produits plats ; une réduction — forte également — s'est récemment fait sentir dans le secteur des produits longs.

La baisse de la production.

Cette évolution s'est reflétée dans la production d'acier brut dans la Communauté : elle était au mois de juin 1980 légèrement plus élevée qu'en 1979. Or en juillet la chute a été de 7 % et en août d'environ 12 % par rapport aux mois correspondants de 1979. **Pour septembre, la diminution a pu être estimée à plus de 14 %.**

L'abaissement des taux d'utilisation.

Alors que le taux d'utilisation au premier trimestre 1980 s'élevait encore à 70 % des capacités de production, il était retombé à environ 58 % après les vacances. La réduction plus accentuée de la production, probable au quatrième trimestre, aura pour conséquence une chute ultérieure de ce taux d'utilisation. Dans un certain nombre d'entreprises, ce taux est déjà inférieur à 50 % ; en revanche dans d'autres entreprises une certaine augmentation de la production s'est poursuivie.

L'aggravation de la situation financière des entreprises.

La chute de la demande et l'abandon du respect des programmes de livraison ont entraîné une **réduction des prix** qui a atteint au mois de septembre **environ 13 %** en moyenne par rapport au début de l'année.

Dans le même temps, les prix de revient ont augmenté pour la plupart des facteurs de coût (augmentation moyenne des coûts de production dans la C. E. E. depuis le début de l'année : + 5 %).

Les pertes des entreprises sidérurgiques dépassent déjà les coûts d'amortissement et les recettes ne permettent plus de couvrir l'intégralité des coûts variables. Les entreprises sont ainsi contraintes de réduire ou même d'abandonner la réalisation de leurs projets d'investissement.

Les modes d'action anti-crise mis en œuvre jusqu'ici s'avérant inopérants des mesures autoritaires étaient indispensables.

b) Les limites d'un dispositif anti-crise reposant sur des engagements volontaires des producteurs.

Avec la poursuite de la crise, le respect des programmes volontaires de livraison a eu tendance à diminuer. Le tableau ci-dessous montre l'importance des dépassements constatés au cours des derniers trimestres, surtout dans le secteur des produits plats.

	ALLEMAGNE	FRANCE	ITALIE	BENELUX	ROYAUME-UNI
(Pourcentage.)					
<i>Produits longs (poutrelles, acier marchand fil machine).</i>					
Troisième trimestre 1979.....	- 18	- 3	- 7	+ 1	- 2
Quatrième trimestre 1979.....	- 4	- 6	+ 11	+ 4	0
Premier trimestre 1980.....	+ 7	- 2	+ 30	+ 16	(1) - 67
Deuxième trimestre 1980.....	- 4	+ 5	+ 27	+ 4	+ 10
<i>Produits plats (laminés à chaud, tôles quarto).</i>					
Troisième trimestre 1979.....	- 8	- 2	- 5	+ 3	- 5
Quatrième trimestre 1979.....	- 6	- 18	- 2	+ 21	+ 13
Premier trimestre 1980.....	+ 10	+ 9	+ 6	+ 23	(1) - 83
Deuxième trimestre 1980.....	+ 13	+ 4	+ 16	+ 25	- 3

1) Affecté par la greve.

Par ailleurs, face à la détérioration du marché, la Commission a proposé au mois de juillet une répartition équitable des sacrifices entre les entreprises par la réduction ordonnée de la totalité de la production d'acier brut dans la C. E. E. au cours du second semestre de 1980 (de — 10 % par rapport à la période correspondante de 1979).

Malgré les réticences italiennes, Eurofer a pris l'engagement de respecter cette discipline qui ne s'appliquait plus seulement aux produits laminés mais devait désormais concerner l'ensemble de la production.

Sur la base de cet engagement, la Commission a proposé pour le quatrième trimestre 1980 des objectifs de production d'acier brut se substituant aux anciens objectifs de livraison pour les produits laminés et prévoyant une diminution de la production de 13 %.

L'évolution de la production d'acier brut et la répartition de l'effort demandé aux différents partenaires étaient évaluées comme suit dans le projet de programme prévisionnel Acier pour le quatrième trimestre :

Production d'acier brut.

	ALLEMAGNE	FRANCE	ITALIE	PAYS-BAS	U. E. B. L.	ROYAUME-UNI	DANEMARK-IRLANDE	EUROPE DES NEUF
	En millions de tonnes.							
Premier trimestre 1974.....	13,37	7,17	5,99	1,51	5,86	5,29	0,17	39,36
Quatrième trimestre 1979.....	11,24	6,56	6,39	1,41	4,47	5,37	0,23	35,67
Premier trimestre 1980.....	11,60	6,73	6,86	1,38	4,89	0,78	0,26	32,52
Deuxième trimestre 1980.....	11,46	6,30	6,94	1,46	4,91	4,45	0,23	35,75
Quatrième trimestre 1980.....	9,77	5,70	5,53	1,23	3,88	4,67	0,20	31
Quatrième trimestre 1979 SP (1)	1,94	1,05	1,39		0,31	0,66		5,35
Quatrième trimestre 1980 SP (1)	1,88	1,01	1,32		0,33	0,63		5,37

(1) Aciers spéciaux.

Or il s'est avéré que plusieurs groupes sidérurgiques refusaient de s'engager sur ces objectifs, remettant ainsi en cause le consensus réalisé au sein d'Eurofer.

Certains Etats membres comme la France et le Royaume-Uni ont approuvé sans réserves le plan de la Commission. Deux partenaires, l'Italie et la République fédérale d'Allemagne, l'ont jugé excessif : les sidérurgistes italiens refusaient d'accepter le principe même de la réduction, qu'il s'agisse du grand groupe d'Etat Italsider ou des petits producteurs de la région de Brescia ; quant au groupe sidérurgique ouest-allemand Klöckner il allait même jusqu'à réclamer une révision en hausse de ses quotas de production. Pour sa part la Belgique, où la sidérurgie connaît une situation particulièrement critique, considérait comme insuffisante une réduction de 13 % de la production et demandait une diminution de 17 à 18 %.

Ayant constaté que les producteurs sidérurgiques de la Communauté n'étaient plus en mesure d'accepter une discipline volontaire principalement à cause d'une absence de confiance entre eux, la Commission, répondant au souhait de la grande majorité des Etats membres et des chefs d'entreprise de l'industrie sidérurgique, a pour la première fois dans l'histoire de la C. E. C. A. demandé l'application des dispositions de l'article 58 du traité de Paris.

c) La proclamation de l'état de crise manifeste et l'instauration d'un régime de quotas de production.

La Commission a demandé le 6 octobre l'avis conforme du Conseil sur l'instauration d'un régime de quotas de production pour la sidérurgie jusqu'au 30 juin 1981.

Cette demande était fondée sur l'article 58 du traité C. E. C. A. et en particulier de son premier paragraphe qui dispose :

Article 58.

« 1. En cas de réduction de la demande, si la Haute Autorité estime que la Communauté se trouve en présence d'une période de crise manifeste et que les moyens d'action prévus à l'article 57 ne permettent pas d'y faire face elle doit, après consultation du Comité consultatif et sur avis conforme du Conseil, instaurer un régime de quotas de production accompagné, en tant que de besoin, des mesures prévues à l'article 74. »

Cet article prévoit par ailleurs les dispositions suivantes :

« 2. La Haute Autorité sur la base d'études faites en liaison avec les entreprises et les associations d'entreprises établit les quotas sur une base équitable, compte tenu des principes définis aux articles 2, 3 et 4. »

« 3. »

« 4. La Haute Autorité peut prononcer, à l'encontre des entreprises qui violeraient les décisions prises par elle en application du présent article, des amendes dont le montant est égal au maximum à la valeur des productions irrégulières. »

Hostile par principe à toute mesure « dirigiste » et craignant que le système des quotas ne soit défavorable à sa sidérurgie, qui, s'étant restructurée plus rapidement que celle de ses partenaires, a vu décroître très sensiblement sa production, la République fédérale d'Allemagne n'a donné son accord que le 30 octobre.

Auparavant, une large majorité s'était dégagée au sein de l'Assemblée pour approuver la mise en œuvre de l'article 58 ; plusieurs intervenants avaient cependant insisté sur la nécessité d'une meilleure maîtrise des importations et de l'approbation rapide par le Conseil du volet social de la politique de restructuration de la sidérurgie.

Les principaux assouplissements apportés au projet initial à la demande de la République fédérale d'Allemagne sont les suivants :

— un certain nombre de produits facilement identifiables, et partant contrôlables, seront exemptés du contingentement autoritaire ; il s'agit des aciers utilisés pour la fabrication de fer-blanc, de rails et de certains tuyaux ;

— pour les aciers fins et spéciaux, qui représentent environ 16 % de la production sidérurgique dans la C.E.E. et 19 % en République fédérale d'Allemagne, des dispositions dérogatoires

sont adoptées qui concernent les petits producteurs (exemption des entreprises dont la production de référence ne dépasse pas 6 000 tonnes) et les aciers d'alliages.

La décision de la Commission instaurant le régime de quotas de production pour les entreprises sidérurgiques a été publiée au *J. O. C. E.*, n° L. 291, du 31 octobre 1980. Elle s'articule autour des grands principes suivants :

Etablissement des quotas : période de référence.

Des quotas de production sont fixés par entreprise et par trimestre. La période de référence est comprise entre juillet 1977 et juin 1980. Les périodes de référence sont constituées par les mois du trimestre en cause qui présentent la production la plus élevée pendant les trente-six mois considérés.

Toutefois si, pendant cette dernière période, le taux moyen d'utilisation des possibilités de production d'une entreprise — en raison des bases choisies pour établir ses programmes volontaires de livraison — était sensiblement inférieur à la moyenne de la Communauté, il convient d'en tenir compte et d'adapter la production de référence en conséquence.

Produits concernés.

La Commission fixe des quotas trimestriels de production pour l'acier brut ainsi que pour les quatre groupes de produits laminés suivants :

Groupe I. — *Coils* et feuillards laminés à chaud sur les trains spécialisés ;

Groupe II. — Tôles *quarto* et larges plats ;

Groupe III. — Profilés lourds (palplanches, poutrelles à larges ailes, autres poutrelles et autres profilés, matériel ferroviaire) ;

Groupe IV. — Profilés légers (fil machine en couronne, ronds à béton et autres aciers marchands).

Des dispositions particulières sont applicables aux aciers fins et spéciaux.

Niveaux des quotas.

Le taux d'abattement par rapport à la production de référence pour les groupes de produits laminés est fixé pour le quatrième trimestre 1980, comme suit :

Groupe I	20,78 %
Groupe II	18,93 %
Groupe III	21,53 %
Groupe IV	17,39 %

Le taux d'abattement pour l'acier brut correspond à la moyenne pondérée des taux d'abattement des quatre groupes de produits laminés.

Amendes pour dépassements de quotas.

Sous réserve d'une tolérance de dépassement de 3 % par quota, sera infligée une amende s'élevant en règle générale à 75 ECU par tonne de dépassement d'aciers ordinaires et de 150 ECU par tonne de dépassement d'aciers spéciaux.

Informations, vérifications.

Les entreprises sont obligées de déclarer mensuellement par usine, à partir du mois d'octobre 1980, à la Commission leurs productions d'acier brut et de produits laminés. La Commission vérifie l'exactitude des déclarations et informations fournies par les entreprises. Les entreprises sont obligées de permettre ces vérifications sans qu'une décision individuelle soit nécessaire.

Durée d'application.

Le système de quotas se termine le 30 juin 1981.

2. — *Les exportations européennes d'acier vers les Etats-Unis :*

La fin d'un contentieux ?

Les données du problème.

La plainte anti-dumping du premier producteur sidérurgique américain, déposée le 21 mars, contre des entreprises de sept pays du Marché commun et la suspension consécutive des prix de référence à l'importation, avaient paru suffisamment importantes à notre Délégation pour que celle-ci entende sur sa demande, le 4 juin 1980, M. Yves-Pierre Soulé, délégué général de la Chambre syndicale de la sidérurgie française.

Après avoir situé la nouvelle procédure anti-dumping par rapport à l'attitude traditionnellement protectionniste des producteurs américains, le délégué général a réfuté les accusations de dumping et de préjudice important causé aux entreprises américaines par les importations d'acier en provenance de la Communauté ; il a indiqué que la décision éventuelle du Département du commerce d'imposer des droits compensateurs pourrait intervenir au mois d'avril 1981. Constatant l'importance de l'enjeu à court et surtout à moyen terme — une remise en cause du régime des importations américaines d'acier en provenance de la Communauté pourrait affecter 20 000 emplois dans la Communauté — M. Soulé a estimé qu'une initiative de la Commission des Communautés était indispensable afin de mettre un terme au contentieux actuel.

3. — *Les conclusions de la Délégation.*

Se saisissant d'une résolution adoptée par l'Assemblée des Communautés européennes sur cette question des exportations européennes d'acier vers les Etats-Unis, la Délégation a adopté le 4 juin 1980, après l'audition de M. Soulé, des conclusions présentées par M. Jacques Mossion.

Commerce des produits sidérurgiques entre la C. E. E. et les Etats-Unis.

La Délégation rappelle que le marché américain a constitué traditionnellement un débouché important pour les produits sidérurgiques européens et qu'en 1978 les exportations communautaires de produits sidérurgiques vers les Etats-Unis représentaient 22 % du total des exportations européennes d'acier vers les pays tiers; elle note cependant que les exportations européennes d'acier vers les Etats-Unis ont baissé de plus de 1,5 million de tonnes en 1979 (6 millions de tonnes en 1978, contre 4,4 millions de tonnes en 1979).

Action anti-dumping.

La Délégation s'étonne que l'action anti-dumping du premier producteur américain d'acier, engagée le 21 mars 1980 contre les entreprises de sept pays du Marché commun, intervienne au moment où la part relative de la C. E. E. dans le total des importations d'acier aux Etats-Unis a fléchi, alors que celle d'autres pays tiers (le Canada, le Brésil, l'Espagne notamment) a sensiblement augmenté.

Elle considère que les producteurs européens ne peuvent être tenus pour responsables des difficultés que connaît cette entreprise sidérurgique américaine, difficultés qui lui sont propres ainsi que le prouve le fait que les autres entreprises sidérurgiques des Etats-Unis ont réalisé des bénéfices accrus en 1979.

Elle est d'avis qu'il conviendra de demeurer attentif à l'interprétation et à l'application que les Etats-Unis feront des règles du Code anti-dumping défini dans le cadre du Tokyo Round.

Suspension des « trigger prices ».

La Délégation estime que l'introduction de la plainte anti-dumping ainsi que la suspension par l'administration américaine des « trigger prices », intervenue sans consultation des partenaires, vont à l'encontre de l'accord réalisé en 1977 au sein de l'O. C. D. E., reposant sur un partage équitable par l'ensemble de la communauté internationale de l'effort de redressement du secteur sidérurgique et sur la volonté d'éviter que les mesures d'aide à la restructuration ne mettent en cause les courants d'échanges traditionnels d'acier.

Conséquences économiques et sociales des décisions américaines.

La Délégation considère que le climat d'insécurité créé par la procédure engagée risque de conduire à freiner davantage les exportations communautaires d'acier vers les Etats-Unis.

Elle s'inquiète des conséquences économiques que pourrait avoir la décision définitive de la commission américaine du commerce international si elle devait conduire à l'imposition de droits compensateurs.

Elle met l'accent sur les graves conséquences au niveau de l'emploi dans la sidérurgie européenne qu'aurait une remise en cause du régime des importations américaines d'acier en provenance de la Communauté (en France, plus de 5 000 travailleurs seraient concernés par une telle décision; pour l'ensemble de la C. E. E. les implications concerneraient de 15 000 à 20 000 emplois).

En conclusion, la Délégation exprime sa vive préoccupation devant cette résurgence du protectionnisme et souhaite qu'un accord soit trouvé dans les meilleurs délais entre l'Administration américaine et la Commission des Communautés européennes, afin que, conformément aux principes posés en 1977, les courants traditionnels d'échanges d'acier soient maintenus, et cela dans l'intérêt de tous les pays producteurs.

Le règlement du contentieux.

L'U. S.-Steel a retiré sa plainte à la fin du mois de septembre, après que l'administration américaine eut annoncé une série de mesures destinées à relancer la sidérurgie américaine. Parmi ces mesures figurent le rétablissement et le renforcement des prix minima (trigger prices) destinés à lutter contre la concurrence étrangère « déloyale ».

B. — L'INDUSTRIE AUTOMOBILE

L'industrie automobile mondiale est affectée, à la suite du deuxième « choc énergétique », par des mutations profondes qui s'expriment à travers des variations conjoncturelles très amples de la demande, de la production et des échanges.

L'importance de ces mouvements, après plusieurs décennies de croissance régulière, suscite des inquiétudes d'autant plus vives qu'ils concernent un secteur vital de l'économie européenne. L'industrie automobile communautaire est en effet le premier producteur mondial et elle joue un rôle déterminant dans l'emploi et dans le commerce extérieur de la Communauté (1).

1. — *L'industrie automobile joue un rôle fondamental dans la vie économique des pays de la C. E. E.*

a) 6 millions de travailleurs concernés.

L'industrie automobile communautaire employait directement près de 2 millions de personnes en 1979 et il faudrait probablement multiplier ce chiffre par trois pour apprécier la proportion réelle de la population active qui dépend de ce secteur (industries connexes, sous-traitants, services d'entretien, etc.).

C'est ainsi que, globalement, environ 6 millions de personnes ont, dans la Communauté, un emploi lié à l'automobile, ce qui représente 14 % pour le seul emploi industriel. Pour les principaux Etats membres producteurs, cette proportion varie de 9,7 % en Italie à 18 % en Allemagne fédérale.

b) La C. E. E., premier constructeur mondial.

En 1979, la Communauté économique européenne a produit près de 11,490 millions de véhicules, occupant ainsi le premier rang dans le monde, avec les Etats-Unis (11,481 millions) devant le Japon (9,635 millions).

(1) Voir l'industrie automobile européenne (Commission 111/1273/80-FR, octobre 1980).

L'industrie automobile communautaire a ainsi réalisé, en 1979, en nombre de véhicules, 32,3 % de la production mondiale de voitures particulières et 12,7 % de la production mondiale de véhicules utilitaires.

Ces chiffres permettent d'apprécier la place dans l'économie communautaire du secteur automobile, qui assure 5 % à 8 % de la production industrielle des différents Etats membres.

Cette incidence directe, déjà particulièrement importante, ne doit cependant pas faire oublier l'influence considérable du secteur automobile sur les autres branches industrielles, en particulier sur les industries de l'acier, du verre et du caoutchouc, dont elle constitue l'un des principaux débouchés. Ainsi, dans la Communauté, l'industrie automobile utilise environ 20 % de la production totale d'acier.

c) La C. E. E., premier exportateur mondial.

Les exportations automobiles de la C. E. E. constituent de 8 % à 12 % des exportations industrielles des différents Etats membres. Elles ont permis, en 1978, de réaliser un excédent commercial égal à 20 % de la « facture pétrolière » de la Communauté.

La C. E. E. est le premier exportateur mondial du secteur et les ventes extra-communautaires ont atteint en 1978 près de 21 milliards de dollars.

Les exportations du Japon, qui occupe la seconde position, se sont élevées à environ 17 milliards de dollars cette même année.

2. — *La concurrence japonaise :* *la nécessité d'un accord profitable aux deux parties.*

a) *Mesure de la percée japonaise.*

L'analyse de l'évolution du commerce extérieur au cours des dernières années met en évidence les progrès réalisés par l'industrie automobile japonaise et la pression croissante qu'elle exerce sur ses concurrentes européenne et américaine, tant sur leurs propres marchés que sur les marchés extérieurs.

En effet, depuis 1970 :

— les échanges automobiles de la C. E. E. se sont progressivement dégradés (entre 1970 et 1978, en volume, les exportations européennes sont restées stables alors que les importations augmentaient très rapidement [+ 500 %]);

— pendant que les exportations japonaises se sont développées exceptionnellement vite (+ 374 % entre 1970 et 1978).

Cette évolution a eu pour conséquence une érosion des parts de marchés détenues par les constructeurs communautaires, tant sur le marché intérieur de la C. E. E. qu'aux Etats-Unis et sur les marchés tiers.

Sur le marché intérieur de la C. E. E.

Le taux de pénétration japonais a régulièrement augmenté, et cette tendance s'est fortement accentuée au cours des derniers mois.

Parts de marché détenues par les constructeurs japonais dans la C. E. E.
(1973 - 1980)

	C. E. E.	REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE	FRANCE	ROYAUME-UNI	ITALIE	PAYS BAS	DANEMARK	IRLANDE	BELGIQUE + Luxembourg.
(En pourcentage.)									
1973 (1)	3,1	1,6	1	4,8	0,05	11,4	11,9	5,4	12,5
1979 (1)	7,2	5,4	2	12,4	0,1	18,9	14,9	32,1	18
Juillet et août 1980 (2)	8 (1)	13,1	4,1	19,7	•	31	31	•	29,2

(1) Estimation pour les six premiers mois de 1980.

Sur le marché nord-américain.

Les positions détenues par les constructeurs communautaires sont passées de 8,5 % du marché en 1973 à moins de 5,8 % en 1979, compte tenu de l'implantation de VW aux Etats-Unis. Pendant la même période, la part du marché américain détenue par les entreprises japonaises est passée de 5,5 % en 1973 à près de 16 % en 1979 pour atteindre 23 % en juillet 1980.

Sur les marchés des pays en voie de développement.

Entre 1973 et 1979, alors que les importations des P. V. D. sont passées de 1 million à 2 millions de voitures, les exportations de la Communauté vers ces pays sont restées pratiquement inchangées. Bien que l'analyse soit rendue délicate en raison du développement des implantations des sociétés européennes dans ces régions, la dégradation de leurs positions au profit des constructeurs nippons

est mise en évidence de façon particulièrement nette par l'évolution des parts de marché japonaises. Entre 1969 et 1979, les taux de pénétration japonais ont progressé :

- de 5 % à 11 % en Amérique latine ;
- de 15 % à 35 % en Afrique.

Le développement de la production dans ces zones géographiques n'a donc pas permis aux constructeurs européens qui y ont participé de préserver leurs positions sur ces marchés en croissance rapide.

b) Les tentatives d'explication.

1° *L'analyse du C.C.M.C.* (Comité des constructeurs automobiles du Marché commun).

Dans une déclaration du 2 octobre dernier, le C.C.M.C. a expliqué de la manière suivante les raisons des succès japonais :

Si, aux Etats-Unis, l'accroissement des ventes japonaises s'expliquent largement par le fait que la production locale n'était pas en mesure de répondre aux besoins des consommateurs, désormais moins portés à acheter des voitures grosses consommatrices de carburant, la situation n'est pas la même en Europe, où les constructeurs proposent aux usagers des gammes de haute qualité et très diversifiées, capable de répondre à leurs demandes. **En matière de consommation de carburant, notamment, les gammes européennes sont, en moyenne, plus économes que les voitures japonaises, et, dans l'ensemble, les voitures européennes offrent des prestations supérieures à celles de leurs concurrentes japonaises.**

Ce n'est donc pas sur une avance technique que les constructeurs japonais fondent leur progression. Ils attirent la clientèle essentiellement par une politique agressive en matière de prix et de moyens commerciaux.

La possibilité de pratiquer une telle politique leur est donnée par le fait que le prix départ usine, exprimé en dollars, de leurs produits est fortement inférieur à celui des produits européens. Cette différence s'explique essentiellement :

- **par des avantages fiscaux et financiers ;**
- **par un coût plus faible de la main-d'œuvre (salaires et charges sociales) ;**
- **par la sous-évaluation du yen.**

En ce qui concerne les indéniables avantages fiscaux et financiers dont bénéficient les entreprises japonaises, le Comité des

constructeurs d'automobiles du Marché commun souhaite que la Commission des Communautés économiques européennes procède à une enquête approfondie et qu'elle publie ses constatations.

En ce qui concerne les coûts de production des entreprises japonaises, leur faible niveau n'est pas dû, contrairement à une opinion répandue, au fait que les installations de production sont intrinsèquement plus performantes que les installations européennes. Il résulte de ce que les installations japonaises sont, au cours de l'année, utilisées plus longtemps que celles de l'Europe, du fait d'horaires de travail plus élevés, de congés annuels moins longs, d'un « présentisme » plus important, et de l'absence de conflits sociaux entraînant des arrêts de production. En outre, les salaires sont moins élevés au Japon, notamment chez les fournisseurs et les sous-traitants, et les charges sociales pesant sur les entreprises infiniment plus faibles.

La sous-évaluation du yen profite en particulier à un certain nombre de secteurs industriels japonais volontairement sélectionnés, comme celui de l'automobile, qui, dans le cadre d'une stratégie de conquête concertée entre toutes les parties prenantes, utilisent les fluctuations monétaires pour s'enraciner dans tel ou tel marché, sans paraître se soucier des problèmes structurels qu'ils peuvent y provoquer. Il est frappant d'observer, sur ces marchés, **la relation qui existe entre la baisse du yen et la progression des ventes japonaises.**

2' *L'analyse du C.L.C.A.* (Comité de liaison des constructeurs automobiles).

L'analyse du C.L.C.A. est identique, pour l'essentiel, à celle du C.C.M.C. Elle met cependant en avant deux raisons complémentaires :

- le faible nombre de constructeurs japonais leur permet des économies d'échelle qui ne sont pas réalisables par les constructeurs européens ;
- la disponibilité de capitaux à bon marché.

3' *La stratégie de l'araignée.*

Le succès des entrepreneurs japonais s'explique également par la pertinence de leurs choix géocommerciaux. Préparés de longue date, trois accords importants ont été annoncés en moins d'une année :

- Alfa Romeo-Nissan (Datsun) :

Le Gouvernement italien vient de donner son accord (20 septembre 1980) au projet Alfa Romeo-Nissan. L'accord Alfa-Nissan prévoit la constitution d'une société mixte, l'A.R.N.A. (Alfa Romeo-Nissan

Automobile), au capital de 25 milliards de liras (125 millions de francs) souscrit pour moitié par chacun des deux partenaires. La gestion de cette société, dont le siège sera probablement à Naples, sera confiée à Alfa Romeo.

A partir de 1984, l'A.R.N.A. produira une voiture de petite cylindrées (1 100 centimètres cubes) qui sera commercialisée, en Europe, sous la marque « Datsun ». A plein régime, la production atteindra 60 000 unités par an, qui seront destinées pour moitié à l'exportation. La société japonaise fournira l'acier pour les carrosseries, soit 20 % de la valeur finale de la voiture, Alfa Romeo le reste.

— British Leyland-Honda :

La future voiture fabriquée en commun par la firme japonaise et British Leyland serait une conduite intérieure de 1 300 à 1 500 centimètres cubes de cylindrée.

D'après certains documents, ce nouveau véhicule, qui s'appelle au Japon Ballade, et en Europe probablement Bounty, semble très proche de l'actuel modèle de Honda, l'Accord, dont il adoptera la plupart des caractéristiques.

En ce qui concerne sa diffusion, le marché européen sera fourni par British Leyland, tandis que le reste du monde sera couvert par Honda.

— Seat-Toyota ou Nissan :

Seat, premier constructeur espagnol a procédé à la fin du mois de septembre à une importante augmentation de capital. L'Institut national de l'industrie la souscrita à hauteur de 56 %. Les 44 % restants (représentant 14,5 % du capital augmenté) seraient offerts à des sociétés japonaises, vraisemblablement Toyota ou Nissan.

Seat pourrait alors fabriquer, en collaboration avec un des constructeurs nippons, une nouvelle voiture de moyenne cylindrée (environ 1 200 centimètres cubes) comparable à la Ford Fiesta. Ces modèles seraient produits à 150 000 exemplaires par an.

c) Une réaction communautaire s'impose.

1° Vers une réunion au sommet des constructeurs :

Les constructeurs d'automobiles japonais ont très récemment accepté une invitation des constructeurs de la Communauté européenne à participer à une conférence au sommet sur l'augmentation des exportations de voitures japonaises vers la C.E.E.

Participeraient à cette réunion : du côté européen, Volkswagen, Renault, Peugeot, British Leyland, Fiat et Alfa Romeo et, du côté japonais, Toyota, Nissan et Honda. Aucune date n'aurait encore été arrêtée, mais on pense à Tokyo que la réunion aurait lieu avant la fin de l'année.

Cette conférence au sommet permettrait de mieux définir cette approche globale qui est réclamée par les constructeurs. Récemment, M. Toni Schmucker, P.-D. G. du groupe Volkswagen a déclaré : « Nous ne laisserons pas les Japonais exporter leur chômage en Europe. Nous nous opposons de toutes nos forces au péril japonais, si les Japonais vont trop loin dans l'offensive concurrentielle, les Gouvernements seront obligés de réagir. Aux Japonais de savoir rester dans des limites raisonnables, sinon c'est l'ensemble de leurs exportations qui seraient affectées. »

M. Vernier Palliez, P. D. G. de la Régie Renault, a souhaité de la même manière « qu'au niveau européen il y ait une prise de conscience des Allemands, des Belges qui risquent de perdre leur industrie automobile ».

2° Trois réflexions devraient inspirer les représentants des compagnies européennes :

1. La nécessité de stabiliser les exportations japonaises vers la C.E.E. et d'équilibrer les échanges C.E.E. - Japon, à défaut de quoi le Japon prendrait le risque de mesures nationales de protection vis-à-vis de ses exportations vers l'Europe ;

2. La nécessité de présenter un front commun européen qui permettra d'obtenir des résultats très supérieurs à ceux d'accords bilatéraux ;

3. La nécessité d'une approche libérée de complexes à l'égard d'une accusation de néo-protectionnisme. Selon la formule du sénateur Pisani : « si l'on doit repousser la tentation du retour au protectionnisme, il faut insister sur la nécessité d'adapter la pratique du libre-échange aux comportements réels des concurrents ».

3° Cette négociation devient d'autant plus urgente :

a) Que la percée japonaise se révèle être une offensive généralisée — on a parlé de Blitzkrieg — ;

b) Que le déséquilibre des échanges commerciaux entre la C.E.E. et le Japon atteint un niveau insupportable.

3. — *L'avenir de l'industrie automobile européenne.*

De nombreux rapports ont été consacrés à l'analyse du secteur automobile en Europe. Sans reprendre en détail les résultats de ces travaux, un certain nombre d'éléments nous paraissent dignes d'être rappelés.

a) Un scénario à l'horizon 1985.

Au mois d'avril dernier, l'Institut Eurofinance a publié une étude remarquable sur les perspectives de la production automobile en Europe.

Schématiquement, pour la production en Europe entre 1980 et 1985, l'étude prévoit une croissance modérée, jusqu'à 12 445 000 unités en 1985. Le pourcentage destiné à l'exportation diminuera progressivement de 14,4 % en 1980 à 8,3 % en 1985, tandis que la partie du marché occupée par des importations passera de 8,5 % en 1980 à presque 11 % en 1985. Aussi, **l'étude prévoit qu'à partir de 1983, l'Europe sera importatrice nette d'automobiles**, et que la quantité « nette » d'importations sera, en 1985, d'environ 365 000 unités. Deux catégories de raisons sont données : tout d'abord, les raisons « conjoncturelles », telles la croissance de la capacité de production dans les pays qui constituent actuellement des marchés d'exportation et la puissance d'exportation japonaise. En outre, Ford U.S. cessera d'ici peu l'importation aux Etats-Unis des modèles produits au Brésil et en Pologne ; General Motors et Ford pourraient exporter davantage vers l'Europe. Et il reste à voir si les accords de coopération tels Renault - American Motors et P. S. A. - Chrysler permettront de compenser ces pertes sous forme d'exportations plus substantielles vers les Etats-Unis.

En second lieu, les aspirations d'exportation des grands producteurs excéderont, en 1985, d'environ 500 000 à 750 000 unités les capacités globales d'importation dans le monde. Ce déséquilibre ne jouera pas en faveur de l'industrie automobile européenne, estime l'étude.

Pour l'évolution des industries automobiles dans les différents pays d'Europe, l'étude prévoit une baisse considérable de la production britannique, ainsi qu'une hausse tout aussi considérable de la production espagnole. En 1973, la production britannique se situait à 1 747 000 unités ; elle n'a cessé de baisser pour arriver à 1 067 000 unités en 1979. Aussi, l'étude prévoit que la quantité d'automobiles produite en 1985 se situera aux alentours de 700 000 unités. En Espagne, au contraire, la production devrait considérablement augmenter, de 966 000 unités en 1979 à 1 800 000 unités environ en 1985. Ford et General Motors sont décidés d'y implanter des unités de production, ce qui, à partir de 1983, devrait augmenter de 250 000 unités par an la capacité de production du pays. Fiat envisage aussi d'augmenter sa capacité de production, comme pourraient le faire des firmes françaises. En outre, Nissan Motors a récemment indiqué que son associé espagnol, producteur de véhicules utilitaires, envisageait de produire des automobiles de luxe.

L'industrie automobile allemande devrait connaître un déclin pendant l'année en cours, et cette tendance devrait se poursuivre jusqu'au-delà de 1985. Actuellement première productrice européenne, elle devrait se faire rejoindre, puis dépasser par la France en 1983. Cette dernière devrait arriver en 1985 à un niveau de production de 3 800 000 unités, notamment grâce à la réglementation qui limite à 3 % la part japonaise du marché intérieur. L'Italie devrait connaître une lente croissance de sa production pour atteindre en 1985, le niveau record de 1 850 000, qui avait presque été atteint en 1973.

b) Fragmentation et regroupement.

L'industrie européenne souffre d'une fragmentation bien plus forte que celle de ses concurrents. En effet, alors qu'aux Etats-Unis les trois premiers constructeurs réalisent à eux seuls près de 43 % de la production mondiale (chiffres de 1977), et qu'au Japon les deux premiers constructeurs en réalisent 14 %, ce sont cinq constructeurs européens qui se partagent les 21,3 % de la production mondiale. Ce retard ne concerne d'ailleurs pas seulement les constructeurs eux-mêmes, mais encore et surtout l'industrie des composants, car il subsiste en Europe douze constructeurs automobiles et environ 300 fabricants de composants, tandis qu'aux Etats-Unis il n'existe que trois principaux constructeurs et trente fabricants de composants seulement. Il s'y ajoute que dans la Communauté, 25 % de la production sont réalisés par les filiales des groupes nord-américains Ford et General Motors, et que sur les cinq constructeurs réalisant des productions de masse et diversifiées, les trois premiers seulement semblent se trouver en bonne situation, alors que le dernier reste en-dessous du « seuil de survie » que les experts fixent à 1 million d'unités par an. Enfin, sur les trois constructeurs européens spécialisés B. M. W., Daimler-Benz et Alfa Romeo, seuls les deux premiers sont « bien portants », le dernier s'étant d'ailleurs lié tout récemment au groupe japonais Nissan.

La question qui se pose à l'industrie automobile européenne et aux pouvoirs publics est donc essentiellement de savoir dans quelle mesure il pourra être remédié à cette fragmentation, soit par des concentrations ou encore par des accords industriels techniques et commerciaux sur les plans nationaux ou communautaire.

Les constructeurs européens ont pris conscience de cette nécessité de regroupement, selon des modalités qui restent encore à déterminer. Les accords de production, de commercialisation, de recherche en commun se multiplient. Deux pôles principaux pourraient se dégager : le pôle Renault-Volvo-American Motors, d'une part, le pôle Peugeot-Fiat-Chrysler, d'autre part.

Il semble en effet que l'avenir des constructeurs dits « nationaux » (1) soit compromis, notamment en raison du fait que la demande future viendra de marchés « nouveaux » ou « périphériques » (Tiers Monde, Comecon) et que seuls les constructeurs « régionaux » ou mondiaux seront en mesure de la satisfaire.

c) La course technologique : « 80-60 ».

Une véritable course technologique, d'une importance cruciale, s'est engagée entre les principaux constructeurs. Les éléments de ce qui pourrait devenir la voiture « 80-60 » (80 miles par gallon à 60 miles par heure, soit, en bases françaises, consommant 3,5 litres aux 100 kilomètres à une vitesse de 96,5 km/heure) existent déjà, et il est possible que deux ou trois constructeurs puissent lancer ce type de véhicule sur les marchés centraux deux ou trois ans avant leurs concurrents, biaisant ainsi complètement les données de la compétition.

La moindre consommation des nouveaux modèles ne constitue pas le seul objectif des constructeurs. Les nouveaux modèles devront en outre respecter des niveaux d'émission des polluants et des niveaux sonores admissibles beaucoup plus bas. Dans ces domaines, la législation communautaire est déjà l'une des plus sévères au monde.

La course technologique se portera également sur le secteur de l'« électronique embarquée ». La puissance des industries électroniques japonaise et nord-américaine doit, à cet égard, être prise en considération.

d) La recherche de la compétitivité.

Schématiquement, il est possible de dire que les sociétés japonaises ont produit en 1978 environ quarante-cinq voitures par personne employée alors que la moyenne européenne se situait à douze voitures par personne et que les constructeurs américains n'en ont réalisé que dix. Les experts expliquent ce contraste par l'intégration très poussée de l'organisation de la production au Japon, le contexte social qui permet une utilisation intensive de l'outil de production, la robotisation de celui-ci.

(1) M. Hinks Edwards, économiste spécialisé dans l'étude du secteur automobile classe les principaux constructeurs automobiles en trois catégories : les quatre constructeurs dits « mondiaux » (General Motors, Ford, Fiat et Volkswagen) dont les capacités de production (et pas seulement d'assemblage) sont réparties sur deux au moins des zones de marchés définies plus haut, les quatre firmes dites « régionales » (Toyota, Nissan, Peugeot et Renault) dont les usines de fabrication couvrent au moins l'une de ces zones de marché, et enfin les douze constructeurs dits « nationaux » qui, à partir d'une base nationale unique, s'attaquent au marché mondial en exportant des voitures finies à partir de ces bases. Ces derniers sont Chrysler, British Leyland, Daimler-Benz, Volvo, Saab, Alfa Romeo, B. M. W., Innocenti, Honda, Mitsubishi, Suzuki et Hyundai (Corée). (Le Monde, 2 octobre 1980.)

Les constructeurs européens devront donc consentir un gros effort de productivité, différencié selon les pays. Les dernières données connues figurent dans le tableau ci-dessous :

Productivité du travail dans l'industrie automobile.
(Index 1972 = 100.)

	1973	1974	1975	1976	1977
Japon	106	97	107	126	135
Etats Unis	92	88	85	87	108
France	103	101	100	120	124
République fédérale d'Allemagne	107	103	112	119	126
Italie	95	93	83	89	88
Royaume Uni	98	91	92	96	93

Source I. S. K. I. : 1979.

C. — L'INDUSTRIE TEXTILE

L'industrie textile revêt une importance fondamentale dans l'équilibre socio-économique de la Communauté. Le Conseil l'a explicitement reconnu en déclarant « qu'il importait de disposer en Europe d'une industrie du textile et de l'habillement hautement performante, capable d'affronter la concurrence internationale et d'assurer un volume important d'emplois sur une longue période. » Cette industrie a dû faire face, à partir des années 1975-1976, à la concurrence redoutable de pays en voie d'industrialisation où les coûts de production sont très faibles et la protection sociale parfois inexistante. Pour endiguer ce flot d'importations à bas prix et permettre à son industrie textile de s'adapter à cette nouvelle concurrence, la Communauté a posé des conditions très strictes au renouvellement de l'arrangement Multifibres (A. M. F.) qui régit le commerce international des produits textiles et qui venait à expiration à la fin de l'année 1977. Après deux années d'application du nouvel accord (1978-1979), il paraît important à notre délégation d'analyser les divers problèmes posés présentement par les importations de produits textiles dans la C.E.E. à une industrie qui connaît à nouveau de très sérieuses difficultés en particulier dans le secteur cotonnier.

1. — L'importance du secteur textile dans la C.E.E.

L'industrie textile communautaire joue un rôle très important dans l'équilibre socio-économique des Etats membres :

— elle assure 9,5 % de l'emploi dans l'industrie manufacturière et 30 % de l'emploi féminin ;

— dans une vingtaine de régions elle représente plus de 20 % de l'emploi manufacturier ;

— ses exportations atteignaient en 1979 8,5 milliards d'U.C.E., soit environ 50 milliards de francs.

Pour ce qui concerne la France, quelque 3 000 entreprises emploient plus de 300 000 personnes pour le seul textile — ces chiffres portent sur l'année 1978 — et 520 000 personnes pour l'ensemble du secteur textile et de l'habillement.

2. — *Les perspectives d'évolution du contexte économique.*

Les perspectives à moyen terme sont préoccupantes en raison de quatre faits majeurs :

— la progression de la consommation de produits textiles dans la C. E. E. risque d'être faible dans les prochaines années — de l'ordre de 1 % à 15 % par an à prix constants — du fait de facteurs économiques et démographiques ;

— l'hypothèse de l'élargissement méridional à des pays disposant d'une industrie textile et de l'habillement importante qui sont à considérer plus en termes de concurrence qu'en termes de débouchés ;

— l'absence de réciprocité au plan mondial en matière d'ouverture des marchés qui place la Communauté dans une situation défavorable ;

— la « montée en puissance » de l'industrie textile américaine qui, forte de divers avantages (prix du pétrole, fluctuations du dollar), poursuit actuellement une politique d'investissements massifs.

Lors du renouvellement de l'accord Multifibres en 1981, la Communauté devra donc tendre à maîtriser la pression globale des importations en adaptant leur évolution au développement de la demande et en recherchant des contreparties de la part de ses partenaires. Cette attitude est d'autant plus nécessaire que l'on constate un accroissement des importations en provenance des pays industriels, et en particulier des Etats-Unis.

3. — *Premier bilan de l'application de l'accord Multifibres.*

L'accord Multifibres.

L'accord Multifibres, renouvelé fin 1977, repose sur la conclusion entre les pays importateurs — au premier chef la C. E. E. — et les pays exportateurs à bas prix d'accords bilatéraux qui visent à l'encadrement et au contrôle des produits sensibles. Le dispositif

négocié est variable selon qu'il s'agit de **produits hautement sensibles** comme les fils de coton, les tee-shirts, les chandails et chemises pour lesquels le taux de pénétration sur le marché communautaire a été stabilisé au niveau atteint en 1976, de **produits sensibles** dont la croissance annuelle est limitée à des taux modérés et de **produits non sensibles** auxquels peut s'appliquer en cas de nécessité une clause de sauvegarde.

Les relations de la C. E. E. avec les pays exportateurs à bas prix revêtent l'une des formes suivantes :

a) *Accords d'auto-limitation* : ce régime est applicable à environ vingt-cinq pays d'Asie, d'Asie du Sud-Est (en particulier à Hong Kong, premier fournisseur à bas prix de la C. E. E.) et d'Amérique latine.

b) *Arrangements* obtenus des principaux fournisseurs préférentiels du Bassin méditerranéen (Espagne, Grèce, Portugal, Maroc et Tunisie).

c) *Régime de surveillance* des importations en provenance des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (A. C. P.).

d) *Contingents unilatéraux* à l'importation pour les pays de l'Est.

L'application de l'A. M. F.

Le premier bilan est positif ; il convient cependant de distinguer la situation de 1978 et celle de 1979.

1. **En 1978**, la C. E. E. est parvenue progressivement à réaliser les objectifs qu'elle s'était fixés, à savoir :

— **une réduction du taux de progression en volume des importations en provenance des pays à bas prix :**

1973-1976 (moyenne)	+	25 %.
1973-1977 (moyenne)	+	15 %.
1977-1978	+	7,4 %.

Les importations des huit produits les plus sensibles n'ont, elles, progressé que de 5,2 % de 1977 à 1978 ;

— **un certain rééquilibrage entre pays fournisseurs** : les exportations des pays les plus compétitifs — Hong Kong, Taïwan, Corée du Sud — ont été freinées. Par rapport à 1976, ces trois pays dominants ont vu leurs exportations stabilisées ;

— **un rééquilibrage entre pays importateurs** : en 1978, le taux de croissance des importations textiles communautaires est tombé en dessous du taux enregistré aux Etats-Unis et au Japon. Au cours de la première période A. M. F., ce taux était nettement plus élevé pour la Communauté que pour les deux autres pays.

2. Si les données de l'année 1978 permettaient un certain optimisme, celles relatives à l'année 1979 conduisent à des conclusions sensiblement différentes, ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessous :

Importations d'origine extra C. E. E. des produits textiles et d'habillement en 1979.

	1979	VARIATION		PART dans le total	
		1979 1978	1978 1977	1977	1979
	(En milliers de tonnes)	(En pourcentage)			
Pays industriels non contrôlés ni surveillés.....	472,8	+ 34,9	+ 6,7	24,9	27,8
Origines à bas prix.....	1 225,5	+ 13,5	+ 7,1	75,1	72,2
Total	1 697,3	+ 18,7	+ 7	100	100

Deux évolutions méritent d'être soulignées :

— la première est l'utilisation très large des plafonds avant même la fin de l'année, qui s'est traduite dans le fort taux d'accroissement des importations originaires de pays à bas prix (+ 13,4 % de 1978 à 1979 contre + 7,1 % de 1977 à 1978).

Cette évolution s'explique par le fait que les pays qui ont signé des accords d'autolimitation avaient acquis en 1979 l'expérience de la mise en œuvre des accords ; ils ont utilisé pleinement et rapidement leurs quotas ;

— la seconde a été la très forte progression des importations en provenance des pays industriels (taux d'accroissement : + 34,9 % de 1978 à 1979) et en particulier des Etats-Unis (+ 65 %), importations qui ne sont pas couvertes par l'A.M.F.

L'augmentation des importations de produits textiles a été plus forte en France que dans le reste de la Communauté. Plus de la moitié du marché français est désormais couverte par l'importation, le taux de pénétration des importations ayant atteint 51 % au premier trimestre 1980.

Dressant au mois de juillet un bilan provisoire de l'application de l'A.M.F., la Commission a estimé que dans l'ensemble le régime d'importations a fonctionné de manière satisfaisante : diminution des taux de croissance des importations en provenance des pays à bas prix et respect des plafonds globaux ; gestion correcte des accords bilatéraux. Elle a cependant mis l'accent sur la forte hausse à partir de 1979 des importations provenant des pays industrialisés et estimé qu'il ne sera pas possible de revenir après 1981 à un régime des échanges dans le secteur des textiles, régi par les seules règles générales du G.A.T.T.

4. — *Les autres problèmes posés au niveau communautaire.*

Outre les problèmes de gestion courante des accords d'auto-limitation, deux questions majeures ont occupé les instances communautaires :

— celle des importations de fibres synthétiques en provenance des Etats-Unis ;

— celle des mesures à prendre en vue de renforcer la lutte contre les fraudes sur l'origine des produits.

a) *Importations de fibres synthétiques en provenance des Etats-Unis.*

L'exceptionnelle compétitivité de l'industrie américaine des fibres synthétiques, qui provient d'un avantage à l'achat des produits de la pétrochimie, a conduit la Communauté, d'une part, à instituer certains droits anti-dumping (30 avril 1980) et, d'autre part, à autoriser le Royaume-Uni à limiter ses importations de fils en polyester et de fils en polyamide (9 juin 1980). Cette dernière décision a été contestée par les autorités américaines qui ont menacé de prendre des mesures de rétorsion. Une solution de compromis au litige a été trouvée au mois d'août, la C. E. E. ayant accepté de faire des concessions aux Etats-Unis en matière tarifaire (anticipation de certaines réductions douanières résultant du Tokyo Round).

b) *Marquage de l'origine des produits textiles.*

Considérant que la réglementation européenne visant à éviter les détournements de trafic et les fraudes sur l'origine est encore insuffisante, la France a adopté le 29 août 1979 un décret visant à interdire l'importation et la mise en vente de divers produits textiles qui n'ont pas fait l'objet d'un marquage d'origine. Elle s'est cependant déclarée prête à discuter d'une solution communautaire. Aucune esquisse de règlement n'apparaissant à ce niveau, le décret est entré en vigueur le 1^{er} octobre ; ce texte fera l'objet d'une application souple en ce qui concerne les produits originaires de la Communauté. Estimant que les mesures nationales qui imposent le marquage d'origine récemment introduites en France et envisagées dans d'autres Etats membres (Royaume-Uni, Danemark, Italie) pourraient compromettre la libre circulation des produits textiles en créant des entraves techniques aux échanges, la Commission a transmis au Conseil le 15 octobre 1980 une proposition de directive tendant à introduire un marquage d'origine harmonisé, au niveau de la C. E. E.

5. — *Les conclusions de la Délégation.*

La Délégation a adopté le 25 juin 1980, sur le rapport de M. Adrien Gouteyron, les conclusions suivantes :

Importance de l'industrie textile.

La Délégation souligne l'importance fondamentale de l'industrie textile dans l'équilibre socio-économique de la Communauté et rappelle que les institutions communautaires ont déclaré « qu'il importait de disposer en Europe d'une industrie du textile et de l'habillement hautement performante, capable d'affronter la concurrence internationale et d'assurer un volume important d'emplois sur une longue période ».

Elle considère que ces objectifs ne pourront être atteints en particulier que par une meilleure maîtrise des importations de produits textiles ainsi que par diverses mesures visant à préserver la loyauté de la concurrence dans les échanges.

Denominations textiles.

La Délégation marque son approbation avec la proposition de directive de nature technique et dont l'adoption n'impliquerait pas de conséquence de nature législative mais qui devrait permettre une application satisfaisante de la libre circulation des produits textiles dans la Communauté.

Marquage d'origine.

La Délégation estime nécessaire que soient définies, au niveau communautaire, des règles plus strictes en matière d'origine des produits textiles afin d'éviter les détournements de trafic et fraudes sur l'origine, actuellement constatés.

Elle considère que l'obligation du marquage de l'origine devrait être imposée au moins pour les produits textiles en provenance des pays extérieurs à la C. E. E.

Perfectionnement passif.

La Délégation souhaite une adoption rapide de la proposition de règlement du 6 février 1979 concernant le régime de perfectionnement passif applicable à certains produits textiles et d'habillement dans un certain nombre de pays méditerranéens liés à la Communauté par des accords d'association et de coopération.

Elle approuve la proposition de réserver ce régime aux seuls opérateurs communautaires exerçant une activité industrielle dans la Communauté.

Elle insiste sur l'intérêt de la clause prévoyant un lien en pourcentage entre les opérations de perfectionnement passif et la quantité de produits comparables, fabriquée dans la Communauté par l'entreprise se livrant à ces opérations.

Elle estime souhaitable que ces dispositions soient progressivement étendues à d'autres pays tiers et, en particulier, aux pays de l'Est.

Importations de fibres synthétiques.

La Délégation met l'accent sur les difficultés nées dans le secteur des fibres synthétiques de la concurrence des importations en provenance des Etats-Unis et souhaite qu'au-delà des procédures antidumping à caractère ponctuel une solution d'ensemble soit apportée au problème posé par l'avantage dont bénéficie l'industrie américaine à l'achat des produits de la pétrochimie.

Renouvellement de l'accord Multifibres.

La Délégation considère que les premiers résultats de l'application de l'accord Multifibres peuvent être tenus pour relativement encourageants. Elle se prononce en faveur du renouvellement de l'accord conclu en décembre 1977 en souhaitant notamment qu'une attention particulière soit portée aux problèmes suivants : recherche de la globalisation dans la politique communautaire ; application effective de toutes les dispositions de l'accord et en particulier de la clause de sauvegarde ; limitation plus stricte du taux de croissance des importations pour tenir compte de la progression très faible de la consommation de produits textiles dans la C. E. E. ainsi que de la perspective de l'élargissement méridional ; conclusion avec les Etats-Unis d'un accord d'autolimitation.

Restructuration.

La Délégation souhaite que l'industrie textile communautaire mette à profit le répit qui lui est fourni pour procéder aux nécessaires restructurations ; elle estime à cet égard que la Communauté devrait intervenir financièrement dans ces opérations de restructuration reconversion ainsi que la Commission l'a proposé en présentant en octobre 1978 une proposition de règlement cadre.

CHAPITRE IV

Le Marché commun agricole.

Si elle a pu franchir, avec les accords du 30 mai, le cap difficile de la fixation des prix agricoles (1980-1981) et du règlement de l'affaire ovine en échange de substantielles concessions des Huit sur la contribution budgétaire britannique, la Communauté n'a pas pour autant réglé le problème essentiel de son financement, étroitement lié à celui de la politique agricole commune.

Certes, les Neuf sont enfin tombés d'accord sous la pression des nécessités pour s'engager dans la voie d'une modification de certains mécanismes du Marché commun agricole, mais il s'agit d'une affaire techniquement complexe et politiquement délicate qui exigera à n'en pas douter d'assez longs délais. En attendant, les institutions communautaires se retrouvent, pour l'adoption du budget de 1981, en présence de mêmes problèmes que pour le budget de 1980, dans un contexte aggravé par la perspective de l'épuisement des ressources propres.

Cette situation ne peut manquer de peser sur le fonctionnement de l'Europe agricole et, en tout premier lieu, sur la fixation des prix agricoles de la prochaine campagne, qui devra cependant tenir compte de la dégradation quasi générale des revenus agricoles dans les pays de la Communauté. Il s'y ajoute que la fixation des prix se situera, notamment pour la France, dans un contexte nouveau caractérisé par la disparition des montants compensatoires moné-

taires négatifs (1). On ne pourra donc plus spéculer sur un éventuel ajustement de la parité du franc vert pour apporter comme par le passé un complément au niveau des prix agricoles tels qu'ils seront fixés en unités de compte européennes.

On mesure dans ces conditions l'importance qui s'attache pour la France aux décisions qui seront arrêtées à ce sujet. Le Ministre de l'Agriculture a d'ores et déjà informé le Conseil qu'une augmentation substantielle des prix agricoles, allant jusqu'à une hausse à deux chiffres, serait nécessaire. C'est donc une augmentation d'au moins 10 % des prix de la prochaine campagne qui pourrait être réclamée par la France, ce qui correspondrait à une dépense supplémentaire de l'ordre de 1,5 milliard d'U. C. E. Face à deux impératifs contradictoires, celui de la revalorisation des prix agricoles et du revenu des agriculteurs et celui de la réduction du coût jugé excessif de la politique agricole commune, le Marché commun agricole se trouve confronté à de nouveaux défis.

Après les ajustements des taux verts réalisés lors de la fixation des prix agricoles de la présente campagne, on assiste à la disparition des montants compensatoires monétaires négatifs (sauf pour l'Italie).

On note cependant la lente décroissance des montants compensatoires monétaires positifs en Allemagne et au Benelux dont les prix en monnaie nationale ne se rapprochent que lentement du niveau communautaire et une croissance très sensible des montants compensatoires monétaires positifs applicables dans les échanges agricoles entre le Royaume-Uni et la C. E. E. sous l'effet de la remontée de la livre sterling sur le marché des changes.

Pour tenir compte du début de la campagne porcine, le 1^{er} novembre, les montants compensatoires monétaires pour ce secteur passent de + 9,8 à + 8,8 en République fédérale d'Allemagne ; de + 1,9 à + 1,7 au Benelux et de — 6 à — 1 en Italie.

1) *L'évolution des montants compensatoires monétaires dans la C. E. E. (1979-1980).*

	1 ^{er} JANVIER 1979.	7 AVRIL 1980.	1 ^{er} NOVEMBRE 1980.
France	— 10,6	0 et — 3,7	(1) 0
Danemark	0	0	0
Irlande	— 2	0	0
Italie	— 17,7	— 1,3	(2) — 1
Benelux	+ 3,3	+ 1,9	(3) + 1,7
Republique fédérale d'Allemagne.	+ 10,8	+ 9,8	(4) + 8,8
Grande-Bretagne	— 27,0	+ 2,1	+ 8,1

(1) Pour le vin, le montant compensatoire monétaire français est théoriquement de moins 3,7, mais n'est pas appliqué dans la pratique.

(2) A l'exception du vin (— 9,9).

(3) A l'exception du lait (+ 2,2).

(4) A l'exception du lait et du vin (+ 9,8).

A côté de cette affaire essentielle pour l'avenir de l'Europe agricole, il importe de mentionner l'accord intervenu sur l'entrée en vigueur, le 20 octobre, du régime communautaire d'organisation du marché de la viande ovine, l'accord de principe sur l'harmonisation des réglementations sanitaires relatives à l'élevage (affaire des œstrogènes), les problèmes posés par le renouvellement du règlement d'organisation du marché du sucre, enfin les mesures prises pour faire face aux difficultés rencontrées sur les marchés de la viande porcine et des fruits et légumes.

A. — VERS UNE RÉNOVATION DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

Pour avoir trop longtemps tardé à réaliser les réformes de certains mécanismes de la politique agricole commune, les Neuf se trouvent désormais contraints par d'impérieuses raisons budgétaires d'effectuer d'urgence cette révision à défaut de laquelle les ressources propres de la Communauté ne permettraient plus, à brève échéance, d'assurer le fonctionnement du Marché commun agricole et des autres politiques communes.

C'est pourquoi, en adoptant le compromis du 30 mai, les Neuf ont invité la Commission européenne à « proposer au Conseil, d'ici au 30 juin 1981, des modifications structurelles aux dépenses de la Communauté et de certains aspects de la politique agricole commune, sans mettre en question les principes de base de cette politique : unité du marché et des prix, préférence communautaire, solidarité financière ».

La Délégation du Sénat ayant déjà eu l'occasion de prendre position sur un précédent projet d'aménagement de la politique agricole commune (1) présenté par la Commission, on s'en tiendra dans le présent rapport à un bref rappel de ce qui est en cause dans ce débat vital pour l'avenir de la Communauté.

Parmi les griefs les plus souvent avancés de divers côtés, à l'encontre du Marché commun agricole, il convient de mentionner en premier lieu le déséquilibre structurel entre l'offre et la demande dans certains secteurs, particulièrement sur le marché du lait, qui engendre un coût élevé et prend une place excessive dans le budget communautaire au détriment des actions structurelles. D'une façon plus générale, c'est tout le problème des déséquilibres entre les productions, les différents types d'exploitation et les régions, notamment entre les agriculteurs de l'Europe du Nord et du Sud, qui se trouve posé par les mécanismes actuels du Marché commun agricole.

(1) Cf. rapport d'information de M. Jean Cluzel (Sénat, n° 271).

Il s'y ajoute l'incidence des multiples dérogations au principe de la préférence communautaire consenties dans le cadre de la politique commerciale, l'absence d'orientation et une gestion trop lourde et à court terme de la politique des marchés.

En bref, la Communauté doit se doter des moyens de promouvoir une réelle politique d'exportation, condition de la pleine utilisation d'un potentiel agricole qui est une des rares richesses naturelles de l'Europe.

Il lui faut également redéfinir une politique d'aide alimentaire plus cohérente et mieux adaptée aux besoins des peuples sous-alimentés. Il lui faut aussi procéder à une plus juste appréciation du coût réel de la politique agricole commune en expurgeant du budget du F. E. O. G. A. tous les postes de dépenses qui ne concernent pas directement l'agriculture.

Enfin, on ne doit pas perdre de vue que ce réexamen de la politique agricole commune se situe à la veille de l'adhésion de nouveaux pays méditerranéens à la Communauté, ce qui entraînera inévitablement un coût supplémentaire pour le budget européen, ne serait-ce qu'en raison du nécessaire renforcement de l'organisation des marchés des productions méditerranéennes.

Ces critiques et propositions ne sauraient faire oublier les résultats, dans leur ensemble largement positifs, obtenus par l'agriculture française dans le cadre du Marché commun. Elles font toutefois apparaître que le moment est venu d'adapter et de rééquilibrer les mécanismes de l'Europe verte aux profondes transformations qu'elle a connues depuis vingt ans.

Il est significatif à ce propos de noter les initiatives prises récemment, tant de la part des milieux professionnels que du côté parlementaire ou gouvernemental.

Le 25 février 1980, notre collègue, M. Edgard Pisani, dont on connaît le rôle décisif au cours des années 1960 dans la construction de l'Europe agricole, déposait devant l'Assemblée des Communautés européennes une proposition de résolution tendant à définir « les objectifs, les règles de fonctionnement et de financement, ainsi que les procédures d'adoption d'une nouvelle politique agricole européenne » (1).

Egalement le 5 juin, à l'occasion de leur Journée nationale, les chambres d'agriculture prenaient solennellement position en proposant un « Pacte de rénovation de la politique agricole commune dans le respect de ses principes fondamentaux ».

(1) Parlement européen (doc. 63 350).

Le 16 septembre, M. Charles Delatte, dont on sait le rôle qu'il a joué à l'Assemblée des Communautés européennes en tant que rapporteur pour la fixation des prix agricoles (1980-1981) saisissait cette Assemblée d'une proposition de résolution sur l'adaptation de la politique agricole commune (1).

De son côté, le Gouvernement français n'écarte pas désormais le réexamen avec nos partenaires de certains mécanismes de la politique agricole commune. « La France a présenté des propositions pour rénover ce qui doit l'être et, dans les prochaines rencontres européennes, nos sujets d'entretien avec nos principaux partenaires sont précisément de définir à l'avance la manière de rénover ces mécanismes pour les consolider, afin de ne pas être pris de court ou de vitesse lors de l'échéance de l'année prochaine. » Ces propos tenus par le Président de la République le 5 juin, de même que les initiatives prises par les représentants français au Parlement européen et par les organisations professionnelles, montrent une prise de conscience tardive peut-être mais qui permet de penser que désormais le processus de rénovation de l'Europe agricole est engagé.

Pour sa part, la Commission européenne, bien qu'en fin de mandat, a mis en place les structures de réflexion en vue de préparer les propositions qu'il appartiendra à la nouvelle Commission de soumettre au Conseil. Le commissaire chargé des questions agricoles a déjà fait connaître que le budget de la C. E. E. ne pourrait supporter en 1981 et 1982 une augmentation des prix agricoles, chiffrée à au moins 10 % par la France, qu'en contrepartie de mesures destinées à assainir la gestion et le coût des marchés agricoles excédentaires. Estimant que la garantie des prix comme moyen principal de soutien du revenu doit se limiter à certaines quantités, la Commission semble s'orienter vers des mesures spécifiques faisant participer financièrement les producteurs à la résorption des excédents. Ces mesures pourraient prendre la forme d'une responsabilité accrue des producteurs dans les secteurs du lait, du sucre, d'une diminution des aides communautaires à la consommation pour les produits laitiers et à la transformation pour les fruits et légumes, d'une révision des modalités d'intervention dans le secteur de la viande bovine.

La préparation de ces réformes, puis les longues négociations auxquelles elles ne manqueront pas de donner lieu vont donc dominer la vie communautaire au cours des prochains mois.

Cette perspective ne doit cependant pas faire oublier les autres affaires agricoles, réglées ou en instance devant les institutions de la Communauté.

(1) Parlement européen (doc. n° 67565).

**B. — L'ENTRÉE EN APPLICATION DU RÉGIME COMMUNAUTAIRE
D'ORGANISATION DU MARCHÉ DE LA VIANDE OVINE**

Lors de l'adoption, le 27 juin dernier, du règlement d'organisation du marché de la viande ovine, le Conseil avait décidé que son entrée en vigueur ne pourrait intervenir que lorsque ses modalités d'application, et notamment les accords d'autolimitation avec les pays tiers exportateurs de viande ovine, auraient été arrêtées. Ceci visait à garantir à la France que les principes de la politique agricole commune, et notamment la préférence communautaire et la libre circulation seraient appliquées simultanément.

Le Conseil agricole du 30 septembre étant parvenu à surmonter les dernières difficultés qui entravaient encore la mise en place de cette organisation, il a été décidé qu'elle entrerait en vigueur le 20 octobre.

1. — Volet externe.

Le contenu des échanges de lettres relatives aux accords d'autolimitation avec les principaux pays tiers exportant de la viande ovine sur le marché communautaire a été adopté.

Les importations soumises à ces accords d'autolimitation entreront sur le territoire communautaire avec un droit de douane de 10 % (contre 20 % antérieurement).

Les principaux pays tiers fournisseurs pourront exporter annuellement dans la C. E. E. les quantités suivantes : Nouvelle-Zélande : 245 000 tonnes (dont 220 000 tonnes seront destinées au Royaume-Uni) ; Argentine : 20 000 tonnes ; Australie : 17 500 tonnes ; Hongrie : 11 200 tonnes ; Pologne : 6 000 tonnes ; Uruguay : 5 800 tonnes.

Pour les autres pays de l'Est, la C. E. E. limitera d'ici à la fin de l'année leurs exportations dans la Communauté en prenant comme base la moyenne des exportations des années précédentes.

Les importations devront être accompagnées de certificats et pourront faire l'objet d'une clause de sauvegarde pour éviter les détournements de trafic, en vertu de l'article 115 du traité, en conformité avec les accords du G. A. T. T. Pour les régions dites sensibles, c'est-à-dire la France et l'Irlande, les certificats pourront être invalidés pour les quantités excédant leurs importations traditionnelles. Cette disposition est applicable pendant toute la durée des accords d'autolimitation qui sont révisables le 31 mars 1984.

2. — Volet interne.

En ce qui concerne les primes directes au producteur instituées pour compenser la perte de revenu susceptible de résulter de la différence entre le prix de référence (1) et le prix de marché prévisible, la Commission s'est engagée à les verser dans les plus brefs délais. Le Gouvernement français a annoncé son intention de mettre en place au niveau national un système d'avances qui permettra aux producteurs de les percevoir régulièrement deux fois par an, même si au niveau communautaire il y avait du retard dans les paiements.

Par ailleurs, il est stipulé que les primes à l'abattage — soit la différence entre le prix d'intervention et le prix de marché — qui seront octroyées aux éleveurs britanniques devront être remboursées aux caisses communautaires en cas d'exportation de la viande en ayant bénéficié.

S'agissant des mesures d'intervention, on rappellera qu'elles consistent :

— en une aide au stockage privé lorsque les prix sont inférieurs à 90 % du prix de base communautaire ;

— en achats par les organismes d'intervention entre le 15 juillet et le 15 décembre, à des prix minimums garantis (2,93 ECU par kilogramme, soit 1,75 F par kilogramme environ).

En ce qui concerne les restitutions, il a été convenu que les exportations ne seront effectuées que sur la base de prix et de conditions qui satisfont aux obligations internationales existantes et en respectant la part traditionnelle de la C. E. E. dans le commerce mondial de ces produits.

C. — L'AFFAIRE DE L'UTILISATION DES HORMONES DANS L'ÉLEVAGE

Partant d'un certain nombre d'informations sur la nocivité de la viande d'animaux implantés aux hormones, l'Union fédérale des consommateurs a lancé en France une consigne de boycottage de la viande de veau, considérant qu'il s'agissait d'un « produit de médiocre qualité potentiellement dangereux pour le consommateur ».

Le mouvement n'a pas tardé à s'étendre aux autres pays du Marché commun (Italie, Belgique, Pays-Bas, Grande-Bretagne). Ce qui n'a pas manqué de créer de graves perturbations sur les marchés, entraînant la chute des ventes et l'effondrement des prix avec leurs répercussions prévisibles sur le revenu des éleveurs.

(1) Le prix de référence est le prix national de protection à l'égard des pays tiers (20 F par kilogramme) et sera basé sur les prix des marchés représentatifs des pays concernés.

Le 26 septembre, le Bureau européen des unions de consommateurs (B. E. U. C.) a invité tous les consommateurs de la C. E. E. à s'abstenir de consommer de la viande de veau afin de souligner la nécessité d'une action immédiate de la part des pouvoirs publics.

Le caractère très disparate des différentes législations nationales, source de distorsion des conditions de production et de concurrence, impliquait de toute évidence une harmonisation et un renforcement de la réglementation communautaire qui reste assez floue en dépit des tentatives de la Commission pour la compléter.

Alors qu'en France (loi du 27 novembre 1976), au Danemark, aux Pays-Bas, en Belgique et au Luxembourg, l'utilisation d'œstrogènes aussi bien naturels qu'artificiels est interdite ; en Allemagne, seuls les œstrogènes artificiels sont interdits, et en Grande-Bretagne il n'y a pas d'interdiction. Quant à la réglementation européenne, une directive de 1970 interdit l'usage de substances ayant un effet hormonal dans l'alimentation des animaux, mais cette directive ne s'appliquant pas aux injections d'hormones n'a, en fait, aucune portée.

Pour mettre un terme à ces distorsions de concurrence pour les éleveurs et assurer une meilleure protection des consommateurs, le Conseil des Ministres de l'Agriculture du 30 septembre a décidé, à la demande de la France et de l'Italie que les travaux d'harmonisation des législations seraient accélérés au plan communautaire, dans le sens d'un alignement sur les dispositions les plus rigoureuses existant actuellement et que les contrôles seraient renforcés. Ils devraient porter non seulement sur les abattoirs mais sur les élevages eux-mêmes et sur la commercialisation des produits vétérinaires en cause. Ils concernent toutes les catégories d'élevage et devraient être identiques dans tous les Etats membres.

La Commission a été chargée de faire des propositions en ce sens et la décision doit être prise avant la fin de l'année.

Sur la base d'orientations arrêtées par les Ministres de l'Agriculture, la Commission a soumis, le 29 octobre aux Etats membres, un projet de règlement visant à interdire dans la Communauté l'usage des hormones dans l'élevage et d'autoriser uniquement les hormones naturelles dans les traitements thérapeutiques. L'interdiction vise non seulement les veaux mais l'ensemble de l'élevage bovin, les porcs, les moutons, les chèvres et les volailles.

La Commission souligne la nécessité de mettre en place un mécanisme de contrôle efficace qui jouerait de façon identique dans toute la Communauté et permettrait de garantir le respect de cette interdiction. Les contrôles seraient organisés au niveau de la production et de la distribution des hormones, à celui des

exploitations agricoles et des abattoirs. L'ensemble de la procédure de contrôle devrait faire l'objet d'une réglementation communautaire qu'il reviendra au Conseil de définir. Les mesures d'application concernant les méthodes et procédures nécessaires à la détection de résidus d'hormones seraient arrêtées par la Commission après avis du Comité vétérinaire permanent où siègent les représentants des Etats membres.

D. — LE PROJET DE RÉGIME COMMUNAUTAIRE DU SUCRE

Le règlement sucrier en vigueur venant à expiration le 30 juin 1981, la Commission avait présenté à l'automne 1979 des propositions tendant à une réduction substantielle de la production de sucre au nom de la lutte contre les excédents. Tirant argument de la flambée des cours sur le marché mondial depuis la fin de l'hiver, le Conseil avait rejeté ces propositions.

Le nouveau régime transitoire proposé par la Commission couvre la période 1981-1985. Il prévoit des quotas A pour globalement 9,136 millions de tonnes, soit le même volume qu'actuellement, et des quotas B pour 2,098 millions de tonnes (contre 2,512 millions de tonnes actuellement, le total des quotas A et B serait donc de 11,234 millions de tonnes au lieu de 11,648 millions de tonnes actuellement, alors que dans son projet initial de novembre 1979, la Commission suggérerait le chiffre de 10,394 millions de tonnes.

La Commission propose par ailleurs de percevoir également une cotisation sur le sucre du quota A. Elle suggère enfin un régime pour l'isoglucose comparable à celui préconisé pour le sucre.

1. — Répartition des quotas.

Quota A. — Les 9,136 millions de tonnes (sucre blanc) du quota A se répartissent comme suit : Danemark 328 000 tonnes ; République fédérale d'Allemagne 1,990 million de tonnes ; France métropolitaine 2,530 millions de tonnes ; Départements d'Outre-Mer français 466 000 tonnes ; Irlande 182 000 tonnes ; Italie 1,230 million de tonnes ; Pays-Bas 690 000 tonnes ; Belgique-Luxembourg 680 000 tonnes ; Grande-Bretagne 1,040 million de tonnes.

Quota B. — Il serait établi sur la base de la moyenne des trois meilleures campagnes de la période 1975-1976—1979-1980. Cette prise en compte de la production effective de sucre B ne devrait pas donner un quota inférieur à 5 % du quota A. Au total, le quota B proposé serait de 2,098 millions de tonnes, soit 23 % en moyenne du quota A (contre 27,5 % actuellement).

Sa répartition serait la suivante : (entre parenthèses le quota B actuel) : Danemark 97 000 tonnes (90 000) ; République fédérale d'Allemagne 611 000 tonnes (547 000) ; France métropolitaine 759 000 tonnes (696 000) ; Départements d'Outre-Mer français 23 000 tonnes (128 000) ; Irlande 9 000 tonnes (50 000) ; Italie 298 000 tonnes (338 000) ; Pays Bas 168 000 tonnes (190 000) ; Belgique - Luxembourg 81 000 tonnes (187 000) ; Grande-Bretagne 52 000 tonnes (286 000).

2. — Cotisation sur le sucre A.

La Commission proposerait que la cotisation instaurée sur la production de base soit plafonnée à 2,5 % du prix d'intervention et que la cotisation sur le quota B puisse, selon le niveau des dépenses à couvrir, atteindre jusqu'à 37,5 % (30 % actuellement).

Par ailleurs, elle envisage :

— la possibilité de reviser le niveau des quotas B pour les deux dernières campagnes de la période couverte par le règlement ;

— l'attribution directe par la C. E. E. des quotas à chaque entreprise ;

— la possibilité d'imposer aux producteurs de sucre C (sucre devant être exporté sans subventions communautaires) un stockage obligatoire ;

— la suppression de la régionalisation des prix d'intervention (Départements d'Outre-Mer, Italie, Grande-Bretagne, Irlande) et du prix indicatif ;

— la suppression graduelle avant 1985-1986 des aides nationales actuellement autorisées en Italie et dans les Départements d'Outre-Mer français.

3. — Isoglucose.

La Commission propose également le maintien du quota A à son niveau actuel de 146 245 tonnes. Elle suggère un quota B égal à 23 % du quota A de chaque entreprise ce qui donne un total de 37 464 tonnes (40 216 actuellement).

La Commission préconise également l'instauration d'une cotisation sur le quota A d'isoglucose, égale à 40 % de la cotisation sur le sucre A, la cotisation sur le sucre B étant aussi égale à 40 % de celle sur le quota B du sucre.

••

Ces mesures vont dans le sens de la spécialisation et devraient être favorables aux producteurs les plus performants donc aux Français qui produisent les plus grandes quantités de sucre B.

CHAPITRE V

La politique de la pêche.

Les conflits sociaux de l'été dernier ont attiré avec éclat l'attention sur la situation de crise que connaît, en France comme dans la plupart des Etats membres, le secteur des pêches maritimes.

L'explosion des prix du carburant — que le gazole-pêche soit « aidé » ou non (1) — et de l'ensemble des coûts d'exploitation, l'épuisement des fonds de pêche, la concurrence internationale pèsent en effet sur la rentabilité des activités de pêche dans l'ensemble des Etats membres, même si la France supporte des handicaps supplémentaires tenant à l'éloignement de ses fonds de pêche ou à l'organisation défectueuse de la distribution du poisson. L'étude sur l'évolution de la pêche dans sept pays membres, effectuée en juillet dernier par la Commission, a mis en évidence la réduction quasi générale en tonnage et en nombre des flottes, la baisse de l'emploi (— 33% en France entre 1976 et 1979), le vieillissement de l'outil de production, notamment en France et en République fédérale d'Allemagne. Seuls l'Irlande et le Danemark auraient maintenu ou développé l'emploi et les débarquements.

Si elle n'est pas la cause unique et directe de ce marasme qui menace les activités situées en amont (chantiers navals) ou en aval (industries agro-alimentaires) et qui affecte prioritairement des régions souvent oubliées par l'expansion des années passées, l'absence de politique communautaire a cependant incontestablement contribué à l'aggravation de la situation. Il n'a en effet pas été possible de prendre jusqu'à présent les mesures énergiques qui s'imposaient pour assurer la protection et le repeuplement des fonds, la modernisation des structures, et pour endiguer une concurrence devenue anarchique. De plus, l'aide à la pêche étant largement laissée à l'initiative des Etats membres (2), les divergences entre les politiques nationales — dont la querelle sur les aides au gazole est un exemple — ne contribueront pas à faciliter l'accord sur une politique commune.

Comme le souligne le mémorandum présenté le 16 septembre dernier par le Gouvernement français, si les engagements pris par le Conseil de Bruxelles du 30 mai 1980 — c'est-à-dire l'adoption

(1) En France, le gazole-pêche — dont le prix a sextuplé depuis 1973 — est détaxé et subventionné à raison de 10,5 centimes au litre environ. Cette aide, qui n'a pas été relevée depuis quatre ans, a été considérée comme une atteinte aux règles communautaires de concurrence (lettre de la Commission au Gouvernement français du 22 juillet 1980).

(2) La politique d'aide à la pêche représentée en France, pour 1980, des dépenses budgétaires d'un montant de 173 millions de francs.

avant le 1^{er} janvier prochain des décisions permettant d'assurer l'entrée en vigueur d'une politique commune globale — n'étaient pas respectés « les pêches maritimes ne pourraient faire face plus longtemps, dans les circonstances difficiles qu'elles traversent, à l'incertitude qui règne depuis trop d'années sur le régime communautaire réglant leur activité ». Le mémorandum rappelle d'ailleurs également, sans équivoque, qu'alors « l'application des décisions intervenues le 30 mai dans les autres secteurs serait remise en cause ».

Ce rappel des échéances et de l'enjeu de « l'Europe bleue » prend tout son sens au moment où les réalisations semblent à nouveau marquer le pas. En effet, après l'accord intervenu en janvier 1980 sur les totaux autorisés de captures (T.A.C.) globaux et sur l'enregistrement des captures, et en dépit de l'accord de principe du 30 mai, les réunions de juin, de juillet et de septembre du Conseil « Pêche » n'ont pas donné les résultats qu'on en pouvait attendre.

D'échecs en demi-succès, les propositions de la Commission — en chantier depuis 1976 — sont toujours en instance devant le Conseil à qui il reste donc à prendre, dans les deux mois à venir, la quasi-totalité des mesures indispensables à la gestion des ressources halieutiques, à la politique commune des structures, et à la révision de l'organisation des marchés en vigueur depuis 1970.

A. — LA CONSERVATION DES RESSOURCES ET L'ACCÈS AUX FONDS DE PÊCHE

Compte tenu de l'épuisement des fonds consécutif à l'évolution des techniques de pêche, la conservation des ressources halieutiques doit être considérée comme le volet le plus important, à terme, de la politique commune des pêches, d'autant plus que la définition de la politique de conservation conditionne en partie celle de la politique des structures. C'est aussi dans ce domaine que l'attentisme est le plus lourd de conséquences : la succession des « mesures intérimaires » communautaires et des mesures nationales n'a pas pu enrayer le processus d'appauvrissement des fonds. Certaines mesures nationales discriminatoires ont été à l'origine d'incidents et de contentieux (guerre de la langoustine). Enfin, l'absence de politique communautaire a affaibli la position de la C.E.E. dans les négociations avec les pays tiers, au moment où la généralisation des zones économiques exclusives de 200 milles restreignait l'accès aux zones de pêche.

On peut espérer que les divergences de fond entre la Grande-Bretagne et les Huit sur l'accès aux zones de pêche et la répar-

tion des ressources sont aplanies, dans la mesure où le Conseil de Bruxelles est parvenu à un accord sur les principes de libre accès et de non-discrimination définis par les traités, et sur des orientations claires excluant notamment l'accès exclusif ou préférentiel de certaines zones (1). Ce point est particulièrement important pour la France, qui effectue 60 % de ses prises en dehors de ses eaux. Mais en dépit de ce « déblocage », aucun accord complet n'est encore intervenu sur les mesures de conservation et de gestion des ressources ni de contrôle des prises.

1. — *Les mesures de conservation.*

Les propositions de la Commission concernaient le maillage des filets selon les espèces et les zones de pêche, les matériels utilisables, les mesures d'interdiction ou de limitation de la pêche pour les espèces (saumon, hareng, sébaste, tacaud) ou dans les zones particulièrement exploitées. Ces propositions avaient suscité des observations du Gouvernement français, portant notamment sur les mailles pour la pêche à la langoustine, la réglementation de la pêche au tacaud norvégien et les risques inhérents à l'utilisation de matériels à maillage trop étroit.

Le Conseil du 29 septembre est parvenu à un accord sur certains de ces points :

— maillage des filets : 80 millimètres pour les poissons blancs (90 millimètres dans deux ans), 60 millimètres pour la langoustine, 32 millimètres pour le maquereau :

— taux des prises accessoires (10 %) :

— utilisation de certains types de matériels ou de bateaux.

Ces mesures sont d'application immédiate — au 1^{er} octobre 1980 — mais elles ne sont que provisoires, leur prolongation étant suspendue à l'adoption, avant le 20 décembre, des autres volets de la politique des pêches.

2. — *La gestion des ressources : les T. A. C. et le contrôle des prises.*

Le Conseil Pêche des 29 et 30 janvier 1980 était parvenu pour la première fois à un accord sur la fixation des T. A. C. globaux pour 1980, qui devaient être inférieurs, selon les espèces, de 10 % à 30 % aux prises des années précédentes. Ces T. A. C. correspondaient à un compromis entre les propositions de la Commission,

(1) Le Gouvernement de Mme Thatcher n'a jamais « chiffré » ses prétentions en matière de zone d'accès ou d'allocation des ressources. Le précédent gouvernement travailliste exigeait une zone exclusive de 12 milles, un accès préférentiel de 30 milles et 45 % des quotas de captures (T. A. C.). Dans un récent rapport sur la politique commune de la pêche, la Commission européenne de la Chambre des Lords reprend ce chiffre de 45 % des T. A. C.

arrêtées au vu de l'état des ressources, et les assouplissements réclamés par les Etats membres. De nouvelles réévaluations de ces quotas — 932 000 tonnes « d'équivalent cabillaud » (1) — ont été réclamées depuis. Après s'y être refusée, la Commission vient d'y consentir en proposant, le 7 octobre dernier, un quota total de 988 795 tonnes ainsi réparties (en « équivalent cabillaud ») : République fédérale d'Allemagne : 125 070 tonnes (au lieu de 126 085 tonnes) ; France : 120 783 tonnes (au lieu de 114 834 tonnes) ; Pays-Bas : 85 026 tonnes (au lieu de 82 935 tonnes) ; Belgique : 21 001 tonnes (au lieu de 20 370 tonnes) ; Royaume-Uni : 309 034 tonnes (au lieu de 288 602 tonnes) ; Danemark : 294 991 tonnes (au lieu de 267 263 tonnes) ; Irlande : 32 590 tonnes (au lieu de 31 749 tonnes).

Cet abondement facilitera peut-être l'accord sur la répartition des prises, qui n'a pu intervenir depuis janvier, les Neuf contestant la répartition elle-même comme les critères proposés pour la définition des quotas nationaux (captures de 1973 à 1978, besoins spécifiques de certaines populations côtières et pertes dans les eaux des pays tiers).

La France a demandé, pour sa part, le relèvement de ses quotas, notamment pour le cabillaud, le lieu noir et le merlan, et la prise en compte de l'évolution récente des activités de pêche.

En ce qui concerne l'enregistrement des prises, le Conseil a adopté lors de sa session d'avril, un règlement relatif aux modalités d'enregistrement et de transmission des captures et aux obligations imposées aux capitaines des bateaux de pêche, mais ce dispositif reste à compléter avant d'envisager la question plus délicate d'un véritable contrôle communautaire des prises.

B. — LA POLITIQUE DES STRUCTURES

La Commission a soumis au Conseil, le 22 juillet 1980, trois propositions de règlement relatives à des actions en matière de politique structurelle qui devraient être examinées lors de la prochaine session du Conseil, prévue pour le 28 octobre.

Ces actions porteraient notamment sur :

— l'adaptation des structures de production, recherchée par une participation communautaire d'un montant total de 15 M.U.C.E. aux aides accordées aux bateaux prospectant des zones de pêche extra-communautaire ou créant des entreprises communes avec des pays tiers ;

— des mesures communautaires de restructuration et de développement de la flotte et de l'aquaculture, pour un montant

(1) « L'équivalent cabillaud » représente la valeur de six espèces de poissons : cabillaud, églefin, lieu noir, merlan, plie et sebaste.

proposé de 200 millions d'U. C. E. sur cinq ans. Des aides de 25 % au plus de l'investissement total (50 % dans les régions — dont les Départements d'Outre-Mer français — connaissant des difficultés particulières) seraient notamment accordées au remplacement ou à la modernisation des unités et à des réalisations-pilotes dans le domaine de l'aquaculture. La construction de récifs artificiels pour le repeuplement seraient aussi aidée à 50 % ;

— **des actions communautaires de recherche** (5 M. U. C. E. sur trois ans) dans les domaines de l'aquaculture, de la transformation, de la recherche de fonds de pêche et de nouvelles espèces ;

— **des mesures d'adaptation et de développement des activités de transformativ.**

La Commission entend également proposer un programme d'action sociale à moyen terme portant sur la formation professionnelle, l'emploi, les conditions de travail. Mais ce programme n'est pour l'instant qu'annoncé. Enfin, il est prévu d'encadrer les aides nationales afin d'éviter les distorsions de concurrence.

Le mémorandum du Gouvernement français relève, à propos de ce programme, l'absence de mesures à court terme, pour assurer la survie des entreprises menacées, et souligne l'importance du volet social non encore défini par la Commission.

C. — LA REVISION DE L'ORGANISATION COMMUNE DES MARCHÉS

L'organisation commune des marchés résulte actuellement d'un règlement de 1970 et ne tient pas compte de l'évolution intervenue depuis : modification des conditions d'approvisionnement du fait de l'instauration des zones économiques exclusives, importance du marché des surgelés, qui a favorisé les importations, démantèlement des protections douanières. La Commission a donc élaboré une série d'aménagements qui, non plus que les mesures structurelles, n'ont pas encore été examinés par le Conseil.

Ces propositions portent sur :

— le régime d'intervention : le prix de retrait pourrait varier à l'intérieur d'une fourchette en fonction de la situation du marché. En outre, la Commission propose de développer les aides au stockage privé et à l'industrie de la conserve ;

— le renforcement du rôle des organisations de producteurs, afin d'en encourager la création et de permettre d'étendre aux pêcheurs non adhérents les disciplines de prix et de production. Des aides financières accrues devraient aussi être accordées aux organisations de producteurs ;

— le régime des importations : la Commission envisage d'agir en améliorant la surveillance des prix à l'importation et en actua-

lisant les prix de référence, qui seraient fixés au niveau des prix de retrait. Par ailleurs, le régime de protection serait plus flexible, et comporterait plusieurs stades d'intervention, au lieu de se borner comme actuellement à la seule possibilité de suspendre les importations.

Enfin, l'octroi de nouvelles concessions tarifaires serait, en règle générale, exceptionnel et limité aux cas où la Communauté se verrait accorder des compensations.

CHAPITRE VI

La politique des transports.

Bien que le traité de Rome ait prévu que l'action de la Communauté comporte l'instauration d'une politique commune dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable, la politique européenne des transports demeure encore plus un objectif qu'une réalité. La Commission a pris récemment diverses initiatives tendant à une relance de cette politique de la Communauté : elle a en particulier examiné quelle contribution la C. E. E. pouvait apporter au développement des transports aériens (1). Notre Délégation pour sa part, s'est penchée, dans un premier temps, sur les orientations souhaitables d'une politique communautaire des infrastructures de transport.

La politique communautaire des infrastructures de transport.

A. — LE MÉMORANDUM DE LA COMMISSION

« En matière d'infrastructure de transport, l'appréciation de l'intérêt commun peut éclairer utilement les décisions nationales. La réalisation de certains grands projets, qui représentent toujours une lourde charge financière pour l'Etat sur le territoire duquel ils se situent, peut présenter en termes économiques un degré d'urgence plus élevé pour la Communauté que pour l'Etat en cause. Il est légitime que la Communauté aide cet Etat à donner une certaine priorité à de tels projets. »

C'est en partant de cette analyse, rappelée dans un mémorandum de novembre 1979, que la Commission avait transmis au Conseil en septembre 1976 une proposition de règlement instituant

(1) Mémorandum de la Commission, en date du 4 juillet 1979, sur la contribution des Communautés européennes au développement des services du transport aérien. L'Assemblée des Communautés européennes a adopté une résolution portant sur ce mémorandum au cours de sa séance du 17 octobre 1980.

un soutien financier des projets d'intérêt communautaire en matière d'infrastructure de transport (*Journal officiel* n° C 207 du 2 septembre 1976). Le but recherché est d'apporter un appui sélectif à un nombre limité de projets importants.

Dans le mémorandum susmentionné, la Commission a de nouveau souligné la nécessité d'une politique communautaire des infrastructures de transport, le prochain pas à franchir étant l'adoption de la proposition de règlement de 1976. Estimant prématuré de présenter une liste de projets d'investissement communautaire, la Commission s'est bornée à citer, à titre indicatif, les relations qui méritent une attention particulière : relations ferroviaires internationales entre centres importants (par exemple la liaison Amsterdam—Bruxelles—Luxembourg—Strasbourg) ; relations avec les régions périphériques ; relations affectées par l'adhésion de nouveaux pays membres ; relations franchissant des obstacles naturels (notamment la traversée de la Manche) ; relations correspondant à des « maillons manquants » entre réseaux existants (par exemple pour les voies navigables, les liaisons Belgique—Nord « grand gabarit » et mer du Nord—Méditerranée par le canal Rhin—Rhône).

B. — LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION

Sur le rapport de M. Amédée Bouquerel, la Délégation a adopté le 23 avril 1980 les conclusions suivantes :

Généralités.

La Délégation :

- souhaite que soit donnée une nouvelle et vigoureuse impulsion à la politique commune des transports, prévue par le traité de Rome, et qui est indispensable au bon fonctionnement du Marché commun et à la réalisation d'une croissance économique aussi forte et équilibrée que possible ;
- considère dans cette perspective, que la Communauté pourrait et devrait jouer un rôle important dans le développement des infrastructures de transport ;
- marque son approbation avec la philosophie qui anime le mémorandum présenté par la Commission ;
- estime souhaitable que soit réellement améliorée la coordination des projets et des plans entre États membres, dans le cadre de la nouvelle procédure de consultation définie en 1978 et grâce à la mise en place du Comité des infrastructures de transport ;
- juge indispensable que soient accrus les moyens d'évaluation des besoins de la Communauté en matière d'infrastructures de transport (développement des études de prévision du trafic sur les liaisons principales de la Communauté et sur l'intérêt communautaire de certains projets) ;
- souligne l'intérêt qui s'attacherait à une adoption rapide du projet de règlement datant de 1976 et tendant à instaurer un soutien financier des projets d'infrastructures de transport d'intérêt communautaire ;

Identification des projets d'investissements d'intérêt communautaire.

La Délégation :

- prend acte de la première liste indicative proposée par la Commission ;
- se félicite que, compte tenu des contraintes énergétiques, la Commission semble avoir mis particulièrement l'accent sur le développement des liaisons ferroviaires et fluviales ;

— est d'avis que la première liste contient des projets qui présentent un intérêt communautaire marqué comme la liaison ferroviaire Bruxelles—Luxembourg—Strasbourg, les relations affectées par l'adhésion de nouveaux pays membres, le tunnel sous la Manche, les liaisons fluviales Belgique—France et mer du Nord—Méditerranée par le canal Rhin—Rhône et d'autres projets extérieurs au territoire actuel de la Communauté ;

— aurait souhaité que la Commission mentionne parmi les premiers projets, les liaisons fluviales Seine—Est et Seine—Nord.

CHAPITRE VII

La protection de l'environnement.

La lutte contre la pollution marine par les hydrocarbures.

La lutte contre la pollution marine par les hydrocarbures ne saurait être conçue et exécutée dans le strict cadre national. Pour être menée avec efficacité, elle exige le concours de tous les Etats concernés, qu'il s'agisse de l'harmonisation des services de prévention et d'intervention ou de la mise en commun des expériences et des recherches. C'est dans cet esprit que les institutions de la Communauté, instruites par la catastrophe de l'*Amoco Cadiz*, ont lancé un programme ambitieux de lutte contre la pollution marine par les hydrocarbures. Malgré les problèmes juridiques relatifs aux compétences des Communautés européennes en ce domaine, l'action communautaire de lutte contre la pollution des mers a quitté la phase des programmes indicatifs pour entrer dans l'ère des réalisations concrètes.

A. — L'ACTION COMMUNAUTAIRE DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION DES MERS

Le programme d'action.

La décision politique ayant été prise au Sommet de Copenhague d'élaborer un programme cohérent et ambitieux de lutte contre la pollution par les hydrocarbures, la Commission a présenté un certain nombre de suggestions au Conseil. Celui-ci les a retenues et a adopté, le 23 juin 1978, une « résolution instituant un programme d'action de la Communauté en matière de contrôle et de réduction de la pollution causée par le déversement d'hydrocarbures en mer ».

Les mesures concrètes.

1° *Les actes du Conseil.*

Afin de traduire en obligations juridiques les orientations dégagées par le programme d'action, le Conseil, sur proposition de la Commission, a adopté un certain nombre d'actes :

1. Directive du Conseil du 21 décembre 1978 relative au pilotage des navires par des pilotes hauturiers opérant dans la mer du Nord et dans la Manche ;

2. Directive du Conseil du 21 décembre 1978 relative aux conditions minimales exigées pour certains navires-citernes entrant dans les ports de la Communauté ou sortant de ceux-ci ;

3. Recommandation du Conseil du 26 juin 1978 relative à la ratification de conventions sur la sécurité du transport maritime ;

4. Recommandation du Conseil relative à la ratification de la convention internationale de 1978 sur les normes de formation des gens de mer.

2" *Les propositions de la Commission.*

La Commission a récemment soumis au Conseil une proposition de décision instituant un système communautaire d'information pour la prévention de la pollution de la mer par les hydrocarbures et la lutte contre celle-ci.

La lutte contre les pavillons de complaisance.

Remarque préliminaire. — Les actions contre l'abus de l'utilisation des pavillons de complaisance ne font pas partie intégrale du programme communautaire de lutte contre la pollution marine par les hydrocarbures.

a) *Mesure du phénomène.*

ETAT membre.	TRAFIC MARITIME INTERNATIONAL (1977)			
	Marchandises déchargées.		Marchandises chargées.	
	Total en millions de tonnes.	Dont navigant sous pavillons panaméen et libérien (en pourcentage).	Total en millions de tonnes.	Dont navigant sous pavillons panaméen et libérien (en pourcentage).
Belgique	57,7	15,9	38,7	7,1
Danemark	33,7	Non disponible.	6,8	Non disponible.
République fédérale d'Allemagne	104,5	20,7	35,0	8,1
France	183,9	18,2	34,8	9,5
Irlande	17,0	Non disponible.	8,7	Non disponible.
Italie	217,6	26,5	36,4	12,8
Pays-Bas	248,1	27,2	77,0	9,3
Royaume-Uni	158,6	17	70,5	7,3
Total	1 021,2	Non disponible.	307,9	Non disponible.

La part la plus importante des pavillons libérien et panaméen dans les déchargements est liée aux tonnages importants des importations de vrac (pétrole, charbon, céréales et minerais), qui représentent de 65 % (Belgique) à 92 % (Italie) des tonnages déchargés dans les divers Etats membres. Les pavillons libérien et pana-

méen représentent ensemble 26,3 % du tonnage de jauge brute de la flotte marchande mondiale, mais ils sont essentiellement utilisés pour les pétroliers (32,9 % de la flotte mondiale) et les vraquiers minéraliers (26,1 %), plutôt que pour les cargos traditionnels et les porte-conteneurs cellulaires (respectivement 14,5 % et 5,8 %). La part des pavillons de complaisance est beaucoup moindre tant pour les marchandises diverses qu'en ce qui concerne la valeur des marchandises transportées.

b) Les actions de la Communauté en ce domaine ne peuvent essentiellement s'appliquer qu'au contrôle des navires sous normes. Ainsi, si la suggestion formulée dans l'avis du Conseil économique et social de créer une taxe européenne sur les marchandises transportées sous pavillon de complaisance a retenu l'attention du Gouvernement français, une telle mesure nécessite toutefois un accord de l'ensemble de nos partenaires de la C. E. E. Or le caractère particulièrement discriminatoire d'une telle mesure est directement contraire aux stipulations de la convention sur le régime international des ports maritimes qui exclut toute discrimination en fonction du pavillon, notamment en matière de droits et taxes et à laquelle l'ensemble des Etats côtiers de la Communauté, y compris la France, sont parties.

Depuis 1978, la Communauté a donc mené une action résolue et multiforme de lutte contre la pollution marine par les hydrocarbures. Cette action est cependant rendue délicate par la conjonction d'un certain nombre de phénomènes :

- la compétence juridique de la C. E. E. est parfois discutée ;
- son action est tributaire, tant des négociations actuelles sur le droit de la mer, que d'un écheveau particulièrement complexe d'accords, conventions et traités internationaux ;
- certains Etats membres ne sont pas favorables à un contrôle trop sévère qui serait susceptible d'entraver la bonne marche des affaires ;
- la Communauté ne semble encore disposer pour l'essentiel que d'outils juridiques. Ses moyens financiers, techniques et humains ne paraissent pas à la hauteur de ses ambitions, telles qu'elles ont été fixées par le programme d'action de juin 1978.

Rappelons que la Commission d'enquête du Sénat avait préconisé la création d'un fonds pour la protection du littoral financé par une contribution européenne assise sur le pétrole importé.

B. — L'ADAPTATION DE LA LÉGISLATION FRANÇAISE

La France a déjà traduit dans son ordre juridique interne un grand nombre des dispositions prévues par les textes communautaires, tant en ce qui concerne la ratification de conventions internationales qu'en ce qui a trait à des actions communautaires. Il s'agit pour l'essentiel :

1. — *Directive sur les pilotes hauturiers.*

Le décret du 2 mai 1979 a institué le certificat de pilote hauturier et un arrêté du 27 décembre 1979 en a précisé les conditions de délivrance ainsi que les zones d'application.

2. — *Recommandation du Conseil du 26 juin 1978 relative à la ratification de conventions sur la sécurité du transport maritime.*

La France a ratifié ou a entamé les procédures de ratification de toutes les conventions visées par la recommandation du Conseil.

3. — *Recommandation sur la ratification de la convention de 1978 relative à la formation des gens de mer.*

La France a signé (mais non encore ratifié) la convention de juin 1978 élaborée au sein de l'O.M.C.I. (Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime) et relative aux normes de formation des gens de mer.

4. — *Directive du 21 décembre 1978 relative aux conditions minimales exigées pour certains navires-citernes entrant dans les ports de la Communauté ou sortant de ceux-ci.*

La France a pris un certain nombre de mesures qui permettent de penser que la directive susmentionnée a été transcrite en droit interne (décret du 24 mars 1978, arrêtés des préfets maritimes pris entre les mois de mai et juillet 1978, loi n° 79-1 du 3 janvier 1979).

5. — *Les navires sous normes.*

La réglementation française, en application de la loi du 20 mai 1967 sur la sauvegarde de la vie humaine en mer, fixe les prescriptions applicables aux navires français et le contrôle de leur application.

Les navires étrangers qui font escale dans les ports français n'échappent pas à cette surveillance. Les autorités maritimes

françaises peuvent refuser l'appareillage d'un navire. La convention internationale sur la sauvegarde de la vie en mer leur en fait d'ailleurs obligation, comme à tous les Etats parties.

Dans ce domaine, la France est, au plan européen, l'Etat le plus rigoureux. Elle souhaite que ses partenaires exercent ces contrôles avec la rigueur et la fréquence indispensables.

La France a joué un rôle important dans l'élaboration et l'application d'une stratégie communautaire de lutte contre la pollution marine. Son intérêt majeur pour la mise en œuvre d'une telle politique vient d'être souligné récemment par la remise à nos partenaires d'un « mémorandum du Gouvernement français sur la sécurité des transports maritimes et la lutte contre la pollution par hydrocarbures transportés par voie de mer ». Dans ce mémorandum, la France trace un bilan de l'action entreprise et soumet un certain nombre de propositions :

a) Accélération de l'entrée en vigueur des conventions touchant à l'équipement et à la sécurité des navires, ainsi que celles relatives à la qualification des équipages et de sécurité du travail à bord ;

b) Amélioration de la sécurité de navigation dans la Manche ;

c) Détermination des conditions d'accès et de contrôle des navires dans les ports européens ;

d) Renforcement des équipements de prévention des accidents ;

e) Lutte contre la pollution causée par les déversements d'hydrocarbures en mer.

Ainsi qu'il est écrit en conclusion dudit mémorandum :

« Le Gouvernement français demande que la mise en œuvre des propositions ci-dessus soit entreprise immédiatement suivant les modalités ci-après :

« — il propose la réunion à Paris d'une conférence internationale à caractère régional au niveau ministériel qui serait chargée d'élaborer une convention entre les Etats sur les questions relatives à la sécurité des transports maritimes évoquées dans le présent mémorandum ;

« — simultanément, dans le cadre communautaire, il demande à la Commission de faire des propositions aussi rapidement que possible, et notamment en vue des prochaines sessions du Conseil des Ministres consacrées aux transports et à l'environnement.

« Parallèlement à la mise en œuvre de ces mesures, le Gouvernement français suggère qu'une mission d'études, de réflexions et de propositions sur les problèmes des navires et du transport pétrolier soit confiée à un groupe restreint d'experts européens de haute qualification. »

C. — LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION

La Délégation a adopté le 25 juin 1980, sur le rapport de M. Bernard Lemarié, les conclusions suivantes :

La Délégation estime que la lutte contre la pollution marine par les hydrocarbures ne saurait être efficace au triple plan technique, financier et politique, sans une participation des institutions de la Communauté économique européenne. Il conviendrait cependant de définir avec précision la nature et la portée de cette compétence communautaire afin d'éviter de trop grands retards dans l'élaboration des dispositions normatives.

La Délégation constate que la politique communautaire amorcée en 1978, à la suite de la catastrophe de l'*Amoco-Cadiz*, n'a plus reçu d'impulsion sensible depuis le deuxième semestre 1978. Elle émet le vœu que la décision de principe prise au Conseil européen de Luxembourg, les 27 et 28 avril 1980, de relancer cette action, à la demande de la France, soit suivie rapidement d'effets. Elle espère en conséquence que les travaux en cours, relatifs au renforcement des contrôles des navires et à la création d'un système informatisé d'identification des pétroliers, pourront être présentés par la Commission au Conseil dans les meilleurs délais.

La Délégation se doit cependant de rappeler que l'action en vue de la prévention des accidents n'a pas toujours progressé de manière décisive en raison de l'opposition de certains Etats membres qui, du fait des positions commerciales avantageuses de leur flotte maritime, souhaitent conserver leur liberté d'action dans le cadre de l'organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime et minimiser ainsi les contraintes d'une politique commune.

Elle tient à souligner la variété et le très grand nombre d'actes juridiques régissant la navigation maritime, la prévention et la lutte contre la pollution marine. Elle estime qu'il conviendrait très rapidement de regrouper, voire de codifier l'ensemble de ces actes afin de rendre plus efficace le contrôle parlementaire et plus complète l'information des agents économiques concernés. Le document que le Ministre des Transports doit remettre au Sénat dans le second semestre 1980 pourrait ainsi comprendre une annexe de recensement des textes.

La Délégation se déclare en faveur de la réunion à Paris d'une conférence internationale à caractère régional au niveau ministériel qui serait chargée d'élaborer une Convention entre les Etats sur les questions relatives à la sécurité des transports maritimes. Elle estime souhaitable qu'une mission d'études, de réflexions, et de propositions sur les problèmes particuliers des navires et du transport pétrolier soit confiée à un groupe restreint d'experts européens de haute qualification.

La Délégation estime que l'effort prioritaire de la Communauté devrait porter sur les points suivants :

- accélération de l'entrée en vigueur des Conventions touchant à l'équipement et à la sécurité des navires, notamment par la participation juridique de la Communauté à ces accords ;

- amélioration de la sécurité de navigation dans la Manche ;

- accentuation du contrôle des navires dans les ports européens ainsi que la détermination de leurs conditions d'accès ; création d'un fichier européen des navires regroupant notamment toutes les infractions dont ceux-ci se sont rendus coupables ;

- études en commun et financement communautaire des dispositifs d'amélioration de la sécurité de navigation, des équipements de prévention des accidents, notamment au plan du remorquage, des systèmes de lutte contre la pollution, notamment par l'homologation des dispersants ;

- une action spécifique de réduction du recours aux pavillons de complaisance.

CHAPITRE VIII

La politique communautaire de protection des consommateurs.

Le traité de Rome, antérieur à l'émergence du « consumérisme », ne traite pas de la protection des consommateurs en tant que telle. Cependant, lorsque les préoccupations des consommateurs ont trouvé un écho à l'Assemblée des Communautés (débat du 20 septembre 1972), puis au Sommet de Paris (octobre 1972), il a été aisé de trouver un fondement juridique à l'action communautaire en faveur de la consommation dans différentes dispositions du traité : préambule, articles 39 (objectifs de la politique agricole commune), 85 et 86 (concurrence). Concrétisée dès 1973 par la création d'un service de l'environnement et de la protection des consommateurs, et par la mise en place du Comité consultatif des consommateurs (C. C. C.), la politique communautaire de protection des consommateurs a fait l'objet de deux programmes pluriannuels dont le deuxième vient d'être soumis à l'avis de l'Assemblée. Les programmes prévoient un ensemble d'actions destinées à assurer le respect des cinq droits fondamentaux qu'ils reconnaissent aux consommateurs.

La traduction concrète de ces droits se fait cependant avec une certaine lenteur. Si plusieurs directives importantes ont été élaborées dans le domaine de la santé et de la sécurité des consommateurs, qui bénéficie aussi des « retombées » de mesures prises dans le cadre de l'élimination des entraves techniques ou de la politique agricole commune, les directives prévues pour protéger les droits économiques des consommateurs en éliminant certaines pratiques abusives ou en ouvrant droit à réparation, sont encore au stade de l'élaboration.

L'harmonisation ou l'extension des garanties légales offertes aux consommateurs suscite en effet quelques résistances, notamment dans les Etats membres dont la législation sur ce point est moins développée. On peut craindre du reste que l'entrée dans la Communauté de pays dont les structures industrielles sont plus vulnérables ne ralentisse encore cette action, même si l'actualité vient de montrer, avec l'affaire du « veau aux hormones » (1), que l'action directe des consommateurs pouvait être de nature à seconder efficacement le bon vouloir un peu hésitant des autorités communautaires.

Quoi qu'il en soit, il convient de souligner que la France n'a pas de raison d'être du nombre des Etats membres qui peuvent redouter

(1) Cf. page 88.

l'intervention des mesures communautaires en cours d'élaboration. D'une manière générale, celles-ci vont en effet moins loin que les dispositions applicables en droit interne français. En fait, les consommateurs français pourraient plutôt redouter que, le souci de coordination et d'égalisation des conditions de concurrence l'emportant sur celui d'étendre les garanties offertes, la « législation communautaire » ne restreigne plutôt les garanties qui leur sont reconnues par les textes ou la jurisprudence. Il faut donc souhaiter que les directives en cours d'élaboration s'alignent sur les dispositions nationales les plus protectrices, ou ne fassent pas obstacle, le cas échéant, au maintien de dispositions nationales plus favorables.

L'exemple de la proposition de directive relative à la responsabilité des producteurs du fait des produits défectueux est à cet égard éclairant : l'insertion de ce texte en droit français ne modifierait guère l'étendue de la responsabilité des producteurs.

A. — LA PORTÉE DE LA PROPOSITION
DE DIRECTIVE RELATIVE AU RAPPROCHEMENT DES DISPOSITIONS
LÉGISLATIVES RÉGLEMENTAIRES ET ADMINISTRATIVES
DES ÉTATS MEMBRES EN MATIÈRE DE RESPONSABILITÉ
DU FAIT DES PRODUITS DÉFECTUEUX

C'est la politique communautaire en matière de concurrence qui sert de « support » à l'action entreprise pour harmoniser les règles nationales régissant le droit à réparation des consommateurs victimes de dommages afférents à des produits défectueux. La disparité actuelle de ces dispositions (1) fait en effet peser sur les producteurs des charges inégales.

La proposition de directive élaborée en 1976 a été modifiée en fonction des avis du Comité économique et social et de l'Assemblée des Communautés, puis transmise le 1^{er} octobre 1979 au Conseil, qui en a fait entreprendre l'examen en janvier 1980.

L'objet de ce texte est de créer au profit des victimes de dommages du fait de produits industriels défectueux, un régime de responsabilité objective des producteurs dans la limite de plafonds d'indemnisation.

(1) Ce sont actuellement la France et la Belgique qui ont le plus étendu la responsabilité des producteurs du fait des produits défectueux. En Italie, cette responsabilité est limitée à une responsabilité contractuelle du vendeur pour faute. En Grande-Bretagne et en République fédérale d'Allemagne, malgré quelques aménagements récents (Supply of goods Act de 1973 en Grande-Bretagne, responsabilité sans faute pour les produits pharmaceutiques en République fédérale d'Allemagne), les règles de mise en jeu de la responsabilité du vendeur ou du fabricant (présomption de faute, charge de la preuve, réparation) sont également moins favorables à la victime qu'en France.

1. — *La définition de la responsabilité du producteur.*

Nature de la responsabilité.

Il s'agit d'une responsabilité qui n'est ni délictuelle ni contractuelle. Le producteur sera considéré comme responsable qu'il ait eu connaissance ou non de la défectuosité de son produit, et même si cette défectuosité ne pouvait être appréciée au moment de la mise sur le marché du produit (« risque-développement »).

Cette responsabilité sans faute est indéniablement protectrice du consommateur qui n'a qu'à établir entre le dommage et le défaut un lien de causalité dont l'appréciation relève du juge. Elle ne fait pas pour autant peser sur le producteur, qui peut s'assurer, des charges insupportables (1), d'autant que la réparation du dommage serait plafonnée.

Le producteur ne pourra s'exonérer qu'en prouvant que le produit n'a pas été commercialisé ou qu'il a été mis sur le marché contre sa volonté, ou que le défaut n'existait pas au moment de la mise en circulation. Sa responsabilité ne peut, d'autre part, être invoquée pour des produits mis en circulation depuis plus de dix ans. Enfin, le fait de la victime peut atténuer ou supprimer sa responsabilité.

2. — *La mise en jeu de la responsabilité du producteur.*

La définition du fabricant.

Seul est visé par la proposition de directive, le fabricant d'une chose mobilière. Conformément à l'avis de l'Assemblée des Communautés, les producteurs de produits agricoles, artisanaux ou artistiques, ont également été exclus du champ d'application de la proposition.

Est considéré comme fabricant le producteur du produit fini, de la matière première ou d'une partie composante, ainsi que toute personne qui appose sur le produit son nom, sa marque ou un signe distinctif. Est également assimilé au fabricant l'importateur d'un produit fabriqué hors de la C.E.E., ou le fournisseur de la chose lorsque son fabricant ne peut être identifié. Si le dommage a plusieurs responsables, ils sont tenus solidairement.

La chose défectueuse.

La chose sera considérée comme défectueuse si elle n'offre pas « dans l'usage auquel elle paraît destinée », la sécurité qu'on peut légitimement en attendre, « compte tenu de toutes les circons-

(1) Des organisations européennes de producteurs (l'U.N.I.C.E., le C.E.E.P.) avaient argué du considérable développement des charges d'indemnisation des producteurs américains du seul fait de l'introduction aux U.S.A. de la responsabilité sans faute. La Commission a récusé ce parallèle, compte tenu des particularités du droit et du système judiciaire américains, et contesté en outre les chiffres avancés.

tances y compris sa présentation et le moment de sa mise en circulation . Cette définition ne brille pas par la clarté : on peut néanmoins, semble-t-il, considérer qu'elle ne diffère pas fondamentalement de la définition qui résulte de la jurisprudence française selon laquelle le défaut réside dans l'inaptitude de l'objet à l'usage auquel il est normalement destiné.

Les dommages susceptibles d'ouvrir droit à réparation.

Ce sont :

- les dommages corporels ;
- les dommages matériels causés à des biens personnels ;
- les dommages immatériels (douleur physique ou morale).

La réparation des dommages survenus « dans le domaine professionnel » reste régie par les droits nationaux.

Les délais.

L'action en réparation se prescrit dans un délai de trois ans, à compter du jour où on a eu connaissance du dommage, du défaut et de l'identité du fabricant, sans préjudice d'éventuelles dispositions du droit national suspendant ou interrompant la prescription.

La réparation.

Afin de limiter la charge pesant sur le fabricant, la directive prévoit un plafonnement (révisable) de la réparation lorsque la responsabilité n'est pas fondée sur la faute.

Pour les dommages corporels et immatériels le plafond est fixé à 25 millions d'U. C. E. (145 millions de francs environ) *par produit* (1) (c'est-à-dire quel que soit le nombre des victimes). Le plafond pourra éventuellement être supprimé par le Conseil.

Pour les dommages aux biens personnels, le plafond est limité *par personne* respectivement à 15 000 et 50 000 U. C. E. (87 000 F et 290 000 F) pour les dommages aux biens mobiliers et immobiliers.

B. — LES RÉPERCUSSIONS DE L'ÉVENTUELLE INTRODUCTION DE LA DIRECTIVE EN DROIT FRANÇAIS

1. — *Le régime français de responsabilité du fait des produits.*

Le régime actuel de réparation des dommages causés par un produit défectueux est un régime purement jurisprudentiel qui diffère selon que le consommateur se trouve dans la position de tiers ou d'acquéreur.

(1) A titre de comparaison, le fabricant de la thalidomide a versé 110 millions de Deutschemark aux victimes du produit.

Cette jurisprudence ne fait en revanche aucune distinction fondée sur la nature du produit et le préjudice doit être totalement indemnisé.

1. La responsabilité délictuelle ou quasi délictuelle du fabricant (art. 1382 à 1384 du Code civil) peut être mise en cause pratiquement par tout consommateur victime d'un dommage. Dans le cadre de la responsabilité du fait personnel, le consommateur doit prouver la faute du fabricant, d'ailleurs assez largement admise par le juge. Dans le cas de la responsabilité du fait des choses, étendue par la jurisprudence au fabricant qui est censé rester dans une certaine mesure « gardien » de son produit, le fabricant est présumé responsable et la victime n'est tenue qu'à établir un lien entre le défaut du produit et le dommage subi.

Toutes les catégories de dommages peuvent donner lieu à réparation intégrale.

Le fabricant peut être exonéré de responsabilité en partie ou (exceptionnellement) en totalité en cas de faute de la victime, ou de fait d'un tiers.

La prescription de l'action est trentenaire, sauf influence de l'instance pénale ou du délai de prescription de l'action publique si la faute constitue une infraction pénale (un ou trois ans). La prescription a également été parfois raccourcie par le juge dans le cas de responsabilité du fait des choses.

2. La responsabilité contractuelle ne peut être invoquée que par l'acquéreur à l'encontre de son vendeur. Le fabricant peut toutefois être mis en cause au terme d'une « cascade » de recours. Le consommateur sous-acquéreur peut aussi exercer une action directe contre le fabricant.

Dans le cadre de la responsabilité contractuelle, le fabricant ou le vendeur professionnel sont présumés responsables du « vice caché ». Cette présomption est irréfragable même si le défendeur peut prouver qu'il ignorait le défaut d'un produit nouveau (Cass. civ. 3^e, 17 juillet 1972), ce qui se rapproche beaucoup du « risque développement ». Les contrats d'assurance français n'excluent d'ailleurs pas la couverture de ce genre de risque.

Toutes les catégories de dommages sont susceptibles d'être indemnisées sans limitation.

Selon l'article 1648 du Code civil, l'acheteur doit intenter l'action « dans un bref délai ». Ce délai, souverainement apprécié par les juges du fond, peut varier, et son point de départ est incertain : c'est le plus souvent la découverte du vice de l'objet.

2. — *Incidences de la directive en droit français.*

Le droit à réparation du consommateur victime d'un produit défectueux résulte donc d'une jurisprudence aussi protectrice que la proposition de directive, et qui n'exclut ni les dommages du fait de produits agricoles ou artisanaux, ni la réparation des dommages à des biens utilisés à des fins professionnelles. Surtout, l'indemnisation du dommage n'est pas plafonnée.

Il ne faudrait donc pas que l'intervention d'un texte de loi reprenant les principes de la proposition de directive, ait pour effet de restreindre les droits du consommateur ou de créer des distorsions entre les différents secteurs de production.

Cependant, une « légalisation » de la responsabilité du fabricant présenterait certains avantages :

— elle simplifierait le contentieux en abolissant la distinction entre le consommateur co-contractant et le consommateur tiers, et en évitant les « recours en cascade » actuels ;

— elle unifierait et simplifierait les délais pour agir et leur point de départ ;

— elle rendrait sans doute plus efficace la protection des victimes : le droit positif actuel est en effet rarement utilisable par le consommateur en raison, certes, du coût des actions en justice, mais aussi de sa complexité et de la difficulté de connaître l'existence d'un droit essentiellement jurisprudentiel.

C. — LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION

Au cours de sa réunion du 22 mai 1980, la Délégation a adopté, sur le rapport de M. Robert Laucournet, les conclusions suivantes sur la proposition de directive relative au rapprochement des dispositions législatives réglementaires et administratives des Etats membres en matière de responsabilité du fait des produits défectueux :

La Délégation :

— relève que le régime jurisprudentiel français de responsabilité civile du fabricant d'un produit défectueux, dans la mesure où il n'exclut pas la réparation des dommages du fait d'un produit agricole ou artisanal et ne fixe aucune limite à la réparation du préjudice subi, apparaît plus protecteur des intérêts des consommateurs que celui qui résulte de la proposition de directive susvisée ;

— souligne en conséquence :

— que le texte proposé n'assurerait qu'une égalisation imparfaite des charges qui pèsent sur les producteurs des différents Etats membres sans pour autant étendre la protection du consommateur français ;

— qu'il serait en tout cas éminemment souhaitable que son introduction dans le droit français n'ait pas pour effet de restreindre la portée d'une jurisprudence protectrice des droits du consommateur ni de créer de distorsions préjudiciables aux secteurs agricole et artisanal de la production nationale :

- considère cependant, au bénéfice de ces observations :
- que le texte proposé peut améliorer la position concurrentielle des producteurs français vis-à-vis des producteurs d'autres Etats membres, et celle des producteurs de la Communauté vis-à-vis des importateurs de biens industriels fabriqués hors de la Communauté ;
- que son adoption et son incorporation dans la législation et la réglementation françaises seraient susceptibles d'améliorer la situation de justiciables peu informés des subtilités d'un droit purement jurisprudentiel et de simplifier le contentieux de la responsabilité civile du fait des produits défectueux.

CHAPITRE IX

La politique sociale. L'aménagement du temps de travail.

La durée du temps de travail, mesurée sur une journée, une semaine ou une année, peut varier dans des proportions notables d'un pays de la Communauté à l'autre.

A. — DES ÉCARTS NOTABLES

1. — *La situation actuelle...*

Pour 1978 et en considérant l'ensemble de l'économie, il est possible de dresser le tableau suivant (1) :

	DURÉE annuelle.	DURÉE hebdomadaire.	JOURS de congé.
	(Heures.)	(Heures.)	
France	1 727	41,1	24
République fédérale d'Allemagne	1 733	41,3	26,3
Royaume-Uni	1 628	38,6	20

2. — ... est la résultante d'évolutions à moyen terme.

Au cours des trente dernières années, la réduction de la durée annuelle du travail s'est opérée par à-coups et n'a été amorcée, dans certains pays, que tard dans les années soixante. Les informations disponibles permettent de conclure à une diminution à long terme d'environ 1 % par an de la durée annuelle du travail.

Il semble que la tendance à long terme de la réduction de la durée annuelle du travail se soit poursuivie partout, notamment

(1) Il s'agit de moyennes obtenues à partir de diverses sources.

durant les années de crise postérieures à 1974, mais probablement sous la forme d'une réduction du nombre d'heures supplémentaires et d'une extension du chômage partiel.

La réduction de la durée annuelle conventionnelle du travail (durée hebdomadaire du travail, congé), qui était jadis le principal élément du processus de réduction, s'est ralentie, parfois notablement, dans bon nombre d'Etats membres.

Les tendances les plus récentes en matière de réduction de la durée effective du travail sont divergentes : d'une part, allongement des congés payés et extension du travail à temps partiel (par exemple, en République fédérale d'Allemagne), d'autre part, réduction de la durée hebdomadaire du travail (par exemple, en Belgique) :

Depuis le début des années soixante-dix, on constate, en outre, dans la plupart des Etats membres, un abaissement ou une modulation de l'âge de la retraite et, de ce fait, une diminution de la vie active.

B. — QUI SEMBLENT JUSTIFIER UNE HARMONISATION AU PLAN COMMUNAUTAIRE

1. — *Une décision de principe...*

Le 18 décembre 1979, le Conseil des Ministres des Communautés européennes a adopté une résolution concernant l'aménagement du temps de travail. Cette résolution préconise notamment, sous réserve de nombreux cas particuliers et en considération des impératifs de gestion des entreprises : *une limitation progressive des heures supplémentaires, une retraite flexible, l'amélioration du travail posté, la diminution du volume annuel du travail.* Ce texte est la résultante de nombreux travaux et propositions élaborés depuis 1978, tant au sein de la Commission des Communautés européennes que dans le cadre de la Conférence tripartite sur l'emploi. Au regard de la revendication émise par la Confédération européenne des syndicats d'abaisser la durée hebdomadaire légale du travail à trente-cinq heures et, par opposition aux propositions concrètes avancées par la Commission, cette résolution est apparue comme trop timide aux yeux de nombreux observateurs. Elle n'en constitue pas moins l'affirmation d'une certaine volonté politique des Etats membres de parvenir à un consensus sur l'aménagement du temps de travail en Europe et elle fournit une approche intéressante des problèmes cumulés de l'emploi et de l'amélioration des conditions de travail.

2. — ... qui constitue un accord minimal entre les parties intéressées.

En raison de difficultés :

1° **Méthodologiques** : confronté à des exigences parfois contradictoires, l'exécutif de la Communauté a défini une approche méthodologique marquée par la prudence. En effet, la résolution suppose que la réduction du temps de travail ne saurait être un objectif en soi, mais doit contribuer à la définition d'une stratégie globale de croissance en tant qu'élément d'une politique de l'emploi. Les coûts supplémentaires liés à la réduction de ce temps de travail ne devront pas nécessairement être supportés entièrement par les entreprises. Une telle politique doit être définie entre tous les partenaires sociaux, tant au plan national qu'au plan communautaire. Elle ne doit pas être trop uniforme, afin de pouvoir prendre en considération les spécificités des entreprises, par taille, par région, par secteur d'activité. Il n'est donc pas encore temps de proposer des mesures contraignantes au plan communautaire ;

2° **Politiques** : les Allemands semblent s'être opposés à l'élaboration de textes communautaires trop précis en estimant que la question de l'aménagement du temps de travail était davantage de la compétence des partenaires sociaux que de celle des pouvoirs publics. Les Britanniques s'y sont également opposés, car ils craignaient que des mesures rendues obligatoires ne portent préjudice à la compétitivité de leurs entreprises (ils se sont notamment opposés à la réduction des heures supplémentaires, largement pratiquées en Grande-Bretagne). Les représentants français ont, à l'opposé, manifesté leur adhésion pour une harmonisation de la durée du travail, notamment en préconisant une directive cadre sur la durée annuelle du travail par branche.

Dans ses diverses propositions présentées au Conseil en 1979, la Commission avait avancé quelques suggestions plus audacieuses que les orientations retenues finalement par le Conseil. Elle avait notamment pris les positions suivantes :

a) Heures supplémentaires.

« Il convient de limiter le recours systématique aux heures supplémentaires, celles-ci devant, en tout état de cause, revêtir un caractère exceptionnel ».

b) Encadrement communautaire du volume annuel de travail.

La Commission propose d'examiner avec les partenaires sociaux les conditions dans lesquelles pourra être développée, au sujet de la réduction annuelle de la durée du travail, une démarche commune aboutissant à un encadrement communautaire, qui pourrait se traduire dans ses accords au niveau interprofessionnel ou au niveau sectoriel.

C. — LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION

Sur le rapport de M. Bernard Lemarié, la Délégation du Sénat a adopté, le 25 juin 1980, les conclusions suivantes :

La Délégation estime qu'une approche communautaire du problème de la réduction du temps de travail est indispensable tant pour maintenir des conditions de concurrence équilibrée entre les partenaires que pour favoriser l'emploi et le progrès social dans la Communauté.

Elle prend acte de la résolution du Conseil du 18 décembre 1979 qui reflète une certaine volonté politique des Etats membres de parvenir à un consensus sur l'aménagement du temps de travail en Europe et fournit une approche intéressante des problèmes cumulés de l'emploi et de l'amélioration des conditions de travail.

Elle regrette cependant que le Conseil, en raison des différences d'approche entre les partenaires, n'ait pu se prononcer sur les mesures concrètes proposées par la Commission des Communautés européennes.

Elle prend acte des orientations suggérées par le rapport Giraudet et constate que celles-ci sont parfaitement compatibles avec les dispositions de la résolution du Conseil du 18 décembre 1979.

Elle espère que, sur la base des prochains travaux de la Commission entrepris à la demande du Conseil, une certaine harmonisation de la durée annuelle du travail, des heures supplémentaires et des données connexes puisse se dégager.

Elle rappelle que ces dispositions devront être assez souples pour s'adapter aux conditions spécifiques des entreprises, par taille, par secteur, par région et par type d'organisation du travail.

TROISIEME PARTIE

LES RELATIONS EXTERIEURES

Le premier rapport semestriel de votre Délégation lui avait donné l'occasion, avec le renouvellement de la convention de Lomé et l'accord de coopération C. E. E.-A. S. E. A. N., de centrer son examen sur la coopération interrégionale qui constitue l'apport le plus original de la Communauté aux relations internationales. L'actualité de ces derniers mois conduit à envisager d'autres aspects des relations extérieures de la Communauté : les accords bilatéraux qui l'unissent à des pays aussi divers que le Brésil, la Roumanie et la Yougoslavie, la participation à l'effort mondial d'aide au développement, les relations commerciales avec le Japon.

Pour variés qu'ils soient, ces exemples permettent de discerner le poids qu'a déjà acquis l'Europe en tant que telle dans les relations internationales, et les caractéristiques de son action qui tente de résoudre la contradiction entre l'interdépendance mondiale et l'exigence de protection d'une économie fragilisée. Prenant une place déjà prépondérante dans le dialogue entre Nord et Sud, organisant ses relations avec les différents pays ou groupes de pays, l'Europe prouve qu'elle a déjà une existence, et démontre surtout que cette existence est nécessaire à l'équilibre mondial.

CHAPITRE PREMIER

La participation de la C. E. E. à la politique mondiale d'aide au développement.

Premier fournisseur d'aide aux pays en voie de développement — la contribution de la C. E. E. et des Neuf représente 40 % de l'aide publique mondiale — la Communauté a su aussi faire preuve d'invention pour mettre en place des mécanismes de coopération originaux et diversifiés avec le Tiers Monde.

L'ampleur et la réussite de sa politique d'aide au développement sont d'ailleurs fréquemment mis à l'actif de la Communauté, en regard des critiques que justifie parfois son impuissance à assurer

un rôle politique mondial correspondant à son poids économique. Mais peut-être cette « faiblesse politique » constitue-t-elle précisément une des raisons de la qualité des rapports entre la C. E. E. et le Tiers Monde, qui n'a — et pour cause — à redouter de sa part aucune tentative d'hégémonie.

Votre Délégation a cherché, au cours de l'entretien qu'elle a eu le 29 mai 1980 avec M. Claude Cheysson, membre de la Commission, à approfondir son examen des relations entre la C. E. E. et le Tiers Monde. Examen, tout d'abord, des raisons pour lesquelles la C. E. E. doit se montrer, selon l'expression employée par M. Cheysson « active et imaginative » dans ses rapports avec le Tiers Monde. Les raisons humanitaires sont évidentes. Les raisons politiques aussi : il n'est pas de l'intérêt de l'Europe qu'un nombre croissant de nations pauvres soient contraintes de « s'aligner », pour se garantir des conflits qui naissent à la périphérie des « sanctuaires » des deux grandes puissances, complétant ainsi le partage du monde à leur profit.

Les raisons économiques enfin sont déterminantes : le Tiers Monde, qui détient la plus grande part des ressources mondiales d'énergie et de matières premières, est aussi un partenaire économique essentiel. Le marché des pays du Tiers Monde représente déjà 39 % des exportations communautaires — dont 85 % de produits finis — et le développement de ce marché a représenté depuis 1973-1974 le seul « facteur de croissance » et de maintien de l'activité économique européenne. Selon une étude de la Banque mondiale, l'Europe compterait aujourd'hui 3 millions de chômeurs supplémentaires si les importations du Tiers Monde s'étaient ralenties au début de la crise.

Cet aspect des relations avec les pays en voie de développement est sans doute mal perçu à l'heure actuelle. Pour l'opinion publique, pour les agents économiques, l'émergence de l'industrie du Tiers Monde, qui lui permet d'augmenter ses ressources et donc ses importations, est surtout envisagée comme une concurrence dangereuse pour certains secteurs de notre économie. Et de fait, les reconversions ou les transferts d'activité que nécessite cette concurrence, même s'ils ne touchent en fin de compte que peu de secteurs, sont particulièrement difficiles et douloureux pour les pays européens en période de crise et de ralentissement économique. Il n'en reste pas moins que l'Europe a intérêt à coopérer au développement des nations pauvres parce qu'elle ne pourra s'assurer à terme de nouveaux débouchés qu'en contribuant à l'accroissement de la demande solvable mondiale.

Ces raisons militent donc toutes en faveur de la poursuite d'un dialogue pour lequel la Communauté dispose d'atouts importants.

Elle n'a pas de contentieux avec le Tiers Monde, elle est son premier partenaire économique, elle a les moyens et elle a manifesté la volonté d'établir avec lui des relations axées sur la sécurité et la globalité des échanges. L'Europe dispose donc des moyens de jouer un rôle déterminant dans la réalisation d'un nouvel équilibre mondial, car elle apparaît comme la seule entité capable d'exercer un effet d'entraînement dans le dialogue Nord-Sud. L'année 1980 a malheureusement fourni un exemple *a contrario* du rôle de la C.E.E. dans les rapports Nord-Sud puisque c'est en partie en raison des positions prises par deux de ses membres sur le problème des procédures et du calendrier des négociations globales que la relance du dialogue Nord-Sud a marqué le pas lors de la session extraordinaire des Nations Unies qui s'est tenue du 25 août au 15 septembre derniers. Hormis ce semi-échec, cette année aura cependant apporté de nouveaux développements à la politique communautaire de coopération, qu'il s'agisse de la coopération régionale ou de la participation de la C.E.E. aux actions mondiales d'aide au Tiers Monde.

Sur ce dernier point, deux aspects doivent être retenus : d'une part, l'élaboration des nouvelles orientations du schéma communautaire de préférences généralisées (S.P.G.), dont la première période vient à échéance à la fin de 1980, et, d'autre part, le débat que l'Assemblée des Communautés a consacré au cours de sa période de session de septembre au problème de la faim dans le monde, et qui a porté, notamment, sur l'examen de l'aide alimentaire communautaire.

A. — LES ORIENTATIONS DU SYSTÈME DE PRÉFÉRENCES TARIFAIRES GÉNÉRALISÉES DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE POUR LA PÉRIODE APRÈS 1980

Le principe d'un système de préférences généralisées (S. P. G.) non réciproques et non discriminatoires au profit des pays en voie de développement avait été adopté en 1968 à la deuxième Cnuccd de New Delhi.

La C. E. E., qui avait d'ailleurs lancé l'idée de préférences généralisées dès 1963 dans le cadre du G. A. T. T., a été la première à mettre en œuvre son schéma le 1^{er} juillet 1971 (1). Depuis 1971, le

(1) Les schémas de préférences généralisées actuellement en vigueur sont les suivants : Japon (août 1971), Norvège (octobre 1971), Finlande (1^{er} janvier 1972), Suède (1^{er} janvier 1971), Nouvelle-Zélande (1^{er} janvier 1972), Suisse (1^{er} mars 1972), Autriche (1^{er} avril 1972), Australie (1974), Canada (1^{er} juillet 1974), U. S. A. (1976).

Certains pays de l'Est (Hongrie, Bulgarie, Pologne, Tchécoslovaquie...) accordent également des « préférences » aux P. V. D., bien que ce concept n'ait évidemment pas la même signification dans des pays à commerce d'État.

S. G. P. a pris, en dépit de ses imperfections et notamment de sa complexité croissante, une place importante dans la politique communautaire d'aide au développement.

Les orientations soumises par la Commission au Conseil pour le fonctionnement du S. P. G. après 1980 visent donc à préserver cet acquis, tout en l'adaptant à l'évolution économique de la C. E. E. et de ses partenaires.

1. — *Le système de préférences généralisées communautaire depuis 1971.*

a) *L'évolution du schéma communautaire de préférences généralisées.*

L'organisation du S. P. G.

Le système de préférences généralisées communautaire résulte de règlements du Conseil, et, pour les produits C. E. C. A., de décisions des représentants des États membres :

— pour les **produits agricoles**, les préférences accordées consistent en la réduction des droits applicables à certains produits agricoles transformés ;

— pour les **produits industriels finis et semi-finis**, l'importation en franchise est autorisée dans la limite de plafonds globaux ou de contingents tarifaires.

Plafonds et contingents sont calculés en fonction des importations d'une année de référence (1977 pour 1980), et augmentés chaque année. Pour certains produits « sensibles », cependant, cette augmentation peut être supprimée ou réduite, et l'offre soumise à des régimes plus restrictifs (textiles, chaussures, produits sidérurgiques, certains produits agricoles).

Règles d'origine.

Afin d'éviter les détournements de trafic, les P. V. D. exportateurs doivent délivrer des certificats d'origine et satisfaire à des règles d'origine assez strictes, certains groupements régionaux (1) pouvant être considérés comme un seul territoire pour l'application de ces règles.

(1) Il s'agit des pays membres du groupe andin (Bolivie, Colombie, Equateur, Pérou et Venezuela) de l'A. N. S. E. A. (Philippines, Malaisie, Singapour, Thaïlande, Indonésie) et du Marché commun de l'Amérique centrale (Honduras, Guatemala, Salvador et Costa Rica).

b) L'évolution du S. P. G. communautaire.

Depuis sa mise en œuvre, le S. P. G. de la Communauté a connu une large ouverture. Cependant, le double souci d'affiner le système au profit des pays les plus défavorisés et de protéger les secteurs sensibles de l'économie européenne aboutit à une incontestable complexité.

L'ouverture du S. P. G.

D'année en année, la C. E. E. a amélioré et étendu la portée de son S. P. G. En dépit de la crise économique, le montant de l'offre communautaire a progressé de 70 % entre 1974 et 1979. Il atteindra, en 1980, 9,5 milliards d'U. C. E.

Le nombre des produits sur lesquels portent les préférences s'est aussi constamment accru :

— pour les produits agricoles, l'offre porte en 1980 sur 310 positions tarifaires (187 en 1974) et le volume d'échanges concerné a triplé en cinq ans. Cette progression résulte pour partie des mesures préférentielles accordées aux P. V. D. dans le cadre du « Tokyo Round » ;

— pour les produits industriels non textiles, l'offre porte sur 1 850 positions tarifaires dont 182 produits « sensibles » soumis à contingents ou à un plafonnement strict. Pour les produits textiles, l'accord Multifibre et des accords bilatéraux d'auto-limitation ont permis de maintenir pour 1980 une offre de 115 000 tonnes (un cinquième des exportations des pays bénéficiaires vers la C. E. E. en 1977).

Le nombre des bénéficiaires a également augmenté : il atteint 120 Etats dont, depuis 1980, la Chine.

L'affinement du S. P. G.

Dès l'origine, le schéma communautaire a dû tenir compte de la nécessité de protéger les industries menacées par les importations à bas prix. D'autre part, l'inégalité de la capacité exportatrice des P. V. D. favorise de plus en plus les pays les plus avancés. Un système compliqué a donc été progressivement mis en place.

Selon leur degré de « sensibilité », les produits sont soumis à quatre régimes plus ou moins stricts de plafonnement et de contingents, et des « butoirs » permettent d'éviter que les P. V. D. les

plus industrialisés n'épuisent à leur profit les quotas en franchise, tout en protégeant l'industrie communautaire contre les exportateurs les plus « agressifs ». En revanche, les pays les plus pauvres sont exemptés du rétablissement des droits de douane en cas de dépassement des butoirs, plafonds et contingents et bénéficient de la franchise totale pour les produits agricoles.

L'utilisation de ce système complexe n'est pas sans poser quelques problèmes aux pays les moins développés. « L'affinement » excessif du S. P. G. risque donc de jouer contre ceux qui devraient en être les bénéficiaires. La Communauté en est d'ailleurs consciente puisqu'elle a pris des mesures d'assistance technique (organisation de séminaires, édition de brochures) pour faciliter l'accès effectif des pays les moins développés aux préférences offertes.

c) Le bilan de la première période d'application du S. P. G.

La principale critique que l'on peut faire du S. P. G. communautaire est son utilisation inégale et souvent incomplète par les bénéficiaires. 50 à 60 % seulement de l'offre globale ont été utilisés en 1979, les importations se concentrant dans les secteurs sensibles. Surtout, le S. P. G. profite électivement aux P. V. D. les plus dynamiques : *en 1977, 85 % des importations au titre du S. P. G. provenaient de dix-sept pays seulement, et 60 % de sept d'entre eux (Yougoslavie, Malaisie, Hong kong, Corée du Sud, Inde, Brésil et Roumanie).*

Les P. V. D. ont aussi critiqué le fait que les préférences généralisées ne représentent qu'un des aspects de la politique de coopération de la C. E. E. à côté — et en-deçà — des relations préférentielles avec les pays A. C. P. ou des préférences « spéciales » accordées aux pays méditerranéens.

Mais le schéma communautaire de préférences généralisées — qui est, il faut le souligner, un des plus complets — constitue en fin de compte une approche plus complémentaire que concurrente de la politique conventionnelle et régionale de la C. E. E. Ainsi, les préférences généralisées servent souvent de relais ou de complément à la politique conventionnelle : c'est par le biais d'aménagements du S. P. G. qu'a pu être offerte aux anciens membres asiatiques du Commonwealth une compensation à la perte de la préférence impériale, ou qu'a été concrétisé le développement des échanges avec des pays auxquels la C. E. E. est liée par des accords de coopération non préférentiels (Amérique latine, A. N. S. E. A.).

2. — *Les orientations retenues par la Commission pour l'élaboration du nouveau schéma.*

Soulignant qu'en dépit de ses imperfections le S. P. G. communautaire a permis, malgré l'évolution défavorable du contexte économique, de tenir compte à la fois des intérêts des P. V. D. et de ceux de la Communauté, la Commission n'estime pas nécessaire de modifier fondamentalement le schéma, mais de le simplifier tout en en modulant l'application au profit des pays les plus pauvres.

a) *Les propositions portant sur les règles d'application du nouveau schéma.*

Selon la Commission, le S. P. G. communautaire devrait demeurer autonome. Il devrait être établi pour vingt ans, période suffisante pour permettre la planification par les P. V. D. de leur développement industriel, et dont l'échéance (l'an 2000) coïncidera avec la date retenue par l'O. N. U. D. I. pour la réalisation des objectifs d'industrialisation des P. V. D. Des révisions seraient possibles mais leur périodicité ne devrait pas être inférieure à cinq ans. Surtout, les avantages offerts devraient être « modulés » en faveur des P. V. D. les moins avancés, ce qui permettrait du même coup de protéger les secteurs fragiles de la C. E. E.

La difficulté réside bien sûr dans le choix des critères « objectifs » des limitations qui seraient imposés aux pays les plus dynamiques ou pour certains produits sensibles. A cet égard, la Commission ne donne que des indications.

Pourraient, par exemple, être pris en considération les indicateurs économiques et sociaux des pays, leur utilisation des butoirs, la situation des produits exportés sur le marché intérieur de la C. E. E.

Dans l'immédiat, en tout cas, on ne voit guère encore comment ces éléments seront mis en œuvre et pondérés.

Surtout, ces limitations permettront de mieux protéger l'économie communautaire mais elles n'amélioreront pas par elles-mêmes la capacité exportatrice des pays les moins avancés. A cet égard, le développement d'actions d'assistance technique serait sans doute d'un effet plus sûr.

Il convient de souligner que la Commission envisage aussi de prendre en compte, pour la mise en œuvre du S. P. G., le respect des normes minimales de travail. Cette idée mérite d'être soulignée

et retenue même si son application risque d'être malaisée. Mais il faudra attendre les propositions détaillées de la Commission pour en apprécier la portée réelle.

b) Les modifications de structure du S. P. G.

La Commission souhaite modifier la structure du S. P. G. pour en simplifier le fonctionnement et « moduler » les avantages offerts, la sélectivité l'emportant décidément sur le principe de non-discrimination, qui ignore la diversité de développement des pays bénéficiaires.

Couverture des produits.

Il ne paraît pas possible, compte tenu des contraintes de la P. A. C., des perspectives de l'élargissement et des préférences consenties aux Etats A. C. P. et méditerranéens, d'élargir l'offre à de nouveaux *produits agricoles*. Des aménagements du système actuel pourraient cependant être envisagés au profit des pays les moins avancés.

Pour les *produits industriels* en revanche, certains demi-produits ou produits de première transformation pourraient être inclus dans le S. P. G.

Les pays bénéficiaires.

La Commission suggère de les classer en trois catégories :

— les P. N. I. (pays nouvellement industrialisés) les plus compétitifs : ce sont ceux pour lesquels il faudra restreindre le bénéfice des préférences. La Commission ne donne pas d'énumération même indicative de ces pays ;

— les P. M. A. (pays les moins avancés) bénéficient déjà d'un régime à peu près complètement libéralisé, qui devrait être reconduit, voire amélioré. En outre, la liste des bénéficiaires pourrait être révisée et complétée ;

— les autres P. V. D., qui ont la possibilité de développer une industrie exportatrice, et doivent y être aidés par une libéralisation maximale du S. P. G. à leur endroit.

La simplification du régime pour les produits industriels.

La « sensibilité » d'un produit dépend presque toujours de l'existence de deux ou trois pays très compétitifs. On pourrait donc, selon la Commission, simplifier le S. P. G. en n'exerçant de contrôle

strict que sur un nombre limité de pays, un ou deux pour chaque produit, à l'aide de plafond ou de contingents attribués à chacun de ces pays ou à l'ensemble des pays compétitifs.

Il deviendrait alors possible de réduire les catégories de produits à deux :

— les produits non sensibles dont les importations ne seraient soumises qu'à un relevé statistique ;

— les produits sensibles, pour lesquels les importations des pays compétitifs seraient réglementées et limitées, et les importations des autres P. V. D. soumis à un plafond théorique.

Pour ce qui est des produits textiles, il paraît préférable de ne pas reviser le régime qui leur est applicable depuis janvier dernier avant 1982, date d'échéance des accords conclus au titre de l'A. M. F.

Les règles d'origine, enfin, ont été maintes fois critiquées. La Commission estime que l'on pourrait envisager de les simplifier et de les libéraliser.

Enfin, la Commission suggère de simplifier la *gestion* du S. P. G. en ne laissant à la compétence du Conseil que les décisions importantes touchant l'organisation générale et la revision périodique du schéma.

3. — *Les conclusions de la Délégation.*

Au cours de sa réunion du 22 mai 1980, la Délégation a adopté, sur le rapport de M. Philippe Machefer, les conclusions suivantes sur le mémorandum de la Commission relatif aux orientations du schéma des préférences généralisées de la Communauté européenne pour la période après 1980.

La Délégation :

- se félicite de la reconduction du S. P. G., qui constitue un élément important de la politique de coopération de la Communauté et qui a permis, au prix d'un effort constant et exemplaire d'amélioration de l'offre communautaire, de développer les exportations de l'ensemble des P. V. D. sans faire obstacle à l'application des accords préférentiels conclus par la Communauté ni à la nécessaire protection de l'économie communautaire ;
- estime souhaitable que la période d'application soit instaurée pour dix ans et comporte une revision régulière du système en tenant compte des rapides transformations qui se produisent dans l'économie mondiale et après consultation des milieux socio-professionnels. Une telle revision pourrait intervenir au bout de cinq ans ;
- considère que la C. E. E. devrait orienter ses efforts de façon à privilégier les pays les plus pauvres ;
- manifeste son accord avec les orientations retenues par la Commission tant en ce qui concerne la simplification du S. P. G. que sa modulation en faveur des pays les moins avancés ;

- relève cependant que les mesures concrètes qui permettront d'atteindre ces objectifs ne sont pas encore arrêtées et que seule leur définition permettra d'apprécier la portée de l'aménagement du schéma communautaire proposé pour la période après 1980 ;
- estime par ailleurs utile de souligner :
 - au sujet de la définition des pays les plus compétitifs : que si le choix et la pondération des critères objectifs de restriction des avantages offerts aux pays les plus compétitifs risquent de s'avérer difficiles, la liste d'indicateurs dressée par la Commission apparaît judicieuse. Il est en particulier très souhaitable que soit pris en compte le respect des normes internationales minimales de travail fixées par l'O. I. T., ce qui satisferait à la fois aux exigences d'une concurrence internationale équitable et à celles de la défense des droits fondamentaux de la personne humaine ;
 - au sujet de l'amélioration des préférences consenties aux pays les moins avancés : que, étant donné la situation économique de la Communauté et la nature réelle des obstacles qui s'opposent à l'utilisation par ces pays de l'offre communautaire, il serait sans doute préférable et plus efficace de mettre l'accent sur des actions d'assistance et de conseil technique aux exportateurs que sur l'accroissement de l'offre. Il convient également d'être conscients des risques que pourrait comporter l'extension de concessions tarifaires portant sur les produits agricoles les plus sensibles, compte tenu des contraintes de la politique agricole commune et de la nécessité de sauvegarder les intérêts des pays A. C. P. et méditerranéens ;
 - au sujet de la simplification du S. P. G. : que l'aménagement des règles d'origine des produits et la simplification des différents systèmes de limitation des importations en franchise apparaît nécessaire, mais que les mesures qui seront prises en ce sens ne doivent pas avoir pour effet de permettre un détournement du schéma des préférences généralisées ni d'interdire la protection de intérêts économiques légitimes de la C. E. E. et de ses Etats membres.

B. — LE DÉBAT DU PARLEMENT EUROPÉEN SUR LA FAIM DANS LE MONDE ET L'AIDE ALIMENTAIRE DE LA C. E. E.

Le débat qui s'est déroulé pendant la session de septembre de l'Assemblée des Communautés, constituait l'aboutissement des travaux menés par cinq Commissions de l'Assemblée (1) à la suite d'un premier débat organisé en octobre 1979.

Les propositions contenues dans la résolution adoptée par l'Assemblée s'articulent autour de quatre thèmes : la lutte contre la faim dans le cadre de nouveaux rapports entre P. V. D. et pays industrialisés, l'aide au développement agricole et rural, l'aide alimentaire de la C. E. E. et le commerce international des produits alimentaires. Ces propositions très diverses rendent d'ailleurs compte de la richesse du débat, qui a coïncidé avec la clôture de la session extraordinaire de l'Assemblée des Nations Unies, et au cours duquel ont été abordés tous les aspects de la coopération au développement.

1) En plus de la Commission du développement et de la coopération, compétente au fond, quatre commissions ont été saisies pour avis : les Commissions politique, de l'Agriculture, des Relations économiques extérieures, de l'Environnement, de la Santé publique et des Consommateurs.

I. — *L'organisation de l'aide alimentaire.*

Les propositions concernant l'aide alimentaire apparaissent particulièrement constructives. Cette aide, qui constitue une participation importante de la Communauté aux actions de coopération mondiale et qui sera malheureusement longtemps encore une nécessité impérieuse, pourrait sans doute, en effet, être mieux adaptée dans sa conception et ses modalités aux besoins des bénéficiaires. La Commission a d'ailleurs élaboré un projet de règlement qui va dans le sens des réformes souhaitables, mais qui n'a pas encore été adopté par le Conseil.

L'aide alimentaire consiste en dons en céréales et en produits laitiers (poudre de lait, butter-oil) et, accessoirement en produits tels que le sucre ou la poudre d'œufs. Elle devrait porter en 1981 sur 1 650 millions de tonnes de céréales (dont 0,927 pour la Communauté en tant que telle), 150 000 tonnes de poudre de lait et 45 000 tonnes de butter-oil.

a) La gestion de l'aide.

Il faut distinguer à cet égard entre les céréales, pour lesquelles l'aide est fournie dans le cadre de la convention relative à l'aide alimentaire, et les autres produits, qui font l'objet d'une aide autonome de la Communauté.

L'aide en céréales :

Signée en 1967 dans le cadre du Kennedy Round, la convention sur l'aide alimentaire, qui prévoit la fourniture par ses signataires d'une aide minimale annuelle en céréales, a été renouvelée en 1971 et prorogée par des protocoles successifs, qui avaient fixé en dernier lieu à 1,287 million de tonnes la part minimale de la C. E. E. et des Etats membres. Dans l'attente du renouvellement de la convention, qui doit intervenir en 1981, la C. E. E. devrait porter pour l'année prochaine sa contribution à 1,650 million de tonnes.

La Communauté en tant que telle fournit 56 % de ce quota, le reste étant ventilé entre les Etats membres.

Les aides autonomes portent sur les produits laitiers et, occasionnellement, sur d'autres produits. Elles sont intégralement communautarisées. Des « schémas d'exécution » des aides fournies par la Communauté sont approuvés chaque année par le Conseil sur proposition de la Commission, à qui il convient de gérer et d'exécuter les programmes arrêtés.

Le choix des pays bénéficiaires est établi en fonction de leurs besoins alimentaires, du revenu par habitant et de leur capacité d'achat sur les marchés extérieurs. L'aide est établie en fonction de la situation et des besoins : pour les pays les moins avancés, elle correspond à 5 % des besoins alimentaires.

En dépit de cette limitation de l'aide par pays, les disponibilités ne permettent généralement pas de servir tous les bénéficiaires potentiels et sont affectées en priorité aux pays les plus démunis.

b) Aides d'urgence.

Une partie des aides prévues par les programmes annuels (5 p. 100 au maximum) peut être affectée aux aides d'urgence destinées à faire face à des situations exceptionnelles résultant de calamités naturelles ou autres. La Communauté prend en charge le transport et la distribution de ces aides, tandis que les « aides normales » sont généralement fournies port payé dans les ports de la Communauté, transport et distribution restant à la charge des bénéficiaires.

2. — *Les critiques adressées à l'aide alimentaire.*

Les critiques que suscite l'aide alimentaire sont de deux ordres : celles qui touchent à sa gestion, et celles qui ont trait à sa conception même.

Les critiques de la gestion de l'aide sont nombreuses : retards dans la programmation, lenteur des procédures, incidents affectant le transport, insuffisance des contrôles de l'exécution des actions d'aides. Lors du débat, le porte-parole de la Commission, M. Cheysson, a reconnu le bien-fondé de certaines de ces critiques, en soulignant cependant que des progrès avaient été accomplis, notamment dans la mise en œuvre des aides d'urgence.

Mais c'est avant tout la conception même de l'aide qui est mise en question.

Correspondant à la volonté généreuse d'apporter une réponse concrète au problème de la faim dans le monde, l'aide alimentaire est cependant trop souvent considérée comme un moyen de disposer d'excédents agricoles encombrants, mais dont la nature, la quantité et le mode d'allocation ne correspondent pas *ipso facto* aux besoins des bénéficiaires.

3. — *Les propositions de réforme de l'aide alimentaire.*

Les suggestions formulées par le rapporteur de la Commission du développement et celles contenues dans la proposition de nouveau règlement de l'aide alimentaire soumise par la Commission au Conseil en janvier 1979 tendent à remédier à cette inadéquation à la fois de la nature et de la gestion de l'aide.

Pour ce qui est de la nature de l'aide, la résolution adoptée par l'Assemblée insiste sur son adaptation aux besoins alimentaires des pays bénéficiaires, et notamment sur l'augmentation quantitative de l'aide en céréales, la plus nécessaire. Elle pose également le problème de l'aide en produits laitiers, dont la qualité et les conditions d'utilisation ne sont pas toujours satisfaisantes. L'aide devrait aussi être associée à des projets concrets de développement agricole.

La proposition de règlement de la Commission a trait à la gestion et à la conception de l'aide, qui devrait être davantage axée sur le développement grâce notamment à :

- la possibilité d'acheter les produits nécessaires à l'aide sur d'autres marchés que le marché communautaire ;
- l'aide à la constitution de réserves alimentaires dans les P. V. D. ;
- des programmes d'aides pluriannuels.

La résolution adoptée par l'Assemblée s'associe largement à ces propositions, qui s'inspireraient d'ailleurs de diverses expériences déjà réalisées. Ainsi la Communauté a déjà participé à un programme pluriannuel d'aide en produits laitiers à l'Inde, ou procédé à des achats hors de la Communauté de produits destinés à l'aide alimentaire d'urgence (possibilité prévue par une décision du Conseil de 1977).

Il ne paraît pas douteux que ces propositions correspondent davantage à la conception d'une véritable politique d'aide que la pratique actuelle de l'aide alimentaire. Et il semble en tout cas indispensable, quelles que soient les solutions retenues, de sortir de l'ambiguïté actuelle qui conduit à considérer l'aide alimentaire comme un des moyens de résoudre le problème des excédents agricoles. Un des facteurs qui concourent à cette ambiguïté, et auquel il serait facile de remédier, est l'imputation budgétaire d'une partie des dépenses afférentes à l'aide alimentaire. Il serait en effet logique que le montant des restitutions liées à cette aide figure au chapitre 92 du budget général des Communautés (aide alimentaire), plutôt que d'être inclus dans les dépenses du F. E. O. G. A. - Garantie.

CHAPITRE II

Les accords avec la Roumanie, la Yougoslavie et le Brésil.

Les nouveaux accords de coopération avec le Brésil et la Yougoslavie et l'accord commercial C. E. E.-Roumanie sont significatifs de l'évolution des relations extérieures de la C. E. E., qui a su utiliser ses compétences en matière commerciale pour développer une politique cohérente de relations à l'échelle mondiale. Cohérence « régionale » d'abord : ces trois accords bilatéraux s'insèrent chacun dans la logique des rapports spécifiques que la C. E. E. souhaite établir ou approfondir avec les régions ou groupes de pays auxquels ils appartiennent : Amérique latine, pays méditerranéens, pays membres du C. O. M. E. C. O. N. — et il convient de souligner que pour ce dernier groupe, les accords C. E. E.-Roumanie constituent une innovation, et sans doute un précédent. Cohérence dans l'évolution des rapports entre la C. E. E. et ses partenaires : les accords C. E. E.-Brésil et C. E. E.-Yougoslavie appartiennent à ce qu'on pourrait appeler la « deuxième génération » des accords conclus par la C. E. E., qui ne sont plus de simples accords commerciaux, mais offrent un cadre évolutif à une véritable coopération dans des domaines variés. Cohérence et équilibre économiques enfin : ces accords bilatéraux non préférentiels tendent à assurer un développement équilibré des échanges entre les signataires, et les concessions consenties par la C. E. E. tiennent compte des difficultés actuelles des pays européens et de la nécessité de protéger les secteurs industriels fragiles de la Communauté.

A. — L'ACCORD COMMERCIAL AVEC LA ROUMANIE

La Communauté s'est offerte en 1974 à négocier de nouveaux accords commerciaux avec les pays de l'Est, à l'expiration des accords antérieurs qui les liaient aux Etats membres. Cette offre n'avait pas jusqu'à présent été prise en considération, les pays de l'Est estimant que la priorité devrait être donnée à un accord global entre la C. E. E. et le Conseil d'assistance économique, le C. O. M. E. C. O. M. bien que ce dernier n'ait pas de compétences comparables à celles de la Communauté en matière de politique commerciale.

Les négociations menées à bien avec la Roumanie constituent donc un précédent important : c'est la première fois que la C. E. E. conclut un accord non sectoriel avec un pays de l'Est alors que la question d'éventuelles relations contractuelles C. E. E.-C. O. M. E. C. O. M. est toujours en suspens, les négociations se poursuivant depuis 1975.

Ce sont en fait deux accords que la Communauté a signés le 28 juillet dernier avec la Roumanie : un accord pour le commerce de produits industriels et un accord prévoyant la création d'une commission mixte. Ces deux textes définissent un cadre de relations spécifiques et instituent un nouveau régime des échanges entre les deux parties. Ils complètent, sans s'y substituer, les relations commerciales sectorielles que la Roumanie entretenait déjà avec la Communauté.

1. — *Les relations commerciales sectorielles.*

Des négociations poursuivies de longue date avaient déjà défini des relations entre la C. E. E. et la Roumanie qui bénéficie du système de préférences généralisées communautaires (S. P. G.) et a conclu avec la Communauté des accords sectoriels.

a) Les relations dans le cadre du S. P. G.

La Roumanie avait été en 1972 le premier pays socialiste à bénéficier du S. P. G., demande à laquelle le Conseil avait décidé, pour des raisons plus politiques qu'économiques, de faire droit en juin 1973. La Roumanie participe donc au S. P. G. depuis le 1^{er} janvier 1974, mais elle est exclue des bénéfices appliqués à certains produits industriels. En dépit de cette restriction, elle est aujourd'hui le troisième pays bénéficiaire du S. P. G., ses exportations étant constituées pour près des trois quarts par des produits pétroliers.

b) L'accord textile.

Membre du G. A. T. T. depuis 1971, la Roumanie bénéficie à ce titre de la clause de la nation la plus favorisée et a signé avec la C. E. E. un certain nombre d'accords dont le plus important est l'accord sur le textile. Il s'agit d'un accord bilatéral d'autolimitation applicable, depuis 1978 et jusqu'en 1982, à 123 catégories de produits textiles. Les importations des produits les plus sensibles font l'objet d'une limitation quantitative, les importations des autres catégories ne devant pas excéder un pourcentage déterminé des importations communautaires totales.

Cet accord est complété par une clause de prix exigeant le respect de prix de base afin d'éviter que la Roumanie, compte tenu de son système économique, ne puisse exporter à des prix de dumping sur le marché communautaire.

c) L'accord sur l'acier.

Dans le cadre des engagements bilatéraux qu'elle s'efforce de conclure depuis le début de la crise sidérurgique avec les exportateurs d'acier, la Communauté a conclu avec la Roumanie un accord comportant une clause de prix, ainsi qu'une limitation quantitative des importations, fixée chaque année et pour chaque Etat membre après consultation entre les deux parties. En dépit de cet accord, certains produits sidérurgiques roumains ont dû faire l'objet de procédures anti-dumping.

2. — *Le régime des échanges résultant des nouveaux accords.*

a) **L'accord sur le commerce des produits industriels** a été conclu pour cinq ans et entrera en vigueur le 1^{er} janvier prochain. Il ne s'appliquera pas au textile ni aux produits sidérurgiques qui demeurent régis par les accords sectoriels.

Ses dispositions comportent des clauses générales prévoyant notamment une clause de prix analogue à celles des accords sectoriels et un mécanisme de sauvegarde, et des clauses économiques particulières où figurent les concessions de la C. E. E. et les contreparties consenties par la Roumanie.

Les concessions de la C. E. E. portent sur la libéralisation du régime des importations en provenance de la Roumanie. L'accord énumère la liste des produits pour lesquels les restrictions quantitatives seront supprimées ou suspendues. Ces mesures porteront sur un volume d'échange de 43 M. U. C. E. Des augmentations de quotas sont aussi prévues pour des produits contingentés. En contrepartie de ces concessions qui devraient contribuer à équilibrer des échanges actuellement fortement déficitaires pour la Roumanie, celle-ci s'est engagée à développer ses importations en provenance de la C. E. E. à un rythme au moins égal à celui de ses importations en provenance des autres pays du G. A. T. T., et à informer la C. E. E. de ses programmes annuels de développement économique, ce qui permettra aux Neuf d'améliorer leur connaissance des possibilités d'exportation sur le marché roumain.

b) **L'accord sur la Commission mixte** prévoit que celle-ci tiendra une session plénière annuelle. Elle sera chargée de suivre l'évolution des échanges, de formuler des recommandations sur tout problème y afférent et de veiller au bon fonctionnement de l'ensemble des accords en vigueur. Sa compétence s'étend également aux échanges agricoles, pour lesquels il n'existe pas d'accord bilatéral, mais des arrangements techniques couvrant certains produits (viande bovine en particulier).

B. — L'ACCORD DE COOPÉRATION
ENTRE LA C. E. E. ET LA YOUGOSLAVIE

L'accord de coopération entre la C. E. E. et la République socialiste fédérative de Yougoslavie a été signé le 2 avril 1980 et le Parlement européen s'est prononcé le 22 mai 1980 en faveur de sa conclusion.

Un bref rappel historique précédera l'analyse de cet Accord et permettra d'en mesurer l'importance.

1. — *Rappel historique.*

En 1970, la Communauté avait signé avec la Yougoslavie un premier accord commercial de caractère non préférentiel, dont l'intérêt principal était de constituer le cadre d'un dialogue permanent entre les deux parties grâce à la création d'une Commission mixte chargée de gérer l'accord.

En 1973, un nouvel accord quinquennal a pris le relais de celui de 1970 aux termes duquel les deux parties se sont accordées le traitement de la nation la plus favorisée. Il contenait une clause évolutive permettant l'établissement d'une coopération économique comme supplément au développement des échanges. Depuis 1974, les relations C. E. E.-Yougoslavie se sont intensifiées tant au niveau des rencontres ministérielles, que de la Commission mixte. Toutefois, l'application de cet Accord a coïncidé avec le début de la crise de l'énergie et le ralentissement de l'activité économique en Europe, qui ont contribué à aggraver le déficit commercial de la Yougoslavie vis-à-vis de la C. E. E. Cette situation a conduit la Yougoslavie à demander à la Communauté l'octroi de diverses mesures susceptibles de réduire son déficit commercial, une aide financière et la reconnaissance du caractère spécifique de ses relations avec la C. E. E.

La « Déclaration commune » signée le 2 décembre 1976 à Belgrade, a marqué un tournant dans les relations entre les deux parties et a constitué une véritable charte de leurs rapports économiques.

La Communauté a reconnu le caractère spécifique de la Yougoslavie comme Etat non aligné, européen, méditerranéen et membre du « groupe des 77 ». Puis elle a proposé à la Yougoslavie la conclusion d'un accord élargi de coopération portant sur les différents domaines des relations commerciales, de la coopération économique, de l'aide financière, du secteur social.

Après avoir hésité à s'engager dans cette voie qui lui paraissait difficilement compatible avec son statut de pays non aligné, la

Yougoslavie a finalement accepté le principe d'une telle négociation, tout en observant que les directives communautaires de négociation étaient encore insuffisantes au regard de ses problèmes. Soucieux de marquer l'intérêt particulier qu'ils portent à ce pays dans la période de tension actuelle, les Neuf ont alors assoupli leur position de négociation et l'Accord a finalement été conclu le 23 février 1980.

2. — *Les dispositions de l'accord.*

Cet accord, d'une durée indéterminée, comporte une clause de réexamen au terme d'une période de cinq ans. Couvrant un domaine plus large que les Accords signés par la C. E. E. avec les pays méditerranéens, il comprend cinq chapitres principaux :

a) *Relations commerciales.*

La Communauté accorde à la Yougoslavie un régime préférentiel dont les dispositions essentielles, valables pour les cinq prochaines années, sont les suivantes :

Pour les produits industriels, la règle générale est celle du libre accès, à l'exception de vingt-neuf produits parmi les plus sensibles, pour lesquels a été prévu un système de plafonds tarifaires au-delà desquels les importations communautaires sont soumises à des droits de douane.

Sur le plan des textiles, les relations entre les deux parties s'inscrivent dans le cadre de l'accord Multifibres renouvelé le 20 décembre 1977 ; il prévoit une autolimitation des exportations de certains produits textiles originaires de Yougoslavie et permet d'éviter aux entreprises européennes une concurrence redoutable.

Dans le secteur agricole, la Yougoslavie bénéficiera d'avantages pour les produits qui intéressent particulièrement ses exportations.

Pour la viande bovine, elle bénéficiera d'une réduction du prélèvement de ses exportations de baby-beef dans la limite d'un contingent annuel de 34 800 tonnes contre 10 000 actuellement.

Pour le vin, elle bénéficiera d'une réduction de 30 p. 100 des droits de douane dans la limite d'un contingent annuel de 12 000 hectolitres et dans le respect du prix de référence.

Pour le tabac, les droits de douane seront réduits de 50 p. 100 dans la limite d'un contingent annuel de 1 500 tonnes.

De son côté, la Yougoslavie accorde à la C. E. E. le traitement de la nation la plus favorisée, mais elle n'est tenue dans l'immédiat à aucune mesure de réciprocité.

b) La coopération économique.

Ayant pour objectif de contribuer au développement économique et social de la Yougoslavie, la coopération couvre les domaines industriel, scientifique, énergétique, touristique, de l'environnement et de la pêche.

c) La coopération financière.

Un protocole financier prévoit que la C. E. E. mettra à la disposition de la Yougoslavie un montant de 200 millions d'U. C. E., sous forme de prêts de la Banque européenne d'investissement, pour une période de cinq ans.

d) La main-d'œuvre.

Les dispositions de l'accord ont pour but :

— l'égalité de traitement des travailleurs yougoslaves employés sur le territoire d'un Etat membre par rapport aux travailleurs nationaux, en ce qui concerne les conditions de travail et de rémunération ;

— le respect du principe de non-discrimination en matière de sécurité sociale ;

— des actions en vue d'assurer à la main-d'œuvre yougoslave implantée dans l'un ou l'autre des Etats membres, une certaine identité dans le domaine socio-structurel.

e) Les institutions.

L'accord prévoit la création d'un Conseil mixte de coopération en vue d'assurer la réalisation de ces objectifs. Une coopération au niveau parlementaire est également prévue, dont il reviendra à l'Assemblée des Communautés européennes et à l'Assemblée yougoslave de préciser les modalités.

*
* *

Il s'agit d'un « accord mixte » conclu, à la fois par la Communauté et par les Neuf, dont l'entrée en vigueur demandera la ratification de la Yougoslavie et de chacun des Neuf, car il couvre à la fois des domaines qui relèvent de la compétence des Etats membres (le volet social notamment). L'objectif est que cet accord entre en vigueur au début de 1981. Toutefois, les dispositions commerciales s'appliquent par anticipation depuis le 1^{er} juillet au moyen de procédures communautaires.

3. — *Portée de l'accord.*

Il constitue un acte important pour les deux partenaires dans la mesure où il dépasse le simple domaine des relations commerciales et concrétise un certain type de relations entre pays ou groupe de pays aux systèmes économiques différents.

Du point de vue de la Yougoslavie, il concilie, au plan politique, le caractère particulier de ses relations avec la Communauté, tout en respectant son caractère de pays non aligné, méditerranéen, en voie de développement. Il ouvre la voie à l'essor de relations diversifiées entre les deux parties, mais n'impose pas à la Yougoslavie d'obligations qui traduiraient son entrée dans l'aire d'influence communautaire. Il devrait, en outre, avoir des conséquences favorables dans le domaine économique et social dans la mesure où il tient compte du fait que les deux partenaires se situent à un niveau de développement différent, que le tiers du commerce extérieur yougoslave se fait avec la Communauté et que le déficit de la balance commerciale avec les Neuf atteint un niveau élevé.

A cet égard, l'ouverture plus grande du marché communautaire aux produits yougoslaves, l'aide financière, les avantages consentis aux travailleurs constituent autant de facteurs qui devraient permettre à la Yougoslavie de remédier aux déséquilibres actuels et de réorienter son commerce extérieur vers l'Europe occidentale.

Du point de vue des Neuf, cet accord doit être considéré, au plan politique, comme un signe de la volonté de coopération et de détente en Europe qui anime la Communauté. Au plan économique, l'accord se caractérise par l'octroi de concessions importantes de la part des Neuf. Il appartiendra donc à la Communauté de veiller à ce que, pour les produits sensibles, les mesures de sauvegarde puissent être appliquées en cas de perturbation de son marché.

Dans le domaine des échanges agricoles, on observera que, s'ajoutant aux concessions déjà consenties par la Communauté dans le cadre du G. A. T. T. et de la Convention de Lomé, l'augmentation du contingent d'exportation de viande bovine à prélèvement réduit risque de peser sur l'équilibre déjà fragile du marché bovin communautaire.

4. — *Les conclusions de la Délégation.*

Sur le rapport de M. Robert Pontillon, la Délégation a examiné l'accord de coopération entre la C. E. E. et la Yougoslavie lors de sa réunion du 4 juin 1980.

Elle a adopté les conclusions suivantes :

La Délégation :

— se félicite de la conclusion de l'accord de coopération entre la République populaire fédérative de Yougoslavie et la Communauté économique européenne ;

— souligne l'intérêt politique de cet accord qui doit contribuer à préserver l'indépendance nationale de la Yougoslavie à un moment particulièrement délicat de la situation internationale ;

— considère que la reconnaissance par la C. E. E. du caractère spécifique de la Yougoslavie comme « Etat européen, méditerranéen, non aligné » traduit la volonté de coopération et de détente qui anime la Communauté et apporte une contribution positive au maintien de la paix dans cette partie du monde ;

— met l'accent sur l'importance de cet accord dans le cadre de la politique méditerranéenne de la Communauté ;

— approuve l'esprit novateur de cet Accord et le souci manifesté par les deux parties d'établir des liens plus étroits et d'élargir le domaine de leur coopération sur la base de la Déclaration commune de Belgrade de 1976 ;

— souligne l'importance qui s'attache à la recherche d'un développement plus équilibré des échanges commerciaux entre les partenaires, tout en préservant les secteurs sensibles de leur économie, notamment pour ce qui concerne les produits du secteur bovin.

C. — L'ACCORD DE COOPÉRATION C. E. E.-BRÉSIL

L'organisation des relations entre la C. E. E. et les pays d'Amérique latine a débuté avec l'accord commercial C. E. E.-Argentine de 1971. Cet accord avait été suivi par ceux conclus avec le Brésil et l'Uruguay (1973), puis par un accord de coopération économique et commerciale avec le Mexique (1975). L'accord cadre de coopération commerciale et économique signé le 18 septembre 1980 s'inscrit dans un schéma désormais classique : le passage d'un accord commercial à une coopération évolutive pouvant servir de cadre à des accords bilatéraux entre les Etats membres de la C. E. E. et le pays partenaire. L'importance de cet accord tient à la place qu'occupe le Brésil en Amérique latine et parmi les pays en voie de développement. Exportateur de matières premières devenu le premier exportateur industriel du Tiers Monde, le Brésil a connu du début des années 1960 à 1973 une expansion sans précédent et a acquis un poids économique important, même si, à la suite notamment du renchérissement de l'énergie, le déficit extérieur (50 milliards de dollars pour un P. N. B. de 200 milliards de dollars) pèse aujourd'hui lourdement sur l'économie brésilienne, de même que les déséquilibres entre les secteurs économiques, les disparités régionales et les tensions sociales.

1. — *Les relations C. E. E. - Brésil depuis 1973.*

Ces relations ont été fondées sur l'accord non préférentiel de 1973, entré en vigueur depuis août 1974 et qui comportait des clauses spécifiques facilitant certaines exportations du Brésil : beurre de cacao, café soluble, viande de bœuf et de veau.

(1) En 1978, les exportations de la C.E.E. au Brésil ont représenté 2 116 millions d'U.C.E. et les exportations du Brésil vers la C.E.E. 3 014 millions d'U.C.E., soit 30 % du total des exportations brésiéliennes.

Le Brésil est aussi le deuxième utilisateur, en importance, des préférences généralisées communautaires et a signé plusieurs Accords particuliers avec la C. E. E. :

— un accord sur le développement de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques (1965) ;

— un accord textile dans le cadre de l'accord Multifibres (1977), mais en fait le Brésil n'utilise pas en totalité les quotas qu'il prévoit, et un accord régularisant le commerce de l'acier (1979) dont l'application n'a pas posé non plus de problème majeur.

Enfin, et surtout, les pays de la Communauté sont les premiers investisseurs étrangers au Brésil (4,5 milliards de dollars à la fin de 1978), devant les U. S. A. (3,8 milliards de dollars), la Suisse (1,6 milliard de dollars), et le Japon (1,4 milliard de dollars).

2. — *Le nouvel accord de coopération.*

L'accord, d'une durée de cinq ans, renouvelable par année, est un accord non préférentiel comportant l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée. Il crée un cadre à la coopération économique et commerciale mais ses dispositions restent d'ordre très général. Elles ont trait :

a) **A la coopération commerciale** dont le développement et la diversification doivent être recherchés notamment par l'étude des moyens propres à éliminer les obstacles non tarifaires. Dans le cadre de cette coopération, les partis s'engagent également à tenir compte de leurs intérêts respectifs, c'est-à-dire l'accès aux ressources et aux marchés de l'autre partie ;

b) **A la coopération économique** dans divers domaines (science et technologie, énergie, agriculture) qui devra être facilitée, en particulier, à travers des conditions favorables à l'expansion des investissements. Une commission mixte est créée pour suivre l'application de l'accord et promouvoir la réalisation de ses objectifs.

Cet accord assez bref (dix articles) semble faire place à une certaine réciprocité : il prévoit expressément la prise en compte des « intérêts des deux parties » et l'accès aux ressources naturelles « des deux parties ».

En revanche, il ne comporte aucune précision en ce qui concerne la protection des investissements, pas même l'interdiction de mesures discriminatoires en ce domaine.

Cette question ne sera donc traitée concrètement que par des accords bilatéraux entre le Brésil et les Neuf, sans qu'un égal traitement soit garanti aux différents Etats membres.

Il serait donc souhaitable qu'ils puissent se concerter ou procéder à des échanges d'informations afin de pallier le risque de distorsions trop importantes en ce domaine.

CHAPITRE III

Les échanges économiques entre la C. E. E. et le Japon.

L'exemple du secteur automobile (1) illustre de manière particulièrement nette le grave déséquilibre des échanges entre la C. E. E. et le Japon. Globalement, le déficit commercial de la C. E. E. à l'égard du Japon devrait dépasser 9 milliards de dollars en 1980 (39 milliards de francs) contre 7 milliards de dollars en 1979. L'importance de ce déficit et les raisons qui l'ont provoqué devront nécessairement conduire les institutions de la Communauté à réagir d'une manière adaptée, en tout état de cause rapide et vigoureuse.

A. — DES ÉCHANGES INÉGAUX

La Commission estime que les échanges entre la Communauté et le Japon soulèvent deux types de problèmes :

Les exportations japonaises sont concentrées sur un nombre limité de secteurs, frappés de plein fouet par une concurrence intensive : produits de l'électronique, appareils du son et de la télévision, automobiles et motocyclettes. Selon le rapport d'experts demandé par la Commission : « Au cours des années 1960 et 1970, l'Europe a subi, du fait notamment de la forte concurrence japonaise, un recul sérieux, tant sur son marché que sur les marchés tiers, dans des secteurs aussi importants que la construction navale, la sidérurgie, les roulements à bille. A l'aube des années 1980, elle ne peut se permettre que ce soit maintenant au tour de son industrie automobile et de son électronique d'être brutalement affaiblies. »

Un exemple : l'offensive japonaise dans le secteur de la télévision.

En l'espace de deux ans, cinq des principales firmes japonaises se sont installées en Grande-Bretagne. Trois — Sony, Mitsubishi et National Panasonic — ont des usines sur place. Hitachi et Toshiba ont « pris en main » la branche Télévision de la General Electric Cy britannique et de Rank. Des négociations sont en cours pour la vente par Decca de son atelier de télévision couleur (d'une capacité de production de 120 000 postes par an). Sanyo et Sharp seraient intéressés. La dispersion et l'absence d'intégration de l'industrie britannique de la télévision couleur ont favorisé son passage dans l'orbite

(1) Voir chapitre III, *Politique industrielle*.

des groupes japonais. Ceux-ci ont alors su, habilement — comme aux Etats-Unis — se présenter comme des sauveurs, voire des créateurs d'emplois. Le même scénario risquait de se reproduire en Allemagne fédérale, premier marché européen avec plus de deux millions de téléviseurs couleur par an (1).

Le Japon maintient des **restrictions ou des entraves techniques** ou administratives non justifiées économiquement. Elles concernent notamment le secteur des chaussures, des produits cosmétiques et pharmaceutiques, des produits chimiques et agro-chimiques, des équipements sanitaires et médicaux.

Exemples (2) :

1. Existence d'une liste positive d'additifs alimentaires au lieu d'une liste négative. En d'autres termes, la douane japonaise n'autorise l'importation d'un produit alimentaire que si tous ses composants figurent sur la liste officielle des « produits autorisés » ; alors que, dans de nombreux autres pays, tant qu'aucun de ses composants n'est explicitement interdit, un produit peut être importé.

2. Une liste très complète de normes de sécurité applicables aux automobiles, laquelle comprend à la fois des normes chiffrées (c'est-à-dire mesurables) et d'autres non chiffrées pour lesquelles le résultat est fourni par l'appréciation personnelle de l'inspecteur japonais. Comme exemple de norme non chiffrée, on peut citer celle qui veut que les feux arrières d'une voiture doivent paraître rouges (et non orange ou toute autre couleur) à l'inspecteur.

3. Des procédures très poussées lorsqu'il s'agit de tester les produits chimiques ; ce qui signifie que le délai nécessaire pour pouvoir introduire un nouveau produit chimique sur le marché japonais est beaucoup plus long que dans les autres pays. A titre d'exemple, un grand fabricant européen de produits chimiques a récemment décidé de ne pas introduire un nouvel insecticide au Japon car il n'aurait pu subir les tests nécessaires et être commercialisé avant 1982 ou 1983.

Il convient enfin de souligner la partie anormalement basse des produits manufacturés dans le total des importations au Japon par rapport au pourcentage considéré comme normal : en 1978, par exemple, les produits manufacturés représentaient 60 % des importations totales des Etats-Unis (soit environ 110 milliards de dollars), 46 % des importations totales de la Communauté (soit environ 105 milliards) et 25 % des importations totales du Japon (soit environ 20 milliards).

(1) On peut rappeler également que Sony va créer une usine en France, à Bayonne, pour la production de cassettes audio.

(2) *Financial Times*, 26 juillet 1977.

B. — LA NÉCESSITÉ D'UNE APPROCHE COMMUNAUTAIRE

1. — *La nécessité d'une « nouvelle stratégie ».*

Dans une communication transmise au Conseil en juillet 1980, la Commission démontre la nécessité d'une réorganisation des relations avec le Japon. Elle évoque quatre éléments à l'appui de sa thèse :

a) **Le régime commercial que les Neuf appliquent au Japon est partiellement discriminatoire**, car les Etats membres appliquent (dans des proportions variables) des restrictions aux importations de produits japonais, qu'ils n'appliquent pas aux autres parties contractantes du G. A. T. T. Ces restrictions sont en partie un reliquat des années 1950, et ne correspondent plus aux nouvelles données et aux nouvelles orientations de la politique commerciale internationale. Ces restrictions concernent **cinquante-cinq produits ou positions tarifaires** ; l'Italie en applique trente-deux, la France vingt-huit, le Benelux neuf, l'Allemagne six, le Danemark deux et l'Irlande deux (dans certains cas les restrictions couvrent les mêmes produits). Du point de vue économique, les restrictions les plus importantes sont celles appliquées par l'Italie, notamment pour les véhicules automobiles, les motos, les tubes de télévision, etc.

En outre, la France, le Royaume-Uni et le Benelux appliquent au Japon des clauses de sauvegarde bilatérales.

b) Le Japon représente **l'une des principales lacunes de la politique commerciale commune**. Chaque Etat membre applique un régime d'importation national, caractérisé par des restrictions quantitatives propres et éventuellement par des clauses de sauvegarde nationales. En plus des mesures gouvernementales, il existe souvent des arrangements au niveau des entreprises pour des « autolimitations » de certaines exportations japonaises.

Cette situation a une influence aussi sur le fonctionnement du Marché commun, car les Etats membres se protègent des importations en provenance du Japon même lorsque celles-ci transitent par un autre Etat membre, au moyen de la clause de sauvegarde de l'article 115 C. E. E. (qui constitue, en fait, une « rupture » du marché communautaire).

c) **L'absence de politique commerciale commune a aussi une influence néfaste sur la politique industrielle**. Les protections artificielles qui résultent des régimes nationaux décrits plus haut retardent parfois les restructurations nécessaires de certains secteurs industriels ; pour protéger certaines industries dans l'immédiat, on peut les condamner à terme.

d) L'absence d'unité affaiblit sensiblement la Communauté dans ses relations avec le Japon. La force de la C. E. E. dans les négociations internationales résulte du fait qu'elle parle d'une seule voix. Elle a pu obtenir, par exemple, dans le *Tokyo Round* des résultats qui étaient en vain poursuivis depuis des années, comme la suppression de l'American Selling Price. Les négociations avec le Japon n'ont jamais obtenu de résultats appréciables en raison de l'absence d'une position commune.

Il existe en définitive, estime la Commission, des raisons puissantes en faveur d'une révision de la situation actuelle. Cette révision est aussi nécessaire pour normaliser et approfondir les relations C. E. E.-Japon, car les autorités japonaises ne paraissent pas disposées à envisager des mesures sérieuses en dehors d'une négociation englobant l'affaire des restrictions quantitatives résiduelles.

2. — Les orientations de la « nouvelle stratégie ».

Les conclusions du groupe d'experts.

Selon ce rapport, dont les conclusions ont été approuvées par la Commission le 22 octobre dernier, les principaux points d'une négociation au sommet entre la C. E. E. et le Japon seraient les suivants (1) :

— le Japon doit partager équitablement le fardeau de la crise économique et énergétique avec ses partenaires occidentaux. Un premier pas devrait être l'internationalisation du yen ;

— les droits de douane japonais, souvent dissuasifs et les barrières non tarifaires doivent être réduits. Il s'agit notamment d'encourager les investissements européens au Japon en assouplissant la législation bancaire nippone, trop complexe ;

— les investissements japonais en Europe doivent être diversifiés. Réalisés essentiellement dans les domaines des services, du commerce et de la banque, ils devraient s'orienter davantage vers la production de biens impliquant une valeur ajoutée européenne et le transfert de « know how » ;

— le Japon, dont la productivité demeure inférieure à celle de la C. E. E., sauf dans les secteurs de pointe, et dont les salaires sont relativement élevés, doit ouvrir ses frontières en ne défavorisant plus les exportateurs européens par rapport à leurs concurrents américains ;

— le Japon doit se garder de toute différence de traitement en faveur des Etats-Unis.

*
* *

(1) *Les Echos*, 27 octobre 1980.

Pour tout dire, votre rapporteur considère que les propositions des experts traduisent l'extrême difficulté du problème posé, dans le respect absolu des règles du libre échange.

Il voit mal en effet comment l'accroissement des investissements européens au Japon aurait pour effet de réduire le déficit du commerce européen avec ce pays.

Il ne voit pas davantage comment la diversification des investissements japonais en Europe et la suggestion de les orienter vers la production de biens, même impliquant une valeur ajoutée européenne, constituerait un facteur vraiment positif alors que nous avons déjà eu l'occasion de signaler, à propos de l'automobile, de l'électronique, etc., qu'il existe un risque sérieux de vassalisation de certains secteurs dynamiques de l'économie européenne par des multinationales à dominante japonaise.

Car il n'y a pas de symétrie, malgré les apparences, entre les deux propositions. Compte tenu de ce que représentent le marché européen et le marché nippon, il semble évident que la création de nouvelles surcapacités de production au Japon n'aboutirait pas essentiellement à développer dans ce pays de nouvelles possibilités de consommation, mais aurait surtout pour effet d'accroître l'offre d'exportation japonaise, notamment en direction de l'Europe.

En sens inverse, la création de nouvelles capacités de production en Europe, par le biais soit d'entreprises proprement japonaises, soit après vassalisation d'anciennes affaires européennes, n'aura pas essentiellement pour effet d'accroître les exportations de la C. E. E. vers le Japon : les conditions de production dans ce pays, sensiblement plus favorables, y feront évidemment obstacle.

En réalité, si les producteurs japonais viennent s'implanter en Europe c'est que l'atmosphère progressive de pré-guerre économique qui caractérise le monde actuel, depuis et avant la crise de l'énergie, les invite à se prémunir contre les tentations du protectionnisme en pratiquant la politique du « cheval de Troie », et à s'installer, aussi, dans les grands marchés américains et européens pour y « exporter depuis l'intérieur ».

Cette deuxième menace, qui découle tout naturellement de la libre circulation des capitaux et des surplus monétaires japonais, est d'ailleurs à nos yeux tout aussi importante que la première — l'excédent commercial japonais — qui lui fournit à la fois la cause et les moyens.

C'est pourquoi l'Europe doit effectivement adopter une démarche commune, en concertation s'il le faut avec les États-Unis, pour tenir au Japon un langage qui soit à la fois d'équité et de fermeté,

basé essentiellement sur le principe que tous les pays hautement industrialisés doivent partager équitablement le poids de la crise actuelle, tout en contribuant, ensemble, au développement du Tiers Monde.

Sinon, inexorablement, des mesures discriminatoires finiront par s'imposer. Elles viseront ceux qui possèdent l'efficacité industrielle mais continuent de refuser à leurs travailleurs les dividendes sociaux qu'impliquent les progrès économiques et techniques et qui se placent ainsi en position de concurrence par trop favorable, au détriment à la fois de l'équilibre des échanges et d'une conception moderne et progressiste des droits économiques et sociaux de l'homme. chez eux d'abord, mais aussi par incidence chez les autres.

QUATRIEME PARTIE

PROGRES ET MISE EN ŒUVRE DU DROIT COMMUNAUTAIRE

CHAPITRE PREMIER

Des progrès sensibles dans l'élaboration du droit communautaire. L'exemple de la liberté de circulation.

La liberté de circulation des personnes est un des objectifs fondamentaux du traité de Rome. L'article 3 c du traité stipule à cet égard que l'action de la Communauté comporte « l'abolition, entre les Etats membres, des obstacles à la *libre circulation des personnes*, des services et des capitaux ». D'une manière plus précise, les articles 48 et 49 du traité fixent la portée et les limites de ce principe de liberté de circulation et de séjour. Le droit dérivé communautaire (directives et règlements) a ensuite déterminé les modalités concrètes d'application de ce principe (activités couvertes, formalités administratives, réserves d'ordre public). Il est cependant apparu que l'ensemble de ces textes ne concernait que les personnes exerçant une activité rémunérée, leur famille et certains retraités. Ils laissaient donc de côté des catégories d'inactifs tels que les étudiants. Pour combler cette lacune, la Commission des Communautés européennes a transmis au Conseil, le 31 juillet 1979, une proposition de directive qui vise à préciser les modalités selon lesquelles le droit de séjour pourra être exercé par certaines personnes non actives (1).

A. — LE DROIT EXISTANT

1. — *Le traité.*

Les articles 48 et 49 précités *abolissent toute discrimination fondée sur la nationalité* pour ce qui concerne l'accès à l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail. Ils ne posent que deux limitations :

— l'accès à l'emploi ne concerne par les *administrations publiques* ;

— les Etats peuvent interdire l'accès ou le maintien sur le territoire pour des raisons d'*ordre public, de sécurité publique et de santé publique.*

(1) Cette proposition a été modifiée après son examen par la Délégation ; voir J. O. C. E. n° 188 du 25 juillet 1980.

2. — *Le droit dérivé.*

Le droit dérivé a porté essentiellement sur trois points :

a) L'ouverture du droit de libre circulation, de séjour et d'accès à l'emploi à des catégories spécifiques de citoyens.

Le premier alinéa de l'article 48 précité ne concerne en effet que les « travailleurs ». Des textes successifs ont donc aménagé l'exercice du droit de libre circulation pour :

— la famille des travailleurs (titre III du règlement 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968) ;

— les retraités souhaitant demeurer dans le pays étranger où ils ont travaillé, les victimes d'un accident du travail, les travailleurs résidant dans un Etat et travaillant dans un autre au chef de leur résidence. Le règlement 1251/70 de la Commission du 29 juin 1970 a ouvert à ces catégories la possibilité de « demeurer au titre permanent sur le territoire d'un Etat membre » ;

— des dispositions spécifiques ont aménagé le régime applicable aux *travailleurs saisonniers ou frontaliers*.

b) Les dispositions administratives relatives aux titres de séjour.

Deux phases caractérisent cette procédure :

a) Lors de son entrée sur le territoire d'un Etat membre dont il ne possède pas la nationalité, un travailleur doit présenter une carte d'identité ou un passeport en cours de validité ;

b) S'il veut s'installer pour une durée supérieure à trois mois, il doit se faire délivrer une « carte de séjour de ressortissant d'un Etat membre de la C. E. E. », au vu du document sous le couvert duquel il a pénétré sur le territoire et d'un certificat médical. La directive 68/360/C. E. E. du 15 octobre 1968 précise les conditions d'octroi, de renouvellement et de retrait de ce titre de séjour.

c) La délimitation des motifs d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique.

Les articles 48 et 49 du traité de Rome, ainsi que les textes de droit dérivé, permettent aux Etats membres de ne pas appliquer le principe de libre circulation en fonction de « limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique ». Afin d'assurer une interprétation et une application uni-

formes de ces dispositions fondamentales, le droit dérivé a apporté un certain nombre de précisions (essentiellement par la directive du Conseil du 25 février 1964) :

a) Santé publique : élaboration d'une liste limitative de maladies ou d'infirmités pouvant justifier le refus d'entrée sur le territoire ;

b) Ordre public : l'article 3 de la directive de 1964 est un *article fondamental*, car il tend à définir la notion d'ordre public, définition qui, auparavant, ressortissait de la souveraineté de chaque Etat membre. Il est d'ailleurs à l'origine d'une jurisprudence très intéressante de la Cour de justice des Communautés européennes.

3. — *Le droit français.*

La transposition en droit interne des textes communautaires a fait l'objet d'un certain nombre de décrets et circulaires. Cependant, l'ensemble de ces dispositions a été regroupé récemment en un texte unique, le décret n° 79-1051 du 23 novembre 1979 « réglementant les conditions d'entrée et de séjour en France des ressortissants des Etats membres de la C. E. E. bénéficiaires de la libre circulation des personnes et des services ».

Ce décret reprend les dispositions posées par le droit communautaire (voir *supra*).

B. — LA PROPOSITION DE DIRECTIVE RELATIVE A L'EXERCICE DU DROIT DE SÉJOUR PAR CERTAINES PERSONNES NON ACTIVES

1. — *Remarques générales.*

a) Cette proposition fait suite notamment à une résolution de l'Assemblée des Communautés européennes du 16 novembre 1977 relative à l'octroi de certains droits spéciaux aux citoyens européens, en application de la décision de la Conférence au sommet de Paris du mois de décembre 1974. Elle marque donc une étape sur la voie qui doit mener à une véritable *Europe des citoyens*.

b) Cette proposition de directive du Conseil du 31 juillet 1979 a comme base juridique essentielle l'article 235 du traité de Rome, car les articles relatifs à la libre circulation des ~~personnes~~ ne visent que les travailleurs.

2. — L'économie du texte.

a) La proposition de directive vise à étendre aux inactifs âgés de plus de dix-huit ans, et à leur famille, les dispositions prévues en matière d'accès et de séjour pour les travailleurs et assimilés. Sont visés par ce texte : essentiellement *les étudiants* désirant poursuivre leurs études dans un pays autre que leur pays d'origine, en dehors du cadre des échanges universitaires, ainsi que *les retraités*.

b) L'adoption de ce texte aura pour effet d'appliquer aux catégories visées précédemment *le régime général communautaire* (y compris les dispositions fondées sur l'ordre public, la santé publique et la sécurité publique) et non plus le régime général des ressortissants non communautaires. Une différence essentielle sera cependant posée : les conditions de *minimum de subsistance*.

C. — LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION

La Délégation a adopté le 22 mai 1980, sur le rapport de M. Jacques Larché, les conclusions suivantes :

1. La Délégation prend acte avec satisfaction du dépôt de la proposition de directive sur le droit de séjour des ressortissants non actifs des Etats membres de la Communauté économique européenne. Elle estime que l'adoption de ce texte fondé sur l'article 235 du traité de Rome représentera une étape significative sur la voie d'une Europe des citoyens.

2. La Délégation accueille favorablement la condition de *minimum de subsistance* posée par la proposition de directive. Cette notion n'existe cependant pas en tant que telle dans le droit français. Le texte d'application pourrait donc avoir à définir, éventuellement, un principe fondamental de droit social qui, le cas échéant, pourrait être considéré comme du domaine de la loi (art. 34 de la Constitution de 1958).

3. La Délégation estime que la constatation de ce minimum de subsistance ne doit pas faire l'objet de contrôles répétés qui constitueraient une atteinte à la dignité des ressortissants concernés. Elle constate cependant, pour le regretter, que la proposition de directive ne prévoit de modalité de contrôle qu'à l'issue de l'expiration de la validité de la première carte de séjour, soit au bout de cinq années. Aucun contrôle n'est donc prévu au cours de cette première période, et, en outre, à l'issue de la deuxième période de dix ans, le renouvellement au titre de séjour devient automatique.

4. Elle estime qu'il convient de reconnaître aux étudiants des pays membres de la Communauté un accès suffisamment libre aux universités des pays membres et souhaite, en conséquence, que les travaux entrepris au plan communautaire d'admission réciproque dans les universités soient accélérés.

5. Sous la réserve précédemment exposée, la transposition en droit interne de cette directive, si elle est adoptée par le Conseil, ne devrait pas emporter de conséquence législative. La Délégation estime cependant souhaitable que cette transposition s'opère par modification du décret n° 79-1051 du 23 novembre 1979. Le regroupement en un seul texte des dispositions relatives à l'exercice du droit de séjour par les ressortissants communautaires lui paraît en effet très judicieux.

CHAPITRE II

Un élément important de la mise en œuvre du droit communautaire : la transposition en droit français des actes de droit communautaire dérivé.

Le précédent rapport de la Délégation du Sénat s'était fixé comme objectif principal de recenser les directives arrivant totalement ou partiellement à échéance en 1980 et d'attirer l'attention des services concernés sur la nécessité de transposer ces textes communautaires en droit interne français. Six mois plus tard, il est possible de dresser un premier bilan de l'état de cette transposition.

A. — PRINCIPALES DIRECTIVES VENANT PARTIELLEMENT OU TOTALEMENT A ÉCHÉANCE EN 1980

1. — Application en droit interne.

Rappelons que, sur les cinquante-deux directives entrant dans le champ de l'étude, la délégation avait retenu vingt textes qui lui paraissaient significatifs à divers titres.

Le tableau suivant indique les mesures qui ont été prises ou qui sont à l'étude afin de permettre l'application de ces directives.

DIRECTIVES SELECTIONNEES PAR LA DELEGATION

ETAT DE LA TRANSPOSITION EN DROIT INTERNE (1)

	ETAT DE LA TRANSPOSITION EN DROIT INTERNE (1)	
	Date d'échéance.	Mesures prises ou en cours d'élaboration.
a) Environnement ; protection des consommateurs.		
1. — 78/610/C.E.E. : directive du Conseil, du 29 juin 1978, concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à la protection sanitaire des travailleurs exposés au chlorure de vinyle monomère.	Transposition effectuée.	Décret du 12 mars 1980 (<i>Journal officiel</i> du 16 mars 1980).
2. — 78/611/C.E.E. : directive du Conseil, du 29 juin 1978, concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à la teneur en plomb de l'essence.	Transposition effectuée.	Arrêté du 13 octobre 1978 modifiant un arrêté précédent du 13 avril 1972.
3. — 78/319/C.E.E. : directive du Conseil, du 20 mars 1978, relative aux déchets toxiques et dangereux.	Date limite : 1 ^{er} janvier 1980.	La législation française antérieure semble conforme (art. 8 de la loi du 15 juillet 1975 et décret du 19 août 1977 ; loi du 19 juillet 1976 et décret du 21 septembre 1977). Un projet de décret sur les déchets toxiques est en cours de préparation (conformément à l'art. 9 de la loi de 1975 précitée).
4. — 79/113/C.E.E. : directive du Conseil, du 19 décembre 1978, concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à la détermination de l'émission sonore des engins et matériels de chantier.	Date limite : 8 août 1980. Transposition effectuée.	Arrêté du 3 juillet 1979 (<i>Journal officiel</i> du 18 août 1979) fixant code général de mesures relatif au bruit aérien émis par les matériels et engins de chantier.
5. — 79/168/C.E.E. : directive du Conseil, du 5 février 1979, modifiant la directive 75/726/C.E.E. relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les jus de fruits et certains produits similaires.	Transposition effectuée.	Décret 78-1109 du 23 novembre 1978.
6. — 78/659/C.E.E. : directive du Conseil, du 18 juillet 1978, concernant la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des poissons.	Date limite : 14 août 1980.	Décret d'application en cours d'élaboration.
7. — 78/1015/C.E.E. : directive du Conseil, du 23 novembre 1978, concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives au niveau sonore admissible et au dispositif d'échappement des motocycles.	Date limite : 1 ^{er} octobre 1980. Transposition effectuée.	Arrêté du 11 juin 1979 et arrêté du 11 juin 1979 modifiant l'arrêté du 13 avril 1972 relatif au bruit des motocycles (<i>Journal officiel</i> du 13 juillet 1979).
8. — 79/112/C.E.E. : directive du Conseil, du 18 décembre 1978, relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires destinées au consommateur final ainsi que la publicité faite à leur égard.	Date limite : décembre 1980 pour une partie des dispositions de la directive (1983 pour les autres).	Un projet de décret est en cours d'examen. Il pourrait être publié avant la fin de l'année. Objet : modifications des décrets du 28 septembre 1978 et du 12 octobre 1972 qui entraîneront une refonte complète de la législation française en matière d'étiquetage et de présentation des produits.

DIRECTIVES SELECTIONNEES PAR LA DELEGATION

ETAT DE LA TRANSPOSITION EN DROIT INTERNE (1)

	Date d'échéance.	Mesures prises ou en cours d'élaboration.
<p>9. — 79/117/C.E.E. : directive du Conseil, du 21 décembre 1978, concernant l'interdiction de mise sur le marché et d'utilisation des produits phytopharmaceutiques contenant certaines substances actives.</p>	<p>Date limite : 1^{er} janvier 1981.</p>	<p>Le texte interministériel n'est pas encore élaboré. Il emportera probablement modification du Code de la santé. En attendant ce texte, les fabricants seront autorisés vraisemblablement à y conformer leurs pratiques dès janvier 1981.</p>
<p>10. — 79/373/C.E.E. : directive du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la commercialisation des aliments composés pour animaux.</p>	<p>Date limite : 1^{er} janvier 1981.</p>	<p>Un texte réglementaire est en cours d'élaboration.</p>
<p>11. — 79/1034/C.E.E. : directive du Conseil, du 6 décembre 1979, modifiant la directive 79/116 C.E.E. relative aux conditions minimales exigées pour certains navires citernes entrant dans les ports de la Communauté ou en sortant.</p>	<p>Date limite : 31 décembre 1980. Transposition effectuée.</p>	<p>Directive apportant des modifications techniques d'ordre mineur à la directive 79/116. La législation française semble conforme aux exigences de la directive (décret et circulaire du 24 mars 1978 ; arrêtés des préfets maritimes de mai et juillet 1978 ; également la loi 19-1 sur le code disciplinaire et pénal de la marine marchande) (2).</p>
<p>b) <i>Liberté d'établissement, reconnaissance mutuelle des diplômes.</i></p>		
<p>12. — 78/686/C.E.E. : directive du Conseil, du 25 juillet 1978, visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres du praticien de l'art dentaire et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services.</p>	<p>Date limite : 28 janvier 1980. Retard notable mais d'autres pays sont dans la même situation.</p>	<p>Projet de loi n° 1776 et rapport n° 1800. Assemblée Nationale (annexe du procès-verbal de la séance du 12 juin 1980). Ce texte devrait être adopté au cours de la présente session.</p>
<p>13. — 78/687/C.E.E. : directive du Conseil, du 25 juillet 1978, visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant les activités de praticien de l'art dentaire.</p>	<p>Date limite : 28 janvier 1980. Retard notable, mais d'autres pays sont dans la même situation.</p>	<p>Projet de loi n° 1776 et rapport n° 1800. Assemblée Nationale (annexe du procès-verbal de la séance du 12 juin 1980). Ce texte devrait être adopté au cours de la présente session.</p>
<p>14. — 79/267/C.E.E. : première directive du Conseil, du 5 mars 1979, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité de l'assurance directe sur la vie, et son exercice.</p>	<p>Date limite : octobre 1980.</p>	<p>Projet de loi en cours d'élaboration. Il pourrait ne pas être déposé au cours de la présente session.</p>
<p>15. — 78/473/C.E.E. : directive du Conseil, du 30 mai 1978, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives en matière de coassurance communautaire.</p>	<p>Date limite : décembre 1980.</p>	<p>Projet de loi n° 55 Sénat. Article 27^{ter} nouveau adopté en première lecture par l'Assemblée Nationale (A.N. n° 1934). Ce texte devrait être adopté au cours de la présente session.</p>

ETAT DE LA TRANSPOSITION EN DROIT INTERNE (1)

DIRECTIVES SELECTIONNEES PAR LA DELEGATION

	Date d'échéance.	Mesures prises ou en cours d'élaboration.
16. — 78/1026/C.E.E. : directive du Conseil, du 18 décembre 1978, visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres de vétérinaires et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services.	Date limite : décembre 1980.	Projet de loi en préparation. Il ne semble pas devoir être déposé au cours de la présente session.
17. — 78/1027/C.E.E. : directive du Conseil, du 18 décembre 1978 visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant les activités de vétérinaire.	Date limite : décembre 1980.	Projet de loi en préparation. Il ne semble pas devoir être déposé au cours de la présente session.
<i>c) Droit des sociétés.</i>		
18. — 78/660/C.E.E. : quatrième directive du Conseil, du 25 juillet 1978, fondée sur l'article 54, paragraphe 3 sous g du traité et concernant les comptes annuels de certaines formes de sociétés.	Date limite : août 1980.	Un projet de loi est en cours d'élaboration à la Chancellerie. (Il modifiera notamment le Code de commerce, la loi de 1966 sur les sociétés, la loi de 1967 sur les faillites.)
<i>d) Politique commune de l'énergie.</i>		
19. — 78/170/C.E.E. : directive du Conseil, du 13 février 1978, portant sur la performance des générateurs de chaleur utilisés pour le chauffage de locaux et la production d'eau chaude dans les immeubles non industriels neufs ou existants ainsi que sur l'isolation de la distribution de chaleur et d'eau chaude sanitaire dans les nouveaux immeubles non industriels.	Dates limites : juillet 1980, janvier 1981.	L'arrêté du 23 juin 1978 (<i>Journal officiel</i> du 21 juillet) transcrit les obligations relatives au rendement des générateurs. Après homologation de norme, d'autres projets d'arrêtés sont à la signature. Quelques points restent à résoudre, concernant notamment la calorifugation de certains types de locaux.
<i>e) Droit social.</i>		
20. — 76/207/C.E.E. : directive du Conseil, du 9 février 1976, relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail.	Date limite : février 1980.	Un projet de loi devrait être adopté par le Conseil des Ministres au cours du mois d'octobre. Il ne résoudrait pas cependant certains problèmes mineurs (notamment emplois réservés dans la Fonction publique).

(1) Pour l'essentiel, ce bilan a été arrêté au 15 octobre 1980.

(2) Ce cas illustre la difficulté méthodologique de la recherche des textes de droit interne conformes ou portant transposition des dispositions d'une directive.

2. — *Remarques.*

1. La transposition des directives en actes de droit interne semble satisfaisante, sous réserve d'un retard moyen de six à huit mois. Très satisfaisante même malgré ce retard pour trois raisons :

a) Les directives ne sont généralement pas rédigées d'une manière conforme aux habitudes administratives françaises. La rédaction des actes de droit interne en est rendue d'autant plus délicate ;

b) Ces directives nécessitent souvent le concours de plusieurs Ministères ;

c) Elles ont parfois des implications sur un grand nombre de textes de droit positif français qui doivent ainsi être amendés, modifiés, abrogés.

Exemple : on peut supposer que la quatrième directive sur les comptes annuels des sociétés entraînera la modification de trente articles de cinq lois ou ordonnances, pour sa partie législative.

Proposition : la Délégation suggère au Gouvernement français de proposer à ses partenaires des délais d'application légèrement supérieurs aux délais actuels.

B. — PRINCIPALES DIRECTIVES VENANT PARTIELLEMENT OU TOTALEMENT A ÉCHÉANCE EN 1981.

1. — *Environnement, protection des consommateurs.*

79/409/C.E.E. : directive du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages.

78/631/C.E.E. : directive du Conseil, du 26 juin 1978, concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des préparations dangereuses (pesticides).

79/581/C.E.E. : directive du Conseil, du 19 juin 1979, relative à la protection des consommateurs en matière d'indication des prix des denrées alimentaires.

79/693/C.E.E. : directive du Conseil, du 24 juillet 1979, relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les confitures, gelées et marmelades de fruits ainsi que la crème de marrons.

79/797/C.E.E. : première directive de la Commission, du 10 août 1979, modifiant l'annexe de la directive 77/101/C.E.E. du Conseil concernant la commercialisation des aliments simples pour animaux.

2. — *Droit des sociétés.*

79/279/C.E.E. : directive du Conseil, du 5 mars 1979, portant coordination des conditions d'admission de valeurs mobilières à la cote officielle d'une bourse de valeurs.

77/91/C.E.E. : deuxième directive du Conseil, du 13 décembre 1976, tendant à coordonner, pour les rendre équivalentes, les garanties qui sont exigées dans les Etats membres des sociétés au sens de l'article 58, deuxième alinéa, du traité, en vue de la protection des intérêts tant des associés que des tiers, en ce qui concerne la constitution de la société anonyme ainsi que le maintien et les modifications de son capital.

3. — *Energie.*

79/530/C.E.E. : directive du Conseil, du 14 mai 1979, concernant l'information sur la consommation d'énergie des appareils domestiques par voie d'étiquetage.

79/531/C.E.E. : directive du Conseil, du 14 mai 1979, portant application aux fours électriques de la directive 79/530/C.E.E. concernant l'information sur la consommation d'énergie des appareils domestiques par voie d'étiquetage.

78/170/C.E.E. : directive du Conseil, du 13 février 1978, portant sur la performance des générateurs de chaleur utilisés pour le chauffage de locaux et la production d'eau chaude dans les immeubles non industriels neufs ou existants ainsi que sur l'isolation de la distribution de chaleur et d'eau chaude sanitaire dans les nouveaux immeubles non industriels.

4. — *Education.*

77/486/C.E.E. : directive du Conseil, du 25 juillet 1977, visant à la scolarisation des enfants des travailleurs migrants.

5. — *Fiscalité.*

79/1072/C.E.E. : huitième directive du Conseil, du 6 décembre 1979, en matière d'harmonisation des législations des Etats membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, modalités de remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée aux assujettis non établis à l'intérieur du pays.

79/1070/C.E.E. : directive du Conseil, du 6 décembre 1979, modifiant la directive 77/799/C.E.E. concernant l'assistance mutuelle des autorités compétentes des Etats membres dans le domaine des impôts directs.

CHAPITRE III

La France et la Cour de justice des Communautés européennes (C. J. C. E.)

Sans entrer dans des querelles théologiques sur le droit communautaire, dont la Cour de justice de Luxembourg assure l'interprétation et l'application, il est nécessaire de rappeler les affaires dans lesquelles la France a été partie et d'examiner la manière dont les institutions nationales ont appliqué les arrêts de la C. J. C. E. (1).

A. — RAPPELS (2)

1. — *Les textes.*

Missions.

La Cour de justice des Communautés européennes, dont le siège est à Luxembourg, exerce essentiellement deux fonctions explicitées par l'article 164 du traité de Rome : *l'interprétation et l'application* du traité (3).

Moyens.

La Cour de Luxembourg est juge de l'interprétation du traité sur la base de l'article 177, dont nous rappelons le libellé :

« Art. 177. — La Cour de justice est compétente pour statuer, à titre préjudiciel :

« a) Sur l'interprétation du présent traité ;

« b) Sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions de la Communauté ;

« c) Sur l'interprétation des statuts des organismes créés par un acte du Conseil, lorsque ces statuts le prévoient.

« Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des Etats membres, cette juridiction peut, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour de justice de statuer sur cette question.

(1) Une partie des informations contenues dans ce chapitre a été tirée de l'excellent article du professeur Guy Isaac, *Les effets des décisions de la Cour de justice en France*, non encore publié.

(2) Les développements suivants concerneront le traité C. E. E., sauf mention expresse des traités C. E. E. A. et C. E. C. A.

(3) Art. 164 : « La Cour de justice assure le respect du droit dans l'application et l'interprétation du présent traité. »

« Lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour de justice. »

Dans ce cas, la Cour prend une *décision préjudicielle* (avant le jugement du juge du Fonds national).

La Cour est également juge de l'application sur la base des articles 169, 170 et 173, notamment :

Saisine de la Cour par la Commission :

« *Art. 169.* — Si la Commission estime qu'un Etat membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent traité, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet Etat en mesure de présenter ses observations.

« Si l'Etat en cause ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice. »

Saisine de la Cour par un Etat membre :

« *Art. 170.* — Chacun des Etats membres peut saisir la Cour de justice s'il estime qu'un autre Etat membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent traité.

« Avant qu'un Etat membre n'introduise, contre un autre Etat membre, un recours fondé sur une prétendue violation des obligations qui lui incombent en vertu du présent traité, il doit en saisir la Commission.

« La Commission émet un avis motivé après que les Etats intéressés ont été mis en mesure de présenter contradictoirement leurs observations écrites et orales.

« Si la Commission n'a pas émis l'avis dans un délai de trois mois à compter de la demande, l'absence d'avis ne fait pas obstacle à la saisine de la Cour de justice. »

Saisine de la Cour par une personne physique ou morale ou le Conseil ; cas d'ouverture.

« *Art. 173.* — La Cour de justice contrôle la légalité des actes du Conseil et de la Commission, autres que les recommandations ou avis. A cet effet, elle est compétente pour se prononcer sur les recours pour incompétence, violation des formes substantielles, violation du présent traité ou de toute règle de droit relative à son application, ou détournement de pouvoir, formés par un Etat membre, le Conseil ou la Commission.

« Toute personne physique ou morale peut former, dans les mêmes conditions, un recours contre les décisions dont elle est le destinataire, et contre les décisions qui, bien que prises sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne, la concernent directement et individuellement.

« Les recours prévus au présent article doivent être formés dans un délai de deux mois à compter, suivant le cas, de la publication de l'acte, de sa notification au requérant, ou, à défaut, du jour où celui-ci en a eu connaissance.

2. — *Exemple d'un recours en manquement : l'affaire « Publicité des boissons alcooliques ».*

Cette affaire nous paraît exemplaire quant à l'illustration des procédures du droit communautaire. Elle se déroule, pour l'essentiel, en neuf phases :

Phases d'information :

1969 : la Commission attire l'attention de la France sur la non-conformité au traité de Rome de sa législation sur la publicité des boissons alcooliques. Elle adopte à cet effet une recommandation (1).

1970 : par lettre du 16 juin, le Gouvernement français récusé l'argumentation de la Cour, en se fondant sur des considérations liées à la santé publique et à la nature de la répartition en groupes des différentes boissons alcooliques à l'égard de la publicité.

1975 : la Commission, par deux lettres du 18 septembre et du 4 novembre, réitère sa demande à la France.

1976 : la représentation permanente française auprès des Communautés, le 23 janvier, réaffirme la position de la France.

Phases judiciaires :

a) La Commission entame alors la première étape du processus fixé par l'article 169 en demandant à la République française de lui « présenter ses observations » sur la violation du traité qu'elle lui reproche (le 4 juin 1976).

Le 9 juillet 1976, par lettre de la représentation permanente, la France réaffirme une nouvelle fois sa position.

1978 :

b) Le 25 janvier, la Commission émet à l'égard de la France l'avis motivé prévu à l'article 169.

(1) J.O. C.E., n° L. 31/17, 9 février 1970 ; la recommandation ne lie pas l'Etat destinataire.

c) A défaut de communication écrite de la France sur ses intentions, la Commission, par requête déposée le 6 juillet, saisit la Cour de justice du manquement imputé à la France.

1980 :

d) Par un arrêt du 10 juillet, la Cour condamne la France « pour manquement aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 du traité C. E. E. ».

3. — *Remarques.*

La procédure a duré plus de dix années avant que l'arrêt de manquement ne soit rendu.

Le Gouvernement français n'a pas souhaité mettre à profit cette période pour adapter progressivement sa législation, dans la mesure où il est apparu assez tôt aux spécialistes que la législation de la publicité des boissons alcooliques était discriminatoire.

Le Gouvernement a déposé un projet de loi d'adaptation le 17 mai 1980, donc avant le prononcé de l'arrêt ; n'ayant pu le faire adopter au cours de la session de printemps, la France s'est donc vue condamner par la Cour de Luxembourg le 10 juillet 1980. Il eût peut-être été souhaitable d'éviter d'en arriver là.

B. — LA FRANCE ET LES ARRÊTS DE LA C. J. C. E.

1. — *Rappels.*

Schématiquement, il est possible de dire que la Cour de Luxembourg, saisie par la Commission des Communautés européennes, a rendu sept arrêts de manquement à l'encontre de la France. L'échantillon est donc restreint, mais significatif à plus d'un titre. Le tableau suivant résume les affaires concernées en indiquant le libellé de l'arrêt ainsi que les mesures nationales d'exécution prises par la France.

AFFAIRE	LIBELLE DE L'ARRET	APPLICATION PAR LA FRANCE
<p>Affaire 6-69. — Maintien d'un taux de réescompte préférentiel à l'importation.</p>	<p>Arrêt du 10 décembre 1969.</p> <p>« En maintenant le 1^{er} novembre 1968, contrairement à la décision de la commission du 23 juillet 1968, un écart supérieur à 1,5 point entre le taux de réescompte pour les créances à l'exportation vers les autres Etats membres et le taux de droit commun, la République française a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du traité instituant la Communauté économique européenne. »</p>	<p>Mesures prises par le conseil général de la Banque de France le 19 février 1970 (délai : 2 mois).</p>
<p>Affaire 7-71. — Agence d'approvisionnement.</p>	<p>Arrêt du 14 décembre 1971.</p> <p>« En concluant en dehors de l'Agence d'approvisionnement des contrats portant sur l'importation de 3 555 kilogrammes d'uranium enrichi à 1,15 % en provenance de la centrale de Kahl, de quantités de plutonium en provenance du Canada, de 116 kilogrammes de plutonium en provenance de l'Ente nazionale per l'elettricità ainsi que sur la fourniture au Comitato nazionale per l'energia nucleare d'environ 2 000 kilogrammes d'uranium enrichi à 4,7 % ; en omettant de notifier à l'Agence d'approvisionnement l'existence d'un engagement portant sur le façonnage d'uranium importé d'Afrique du Sud ainsi que les quantités faisant l'objet du transfert correspondant, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du titre II, chapitre VI, du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, notamment en ses articles 52, 55, 57, 64 et 75. »</p>	<p>Le Gouvernement français a prescrit aux services concernés la communication des contrats conclus à l'Agence d'approvisionnement (mais sous le sceau du secret) (délai :).</p>
<p>Affaire 167-73. — Code du travail maritime.</p>	<p>Arrêt du 4 avril 1974.</p> <p>« En maintenant inchangées, en ce qui concerne les ressortissants des autres Etats membres, les prescriptions de l'article 3, alinéa 2, du Code du travail maritime, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 48 du traité et de l'article 4 du règlement n° 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968. »</p> <p>Rappel : il s'agissait de mettre un terme au monopole relatif d'embarquement de marins français sur les navires français (art. 48, alinéas 1 et 2) :</p> <p>1° La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de la Communauté au plus tard à l'expiration de la période de transition ;</p>	<p>Dans une première étape, le Gouvernement français a déposé un projet de loi avant même le prononcé de l'arrêt, adopté par l'Assemblée Nationale, mais retiré avant sa discussion par le Sénat.</p> <p>Dans une deuxième étape, il se décida, finalement, pour un procédé inédit de régularisation qui lui permit de se passer de l'accord du Parlement. On sait, en effet, que la Cour de justice a affirmé, dans son arrêt du 13 juillet 1972, que, lorsqu'un Etat est condamné pour manquement à une disposition directement applicable, « l'effet du droit communautaire, tel qu'il (a) été constaté avec autorité de chose jugée à l'égard de (l'Etat), implique(e) pour les autorités nationales compétentes prohibition de plein droit d'appliquer une prescription nationale reconnue</p>

AFFAIRE	LIBELLE DE L'ARRET	APPLICATION PAR LA FRANCE
<p>Affaire 68-76. — Commerce international des pommes de terre.</p>	<p>2° Elle implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des Etats membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.</p> <p>Arrêt du 16 mars 1977.</p> <p>« La République française, en subordonnant, depuis le 25 octobre 1975, l'exportation vers les autres Etats membres de pommes de terre de la position 07.01 A III b du tarif douanier commun à la présentation d'une déclaration d'exportation préalablement visée par le F.O.R.M.A., a manqué à l'obligation qui lui incombe en vertu de l'article 34 du traité C.E.E. »</p> <p>Rappel : l'article 34, alinéa 1, dispose : « les restrictions quantitatives à l'exportation, ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les Etats membres ».</p>	<p>incompatible avec le traité et, le cas échéant, obligation de prendre toute disposition pour faciliter la réalisation du plein effet du droit communautaire ». En l'espèce, la constatation du manquement à l'article 48 C.E.E. et à l'article 4 du règlement n° 1612/68 impliquait donc pour les autorités compétentes, c'est-à-dire pour les services des affaires maritimes, prohibition d'appliquer le code du travail maritime aux ressortissants communautaires. Le Secrétaire d'Etat aux Transports publia donc un avis, éclairé par une circulaire, indiquant aux services que les dispositions du code n'étaient désormais plus applicables aux ressortissants des pays de la Communauté (délai : 13 mois).</p> <p>Par un avis, publié au <i>Journal officiel</i> du 19 mai 1977, le Ministre du Commerce a abrogé l'avis qui avait institué la licence d'exportation (délai : 2 mois).</p>
<p>Affaire 152-78. — Publicité pour les boissons alcooliques.</p>	<p>Arrêt du 10 juillet 1980.</p> <p>« La République française, en réglementant d'une manière discriminatoire la publicité des boissons alcooliques et en maintenant ainsi des obstacles à la liberté des échanges intracommunautaires, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 du traité C.E.E. »</p> <p>Rappel : l'article 30 stipule : « les restrictions quantitatives à l'importation, ainsi que toutes les mesures d'effet équivalent sont interdites entre les Etats membres, sans préjudice des dispositions ci-après ».</p>	<p>Dès avant le prononcé de l'arrêt le Gouvernement français avait déjà déposé un projet de loi le 24 mai 1980 relatif à la publicité des boissons alcooliques (A.N. n° 1738). Son exposé des motifs indique que : « Pour éviter que notre législation ne soit considérée comme discriminatoire, il a été prévu d'aligner la réglementation relative à la publicité en faveur des boissons actuellement classées dans le quatrième groupe (publicité libre) et le cinquième groupe (publicité interdite) sur le système prévu pour les boissons du troisième groupe (apéritifs) qui est le seul groupe pour lequel il existe une publicité limitée » (délai : probablement 6 mois).</p>

AFFAIRE	LIBELLE DE L'ARRET	APPLICATION PAR LA FRANCE
<p>Affaire 168-78. — Régime fiscal des eaux-de-vie.</p>	<p>Arrêt du 27 février 1980.</p> <p>« Par l'application d'une taxation différentielle en matière d'eaux-de-vie en ce qui concerne, d'une part, les genièvres et les autres boissons alcooliques provenant de la distillation des céréales et, d'autre part, les eaux-de-vie de vin et de fruits, telle qu'elle résulte des articles 403 et 406 du Code général des impôts, la République française a manqué, en ce qui concerne les produits importés des autres Etats membres aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 95 du traité C. E. E. »</p> <p>Rappel : l'article 95 dispose en ses alinéas 1 et 2 : « Aucun Etat membre ne frappe directement ou indirectement les produits des autres Etats membres d'impositions intérieures, de quelque nature qu'elles soient, supérieures à celles qui frappent directement ou indirectement les produits nationaux similaires.</p> <p>« En outre, aucun Etat membre ne frappe les produits des autres Etats membres d'impositions intérieures de nature à protéger indirectement d'autres productions. »</p>	<p>La loi de finances pour 1981 contient un article 4 qui vise à rendre conforme la taxation des boissons alcooliques.</p> <p>Son exposé des motifs contient les développements suivants : « Un récent arrêt de la Cour de Luxembourg rend obligatoire la modification de la structure de notre barème et pose le principe d'une taxation uniforme en fonction de la teneur en alcool des eaux-de-vie provenant de la distillation de céréales et des eaux-de-vie de vin et de fruits.</p> <p>« Pour parvenir à ce résultat il a été procédé dans un premier temps à une modification du barème applicable, d'une part, aux whiskies et aux anisés et, d'autre part, aux eaux-de-vie et aux liqueurs en déterminant un tarif commun pour ces deux catégories de produits et réalisant un point d'équilibre entre les deux niveaux de taxation existant actuellement, de telle sorte que le rendement budgétaire soit constant avant et après cette opération » (délai : probablement 10 mois).</p>
<p>Affaire 232-78. — Viande ovine.</p>	<p>Arrêt du 25 septembre 1979.</p> <p>« En continuant d'appliquer après le 1^{er} janvier 1978 son régime restrictif national à l'importation de viande ovine en provenance du Royaume-Uni, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 12 et 30 du traité C. E. E. »</p> <p>Rappels : article 30 : voir <i>supra</i>, article 12 : « Les Etats membres s'abstiennent d'introduire entre eux de nouveaux droits de douane à l'importation et à l'exportation ou taxes d'effet équivalent, et d'augmenter ceux qu'ils appliquent dans leurs relations commerciales mutuelles. »</p>	<p>L'application de l'arrêt a suscité des controverses et des difficultés notables. La Délégation du Sénat dans ses conclusions sur le projet de règlement du marché de la viande ovine avait déclaré :</p> <p>« La Délégation considère que la libre circulation de la viande ovine dans la Communauté et l'abandon par la France de tout mécanisme de protection à ses frontières ne peuvent être atteints qu'à partir du moment où le marché de la viande ovine sera doté d'un règlement d'organisation commune qui préserve les intérêts essentiels et l'avenir de la production française, conformément aux articles 39 et 43 du traité de Rome. » Le règlement de base n° 1837/80 a été pris par le Conseil le 27 juin 1980 et publié au <i>Journal officiel</i> des Communautés le 16 juillet 1980. La France devrait se conformer à l'arrêt de la C. J. C. E. à partir du 20 octobre 1980, lorsque toutes les mesures d'application du règlement du 27 juin auront été prises (délai : probablement 13 mois).</p>

2. — Remarques.

1. Les mesures prises par la France sont donc de *nature très diverses* : avis au *Journal officiel*, décisions du conseil général de la Banque de France, circulaires, projets de lois.

2. *Les délais d'application* ont été brefs, compte tenu des difficultés inhérentes : intérêts économiques en jeu, lenteur des prises de décisions communautaires dans le cas de la viande ovine, délais liés aux conditions du travail parlementaire, réticences à l'égard de la Cour de justice des Communautés européennes.

3. Tant que les arrêts rendus par la Cour étaient relativement rares, leur exécution n'a pas soulevé de difficultés de principe. Cependant, depuis 1978, la concomitance de plusieurs affaires pendantes d'intérêt majeur a rendu les juristes et les hommes politiques plus sensibles au rôle et aux compétences de la Cour.

4. Fondamentalement, il semblerait que la nature même du droit communautaire soit en train d'être réanalysée, sinon vertement critiquée. Cette relecture, qui s'apparente parfois à une redécouverte, remet en cause les trois axiomes classiques du droit communautaire dégagés par la Cour de justice :

a) Compétence de la Cour de justice dans l'interprétation et l'application du droit ;

b) Primauté de l'acte de droit communautaire sur la loi interne, même postérieure ;

c) Obligation pour les Etats membres de transcrire en droit interne les dispositions des directives, dont certaines pourraient posséder par elles-mêmes un effet direct.

Le prochain rapport semestriel de la Délégation devrait examiner ces trois points, plus particulièrement au regard des compétences des parlements nationaux.

CONCLUSION

Les problèmes immédiats, importants et difficiles que connaît l'Europe ne doivent pas nous faire perdre de vue les difficultés sous-jacentes à moyen ou long terme.

La Communauté est et reste en état de crise, état quasi-permanent depuis :

- la déstabilisation monétaire (avec ses incidences sur la politique agricole commune) ;
- l'adhésion de la Grande-Bretagne, de l'Irlande et du Danemark (1973) ;
- la crise de l'énergie (1974) ;
- l'inflation et la progression du chômage qui en ont résulté.

Les relations entre les Neuf sont caractérisées par une solidarité à la fois dynamique et conflictuelle. Il faut à cet égard :

- écarter le « juste retour » ;
- trouver de nouvelles ressources financières ;
- réinventer la solidarité économique, financière, politique ;
- revoir les structures institutionnelles, monétaires, décisionnelles ;
- supprimer les « voies d'eau » avant d'embarquer de nouveaux équipiers sur la « galère commune ».

Nul ne peut dire jusqu'où iront :

- le défi pétrolier ;
- la misère et la protestation du Tiers Monde ;
- l'impérialisme commercial dévastateur du Japon ;
- la guerre économique de plus en plus dure ;
- l'audace, les provocations, la patience, au poker des Grands...

Pour les Neuf, les défis immédiats, même internes, sont immenses :

— la politique agricole commune et la monnaie ;

— les ressources propres et les structures ;

Ce sont autant d'obstacles où l'Europe risque d'achopper si les partenaires ne redécouvrent pas l'esprit de la Communauté, c'est-à-dire le sens de la solidarité et de la force commune.

Les Etats membres se sauveront bien plus probablement ensemble qu'isolément.

A l'heure des interdépendances, la forme la plus sûre de l'égoïsme est encore la solidarité.

ANNEXE

LISTE DES CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION DU SENAT POUR LES C. E. DEPUIS LE 1^{er} AVRIL 1980

NUMERO	TITRE	RAPPORTEUR	SEANCE	COMMISSIONS destinataires.
13/80	Conclusions de la Délégation relatives à la proposition de la Commission concernant la fixation des prix agricoles pour 1980-1981 et certaines mesures connexes.	M. Jean Cluzel	10 avril 1980.....	Affaires économiques.
14/80	Convergence et questions budgétaires (communication de la Commission au Conseil).	M. Georges Spénale ...	10 avril 1980.....	Affaires économiques. Affaires étrangères. Finances.
15/80	Accord de coopération entre la C. E. E. et les pays membres de l'A. N. S. E. A.	M. Philippe Machefer ..	23 avril 1980.....	Affaires étrangères.
16/80	Le rôle de la Communauté dans le développement des infrastructures de transport.	M. Amédée Bouquerel ..	23 avril 1980.....	Affaires économiques.
17/80	Les orientations du système de préférences tarifaires généralisées de la Communauté européenne pour la période après 1980.	M. Philippe Machefer ..	22 mai 1980.....	Affaires étrangères. Affaires économiques.
18/80	Proposition de directive relative au rapprochement des dispositions législatives réglementaires et administratives des Etats membres en matière de responsabilité du fait des produits défectueux.	M. Robert Laucournet ..	22 mai 1980.....	Affaires économiques. Lois.
19/80	Droit de séjour des ressortissants des Etats membres.....	M. Jacques Larché	22 mai 1980.....	Lois.
20/80	Exportations européennes d'acier vers les Etats-Unis.....	M. Jacques Mossion	4 juin 1980.....	Affaires économiques
21/80	Accord de coopération entre la C. E. E. et la Yougoslavie.....	M. Robert Pontillon	4 juin 1980.....	Affaires économiques Affaires étrangères.
22/80	Aménagement du temps de travail.....	M. Bernard Lemarié ...	25 juin 1980.....	Affaires sociales. Affaires économiques.
23/80	Approche communautaire de la lutte contre la pollution marine par les hydrocarbures.	M. Bernard Lemarié ...	25 juin 1980.....	Affaires économiques.
24/80	Divers aspects du régime d'importation des produits textiles dans la Communauté.	M. Adrien Gouteyron ...	25 juin 1980.....	Affaires économiques. Finances.
25/80	Coordination des procédures de passation des marchés publics de fournitures.	M. Joseph Raybaud	13 novembre 1980.....	Lois. Affaires économiques. Finances.
26/80	Problèmes de la politique commune des pêches.....	M. Marcel Daunay	13 novembre 1980.....	Affaires économiques.
27/80	Projet de budget général des Communautés européennes pour 1981.	M. Joseph Raybaud	13 novembre 1980.....	Affaires économiques. Affaires étrangères. Finances.