

SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1983-1984

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 14 février 1984.
Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 février 1984.

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} juillet 1983 et le 31 janvier 1984** en application de la loi n° 79-564 du 6 juillet 1979 portant création de délégations parlementaires pour les Communautés européennes.

Par M. Jacques GENTON.

Président de la Délégation.

MM. Pierre MATRAJA, Amédée BOUQUEREL, Bernard BARBIER,
Joseph RAYBAUD, Jean GARCIA et Marcel DAUNAY,

Membres du bureau,

Sénateurs.

TOME II

LES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

(1) Cette délégation est composée de : M. Jacques Genton, *président* ; MM. Pierre Matraja, Amédée Bouquerel, Bernard Barbier, Joseph Raybaud, *vice-présidents* ; MM. Jean Garcia, Marcel Daunay, *secrétaires* ; MM. Paul Alduy, Noël Berrier, Guy Cabanel, Auguste Cazalet, Gérard Delfau, Jean-François Le Grand, Louis Minetti, Michel Miroudot, Josy Moinet, Robert Pontillon, Frédéric Wirth.

Communautés européennes. — Budget - Commerce international - Conseil européen d'Athènes - Consommateurs - Coopération au développement - Droit communautaire - Environnement - Fonds structurels - Industrie - Mandat de Stuttgart - Marché intérieur communautaire - Pêche - Politique agricole commune - Politique économique - Politiques nouvelles - Rapports d'information - Relance européenne - Relations économiques extérieures - Ressources propres communautaires - Système monétaire européen - Union européenne.

SOMMAIRE

CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

	Nom du rapporteur	Pages
CHAPITRE PREMIER. – Sur les propositions présentées dans le cadre du mandat de Stuttgart:		3
A. – Les propositions d'adaptation de la P.A.C. présentées dans le cadre du « Mandat de Stuttgart ».	M. Marcel Daunay	3
B. – La révision des fonds structurels de la Communauté (communication de la Commission au Conseil)	M. Marcel Daunay	19
C. – Les actions nouvelles destinées à améliorer la compétitivité des entreprises communautaires ...	M. Robert Pontillon	31
D. – Le rôle de l'ECU dans l'intégration monétaire et financière de la Communauté	M. Josy Moinet	53
CHAPITRE II. – Sur les questions budgétaires et financières		65
Projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1984	M. Bernard Barbier	65
CHAPITRE III. – Sur les questions agricoles		77
La révision de l'organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes (Règlements C.E.E. n°s 3284/83 et 3285/83 du 14/11/1983)	M. Jean-François Le Grand ..	77
CHAPITRE IV. – Sur les questions industrielles		87
La situation de la sidérurgie communautaire	M. Pierre Matraja	87
CHAPITRE V. – Sur les questions sociales		99
Proposition de recommandation relative à la réduction et à l'organisation du temps de travail, soumise au Conseil le 17 septembre 1983	M. Jean Garcia	99

CHAPITRE PREMIER

SUR LES PROPOSITIONS PRÉSENTÉES DANS LE CADRE DU MANDAT DE STUTTGART

A. - LES PROPOSITIONS D'ADAPTATION DE LA P.A.C. PRÉSENTÉES DANS LE CADRE DU « MANDAT DE STUTTGART »

Rapporteur : M. Marcel Daunay, sénateur.

- I. - La réduction des dépenses et le renforcement des disciplines de production.
- II. - La restauration des principes de la P.A.C. et l'avenir de la politique agricole commune.
- III. - Conclusions de la Délégation adoptées le 16 novembre 1983.

*
* *

Depuis qu'en 1969, le mémorandum Mansholt préconisait - déjà - de remédier au déséquilibre de certains marchés, l'histoire de la P.A.C. est celle d'une réforme constamment différée.

De « mémorandums » en « orientations » et de « testaments » en « mandats », la politique agricole commune s'est en fait caractérisée par un étonnant immobilisme : rien n'a été fait pour adapter ses objectifs et ses instruments aux profondes mutations de l'agriculture européenne et à l'évolution du contexte économique communautaire et international, pour modifier ses mécanismes en fonction des déséquilibres ou des imperfections apparus à l'usage, ni même pour compenser les effets négatifs de facteurs « exogènes » - mouvements monétaires, concessions commerciales, élargissements - qui ont contribué à vider de leur sens les principes sur lesquels se fondait la P.A.C. Seule la pression des contraintes budgétaires a conduit à des mesures restrictives isolées, insuffisamment étudiées, et, au bout du compte, plus dangereuses qu'efficaces.

On a souvent souligné, et non sans raison, que la P.A.C. était « victime de son succès ». Mais elle a été, aussi, victime de l'inertie qui a empêché la Communauté de tirer profit de ce succès en devenant une véritable puissance agricole. L'objectif principal de l'indispensable « adaptation » de la P.A.C. devrait donc être de corriger, certes, ses imperfections et les déviations apparues depuis sa mise en place, mais aussi, et surtout, d'offrir à l'agriculture européenne les perspectives d'expansion que justifie l'effort de modernisation qu'elle a consenti, et à l'Europe la possibilité de tirer le meilleur parti d'une ressource naturelle qui peut apporter une contribution décisive à l'équilibre de ses échanges et au développement de son appareil productif.

Malheureusement, les tentatives de réforme de la P.A.C. ont toujours plus directement procédé de considérations financières que d'une réflexion économique sur le rôle de l'agriculture dans une économie développée, et le contexte dans lequel a été élaboré le « mandat de Stuttgart » ne faillit pas à cette tradition regrettable.

Toutefois, les termes dans lesquels il est formulé n'interdisent pas à la Communauté de procéder à une révision constructive du fonctionnement de la P.A.C. La « déclaration de Stuttgart » sur les problèmes budgétaires mentionne certes, et non sans quelque insistance, la nécessité de « réaliser des économies », de « définir des directives financières strictes » et « d'assurer le contrôle

effectif des dépenses agricoles ». Mais le Conseil européen a aussi imposé au Conseil spécial de « moderniser et de rendre plus efficaces » les politiques communes existantes, de respecter les principes fondamentaux de la P.A.C. et d'inclure dans la négociation l'examen des questions relatives aux produits de substitution et à la préférence communautaire, aux M.C.M., aux « différents types d'exploitations » ou à la politique agricole extérieure.

Chargée de présenter selon ces directives des propositions « avant le 1^{er} août 1983 », la Commission a présenté le 28 juillet au Conseil une communication sur l'adaptation de la politique agricole commune, ultérieurement complétée par un certain nombre de propositions sectorielles.

Ce document qui reprend les différents points du « mandat de Stuttgart », reflète aussi les orientations traditionnelles de la Commission, caractérisées par la prédominance des préoccupations budgétaires et une faiblesse certaine du raisonnement économique. Mais il prend aussi en compte la nécessité de restaurer l'unité de marché, de renforcer la préférence communautaire, et de mettre en place une politique commerciale cohérente.

En fait, les mesures préconisées par la Commission s'articulent en deux volets :

- un volet « restrictif » - le plus développé - axé sur la limitation des dépenses et l'accroissement des disciplines de production ;
- un volet plus « constructif », axé sur la restauration des principes de la P.A.C. et l'esquisse - timide - d'une politique commerciale.

Si certaines de ces mesures sont, en l'état, inacceptables, elles constituent cependant un ensemble qui peut servir de base à une négociation « globale ». Encore faut-il, pour que l'on parvienne à un résultat, que les mesures « constructives » ne soient pas dissociées des mesures « restrictives ».

I. - LA RÉDUCTION DES DÉPENSES ET LE RENFORCEMENT DES DISCIPLINES DE PRODUCTION

La compression des dépenses et la limitation de la production constituent les objectifs essentiels des mesures proposées pour les seuils de garantie, la politique des prix et des aides, et les « directives financières ».

Bien qu'elle se défende - dans l'introduction de la communication du 28 juillet - de s'être livrée à « une opération d'économies de coûts menée sans tenir compte des conséquences sociales et économiques », il est clair que la Commission, qui a soigneusement chiffré l'incidence financière des mesures préconisées (2,5 milliards d'ECU d'économies en 1984-1985 - 2,9 milliards d'ECU en 1985-1986 et 3,2 milliards d'ECU en 1986-1987), n'a pas poussé très loin l'analyse des risques économiques et sociaux qu'elles comportent.

A. - Les seuils de garantie.

Comme le souligne le rapport du 29 juillet, « les mesures destinées à assurer le respect des seuils de garantie constituent le point central des propositions de la Commission » : ce sont aussi, malheureusement, celles qui apparaissent les plus contestables tant au niveau de leurs orientations générales qu'à celui des mesures sectorielles proposées. Elles ont aussi suscité, lors des premières négociations, des oppositions tranchées qui laissent entrevoir qu'il sera difficile de parvenir à un accord.

I. LES ORIENTATIONS GÉNÉRALES DES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

La politique des seuils de garantie, déjà introduite, sous diverses formes, dans plusieurs secteurs de production, se justifie, selon la Commission, parce qu' « il n'est ni raisonnable ni

possible de maintenir un régime de prix garantis et un système d'intervention illimitée lorsqu'il n'y a plus de débouchés ».

De fait, il n'est pas contestable que la garantie illimitée, qui a été un moyen efficace de développer des productions communautaires déficitaires, n'est plus guère concevable dans les secteurs où se manifeste une surproduction mondiale. De plus, la garantie illimitée comporte, à la longue, de sérieux inconvénients économiques : elle bénéficie davantage aux grandes exploitations, qui produisent à moindre coût et disposent d'importantes réserves de productivité, qu'aux petits producteurs. Surtout, elle a constitué, dans le secteur laitier, une incitation puissante au développement de la production hors sol (1), principale responsable des excédents de production. Mais, si l'on peut admettre le principe d'une limitation de la garantie, il convient de mesurer et de prévenir les risques économiques et sociaux qu'elle peut comporter. Or, le moins qu'on puisse dire, est que l'expérience communautaire en ce domaine et les nouvelles propositions de la Commission apparaissent à cet égard fort peu satisfaisantes, aussi bien en ce qui concerne la définition des « seuils de garantie » eux-mêmes que les différents systèmes de limitation des garanties.

a) *La fixation des seuils de garantie.*

La Commission n'a pas modifié, depuis les propositions présentées en octobre 1981 dans le cadre du « mandat du 30 mai », ses estimations des « quantités optimales de production » utilisées pour la fixation des seuils de garantie et qui apparaissent quelque peu arbitraires. Votre Délégation, qui s'était à l'époque interrogée sur le mode de détermination de ces « quantités optimales de production » (2), demeure sur ce point aussi perplexe.

b) *Les systèmes de limitation de la garantie* proposés ou déjà mis en application comportent des inconvénients économiques sérieux et sont de surcroît, dans la plupart des cas, d'une efficacité douteuse :

– la réduction linéaire des prix, déjà pratiquée dans les secteurs du lait et des céréales, constitue à l'évidence une menace plus sérieuse pour l'emploi et la survie des régions d'agriculture traditionnelle que pour les excédents : elle pèse en effet principalement sur les petites exploitations, moins rentables, sans être dissuasive pour les grandes exploitations et le « hors sol » laitier. Son efficacité quant à la réduction de la production peut d'autre part être mise en doute dans la mesure où elle peut inciter les producteurs à développer leur production ou à améliorer leur productivité pour maintenir leur revenu ;

– la coresponsabilité, telle qu'elle a été appliquée dans le secteur laitier depuis 1976, encourt les mêmes critiques. De surcroît, les fonds provenant du prélèvement de coresponsabilité ont été « peu et mal utilisés » (3) et les producteurs n'ont en fait nullement été associés à leur gestion ;

– le système des quotas – ou des quantums, ou des contingents – présente quant à lui le risque majeur de « geler » les situations sans corriger les déséquilibres et la mauvaise allocation des facteurs de production. Appliqué dans le secteur laitier, un système de quota ne réduirait pas les « avantages acquis » par la production hors sol. Il interdirait en revanche tout progrès de productivité des exploitations traditionnelles et supprimerait ou limiterait les possibilités d'installation de nouvelles exploitations. D'autre part, c'est un système compliqué, difficile à gérer, et dont on peut se demander s'il peut être équitable tout en restant applicable.

c) Enfin, la Commission semble négliger totalement les risques d'un passage sans transition d'un régime de garantie illimitée à une limitation stricte de la production. La Communauté a sans doute trop tardé à infléchir sa politique, mais une « désincitation brutale », pour reprendre l'expression du ministre français de l'Agriculture, comporterait des dangers de déséquilibre social et économique inacceptables. Il faut du reste souligner que, même si elle ne s'effectue pas de façon drastique, la réduction des garanties nécessitera des mesures d'accompagnement, notamment dans les domaines de la politique des structures et de la politique sociale. De plus, elle ne sera acceptée – et efficace – que si elle va de pair avec une politique active de recherche des débouchés et la

(1) Il faut cependant noter que la garantie illimitée n'est qu'un des facteurs du développement du hors sol, qui a surtout bénéficié des importations de P.S.C. à bas prix et, pour les pays à monnaie forte, de l'avantage commercial résultant des M.C.M. positifs.

(2) Cf. conclusions de la Délégation n° 65 81 du 16/12/81.

(3) Cf. le rapport de la Commission de l'agriculture du Parlement européen, présenté par M. Eyraud, sur la coresponsabilité dans le secteur laitier (doc. P.E. n° 1 776/82).

définition de nouvelles perspectives d'expansion : les agriculteurs peuvent consentir des sacrifices « raisonnés » et équitablement répartis, mais non se résigner à une conception malthusienne et récessive de la politique agricole.

2. LES MESURES SECTORIELLES PROPOSÉES

a) *Secteur laitier.*

● *Les propositions de la Commission.*

La Commission propose un système de quotas par laiterie : toutes les livraisons excédant une quantité de référence (quota) établie pour chaque laiterie sur la base de 101 % des livraisons de 1981, seraient assujetties à un prélèvement supplémentaire égal à 75 % du prix indicatif, « destiné à couvrir intégralement le coût d'écoulement du lait excédant la quantité de référence ». Le prélèvement serait ensuite réparti entre les producteurs ayant eux-mêmes dépassé le « seuil de garantie ». Aucune exonération n'est prévue : les Etats membres pourront seulement prendre des mesures « pour résoudre les cas particuliers soulevés par l'établissement des quantités de référence de certains producteurs » : jeunes agriculteurs, ou exploitants ayant subi des pertes de cheptel.

● *Taxation des unités intensives.*

Un « prélèvement spécial » affecté au financement de l'ensemble des dépenses du secteur laitier, et qui pourrait être fixé à 4 % du prix indicatif, sera dû par tous les producteurs livrant plus de 60.000 kg de lait par an et produisant plus de 15.000 kg par hectare de superficie fourragère.

● *Aménagement des mécanismes d'intervention.*

La Commission estime que la possibilité de recours permanent à l'intervention a aggravé le déséquilibre du marché laitier. Elle propose donc de « compléter » le système de limitation de la garantie en suspendant l'intervention pour le lait écrémé en poudre entre le 1^{er} octobre et le 31 mars – soit pendant six mois de l'année.

– *Critique du système proposé.*

A l'évidence, les problèmes économiques, sociaux – et administratifs – que soulèverait le système proposé le rendent proprement inacceptable :

– l'application de quotas, en « gelant » les structures actuelles de production, ne permettrait pas de corriger la mauvaise répartition des facteurs de production résultant de l'apparition du « hors sol » et pourrait empêcher, en revanche, la modernisation des exploitations traditionnelles et l'installation de nouvelles exploitations ;

– le système proposé de quotas *par laiterie* renforcerait l'inéquité et l'absurdité du système : les producteurs augmentant leur production seront « taxés » ou exemptés, selon que la laiterie où ils effectuent leurs livraisons dépasse ou non le « quota » ;

– le « gel » des quantités produites et la baisse brutale du revenu laitier auraient des conséquences sociales inacceptables dans les régions de petite exploitation ;

– le système des quotas ne permet pas de tenir compte des situations particulières (régions de polyculture, agriculture à temps partiel) et lèsera les producteurs dont toute la production – et le revenu – sera limitée par le quota, créant ainsi une discrimination supplémentaire entre les producteurs ;

– aucune solution satisfaisante n'est proposée pour les nouveaux agriculteurs, en particulier en ce qui concerne les possibilités de transferts de quotas entre producteurs, laiteries ou Etats membres ;

– enfin, la gestion et le contrôle du système poseraient des problèmes insolubles et confèreraient en outre un pouvoir excessif aux laiteries, notamment en ce qui concerne la politique d'installation des jeunes agriculteurs.

En revanche, un système de prélèvement de coresponsabilité progressif, par « tranche » de production, et qui pourrait être modulé selon l'importance et le rendement des entreprises, permettrait d'éviter la plupart de ces inconvénients :

- il répartirait équitablement la charge des excédents entre les exploitations ;
- il ne s'opposerait pas à la création ni à la modernisation des exploitations, tout en pouvant constituer une dissuasion efficace au développement des laiteries industrielles ;
- sa gestion serait simple et permettrait, sans complication administrative excessive, de tenir compte des cas particuliers (nouvelles exploitations, petits exploitants, zones défavorisées, « hors sol ») ;
- il permettrait de parvenir à une adaptation progressive des quantités produites, et à une meilleure répartition des facteurs de production, sans abaisser brutalement le revenu des petits producteurs ni figer les structures de production.

Les avantages de ce système seraient en outre renforcés si l'on remédiait aux défauts et aux lacunes de l'actuel système de coresponsabilité :

- les producteurs devraient être *réellement associés* à la gestion des fonds provenant du prélèvement, et être considérés comme des entrepreneurs responsables plutôt que comme des producteurs taxés - ou assistés ;
- le produit de la taxe de coresponsabilité doit être *effectivement utilisé* pour assurer le développement de débouchés d'avenir pour la production laitière (aides à l'exportation, à la transformation) ou, le cas échéant, l'écoulement de stocks excessifs, comme le suggérait le rapport précité de la Commission de l'agriculture du Parlement européen.

b) *Autres secteurs.*

La Commission préconise, dans les autres secteurs de production, le maintien ou l'extension de la politique des « seuils de garantie ».

- Pour les céréales, le système instauré lors de la fixation des prix de campagne 1982-1983 (seuil de garantie sanctionné par une réduction des prix) serait maintenu, et étendu au blé dur dès la campagne 1984-1985. Toutefois, la limitation des importations de P.S.C. doit être considérée comme une condition de l'application de seuils de garantie.

- Pour les oléagineux, un seuil de garantie serait fixé également pour les graines de tournesol.

- Dans les secteurs des fruits et légumes, la Commission s'en tient aux mesures déjà appliquées ou proposées (tomates transformées, raisins secs).

- Enfin, dans le secteur de la viande bovine, pour lequel la Commission propose une « adaptation » des mesures d'intervention, un « seuil de garantie » pourrait également être proposé si le risque d'un déséquilibre du marché devait se concrétiser.

3. LES RÉACTIONS DES ÉTATS MEMBRES

Les propositions de limitation des garanties présentées par la Commission ont suscité de profondes et vives divergences entre les États membres, au point que certains s'interrogeaient, après le Conseil spécial d'octobre, sur la possibilité de parvenir à un accord dans les délais fixés par le Conseil de Stuttgart.

L'examen du dossier laitier, en particulier, n'a guère progressé : la Grande-Bretagne reste favorable à un système fondé essentiellement sur les réductions de prix, la plupart des délégations critiquent pour des raisons diverses le système de quotas par laiteries, et les pays « à production intensive » (Danemark, Pays-Bas) condamnent le principe d'une surtaxation des « usines à lait ». La France, pour sa part, s'est opposée à la réduction brutale de la production laitière et a manifesté sa préférence pour un système de prélèvement modulé, frappant en priorité les exploitations intensives.

Surtout, la délégation française estime que les mesures dans le secteur du lait ne sont pas séparables de celles qui seront prises dans d'autres secteurs (limiter les importations de P.S.C., contrôle des dépenses), et que le dossier « lait » doit en conséquence être réservé pour la phase finale des négociations. En ce qui concerne les céréales, la délégation française a rappelé que la politique dans ce secteur devait dépendre également de celle qui serait suivie en matière de renforcement de la préférence communautaire, et que la France n'avait pas été favorable à l'institution d'un « seuil de garantie ».

B. - La politique en matière de prix, primes et aides.

I. LA POLITIQUE DES PRIX

En matière de prix, la Commission ne modifie pas les positions qu'elle avait déjà exposées dans le mémorandum « orientations pour l'agriculture » d'octobre 1981 : elle préconise pour l'essentiel une politique de prix « prudente et même dans certains cas restrictive », orientée - dans le secteur des céréales - vers « une réduction progressive de l'écart entre les prix communautaires et ceux pratiqués par les pays concurrents », et qui pourra comporter « si la situation du marché est particulièrement difficile ou si l'application des seuils de garantie l'exige », le gel ou la réduction des prix communs exprimés en ECU.

Ces orientations, dont la Délégation du Sénat a déjà eu l'occasion de faire la critique, appellent les remarques suivantes :

- Les prix constituent l'élément essentiel de détermination des revenus agricoles, dont nul ne conteste qu'ils ont accusé ces dernières années un retard préoccupant par rapport aux revenus des autres catégories socioprofessionnelles. Il serait par ailleurs anormal que l'évolution des prix ne tienne aucun compte de celle du prix des consommations intermédiaires : mieux vaut à tout point de vue garantir aux producteurs des prix normalement rémunérateurs que d'en faire des assistés en recourant, comme le suggère la Commission, à des aides au revenu.

- Le rapprochement « des prix communautaires et des prix des pays concurrents », inlassablement prôné par la Communauté, ne tient aucun compte des différences profondes dans les conditions géoclimatiques, les structures et les conditions d'exploitation, et surtout les systèmes d'aides, qui expliquent les différences de prix actuellement constatées. Les « pays concurrents » - essentiellement les Etats-Unis - qui ne pratiquent pas de politique de soutien du revenu agricole par les prix, recourent à des systèmes d'aide aussi coûteux, sinon davantage (1). De plus, le niveau relativement faible des prix des céréales américaines ne dispense pas le gouvernement américain de soutenir les exportations par des aides publiques massives.

- Enfin, une politique de prix trop restrictive constitue un obstacle supplémentaire au démantèlement des M.C.M. positifs et une incitation à la multiplication des aides nationales : elle ne milite donc pas en faveur d'un rétablissement de l'unité du marché et de l'égalité de concurrence.

2. LES AIDES ET PRIMES

Soulignant l'importance prise, dans le budget communautaire, par les aides et primes prévues par les différentes organisations de marché, la Commission a procédé à un examen systématique de ces aides qui la conduit à proposer leur révision ou leur suppression dans les cas où elles n'apparaissent plus économiquement justifiées.

(1) Selon la réponse de la Commission à la question écrite d'un membre du Parlement européen, les dépenses du budget fédéral américain au titre de l'agriculture s'élevaient en 1983 à 20 milliards de dollars.

Ces aménagements viseraient notamment :

- l'aide à la consommation de beurre, coûteuse et dont l'impact reste faible : elle serait éliminée au profit de mesures plus efficaces, telle une extension des aides à l'utilisation de beurre par l'industrie alimentaire ou une aide pour le lait entier concentré ;
- les aides dans le secteur de la viande bovine : la prime à la vache allaitante devrait demeurer l'unique prime communautaire ;
- les aides à la production d'huile d'olive, qui seraient simplifiées pour en faciliter le contrôle ;
- les aides à la transformation de fruits.

3. LES RÉACTIONS DES ETATS MEMBRES

Un certain consensus semble s'être manifesté, lors des sessions du Conseil spécial et des réunions préparatoires, sur la nécessité d'une politique « prudente » de prix, au moins dans les secteurs excédentaires (lait, céréales), et d'un effort de rapprochement « progressif » des prix européens et des prix mondiaux des céréales. Toutefois, certaines délégations, et notamment la France, ont insisté sur le problème des revenus agricoles et souligné, en particulier, que le revenu laitier constitue l'élément principal du revenu d'un grand nombre de producteurs.

C. - Les directives financières.

1. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

La Commission propose sous cette rubrique une « orientation qualitative » (sic), et des procédures destinées à « assurer au mieux une stricte discipline budgétaire » :

- « l'orientation » reste celle à laquelle la Commission se tient depuis les propositions, formulées en 1981 en application du mandat du 30 mai, à savoir que « le taux de croissance des dépenses agricoles (en tant que moyenne calculée sur plusieurs années) reste inférieur à celui des ressources propres de la Communauté », étant entendu que le calcul de la croissance des ressources devra tenir compte de toute modification de la base de ces ressources.

Cette « règle » ne répond à l'évidence qu'à des préoccupations purement comptables, puisqu'il n'y a aucun lien économique entre la croissance des ressources propres communautaires et celle des dépenses agricoles ;

- les procédures : en dehors de mesures de gestion budgétaires, la Commission propose que, lors de la fixation des prix agricoles, la délibération finale soit renvoyée à une réunion spéciale des ministres des Finances et de l'Agriculture, si le Conseil agricole s'oriente, « de l'avis de la Commission », vers un dépassement des coûts proposés.

En dehors des questions qu'on peut se poser sur son utilité, cette proposition apparaît contestable à deux égards :

- elle risque d'allonger encore la négociation et de constituer une cause supplémentaire de retard dans la fixation des prix,
- ce transfert à un « Conseil conjoint », et à l'initiative, en somme, de la Commission, de décisions qui sont de la compétence du Conseil agricole risque de créer un précédent dangereux.

2. L'ÉTAT DES NÉGOCIATIONS

Les propositions de la Commission sont soutenues par la R.F.A. et les Pays-Bas - et jugées insuffisantes par le Royaume-Uni, qui a proposé le 30 août des mesures destinées à limiter

strictement les dépenses agricoles selon un schéma complexe, rejeté du reste par l'ensemble des autres délégations. La Belgique serait aussi assez favorable à un encadrement de l'évolution pluriannuelle des dépenses agricoles, sous réserve que ces dernières soient strictement définies. Les autres Etats membres, tout en se déclarant prêts à un effort de rationalisation des dépenses agricoles, récusent toute notion de « plafonnement », qui serait économiquement aberrante. Cette position est en particulier soutenue par la France, qui admet la nécessité d'une rationalisation des dépenses, mais à condition que soit proscrite toute mesure de limitation quantitative dont l'adoption aboutirait à dénaturer la P.A.C.

II. - LA RESTAURATION DES PRINCIPES DE LA P.A.C. ET L'AVENIR DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

Les propositions relatives à la restauration des principes de la P.A.C. et à son avenir représentent en quelque sorte le « volet positif » de la communication du 29 juillet. Elles ne traduisent pas pour autant un effort d'imagination très marquant de la Commission : la plupart des mesures préconisées avaient déjà été soumises au Conseil.

Elles présentent, par ailleurs, quelques lacunes : on peut s'étonner notamment qu'il ne soit fait que de rapides allusions à la nécessité d'insérer la politique agricole dans « une politique alimentaire commune », et à l'apport que la recherche peut représenter pour l'agriculture.

Telles quelles, ces propositions ont suscité – et suscitent encore – de vives oppositions. Il reste que c'est de leur adoption que dépend l'avenir de l'agriculture européenne et des secteurs connexes, et donc, pour une part non négligeable, l'équilibre économique futur de la Communauté.

A. - La suppression des M.C.M. et la restauration de l'unité de marché.

La suppression des montants compensatoires contribuera à la réalisation des économies tant souhaitées par la Commission, puisque les dépenses occasionnées par les M.C.M. devaient représenter, en 1983, 2,6 % des dépenses agricoles. Mais, bien qu'il ne soit pas négligeable, le coût des M.C.M. est sans doute le moindre de leurs inconvénients, au regard des effets dévastateurs qu'ils ont eus sur le fonctionnement du marché commun agricole et la répartition des facteurs de production :

-- la manipulation des niveaux de prix à l'échelon national a supprimé, en fait, l'unicité des prix et de marché qui est à la fois le principal objectif et le fondement de la P.A.C. ;

-- la perpétuation du système des M.C.M. a faussé les conditions de concurrence entre les producteurs du marché commun et a provoqué une distorsion des échanges :

- les pays à monnaie réévaluée, où les prix agricoles sont plus élevés que dans les pays concurrents, ont bénéficié d'un encouragement au développement de leur production : ainsi de la production de lait et de porc en Allemagne,
- les incidences sur les échanges sont la résultante de plusieurs facteurs : les M.C.M. agissent sur le prix final des produits et non sur le prix des consommations intermédiaires. Dans les pays à monnaie forte, les producteurs bénéficient donc d'un faible taux d'inflation pour le coût de la main-d'œuvre et des équipements et d'une réduction des prix des matières premières importées – à condition toutefois que l'avantage de change soit répercuté sur les prix intérieurs. Simultanément, le fonctionnement des M.C.M. leur assure une subvention à l'exportation. Dans les pays à monnaie faible, la situation se trouve inversée. En conséquence, le système aboutit à encourager les mouvements des pays à monnaie forte – et à prix élevés – vers les pays à monnaie faible, où les importations sont avantagées et les exportations taxées.

I. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

La Commission a précisé début octobre ses propositions, qui comportent essentiellement un plan de démantèlement graduel et automatique des M.C.M., mais aussi des modifications du calcul de certains M.C.M. et du calcul des franchises, afin de limiter l'application des M.C.M. au niveau strictement nécessaire pour compenser les différences temporaires de prix entre les Etats membres.

• démantèlement progressif des M.C.M.

La Commission propose d'introduire dans le règlement de base (règlement 71/974) des dispositions assurant un alignement progressif et automatique des taux verts sur les taux pivots.

- Les M.C.M. existants, y compris les franchises, seraient démantelés en deux étapes, au début des campagnes suivant l'entrée en vigueur du nouveau règlement.

- Les M.C.M. qui pourraient être mis en place après l'entrée en vigueur du règlement seraient supprimés en trois étapes égales, lors du réalignement des taux pivots et au début des deux campagnes suivantes.

Ces règles s'appliqueraient de la même manière aux M.C.M. fixes et variables, positifs et négatifs. Les M.C.M. variables (Grèce, Italie, Royaume-Uni), qui peuvent apparaître en dehors d'un réalignement des taux pivots, seraient démantelés en deux étapes, au début des deux campagnes suivant leur création.

- Le Conseil pourra décider d'accélérer le processus :

- en cas d'adaptation des taux verts conduisant à des baisses de revenus (M.C.M. positifs), les Etats membres pourraient, après décision du Conseil, mettre en place des aides compensatoires dégressives pour trois campagnes au maximum, bénéficiant éventuellement d'une participation financière de la Communauté.

Un démantèlement progressif a été préféré par la Commission à la solution consistant à calculer les M.C.M. par rapport à la monnaie la plus forte. Ce système aurait conduit à appliquer, dans l'Etat membre intéressé, des M.C.M. nuls, et des M.C.M. négatifs, plus faciles à éliminer, dans tous les autres : ainsi, le problème épineux du démantèlement des M.C.M. positifs aurait été évité, et les niveaux de prix en monnaie nationale auraient été inchangés au moment de la transition, les taux verts n'étant pas modifiés.

La Commission a écarté cette solution pour deux raisons : elle aurait abouti à l'introduction d'un « ECU vert », et le démantèlement des M.C.M. négatifs ainsi créés aurait eu des effets inflationnistes. On doit ajouter que l'élimination « artificielle » des M.C.M. positifs ne supprimerait pas l'incitation à la production dans les pays à monnaie forte et que, pendant la période de transition, les désavantages subis par les pays à monnaie faible seraient écrus par l'augmentation de leurs M.C.M. négatifs.

b) La modification des règles de franchise, de cumul et « de minimis ».

• Les franchises.

La Commission propose d'appliquer des franchises élargies pour les produits de base n'ayant pas un régime d'intervention stricte, et les produits transformés, sur le prix desquels l'incidence du prix de la matière première est faible.

Elle propose par exemple de porter la franchise à cinq points pour les M.C.M. vin positifs et négatifs (mais le système de « contraction » serait supprimé) et à deux points la franchise pour les produits transformés.

• La règle « de minimis ».

Cette règle a pour but d'éviter des modifications trop fréquentes des M.C.M. en ne tenant pas compte des variations inférieures à un point. Dans un but de simplification administrative, la

Commission propose de la compléter en renonçant à appliquer les M.C.M. dont la contre-valeur en ECU est minime (0,50 ECU au quintal pour les produits de base ou un ECU au quintal pour les produits transformés).

• *La suppression de la « règle de non-cumul ».*

La Commission propose de supprimer la règle prévoyant d'appliquer un M.C.M. de un point, lorsque, après déduction de la franchise, le taux résiduel est compris entre 0 % et 1,1 %, ce qui conduisait à réintroduire automatiquement des M.C.M. en cas de variation des monnaies, même de faible amplitude et de courte durée.

c) *Les modifications de base de calcul des M.C.M.*

Comme les élargissements de franchise, les modifications proposées tendent à réduire l'importance des M.C.M. applicables ou qui devraient être créés à l'avenir. La Commission préconise, par exemple :

- de retenir le « prix minimal garanti » (82 % du prix d'orientation) pour le calcul des M.C.M. vin ;
- d'abaisser la base de calcul du M.C.M. viande bovine à 85 % du prix d'intervention ;
- de considérer la viande porcine comme un produit dérivé des céréales (ce qui diminuerait les M.C.M. porc de 50 % en deux étapes) ;
- de modifier le niveau de la ration fourragère servant de base au calcul des M.C.M. œufs et volailles.

2. LES RÉACTIONS DES ÉTATS MEMBRES

Le principe de démantèlement automatique des M.C.M. constitue pour la France un des volets les plus importants en vue de l'adaptation de la P.A.C. La majorité des autres Etats membres convient de la nécessité de supprimer les M.C.M., même les Pays-Bas qui se montrent disposés à accepter les conséquences de l'élimination de leurs M.C.M. positifs, mais le dispositif proposé a soulevé une opposition irréductible de la R.F.A.

La délégation allemande estime politiquement inacceptable les baisses de prix nationaux qui résulteraient de l'élimination en deux ans des M.C.M. existants (- 5 % en 1984 et 1985), et souhaite voir retenir la formule de « l'ECU vert » pour l'élimination des M.C.M. futurs. Evaluant à 4 milliards de D.M. en deux ans la compensation de la suppression des M.C.M. actuels, la R.F.A. refuse de s'engager à accepter de nouvelles baisses des revenus de ses agriculteurs : elle a ainsi affirmé, lors du Conseil spécial des 10 et 11 octobre, qu'elle n'accepterait pas de nouvelle réévaluation du D.M. au sein du S.M.E. si elle n'avait pas la possibilité d'éviter de répercuter cette réévaluation sur les prix agricoles nationaux.

B. - Le renforcement de la préférence communautaire.

Autre aspect essentiel, pour la France, de l'adaptation de la politique agricole commune le renforcement de la préférence communautaire suppose que soient surmontées non seulement les réticences d'ordre politique ou économique de plusieurs Etats membres mais aussi l'opposition des partenaires commerciaux de la C.E.E., et en particulier les Etats-Unis.

1. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Comme le souligne à juste titre la Commission, les sacrifices que nécessite l'adaptation de la P.A.C. doivent être partagés équitablement entre les producteurs communautaires et les partenaires de la Communauté. D'autre part, certaines importations sont en relation directe avec les excédents de lait et de céréales. La Commission propose donc des mesures orientées dans trois

directions : une limitation « rapide et effective » des importations de produits de substitution des céréales (P.S.C.), la révision de certaines concessions commerciales, et l'instauration d'une taxation à la consommation des matières grasses végétales, qui s'appliquerait aussi bien à la production interne qu'aux importations, mais assurerait l'avantage concurrentiel sur le beurre communautaire des produits importés en franchise.

a) *La limitation des importations de P.S.C.*

La Commission considère que la limitation des importations de P.S.C. « est une condition préalable pour l'application du seuil de garantie (pour les céréales) à l'avenir ».

Elle propose à cette fin de mener des négociations dans le cadre du G.A.T.T. pour obtenir la limitation des importations de pulpe d'agrumes et de corn gluten feed. Ces actions pourraient se fonder sur différents articles du G.A.T.T., selon les produits et les possibilités de négociation avec les pays fournisseurs :

- possibilité d'appliquer des restrictions quantitatives à l'importation (art. 11);
- mise en jeu de la clause de sauvegarde (art. 19);
- modification de la consolidation (art. 28).

b) *La révision des concessions commerciales.*

Elles intéresseraient notamment les importations de beurre de Nouvelle-Zélande - lourd héritage du premier élargissement - de viande bovine et de viande ovine.

• *Le beurre de Nouvelle-Zélande.*

La Commission estime que l'évolution de la consommation communautaire de beurre « notamment sur le marché du Royaume-Uni » (1) permet d'envisager une réduction des importations. Toutefois, elle considère qu'une réduction trop brutale conduirait à accroître la concurrence néo-zélandaise sur le marché mondial, et compromettrait surtout la coopération entre la C.E.E. et la Nouvelle-Zélande, pour la gestion du marché mondial des produits laitiers et le maintien du niveau des prix, qui ont un impact direct sur les dépenses communautaires.

Elle s'en tient donc à une démarche prudente, que traduisent les propositions soumises début octobre au Conseil pour le renouvellement des arrangements spéciaux qui doit intervenir en fin d'année.

Le régime préférentiel d'importation serait reconduit pour une nouvelle période de cinq ans (1984-1988) et le prélèvement spécial à l'importation demeurerait inchangé (25 % du prix d'intervention). Seul le plafond des importations serait abaissé, de 2.000 tonnes par an, à partir d'un montant de 83.000 tonnes en 1984. Ces « restrictions » correspondent en fait à une décélération des importations préférentielles bien moindre que celle observée entre 1979 (120.000 t) et 1983 (87.000 t).

• *Viande bovine.*

La Commission propose d'adapter les concessions à l'importation de viande bovine en fonction du marché et en tenant compte « des accords internationaux existants et des contreparties accordées à la Communauté ».

• *Viande ovine.*

Pour la viande ovine, elle suggère d'examiner la possibilité de négocier une réduction des importations avec les pays fournisseurs, et d'introduire simultanément un prix d'importation minimal.

(1) Le Royaume-Uni exportait en 1982 près de 58 000 tonnes de beurre, tout en important 88.000 tonnes de beurre néo-zélandais et 84.000 tonnes de beurre communautaire.

c) *La taxation des matières grasses.*

L'instauration d'une taxe sur les matières grasses, élément d'une politique globale des matières grasses, fait partie de la panoplie des mesures qui ont été régulièrement proposées et non moins régulièrement différées chaque fois qu'il a été question de remédier au déséquilibre du marché des produits laitiers. Dans le cadre du débat sur la réforme de l'O.C.M. huile d'olive et l'élargissement, la France avait l'an dernier proposé, sans plus de succès, d'y recourir sous forme d'un prélèvement sur certaines importations de matières grasses.

La Commission introduit à nouveau l'idée d'une taxation des matières grasses comme un complément des mesures internes de contrôle de la production interne de beurre et d'oléagineux, et donc comme une action de rééquilibrage du marché des matières grasses. Elle fait valoir que la taxe proposée, qui frapperait sans discrimination la consommation interne de matières grasses autres que le beurre, serait « conforme aux engagements internationaux de la Communauté ».

Elle recommande donc la perception d'une taxe de 7,5 FCU au quintal sur les huiles et matières grasses végétales ou animales à usage alimentaire autres que le beurre, importées ou produites dans la Communauté, cette taxe étant restituée à l'exportation.

Le produit de la taxe, estimé à 524 millions d'ECU sur douze mois, serait utilisé pour financer les dépenses du secteur des huiles et matières grasses, et son institution permettrait par ailleurs des économies sur l'aide à la consommation d'huile d'olive, bien que le rapport de prix entre l'huile d'olive et les autres huiles végétales ne doive pas être modifié.

Les subsides à la consommation industrielle de beurre seront également réduits puisque la taxe diminuera les écarts de prix entre le beurre et les différentes matières grasses à usage alimentaire. La Commission souligne que l'incidence de la taxe sur les prix à la consommation serait limitée : 3 % à 8 % du prix des huiles et margarines.

En ce qui concerne les incidences externes des mesures envisagées, la Commission précise que la taxe n'affectera pas les rapports compétitifs entre les produits importés et la production communautaire, et que, bien que l'impact de la taxe, d'un montant fixe, soit plus élevé sur le prix de vente des huiles les moins chères, il n'en résultera aucune discrimination à l'égard des huiles importées, qui appartiennent pour la plupart à des variétés chères. De plus, seules seront assujetties les huiles destinées à l'alimentation humaine. La taxe n'affectera pas la valeur des consolidations tarifaires acceptées par la Communauté et elle n'entraînera pas non plus, au taux proposé, de réduction significative de la consommation et des importations. Enfin, elle constitue la contrepartie de mesures internes prises pour limiter la production interne de beurre et d'huiles végétales.

2. LES RÉACTIONS AUX PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

- Les positions prises par les Etats membres.

Sur le problème de la limitation des importations de P.S.C., il semble qu'un « accord de principe » se soit manifesté au cours de la réunion d'octobre du Conseil spécial. Mais le problème essentiel est celui des moyens à mettre en œuvre. Plusieurs Etats membres craignent les répercussions d'une procédure au G.A.T.T. sur les relations C.E.E. - Etats-Unis (R.F.A., G.-B.), ou se montrent défavorables à tout renforcement de la protection du marché communautaire (G.-B.).

La France a pour sa part pris une position de pointe en estimant que le dossier des P.S.C. doit être lié à celui du lait. Elle souligne d'autre part que jusqu'à présent l'effort communautaire de limitation des importations de P.S.C. a pesé essentiellement sur les exportations de manioc du Tiers-Monde, et qu'il serait inéquitable qu'aucun engagement équivalent ne soit exigé des Etats-Unis (1).

En ce qui concerne la taxation des matières grasses, les réticences des « libre-échangistes » et des partisans d'un « apaisement » des relations C.E.E./U.S.A. sont à l'évidence renforcées par les vives pressions exercées par l'industrie margarière. Là encore, la R.F.A. et le Royaume-Uni, soutenus par les Pays-Bas, ont pris la tête de l'opposition aux mesures proposées par la Commission.

(1) Les exportations américaines de gluten de maïs (2,8 M.T.) et de pulpe d'agrumes (1,250 M.T.) ont quadruplé depuis

Il est probable que les mêmes clivages se retrouveront au sujet de la limitation des concessions commerciales : la R.F.A. et la Grande-Bretagne ont déjà fait connaître leur opposition à la réduction des importations de beurre néo-zélandais.

On juge donc que la vive réaction déjà manifestée par les Etats-Unis à l'annonce des propositions d'adaptation de la P.A.C. ne sera pas de nature à faciliter sur ces mesures un accord qui, dans le passé déjà, s'est révélé impossible à atteindre.

- La réaction des Etats-Unis.

Le gouvernement américain a déjà exprimé par divers canaux officiels son mécontentement devant les propositions de réforme de la C.E.E. portant sur la taxation des matières grasses et les importations de P.S.C. Ces critiques ont naturellement été reprises et amplifiées par le Congrès américain. Le sous-secrétaire d'Etat américain à l'agriculture a notamment indiqué, lors d'une visite à la Commission, que les Etats-Unis estimaient avoir droit sans restriction à l'accès au marché communautaire pour les P.S.C. faisant l'objet d'une consolidation de droits au G.A.T.T., et qu'ils s'opposaient au principe d'une taxation des matières grasses, même si le montant de la taxe proposé n'était pas en lui-même gênant. Le représentant du gouvernement américain n'a cependant pas exclu la possibilité de solutions négociées. Mais il est à craindre que, comme précédemment, les Etats-Unis ne recourent, pour des raisons tant de politique intérieures que de tactique commerciale, à des « mesures de rétorsion » dont l'éventualité a déjà été évoquée par le secrétaire d'Etat américain à l'agriculture.

Bien que la France ait souligné, lors du Conseil spécial du 10 au 12 octobre, que la Communauté ne devait pas répondre en ordre dispersé aux pressions des Etats-Unis et que la Commission devait sur ce dossier être le seul interlocuteur des autorités américaines, il ne fait pas de doute que les réactions américaines pèsent, et pèseront, d'un poids très lourd sur la position de certains Etats membres vis-à-vis du renforcement de la préférence communautaire.

C. - La mise en place d'une politique communautaire d'exportations agricoles (1).

La politique agricole extérieure a été expressément mentionnée par le Conseil européen parmi les questions à examiner en vue de l'adaptation de la P.A.C. Elle est aussi pour la France, qui entend défendre la « vocation à l'expansion » de son agriculture, un des éléments essentiels à la définition de l'avenir de la politique agricole communautaire. Les propositions en ce domaine contenues dans le rapport de la Commission du 28 juillet restent assez succinctes. Elles ont été développées dans un rapport élaboré en septembre par le « groupe ad hoc » sur les questions agricoles, dans le cadre de la préparation du Conseil spécial d'octobre. Mais le Conseil spécial ne semble pas avoir encore engagé la discussion sur ce volet des propositions de la Commission.

- Les propositions de juillet 1983.

Dans un rapport du 29 juillet, la Commission proposait de définir une politique commerciale fondée sur trois éléments :

- la coopération avec les autres pays exportateurs en vue de soutenir les prix mondiaux ;
- le développement d'une politique de promotion des exportations, qui pourrait comporter la conclusion de contrats à long terme pour la fourniture de produits agricoles - proposition déjà soumise au Conseil dans le cadre du « mandat du 30 mai » et que la France avait été la seule à défendre ;
- l'exercice des droits internationaux de la Communauté, « notamment au sein du G.A.T.T., en vue de la révision du système de protection extérieure » : mais, comme on vient de le voir, cette politique aussi suscite de fermes oppositions.

(1) Voir les conclusions de la Délégation n° 88/82 du 6/10 82, p. 53 du tome II du rapport d'information n° 180 (1982-1983).

Au total, ces propositions, qui ne sont nouvelles ni dans le fond ni dans la forme, apparaissent assez « tièdes » et assez peu argumentées, comme si la Commission renonçait par avance à vaincre les résistances qui se sont déjà manifestées sur ce point. On peut s'étonner, par exemple, que la Commission ne développe aucun argument « économique » en faveur d'une politique d'exportation, meilleur moyen de valoriser la seule ressource naturelle importante de la Communauté et d'offrir des possibilités d'expansion au secteur agricole. La Commission ne souligne pas même que, d'un point de vue purement financier, l'exportation est souvent moins coûteuse – et plus efficace quant au développement des débouchés – que le soutien sur le marché interne. Elle a pourtant récemment indiqué ainsi, en réponse à la question d'un parlementaire européen, les avantages « budgétaires » des exportations : pour les produits laitiers, les exportations coûtent en moyenne 100 ECU par tonne de lait, contre 230 pour les ventes à prix réduit (beurre de Noël, lait en poudre pour l'alimentation animale), pour le vin, la restitution à l'exportation est de 11,5 ECU par hectolitre, alors que la distillation revient à 17 ECU.

Au cours des travaux du « groupe ad hoc », la Commission a complété ses propositions en suggérant une harmonisation ou l'instauration d'une politique commune en matière d'assurance et de crédit, la création de services commerciaux communautaires à l'exportation, et une meilleure défense des intérêts commerciaux dans le cadre des actions d'aide alimentaire. Mais il ne semble pas que la Communauté dans son ensemble soit prête, comme le sont ses concurrents, à se donner les moyens de défendre et de développer sa place dans le commerce agricole international.

III. – CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 16 NOVEMBRE 1983

A. – Sur les objectifs de la négociation globale et les principes de l'adaptation de la P.A.C.

– La Délégation rappelle que la relance globale de la Communauté exige, en même temps que des progrès substantiels dans l'union économique et la mise en œuvre de nouvelles politiques communes, la sauvegarde et le développement de la politique agricole commune, élément essentiel de l'acquis communautaire et de l'avenir de l'économie européenne.

– La Délégation reconnaît la nécessité d'adapter les objectifs et les instruments de la politique agricole commune aux profondes mutations de l'agriculture européenne comme à l'évolution du contexte économique européen et international, et de restaurer les principes malmenés de la P.A.C., pour offrir au secteur agricole les perspectives d'avenir que justifie l'effort de modernisation qu'il a consenti, et pour permettre à l'Europe de tirer le meilleur parti d'une ressource naturelle rare et irremplaçable.

– La Délégation estime que la garantie d'une véritable indépendance alimentaire, l'ampleur des besoins alimentaires mondiaux, la valorisation du potentiel agricole européen, le développement souhaitable des exportations alimentaires et agro-alimentaires communautaires, imposent de promouvoir les possibilités d'une expansion équilibrée de l'agriculture communautaire et des secteurs connexes.

– La Délégation souligne en conséquence avec force que le réexamen de la P.A.C. prévu par le « mandat de Stuttgart », qui ne peut se borner à une rationalisation des dépenses agricoles, et moins encore à une limitation arbitraire et économiquement absurde de leur montant, doit aboutir à une véritable rénovation de la P.A.C., à la restauration de ses principes de base et à une redéfinition de ses objectifs, qui devraient être étendus au développement de l'industrie agro-alimentaire et au maintien de la part de la Communauté dans le commerce mondial.

B. – Sur les propositions soumises au Conseil.

• *Sur les orientations des propositions de la Commission.*

– La Délégation relève avec regret que les propositions soumises par la Commission au Conseil spécial, si elles prennent en compte la nécessité de restaurer l'unité de marché, de renforcer

la préférence communautaire, et d'élaborer une politique commerciale agricole, demeurent en fait prioritairement axées sur la limitation des dépenses et l'accroissement des disciplines de production, et font une place insuffisante aux préoccupations d'ordre économique et social.

- Inquiète de cette orientation, et du caractère inacceptable de certaines des mesures restrictives préconisées, la Délégation rappelle que les différents points sur lesquels porte la négociation doivent former un tout indissociable, et estime que les sacrifices qu'implique la rénovation de la P.A.C. ne se justifient que s'ils sont équitablement répartis entre la Communauté et ses partenaires commerciaux et s'ils s'accompagnent d'une politique active de recherche des débouchés

• *Sur la limitation des garanties.*

- La Délégation exprime sa vive inquiétude devant les propositions de la Commission, et les conséquences qu'elles peuvent avoir sur la répartition des facteurs de production, l'emploi agricole et les revenus des exploitants.

- Elle estime en effet :

• que la renonciation au principe de la garantie illimitée ne peut se faire brutalement et au mépris des risques susceptibles d'en résulter ;

• que la définition des « seuils de garantie » arrêtés en 1981 par la Commission apparaît dépourvue de base économique certaine ;

• que les systèmes de limitation de la garantie proposés ou déjà pratiqués comportent des inconvénients économiques sérieux et sont de surcroît, dans la plupart des cas, d'une efficacité douteuse.

- La Délégation juge en particulier inacceptable le projet d'instauration dans le secteur laitier d'un système de quotas par laiterie qui « gèlerait » les structures de production, s'opposerait à la création ou à la modernisation des exploitations sans réduire l'avantage acquis par la production de type industriel, et introduirait de nouvelles discriminations entre les régions, les types d'exploitations et les producteurs.

- La Délégation considère également que les mesures de limitation de la garantie envisagées sont inséparables d'une limitation effective des importations qui concourent à la formation des excédents.

• *Sur la politique des prix et des aides.*

- Si elle approuve le principe d'une hiérarchie des prix favorisant un développement plus harmonieux des différentes productions, la Délégation récuse les orientations de la Commission en faveur de prix bas, dont la justification essentielle semble résider dans des préoccupations purement budgétaires.

- Rappelant son opposition au principe de l'alignement des prix communautaires sur les prix pratiqués par les autres pays exportateurs, elle souligne que les prix agricoles doivent tenir compte du prix des consommations intermédiaires et assurer, comme l'exige l'article 39 du Traité, le maintien d'un niveau de revenu équitable dans l'agriculture. Elle note également que la fixation de prix agricoles insuffisamment rémunérateurs constitue une incitation à la multiplication des aides nationales et un obstacle supplémentaire au démantèlement rapide des M.C.M.

• *Sur les « directives financières ».*

- La Délégation s'élève avec force contre la limitation arbitraire des dépenses agricoles, qui serait dépourvue de tout fondement économique et aboutirait à l'abandon des objectifs de la P.A.C. Elle juge par ailleurs que la procédure complexe proposée pour la négociation sur les prix agricoles aurait pour seul effet de provoquer des retards supplémentaires dans la fixation des prix de campagne.

● *Sur la restauration des principes de la P.A.C.*

- La Délégation considère comme positives les mesures tendant à restaurer l'unité de marché et le respect de la préférence communautaire.

- Rappelant les effets néfastes des M.C.M., qui ont notamment contribué à l'émergence de l'agriculture « industrielle », et la mauvaise allocation des facteurs de production, la Délégation se prononce pour le démantèlement automatique et simultané des montants compensatoires monétaires positifs et négatifs, enfin proposé par la Commission, qui constitue une condition indispensable au décloisonnement des marchés, et au rétablissement de l'égalité de concurrence.

- Elle estime que la limitation des importations de produits de substitution, des importations préférentielles et la taxation des matières grasses sont le complément indispensable des mesures envisagées pour rétablir l'équilibre des marchés laitier et céréaliier, et que la révision des systèmes d'intervention sur le marché de la viande bovine devrait également être subordonnée au renforcement de la préférence communautaire dans ce secteur.

● *Sur la politique d'exportation.*

- La Délégation considère que la valorisation du potentiel agricole européen, le maintien de la part de la Communauté dans le commerce mondial des produits agricoles et l'amélioration de l'équilibre des échanges agricoles et agro-alimentaires devraient être les objectifs prioritaires de la P.A.C. renouvelée.

- Elle souhaite en conséquence que la négociation globale permette de dégager clairement les lignes directrices d'une politique active de promotion des exportations agricoles et agro-alimentaires et regrette l'insuffisance des propositions de la Commission dans ce domaine.

B. - LA RÉVISION DES FONDS STRUCTURELS DE LA COMMUNAUTÉ

(Communication de la Commission au Conseil.)

Rapporteur : M. Marcel Daunay, sénateur.

- I. - Les principes des propositions de la Commission.
- II. - L'application au niveau des trois fonds structurels.
- III. - Conclusions de la Délégation adoptées le 25 janvier 1984.

*
* * *

La communication de la Commission au Conseil sur les moyens d'accroître l'efficacité des fonds structurels de la Communauté s'inscrit dans l'ensemble des actions que la Commission a engagées en vue d'aménager et de renforcer les politiques structurelles communautaires. Il s'agit en effet de tirer parti de l'impulsion qui devait résulter du « mandat de Stuttgart » pour tenter de relancer les négociations en cours sur de nouvelles bases et susciter des progrès significatifs. *Sous le couvert d'une simple révision des Fonds structurels - F.E.O.G.A., F.E.D.E.R., Fonds social - c'est en réalité de la refonte des politiques structurelles de la C.E.E. dont il s'agit.*

La persistance des déséquilibres structurels de la Communauté, le vieillissement du tissu industriel, l'évolution dans le domaine agricole, rendent plus nécessaire que jamais, aux yeux de la Commission, l'action de la Communauté par le biais de ses Fonds structurels.

En élaborant ces propositions, a précisé le Président de la Commission, celle-ci s'est attachée mais ne s'est pas limitée aux considérations proprement administratives particulièrement visées par le Conseil, c'est-à-dire à mieux coordonner les interventions et prévenir les chevauchements. Elle a cherché à établir dans quelles conditions les crédits relativement importants qui sont affectés aux Fonds structurels pourraient mieux contribuer, en combinaison avec les prêts communautaires, au développement structurel de la Communauté et à la mise en œuvre des politiques communautaires. La Commission n'en a pas moins été attentive aux exigences de la rigueur budgétaire et a présenté des mesures pratiques à cette fin.

Sans entrer dans l'analyse détaillée de ces Fonds qui recouvrent l'ensemble des politiques structurelles de la C.E.E. et ont déjà fait, pour l'essentiel, l'objet d'examens de la Délégation du Sénat (1), on s'efforcera de dégager les lignes essentielles des nouvelles orientations de la Commission en vue de donner un premier avis sur les aménagements proposés.

On observera toutefois le caractère très général de ces orientations qui pèchent, à ce stade, par un certain manque de précision et de clarté et par l'absence de dispositions normatives nécessaires à leur mise en œuvre.

(1) Cf. Conclusions de la Délégation :

- du 24 janvier 1980 sur les propositions en matière de politique des structures agricoles. M. Je in Cluzel, rapporteur ;

- du 20 janvier 1981 sur le règlement portant création du F.E.D.E.R. M. Amédée Bouquerel, rapporteur ;

- du 14 avril 1982 sur la modification du règlement portant création du F.E.D.E.R. M. Amédée Bouquerel, rapporteur.

I. - LES PRINCIPES DES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

L'efficacité de l'action structurelle de la C.E.E. doit être appréciée, selon la Commission, en fonction de deux critères :

- d'une part l'efficacité proprement communautaire des Fonds structurels, c'est-à-dire la « valeur ajoutée » que l'action communautaire apporte aux actions nationales dans la poursuite d'objectifs définis par la Communauté ;
- d'autre part l'efficacité dans la gestion des Fonds qui est liée à leur étroite coordination.

A. - L'amélioration de l'efficacité des Fonds structurels.

La Commission observe tout d'abord que l'efficacité des Fonds structurels n'est pas liée seulement à l'existence de moyens financiers adéquats. Encore convient-il que soient réunies un certain nombre de conditions politiques et institutionnelles qui font largement défaut actuellement.

Ceci implique, selon elle, que la Communauté dispose de véritables pouvoirs d'appréciation et d'orientation dans l'utilisation des Fonds au lieu des pouvoirs étroitement limités qui caractérisent la situation actuelle.

I. LES CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'EFFICACITÉ COMMUNAUTAIRE

Elles sont liées à la reconnaissance de trois *principes* suivants :

- les Fonds doivent devenir les instruments de développement et d'ajustement structurel et non les simples canaux de redistribution qu'ils sont actuellement ;
- ils doivent être au service d'objectifs définis par la Communauté elle-même ;
- l'automatisme de l'intervention, qui réduit le contrôle de la Communauté à un simple contrôle de conformité, doit être proscrit.

L'énoncé de ces principes montre à l'évidence l'importance des options politiques demandées aux Etats membres.

- *Une véritable conditionnalité des interventions communautaires*, c'est la possibilité pour la Communauté de s'assurer des objectifs qu'elle a fixés et de subordonner ses interventions à des considérations d'efficacité qui lui sont propres.

Alors que la situation actuelle se caractérise par le simple contrôle de conformité de l'action aux objectifs et critères retenus par les règlements de base, il s'agirait d'instaurer un dialogue entre la Commission et l'Etat concerné, de façon à articuler entre elles les priorités communautaires et nationales en vue d'engager une action commune.

Pour que cette vérification soit possible, l'intervention de la Communauté devrait se faire *dans le cadre du financement de programmes plutôt que de projets individuels*. Ceci devrait permettre d'organiser l'action commune, soit dans le cadre de *contrats de programme* entre la Communauté et les Etats membres, soit dans le cadre de *stratégies communes*. Ceci implique, en définitive, que les Etats membres acceptent la Communauté elle-même comme partenaire de l'action structurelle.

- Cette première condition d'efficacité communautaire entraîne une seconde qui réside dans le *caractère spécifiquement communautaire des objectifs des Fonds structurels* et non leur simple participation au financement de politiques nationales qui réduit leur efficacité propre à celle d'un instrument de redistribution.

- Une troisième condition d'efficacité communautaire des fonds réside dans *la concentration de leurs interventions* sur des cibles bien définies, afin d'éviter le saupoudrage des moyens et l'éparpillement des actions.

Trois formes de concentration sont ici visées :

- *concentration géographique* sur certaines régions dont les problèmes sont les plus aigus ;
- *concentration des objectifs* en fonction des priorités que la Communauté se donne ;
- *concentration des moyens financiers* notamment par le relèvement des taux d'intervention des Fonds lorsque ces taux sont trop faibles pour donner à l'action communautaire un caractère significatif.

2. LES MESURES PROPOSÉES

Pour permettre aux Fonds d'accomplir leurs missions sur la base de ces principes, la Commission propose un certain nombre de mesures :

- instauration d'une programmation financière pluriannuelle indicative en concertation avec le Parlement, afin d'assurer une évolution prévisible et contrôlable des dépenses ;
- doublement en termes réels de la dotation des Fonds sur une période de cinq ans ;
- renforcement de la concentration des moyens financiers des Fonds pour leur assurer un impact sensible sur les problèmes les plus aigus au regard de leurs missions ;
- établissement d'une certaine programmation de l'activité des Fonds par concertation entre la Commission et les Etats membres et combinaison dans la mesure du possible des interventions des différents Fonds pour assurer une plus grande cohérence de leur action.

B. - L'amélioration de la coordination et de la gestion des Fonds.

La coordination entre l'action des différents Fonds est jugée essentielle. Elle est liée au renforcement de la complémentarité des interventions. La Communauté s'est déjà engagée dans pour faire face aux problèmes spécifiques de certaines régions. Les programmes intégrés méditerranéens sont cités comme référence.

Une gestion plus rationnelle implique également, selon la Commission, une évaluation technique, économique et financière préalable ainsi qu'un contrôle des résultats. Mais les capacités et les possibilités d'évaluation et de contrôle varient d'un fonds à l'autre. Elles sont mieux développées au niveau du F.E.O.G.A.-Orientation qui dispose d'une longue expérience de l'expertise nécessaire. Par contre, la situation se présente différemment pour le F.E.D.E.R. et le Fonds social qui ont connu au cours des dernières années un développement rapide qui n'a pas été accompagné d'un accroissement correspondant de leurs moyens.

II. - L'APPLICATION AU NIVEAU DES TROIS FONDS STRUCTURELS

Si le caractère spécifique de chaque Fonds doit être préservé, il s'agit de leur appliquer les principes généraux ci-dessus énoncés de façon à leur permettre de travailler ensemble et plus efficacement.

A. - Le F.E.O.G.A.-Orientation.

1. LE DÉVELOPPEMENT DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DES STRUCTURES AGRICOLES

Cette politique s'est développée par lentes et timides étapes et reste d'effet limité.

A l'origine, elle se caractérisait par des contributions au financement de projets individuels d'amélioration structurelle présentés par les Etats membres. En 1972, un ensemble de directives socio-culturelles a été mis en œuvre qui concernait : la modernisation des exploitations par les plans de développement, l'encouragement à la cessation de l'activité agricole en vue de faciliter l'installation de jeunes agriculteurs, l'information socio-économique en agriculture.

A ces trois directives se sont ajoutés :

- en 1975, la directive sur l'agriculture de montagne et les zones défavorisées ;
- en 1977, un règlement sur la transformation et la commercialisation des produits agricoles.

Bien qu'en progrès, les possibilités financières restent encore limitées et le F.E.O.G.A.-Orientation freiné par l'essor du F.E.O.G.A.-Garantie est le plus petit des Fonds structurels. De 181 millions d'unités de compte en 1973, l'enveloppe est passée à 325 millions d'U.C. en 1976, pour atteindre aujourd'hui 759 millions d'ECU. Cette enveloppe représente environ 5 % des dépenses dont dispose le F.E.O.G.A. alors que l'objectif initial était de 25 %.

Les moyens du Fonds n'ont pas suivi la diversification de ses missions ce qui a conduit à introduire dans les règlements toute une série de limites techniques qui ne sont pas nécessairement compatibles avec les objectifs poursuivis. Il en est résulté un éparpillement des moyens de l'action structurelle en agriculture.

2. LES ORIENTATIONS D'UNE POLITIQUE RÉVISÉE DES STRUCTURES AGRICOLES

Dans sa communication sur l'adaptation de la politique agricole commune, la Commission souligne la nécessité d'une action structurelle à long terme. *Une telle action lui paraît un moyen plus efficace que la politique d'intervention et de soutien des prix pour résoudre les problèmes d'ordre social et les problèmes relatifs aux revenus en agriculture.*

Dans cette perspective, les Fonds structurels - et notamment le F.E.O.G.A.-Orientation - doivent contribuer plus efficacement que par le passé à la convergence économique et être liés plus étroitement aux objectifs de la politique communautaire.

Les actions que la Commission juge prioritaires pour la Communauté au cours de la prochaine décennie tendent essentiellement à :

- *apporter une aide à un plus grand nombre de petits producteurs, les plus affectés par les difficultés économiques et par le niveau des prix garantis qui sera probablement moins élevé à l'avenir pour bon nombre de produits agricoles ;*
- *améliorer les structures et les revenus agricoles dans les régions de montagne et dans certaines zones défavorisées de la Communauté où les problèmes sont les plus aigus ;*
- *assurer que les programmes d'aide à l'amélioration des structures tiennent compte de la nécessité de contrôler la production des secteurs agricoles excédentaires ;*
- *stimuler la transformation et la commercialisation des produits agricoles ;*
- *intégrer les problèmes de protection de l'environnement et du développement d'activités non agricoles dans les régions rurales, y compris les activités forestières.*

Alors que la politique actuelle recherche en premier lieu l'amélioration de la productivité et est par conséquent une cause indirecte des excédents de production, la politique proposée aura principalement pour objectif la diminution des coûts, la réduction de la consommation d'énergie, l'amélioration de la qualité et une meilleure protection de l'environnement.

3. LES MESURES PROPOSÉES

Pour atteindre ces objectifs, la Commission suggère de remplacer les directives socio-structurelles, qui viennent prochainement à échéance, par un règlement unique valable dix ans.

Ce règlement tendrait essentiellement à privilégier les orientations ci-dessus définies :

a) *Mesures générales destinées à aider les agriculteurs.*

Dans la directive actuelle sur la modernisation des exploitations, une aide est octroyée à un nombre limité d'exploitations (15 à 20.000 par an) qui adoptent un plan de développement sur six ans en vue d'atteindre un certain niveau de revenus. Il est proposé d'assouplir ces conditions et d'abaisser à la fois le revenu maximum et le plafond actuel de l'investissement afin que l'aide soit accordée partout à un nombre plus étendu d'exploitants démunis. L'objectif est de les aider à accroître leurs revenus en réduisant leurs coûts ainsi que d'améliorer leurs conditions de vie et de travail. De plus des aides spéciales seraient accordées pour le développement des services d'aide mutuelle, d'organisation et de la tenue des comptabilités d'exploitation. Ces aides permettraient d'améliorer la gestion et l'efficacité des exploitations sans impliquer des investissements coûteux.

Enfin les mesures actuelles pour l'éducation et la formation professionnelle seraient renforcées et les mesures en vigueur pour la cessation d'activité ne seraient pas renouvelées. Elles n'ont en effet apporté qu'une contribution négligeable à la redistribution des terres agricoles.

b) *Mesures liées aux organisations de marché.*

L'actuelle directive sur la modernisation des exploitations interdit les aides aux investissements dans le secteur des œufs et des volailles et fixe des limites aux investissements dans le secteur de la viande porcine et des produits laitiers. Elle ne tenait pas compte de la situation des autres marchés agricoles.

La nouvelle réglementation tendrait à interdire toute aide aux investissements, tant au niveau communautaire qu'au niveau national, si celle-ci a pour effet d'accroître la production dans les secteurs excédentaires, notamment le lait, à l'exception toutefois de quelques régions défavorisées. Par contre, les aides aux investissements ayant pour objet d'améliorer la qualité ou de promouvoir la reconversion de la production en fonction des exigences du marché sont activement encouragées.

c) *Mesures en faveur des régions les moins favorisées.*

La nouvelle réglementation tendrait à l'octroi d'aides compensatoires plus élevées pour les petits producteurs et les investissements collectifs dans les régions les moins favorisées de la Communauté, ainsi que des aides supplémentaires aux investissements en Italie, en Irlande et en Grèce.

d) *Aides à la transformation et à la commercialisation des produits agricoles.*

La réglementation existante s'est révélée efficace et devrait être prorogée. Cependant, les critères d'acceptation des programmes nationaux seront renforcés. Ces programmes devront donner la priorité à de nouveaux produits et à des technologies nouvelles.

e) *Extension des aides à d'autres activités rurales.*

La nouvelle politique des structures devra tenir compte de la protection de l'environnement, de la conservation de l'énergie et des ressources naturelles, du développement des industries

artisanales, du tourisme et de la sylviculture. Outre les mesures spécifiques portant sur les opérations forestières (reboisement) et la transformation du bois, une proposition distincte sera présentée en vue de promouvoir la production et la commercialisation du bois par le développement d'organisations de producteurs.

f) *Financement.*

Pour la mise en œuvre de ces nouvelles mesures, la Commission propose que la dotation du F.E.O.G.A.-Orientation soit portée à 6 milliards d'ECU pour les cinq prochaines années. Il s'y ajoute 1,5 milliard pour les actions spécifiques, régionales ou sectorielles déjà existantes. Il s'agirait donc au total d'une dotation de 7,5 milliards d'ECU (à comparer avec les 3,75 milliards disponibles pour la période quinquennale en cours). Il s'y ajoute également les crédits qui devraient être consacrés aux « Programmes intégrés méditerranéens » dont une large part (3 milliards d'ECU) concerne le secteur agricole.

Selon le commissaire chargé de l'Agriculture « les bénéficiaires de cette nouvelle politique devraient être dix à vingt fois plus nombreux que précédemment ».

B. - Le F.E.D.E.R. et la réforme de la politique régionale.

L'aménagement du Fonds européen de développement régional constitue un élément important des négociations sur la réforme de la Communauté engagées entre les Dix sur la base du mandat de Stuttgart.

Si les conséquences de la crise actuelle sur les régions de la Communauté affectées par des problèmes structurels confirment la mission traditionnelle du F.E.D.E.R. en tant qu'instrument du développement harmonieux de la Communauté, il n'en demeure pas moins que les conséquences parfois dramatiques des mutations liées au déclin récent de certains secteurs industriels imposent désormais au F.E.D.E.R. de nouvelles missions.

En application du mandat du 30 mai 1980, la Commission avait déjà présenté, en octobre 1981, des propositions sur les nouvelles orientations et priorités de la politique régionale. Cependant, ce projet de réforme s'était enlisé progressivement au sein des instances du Conseil et les discussions n'ont pas abouti à des résultats satisfaisants sur certains points fondamentaux.

Aussi la Commission a-t-elle été conduite dans le cadre du mandat de Stuttgart à présenter de nouvelles propositions sur les moyens d'accroître l'efficacité du F.E.D.E.R. et à soumettre au Conseil une nouvelle version de la proposition de règlement du Fonds. Ces deux documents font apparaître une conception nouvelle et plus intégrée de la politique européenne de développement régional.

Les nouvelles orientations et propositions de la Commission.

I. ELARGIR LES MISSIONS DU F.E.D.E.R.

La Commission considère que les mutations structurelles que connaît l'économie européenne imposent de préciser et d'élargir les missions du Fonds. A côté de l'aide aux régions en retard de développement, la Communauté doit, dans la situation actuelle, accroître également ses interventions dans les régions affectées par un déclin industriel grave. L'élargissement des responsabilités du Fonds ne saurait toutefois intervenir au détriment de ses interventions traditionnelles qui gardent toute leur importance, surtout dans la perspective de l'élargissement. Les moyens financiers affectés à la politique régionale de la Communauté devront par conséquent être adaptés aux missions nouvelles qui lui sont confiées. A cette fin, la Commission propose un doublement en cinq ans de la dotation du F.E.D.E.R. qui devrait faire l'objet d'une programmation pluriannuelle décidée d'un commun accord entre les deux branches de l'autorité budgétaire.

2. ENGAGER LA POLITIQUE REGIONALE DANS LA VOIE DU FINANCEMENT PAR PROGRAMMES

L'accroissement de l'efficacité du Fonds exige, selon la Commission, que l'on s'engage, progressivement mais résolument, sur la voie du financement par programmes au lieu du système actuel du financement par projets individuels.

A l'heure actuelle, seule la section « hors quota » du F.E.D.E.R. (soit 5 % des ressources du Fonds) intervient en faveur de programmes. Dans sa nouvelle proposition, la Commission prévoit que quatre ans après la mise en vigueur du nouveau règlement, au moins 40 % des ressources du F.E.D.E.R. seront affectés au financement de programmes. Il y aurait deux types de programmes :

- les programmes communautaires, directement liés à la réalisation d'objectifs communautaires entrepris à l'initiative de la Commission. Toutes les régions de la C.E.E. peuvent être concernées pourvu que les programmes répondent à ces critères ;

- les programmes nationaux d'intérêt communautaire, entrepris à l'initiative des Etats membres, la Commission décidant si le programme peut bénéficier ou non d'un concours.

A l'appui de cette proposition, la Commission invoque la nécessité d'assurer une meilleure intégration des différentes politiques et instruments communautaires et contribuer ainsi à une plus grande convergence des économies.

3. ETABLIR UN LIEN PLUS ÉTROIT ENTRE LES POLITIQUES RÉGIONALES DE LA C.E.E. ET CELLES DES ÉTATS MEMBRES

La définition et la mise en œuvre des programmes devront se fonder sur un véritable dialogue entre la Commission et les États membres concernés aboutissant à des « contrats de programmes ». Le passage au financement par programmes et le rôle accru des programmes communautaires permettront une plus grande sélection et concentration des objectifs en fonction des priorités et des politiques communautaires.

4. REMPLACER LES QUOTAS NATIONAUX PAR DES FOURCHETTES INDICATIVES

La nouvelle approche proposée serait selon la Commission vidée de son contenu si elle n'était pas accompagnée par des règles assurant d'une part une plus grande conditionnalité dans les interventions du F.E.D.E.R. et d'autre part une plus grande souplesse dans sa gestion. La détermination de quotas rigides par Etat membre, qui a d'ailleurs été le principal obstacle dans les négociations antérieures, risque de conduire à un droit de tirage inconditionnel et, dès lors, de transformer le F.E.D.E.R. en un simple instrument de transfert budgétaire.

Dans la perspective à long terme de l'abandon de tout système de quotas, la Commission propose pour le moment de remplacer les actuels quotas rigides par des fourchettes indicatives de la part approximative destinée à chaque Etat. Tout en donnant une garantie d'allocation de ressources, un tel système permettrait à la Commission d'assurer la cohérence des interventions du Fonds avec les objectifs et les priorités de la Communauté.

Une telle approche ne s'appliquerait que graduellement et c'est au terme d'une période expérimentale de cinq ans que serait établi le bilan de l'expérience acquise.

C. - Le Fonds social européen.

Le Conseil a adopté formellement, le 17 octobre 1983, après concertation avec le Parlement européen, le compromis intervenu le 2 juin sur la réforme du Fonds social qui devrait donc entrer en vigueur avec l'exercice budgétaire 1984 (1).

(1) Cf. Rapport d'information de la Délégation (Sénat, n° 487 du 8 juillet 1983).

Dans son rapport sur la révision des Fonds structurels, la Commission considère que les modifications intervenues vont dans le sens jugé souhaitable d'un « renforcement de la conditionnalité et de la concentration quantitative des interventions du Fonds social ».

Elle utilisera donc le cadre offert par cette réforme pour renforcer la liaison entre les interventions du Fonds et les politiques communautaires en matière d'emploi et de formation professionnelle.

Dans ce domaine, le mandat du Conseil européen de Stuttgart peut donc être considéré comme acquis.

Un bref rappel des mesures adoptées permettra d'apprécier le sens et la portée de ce volet de la nouvelle politique sociale de la Communauté.

La nouvelle réglementation du Fonds social.

Instrument encore modeste de la politique de l'emploi, le Fonds social européen va désormais concentrer ses interventions sur les catégories de personnes les plus vulnérables, viser à éliminer le chômage structurel, voir ses moyens substantiellement accrus et ses modalités de fonctionnement simplifiées et améliorées. De ce fait, la nouvelle répartition des crédits du Fonds devrait privilégier les actions en faveur de l'emploi des jeunes et réduire considérablement la proportion des crédits « régionalisés ».

Désormais le concours du Fonds en faveur de l'emploi des jeunes de moins de vingt-cinq ans représentera 75 % au moins des crédits disponibles. Ces concours pourront également bénéficier à des actions dirigées vers d'autres catégories de demandeurs d'emplois : chômeurs de longue durée, femmes souhaitant reprendre une activité professionnelle, handicapés, travailleurs migrants.

- 40 % des crédits disponibles pour les actions générales réalisées dans le cadre des politiques de l'emploi des Etats membres devront être affectés à des interventions en faveur de l'emploi dans les régions « super-prioritaires » : Grèce, D.O.M. français, Irlande, Mezzogiorno. Ces régions continueront à bénéficier d'un taux d'intervention majoré de 10 %, c'est-à-dire d'aides pouvant représenter 55 % du montant total de l'opération. Les crédits restants seront concentrés sur des mesures en faveur de l'emploi dans les zones de chômage élevé et de longue durée ou dans les zones de restructuration industrielle.

- Les concours du Fonds à des actions pilotes seront limités à 5 % des crédits disponibles. Les actions d'aménagement et de réduction de la durée du travail, demandées en particulier par la France, pourront bénéficier de concours dans le cadre des actions pilotes.

Le caractère quelque peu rigide de ces répartitions sera corrigé par les regroupements possibles. Chaque année, la Commission arrêtera les orientations pour la gestion du Fonds, ce qui permettra de déterminer les actions répondant aux priorités communautaires définies par le Conseil.

D'autres modifications sont prévues qui visent à simplifier la structure du Fonds, améliorer les procédures de soumission et d'adoption de demandes ainsi que les procédures de paiement. Ces mesures devraient tendre à résoudre deux problèmes qui nuisent actuellement à l'efficacité du Fonds : d'une part sa complexité marquée par la multiplicité des catégories d'intervention et d'autre part la longueur des procédures de décision.

Les dotations du Fonds social.

Quant aux dotations du Fonds qui devraient s'élever à 1.100 millions d'ECU en 1984, la Commission prévoit, comme pour les autres fonds structurels, qu'elles devraient connaître un doublement en termes réels sur une période de cinq ans.

D'une façon générale, ces nouvelles mesures tendent donc à rendre au Fonds social européen sa vocation originelle qui est de promouvoir à l'intérieur de la Communauté les facilités d'emploi et la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs et non de faire de la redistribution financière entre régions de la Communauté.

III. - CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 25 JANVIER 1984

Soulignant l'importance et la gravité croissante des déséquilibres structurels qui affectent la Communauté sur le plan industriel, agricole, social et régional et déplorant l'insuffisance des mesures mises en œuvre pour y faire face,

Rappelant les positions qu'elle avait prises sur les propositions de réforme de la politique régionale et de la politique des structures agricoles,

Regrettant les retards apportés par le Conseil à définir une politique structurelle répondant à l'ampleur des besoins et susceptible de renforcer les actions entreprises par les différents Etats membres,

La Délégation,

- souligne l'importance qui s'attache à la mise en œuvre d'une action structurelle, significative et efficace, de la Communauté ;
- prend acte de la volonté exprimée par le Conseil européen de Stuttgart de renforcer l'efficacité des Fonds structurels de la Communauté et regrette que l'échec du Conseil européen d'Athènes ait pour effet de laisser de nouveau cette question en suspens ;
- est consciente, néanmoins, de ce qu'aucune des propositions de la Commission ne pourra être mise en œuvre si les problèmes budgétaires de la Communauté n'étaient pas résolus ;
- prend acte également des orientations et propositions faites par la Commission, conformément au mandat qu'elle avait reçu du Conseil européen, qui appellent de sa part les observations suivantes :

1. *Sur les mesures générales proposées par la Commission en vue d'améliorer l'efficacité, la coordination et la gestion des Fonds structurels*

La Délégation,

- se félicite de la volonté exprimée de renforcer l'efficacité des Fonds structurels ainsi que d'en faire les instruments privilégiés de développement et d'ajustement structurel communautaire et non les simples canaux de redistribution qu'ils sont actuellement ;
- est favorable au développement à titre expérimental de programmes et de stratégies communautaires sous la condition qu'ils soient établis et mis en œuvre en étroite concertation avec les instances nationales et régionales concernées ;
- considère que la conclusion de « contrats de programmes » entre la Communauté et les Etats membres, associant les régions concernées, est de nature à promouvoir la réalisation d'actions communes ;
- approuve le principe de la concentration des interventions des Fonds communautaires sur des objectifs prioritaires dès lors qu'ils seraient définis d'un commun accord entre la Communauté et les Etats membres ;
- considère que la coordination entre l'action des différents Fonds et la complémentarité de leurs interventions conduisant à des opérations « intégrées » peut être le moyen le plus efficace de résoudre les problèmes spécifiques de certaines régions ;

- émet des réserves sur la capacité de la Commission de procéder par elle-même à l'évaluation technique, économique et financière préalable des projets et du contrôle des résultats ;
- approuve le principe du doublement en termes réels de la dotation des Fonds sur une période de cinq ans, ce qui ne saurait exclure une participation accrue des autres instruments financiers à vocation structurelle de la Communauté.

2. *Sur les orientations d'une nouvelle politique des structures agricoles. F.E.O.G.A.-Orientation*

La Délégation,

- observe que la politique structurelle agricole, dotée de moyens financiers insuffisants, s'est révélée inapte à empêcher certaines évolutions néfastes de l'agriculture communautaire telles que la persistance de l'exode agricole, le déséquilibre des productions, l'accroissement des écarts de revenus entre régions riches et régions pauvres de la Communauté ;
- considère que si, comme l'affirme la Commission, une action structurelle significative constitue le meilleur moyen de résoudre à long terme les problèmes d'ordre social ou des faibles revenus en agriculture, elle ne saurait, dans l'immédiat, dispenser d'une politique adéquate des prix et des marchés qui demeure l'élément essentiel de la politique agricole. Elle insiste en conséquence sur la nécessité d'un meilleur équilibre et d'une harmonie plus étroite entre sa politique des structures et celle des marchés ;
- se félicite de l'intention de la Commission de donner une importance et une efficacité accrues à la politique communautaire des structures agricoles axée sur l'aide à un plus grand nombre de petits exploitants et sur la reconversion des productions excédentaires vers des activités rentables ;
- souligne l'importance fondamentale qui s'attache à freiner l'exode agricole et à promouvoir l'installation des jeunes agriculteurs sur des exploitations rentables ;
- approuve les orientations prioritaires énoncées par la Commission, à savoir :
 - la promotion des investissements de modernisation et de reconversion des exploitations agricoles ;
 - la transformation et la commercialisation des produits agricoles ;
 - la préservation et la meilleure utilisation de l'espace rural non productif ;
 - l'amélioration du revenu agricole dans les régions les plus défavorisées ;
- souligne la nécessité d'associer les instances régionales à l'élaboration et à la réalisation des plans de développement régionaux d'ensemble appelés à se substituer aux mesures horizontales existantes ;
- met l'accent sur la nécessité de la mise en œuvre d'une politique forestière européenne permettant de tirer un meilleur parti du vaste potentiel communautaire, de réduire l'important déficit en produits forestiers et de procurer une source subsidiaire de revenus à un grand nombre d'exploitants.

3. *Sur les propositions de réforme de la politique régionale (F.E.D.E.R.)*

La Délégation,

- déplore le retard apporté par le Conseil à adopter les modifications du règlement portant création du F.E.D.E.R. et se félicite des nouvelles propositions de la Commission tendant à renforcer la cohérence et l'efficacité des fonds ainsi que la coordination des politiques régionales.

a) Sur l'élargissement des missions du Fonds

La Délégation,

- approuve l'intention de la Commission d'introduire, à côté de la mission classique du F.E.D.E.R. d'aide au développement des régions les plus défavorisées, un nouveau mode d'intervention au profit des régions affectées par un grave déclin industriel. Elle juge souhaitable que de telles actions s'inscrivent dans le cadre d'une relance des investissements en vue de faire face aux défis technologiques de l'avenir ;
- se félicite de l'intention de la Commission de doubler en cinq ans la dotation, en termes réels, du F.E.D.E.R. Elle suggère, à cet égard, un élargissement de la gamme des moyens de financement à la disposition du Fonds, notamment par un recours plus fréquent à la technique des prêts bonifiés pour les investissements à caractère productif ;
- marque son accord avec l'inclusion dans le règlement de base des dispositions relatives aux opérations intégrées de développement régional en liaison avec les autres fonds structurels ;
- considère comme très souhaitable le rééquilibrage des aides en faveur des investissements productifs créateurs d'emplois, au détriment des infrastructures jusqu'ici privilégiées ;
- souhaite que les interventions de la politique régionale européenne s'appliquent de façon prioritaire aux régions qui en sont les plus justiciables (zones de reconversion industrielle, régions à taux de chômage particulièrement élevé, régions méditerranéennes).

b) Sur le passage du financement par projets au financement par programmes

La Délégation,

- observe que l'extension des interventions du Fonds sous la forme de programmes et de contrats de programmes répondant à des objectifs spécifiquement communautaires se traduira par un rôle accru de la Commission dans la mise en œuvre de la politique régionale européenne. La Délégation estime qu'il convient de définir avec davantage de précision les modalités qui permettraient de maintenir l'indispensable cohérence entre les actions régionales communautaires et celles des Etats membres ainsi que les nécessaires procédures de concertation entre les différentes instances concernées tant au niveau communautaire que national et régional.

c) Sur le remplacement des quotas nationaux par des fourchettes indicatives

La Délégation,

- considère qu'il est difficile d'apprécier l'intérêt résultant du remplacement des quotas nationaux par des fourchettes indicatives de la part approximative destinée à chaque Etat, et craint qu'une telle mesure ne soulève bien des difficultés d'application ;
- demande qu'en tout état de cause, l'abandon de tout système de quotas ne se fasse que de façon expérimentale et graduelle de façon à permettre d'en apprécier les avantages réels ;
- marque son approbation avec le principe du passage progressif au cofinancement de programmes qui devrait assurer un meilleur respect du principe de l'additionnalité des aides communautaires par rapport à l'effort national et une publicité souhaitable de la contribution de la Communauté.

4. Sur la nouvelle réglementation du Fonds social européen

La Délégation,

- prend acte de l'accord intervenu le 17 octobre 1983 au sein du Conseil sur la réforme du Fonds social ;

- observe avec satisfaction que les nouvelles dispositions adoptées sont de nature à renforcer l'efficacité des mesures communautaires en matière d'emploi – notamment d'emploi des jeunes – et de formation professionnelle ;
- suggère que les interventions du Fonds soient sélectionnées en fonction des politiques communes menées pour la reconversion des secteurs en déclin et le développement des secteurs d'avenir, ainsi qu'en fonction de l'amélioration des conditions de travail, et met l'accent sur l'importance du lien entre la formation et l'insertion dans un emploi ;
- rappelle qu'il reste néanmoins beaucoup à faire pour doter la Communauté d'une politique sociale significative.

C. - LES ACTIONS NOUVELLES DESTINÉES A AMÉLIORER LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES COMMUNAUTAIRES

Rapporteur : M. Robert Pontillon, sénateur.

- I. - L'Europe menacée de dégénérescence industrielle.
- II. - Les propositions des États.
- III. - Les initiatives de la Commission.
- IV. - Conclusions de la Délégation adoptées le 1^{er} février 1984.

*
* *

Le Conseil européen de Stuttgart a donné aux Dix le mandat d'examiner toutes les politiques existantes. La déclaration, rendue publique le 18 juin, précise que « l'examen des politiques aura lieu avec comme objectif, d'une part, de moderniser et de rendre plus efficaces les politiques existantes et de fixer des domaines de priorité pour les actions nouvelles de la Communauté et, d'un autre côté, de faire en sorte que les politiques soient appliquées avec efficacité et que des économies soient réalisées chaque fois que possible ».

Il s'agit en particulier de « développer et de rendre plus efficace l'action communautaire dans le domaine de la recherche, de l'innovation et des nouvelles technologies en vue de faciliter la coopération entre les entreprises. Sur la base de propositions de la Commission, les décisions seront prises sur de nouvelles actions communautaires en utilisant la dimension communautaire pour améliorer la compétitivité internationale des entreprises européennes ».

La démarche qui a débouché sur ce mandat est claire. Il s'agit de trouver une solution aux problèmes de financement de la Communauté qui aille au-delà d'un simple réaménagement budgétaire : ce n'est pas en effet en s'en tenant à une approche étroitement financière que l'on trouvera une solution au lancinant problème de la contribution britannique, même à celui, plus général, de l'augmentation des ressources propres que rendent nécessaire aussi bien le développement naturel des politiques communes - et, notamment, de la politique agricole commune - que les coûts inévitablement liés à l'élargissement de la Communauté à la péninsule ibérique.

Ce que l'on a pris l'habitude de qualifier de mandat de Stuttgart - sans que le terme ne soit explicitement employé dans la déclaration précitée - n'est pas sans rappeler le mandat que la Commission s'était vu confier le 30 mai 1980.

On se souvient en effet que c'est à cette date que le Conseil avait réglé, pour les années 1980 et 1981, le problème budgétaire de la participation du Royaume-Uni à la Communauté ; dans le même temps il avait prévu que, pour les années suivantes, la solution à un tel problème devait être trouvée par des modifications structurelles, au sujet desquelles il avait donné mandat à la Commission de lui soumettre des propositions avant le 30 juin 1981.

Conformément à ce mandat, dit du 30 mai, la Commission a soumis un rapport dans lequel elle avait situé la solution au problème budgétaire qui lui était posé dans sa véritable perspective, celle de la confirmation et du développement de la solidarité communautaire (1).

Une telle similitude entre les deux mandats, tant dans la démarche que dans l'articulation des propositions, auxquelles ils donnent lieu, ne laisse pas d'inquiéter. D'aucuns pourraient craindre en effet que le mandat – implicite – du Sommet de Stuttgart ne subisse le même sort que celui du 30 mai, c'est-à-dire qu'il ne soit rapidement relégué aux oubliettes.

En réalité, l'urgence et la gravité des difficultés actuelles laissent espérer qu'il n'en sera pas ainsi et que les Dix cesseront peut-être de se réfugier dans cette attitude attentiste qui leur a permis jusqu'ici de faire de la multiplication des compromis ambigus à court terme, le mode de gestion normal de la Communauté.

Avec l'épuisement des ressources, les Etats membres vont épuiser leur marge de manœuvre ; aussi se sont-ils dotés de méthodes nouvelles de négociations plus intensives et donné un boîtier temporel strict : le prochain Sommet d'Athènes des 5 et 6 décembre prochain.

De fait les Dix paraissent également décidés à trouver des solutions globales à la crise, c'est-à-dire dépassant la problématique tendant à organiser et systématiser l'application de la prétendue « loi du juste retour ».

A cet égard, la gravité même de la crise financière comme la divergence des points de vue exprimés au sein du groupe spécial de préparation du Sommet présidé par M. Varfis, comme des autres conseils spécialisés témoignent sans doute de la difficulté de la tâche à accomplir ; mais elles constituent également un espoir de réussite dans la mesure où elles rendent les arbitrages à la fois nécessaires et possibles : tandis que l'imminence d'une cessation de paiement exige la définition de nouvelles règles du jeu budgétaires, la diversité des intérêts multiplie les lignes de clivages possibles entre Etats membres et donc les chances d'aboutir à des compromis équilibrés, c'est-à-dire conduisant à des renoncements équivalents.

C'est donc parce que le jeu communautaire est devenu plus dangereux et plus complexe et, d'une façon générale, parce que les Etats ont pris conscience de ce qu'il était de leur intérêt bien compris de relancer la machine communautaire pour la faire fonctionner efficacement au profit de l'ensemble des économies nationales, qu'il est permis d'être plus optimiste sur les chances d'une relance des politiques communes.

L'essor des politiques communes proposé par la Commission, notamment sous la forme d'une communication sur les actions communautaires pour améliorer la compétitivité des entreprises européennes, n'est plus un simple exercice de style, à la différence des propositions issues du mandat du 30 mai qui se sont révélées de peu de consistance.

Les initiatives de la Commission peuvent, à présent, s'appuyer sur des volontés nationales qui, à défaut d'aller dans la même direction, ont au moins le mérite d'aller de l'avant et d'être animées d'une même ambition : renforcer le dynamisme économique de l'Europe face à ses concurrents étrangers.

*
* *

De fait, la communication de la Commission sur la compétitivité internationale des entreprises européennes apparaît, malgré ses lacunes, comme un essai de synthèse, constructif, entre différentes propositions nationales de relance des politiques communes, qui, au-delà de différences d'esprit parfois sensibles, partent presque toutes d'un même constat : le risque d'un déclin industriel de l'Europe.

(1) Dans ce rapport, la Commission avait délibérément choisi de se limiter à des orientations générales centrées sur trois grands axes : développer les nouvelles politiques communautaires, réformer et adapter la politique agricole commune, dans le respect des principes de base de cette politique et apporter aux problèmes budgétaires les correctifs temporaires qui pourraient s'avérer nécessaires, en attendant que le développement des politiques communes permette de leur trouver des solutions durables. Entre juillet et octobre 1981, la Commission donnait un contenu plus précis à ces orientations, notamment dans les domaines de la politique économique, de l'énergie, de la recherche, de l'innovation, de l'industrie, de la politique régionale et de la politique agricole commune.

I. - L'EUROPE MENACÉE DE DÉGÉNÉRESCENCE INDUSTRIELLE

Dans leur rapport au Parlement européen, MM. Albert et Ball (1) l'affirment sans ambages : « Certes la crise est mondiale mais elle atteint l'Europe plus durement et plus profondément. C'est notre premier constat. Si la prospérité de ses vitrines fait encore illusion, l'Europe est déjà menacée par un déclin porteur de grandes souffrances. » Cette prospérité des vitrines, dont parlent MM. Albert et Ball, renvoie, sur un mode moins littéraire, à cette place de premier exportateur mondial, dont on fait si souvent état à propos de la Communauté ; mais celle-ci ne signifie rien d'autre que des difficultés futures, si elle ne s'appuie sur une puissance industrielle en rapport avec cette puissance commerciale. Comme le fait remarquer le rapport du groupe long terme « Stratégie européenne de la France » du Commissariat au Plan, « dire que l'Europe est la première puissance commerciale du monde n'a plus de sens, dès lors que sa participation aux échanges internationaux, la première certes en quantité, ne peut masquer sa vulnérabilité. A quoi bon présenter comme une force ce qui n'est qu'une dépendance... »

Les causes de ce mal européen sont multiples. Votre Délégation les analysera - en essayant de se garder d'un pessimisme par trop systématique - comme procédant d'une même passivité face à l'asphyxie du secteur productif de la Communauté et face au risque d'un décrochage technologique par rapport à ses concurrents américains et japonais. Mais, dans tous les cas, la cause profonde du mal apparaît simple : les Européens souffrent d'une sorte de myopie instinctive qui les pousse à donner la priorité au présent et à faire comme s'il suffisait d'attendre, de tenir bon jusqu'à ce qu'intervienne, sinon le retour à la prospérité de l'après-guerre, du moins un providentiel redémarrage de l'économie américaine.

A. - L'asphyxie du secteur productif.

Cette funeste préférence des Européens pour le court terme, MM. Albert et Ball l'ont qualifiée par ce que les psychologues appellent une « conduite d'évasion ». Ainsi qu'en témoigne l'absence de création d'emplois industriels, l'appareil productif européen a été comme étouffé par le sacrifice de l'investissement à la consommation, l'accroissement du poids des prélèvements obligatoires et la persistance d'entraves à la dynamique du marché intérieur communautaire.

I. LE SACRIFICE DE L'INVESTISSEMENT

L'évolution comparée de la situation de l'emploi en Europe, aux Etats-Unis et au Japon illustre parfaitement le processus de désindustrialisation, qui frappe actuellement la Communauté.

Si, en 1983, le taux de chômage dans la Communauté atteint, comme celui des Etats-Unis, environ 10 %, ce dernier n'a fait que doubler en dix ans, alors qu'il y a quintuplement en Europe. Plus systématique encore est l'évolution des emplois ; de 1973 à 1982, globalement l'Europe n'a créé aucun emploi ; le nombre des effectifs employés a même diminué de trois millions, tandis qu'il augmentait de quatorze millions aux Etats-Unis.

Cette situation est la conséquence directe d'une politique à courte vue, qui a consisté à sacrifier l'investissement, c'est-à-dire l'avenir, à la consommation immédiate. Les données ci-dessous témoignent d'une telle attitude. Elles permettent de constater l'élévation constante

(1) « Vers le redressement de l'économie européenne dans les années 1980 », rapport sur la crise économique de la Communauté établi à la demande du Bureau chargé du Parlement par Michel Albert, ancien commissaire au Plan, et le Pr James Ball, directeur de la « London Business School »

du ratio consommation par tête sur produit par tête dans la C.E.E., alors qu'il connaissait précisément des évolutions contraires chez ses concurrents américains et japonais (1).

Bref, à l'inverse de ses concurrents, la Communauté s'est engagée dans une voie fatalement sans issue : *la consommation ne peut croître durablement plus vite que le produit* sans que l'investissement, c'est-à-dire la croissance et donc l'emploi ne finissent par en pâtir. Tandis que l'investissement (2) baisse de 1,2 % dans l'Europe des Dix entre 1973 et 1981, il augmente de 9 % aux Etats-Unis et de plus de 30 % au Japon (3).

Cette tendance à la désindustrialisation de l'Europe est accentuée par l'affaiblissement du dynamisme des entreprises, qui résulte de l'accroissement de la charge des prélèvements obligatoires.

2. L'ACCROISSEMENT DU POIDS DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

La encore le diagnostic établi par MM. Albert et Ball est sévère. Les pays européens « ont en somme payé la crise à crédit. On ne peut agir ainsi éternellement. Depuis trois ans, non seulement les déficits publics et l'accroissement des prélèvements obligatoires sont difficilement supportables mais ils tendent à aggraver la stagnation qui les a provoqués. C'est un cercle vicieux ; pour financer les déficits, il faut réduire les investissements, ce qui freine un peu plus la croissance et creuse d'autant les déficits ». De fait, alors que ces déficits représentaient en moyenne 0,6 % du P.I.B. entre 1968 et 1973, ils ont atteint 3,7 % entre 1974 et 1978 pour excéder 5 % en 1981-1983.

Pour faire face au dérapage des dépenses publiques et, notamment, des prestations sociales qui continuent de croître deux fois plus vite que la production, les pays membres de la C.E.E. se trouvent confrontés à un *cruel dilemme* :

- couvrir ses déficits par l'emprunt ou la création monétaire, ce qui tend soit à maintenir des taux d'intérêt élevés et donc à freiner l'investissement soit à raviver l'inflation et, par conséquence, à rendre plus nécessaires et difficiles encore des politiques d'austérité ultérieure ;

- continuer à augmenter les prélèvements sociaux et fiscaux au risque de les porter à des niveaux difficilement supportables de l'ordre de 50 % du P.I.B.

Le résultat reste, en l'absence de maîtrise de ce type de dépense, assez net : *un laminage des profits* qui tend au freinage du dynamisme des entreprises : si l'on exclut les compagnies pétrolières, les groupes américains dégagent un profit net par rapport aux capitaux propres de 11,5 %, les groupes japonais de 13,8 %, tandis que les groupes européens accusent une perte de 0,1 %.

Un troisième facteur qui contribue à affaiblir les ressorts des entreprises consiste dans la persistance d'entraves à la dynamique du marché intérieur communautaire.

(1) Les Etats-Unis, après avoir cédé à la facilité de 1972 à 1975, enregistrent, depuis lors, une moindre progression de la consommation par tête par rapport au produit par tête. Le Japon, de son côté, a accepté très tôt entre 1972 et 1975 un recul relatif de sa consommation, qui s'est poursuivi, bien que de façon moins sensible, entre 1975 et 1981 :

Ratios consommation produits			
	1972	1975	1981
C.E.E.	75,6	78,6	80,3
U.S.A.	80,6	82,3	81,8
Japon	75,5	67,2	67,9

(Source Eurostat)

(2) Formation brute de capital fixe aux prix et parités de pouvoir d'achat de 1975.

(3) L'investissement manufacturier en particulier, qui était, en 1970, exprimé en pourcentage du P.I.B., deux fois plus élevé en Europe qu'aux Etats-Unis, lui est désormais à peine supérieur.

3. LA PERSISTANCE D'ENTRAVES A LA DYNAMIQUE DU MARCHÉ INTÉRIEUR COMMUNAUTAIRE

Les Dix n'ont pas cherché à donner aux entreprises communautaires les moyens de leur expansion : elles ont non seulement été étouffées par les charges qui pèsent sur elles mais encore par l'absence de l'espace vital économique qu'aurait dû constituer le marché intérieur communautaire.

Tirant les conséquences de cet état de fait, Michel Albert affirme : « l'industrie européenne n'existe pas. Dire qu'elle est la deuxième du monde, c'est additionner des éléments hétérogènes, comme des choux et des carottes. Ce qui définit la carte d'identité d'une industrie, c'est le contenu de son marché. Or, si l'Europe a mis en place une union douanière, elle n'a pas encore créé un véritable marché unifié pour l'industrie. Bon nombre d'entreprises européennes travaillent à l'échelle mondiale. Il n'y en a pratiquement pas pour qui le Marché européen soit un espace industriel homogène » (1).

Cette « non-Europe » est apparue particulièrement coûteuse, qu'il s'agisse du coût de passage des frontières évalué à 12 milliards d'ECU par an - ou de celui du cloisonnement des marchés publics estimé à une quarantaine de milliards d'ECU par an. A cet égard, l'absence de normes européennes constitue une entrave particulièrement gênante pour la concurrence et donc pour le dynamisme des entreprises.

La situation apparaît largement aggravée en ce qu'à ce cloisonnement des marchés correspond un *cloisonnement des potentiels de recherche*, qui risque de faire prendre à l'Europe un mauvais départ dans la course aux nouvelles technologies.

B. - Un mauvais départ dans la course aux nouvelles technologies.

En effet, l'Europe est mal partie. Elle a déjà pris du retard dans la recherche et l'utilisation des techniques de pointe ; pis encore, lorsque les entreprises européennes s'efforcent de le rattraper, on peut dire qu'elles ont de mauvais réflexes.

1. DU RETARD DANS LE DÉVELOPPEMENT DES TECHNIQUES DE POINTE

Comme le montrent certains travaux réalisés pour la préparation du IX^e Plan par le groupe long terme « Stratégie européenne de la France » (2), la dépendance des pays européens est encore plus nette pour la technologie que pour l'énergie.

Non seulement l'Europe apparaît largement distancée pour des biens de consommation d'avenir comme les magnétoscopes et les ordinateurs personnels, qui sont importés à plus de 80 % ; mais plus grave encore, elle est très en retard pour des produits, tels les robots, qui devraient révolutionner les méthodes de production de l'ensemble de l'industrie et donc constituer un des facteurs essentiels de la compétitivité, c'est-à-dire de l'emploi : un constructeur européen figure parmi les dix plus grands constructeurs mondiaux de robots mais il est... suédois.

Le progrès technique peut impliquer des suppressions d'emplois à court terme, mais elles doivent en principe être compensées par des créations d'emplois à moyen terme, dès lors que l'on est compétitif dans la fabrication des produits porteurs de changement technologique. Or, précisément, l'Europe risque de subir toutes les conséquences négatives de la révolution technologique en cours, sans profiter des chances de développement qui lui sont associées : les suppressions d'emplois dues à l'électronique se multiplient en Europe, alors que les créations d'emplois correspondantes sont localisées au Japon et aux Etats-Unis.

(1) Op. cit., p. 102.

(2) « Quelle stratégie européenne pour la France dans les années 80 ? ». *Documentation française*

Une telle situation ne tient pas à l'insuffisance des moyens techniques ou financiers – le Japon dépensant en recherche-développement deux fois moins que l'Europe ; elle résulte, en particulier, d'une inefficacité qui explique les réactions aussi anarchiques que peu heureuses des entreprises européennes.

2. DE DANGEREUX RÉFLEXES DANS LES TENTATIVES DE RATTRAPAGE

Les entreprises de la Communauté ont conscience de ce retard technologique qui risque de faire décrocher les pays européens du peloton de tête des pays industriels ; mais jusqu'à présent aussi légitimes qu'aient pu être telle ou telle décision de stratégie industrielle, elles ne peuvent pas moins apparaître comme de mauvais réflexes du point de vue de l'intérêt à long terme des économies européennes.

Vingt-cinq ans après la création du Marché commun, aucune entreprise transnationale européenne n'a été créée en sus de celles qui existaient déjà en 1958, Unilever, Shell ou Philips (1). Au contraire, l'histoire industrielle de l'Europe est ponctuée d'échecs, de rapprochements entre entreprises. Fiat-Citroën, Dunlop-Pirelli, Agfa-Gevaert, Unidata, sans insister sur l'échec de l'association Thomson-Grundig refusée par le Bundeskartellamt, au motif que la firme française aurait eu avec Philips une position dominante sur le marché allemand.

Au cloisonnement des marchés fait en effet écho un cloisonnement des horizons industriels : l'absence d'atomes « crochus », voire la méfiance qui caractérise les relations entre les grandes entreprises européennes, a conduit celles-ci à *rechercher en priorité des alliances avec des firmes extra-européennes* et cela précisément dans les domaines les plus sensibles. Philips s'allie avec A.T.T. ; tandis que Thomson, faute de solution européenne, s'associe avec le Japonais J.V.C. pour la fabrication sous licence en Europe de magnétoscope de standard V.H.S.

A ce désordre dans les réactions des entreprises correspond une non moins grande *dispersion des efforts des Etats*. Ceux-ci cherchent à tout prix à renforcer leurs « champions nationaux » et, plus généralement, à se crisper sur la filière technologique pour laquelle ils sont le mieux placés, sans prendre en aucune façon en considération les politiques menées par les autres pays de la Communauté : tandis que les Français cherchent à répandre leur technique de train à grande vitesse, les Allemands s'efforcent de mettre au point un système de déplacement utilisant le principe de la sustentation magnétique.

Bref, il semble que les Etats soient désormais, aiguillonnés par l'urgence, conscients des risques que comporte cette incohérence industrielle de l'Europe. Force est toutefois de constater qu'ils n'ont pas la même conception de la façon de la réduire comme en témoigne l'esprit assez différent qui anime leurs propositions en matière de relance des politiques communes.

II. – LES PROPOSITIONS DES ÉTATS

S'il semble bien exister un large consensus parmi les Etats membres pour relancer les politiques communes, l'esprit qui anime leurs propositions apparaît assez différent. Tandis que la France a, en axant son mémorandum sur les questions industrielles, choisi résolument une option volontariste, ses partenaires s'en tiennent à des propositions qui, au-delà de perspectives généralement plus vastes, témoignent d'objectifs assurément moins novateurs.

A. – Le mémorandum français.

L'objectif que propose la France à ses partenaires, s'il est limité dans son objet – tendre vers un espace européen de l'industrie et de la recherche –, est particulièrement ambitieux : une « nouvelle étape historique dans le développement de la Communauté » par la « construction

(1) Les deux exceptions ; Ariane et Airbus, sont des organisations industrielles *sui generis*, trop particulières pour ne pas être les exceptions – de nature volontariste – qui confirment la règle.

progressive d'une coopération scientifique, industrielle, capable de relever le grand défi de la troisième révolution technologique ». Après avoir rappelé les principes qui sous-tendent les propositions françaises, on précisera les six actions spécifiques sur lesquelles elles débouchent, ainsi que les conditions qui doivent en assurer le succès.

1. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX

L'objet du mémorandum est d'abord de susciter un débat à partir de suggestions qui, si elles s'inspirent de l'objectif sus-mentionné, n'ont aucun caractère limitatif; les modalités précises appellent, comme le Gouvernement français en est bien conscient, des examens techniques, en consultation approfondie avec les responsables des milieux concernés, qu'ils soient industriels, commerciaux, bancaires et, bien entendu, syndicaux.

Comme l'affirme explicitement le mémorandum, « un principe fondamental est à la base de ce projet : le développement de l'industrie européenne ne peut être l'œuvre que des entreprises elles-mêmes ».

Le rôle de la Communauté est alors dans cette perspective de créer un environnement favorable à l'action des entreprises. Bref, il ne s'agit pas de se substituer aux entreprises qui conservent toutes leurs responsabilités mais de les inciter à renforcer leur efficacité en stimulant leurs initiatives par un certain nombre d'actions spécifiques.

2. LES ACTIONS SPÉCIFIQUES

Elles sont au nombre de six :

1. Donner un nouvel élan à la coopération européenne dans le domaine de la recherche, en activant d'abord la mise en œuvre du programme-cadre, et du programme-esprit au moyen d'un redéploiement du budget communautaire (1). Mais il s'agit d'aller au-delà par :

- la multiplication d'accords en vue de l'utilisation commune de grands équipements et la création de banques de données européennes ;

- la mise au point de projets communs de recherche-développement dans des secteurs stratégiques comme les circuits intégrés, la commutation téléphonique, l'exploitation des océans, les lanceurs et les satellites de la nouvelle génération, les biotechnologies et les énergies nouvelles ;

- l'incitation à la mobilité intra-européenne des chercheurs au moyen, le cas échéant, d'une agence ou d'un fonds spécial ou d'une agence européenne chargée de distribuer des bourses ;

- l'attribution prioritaire des aides communautaires aux entreprises engagées dans des coopérations intereuropéennes en matière de recherche.

2. Définir des normes européennes et ouvrir des marchés publics.

S'il paraît délicat de choisir entre les normes existantes, il est essentiel que des normes européennes soient établies pour des produits nouveaux ; la définition pourrait relever d'un bureau européen de normalisation.

Il est également proposé l'ouverture réciproque des marchés publics, à la condition qu'elle soit réservée aux producteurs communautaires (2).

3. Mettre la politique commerciale commune au service de développements industriels européens tout en maintenant l'ouverture du marché communautaire sur l'extérieur qui est un ferment de concurrence.

(1) Le budget communautaire de recherche, d'un montant de 600 millions d'ECU, ne représente actuellement que 2,5 % du budget général et 2 % des crédits publics de recherche des Etats membres.

(2) Ce qui suppose que la qualité de producteurs communautaires soit mieux définie et appréciée dans chaque cas sur la base de critères précis, tels que la localisation, la valeur ajoutée, l'emploi et l'effort de recherche.

Dans cette perspective, il convient de prévoir :

- la possibilité d'une augmentation significative mais temporaire des droits de douane pour faciliter l'émergence d'une industrie nouvelle ;
- une meilleure définition de la notion de produit communautaire pour parer aux abus actuels dans la libre circulation des produits ;
- l'institution d'instruments de politique commerciale comparables à ceux des Etats-Unis et du Japon ;
- une politique coordonnée d'accueil des investissements directs des pays tiers en vue d'éviter toute menace sur l'emploi et d'assurer un transfert de technologie suffisant ;
- le développement de la coopération commerciale entre entreprises voire la création de véritables sociétés commerciales européennes.

4. Favoriser les alliances et les coopérations entre firmes européennes pour restaurer la liberté de choix des entreprises entre solutions européennes et non européennes, par la création d'un environnement plus favorable et plus incitatif à de tels rapprochements : économies d'échelles, possibilités accrues d'atteindre une taille critique, gage d'autonomie, ou d'engager une coopération plus équilibrée avec une firme non européenne, tels sont les avantages attendus d'une coopération plus systématique entre entreprises européennes.

Celle-ci serait favorisée par deux sortes d'aménagements juridiques : les droits nationaux de la concurrence devraient apprécier le risque de concentration excessive au regard de l'ensemble du marché communautaire ; l'éventuelle création d'un instrument juridique nouveau, le groupement européen de coopération, plus facile à mettre sur pied qu'une véritable société européenne.

Les aides communautaires ou les commandes publiques pourraient être accordées en priorité aux entreprises associées ou regroupées avec des partenaires européens.

5. Elargir les modes d'intervention de la Communauté sur le plan financier par la mise au point de formules nouvelles (bonification d'intérêt, garantie d'emprunt, incitations fiscales, participation...), l'accroissement des facultés d'emprunt et de prêt de la Communauté.

Une coordination des politiques nationales est envisagée pour assurer une meilleure intégration des marchés financiers ou une efficacité accrue des politiques de recherche-développement. Une attention toute particulière pourrait être apportée aux petites et moyennes entreprises.

L'intervention d'agences européennes spécialisées doit être également envisagée, surtout lorsque certains membres de la Communauté, après avoir approuvé l'action de celle-ci dans un secteur déterminé, n'estiment pas nécessaire d'y participer.

6. Lancer des projets d'infrastructure européenne, comme la liaison fixe trans-Manche, les trains à grande vitesse, les liaisons intereuropéennes de fibres optiques ou l'interconnexion des réseaux énergétiques, qui favorisent les échanges entre les entreprises et les solidarités de fait.

3. LES CONDITIONS DU SUCCÈS

La nécessité d'une relance de la politique communautaire de l'industrie et de la recherche suppose :

1. Une relance concertée de l'investissement productif ;
2. La promotion d'un espace social européen ;
3. La recherche de l'efficacité industrielle, ce qui exige du pragmatisme, de la souplesse et le refus de toute bureaucratie, et peut notamment conduire à envisager des programmes communs à participation différenciée selon les intérêts des uns et des autres.

Ces propositions, qui visent à éviter que l'Europe ne s'enlise dans des controverses budgétaires sur la façon d'organiser le juste retour, témoignent d'une inspiration sensiblement différente de celle qui a animé les mémorandums des autres Etats membres.

B. - Les contributions des autres Etats membres.

Le mémorandum français a été suivi de contributions de la Grèce, du Royaume-Uni, de la République fédérale d'Allemagne et de la Belgique. Ces documents sont très significatifs des différentes conceptions des Etats en matière de construction communautaire.

1. LA POSITION DE LA GRÈCE

La Grèce a fait connaître sa position sur les aspects industriels des nouvelles politiques communes.

Son souci majeur consiste à éviter que la nécessaire promotion des secteurs technologiques de pointe n'aboutisse à « accentuer, au détriment de la procédure d'intégration communautaire, la profonde disparité qui existe au sein de la Communauté ».

Plus généralement, « l'accroissement des ressources propres de la Communauté doit aller de pair avec la création de chances égales en matière de développement industriel au sein de la Communauté et une juste répartition des avantages à l'intérieur de la Communauté ».

La politique de convergence doit selon la Grèce présenter les caractéristiques suivantes :

1. En premier lieu, *améliorer la position concurrentielle des régions les moins développées* par :

- le renforcement de l'organisation verticale de la production,
- le soutien sur ressources communautaires ou nationales des firmes de ces régions pour leur permettre d'augmenter leurs investissements ou améliorer leurs possibilités commerciales,
- la mise au point de mesures de restructuration des branches - financées sur les dotations du nouvel instrument communautaire - en vue *d'une division équilibrée* du travail entre les sociétés des différents pays.

Cela suppose :

- que les fonds structurels « prennent en considération de nouveaux critères destinés à assurer une *meilleure répartition de la puissance économique* au sein de la Communauté » ;
- que soient mis en œuvre sans délai les programmes méditerranéens intégrés ;
- que des politiques communes de restructurations nouvelles soient définies et qu'elles soient, le cas échéant, gérées par de nouveaux organes communautaires créés à cet effet et financées sur dotation du N.I.C.

2. En second lieu, assurer une meilleure protection des branches de l'industrie en crise mais en évitant que « l'existence de capacités excédentaires dans plusieurs régions développées (n'implique) que l'on annule toute aide aux projets d'investissements de régions moins développées ».

3. Enfin, en ce qui concerne les nouvelles technologies, « les programmes communs dans ces domaines doivent prévoir une répartition des activités, telle que tous les Etats membres de la Communauté puissent en tirer un bénéfice direct ».

Telles sont les grandes lignes d'un mémorandum qui, à l'évidence, traduit les préoccupations d'un pays plus soucieux encore d'un rééquilibrage interne du potentiel industriel communautaire que de son renforcement face à la concurrence extérieure.

2. LE DOCUMENT ALLEMAND

La République fédérale d'Allemagne a soumis, lors de la réunion du groupe spécial de préparation du 12 septembre 1983, un document faisant le point de sa position en ce qui concerne la relance des politiques communes.

L'objectif général affirmé dès l'abord témoigne de l'inspiration résolument libérale du document : « la situation économique de nombreux Etats membres exige de mettre particulièrement l'accent sur l'efficacité de l'utilisation des moyens disponibles et d'encadrer ainsi à l'échelle des Communautés les politiques nationales de consolidation ».

Dans la mesure où c'est la politique économique générale qui donne les « impulsions décisives à l'expansion économique... la Communauté devrait s'attacher essentiellement à coordonner de manière efficace les politiques économiques nationales » et favoriser une meilleure convergence.

D'autres développements sont tout aussi révélateurs :

« Il importe de renforcer, dans la Communauté, les éléments régulateurs de l'économie de marché ; c'est d'ailleurs ainsi que l'on parviendra le mieux à une réduction efficace du chômage. Indépendamment de l'importance particulière que la déclaration du Conseil européen de Stuttgart attache à la politique en matière de recherche et de technologie, les charges financières supplémentaires que de nouvelles politiques génératrices de dépenses feraient peser sur la Communauté – en particulier si les crédits étaient utilisés à mauvais escient – détourneraient encore davantage du *souci de la compétitivité et du redressement*. »

Les nouvelles actions de la Communauté doivent s'intégrer « de manière économiquement judicieuse » dans les politiques actuelles et ne pas « devenir un instrument d'intervention en faveur de tel ou tel secteur de l'économie ».

Le principe retenu pour les initiatives communautaires est celui de la subsidiarité : « La Communauté devrait s'attacher à celles ayant un effet spécifiquement communautaire et durable, que les actions nationales ne permettent pas d'obtenir. »

Sur le plan financier, il est essentiel de réexaminer les politiques communautaires du point de vue de leur efficacité et d'arriver, globalement, à une situation plus équilibrée et plus équitable entre les Etats membres.

La République fédérale retient, en application de ces orientations générales, un certain nombre de *champs d'action appropriés*.

1. La recherche qui devrait occuper une place plus importante est développée sur la base du programme-cadre ; il s'agirait de commencer par établir une coordination plus efficace des mesures prises par les Etats en la matière.

2. Les infrastructures de transports par lesquelles on pourrait s'efforcer d'éliminer les goulets d'étranglement sur les grands axes de trafic de la Communauté, y compris sur les voies de transit en empruntant le territoire de pays tiers.

3. Le secteur des télécommunications, domaine dans lequel il est important de réaliser de nouveaux progrès dans la standardisation ainsi que d'intensifier la coopération entre entreprises dans la mesure où cela se justifie au regard du droit de la concurrence.

En définitive, pour résumer l'esprit de la position allemande de la manière suivante :

« Les politiques génératrices de dépenses peuvent – à titre complémentaire et pour une période limitée – favoriser les processus d'adaptation économique souhaités. Mais ce qui est déterminant, c'est le contexte général de la politique économique. »

« L'effet d'intégration de politiques dépourvues d'aspects financiers substantiels (par exemple : démantèlement des obstacles aux frontières et des entraves aux échanges, harmonisation des législations, politique en matière de concurrence, coordination des politiques économiques, politique des transports) est souvent plus marqué que celui de certains programmes générateurs de dépenses dont l'effet d'intégration reste fréquemment limité. »

3. LA NOTE BRITANNIQUE

Pour le Royaume-Uni, « la priorité de la Communauté devra être de développer un secteur industriel rigoureux, efficace et rentable qui soit en mesure de concurrencer les Etats-Unis, le Japon et les pays nouvellement industrialisés... »

Pour le choix des initiatives, « le critère déterminant devrait être de savoir s'il est possible d'obtenir davantage de résultats ou de les obtenir d'une manière plus économique grâce à une action menée sur une base communautaire plutôt que nationale. »

L'accent doit être mis sur l'efficacité et l'économie et, notamment, sur la réduction des charges d'ordre législatif et administratif, qui pèsent sur l'industrie.

Pour la Grande-Bretagne, la disponibilité de ressources dans le cadre du budget de la Communauté pour la mise en œuvre de politiques nouvelles dépendra de la possibilité de maintenir le taux de croissance des dépenses agricoles à un niveau inférieur au taux de croissance des ressources propres. En effet, selon elle, il ne faut pas oublier, dans une conjoncture de rigueur financière, que dépenses nationales et dépenses communautaires ne peuvent être augmentées que l'une au détriment de l'autre, dans les limites constituées par la capacité d'imposition des contribuables. Ainsi, si les nouvelles politiques nécessiteront parfois le recours à des fonds communautaires, il s'agira souvent d'une simple coordination des efforts nationaux.

Après avoir explicité les lignes directrices de la conception britannique, la note passe en revue un certain nombre de problèmes spécifiques :

En ce qui concerne l'industrie, la Communauté doit examiner de manière critique les obstacles d'ordre administratif et législatif qui s'opposent au dynamisme des entreprises, et, notamment, examiner les politiques nationales d'aides publiques de façon positive, c'est-à-dire, pas seulement comme une distorsion potentielle à la concurrence.

S'il convient de poursuivre le développement de la coopération industrielle, les nouvelles technologies « constituent un domaine dans lequel la coopération ne peut s'épanouir dans un isolement total : nous devons rester ouvert aux possibilités de renforcer les ressources industrielles et techniques avec les Etats-Unis ou le Japon dans une perspective non pas de dépendance, mais sur la base d'échanges fructueux et d'investissements novateurs interne ». Des programmes de formation financés dans le cadre du Fonds social pourraient être mis au point pour adapter les jeunes aux nouvelles techniques.

En matière énergétique, il s'agit de définir « nos priorités en accordant la première place au développement, dans des conditions économiques, des ressources de la Communauté » ; notamment une politique des combustibles solides devrait constituer un élément important dans la stratégie communautaire.

L'environnement est le domaine par excellence où doivent être menées des actions qui dépassent le cadre des Etats. Elles pourraient concerner : l'élimination du plomb, le transfert des déchets dangereux ou les pluies acides.

En ce qui concerne la libre circulation des biens et services, la Communauté devrait œuvrer pour :

- la libéralisation des activités de transport notamment routier et aérien ;
- l'instauration d'un marché commun des services, en particulier dans le secteur des assurances ;
- la simplification des contrôles aux frontières, notamment pour une comptabilisation différée de la T.V.A. ;
- l'élimination des entraves non tarifaires aux échanges, par exemple, par l'adoption de normes européennes ;
- l'harmonisation accrue des qualifications professionnelles pour améliorer la libre circulation des travailleurs.

Sur le plan de la politique économique externe, il importe d'abord de résister à la tentation d'un renforcement du protectionnisme ; il est aussi souhaitable que « la Communauté soit en

mesure de parler d'une voix cohérente... et de mettre en balance tout le poids de sa puissance collective pour mener à bien les actions découlant de la déclaration de Williamsburg ». Plus concrètement, la Communauté devrait :

1. Au sein du G.A.T.T., œuvrer pour l'ouverture des marchés des nouveaux pays industrialisés aux autres pays en voie de développement comme aux pays développés, pour la libéralisation des échanges de services et pour que la Communauté joue un rôle constructif au sein du comité du commerce des produits agricoles.

2. Obtenir une ouverture accrue du marché japonais.

3. Prendre rapidement des mesures efficaces pour faire face aux pratiques déloyales de ses partenaires commerciaux.

4. Assurer le suivi de l'annexe à la déclaration de Williamsburg, relative à une stabilité en matière de taux de change et à une convergence économique plus grande.

5. Définir une attitude face aux pratiques des pays à commerce d'Etat préjudiciables aux transporteurs maritimes européens.

6. Obtenir une affectation optimale de l'aide au développement, notamment, en faveur des pays les plus pauvres et ce en réduisant la part de l'aide alimentaire directe.

4. LES PROPOSITIONS BELGES

L'optique du document belge apparaît plus vaste que celle des autres contributions, il concerne : l'union économique et monétaire, le marché intérieur, la politique industrielle et la politique externe de la Communauté.

Sur le plan monétaire, le gouvernement belge, qui souhaite que les Etats réaffirment leur confiance dans le système monétaire européen, suggère une série de mesures techniques :

- octroi du statut de devise convertible à l'ECU ;
- incitation à l'usage privé de l'ECU.

Parallèlement, la politique économique des Etats membres devrait être davantage coordonnée. C'est pourquoi le gouvernement belge propose :

- que le Conseil européen d'Athènes incite la Commission à user, aussi efficacement que possible, de son droit de recommandation en exécution de la décision de convergence de 1974 ;
- que le Conseil européen décide que la suite donnée à ces recommandations soit examinée de près, notamment dans les comités existant au sein du Conseil et, s'il le faut, au sein du Conseil lui-même.

Sur le plan du marché intérieur, le gouvernement belge souhaite en premier lieu l'accélération du processus européen de normalisation en particulier pour les produits nouveaux par une adaptation de la procédure : dans le cadre de directives de base fondées sur l'article 100 du Traité C.E.E. - qui exige l'unanimité - une harmonisation de détail serait de la responsabilité de la Commission assistée par un institut européen de normalisation. Un tel dispositif serait complété par la reconnaissance mutuelle des procédures de certification et de contrôle.

En second lieu, le Conseil devrait aboutir à des orientations susceptibles de conduire rapidement à des progrès concrets en matière de libre circulation de capitaux et de services notamment en matière d'assurances et de réassurance des risques liés aux crédits à l'exportation, activité qui pourrait donner lieu à la création d'un institut européen.

Dans le domaine de la politique industrielle, le gouvernement belge propose de donner la forme d'une décision contraignante du Conseil au programme pluriannuel de la Commission concernant la recherche et de prévoir les moyens financiers nécessaires sur plusieurs années. Il souhaite également qu'une attention particulière soit apportée à la mobilité des chercheurs européens.

D'autres suggestions sont faites concernant une relance du programme d'action énergétique ainsi que le réexamen du fonctionnement des fonds structurels en vue de favoriser la reconversion

des régions industrielles en crise, réexamen qui pourrait aboutir, à long terme, à la création d'un fonds industriel de reconversion.

Au sujet de la coopération entre firmes européennes, le gouvernement belge préconise que la Communauté procède aux aménagements souhaités par la Commission en la matière (cf. *infra*).

En ce qui concerne la politique commerciale extérieure, le gouvernement belge estime que la Communauté devrait disposer des instruments nécessaires et les utiliser, le cas échéant en faveur des technologies de pointe mais toujours en conformité avec les règles du G.A.T.T.

III. - LES INITIATIVES DE LA COMMISSION

Depuis le document intitulé l'essor des politiques communes publié dans le cadre du mandat du 30 mai, la Commission a multiplié les initiatives - décisions ou communications - pour relancer les politiques communes.

Un document de la mi-septembre dernier, qui portait déjà sur le thème de l'amélioration de la compétitivité internationale des entreprises, faisait précisément le bilan de ces initiatives. Celles-ci concernent, notamment, l'approfondissement de la zone de stabilité monétaire (1), la politique énergétique (2), et le développement de la recherche et des nouvelles technologies (3).

C'est ce document bilan qui a été remplacé et complété par la communication de la Commission sur les actions communautaires pour améliorer la compétitivité internationale des entreprises européennes (4) dont on va analyser le contenu et les limites au regard, notamment, des contributions des Etats membres.

A. - Le contenu de la communication sur l'amélioration de la compétitivité des entreprises européennes.

Le document retient quatre thèmes d'action prioritaires :

- l'amélioration du contexte économique et monétaire ;
- l'utilisation de la dynamique du marché intérieur ;
- la recherche scientifique et le développement des technologies avancées ;
- la politique énergétique.

I. L'AMELIORATION DU CONTEXTE ECONOMIQUE ET MONETAIRE

Au-delà du rappel des conditions économiques générales d'une reprise de l'investissement productif, la Commission propose deux orientations générales :

(1) Communication du 18 avril 1983 sur l'intégration financière COM (83) 207, communication sur le rôle de l'ÉCU en date du 11 mai 1983 COM (83) 274.

(2) Programme quinquennal d'action communautaire visant à une meilleure maîtrise de la demande et de l'offre énergétique dans la Communauté, COM (83) 315 du 15 juin 1983.

(3) La Commission s'est efforcée à plusieurs reprises d'engager le débat sur ces objectifs et priorités. Elle l'a fait en 1981 dans une communication sur la stratégie industrielle communautaire COM (81) 639 du 29 octobre 1981 dont les grandes lignes ont été reprises dans un document transmis au Conseil européen des 21 et 22 mars 1983 COM (83) 150 du 15 mars 1983. Elle a précisé ensuite ces orientations pour les domaines de la biotechnologie COM (83) 328 du 3 juin 1983 et des télécommunications COM (83) 329 du 8 juin 1983 comme elle l'avait déjà fait antérieurement pour les technologies de l'information.

Elle a refait la synthèse de ces différentes propositions dans une communication au Conseil européen de Stuttgart sur les perspectives pour le développement de politiques nouvelles, COM (83) 371 du 20 juin 1983.

(4) COM (83) 578 du 29 septembre 1983.

- améliorer la qualité et la prévisibilité du contexte économique et monétaire par l'approfondissement de la zone de stabilité monétaire, notamment par le développement du rôle public et privé de l'ECU et le renforcement de l'extension du mécanisme de change ;

- utiliser la dimension et le crédit communautaires à travers le développement d'un grand marché financier permettant la mobilisation de l'épargne et son allocation vers l'investissement.

En outre, la Commission propose la participation de la Communauté, dans un esprit d'initiative, à la définition d'une organisation économique et monétaire internationale stable et crédible.

2. LE RÔLE DU MARCHÉ INTÉRIEUR

Bien que le délai que s'est donné le Conseil européen pour réaliser l'objectif, reconnu prioritaire, du renforcement du marché intérieur ait été reporté, la Commission n'en a pas pour autant renoncé à débloquer les travaux dans le domaine de l'élimination des entraves aux échanges. de l'allègement des contrôles aux frontières et de la libéralisation des services et, notamment, des assurances.

Elle propose, en outre, de faire porter ses efforts sur deux thèmes prioritaires. Il s'agit, en premier lieu, de la *normalisation*, qui, selon la Commission, exige trois grandes initiatives :

- un engagement des Etats à procéder, avant la fin du premier semestre 1984, à l'examen critique des règles et mesures techniques relevant de leur responsabilité ;

- une intervention communautaire dans l'action normalisatrice pour donner une base normative commune aux nouveaux produits, notamment, en matière de télécommunication, ainsi que pour éliminer les obstacles aux échanges ou déterminer des spécifications communes comme instrument d'ouverture des marchés ;

- une possibilité d'arbitrage communautaire, lorsqu'il y a risque de conflit entre la volonté d'édicter des normes tendant à protéger la santé et la sécurité publique et la nécessité d'éviter une fragmentation du marché communautaire, ce qui est le risque créé par le problème du plomb dans l'essence.

La coopération entre entreprises constitue également un thème jugé prioritaire par la Commission ; celle-ci estime que les obstacles qui tendent à la freiner seraient largement levés par trois actions concordantes dans les domaines juridique et fiscal ainsi que par des actions de nature industrielle.

- Dans le domaine juridique, le Conseil pourrait se fixer un délai - la fin du premier semestre 1984 - pour adopter le groupement européen d'intérêt économique (1), et pour relancer les travaux, soit sur la société anonyme européenne (2), soit sur le projet de convention relative aux fusions.

- Dans le domaine fiscal, il faudrait envisager des aménagements au régime fiscal des coopérations et aux doubles impositions, ainsi que, d'une façon générale, la levée des difficultés actuelles avant la fin du premier semestre 1984.

- Sur le plan industriel, il convient de susciter un climat favorable aux coopérations par le développement d'opérations communes de type Esprit, par la création de banques de données ou par l'adaptation des règles de concurrence dans le domaine de la recherche et du développement. La Commission établira également des critères d'encadrement des aides publiques à la recherche-développement.

(1) COM (73) 2046 du 21 décembre 1973.

(2) COM (70) 600 du 30 juin 1970.

3. LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE ET LE DÉVELOPPEMENT DES TECHNOLOGIES AVANCÉES

La Commission demande au Conseil de :

1. Reconnaître la priorité à accorder à la politique en matière de science et de technologie en approuvant les indications financières proposées par la Commission (3,7 millions d'ECU en 1982 pour la période 1984-1987) et, en particulier, le programme Esprit.
2. De confirmer la valeur qu'il attache au programme Esprit comme amorce d'un environnement favorable aux technologies avancées.
3. De s'engager de façon suffisamment précise pour permettre la mise en œuvre rapide des lignes d'actions identifiées par la Commission dans le domaine des télécommunications et des biotechnologies (1).
4. D'approuver la proposition de la Commission sur le financement de l'innovation, notamment chez les petites et moyennes entreprises.

4. LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE

Selon la Commission, la réunion d'Athènes ne devrait pas axer ses travaux sur les multiples propositions spécifiques qu'elle a déjà présentées, notamment pour assurer à l'Europe un approvisionnement plus diversifié et un modèle plus efficace d'utilisation de l'énergie. Elle devrait servir à clarifier le rôle de la Communauté dans la politique énergétique de l'Europe. A cet égard, la Communauté devrait avoir pour rôle de veiller à ce que soient réalisés des progrès rapides dans le sens d'une harmonisation des stratégies énergétiques des Etats membres, au-delà même des objectifs pour 1990 fixés par la résolution du Conseil du 18 juin 1980. Mais elle devrait également intervenir à des niveaux plus spécifiques :

- en stimulant l'innovation technologique ;
- en permettant d'accroître et de rationaliser l'investissement, notamment par l'interconnexion des réseaux de gaz et d'électricité ;
- en formulant des objectifs de prix ;
- en définissant des normes de protection de l'environnement, notamment, pour les émissions des centrales thermiques ou l'écoulement des déchets nucléaires ;
- en stimulant et en harmonisant la législation dans le secteur énergétique de façon à favoriser une utilisation plus efficace de l'énergie ainsi qu'en organisant la diffusion la plus efficace des expériences nationales ou communautaires en la matière ;
- enfin, en mettant au point des mécanismes assurant la solidarité des Etats membres face à l'instabilité des marchés énergétiques.

Selon la Commission, l'action de la Communauté en matière énergétique a besoin pour être pleinement efficace de la continuité qui lui assure un programme pluriannuel et de moyens financiers adéquats, notamment dans le cadre des fonds structurels.

B. - Des projets de relance insuffisamment novateurs.

D'aucuns seront peut-être déçus par la communication de la Commission : qu'y a-t-il de novateur dans ces politiques nouvelles ? Rien de vraiment neuf apparemment dans ces propositions qu'il s'agisse des objets ou des méthodes préconisées par la Commission. Et de fait, la communication est d'abord la synthèse d'initiatives antérieures, comme par exemple celles sur l'approfondissement du système monétaire européen ou du marché intérieur, qui n'avaient pu

(1) Communications du 28 septembre 1983.

aboutir, faute d'une impulsion politique suffisante. Leur reprise par cette communication sur la compétitivité des entreprises européennes apparaît alors comme une tentative de la Commission pour utiliser l'élan politique du Conseil de Stuttgart aux fins d'un déblocage des dossiers en suspens.

Force est cependant de reconnaître que la communication de la Commission va parfois plus loin que lors de ses initiatives antérieures, et notamment qu'elle lance ou plutôt qu'elle relance des idées importantes pour la constitution de l'Europe industrielle.

Cela dit, et eu égard à certaines insuffisances, au regard notamment du mémorandum français, votre Délégation a estimé utile d'explicitier certains conditions d'une relance efficace des politiques communes et, en particulier, du développement des politiques nouvelles : affirmation de l'Europe comme détour productif nécessaire, différenciation des participations, équilibre des concessions et accompagnement social du changement technologique.

1. LES ASPECTS POSITIFS

Votre Délégation relève dans la communication un certain nombre de points incontestablement positifs.

En premier lieu, il est, à juste titre, mis l'accent sur la nécessité de relancer l'intégration économique et financière ; même s'il ne s'agit pas là à proprement parler d'une nouvelle politique, on ne peut que se féliciter du souhait manifesté par la Commission de voir se développer le rôle international de l'ECU et, d'une façon générale, de favoriser l'apparition d'un grand marché financier européen capable d'apporter au secteur productif les ressources d'épargne que requiert son développement. De même, doit-on se réjouir de constater que la Commission estime que la Communauté doit participer activement à la définition d'une organisation économique et monétaire stable et crédible, rejoignant par là les préoccupations françaises concernant un « nouveau Bretton Woods ».

Deuxièmement, il y a lieu de considérer comme positives les propositions faites par la Commission en matière de normes techniques et d'ouverture des marchés publics. Sur le premier point, l'approche adoptée par la Commission semble parfaitement raisonnable : « stand still » pour les mesures nouvelles, examen critique des normes (1), reconnaissance réciproque des essais et des organes de certification, approche par objectif des normes, intervention d'organes européens de normalisation pour les normes nouvelles, arbitrage communautaire en cas de conflit...

Enfin, sur le plan juridique, la Commission veut non seulement relancer la formule du groupement d'intérêt économique européen mais encore la société anonyme européenne.

D'une façon générale, les propositions de la Commission restent, malgré leur intérêt, encore un peu trop générales, qu'il s'agisse des considérations financières où il n'est guère fait écho à la préoccupation française d'un élargissement des modes d'intervention de la Communauté, et surtout de la recherche. A ce sujet, le mémorandum français avait fait des propositions ponctuelles concernant les échanges de chercheurs ou le soutien aux entreprises qui regrouperaient leurs efforts de recherche, qui ne sont pas reprises. Mais il est des omissions beaucoup plus gênantes.

2. LES INSUFFISANCES

La faiblesse fondamentale du document proposé par la Commission tient sans doute à ce qu'il n'attache visiblement aucune importance à la question, pourtant essentielle, de l'identité européenne.

Rien n'est dit sur la politique commerciale commune en tant que complément indispensable à l'approfondissement du marché intérieur. L'enjeu est de taille. Il n'y a là pas seulement une question de principe, avec l'adoption de nouveaux instruments de politique commerciale - adoption souhaitée par la France comme par la Grande-Bretagne et la Belgique - destinée à permettre à l'Europe d'être à armes égales dans les contentieux commerciaux internationaux. Très

(1) Encore faudrait-il que cet examen critique ne concernât pas que les normes publiques pour ignorer les normes professionnelles.

concrètement, il faut également, avec le mémorandum français, considérer toute l'importance de certaines mesures tarifaires temporaires, notamment pour favoriser l'émergence d'industries nouvelles.

Cette absence de prise en considération de la nécessaire sauvegarde de l'identité européenne, on la retrouve également dans le désintéret apparent de la Commission pour la notion de producteur communautaire – à laquelle la Délégation comme le gouvernement français attache une grande importance dans la mesure où il ne faudrait pas que les aides communautaires ne bénéficient aux pays tiers – ainsi que pour la définition d'une attitude communautaire vis-à-vis des investissements étrangers.

Enfin, on regrette que la Commission n'ait pas, dans la perspective d'une incitation au regroupement des firmes européennes, envisagé une adaptation et une harmonisation des politiques de la concurrence en vue, notamment, d'autoriser des rapprochements d'entreprises, ne portant pas atteinte à la concurrence au niveau européen. A cet égard, la systématisation des exceptions en faveur des accords de recherche apparaît tout à fait insuffisante.

Sans doute, faut-il aussi voir dans cette relative modération des propositions de la Commission, le résultat d'une volonté légitime de compromis, la conséquence logique du caractère diplomatique d'une initiative où il s'agit de satisfaire les uns – par exemple, les Anglais en évoquant les problèmes énergétiques ou des services, – sans irriter les autres – et notamment les Allemands par des initiatives trop interventionnistes.

C. – Les conditions d'une relance efficace.

Votre Délégation, consciente de la complexité de la négociation en cours, tient cependant à souligner ce que lui paraissent être les conditions d'une relance efficace, c'est-à-dire réaliste, des politiques communes et en particulier des politiques nouvelles :

- l'affirmation de l'Europe comme détour productif nécessaire ;
- la possibilité d'une différenciation des participations des Etats aux initiatives communes ;
- l'équilibre des concessions ;
- l'accompagnement social de changement technologique.

I. L'EUROPE, COMME DETOUR PRODUCTIF NECESSAIRE

Selon MM. Albert et Ball, le sens qu'avait la Communauté pour les auteurs du Traité de Rome était clair :

« En s'unissant aux autres, chacun des pays membres était persuadé qu'il pourrait mieux résoudre, grâce à la Communauté, certains de ses problèmes les plus importants. Partant, il était prêt à consentir certains sacrifices à court terme, par exemple à rapprocher sa politique économique de celle des autres Etats membres, pour obtenir à plus long terme les avantages de l'expansion, de l'équilibre et de la stabilité. Il s'agissait bien de réaliser, ensemble, ce qui est la définition même d'un investissement : un détour productif. »

Une telle approche se trouve clairement reprise – au niveau des principes seulement... – dans le document britannique qui reconnaît implicitement l'existence d'un « multiplicateur d'efficacité communautaire » : selon ce document, en effet, le critère déterminant est de savoir s'il est possible d'obtenir davantage de résultats grâce à une action menée sur une base communautaire que sur une base nationale.

En revanche, la position allemande apparaît sensiblement plus restrictive, puisqu'en application du principe de subsidiarité, la Communauté devrait s'attacher aux mesures « ayant un effet spécifiquement communautaire et durable, que les actions nationales ne permettent pas d'obtenir ».

A cet égard, il est clair qu'une relance des politiques communes et un développement des politiques nouvelles, véritablement efficace, s'accommode mal de la philosophie libérale des

autorités allemandes. Pour elles, la priorité ne réside pas dans une politique d'intervention mais dans la mise en place d'un espace économique intégré tant du point de vue des politiques macro-économiques que de la circulation des biens et des facteurs : selon elles, la définition d'un cadre plus rigoureux, mieux coordonné sur le plan conjoncturel et plus libre sur le plan commercial est nécessaire et suffisante pour que les entreprises européennes retrouvent leur dynamisme et leur compétitivité par le simple jeu des « éléments régulateurs de l'économie de marché ».

De telles divergences sur les principes comme sur les modalités d'application, légitiment les propositions françaises sur une participation différenciée des Etats aux projets industriels européens.

2. LA DIFFERENCIATION DES PARTICIPATIONS AUX INITIATIVES COMMUNES

Dans le domaine industriel, la diversité des potentiels productifs justifie une Europe sinon à géométrie variable, du moins adaptée aux intérêts et aux possibilités de chacun des Etats membres.

Dans cette perspective, la France a proposé depuis le Conseil européen de Bruxelles de mars 1983, la création d'« agences » qui permettraient d'« associer avec toute la souplesse nécessaire, les entreprises qui le souhaiteraient ». Il s'agit de proposer l'autofinancement hors budget de politiques communes spécifiques mises en œuvre par des organes spécialisés, les « agences », auxquels seuls les Etats intéressés adhèreraient.

En d'autres termes, les Etats membres et la Communauté pourraient favoriser par des aides spécifiques les initiatives des entreprises européennes désireuses de s'associer pour franchir un obstacle technologique ou pour combiner des capacités techniques et commerciales comme dans le cas de l'Airbus. Eu égard à la diversité des potentiels industriels et financiers, il n'est en effet pas nécessaire de se mettre à dix ou à douze pour tout. Une telle sélection des participants, gage d'efficacité, pourrait être compensée par l'intervention des Communautés. Celle-ci donnerait un droit de regard, lointain mais réel, aux Etats qui ne seraient pas partie prenante à l'opération, et assurerait un minimum de cohérence communautaire, justifiant, le cas échéant, une mesure de politique commerciale d'accompagnement et en particulier l'imposition temporaire de droits de douane en vue de protéger une technologie naissante.

Votre Délégation est favorable à une telle approche qu'elle avait déjà recommandée dans ses conclusions du 21 juillet 1982 relatives à la politique commune de la recherche (1) en souhaitant une « répartition des tâches et des charges financières équilibrée, tenant compte des intérêts respectifs des Etats membres ainsi que des capacités effectives de leur potentiel de recherche sur la base des mêmes principes que ceux qui ont conduit au succès des programmes de l'Agence spatiale européenne et, notamment, de la fusée Ariane ». En d'autres termes, il convient pour la Délégation de « proportionner la division du travail et le partage du financement aux intérêts manifestés par chaque pays en cause aux projets spécifiques ».

A cet égard, le succès du lanceur Ariane et des programmes spatiaux européens n'est pas seulement la preuve des capacités technologiques de l'Europe mais aussi l'illustration de l'excellence d'une procédure où les charges sont proportionnées aux intérêts des Etats.

3. L'EQUILIBRE DES CONCESSIONS

Considérer l'Europe comme un « détour productif, investir dans la coordination communautaire, c'est le plus souvent accepter des sacrifices à court terme en contrepartie d'avantages non moins certains sur le plan communautaire mais dont les retombées nationales sont éminemment problématiques : abandonner des filières technologiques nationales, renoncer à des normes nationales, c'est porter un préjudice immédiat à l'industrie nationale, qui n'est pas sûre de pouvoir nécessairement tirer parti des chances nouvelles résultant de l'industrie communautaire.

(1) Voir les conclusions de la Délégation rendues sur le rapport de M. A. Gouteyron reproduites dans le tome II du rapport d'information sur les activités des institutions des Communautés européennes entre le 1^{er} juin et le 31 décembre 1982 - n° 180 (1982-1983)

Dans cette perspective, il est probable que ces renoncements seront d'autant plus faciles que l'on saura limiter les risques pour chacun des Etats membres. Une meilleure façon d'y parvenir est sans doute, pour votre Délégation, d'effectuer le désarmement paratarifaire sur un plan multisectoriel ou de façon coordonnée pour plusieurs produits ; on multiplie ainsi les chances pour chacun des pays de compenser les éventuelles pertes de marché qui pourraient résulter de la suppression de certaines barrières non tarifaires et, en particulier, de l'ouverture réciproque des marchés publics.

4. L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL DU CHANGEMENT TECHNOLOGIQUE

Selon le mémorandum français, « à l'espace européen de l'industrie et de la recherche doit correspondre un espace social européen ».

De fait, on ne peut parler d'accélérer le cours du progrès technique sans chercher à en contrôler l'impact social.

Les perspectives concernant l'impact des nouvelles technologies sur l'emploi, telles notamment qu'elles ont été établies par le programme FAST de la Communauté, sont particulièrement inquiétantes.

Comme permet de le constater le tableau ci-joint tiré du rapport du groupe long terme « stratégie européenne de la France » élaboré dans le cadre de la préparation du IX^e Plan, ce sont quatre millions d'emplois environ qui vont disparaître au cours de la prochaine décennie, soit 3 % de la population active de la Communauté.

Le problème est d'autant plus grave que les déplacements et les déagements de main-d'œuvre touchent non seulement les secteurs traditionnels comme la sidérurgie mais encore ceux qui sont considérés comme porteurs telle l'électronique.

On n'en veut pour exemple que le cas de l'industrie française du téléphone : dans la mesure où il faut quatre fois moins de personnes pour fabriquer un central temporel que pour un central traditionnel, ce sont sept mille personnes qui se trouveraient en sur-effectif, depuis que l'on a décidé de concentrer l'effort sur la technique du temporel.

Une prise en compte de ces problèmes apparaît nécessaire au niveau international, et tout spécialement européen ; il faut que l'on puisse maîtriser le changement technologique et en contrôler l'impact sur l'emploi par des mesures coordonnées tant sur l'organisation du travail que sur sa durée. L'accompagnement social du progrès technique est un impératif qui n'a des chances d'être réalisé efficacement que sur une base plus large, associant au niveau européen tous les acteurs du changement technologique qu'il s'agisse des entreprises, des travailleurs ou des Etats.

**SYNTHÈSE DES EFFETS POSSIBLES DES NOUVELLES
TECHNOLOGIES SUR L'EMPLOI**

(simple ordre de grandeur)

Technologie	Effets sur l'emploi de 80 à 90 pour la C.E.E.	Commentaires
Economies d'énergie et énergies nouvelles	+ 1,2 million	en supposant que de 1985 à 1990 l'effort entrepris sera double de celui prévu pour 80-85 (*).
Biotechnologies	+ 0,3 million	simple ordre de grandeur (**).
Nouvelles technologies de l'information	+ 1,5 million	moyenne des estimations FAST (C.E.E.) (***).
	- 7 millions	en supposant, au vu des études sectorielles ou d'application (C. O. Pastre et al.), que l'économie de poste de travail sera de l'ordre de 5 % et 10 ans.
Total de personnes concernées	10,0 millions	soit 6,5 % de la population active qui devra être formée ou recyclée par suite de l'impact direct des nouvelles technologies.
Total net	- 4,0 millions	soit 3 % de la population active de la C.E.E qui continuera encore à augmenter au rythme de 0,4 % l'an au début des années 90.

(*) Selon « Economie européenne » n° 9 de juillet 1981, les dépenses envisagées par les Etats membres sur la période 80-85 en matière d'économie d'énergie et de développement de sources alternatives devraient créer quelque 400.000 emplois (résultat des simulations effectuées avec le modèle COMET pour la préparation du V^e programme économique à moyen terme).

(**) Cette prévision est déduite des estimations faites dans le rapport Gros, Jacob, Royer déjà cité.

(***) L'étude effectuée par FAST par la SEMA : « Le potentiel de créations d'emplois des technologies de l'information » (mai 82) estime que d'ici à 1995 les secteurs nouveaux d'application de ces technologies pourraient donner du travail à 1 à 3 millions de personnes en Europe.

Source : Extrait du rapport du groupe long terme « Stratégie européenne de la France », chapitre V sur « Le défi social » rédigé par M. Michel Richonnier, rapporteur.

*
* *

En définitive, si le constat est simple – la douce insouciance actuelle, si elle se prolongeait, condamne l'Europe à la marginalisation industrielle –, les remèdes ne sont faciles ni à définir, ni à appliquer.

Il n'est pas aisé, en effet, à supposer même que l'on puisse s'accorder sur la nécessité de mettre systématiquement en œuvre le multiplicateur d'efficacité communautaire, dont parlent MM. Albert et Ball, de donner un contenu aux nouvelles politiques communes.

D'abord, d'une façon générale, parce que la compétitivité des industries communautaires ne se décrète pas; comme l'affirme le mémorandum français, celle-ci est d'abord l'affaire des entreprises européennes elles-mêmes; ensuite, parce que les Etats membres ont spontanément

tendance à faire d'éventuelles interventions communautaires sectorielles, le prolongement de leurs politiques nationales, le moyen de renforcer les points forts de leurs économies ; il n'est pas anormal de voir les Hollandais réclamer la libéralisation des transports et les Anglais celle des assurances tandis que les Français souhaitent le développement des nouvelles techniques de transport, dès lors que le souci pour un Etat membre de voir développer les volets des nouvelles politiques qui l'intéressent ne le conduit pas à repousser ceux qui profiteraient en priorité à ses partenaires. A cet égard, et bien qu'une approche par trop large et hétérogène risque de compliquer une négociation déjà bien laborieuse, la Délégation a tendance à croire qu'un effort horizontal, une sorte de « bond en avant » frontal en faveur des politiques nouvelles, pourrait permettre de faire avancer la négociation dans la mesure où cela permet d'assurer un avantage équivalent à tous les Etats membres.

Privilégier une approche multisectorielle ne doit pas cependant conduire à négliger des progrès qui pourraient être réalisés dans tel ou tel domaine particulier : ainsi la procédure des agences, préconisée par la France, apparaît à la Délégation suffisamment souple pour être efficace et constituer l'exemple de l'interventionnisme pragmatique qu'il faut faire prévaloir en la matière.

Sans doute l'objectif fondamental est-il de parvenir à créer un environnement favorable pour les entreprises : à cet égard, il est essentiel de leur garantir la liberté d'innover, c'est-à-dire en fin de compte celle de créer des emplois. Cette liberté ne sera pas véritable si les Etats ne s'efforcent pas d'un commun effort d'aider les entreprises à mieux relever le défi social que provoquent les mutations technologiques en cours.

IV. - CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 1^{er} FÉVRIER 1984

Constatant avec inquiétude que l'Europe est mal partie dans la course aux nouvelles technologies et que le retard qu'elle accuse déjà par rapport aux Etats-Unis et au Japon sera bientôt difficile à rattraper,

Vivement préoccupée par la gravité de la situation créée par l'épuisement des ressources propres de la Communauté ainsi que par le risque de blocage qui en résulte quant à la poursuite de la construction de l'Europe,

Rappelant que le Conseil européen de Stuttgart de juin 1983 a donné aux Dix le mandat d'examiner toutes les politiques communes avec notamment comme objectif de moderniser et de rendre plus efficaces les politiques existantes et de fixer des domaines de priorité pour les actions nouvelles,

Reconnaissant le caractère constructif d'une démarche qui permet, à la fois, de dépasser la fallacieuse problématique du « juste retour » et de renforcer, à travers la relance des politiques communes et le lancement d'actions nouvelles, la compétitivité des économies européennes,

Prenant note tant des contributions nationales élaborées à la suite du mandat de Stuttgart, et, en particulier, du mémorandum français de septembre 1983 (1), que de la communication de la Commission sur les actions communautaires pour améliorer la compétitivité internationale des entreprises européennes,

La Délégation,

- se félicite des orientations générales du *mémorandum français*, qui, s'il se donne des objectifs particulièrement ambitieux - instaurer un véritable espace industriel européen -, n'en fait pas moins preuve dans sa démarche d'une prudence et d'un pragmatisme certains, qui le conduisent ainsi à affirmer, à juste titre, que le développement de l'industrie européenne ne peut être l'œuvre que des entreprises elles-mêmes ;
- estime, en outre, spécialement intéressantes ou novatrices nombre de propositions concrètes contenues dans ce mémorandum et, en particulier :
 - le renforcement de la politique commerciale commune,

(1) Une nouvelle étape pour l'Europe : un espace commun de l'industrie et de la recherche.

- le lancement de grands programmes de développement dans les secteurs stratégiques ou la multiplication d'accords en vue de l'utilisation commune de grands équipements,
 - l'incitation à la mobilité intra-européenne des chercheurs,
 - les aides au regroupement d'entreprises ou à la mise au point de programmes communs industriels permettant une participation différenciée des Etats, notamment dans le cadre « agences » spécialisées ;
- et considère que, malgré des propositions incontestablement positives en ce qui concerne, par exemple, les normes ou les programmes de développement des nouvelles techniques de l'information (Esprit) ou des biotechnologies, la *communication de la Commission* reste encore insuffisante à plusieurs titres :
- elle méconnaît les questions essentielles de la sauvegarde de l'identité industrielle européenne, notamment au moyen d'une politique commerciale cohérente se traduisant, le cas échéant, par le relèvement de certains droits de douane pour protéger le développement de nouvelles industries,
 - elle ignore l'intérêt à la fois symbolique et économique des grands projets d'infrastructures,
 - elle ne fait pas mention d'une éventuelle adaptation du droit de la concurrence pour tenir compte des données de la concurrence internationale et, en particulier, pour apprécier le risque de concentration excessive au regard de l'ensemble du marché communautaire.

En définitive, la Délégation souligne, les *conditions d'une relance efficace des politiques communes et du lancement d'actions nouvelles* :

- l'affirmation de l'Europe comme un détour productif indispensable, c'est-à-dire comme le moyen d'assurer, par-delà certains sacrifices à court terme, une action plus efficace en vue du renforcement de la compétitivité internationale de l'industrie européenne,
- la définition pour les politiques nouvelles d'une stratégie globale et efficace, qui permette de combiner des avancées multisectorielles, gages de l'équilibre des concessions nationales, et des projets particuliers assurant avec réalisme une certaine différenciation des participations des Etats au prorata de leurs intérêts respectifs,
- la mise en œuvre de mesures d'accompagnement social du changement technologique qui sont rendues indispensables par l'impact négatif de ce changement sur l'emploi afin qu'à l'espace européen de l'industrie et de la recherche, corresponde un véritable espace social européen.

D. - LE RÔLE DE L'ECU DANS L'INTÉGRATION MONÉTAIRE ET FINANCIÈRE DE LA COMMUNAUTÉ

Rapporteur : M. Josy Moinet, sénateur.

- I. - Les limites actuelles du rôle de l'ECU au sein du S.M.E.
- II. - Les perspectives d'extension du rôle de l'ECU dans les transactions privées.
- III. - Conclusions de la Délégation adoptées le 1^{er} février 1984.

*
* *

L'importance de la communication de la Commission au Conseil sur la promotion du rôle international de l'ECU, en date du 25 mai 1983, ne doit pas être sous-estimée. Malgré le caractère apparemment limité des mesures qu'elle préconise, cette communication s'inscrit parfaitement dans l'ensemble des actions que la Commission a proposé dans sa communication sur l'intégration financière (1) ainsi que dans celle établie à la suite du Conseil européen de juin 1983, qui porte sur des actions nouvelles destinées à renforcer la compétitivité des entreprises européennes.

Il s'agit en effet d'essayer de tirer parti de l'impulsion résultant de ce qu'il est convenu d'appeler le mandat de Stuttgart pour susciter certains progrès significatifs dans la construction monétaire européenne.

Cette construction, qui avait connu une avancée fondamentale avec la création en mars 1979 du Système monétaire européen, semble aujourd'hui marquer le pas.

A certains égards plus ambitieux que le serpent monétaire européen qui l'avait précédé, le nouveau système a incontestablement permis à l'Europe de traverser sans rupture une période d'exceptionnelle instabilité monétaire (2).

Cependant, il est clair que l'Europe ne constitue pas encore cette véritable « zone de stabilité monétaire » qui aurait dû résulter du bon fonctionnement du Système monétaire européen. En effet, celui-ci a été et reste soumis à des tensions internes, qui sont la conséquence des évolutions divergentes des économies nationales, et en particulier, de *disparités dans les rythmes d'inflation*. Certes ces divergences ont pu être surmontées mais seulement au prix d'ajustements monétaires relativement fréquents (3). Sans doute ceux-ci ont-ils témoigné de la solidarité fondamentale des pays participant au système et de leur capacité à maîtriser des mouvements monétaires considérés, il y a peu de temps encore, comme incontrôlables ; mais, dans la mesure où ils n'ont été bien souvent acquis qu'au prix d'âpres discussions, ils ont naturellement conduit à un certain blocage de l'évolution institutionnelle initialement prévue. Le report à une date indéterminée de la création du Fonds monétaire européen - qui aurait dû se substituer à partir du 1^{er} janvier 1981 à l'actuel Fonds européen de coopération monétaire - est significatif des difficultés que rencontre, sur le plan des institutions, la poursuite du processus d'intégration monétaire.

Dans ces conditions, force est de nous orienter en priorité avec la Commission vers une autre dimension de la construction monétaire européenne, moins sensible à l'incontestable défaut de convergence des économies européennes. En mettant l'accent sur la promotion du rôle de l'ECU

(1) Communication sur l'intégration financière, COM (83) 207.

(2) Par rapport à l'ECU, le dollar s'est ainsi apprécié de 45 % entre le milieu de 1980 et l'automne 1982 ; quant au yen, il a connu une variation de 20 % à la baisse puis de 50 % à la hausse au cours de la même période.

(3) Sept ajustements depuis mars 1979 soit environ un par semestre.

dans les transactions privées, on cesse de faire du renforcement des institutions monétaires européennes le préalable de l'approfondissement du S.M.E. ; le problème est pris pour ainsi dire par l'autre bout dans la mesure où l'instauration d'un véritable espace monétaire unifié en Europe devient, non le résultat des décisions régaliennes des gouvernements, mais celui des choix spontanés des agents économiques : il s'agit d'inciter, par de judicieuses mesures techniques, ces agents à accentuer la tendance qu'ils manifestent déjà spontanément à opter pour l'ECU, c'est-à-dire pour la monnaie à la mesure des marchés communs des biens et des capitaux sur lesquels ils opèrent. Bref, ceux-ci seraient en fait invités à transformer, de par leur comportement même, l'ECU, qui n'est encore, à bien des égards, qu'une simple unité de compte et un moyen de règlement aux possibilités d'utilisation limitées, en une véritable monnaie, acceptée par tous.

L'approfondissement du S.M.E. est donc dans cette perspective le résultat d'un processus à deux voies, qu'il convient bien entendu de poursuivre parallèlement mais également, le cas échéant indépendamment, si l'une des voies se révélait bloquée par des obstacles politiques ou techniques difficiles à surmonter dans l'immédiat.

*
* *

De fait, même si l'extension du rôle de l'ECU au sein du système monétaire européen proprement dit devait trouver certaines limites, le processus d'intégration monétaire européen n'en pourrait pas moins, selon votre Délégation, se poursuivre à condition que puissent être levés, comme le demande la Commission, les obstacles réglementaires qui s'opposent à la tendance actuelle à un usage croissant de l'ECU dans les transactions privées.

I. - LES LIMITES ACTUELLES DU RÔLE DE L'ÉCU AU SEIN DU S.M.E.

Au sein du S.M.E., l'ECU occupe certes une position clé ; mais, s'il assure des fonctions d'unité de compte, d'instrument de paiement et de monnaie de réserve, il n'en a pas l'exclusivité et il faut admettre qu'il faudra sans doute pas mal de temps avant qu'il ne devienne la monnaie effectivement en usage dans les règlements entre autorités monétaires des pays de la Communauté.

Beaucoup de progrès sont à faire pour développer l'usage de l'ECU dans les règlements officiels entre pays de la Communauté, ainsi qu'en témoignent les nombreuses suggestions contenues dans la communication de la Commission sur l'approfondissement du S.M.E. (1).

Toutefois, en l'état actuel des choses, on ne peut guère faire autre chose que de constater que l'absence de convergence, tant des évolutions des économies que des politiques gouvernementales, suscite de graves divergences de vues sur le contenu que l'on peut donner à la solidarité monétaire européenne. A cet égard, continuent de s'opposer deux conceptions de la construction de l'Europe monétaire : l'une conçoit l'union monétaire comme l'aboutissement de l'évolution convergente des économies. Dans une telle perspective, on ne peut donc que procéder par étapes ; si le passage d'une étape à l'autre n'est pas précédé par des progrès dans la convergence, on risquerait de voir le système dégénérer en une sorte de mécanisme de crédit institutionnel où la vertu des uns financerait le vice des autres, en d'autres termes, où les pays à monnaie forte, c'est-à-dire essentiellement l'Allemagne et les Pays-Bas, financeraient les pays à monnaie faible. A cette attitude pragmatique s'oppose une conception plus volontariste, défendue par la France, tendant à faire d'une discipline monétaire commune un bon point d'appui pour provoquer le rapprochement des politiques économiques.

La Délégation regrette, bien entendu, que par un souci de réalisme quelque peu excessif, la République fédérale d'Allemagne fasse souvent obstacle à une évolution plus volontariste du S.M.E. ; mais elle ne peut que reconnaître que, tant que les économies des pays européens continueront d'évoluer dans des directions différentes, il sera difficile de renforcer le S.M.E. et, en particulier, d'y accroître significativement le rôle de l'ECU.

(1) Communication de la Commission sur l'approfondissement du S.M.E. du 18 mars 1982, COM (82) 133

Il n'est cependant pas interdit de faire, dès maintenant, le point des progrès envisageables, dont tous, fort heureusement, ne sont pas irréalisables à court terme ; ces progrès concernent, d'une part, les modalités de définition et de création de l'ECU et, d'autre part, l'utilisation de l'ECU dans le mécanisme de change et comme instrument des règlements officiels.

A. - Les modalités de définition et de création de l'ECU.

L'extension du rôle de l'ECU comme moyen de règlement entre autorités monétaires exige, à plus ou moins court terme, un certain nombre d'aménagements dans ses modalités de définition et de son régime d'émission, en vue, notamment, d'en faciliter l'utilisation tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du S.M.E.

En ce qui concerne, en premier lieu, la définition de l'ECU, la première condition d'un développement de son utilisation par des opérateurs extérieurs au S.M.E. réside dans une simplicité et une stabilité accrue du panier de monnaies qui lui sert de référence (1). De fait, la composition actuelle de l'ECU, qui tend à le définir en fonction d'un grand nombre de monnaies dont certaines ne font l'objet que d'un marché peu actif, n'est pas sans freiner son utilisation. A cet égard, son caractère de panier ouvert aux monnaies des pays adhérents risque de compliquer encore les opérations de gestion de l'ECU. Il y a là, à n'en pas douter, un délicat arbitrage entre les considérations égalitaires que sous-tendent la construction de l'Europe politique et la recherche de l'efficacité qui doit prévaloir en matière économique. Il serait, en particulier, politiquement difficile de procéder avec l'ECU à une transformation analogue à celle qu'a connue le droit de tirage spécial, la monnaie du Fonds monétaire international, dont la composition est passée de 16 à 5 monnaies seulement.

*
* *

En second lieu il est également loisible de réfléchir à des aménagements des modalités de création de l'ECU, tant en ce qui concerne le régime d'émission proprement dit que le statut des réserves transférées au Fonds de coopération monétaire.

Comme l'on sait, l'ECU constitue l'embryon d'un actif de réserve qui est créé par le jeu d'une sorte de compte de substitution : en déposant au Fecom 20 % de leurs réserves en or et en devises, les Etats membres ont reçu en échange un autre actif international qui est l'ECU. Celui-ci comporte deux avantages spécifiques : en tant que panier de monnaies, il a tendance à amortir les fluctuations de change, et donc à mieux garantir la stabilité de la valeur des réserves ; en tant que compte de substitution, l'ECU permet une certaine mobilisation de l'or des banques centrales des pays européens, alors même que l'or ne circule plus actuellement entre les banques centrales.

A terme, pour conforter les éventuels utilisateurs d'ECU non partie prenante au S.M.E., il conviendrait de rechercher les moyens de garantir la pérennité du système et, en premier lieu, de donner un caractère stable au transfert des ressources à l'institution monétaire centrale, quelle qu'elle soit. On rappellera, en effet, que les 20 % des avoirs en or et en dollar déposés au Fecom prennent la forme de dépôts croisés - « swaps » en anglais - à trois mois renouvelables. Cette formule présente l'avantage de la souplesse juridique ; cela permet en effet aux gouvernements d'éviter, en particulier, les débats de ratification parlementaires, que rendrait nécessaire le transfert en pleine propriété d'une fraction des réserves des Etats membres.

Si les conditions politiques d'une telle opération ne semblent pas actuellement réunies, la Délégation n'en souhaite pas moins que soient activement explorées certaines variantes de nature à rendre plus acceptable un transfert permanent de ressources du futur Fonds monétaire européen, qu'il s'agisse de la différenciation entre le traitement des apports d'or ou de devises, de l'instauration d'un système de souscription des Etats membres au capital du Fonds, ou simplement de la pérennisation sous une forme ou sous une autre des crédits croisés actuels.

(1) L'ECU est un panier des monnaies des neuf pays participant au S.M.E. ; sa composition est identique à celle de l'Unité de compte européenne (U.C.E.) créée en mars 1975 et qui comprenait 0,828 D.M. + 0,085 Livre + 1,15 F.F., etc. Dans la mesure où chaque monnaie entre pour un montant fixe dans la composition de l'ECU, le poids relatif de chacune d'elles évolue au fur et à mesure des réaménagements de parités. C'est ainsi qu'entre mars 1975 et mars 1983, la part du franc est passée de 20 à 17 %, tandis que celle du D.M. augmentait de 26 à 37 %. Il est prévu que cette pondération fasse l'objet d'un examen, et au besoin d'une révision, tous les cinq ans ou sur demande, si le poids de l'une quelconque des monnaies a varié de plus de 25 %.

Une autre question plus urgente est de réfléchir à la modification du régime d'émission en vigueur afin d'éviter toute variation erratique de la quantité d'ECU en circulation, de nature à inquiéter leurs éventuels détenteurs. Or, le système actuel a donné des résultats fantasmagiques car la quantité d'ECU émis dépend non des besoins des Etats, mais des variations de cours de l'or et du dollar. De fait, sous l'effet de la hausse du prix de l'or et du cours du dollar, la création totale d'ECU s'est accrue de 27 milliards environ, lors de l'institution du système, à 42 milliards environ à la fin de 1982. A ce sujet, il est clair que dans la voie déjà tracée par la Commission dans sa communication précitée sur l'approfondissement du S.M.E., il convient de chercher à neutraliser ou à amortir les variations de la quantité d'ECU créée qui résulterait de la seule modification du prix de l'or.

Cela n'est possible que si l'on parvient à établir un juste équilibre entre banques centrales débitrices et créancières, en donnant à l'ECU une rémunération reflétant les conditions du marché - opération qui n'est pas sans soulever certaines difficultés du fait que les ECU ont en partie une couverture or qui ne porte pas intérêt.

En outre, il faut noter que l'obligation d'accepter des ECU ne vaut actuellement que pour les interventions dites obligatoires, qui ne sont qu'une minorité des interventions effectuées en application du système de change en vigueur.

L'avenir du S.M.E. dépend également, et plus fondamentalement, des réponses qui seront données à des questions, sans doute encore prématurées, comme notamment : peut-on envisager que les ECU puissent être créés contre crédits, contre monnaies nationales, ou même *ex nihilo*, sous forme d'allocation comme c'est déjà le cas pour le droit de tirage spécial ? Faudrait-il prévoir la possibilité pour les Etats tiers ou les organisations internationales d'ouvrir des comptes en ECU ?

En effet, c'est des réponses données à ces questions dont dépendra la capacité de l'ECU à s'imposer face au dollar, à l'extérieur du S.M.E. et peut-être même, en définitive, de sa capacité à s'imposer à l'intérieur du système lui-même comme instrument de règlement dans le cadre, notamment, du mécanisme de change.

B. - L'utilisation de l'ECU comme instrument de règlement dans le cadre du mécanisme de change.

Actuellement, l'ECU n'a entre banques centrales qu'un pouvoir libératoire limité : une banque centrale ne peut être tenue d'accepter un règlement en ECU d'un montant supérieur à 50 % de ses créances résultant du mécanisme de change et cela seulement pour les interventions dites obligatoires, c'est-à-dire aux limites des marges de fluctuations autorisées de + ou - 2,25 % autour du cours pivot (1).

A cet égard, le développement des interventions intra-marginales, à titre préventif, serait peut-être plus efficace ; on pourrait également songer à abaisser le seuil d'utilisation de l'ECU en deçà des marges de fluctuation, en le plaçant par exemple au niveau du seuil de divergence. En tout état de cause, le rôle de l'ECU reste encore très limité dans la mesure où il n'est qu'un simple moyen de paiement et pas une monnaie d'intervention sur le marché des changes.

*
* *

Ainsi, une utilisation accrue de l'ECU à l'intérieur du S.M.E. et le renforcement de son rôle à l'extérieur apparaissent étroitement associés.

(1) Chaque monnaie a un cours pivot rattaché à l'ECU. Pris deux à deux les taux pivots déterminent une grille de taux de change bilatéraux de part et d'autre desquels sont autorisées des marges de fluctuation de 2,25 %. A titre temporaire, l'Italie applique une marge de 6 % tandis que le Royaume-Uni ne participe pas à ce mécanisme de soutien du taux de change.

Dès lors qu'une monnaie s'écarte de son cours pivot d'environ 75 % de la marge autorisée, elle dépasse un seuil dit seuil de divergence, au-delà duquel l'Etat concerné est censé prendre des mesures correctrices et, le cas échéant, intervenir sur le marché des changes.

D'un côté, le développement de l'usage de l'ECU par des opérateurs publics et privés en dehors du système de change ou de crédit repose largement sur la crédibilité du S.M.E. lui-même ; cette crédibilité résulte fondamentalement de l'impression de solidité institutionnelle ou économique qui se dégage du système. A cet égard, il est clair que l'absence de convergence des économies, comme l'absence de permanence institutionnelle, ne sont pas de nature à promouvoir le rôle international de l'ECU.

D'un autre côté, la Délégation est non moins convaincue que l'extension du rôle de l'ECU dans les transactions privées est de nature à accélérer les progrès de la construction monétaire sur le plan institutionnel. Ces progrès peuvent en effet se trouver stimulés par une intégration monétaire progressive, décentralisée, qui pourrait non seulement favoriser la convergence des performances nationales mais encore susciter la création monétaire privée, or celle-ci est non seulement facteur du dynamisme économique (1) mais elle requiert, tôt ou tard, un certain renforcement des institutions de contrôle, c'est-à-dire en l'occurrence du Fecom ou du Fonds monétaire européen qui doit s'y substituer.

II. - LES PERSPECTIVES D'EXTENSION DU RÔLE DE L'ECU DANS LES TRANSACTIONS PRIVÉES

Longtemps les différentes monnaies utilisées par les Communautés n'ont constitué que de simples unités de compte, transparentes à l'or ou aux devises qui servaient à les définir. Il aurait pu en être de même pour l'ECU qui, à l'instar de l'Unité de compte européenne, était bien, au départ, une monnaie abstraite, un panier de monnaies composé d'une moyenne pondérée de monnaies. Or, il n'en a rien été. Progressivement l'ECU a, parce qu'il répondait à un besoin des agents économiques de base, pris corps et fini par avoir une existence indépendante des autorités monétaires qui l'avaient créé. Certes, cette vie propre de l'ECU n'existe, pour l'instant, que sur le plan financier ; mais il y a là un exemple d'intégration financière spontanée, qui pourrait sensiblement modifier les conceptions traditionnelles de la construction européenne.

Après avoir fait le point du développement du marché privé de l'ECU financier, on s'efforcera d'explicitier les mesures préconisées par la Commission dans le cadre de ses initiatives tendant à la création progressive d'un vaste marché financier communautaire (2) pour mettre au service du développement économique de l'Europe ce processus spontané d'intégration monétaire.

A. - Un rôle croissant sur les marchés financiers internationaux.

D'unité de compte des Communautés européennes et des banques centrales pour les règlements intracommunautaires, l'ECU a eu tendance à devenir une monnaie de réserve avec l'accroissement des dépôts, d'abord des institutions européennes et des banques centrales, puis des entreprises et enfin, de plus en plus, des particuliers. L'ECU est en passe de s'imposer comme monnaie de règlement avec, d'une part, l'apparition de facturations en ECU et d'autre part le développement d'un marché interbancaire capable d'effectuer des transferts directement en ECU et d'assurer des contreparties dans les deux sens : de telles compensations directes permettent de coter directement l'ECU d'après les indications du marché et non plus à la suite du calcul à partir des monnaies composantes.

Depuis mars 1981, date de la première émission publique en ECU, 30 opérations de cette nature ont été effectuées pour un montant de 2,5 milliards d'ECU parmi lesquelles un placement privé de 42 millions en faveur d'Euratom. Toutes ces opérations ont été lancées sur l'euro-marché, à l'exception de deux émissions de la République italienne, d'un total de 1,2 milliard d'ECU placées pour la quasi-totalité sur le marché domestique.

(1) Ainsi qu'en témoignent les récentes déclarations de M. Marcel Bouteux, président du Centre européen de l'entreprise publique, qui considère comme essentiel et urgent l'usage renforcé de l'ECU pour promouvoir de manière décisive la coopération européenne sur le plan financier et monétaire.

(2) Communication sur l'intégration financière, COM (83) 207.

ÉMISSIONS PUBLIQUES ET PLACEMENT PRIVÉ EN ECU
AU 1^{er} FÉVRIER 1983 (1)

(En millions.)

	Italie	France	Irlande	Institutions communautaires et internationales	Autres
Softe	35				
B.E.I.				40	
Hydro-Québec					40 (3)
B.E.I.				57	
Istituto San Paolo	30				
Euratom				42	
Nersa		30			
Republica italiana	500				
Conseil de l'Europe				25 (1)	
Société de développement régional ..		30			
Hydro-Québec					50 (3)
I.M.I.	40				
B.E.I.				40	
Crédit foncier de France		50			
Conseil de l'Europe				30 (2)	
Gaz de France		50			
Gaz de France		50			
Citicorp					15 (4)
B.E.I.				60	
Caisse de crédit à l'équipement des P.M.E.		50			
Euratom				50	
Republica italiana	700				
Thomson Brandt		40			
E.D.F.		60			
Republic of Ireland			30		
Caisse nationale des télécommunications		125			
Communautés européennes				50	
Crédit foncier de France		100			
Swedish Export Credit					60 (5)
Republic of Ireland			30		
Montant total	2.509	1.305	60	394	165
Nombre	30	5	10	9	4

(1) Réponse de la Commission à la question écrite n° 1662/82 JOCE, du 3 mai 1983.

(2) Fonds de rétablissement du Conseil de l'Europe.

(3) Canada.

(4) Etats-Unis.

(5) Suède.

A côté de ces émissions publiques, on relève une dizaine d'euro-crédits bancaires pour un montant approchant les 500 millions d'ECU. En effet, parallèlement, un marché financier de l'ECU s'est progressivement développé dans de nombreux Etats membres, notamment en Belgique et au Luxembourg. Dans ces deux pays, en effet, les banques offrent avec succès au public un éventail de services en ECU comparable à celui offert en devises. Au Luxembourg, en outre, fonctionne un marché secondaire des émissions en ECU. En Italie, où les émissions du Gouvernement ont fait connaître l'ECU auprès d'un large public, de nombreuses petites entreprises empruntent à court terme en ECU pour couvrir à moindres frais les risques de change à l'exportation. En France, certaines grandes entreprises ont emprunté sur le marché ou se sont fait ouvrir des euro-crédits en ECU. Par ailleurs, les émissions en ECU suscitent l'intérêt des investisseurs aux Pays-Bas et commencent à pénétrer sur le marché scandinave.

Les taux d'intérêt, relativement stables, après être passés par un maximum de 14,5 % sont actuellement d'environ 12,5 %.

Le tableau ci-joint fait le bilan, au 1^{er} février 1983, des émissions publiques et privées en ECU. Celles-ci atteignent plus de 2,5 milliards d'ECU pour 30 opérations, se répartissant ainsi : 5 en Italie, 10 en France, 2 en Irlande, 9 opérations émanant d'institutions communautaires ou internationales (Banque européenne d'investissement, Euratom, les Communautés et le Conseil de l'Europe), dans divers pays (2 au Canada, une aux Etats-Unis, une en Suède).

Au total, par le montant des émissions financières, l'ECU arrive au troisième rang mondial après le dollar et le D.M.

A l'heure actuelle, l'ECU donne lieu à une gamme d'opérations financières et bancaires toujours plus complète. Le souscripteur d'une émission libellée en ECU l'acquiert directement par paiement en ECU, tandis que le bénéficiaire du prêt reçoit des ECU en compte. D'une façon générale, il est possible, dans toute la mesure permise par les réglementations nationales des changes, d'acheter de l'ECU, de le faire transférer en compte auprès d'une autre banque, de le conserver en dépôt à terme, de l'utiliser pour régler une opération commerciale ou pour l'achat de titre à long terme. L'ECU peut également faire l'objet d'opérations de couverture de change à terme.

Mais, si l'on peut mesurer le volume des émissions, on ne dispose que d'informations fragmentaires sur l'importance du marché financier lui-même. On peut estimer cependant qu'à l'heure actuelle, plusieurs centaines de banques traitent régulièrement et occasionnellement en ECU, dont une vingtaine sont réellement capables d'offrir en permanence des contreparties pour toutes les opérations, tous les montants et toutes les échéances. Le volume global du marché atteindrait environ 5 à 10 milliards de francs en 1983. Il faut souligner que le marché souffre d'une insuffisance de titres à court terme tant en quantité qu'en modalités : malgré la multiplication des émissions en ECU, le *marché secondaire* des titres en ECU est encore *très étroit* pour assurer des contreparties adaptées aux besoins du marché tandis que les frais de transaction restent prohibitifs pour ce type d'échéance.

A ce sujet, il n'est pas peu paradoxal d'observer que l'ECU ne pourra véritablement faire concurrence au dollar comme monnaie de réserve internationale que si le budget de la Communauté pouvait être en déficit. En effet, pour être monnaie de réserve, il faut pouvoir offrir de vastes possibilités de placement, à l'instar du marché financier américain, et donc qu'il y ait émission de titres à court terme. En l'espèce, il faudrait susciter l'apparition d'une dette publique européenne, constituée de l'équivalent du bon du Trésor américain à trois mois. Or, le Traité de Rome ayant prévu que le budget de la Communauté doit être voté en équilibre, il n'existe, à l'heure actuelle, aucune possibilité juridique ni technique d'émettre des titres à trois mois libellés en ECU.

Mais il est également d'autres limites à l'utilisation de l'ECU qui tiennent à la complexité du panier des monnaies qui le composent. Certes cette complexité est à l'origine d'une bonne part des avantages que les opérateurs financiers ou les entreprises peuvent trouver à l'ECU.

- L'ECU offre une protection contre le *risque de change* d'autant plus efficace que les marges de fluctuations entre les monnaies européennes sont plus étroites et que le dollar est soumis à d'amples variations de son taux de change ;

- l'ECU constitue un moyen pratique de *diversification* des avoirs en devises pour les entreprises et les opérateurs financiers ;

- *les taux d'intérêt* sur l'ECU étant le résultat d'une moyenne pondérée des taux constatés sur les monnaies composantes, ils présentent en principe une *moindre* variabilité, même si cela ne va pas sans certaines contreparties.

En effet, la prise en compte dans le panier qui définit l'ECU de devises au marché des changes et au marché monétaire était peut-être à l'origine de fluctuations importantes des cours des changes ou des taux d'intérêt, préjudiciables à la stabilité de l'ECU. Sans doute s'agit-il en principe de devises qui pèsent peu dans la composition de l'ECU sauf pour le franc dont les variations peuvent provoquer des fluctuations assez fortes eu égard aux taux très élevés parfois constatés sur le marché de l'eurofranc.

En définitive, avec l'élargissement du marché et la multiplication des contreparties, le marché de l'ECU tend à s'émanciper de celui des monnaies composantes : les cours pourront s'écarter des taux calculés à partir des monnaies du panier mais il est clair que, passé un certain seuil, des arbitrages par éclatement de reconstruction de l'ECU vont ramener sa valeur à son cours « officiel ». En tout état de cause, le marché de l'ECU ne connaîtra une véritable expansion qu'avec la reconnaissance par tous les Etats comme devise à part entière.

B. - Les mesures préconisées par la Commission.

Pour la Commission, ce développement spontané doit être encouragé pour renforcer l'identité monétaire européenne à l'intérieur comme à l'extérieur. D'une part, dans la mesure où l'ECU est l'expression d'une zone monétaire en formation, il ne peut être soumis à l'intérieur de la C.E.E. aux restrictions qui, dans certains Etats membres, sont imposées aux autres devises ; d'autre part, cela lui apparaît d'autant plus nécessaire que le développement de l'usage de l'ECU sur les marchés financiers internationaux aurait l'avantage de répartir progressivement sur l'ensemble des monnaies de la Communauté des mouvements de capitaux qui actuellement passent périodiquement du dollar au D.M.

La Commission propose de retenir trois orientations principales pour développer l'usage privé de l'ECU. Elles concernent le statut de l'ECU et son régime au regard des réglementations nationales des changes ainsi que la protection de l'appellation ECU.

Le statut de l'ECU est très variable selon les Etats membres. Tandis que la République fédérale va jusqu'à interdire toute opération en ECU, l'Italie, en revanche, semble sur le point de lui reconnaître un statut privilégié. La France, dont la réglementation a sensiblement évolué ces derniers mois, occupe encore une position intermédiaire.

En République fédérale d'Allemagne, l'usage de l'ECU entre résidents est interdit par la Bundesbank, au motif qu'il contrevient à une loi de 1948 prohibant les indexations et en particulier toute référence à l'or.

En Italie, au contraire, les autorités monétaires ont ajouté l'ECU à la liste des devises qui ont le statut de « *valuta di conto valutario* ». Il en résulte que :

- les résidents peuvent détenir des comptes en ECU dans les mêmes conditions et avec le même délai de détention que pour les autres devises ;
- l'ECU est coté officiellement - par calcul de la valeur des monnaies composantes au fixing des bourses de Milan et de Rome, fixing que l'Italie est la seule à pratiquer avec le Danemark ;
- les avoirs et engagements libellés en ECU sont comptabilisés avec les avoirs et engagements en monnaies communautaires pour déterminer l'équilibre de la position journalière ;
- la Banque d'Italie se réserve le droit d'acheter ou de vendre au fixing, droit qu'elle exerce effectivement.

En France, par une décision du ministère de l'Economie et des Finances en date du 21 mai 1982, les opérations libellées en ECU sont assimilées désormais à des opérations en devises étrangères. Une telle autorisation comporte deux conséquences :

- les banques françaises gèrent leurs avoirs et engagements libellés en ECU dans les mêmes conditions que leurs avoirs et engagements en devises étrangères à l'intérieur de leur position de change globale. Lorsque, pour se constituer des avoirs en ECU, elles sont

amenées à emprunter des francs, ces emprunts doivent être effectués auprès de non-résidents ; lorsque leurs dépôts en ECU excèdent leur capacité de placements en ECU et qu'elles doivent éclater en ses diverses composantes, leurs excédents d'ECU, les francs dont elles disposent ainsi, peuvent être prêtés à des non-résidents ;

- les banques françaises peuvent accorder à des résidents des prêts et avances en ECU dans les mêmes conditions que les prêts et avances libellés en devises étrangères. Parallèlement, les résidents peuvent contracter des emprunts libellés en ECU directement auprès de banques étrangères dans les mêmes conditions que des emprunts en devises étrangères.

Pour lever les obstacles qui s'opposent à la pleine reconnaissance du statut de devise à l'ECU, la Commission propose au Conseil d'adopter le projet de résolution ci-dessous :

« Le Conseil estime que le développement du rôle de l'ECU est un élément important de la consolidation interne du S.M.E. et de l'affirmation de son rôle extérieur.

« Il a pris connaissance de la communication de la Commission à ce sujet, et, notamment, des suggestions faites pour faciliter le traitement et promouvoir l'utilisation de l'ECU. Les autorités concernées ont exprimé leur intention de prendre toutes les dispositions nécessaires pour que les opérations en ECU soient traitées, dans le cadre de leur réglementation interne, comme des opérations en devises. »

En ce qui concerne l'utilisation de l'ECU, la Commission constate que celle-ci se heurte dans bien des Etats membres à la réglementation des changes. Elle souhaiterait que :

- tous les résidents des Etats membres puissent souscrire librement, au taux de change officiel, aux emprunts en ECU des émetteurs de la Communauté, et en particulier aux emprunts de ce type émis par la Communauté ;
- les titres libellés en ECU soient assimilés, sous réserve de dispositions éventuelles visant à limiter le risque de change, aux titres nationaux de même nature ;
- la mise en place, au niveau communautaire, de tout nouvel instrument de mobilisation de l'épargne devrait fournir l'occasion d'un recours préférentiel à l'ECU.

En France, depuis juillet 1981, les banques françaises sont autorisées, nonobstant la règle générale d'interdiction de telles opérations, à accorder des prêts de francs à des non-résidents, lorsque ces prêts constituent la part en francs de prêts libellés en ECU.

Enfin, il s'agit selon la Commission d'assurer une *protection à l'appellation ECU*. En effet, bien que la profession bancaire fasse référence à l'ECU suivant des procédures uniformes, les initiatives privées, prises dans le cadre de réglementations nationales, souvent peu adaptées, pourraient cependant susciter des applications divergentes de l'ECU, préjudiciables à l'extension de son utilisation.

La Commission entend donc proposer, lorsque tous les Etats membres auront reconnu l'ECU comme une devise, un document qui constituerait le texte de référence relatif à l'ECU. Ce texte définirait le statut de l'ECU, et énoncerait les dispositions que les utilisateurs seraient tenus d'observer ; il regrouperait les différents documents concernant la définition de l'ECU, ferait référence à sa reconnaissance par les Etats membres et assurerait la protection du sigle ECU.

L'objectif final de ces mesures est de faciliter l'utilisation de l'ECU par le système bancaire. Il s'agit d'éviter partiellement le passage par des devises qui sont le support des règlements et d'effectuer l'adéquation directe de dépôts en ECU et d'actifs libellés en ECU.

Une telle évolution pourrait aboutir, en France, à la coexistence de deux catégories d'opérateurs :

- Les banques disposant de comptes de passif et d'actif en ECU et les organismes publics ou privés autorisés à ouvrir des comptes en ECU régleraient entre eux leurs dettes et créances par des opérations sur ces comptes en ECU. Les autorités monétaires accorderaient les autorisations d'ouverture de tels comptes en limitant éventuellement leur accès à certains organismes : organismes communautaires, institutions gérant les excédents des pays exportateurs de pétrole, entreprises françaises ayant emprunté des ECU à l'étranger.

- Les intervenants non détenteurs de comptes en ECU continueraient à utiliser des devises en contrepartie de leurs opérations, l'ECU ne demeurant pour eux qu'une simple unité de compte.

En définitive, le *risque de blocage du processus spontané d'intégration financière* auquel on assiste actuellement tient, malgré l'incontestable dynamisme des opérateurs financiers, essentiellement à deux causes :

- l'attachement sans doute excessif de certains pays comme l'Allemagne à une *orthodoxie monétaire* qui leur fait craindre que le développement de l'ECU privé ne constitue une source de création monétaire incontrôlable ;

- l'*existence de contrôle des changes* en Italie, en France, en Irlande et au Danemark, qui ont obtenu l'autorisation d'apporter des restrictions à certains mouvements de capitaux.

Cette possibilité de recourir à des mesures de sauvegarde en cas de perturbation du marché financier domestique (art. 73 du Traité C.E.E) ou de difficultés ou de menace grave de difficultés de balance des paiements (art. 108 du Traité), doit rester pour la Commission l'exception. Celle-ci estime, en effet, que s'ils étaient, comme cela était le cas actuellement, maintenus pour de longues périodes, les contrôles des changes deviendraient un instrument permanent de politique économique, incompatible avec le Traité de Rome. A cet égard, même si la Délégation estime fondée la position de principe de la Commission, force lui est aussi de reconnaître que sa suppression n'est guère réaliste dans un pays qui, comme la France, connaît de graves et chroniques difficultés de la balance des paiements.

*
* *

Même s'il est essentiel de poursuivre l'édification institutionnelle du S.M.E. et, en particulier, de mettre en place, comme prévu, le Fonds européen, il est clair, pour votre Délégation, que des progrès considérables peuvent être faits en vue de la constitution d'un espace monétaire européen unifié. Moins que tout autre, un tel espace ne se décrète pas ; les mesures préconisées par la Commission en vue de la promotion du rôle international de l'ECU permettent d'amorcer un processus d'intégration monétaire, peu spectaculaire sans doute, mais qui confortera les bases véritables de l'Europe monétaire : il s'agit de laisser jouer l'initiative privée pour faire de l'ECU la monnaie dont les banques et les entreprises ont besoin en cette période d'exceptionnelle instabilité monétaire.

Cependant, si la Communauté doit faire preuve d'un libéralisme pragmatique, il lui faut rester prudente pour éviter toute croissance désordonnée de ce qui est actuellement un compartiment des euro-marchés. A cet égard, les craintes allemandes ne sont pas dépourvues de fondement et elles légitiment non le blocage du développement de ce marché mais, au contraire, une surveillance plus attentive des institutions communautaires.

C'est précisément à ce niveau qu'un jour ou l'autre il faudra bien assurer l'interconnexion entre ECU privé et ECU public et donner au marché privé le fondement que constitue une autorité monétaire centrale, capable d'assurer la *fonction* que l'on a coutume de qualifier de *prêteur en dernier ressort* et qui consiste à garantir la liquidité du marché. Une telle évolution, sans doute encore utopique, est déjà amorcée avec les premières réflexions qui se font jour quant à la création d'une *chambre de compensation* en ECU qui améliorerait considérablement l'efficacité du marché (1).

(1) Les banques françaises, américaines et italiennes ainsi que la plupart des autres opérateurs européens soutiennent au contraire que les établissements traitant l'ECU trouveraient avantage à l'existence d'un tel organisme. Il s'agit de reproduire au niveau européen les systèmes de compensation au niveau national, et en particulier d'assurer deux fonctions :

- un ordinateur de compensation géré par une association de banques opérant en ECU afin de dégager, à un solde quotidien par banque ;

- un établissement bancaire où chaque opérateur aurait un compte et qui effectuerait les compensations,

Deux conceptions sont encore à l'étude :

- selon celle qui recueille le plus large suffrage, la Banque des règlements internationaux jouerait le rôle central dans le dispositif de règlements interbancaires, la compensation des paiements pouvant être assurée par un autre organisme ;

- l'autre idée, défendue par le Crédit lyonnais, conduirait à la création d'un organisme privé, remplissant les deux fonctions, si possible localisé à Paris.

Malgré le large appui qu'il semble recevoir en théorie, le projet B.R.I. pourrait n'être pas réalisable si certaines banques centrales peu favorables au développement de l'ECU comme la Bundesbank s'y opposaient.

A l'heure actuelle, les banques concernées ne semblent pas encore avoir surmonté leurs désaccords ; elles en discutent à Bruxelles sous l'égide de la Commission européenne, au sein d'un groupe de travail présidé par le Crédit lyonnais

Ainsi l'identité monétaire peut-elle aussi se bâtir à partir de la base et non pas seulement de par des décisions prises – parfois laborieusement – au sommet. Elle n'en exige pas moins le renforcement de la crédibilité du S.M.E. et, en tout premier lieu, l'adhésion de toutes les grandes monnaies à son mécanisme de change : l'intérêt récent manifesté par certains responsables de la politique monétaire britannique est, à cet égard, de bon augure pour l'avenir de l'Europe monétaire.

III. – CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 1^{er} FÉVRIER 1984

Consciente de l'importance de l'unification monétaire pour l'achèvement de la construction européenne et convaincue à cet égard de ce que la création du Système monétaire européen constitue une des réalisations majeures de la fin des années soixante-dix,

Soulignant que la mise en place du S.M.E. a permis à l'Europe :

- de faire face à un environnement monétaire international particulièrement troublé, caractérisé par des mouvements erratiques tant du dollar ou du yen que des taux d'intérêt,
- de procéder aux ajustements de parité rendus nécessaires pour tenir compte des variations de la compétitivité relatives des économies des pays participant aux mécanismes de change,
- de constituer l'amorce de la zone de stabilité monétaire qu'il convient d'instaurer pour reconstruire le système monétaire international stable dont l'économie mondiale a besoin,

Considérant cependant que l'absence de convergence des économies européennes, due notamment aux disparités de rythmes d'inflation entre les Dix, rend plus difficile la gestion du S.M.E. et suscite certaines divergences de conception sur l'avenir du S.M.E. ; que ces divergences hypothèquent, en l'état actuel des choses, toute avancée significative dans le processus institutionnel de construction de l'Europe monétaire et, en particulier, la mise en place du Fonds monétaire européen initialement prévue pour le début de 1981,

Constatant, avec grand intérêt, que l'ECU est de plus en plus utilisé dans les transactions privées, eu égard à ses avantages en matière de réduction du risque de change ainsi que de diversification des avoirs de réserve, et qu'il donne lieu à une gamme croissante d'opérations bancaires et financières,

La Délégation,

- met l'accent sur les conséquences positives du développement de l'usage privé de l'ECU sur la constitution d'un espace monétaire européen ;
- estime, dans ces conditions, que c'est à juste titre que la Commission a mis l'accent, par ses initiatives en faveur de l'usage privé de l'ECU, sur un mode décentralisé d'intégration monétaire, peu spectaculaire mais efficace, et que c'est donc légitimement qu'elle a, profitant de l'impulsion résultant du Conseil de Stuttgart, utilisé ses propositions relatives au renforcement de la compétitivité des industries communautaires (1) pour relancer ses communications sur l'intégration financière (2) et la promotion du rôle international de l'ECU (3) ;
- souhaite que le Conseil prenne, dans les meilleurs délais, ainsi que l'y invite la Commission, l'engagement de donner à l'ECU le statut de devise et qu'il mette à l'étude les assouplissements des régimes de contrôle des changes dès que l'évolution des balances des paiements des pays concernés le rendra possible ;
- envisagerait avec faveur que se poursuive, sur la base de la communication concernant l'approfondissement du Système monétaire européen (4), toutes études relatives aux mesures techniques permettant l'amélioration du fonctionnement interne du S.M.E. ainsi que le renforcement de sa crédibilité externe.

(1) COM (83) 578 du 29 septembre 1983.

(2) COM (83) 207 du 18 avril 1983.

(3) COM (83) 274 du 24 mai 1983.

(4) COM (82) 133 du 18 mars 1982.

La Délégation tient enfin, au lendemain du Sommet d'Athènes, à attirer l'attention sur les conséquences négatives d'un désaccord persistant sur la poursuite d'un processus d'intégration monétaire, d'autant plus fragile qu'il est spontané, et qu'il repose donc fondamentalement sur le sentiment de confiance qui doit résulter de la dynamique communautaire.

CHAPITRE II

**SUR LES QUESTIONS BUDGÉTAIRES
ET FINANCIÈRES**

**PROJET DE BUDGET GÉNÉRAL
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES
POUR L'EXERCICE 1984**

Rapporteur : M. Bernard Barbier, sénateur.

- I. - L'ancien projet proposé par la Commission au mois de mai 1983.
- II. - Le projet arrêté par le Conseil au mois de juillet 1983.
- III. - Le « compromis global » adopté par l'Assemblée en première lecture au mois d'octobre 1983.
- IV. - Conclusions de la Délégation adoptées le 16 novembre 1983.

*
* *

Le débat sur le budget général des Communautés européennes pour 1984 est entré dans sa phase décisive avec l'examen par l'Assemblée en première lecture, au cours de sa seconde période de session du mois d'octobre, du projet établi par le Conseil.

L'examen du projet de budget pour 1984 s'ouvre dans un contexte extrêmement difficile puisque la Communauté aura, au cours de l'année 1983, quasiment épuisé ses ressources propres, ainsi que l'illustre le projet de budget supplémentaire et rectificatif n° 2/83 dont l'Assemblée a délibéré au début de l'automne.

Cet état de fait particulièrement préoccupant marque également le projet de budget pour 1984, où la marge des ressources propres restant disponibles est plus étroite que jamais.

*
* *

Comme l'année précédente, l'Assemblée avait cette année, pour la seconde fois, engagé le débat avant le début de la procédure budgétaire proprement dite en définissant, dès le mois de mars 1983, les priorités qu'elle entendait donner aux dépenses communautaires.

Pour résumer, elle avait retenu, sur le rapport de Mme Scrivener, rapporteur pour le budget de 1984, deux priorités dans les orientations budgétaires de la Communauté en 1984 : *la lutte contre le chômage et la lutte contre la faim dans le monde.*

Pour poursuivre ces deux objectifs, le Rapporteur avait mis l'accent sur les moyens suivants :

- *les investissements productifs* qui, créateurs d'emplois, sont à la fois directs et indirects (subventions du F.E.D.E.R., prêts de la B.E.I. et du N.I.C., bonifications d'intérêts, interventions du Fonds social européen, et concertation des Etats membres pour stabiliser l'environnement économique);
- *la formation professionnelle*, dont les actions devraient permettre d'adapter les ressources humaines aux mutations technologiques;
- *les instruments financiers*, dont les objectifs et la coordination doivent être davantage explicités;
- *l'aide au développement*, dont la qualité, pour le Rapporteur, doit être améliorée;
- enfin, *la gestion de la P.A.C.*, pour laquelle une plus grande rigueur doit prévaloir.

Soulignant le rôle que pourraient jouer les petites et moyennes entreprises, l'Assemblée avait en outre souhaité que des crédits suffisants soient prévus pour la politique de l'environnement et que des moyens de contrôle plus appropriés soient mis en place pour lutter contre les gaspillages et les fraudes.

*
* *

Pour saisir les principaux aspects du projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1984, il convient d'examiner tout d'abord l'avant-projet proposé par la Commission au mois de mai dernier, d'analyser ensuite les arbitrages rendus par le Conseil à la fin du mois de juillet, d'exposer enfin la position prise par l'Assemblée en première lecture lors de sa seconde période de session du mois d'octobre.

I. - L'AVANT-PROJET PROPOSÉ PAR LA COMMISSION AU MOIS DE MAI 1983

L'avant-projet de budget pour l'exercice 1984, présenté au mois de mai à l'Assemblée par la Commission, impliquait l'épuisement de presque toutes les ressources propres de la Communauté, ne laissant qu'une marge très étroite de crédits encore disponibles, au point que le vice-président de la Commission avait fait remarquer que *l'année 1984 serait vraisemblablement la dernière pour laquelle il sera possible à la Commission de proposer un budget communautaire crédible dans les limites du plafond actuel des ressources*. C'est pourquoi la Commission avait insisté alors sur la nécessité d'adopter sans attendre ses propositions sur le financement futur de la Communauté contenues dans son « Livre vert » du mois de février et présentées dans son projet de décision du 6 mai 1983 (1).

A. - Les principales tendances.

La Commission indiquait qu'elle se fondait sur l'hypothèse que les décisions nécessaires devront être prises pour permettre l'adoption du budget communautaire de 1985 sur la base du système de financement nouveau qu'elle a préconisé.

Avec le recul pris depuis le mois de mai et les négociations en cours pour exécuter le « mandat de Stuttgart » donné par le Conseil européen le 19 juin 1983, on peut espérer que cette

(1) Voir sur ce point les conclusions (n° 107/83) du 22 juin 1983 rendues par la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes sur le rapport de M. Bernard Barbier

hypothèse de travail sera autre chose qu'une bonne intention et qu'elle débouchera sur des mesures concrètes - au demeurant indispensables - avec le prochain Sommet de décembre à Athènes.

Si la dotation globale du F.E.O.G.A.-Garantie a été calculée de telle sorte que la Commission puisse, sur la base des projections actuelles, faire face aux dépenses agricoles, l'accent avait été mis également sur des mesures tendant à favoriser la poursuite de certaines politiques communautaires, conformément au « mandat du 30 mai ».

Mais l'objectif prioritaire assigné au budget de 1984 restait la lutte contre le chômage, les instances budgétaires ayant sur ce point - dans les déclarations sinon dans les méthodes - une attitude commune

B. - Les principaux chiffres.

- *Données générales* : au total les engagements et les paiements s'élèvent respectivement à 28.619,84 et 25.528,42 millions d'ECU (1), soit une augmentation (non compris le projet de budget rectificatif n° 2/83) de 17,65 % et 11,5 % par rapport à 1983. Ces pourcentages d'augmentation sont nettement plus élevés que l'an dernier, où ils étaient, à la même période, de 10,76 % et 7,73 % seulement par rapport à l'exercice précédent.

Le taux de T.V.A. est de 0,956 %, *très proche du plafond de 1 %*, ce qui laisse une marge de seulement 667 millions d'ECU de ressources non utilisées. Cette situation est d'autant plus préoccupante que les implications budgétaires des décisions à intervenir sur les prix agricoles pour la campagne 1984-1985 n'ont pas été prises en compte.

- *Les dépenses du F.E.O.G.A.-Garantie* sont estimées à 16.500 millions d'ECU, soit une augmentation de 17,4 % (non compris le projet de budget rectificatif n° 2/83) par rapport à celles de l'exercice 1983. Elles représentent 64,6 % de l'avant-projet de budget total, contre 61,4 % en 1983. La Commission a observé à ce sujet qu'elle entendait maintenir son objectif politique selon lequel les dépenses de la P.A.C. devaient progresser à un rythme inférieur au rythme de croissance des ressources propres mais que, sans un effort spécial pour imposer des contraintes plus efficaces sur les implications financières de celles-là, il était peu vraisemblable que cet objectif soit atteint. Elle s'est dite « consciente de la nécessité de limiter les dépenses agricoles » et prête à « proposer des mesures supplémentaires s'il fallait faire face à une progression des dépenses agricoles que ne justifiaient ni les besoins internes de la Communauté, ni le maintien des échanges traditionnels de celle-ci avec ses principaux partenaires commerciaux ». *C'est-à-dire que, pour la Commission, la croissance du poids de la P.A.C. serait difficilement acceptée plus longtemps* Celle-là provient notamment en 1983-1984 du secteur lait et produits laitiers.

- *Fonds social* : convaincue, comme l'Assemblée et le Conseil, que la lutte contre le chômage est la première priorité de l'action commune, la Commission souhaite compléter au niveau communautaire les actions entreprises par les Etats membres, afin que la Communauté réponde à sa vocation d'être l'un des moteurs de la vie économique et sociale. Pour que l'action de la Communauté ait un impact dans cette lutte, les dotations financières du Fonds social européen sont portées de 1.350 à 1.550 millions d'ECU pour les crédits de paiement, et de 1.696,5 à 2.400 millions d'ECU pour les crédits d'engagement. Les crédits destinés à l'emploi des jeunes constituant 920 millions d'ECU (crédits de paiement) de ce total, soit une augmentation de 43,5 % par rapport à 1983, car, fait observer la Commission, « le chômage des jeunes n'est pas seulement un gaspillage économique, mais surtout un problème de société. Celle-ci se doit de leur ouvrir les perspectives d'une activité professionnelle qui les intègre dans la vie du travail et leur offre la dignité d'un revenu gagné ».

Les autres secteurs de l'action sociale, toutefois, ne doivent pas souffrir de l'effort engagé dans la lutte contre le chômage : c'est ainsi que des moyens et des structures appropriées doivent être mis en place pour favoriser la formation professionnelle et faciliter les adaptations qu'impose le changement technologique.

- *Fonds régional* : la Commission, estimant que la lutte contre le chômage doit aller de pair avec les efforts visant à *réduire le déséquilibre à l'intérieur de la Communauté*, propose de doubler en termes réels les crédits du Fonds régional dans un délai de cinq ans. Les propositions

(1) 1 ECU = 6,87 FF au 31 octobre 1983.

budgétaires pour 1984 (1.500 millions d'ECU contre 1.259 en 1983, pour les crédits de paiement, et 2.500 millions d'ECU, contre 2.010 en 1983, pour les opérations d'engagement) constituent un premier pas vers cet objectif.

- *Investissement, Energie, Recherche* : tout comme ce que déclarait l'Assemblée au mois de mars 1983, la Commission estime que la *relance des investissements productifs est la condition nécessaire pour dépasser la crise économique et reconstruire une économie compétitive et moderne*. La lutte contre le déclin industriel, en effet, est inséparable de la lutte contre le chômage. La modernisation de l'appareil productif, l'innovation, la recherche et l'indépendance énergétique doivent être traduites en mesures susceptibles d'avoir un effet direct sur la relance industrielle de la Communauté. C'est pourquoi la Commission a proposé un *programme-cadre des activités de recherche et de développement pour la période 1984-1987*. Son but serait de regrouper l'ensemble des initiatives nationales et communautaires dans les domaines de l'énergie et de la recherche. Ces activités tendraient à la fois à prévenir le déclin des secteurs menacés, à favoriser l'essor des secteurs en développement et à encourager l'innovation. Et de fait, l'avant-projet comporte un crédit de paiement de près de 595 millions d'ECU pour la recherche et les investissements, soit une progression de 43,08 % par rapport à 1983. Les crédits pour l'information et l'innovation connaissent également une très forte augmentation, pour un montant absolu, il est vrai, modeste.

Dans le secteur énergétique, la Commission demande de nouvelles initiatives communautaires, notamment dans le secteur de la politique charbonnière et des investissements énergétiques. Elle fait observer que ces actions sont d'autant plus nécessaires que la situation incertaine sur le marché mondial du pétrole, et les progrès, qu'elle juge insuffisants, pour y remédier en cas de crise nécessitent des efforts accrus en vue de développer une stratégie énergétique commune. Malgré cela, les dotations inscrites pour les dépenses ressortissant à la politique énergétique (chap. 70 et 71) sont, depuis le budget rectificatif n° 1/83, en nette diminution.

- *Industrie, Marché intérieur, Transports* : dans la logique du « mandat du 30 mai » et celle des politiques communautaires nouvelles, une forte progression marque les crédits destinés aux transports (+ 134,95 % pour les paiements) pour, là aussi, un montant global relativement modeste (0,13 % du total de l'avant-projet), la Commission ayant annoncé le lancement d'une politique d'infrastructure comportant des interventions financières en vue de réaliser d'importants projets d'intérêt communautaire.

- « *Compensation* » en faveur du Royaume-Uni : établi avant le Conseil européen de Stuttgart (juin 1983), où le Royaume-Uni a obtenu un crédit de 750 millions d'ECU à inscrire dans le budget de 1984, au titre de l'exercice 1983, l'avant-projet ne comporte pas de ligne spécifique pour la « compensation budgétaire » en faveur du Royaume-Uni, alors qu'un crédit de 692 millions d'ECU figurait au budget 1983 à ce titre (chap. 53). La raison en est que, à moyen terme, la Commission estime que le problème anglais doit être réglé dans le contexte de ses propositions présentées le 6 mai 1983 sur le financement futur de la Communauté, et que, dans l'immédiat, et conformément aux demandes de l'Assemblée, la solution doit être de renforcer spécialement les politiques communautaires présentant un intérêt particulier pour le Royaume-Uni, telles, cite la Commission, les mesures favorisant l'emploi des jeunes, les investissements dans l'industrie charbonnière, les infrastructures de transport, les mesures énergétiques spéciales.

II. - LE PROJET ARRÊTÉ PAR LE CONSEIL AU MOIS DE JUILLET 1983

L'évolution de la situation financière de la Communauté à la fin du premier semestre et les prévisions les plus récentes ont contraint le Conseil, réuni des 19 au 22 juillet avec un ordre du jour comportant à la fois le budget de 1984 et le budget supplémentaire et rectificatif n° 2 de 1983, à opérer, après plus de trois jours de négociations presque ininterrompues, de multiples réductions dans les crédits prévus par la Commission.

A. - Les contraintes.

La situation qui se présentait au Conseil était particulièrement grave et complexe puisqu'elle se caractérisait par :

- *la nécessité de rester à l'intérieur du taux maximum (1 %) de T.V.A.* Or, il apparaissait que la Communauté risquait d'aller au-delà du niveau de ses ressources propres, dont le rythme de développement annuel est de 6,1 % seulement. Pour un taux de T.V.A. de 0,9558 % dans l'avant-projet, en effet, certains Etats membres considéraient que la Commission avait été trop optimiste dans l'évaluation des recettes - et que celles-ci pourraient être inférieures de 800 millions d'ECU environ par rapport aux prévisions, ce qui, par voie de conséquence, devait réduire d'autant le montant global des dépenses. Par ailleurs, si un nouveau système de ressources propres pouvait être mis en place, même dans des délais rapprochés, il ne pourrait être mis en œuvre avant l'exercice 1985 au plus tôt ;

- *la décision des chefs de gouvernement d'inscrire au budget 1984 une compensation nette de 750 millions d'ECU en faveur du Royaume-Uni* au titre de l'exercice 1983, cette contrainte impliquant en fait l'inscription d'un crédit brut de 1.200 millions d'ECU. Le Conseil devait en conséquence réduire certains postes de l'avant-projet, notamment dans les dépenses opérationnelles prévues pour les nouvelles politiques. Certains Etats membres estimaient en effet qu'aucune initiative nouvelle ne devait figurer dans le projet de budget au titre de ces politiques, alors que d'autres, jugeant que les engagements du dernier Conseil européen de Stuttgart avaient tous la même valeur (1), avaient une position inverse ;

- *la nécessité de laisser disponible la marge de manœuvre budgétaire de l'Assemblée.* Pour que la marge ne soit pas théorique, elle doit rester à l'intérieur des recettes propres disponibles, ce qui conduisait le Conseil à réduire encore davantage le volume de l'avant-projet de budget. Or, *une réduction importante des dépenses obligatoires devait présenter une gravité évidente, car elle entraînerait une brusque diminution des dépenses agricoles au prochain exercice* alors que les incidences des décisions sur les prix pour la campagne 1984-1985 ne peuvent pas encore être connues. De la même façon, *une révision en baisse de certaines dépenses non obligatoires aurait été très mal perçue*, car elles correspondent à des actions qui, en principe, sont considérées comme acquises à la suite des différentes négociations des Conseils « spécialisés » tant dans le domaine de l'énergie que dans ceux de la recherche, des technologies nouvelles, des transports, etc.

En définitive, le Conseil a eu le sentiment de réaliser un compromis qui devrait permettre, dans l'état actuel des choses, de sauvegarder les politiques communes existantes et d'engager en même temps certaines actions nouvelles, comme le programme Esprit ou certaines initiatives dans les domaines de l'énergie et de la recherche. Le fait qu'il ait réduit les dotations du Fonds social et du F.E.D.E.R., provoquant l'abstention de l'Italie dans le scrutin, a suscité les protestations de la Commission sur les « coupes arbitraires » opérées dans les crédits.

Compte tenu des contraintes qui pèsent sur les finances de la Communauté, le Conseil estime avoir trouvé le meilleur résultat possible et être parvenu à un projet qui tienne notamment compte de « l'esprit de Stuttgart ».

B. - Les recettes.

Par rapport à l'avant-projet de budget, le Conseil a établi comme suit les prévisions de recettes pour 1984 (chiffres tirés des volumes I de l'avant-projet et du projet de budget ; documents des Communautés) :

(1) Les quatre thèmes de négociation définis à Stuttgart en vue du prochain Sommet d'Athènes sont : le financement futur, la maîtrise des dépenses agricoles, le développement des politiques nouvelles et les problèmes liés à l'élargissement.

(En millions d'ECU)

	Avant-projet (Commission)	Projet (Conseil)	Variations
1. Prélèvements agricoles	2.000	1.946,65	- 53,35
2. Cotisations sucre et isoglucose	996,68	1.003,28	+ 6,60
3. Droits de douane	7.748	7.623,50	- 124,50
4. Excédent de l'exercice précédent	p.m.	p.m.	p.m.
5. Recettes diverses	329,83	222,36	- 107,47
6. Total (1 à 5)	11.074,51	10.795,79	- 278,72
7. Dépenses	25.528,42	24.848,45	- 679,97
8. Reste à financer par les ressources provenant de la T.V.A. (7 moins 6) (1)	14.453,91	14.052,66	- 401,25
9. 1 % de l'assiette T.V.A.	15.122	14.608,50	- 513,50
10. Taux de T.V.A. (8 divisé par 9)	0,9558 %	0,9619 %	
11. Total des ressources propres (6 plus 9)	26.196,51	25.404,29	- 792,22
12. Marge disponible (11 moins 7)	668,09	555,84	- 112,25

(1) A compter du 31 décembre 1983, la dérogation qui permettait à la Grèce de verser une contribution financière basée sur le P.N.B. prendra fin, à moins que la Grèce n'obtienne, comme elle l'a demandé, un report qui prolongerait le régime transitoire actuel jusqu'au 1^{er} janvier 1986.

On remarque que, pour la première fois dans l'histoire de la Communauté, le Conseil a réduit, pour un montant de 792,22 millions d'ECU, les estimations faites par la Commission. Il a également réduit le total des dépenses, mais il en résulte que la marge disponible avant l'épuisement des ressources propres n'est plus que de 555,84 millions d'ECU et que le taux de T.V.A. est plus proche (0,9619 %) du plafond de 1 %.

C'est pourquoi le problème des recettes pourrait être au centre de la discussion du budget de 1984. Il constitue d'ailleurs l'un des principaux thèmes des négociations en cours pour l'exécution du « mandat de Stuttgart », et son acuité a encore été soulignée par la décision prise par la Commission le 12 octobre dernier de suspendre, faute de crédits et dans l'attente de l'adoption du second budget supplémentaire pour 1983, les avances sur les restitutions aux exportations agricoles.

Par ailleurs, il faut noter qu'une ambiguïté, constatée déjà dans le budget de 1983, demeure sur le montant des ressources propres provenant de la T.V.A.

Dans les documents communautaires (projet établi par le Conseil), la part de la France est, à ce titre, de 3.200,41 millions d'ECU, soit, pour une valeur de 6,87 F l'ECU (1), un total de 21.986,82 millions de francs. Par contre, le montant inscrit à ce titre dans le projet de loi de finances pour 1984 (document : Evaluation des voies et moyens) est de 21.584 millions de francs, et marque ainsi une différence de 400 millions de francs à la charge du budget de l'Etat. Le document budgétaire français fait pourtant référence à la réunion du Conseil du 22 juillet 1983, date où l'ECU avait quasiment la même valeur qu'au 31 octobre 1983.

C. - Les dépenses.

(Voir, en annexe, la comparaison entre l'avant-projet et le projet, en crédits de paiement.)

Au total, le projet de budget 1984 comporte des crédits pour paiement de 24.848,45 millions d'ECU, soit une diminution de 679,97 millions d'ECU par rapport à l'avant-projet.

(1) Au 31 octobre 1983.

En outre, il est inférieur, en crédits de paiement, de 212,50 millions d'ECU par rapport au budget de 1983 (y compris les deux budgets supplémentaires de cet exercice). C'est dire l'effort de rigueur fourni par le Conseil dans ses arbitrages, et, s'il en était besoin, la gravité du problème du financement de la Communauté.

Contrairement à l'accoutumée, le projet de budget fait ressortir que le Conseil n'a quasiment pas modifié les crédits proposés au titre des dépenses obligatoires, c'est-à-dire essentiellement le F.E.O.G.A.- Garantie, mais a réduit les augmentations souhaitées par la Commission pour les dépenses non obligatoires.

Cette façon de faire est révélatrice des avantages que présente objectivement la P.A.C. pour les Etats membres, même si son coût est très élevé. Il est bien certain, en effet, qu'une « renationalisation » des dépenses agricoles aurait pour conséquence de faire supporter par les Etats membres des charges bien plus lourdes encore, et produirait inévitablement dans la production et l'écoulement des produits des désordres et des gaspillages bien plus graves en conséquences que les défauts - réels - de la P.A.C. actuelle. C'est d'ailleurs bien cette idée qu'exprimait M. Gaston E. Thorn, président de la Commission, lorsqu'il disait au mois de juin dernier, à la veille du Conseil européen de Stuttgart : « le budget communautaire se substitue à des actions qui, en l'absence de politiques communautaires, devraient nécessairement être financées au niveau national, ce qui serait sans aucun doute plus onéreux pour chacun: de nos pays ».

En définitive, les arbitrages rendus par le Conseil sur l'avant-projet de la Commission sont les suivants :

- les 16.500 millions d'ECU prévus dans l'avant-projet pour le F.E.O.G.A.-Garantie ont été maintenus, le Conseil s'étant limité à mettre 250 millions d'ECU dans une « réserve » ;

- les crédits du Fonds social ont été réduits de 450 millions d'ECU, et sont fixés à 1.100 millions d'ECU dans le projet de budget ;

- les crédits du F.E.D.E.R., eux aussi, ont été diminués de 200 millions d'ECU, passant de 1.500 millions d'ECU dans l'avant-projet à 1.300 millions dans le projet de budget ;

- la « compensation budgétaire » en faveur du Royaume-Uni, au titre de 1983, s'élève à 1 milliard d'ECU environ, et celle de la R.F.A. à 200 millions environ, ces sommes représentant un « retour net » de 750 millions d'ECU, ainsi qu'il en avait été décidé à Stuttgart au mois de juin 1983.

On peut d'ailleurs se demander comment il a été techniquement possible de calculer le montant de la « compensation » à mi-parcours de l'exercice considéré, et les précédents des années 1980 et 1981, où le Royaume-Uni avait bénéficié de substantiels « trop perçus », sont là pour rappeler l'inexactitude qui marque des évaluations de ce type. Les crédits de la « compensation » sont inscrits dans les chapitres Transports (471 millions d'ECU), Energie (456 millions) et Mesures sociales (275 millions).

- Les autres dépenses représentent 4,78 milliards d'ECU, dont 45 millions pour le programme Esprit, 38,7 millions pour l'Energie, 33 millions pour la Recherche, 300 millions pour l'Aide alimentaire, etc.

III. - LE « COMPROMIS GLOBAL » ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE EN PREMIÈRE LECTURE AU MOIS D'OCTOBRE 1983

La quasi-unanimité qui s'était dégagée au sein de la commission des budgets de l'Assemblée sur le rapport de Mme Scrivener, rapporteur du budget pour 1984, s'est reproduite en séance plénière le 27 octobre 1983, au cours de la première lecture du projet.

L'Assemblée, en effet, a admis la stratégie proposée par sa commission d'adresser un « message politique clair » au Conseil en adoptant un « compromis global » caractérisé principalement par :

- des majorations de dépenses n'excedant pas la marge de crédits laissés disponibles par le Conseil dans son projet de budget ;
- l'inscription dans une réserve d'une partie des crédits destinés au soutien des marchés agricoles ;
- en parallèle, l'inscription dans une réserve de la totalité de la « compensation budgétaire » au profit du Royaume-Uni et de la République fédérale d'Allemagne au titre de l'exercice 1983.

A. – Les majorations.

Les majorations de dépenses votées par l'Assemblée s'élèvent au total à 547 millions d'ECU en crédits de paiement et restent ainsi dans les limites des crédits (555,84 millions d'ECU) restant disponibles dans le projet jusqu'à l'épuisement des ressources propres.

Il convient d'ailleurs de noter qu'à l'occasion d'un vote intervenu le 12 octobre dernier sur des amendements au projet de budget supplémentaire n° 2 pour 1983 le Président de l'Assemblée avait – fait sans précédent – déclaré irrecevables deux amendements dont l'adoption aurait conduit à dépasser le plafond des ressources propres en 1983. Il est donc possible qu'une tentative analogue de la part de la commission des budgets pour le budget 1984 aurait suscité la même réaction.

Pour l'essentiel, les majorations sont réparties en quatre secteurs :

- *F.E.D.E.R.* : + 112,5 millions d'ECU pour la section sous-quota (et + 100 millions d'ECU en crédits d'engagement pour la section hors quota), étant précisé que ces concours devraient aller aux régions ayant un P.I.B. inférieur à la moyenne communautaire ;

- *Fonds social* : + 120 millions d'ECU, compte non tenu des crédits affectés au domaine social au profit du Royaume-Uni dans le cadre de la « compensation budgétaire ». La commission des budgets avait également demandé le report sur le budget de 1984 des 64,5 millions d'ECU inscrits en réserve lors du vote du budget supplémentaire n° 2 pour 1983, ainsi que celui des crédits du Fonds social qui n'auraient pas été utilisés en 1983 et qui sont estimés actuellement à 320 millions d'ECU ;

- *Politique industrielle* (Energie et Recherche) : + 122 millions d'ECU en crédits de paiement ;

- *Aide au développement* (Lutte contre la faim) : + 128 millions d'ECU.

Après la première lecture par l'Assemblée, le projet de budget s'établit à 25.395 millions d'ECU en crédits de paiement et à 29.071,13 millions d'ECU en crédits d'engagement.

B. – La création de réserves.

Dans le but d'exercer une pression sur le Conseil avant la seconde lecture, qui interviendra au mois de décembre, l'Assemblée a inscrit dans une réserve les crédits suivants :

- 825 millions d'ECU destinés au soutien des marchés agricoles, alors que le Conseil avait, dans son projet, fixé cette réserve à 250 millions.

Les crédits ainsi bloqués procèdent d'une réduction linéaire de 5 % de tous les chapitres de la dotation du F.E.O.G.A.-Garantie. La commission des budgets a expliqué sa proposition par le caractère imprévisible de l'évolution des prix agricoles et par son souhait d'une gestion plus rigoureuse de la politique agricole commune ;

- 1.202 millions d'ECU destinés aux « remboursements » effectués au profit du Royaume-Uni et de la République fédérale d'Allemagne au titre de l'exercice 1983. Ces dépenses, que l'Assemblée considère comme des dépenses non obligatoires, seraient faites au profit de la politique

de l'emploi (275 millions d'ECU), de la politique charbonnière (456 millions) et du secteur des transports (471 millions).

Par ailleurs un total de 1.200 millions d'ECU *en crédits d'engagement* a été inscrit par l'Assemblée sur un chapitre nouveau consacré à l' « *espace industriel européen* ». Celui-ci devrait financer notamment les actions favorisant les technologies industrielles, les bonifications pour les investissements développant l'emploi, le fonds pour l'innovation technologique et l'aide à la coopération entre entreprises européennes.

C. - « Le message politique ».

Le « message politique » que l'Assemblée a voulu adresser au Conseil pourrait se traduire, s'il n'était pas entendu, par un rejet global du projet de budget à l'occasion de la seconde lecture au mois de décembre, avec toutes les conséquences néfastes que cette situation entraînerait pour le fonctionnement de la Communauté.

Il est encore trop tôt pour dire si le « compromis global » - qui, le fait mérite d'être souligné, a même été accepté par une partie des représentants britanniques - aura l'effet que l'Assemblée en attend pour engager au sein du Conseil et surtout au prochain Sommet d'Athènes des mécanismes propres à relancer la Communauté.

Quoi qu'il en soit, l'attitude quasi unanime prise par l'Assemblée vis-à-vis du projet de budget pour 1984 manifeste que sa volonté politique européenne est à la fois mesurée et audacieuse. Elle est mesurée en ce que, dans un louable souci de rigueur, l'Assemblée s'est interdit de voter des dépenses dépassant le montant global des ressources propres.

Elle est audacieuse en raison des moyens retenus pour faire aboutir ses objectifs :

- blocage des « remboursements » britanniques et allemands en vue d'inciter les Etats membres à trouver un solution durable au financement futur de la Communauté ;

- blocage de 5 % des crédits du F.E.O.G.A.-Garantie en vue d'inciter ceux-ci à s'entendre sur une réforme de la P.A.C. ;

- inscription, en crédits d'engagement, de plus d'un milliard d'ECU pour un « espace industriel européen » dans le but de relancer les autres politiques communes et, en conséquence, de faire admettre un dépassement du plafond de 1 % de la T.V.A.

*
* *

Si le budget de 1983, à la différence des budgets des deux exercices précédents, ne se voulait pas un budget de transition, le projet de budget pour 1984 paraît bien un *budget d'attente* en raison de l'obligation, apparue avec l'épuisement imminent des ressources propres, devant laquelle se trouvent les partenaires européens de trouver un nouvel équilibre des finances communautaires.

Déjà clairement démontré dans le projet de budget supplémentaire et rectificatif n° 2/83, cet état de fait ne pouvait pas épargner le projet de budget de 1984.

Que ce soit par des mesures d'économies prises dans la gestion de la P.A.C. ou par des aménagements du système de financement qui seraient inspirés du projet de décision du 6 mai 1983 de la Commission (à la suite du « Livre vert » du mois de février) ou des autres propositions avancées par les gouvernements, tel le système du « Filet de sécurité » (« safety net ») proposé par les Britanniques, ou le « Fonds de convergences » imaginé par les Danois, la Communauté est maintenant au pied du mur et ne saurait ajourner plus longtemps le débat vital de ses moyens d'action.

C'est pourquoi les débats qui vont se poursuivre jusqu'à la fin de l'année sur le projet de budget pour 1984, et surtout les délibérations qui auront lieu à Athènes au mois de décembre prochain entre les chefs d'Etat et de gouvernement, méritent la plus grande attention, car ils engageront, une fois de plus, mais dans un contexte particulièrement grave, l'avenir de la Communauté.

IV. - CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 16 NOVEMBRE 1983

- La Délégation relève avec préoccupation que le projet de budget général des Communautés européennes pour 1984 épuise la quasi-totalité des ressources propres et s'interroge sur les solutions qui pourraient être retenues ultérieurement si des ajustements se révélaient nécessaires en cours d'exercice.

- Elle se félicite de la priorité donnée par la Commission et le Conseil au financement de la politique agricole, qui constitue la seule politique commune aux termes des Traités.

- Elle rappelle le bénéfice que l'agriculture européenne tire de l'existence d'une politique commune et le rôle puissant qu'elle joue pour le maintien de l'emploi en Europe.

- Elle ne saurait en effet trop souligner les surcoûts considérables qu'entraînerait une « renationalisation » de la politique agricole commune, même si des mesures d'adaptation sont nécessaires pour mieux en maîtriser les dépenses.

- Elle déplore vivement que le projet de budget doive une nouvelle fois comporter une « compensation » au profit du Royaume-Uni et de la République fédérale d'Allemagne, alors que ce type de mesure devait avoir à l'origine un caractère temporaire et provisoire.

- Elle s'interroge sur la possibilité technique d'évaluer dès à présent le montant d'une telle compensation au titre de 1983 et rappelle que cette aide devrait être revue en baisse pour tenir compte du « trop perçu » par le Royaume-Uni au titre des exercices 1980 et 1981.

- Elle souligne que cette pratique constitue un détournement du budget communautaire, dont le rôle est de financer les dépenses communes existantes et non d'assurer un prétendu « juste retour » au profit de certains Etats membres.

- Elle déplore que ces restitutions privent certaines actions communes, notamment dans le domaine social et le secteur régional, de moyens financiers satisfaisants, et qu'en définitive, elles se fassent au détriment de la lutte contre le chômage, pourtant proclamée comme objectif prioritaire.

- Dans le but d'apporter au Parlement une information adéquate sur les incidences des politiques communautaires sur l'économie nationale, elle demande que le Gouvernement présente chaque année un rapport détaillé retraçant les flux financiers qui s'opèrent entre le budget de l'Etat et celui des Communautés.

- Elle prend acte de ce que l'Assemblée a proposé en première lecture des majorations de crédits dont le total ne dépasse pas le plafond des ressources propres.

- Elle doute cependant de l'opportunité de la stratégie qu'elle a adoptée en première lecture en inscrivant dans une réserve une partie des fonds destinés à la gestion de la politique agricole commune. Elle la met en garde contre les conséquences néfastes qu'aurait pour la Communauté un rejet du projet de budget en seconde lecture.

- Elle souligne l'urgence d'une réforme des mécanismes financiers de la Communauté et incite les Etats membres à trouver lors du prochain Conseil européen des solutions qui assurent équitablement et durablement son équilibre budgétaire et qui fassent la part entre le maintien de l'acquis, notamment dans le secteur agricole, et l'avènement de nouvelles politiques communes.

ANNEXE

AVANT-PROJET (COMMISSION ET PROJET CONSEIL)
DU BUDGET GÉNÉRAL POUR 1984

Crédits de paiement

(En millions d'ECU.)

	A.P.B. 1984 de la Commission (y compris les crédits du chapitre 100)	Modifications apportées par le Conseil		P.B. 1984 du Conseil (y compris les crédits du chapitre 100)
		Augmentation	Diminution	
<i>F.E.O.G.A. - Garantie</i>	16.500,-	-	-	16.500,-
<i>F.E.O.G.A. - Orientation</i>	697,622	16,12	44,697	669,045
<i>Politique de la pêche</i>	116,994	-	11,287	105,707
<i>Politique régionale</i>	1.742,450	-	407,650	1.334,800
dont : F.E.D.E.R.	1.500,-	-	200,-	1.300,-
Mesures S.M.E.	200,-	-	200,-	-
Programmes méditerranéens	10,-	-	7,-	3,-
Autres	32,450	-	0,650	31,800
<i>Domaine social</i>	1.756,022	275,-	533,498	1.497,524
dont : F.S.E.	1.550,-	-	450,-	1.100,-
Education et F.P.	16,482	-	1,997	14,485
Contribution C.E.C.A.	110,-	-	60,-	50,-
Autres	22,166	275,-	6,897	290,269
Environnement/Consommateurs	15,914	-	6,509	9,405
Secteur culturel	2,540	-	0,945	1,595
Autres	38,920	-	7,150	31,770
<i>Action économique</i>	1.115,673	951,60	433,151	1.634,122
dont : Energie	382,600	456,-	311,650	526,950
Recherche	590,955	-	97,078	493,877
Information - innovation	34,175	-	11,490	22,685
Industrie	66,953	-	9,543	57,410
Transports	33,950	471,-	1,850	503,100
Autres	7,040	-	1,540	5,500
Réserve	-	24,60	-	24,600
<i>Remboursements E.M.</i>	1.143,574	-	41,693	1 101,881
<i>Aide au développement</i>	1.153,935	-	375,607	778,328
dont : Aide alimentaire	569,-	-	115,30	453,70
P.V.D. non associés	196,132	-	67,227	128,905
Autres	388,803	-	193,080	195,723
<i>Chapitre 101</i>	5,-	-	-	5,-
<i>Total des crédits d'intervention</i>	24.231,270	1.242,72	1.847,942	23.626,407
<i>Autres crédits</i>	1.297,150	-	75,095	1.222,055
Total général	25.528,420	1.242,72	1.922,682	24.848,458

CHAPITRE III

SUR LES QUESTIONS AGRICOLES

LA RÉVISION DE L'ORGANISATION COMMUNE DES MARCHÉS DANS LE SECTEUR DES FRUITS ET LÉGUMES

(Règlements C.E.E. n° 3284/83 et n° 3285/83 du 14 novembre 1983.)

Rapporteur : M. Jean-François Le Grand, sénateur.

- I. - La révision des aspects internes de l'O.C.M. fruits et légumes.
- II. - Les mesures externes.
- III. - Conclusions de la Délégation adoptées le 14 décembre 1983.

*
* *

L'organisation commune des marchés des fruits et légumes, définie par le règlement modifié C.E.E. 1035/72, est loin d'assurer aux producteurs des garanties équivalentes à celles dont bénéficient les productions animales ou céréalières (1). Ce déséquilibre est aggravé par les aléas multiples qui affectent ces marchés.

Le rééquilibrage de la P.A.C. imposait donc une révision de l'organisation de marché fruits et légumes qui fasse un sort plus équitable à un secteur vital pour l'économie de certaines régions de la Communauté.

La perspective d'un nouvel élargissement méridional de la Communauté renforce encore cette exigence. L'élargissement au Portugal, et surtout à l'Espagne, modifiera considérablement les données actuelles du problème et accentuera les tensions déjà constatées dans ce secteur. La Communauté à douze sera confrontée à une situation d'excédents chroniques et à de profondes disparités dans les structures, les coûts et les conditions de production.

A l'issue d'une négociation qui a duré deux ans (2), le Conseil a adopté à Luxembourg, le 18 octobre dernier, un « compromis » sur la révision de l'O.C.M. fruits et légumes, et, le 14 novembre, deux règlements concrétisant partiellement ce compromis qui porte sur les volets interne et externe de la réglementation communautaire.

Les orientations de ces textes apparaissent, dans leur principe, positives. On peut cependant se demander si cette réforme péniblement menée à bien permettra effectivement de répondre aux

(1) On notera à cet égard que les dépenses du secteur fruits et légumes frais ne représentaient en 1982 que 2,9 % des crédits du F.E.O.G.A.-Garantie (358 M. d'ECU) pour des productions qui représentent 12 % en valeur de la production agricole communautaire.

(2) C'est en octobre 1981 que la Commission avait soumis au Conseil, dans le cadre du mandat du 30 mai, ses propositions modifiant le règlement 1035/72. Ces propositions avaient fait l'objet de conclusions de la Délégation (p. 59 du tome II du rapport d'information n° 427, 1981-1982) adoptées sur le rapport de M. Barbier.

nécessités actuelles et plus encore aux exigences futures d'un fonctionnement satisfaisant du marché communautaire des fruits et légumes.

En tout état de cause, on ne peut que regretter que l'entrée en vigueur des nouveaux règlements soit subordonnée au début de la négociation d'adhésion sur le volet fruits et légumes, alors que la révision de l'organisation de marché se justifie amplement par les carences de la réglementation actuelle, et les crises chroniques qui en résultent.

I. - LA RÉVISION DES ASPECTS INTERNES DE L'O.C.M. FRUITS ET LÉGUMES

Les mesures adoptées portent sur les aides à la formation des groupements de producteurs, l'extension aux producteurs non adhérents des disciplines édictées par ces derniers, et le dispositif d'intervention en cas de « crise grave ».

A. - Les aides aux organisations de producteurs.

L'organisation commune du marché des fruits et légumes repose largement sur l'organisation de la profession et sa capacité à contrôler elle-même le marché.

Dans le but d'encourager la progression de l'organisation des producteurs, très variable selon les Etats membres, voire selon les produits et les régions, la Commission avait proposé en octobre 1981 une réforme des aides au démarrage des organisations de producteurs, dont elle estimait, à l'époque, qu'elle se traduirait par une hausse d'un tiers environ des dépenses correspondantes (1).

Ces propositions ont soulevé l'opposition de certains Etats membres, en particulier l'Italie qui ne souhaitait pas modifier le régime d'aides en vigueur.

Pour tenir compte de ces réserves, le « compromis de Luxembourg » et le règlement 3284/83 du 14 novembre 1983 prévoient que le régime actuel d'aides pourra continuer d'être appliqué concurremment avec le nouveau jusqu'au 1^{er} juillet 1988. Passé cette date, seul ce dernier sera applicable.

Le nouveau régime d'aides prévoit l'octroi, au titre des cinq premières années de fonctionnement de l'organisation, d'une aide dégressive pouvant atteindre 5 % (les deux premières années), 3 % et 2 % de la valeur annuelle de la production commercialisée, dans la limite des frais réels de constitution et de fonctionnement de l'organisation.

Ce régime apparaît plus favorable, dans la mesure notamment où il actualise la base de calcul des aides (fixée en fonction de la valeur annuelle de la production commercialisée et non plus de la moyenne de la production commercialisée par les adhérents pendant les trois années précédant l'adhésion) et prend en compte les cinq premières années de fonctionnement de l'organisation, au lieu des trois premières années dans le régime actuel.

B. - L'extension des disciplines édictées par les organisations de producteurs.

La possibilité pour les Etats membres d'étendre aux producteurs non adhérents les disciplines édictées par les associations de producteurs figurait dans les propositions d'octobre

(1) Lorsque ces propositions ont été présentées, les aides aux organisations de producteurs - imputées au F.E.O.G.A.-Orientation - représentaient en moyenne 1 million d'ECU par an.

1981. Cette mesure était vivement souhaitée par la France, qui pratique déjà, en fait, l'extension des disciplines. Elle était en revanche non moins vivement combattue par les Etats d'Europe du Nord, en particulier la R.F.A., qui la jugeaient contraire au principe du libre accès au marché, et qui ont tenu à l'assortir de conditions restrictives.

Les dispositions finalement adoptées (règlement 3284/83 art. 4 et 3285/83) sont les suivantes :

1. LE PRINCIPE DE L'EXTENSION DES DISCIPLINES

Les Etats membres pourront, à la demande des organisations de producteurs considérées comme représentatives dans une circonscription économique déterminée, étendre à tous les producteurs de la circonscription certaines règles appliquées depuis plus d'un an et moins de trois ans par ces organisations.

Les circonscriptions économiques, qui seront définies par la Commission sur proposition des Etats membres, correspondront aux « régions constituées par des zones de production limitrophes ou avoisinantes dans lesquelles les conditions de production et de commercialisation sont homogènes ».

2. LES LIMITATIONS PRÉVUES PAR LES NOUVEAUX RÈGLEMENTS

Elles portent sur la durée de validité du système, la représentativité des organisations de producteurs, les contrôles exercés par la Commission et la définition des règles pouvant faire l'objet d'une extension.

a) *La durée de validité du système.*

Les Etats membres opposés à l'extension des disciplines n'y ont consenti que sous réserve que, après trois ans d'application, le Conseil se prononce, au vu d'un rapport de la Commission, sur le maintien, la modification *ou la suppression* de ce système, qui restera toutefois en vigueur « tant qu'une décision du Conseil ne sera pas prise ».

Ces dispositions introduisent un facteur d'incertitude regrettable et ne contribueront sans doute pas à encourager l'extension des disciplines de production et de commercialisation. Il eût été préférable de prévoir simplement la possibilité pour le Conseil de modifier les procédures d'extension au vu de l'expérience acquise pendant une certaine période d'application.

b) *Les critères de représentativité des organisations de producteurs.*

Les propositions de 1981 ne définissaient pas les critères de représentativité des organisations de producteurs. Les nouveaux règlements, en revanche, prévoient des critères assez restrictifs :

- Pendant les trois premières années d'application du règlement, une organisation de producteurs ne pourra être considérée comme représentative dans une circonscription économique que si elle regroupe plus de 50 % des producteurs réalisant plus de 50 % de la production. De plus, les règles de discipline qu'elle impose aux producteurs adhérents ne pourront être étendues si plus d'un tiers des producteurs de la circonscription s'y opposent.

- Pendant les années suivantes, si la réglementation est maintenue, ces critères seront plus stricts encore : les organisations représentatives devront regrouper au moins les deux tiers des producteurs réalisant au moins les deux tiers de la production. En revanche, il n'est pas prévu de « minorité de blocage ».

Le choix de ces critères a été longtemps débattu. Lors de la réunion des directeurs généraux de l'agriculture de juin 1983, d'autres options avaient été envisagées : soit deux tiers des producteurs réalisant 50 % de la production, soit 50 % des producteurs couvrant plus des deux tiers de la production, sauf opposition d'un tiers des producteurs. Cette formule, plus souple, aurait sans doute été préférable.

c) Le contrôle exercé par la Commission

Les textes adoptés donnent des pouvoirs de contrôle étendus à la Commission. Plusieurs Etats membres ont en effet insisté pour que la Commission puisse veiller à ce que l'extension des règles ne porte pas atteinte aux principes de la liberté des échanges et à la libre circulation des produits.

Il a donc été prévu que la Commission exercerait un contrôle préalable sur l'extension des disciplines relatives à la commercialisation des produits. En outre, elle pourra :

- s'opposer à l'extension de règles si cette extension porte atteinte à la concurrence, à la liberté des échanges, ou aux objectifs de l'article 39 du Traité;
- mettre fin à l'extension d'accords, décisions ou pratiques contraires aux règles de concurrence applicables au secteur agricole.

d) La liste des règles pouvant faire l'objet d'une extension.

Toujours dans le but d'éviter des distorsions de concurrence, une liste limitative des disciplines pouvant être étendues a été établie. Cette liste, annexée au règlement 3285/83, est ainsi libellée :

1. Règles de connaissance de la production

- a) déclaration des intentions de mise en culture, par produit et éventuellement par variété;*
- b) communication des mises en culture;*
- c) déclaration des surfaces totales cultivées, avec ventilation de ces surfaces par produit et, si possible, par variété;*
- d) déclaration des tonnages prévisibles et des dates probables de récolte par produit et, si possible, par variété;*
- e) déclaration périodique des quantités récoltées ou des stocks disponibles par variété;*
- f) information sur les capacités de stockage.*

2. Règles de production

a) respect du choix des semences à utiliser en fonction de la destination prévue du produit : marché frais ou transformation industrielle;

b) respect des prescriptions en matière d'éclaircissage des vergers.

3. Règles de commercialisation

a) respect des dates prévues pour le début de la récolte et respect de l'échelonnement de la commercialisation, pour les fruits à pépins et à noyaux;

b) respect de critères minimaux de qualité et de calibre des fruits à pépins et à noyaux en dehors des périodes de faible production;

c) respect de règles relatives au conditionnement, au mode de présentation, à l'emballage et au marquage au premier stade de la mise en marché;

d) indication relative à l'origine du produit.

4. Respect du prix de retrait du produit.

Le point essentiel est évidemment celui qui porte sur l'obligation de respect du prix de retrait. En contrepartie de cette obligation, les producteurs non groupés pourront obtenir une compensation financière pour la production qui n'aura pas trouvé preneur, mais, afin de maintenir une incitation à adhérer aux organisations de producteurs, cette compensation sera inférieure à celle consentie aux membres de celles-ci.

C. - Le déclenchement de la crise grave et l'intervention.

- La révision du mécanisme de la crise grave constituait pour la France un élément essentiel de la révision de l'O.C.M. fruits et légumes. Cette position n'était partagée ni par les Etats d'Europe du Nord, à qui les crises permettent un approvisionnement au moindre coût, ni par des pays producteurs comme l'Italie ou la Grèce, soucieux de pouvoir développer leurs débouchés, quitte à « exporter les crises » en compromettant les efforts d'organisation de la production dans les autres Etats membres.

- L'extension de la liste des produits pouvant bénéficier de l'intervention paraissait également indispensable, non seulement pour améliorer la garantie des producteurs, mais aussi parce que la limitation des produits susceptibles de bénéficier du retrait a, à terme, des effets inverses à celui qui est recherché, comme le notait justement le rapport de la commission agricole du Parlement européen sur les propositions d'octobre 1981 (1) : conçue comme une mesure de limitation des dépenses, elle incite en fait les producteurs à s'orienter préférentiellement vers les quelques productions concernées et donc à aggraver, pour des produits déjà très sensibles, les risques de surproduction et de recours à l'intervention.

Sur ces deux points, les textes adoptés le 14 novembre apportent des aménagements certes positifs, mais qui semblent néanmoins insuffisants pour prévenir la propagation des crises et renforcer sensiblement les garanties des producteurs.

1. LES AMÉNAGEMENTS DE LA RÉGLEMENTATION

a) *Le mécanisme de crise grave.*

Le mécanisme retenu est le suivant :

La crise grave sera constatée par la Commission dès que les prix relevés « sur l'un des marchés représentatifs à la production » resteront pendant deux jours (et non plus 3) inférieurs au prix d'achat majoré de 5 % du prix de base (et non plus au simple prix d'achat) : ce nouveau seuil de déclenchement est, il faut le noter, assez proche du prix de retrait.

Si les marchés à la production ne sont pas représentatifs -c'est le cas dans les Etats où la commercialisation « sur pied » est largement pratiquée - il pourra être fait référence au prix de gros.

Dès la constatation de la crise, les Etats membres devront procéder à des achats publics. Ils ne pourront être dispensés par la Commission de cette obligation que dans deux hypothèses :

- si les deux tiers au moins de la production nationale sont commercialisés par l'intermédiaire d'organisations de producteurs, ce qui permet de gérer le marché sans recourir à l'achat public (cas des Pays-Bas) :

- si la production nationale des produits en cause ne dépasse pas 8 % de la production communautaire (12 % pour les poires d'été) et est écoulée sur le marché local : cette disposition concerne la Belgique, le Danemark, le Luxembourg, la R.F.A., et la Grèce pour les poires d'été, qu'elle n'exporte pas.

b) *Les produits soumis à l'intervention.*

Cinq produits considérés comme très sensibles pourront bénéficier de ce dispositif : les pêches, poires d'été, tomates, aubergines et abricots.

2. COMMENTAIRES

a) *L'aménagement du mécanisme de crise grave.*

Le caractère automatique du déclenchement de la crise grave constitue incontestablement un progrès par rapport à la situation actuelle. Cependant, le nouveau dispositif ne paraît pas susceptible de garantir véritablement le marché communautaire contre les crises de commercialisation.

Son efficacité dépendra en effet largement de celle avec laquelle les Etats membres organiseront les opérations d'achat public que le nouveau règlement (nouvel art. 19 *bis*, al. 2) leur fait en principe obligation de mettre en place. On peut craindre en effet que les producteurs ne soient dissuadés d'apporter leur production à l'intervention si celle-ci ne fonctionne pas dans de bonnes conditions. Le cas s'est déjà produit en Italie dans le secteur viti-vinicole : lors de l'été

(1) Rapport du P.E. doc. I-279 82 présenté par M. Maffre Baugé.

1981, les exportations de vin italiennes qui ont été à l'origine de la « guerre du vin » franco-italienne n'avaient pas été freinées par les mesures communautaires de distillation exceptionnelles, en dépit des prix attractifs auxquels elles étaient pratiquées. De nombreux producteurs avaient en effet préféré des ventes immédiates à bas prix à des mesures d'intervention qui les auraient exposés à des lenteurs administratives, et notamment à de trop longs délais de règlement.

Les dispositions du nouveau règlement ne permettent pas non plus de percevoir comment on pourra prévenir les crises provoquées par la commercialisation, dans un Etat membre non producteur, de produits originaires d'un autre Etat membre : c'est le cas – bien connu – des « pêches grecques de Munich ».

D'autre part, la rapidité de l'intervention étant un gage essentiel de succès, les producteurs français auraient souhaité que les Etats membres puissent, dans l'attente de la décision de la Commission, prendre pendant deux jours des mesures « conservatoires ».

On est donc conduit à se demander s'il n'aurait pas été préférable de prévoir un mécanisme de suspension des transactions intracommunautaires, décidée par la Commission en cas de chute des prix en dessous d'un prix minimum, qui serait en définitive le seul moyen efficace de prévenir la propagation des crises de commercialisation.

b) *L'extension de la liste des produits soumis à l'intervention.*

La liste des produits couverts par le mécanisme de la crise grave ne correspond pas aux vœux des pays producteurs : ainsi, la France aurait souhaité y voir figurer tous les produits d'importance économique significative (pomme de terre de primeur, prune, cerise, concombre, melon, artichaut, salade, fraise, endive, poireau, carotte, oignon), et en tout cas tous les produits faisant l'objet d'un prix de référence ou de calendriers d'importation. On est donc sur ce point, assez loin de compte.

D'autre part, il faut noter que le nouveau règlement limite l'intervention aux produits de la campagne en cours. Cette disposition qui concerne, en pratique, la pomme, a pour but d'éviter que les retraits ne soient effectués sur des produits conservés trop longtemps, et de dissuader les producteurs de les conserver.

II. – LES MESURES EXTERNES

En ce qui concerne la protection du marché communautaire, les mesures adoptées portent sur trois points :

- modification du mode d'évolution des prix de référence (en-deçà duquel les importations des pays tiers sont soumises à la perception d'une compensation) ;
- extension de la liste des produits assujettis aux prix de référence ;
- enfin, le « compromis Luxembourg » prévoit l'amélioration des mesures de contrôle du prix et de la qualité des produits importés.

Toutes ces mesures étaient sans conteste nécessaires. Mais on peut se demander si elles seront suffisantes.

A. – Le calcul des prix de référence.

I. LA MODIFICATION DU RÉGIME D'ÉVOLUTION DES PRIX DE RÉFÉRENCE

Aux termes de la réglementation en vigueur, les prix de référence sont calculés pour chaque campagne ou période de commercialisation sur la base de la moyenne des prix à la production des Etats membres et compte tenu de l'évolution des coûts de production.

Le mode de calcul prévu par le nouveau règlement est le suivant :

- les prix de référence resteront fixés de la même manière pour la première campagne de commercialisation ;
- ils seront ensuite ajustés d'un pourcentage correspondant à l'évolution moyenne des coûts de production diminuée de l'accroissement de la productivité (1).

Cette évolution s'inscrira dans une double limite :

- les prix de référence ne pourront être inférieurs à ceux de la campagne précédente (le cas ne s'est d'ailleurs jamais produit jusqu'à présent) ;
- ils ne pourront pas non plus être supérieurs à un « butoir » calculé en fonction de la moyenne arithmétique des prix à la production de chaque Etat membre majorée « de l'évolution des prix à la production diminuée de l'accroissement de la production » : ce « butoir » ne devrait jouer que rarement.

On peut se demander dans quelle mesure ce nouveau mode de calcul, dont les paramètres résultent des statistiques communautaires, permettra de renforcer la préférence communautaire, et si sa fiabilité sera à la mesure de sa complexité. D'après les services de la Commission, qui ont effectué des simulations, il semble qu'il n'entraînerait dans la pratique que peu de modifications. Il pourrait cependant jouer à la hausse « pour certains produits et pour certaines périodes ». Faute de disposer de plus amples informations et du matériel statistique adéquat, votre Délégation ne peut qu'en accepter l'augure. Elle note toutefois que cette modification ne remédiera pas aux inconvénients maintes fois dénoncés du système des prix de référence, qui tiennent notamment, hormis le problème de la fiabilité des cotations (cf. *infra*), à la rigidité des procédures. Les mesures protectrices sont en effet généralement adoptées trop tardivement, c'est-à-dire lorsque les importations à bas prix ont déjà perturbé le marché.

2. LE CALCUL DU PRIX DE RÉFÉRENCE DES AGRUMES

Le prix de référence des agrumes posait un problème particulier : il est en effet bloqué depuis plus de huit ans. C'est pourquoi, en dehors de la modification du système d'évolution des prix de référence des oranges et des petits agrumes (sauf les clémentines), le compromis de Luxembourg a prévu d'augmenter de 15 %, sur deux campagnes, les prix de référence des agrumes. Cette augmentation ne devrait du reste pas avoir d'influence sur les prix à la consommation ni conduire à une multiplication des taxes compensatoires, les prix du marché étant actuellement très supérieurs aux prix de référence.

B. - Le contrôle des éléments de calcul des prix d'entrée.

La détermination des prix d'entrée repose sur la constatation des prix à l'importation des produits des pays tiers. Cette constatation s'effectue dans d'assez mauvaises conditions : les Etats membres sont seuls responsables de la transmission des données et les opérateurs ne peuvent être contraints de fournir les renseignements nécessaires.

Dans ses propositions d'octobre 1981, la Commission avait donc suggéré de tenir également compte, pour le calcul des prix d'entrée des produits non consolidés, des cours des produits communautaires (2). Cette proposition s'est heurtée à une vive opposition des Etats membres importateurs et n'a finalement pas été maintenue. Le Conseil s'est borné à retenir le principe d'un renforcement du contrôle sur la réalité des cotations et le respect des normes de qualité. Le compromis de Luxembourg précise sur ce point que : « Le Conseil invite la Commission à

(1) A titre d'exemple, ce pourcentage aurait été, pour 1982, fixé à 9,1 %, l'évolution des coûts de production étant évaluée à + 10,6 % et celle de la productivité à + 1,5 % (estimations, Eurostat).

(2) Cette proposition revêtait la forme d'une modification de l'article 24-4 du règlement actuel, qui prévoyait déjà la possibilité, dans certains cas, de prendre en compte les prix communautaires, mais dont le Conseil n'a jamais défini les conditions d'application.

soumettre les propositions voulues pour que la Commission, en coopération avec les administrations nationales, soit en mesure de surveiller l'application correcte de certaines règles régissant :

- l'enregistrement des prix des produits importés,
- l'application de critères de qualité communs.»

La préparation des propositions de la Commission est en cours. On ne peut que souhaiter qu'elles soient rapidement adoptées. Mais on doit aussi craindre que, compte tenu des contraintes qui pèsent actuellement sur les finances communautaires, il s'avère difficile de doter la Commission des moyens nécessaires, en particulier des moyens en personnel. Il aurait été à cet égard plus simple, et sans doute plus efficace, de modifier l'article 24-4 selon les propositions de la Commission.

C. - Extension du système des prix de référence.

Les extensions de la liste des produits soumis à prix de référence décidées par le Conseil le 18 octobre paraissent trop limitées pour améliorer de façon significative la protection du marché communautaire. C'est là une raison supplémentaire de souhaiter que les calendriers d'importation, complément indispensable d'un régime de protection communautaire qui reste insuffisant, ne soient pas remis en cause.

1. L'EXTENSION DE LA LISTE DES PRODUITS SOUMIS À PRIX DE RÉFÉRENCE

Les pays producteurs avaient souhaité que tous les produits faisant l'objet d'échanges significatifs soient soumis au régime des prix de référence. Pour la France, cette liste aurait dû être la plus large possible et comprendre au moins, outre les abricots, artichauts, laitues et scaroles, les poivrons, les oignons, les aulx, les fraises et les melons ainsi que les fleurs coupées.

Ces demandes ne se sont pas concrétisées : le compromis de Luxembourg se borne en effet à « prendre acte d'une déclaration dans laquelle la Commission indique qu'elle étendra le champ d'application des prix de référence aux abricots, artichauts, laitues et scaroles » (1). En ce qui concerne le régime d'importation des fleurs coupées (roses et œillets), « la Commission étudiera cette question et soumettra un rapport (...) afin qu'une décision puisse être arrêtée avant le début de la campagne de commercialisation 84/85 » (2).

2. LES CALENDRIERS D'IMPORTATION

Dans ses propositions d'octobre 1981, la Commission avait considéré que l'extension du prix de référence à des produits soumis à des calendriers d'importation devait entraîner la suppression de ces derniers. Cette proposition n'a pas été retenue, et le Conseil aurait admis le maintien des calendriers d'importation, auxquels sont d'ailleurs soumis les produits admis au bénéfice du prix de référence (sep) produits sont actuellement couverts en France par des calendriers d'importation).

(1) La Commission devra donc proposer au Comité de gestion des prix de référence pour ces produits.

(2) Cette décision nécessitera l'adoption d'une proposition de règlement, les fleurs coupées ne relevant pas du règlement fruits et légumes.

III. - CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 14 DÉCEMBRE 1983

● Rappelant les positions qu'elle avait prises sur les propositions de réforme de l'O.C.M. fruits et légumes présentées par la Commission en octobre 1981 (1), la Délégation :

- souligne les carences de la réglementation du marché des fruits et légumes, qui n'a pas apporté aux producteurs des garanties équivalentes à celles dont bénéficient d'autres secteurs de production, ni permis de régulariser les cours et d'assurer une protection suffisante du marché communautaire ;

- réaffirme que le rééquilibrage de la P.A.C. et la perspective d'un nouvel élargissement méridional de la Communauté imposent notamment :

- de remédier aux insuffisances des mécanismes de prix et d'intervention,
- de garantir les producteurs contre les crises périodiques qui affectent gravement l'économie des régions de production,
- d'assurer le respect effectif de la préférence communautaire, de l'unicité des prix et de la solidarité financière.

● En conséquence, tout en approuvant les orientations qui ont présidé à l'élaboration, dans un contexte peu favorable, des règlements révisant l'O.C.M. fruits et légumes, la Délégation :

- observe avec inquiétude que les dispositions adoptées présentent des insuffisances et que certaines d'entre elles sont de surcroît susceptibles d'être remises en cause ;

- s'interroge sur les conséquences que peuvent avoir l'inégale organisation de la production et l'application parfois insuffisante des normes et réglementations sur l'efficacité de certains des dispositifs prévus ;

- regrette enfin très vivement que la réforme de l'O.C.M. fruits et légumes, si longtemps attendue, ne soit pas d'application immédiate.

1. SUR LE RENFORCEMENT DES ORGANISATIONS DE PRODUCTEURS

- La Délégation rappelle que le bon fonctionnement du marché des fruits et légumes repose largement sur les organisations de producteurs et que le niveau insuffisant d'organisation de ce secteur, dans certains Etats membres, constitue un obstacle à l'égalité de concurrence et un facteur important de déséquilibre du marché communautaire.

- La Délégation approuve donc les dispositions permettant de développer les moyens d'action des organisations de producteurs, et notamment la possibilité pour les Etats membres d'étendre à l'ensemble du secteur certaines disciplines de production et de commercialisation et les règles de retrait édictées par les organisations de producteurs.

- Elle estime cependant très regrettable que le Conseil se soit réservé la possibilité de revenir sur le principe de l'extension des disciplines.

2. SUR L'INTERVENTION ET LE MÉCANISME DE CRISE GRAVE

- La Délégation relève que les modifications apportées au mécanisme de crise grave constituent une incontestable amélioration de la réglementation antérieure.

(1) Voir conclusions de la Délégation (p. 59 du tome II du rapport d'information n° 427 - 1981-1982) adoptées sur le rapport de M. Barbier.

- Elle souligne cependant que l'efficacité du nouveau système dépendra des conditions dans lesquelles seront organisés les achats publics dans les Etats membres, et de l'intérêt qu'auront les producteurs à y recourir.

- Elle reste donc convaincue que, compte tenu des aléas qui peuvent affecter dans certains Etats membres le respect du principe de l'unicité d'intervention entre les zones de production, l'instauration d'un prix minimum pour les échanges intracommunautaires des produits sensibles constitue le seul moyen efficace de prévenir la propagation des crises.

- La Délégation estime insuffisante l'extension de l'intervention aux seuls tomates, aubergines et abricots. Observant que l'extension des garanties à de nouveaux produits ne peut qu'inciter à la diversification des productions et améliorer l'équilibre du marché, elle juge nécessaire de faire bénéficier de l'intervention tous les produits d'importance économique significative, et notamment ceux pour lesquels est fixé un prix de référence.

3. SUR LE RÉGIME DES IMPORTATIONS

- La Délégation prend acte de l'annonce de l'extension du champ d'application des prix de référence aux abricots, artichauts, laitues et scaroles. Elle regrette toutefois que d'autres produits faisant l'objet d'échanges commerciaux importants n'aient pas été également inclus dans la liste des produits soumis à prix de référence.

- Soulignant que les calendriers d'importations constituent un élément essentiel de la protection du marché communautaire et de l'organisation rationnelle des courants d'échanges avec les pays tiers, elle se félicite de l'accord intervenu au Conseil sur leur maintien, et souhaite qu'ils puissent être améliorés.

- La Délégation prend note de la modification du calcul des prix de référence et souhaite qu'elle permette à ceux-ci d'évoluer de façon régulière et de mieux assurer le respect de la préférence communautaire.

- La Délégation regrette que le Conseil n'ait pas décidé de prendre en compte le prix des produits communautaires pour le calcul des prix d'entrée des produits faisant l'objet d'un prix de référence.

- Elle juge indispensable que des mesures soient prises pour parvenir à un contrôle effectif des cotations à l'importation et du respect des normes de qualité, et souhaite que la Commission puisse être dotée, dans le meilleur délai, des moyens nécessaires.

En conclusion, la Délégation considère que les aménagements apportés au règlement C.E.E. 1035/72 sont susceptibles, sous les réserves qu'elle a indiquées, d'améliorer le fonctionnement du marché communautaire des fruits et légumes. Elle souligne cependant qu'un nouvel élargissement méridional de la Communauté nécessitera le renforcement de ces mesures.

La définition de prix minimaux pour les transactions intra-communautaires de produits sensibles, en particulier, serait alors indispensable pour prévenir les conséquences d'une situation caractérisée par des excédents structurels, la diversité des coûts de production et l'inégale organisation des producteurs.

CHAPITRE IV

SUR LES QUESTIONS INDUSTRIELLES

LA SITUATION DE LA SIDÉRURGIE COMMUNAUTAIRE

Rapporteur : M. Pierre Matraja, sénateur.

- I. - Une situation de crise déjà ancienne.
- II. - Une situation de crise toujours actuelle.
- III. - Conclusions de la Délégation adoptées le 7 décembre 1983.

*
* *

La sidérurgie européenne ne cesse d'être en situation de crise. Non seulement la crise perdure, malgré les mesures prises depuis 1977 par la Commission des Communautés, mais encore elle s'aggrave, comme en témoigne la communication (COM (83) 691 final) faite par la Commission au Conseil, le 14 novembre 1983, en vue de redresser une situation toujours plus critique.

Les raisons de la crise sont multiples et déjà anciennes, mais elles gardent toute leur actualité malgré les efforts de restructuration entrepris par la Communauté et les Etats membres. La situation de la sidérurgie communautaire peut être résumée par les deux caractéristiques suivantes : d'une part, *une production trop forte*, qui entraîne des tensions sur les prix, sur l'emploi et met les entreprises en difficulté ; d'autre part, *une rentabilité trop faible*, qui accroît les difficultés des entreprises et oblige la puissance publique à consentir des aides financières considérables.

La Communauté et les Etats membres interviennent depuis bientôt sept ans pour enrayer ce phénomène et appliquer des « plans anti-crise » comportant à la fois des mesures incitatives destinées à favoriser les ententes entre producteurs, et des mesures autoritaires lorsque les mécanismes volontaires se dérèglent. Les conséquences sociales de ces mesures sont très lourdes, car les opérations de restructuration impliquent des réductions drastiques d'emplois.

La crise de la sidérurgie est déjà ancienne, et il convient d'exposer à la fois les politiques suivies par la Communauté et par la France pour tenter de la résoudre. Elle est également toujours actuelle, avec ses implications internes et externes, et s'est illustrée par le dernier dispositif d'urgence mis en place ce mois-ci par la Commission.

I. – UNE SITUATION DE CRISE DÉJÀ ANCIENNE

A. – Les mesures internes prises par la Commission depuis 1977.

I. LE « PLAN DAVIGNON » (1^{er} JANVIER 1977)

Le programme anti-crise mis en place par la Commission, et connu sous le nom de « plan Davignon » a pris forme en 1977, alors que les premières difficultés de l'industrie sidérurgique européenne étaient apparues en 1974.

Ce dispositif consistait d'abord en une action à court terme ayant pour objectif principal de redresser le niveau des prix de l'acier sur le marché européen : sur une base *volontaire*, des programmes trimestriels de livraison et de production par les producteurs européens étaient instaurés, ainsi que des *prix minima* et des *prix d'orientation* à l'intérieur de la Communauté. Le plan comportait ensuite une action à plus long terme visant à assainir la sidérurgie européenne par une action de restructuration de l'outil de production.

2. « L'ÉTAT DE CRISE MANIFESTE » (31 OCTOBRE 1980)

Ce dispositif a été prorogé et renouvelé, avec quelques modifications, en décembre 1978 et décembre 1979.

Cependant, la difficulté d'obtenir des engagements de limitation volontaire de la part des grandes unités sidérurgiques, notamment italiennes avec le groupe Italsider et les groupes de Brescia, est allée grandissante. Avec la rupture de la discipline librement consentie par les principaux maîtres de forges européens regroupés au sein d'Eurofer, la Commission a dû imposer, le 31 octobre 1980, des *quotas obligatoires de production*, ainsi que l'article 58 du Traité C.E.C.A. l'y autorisait.

Le régime des quotas, qui vise à limiter la concurrence intra-européenne, reprend la division des produits sidérurgiques en plusieurs catégories, qui sont maintenant :

– groupe I : coils et feuillards laminés à chaud :

- a) larges bandes à chaud,
- b) tôles non revêtues,
- c) tôles galvanisées,
- d) autres tôles revêtues ;

– groupe II : tôles quarto ;

– groupe III : profilés lourds ;

– groupe IV : fils machines ;

– groupe V : ronds à béton ;

– groupe VI : aciers marchands.

Il s'articule autour des principes suivants :

– les quotas obligatoires de production sont fixés *pour la plupart des produits* (mais des quotas volontaires régissent encore les groupes II et III) *par entreprise et par trimestre* ;

– ils sont calculés sur la base d'une *période antérieure de référence* ;

– la Commission dispose d'amples *pouvoirs d'information, de vérification et même de sanction*.

La décision prise par la Commission le 31 octobre 1980, avec l'avis conforme du Conseil et après consultation du Comité consultatif C.E.C.A., c'est-à-dire après que la R.F.A. eut levé ses objections sur un système qu'elle jugeait trop interventionniste, portait sur l'acier brut et quatre groupes de produits laminés à chaud, couvrant à peu près 80 % de la production sidérurgique de la Communauté.

La décision de la Commission était précédée d'un exposé constatant « *L'état de crise manifeste* » (art. 58 C.E.C.A.) caractérisé par la chute de la demande, le faible taux d'utilisation des entreprises et l'effondrement des prix. Elle expliquait également pourquoi le recours aux moyens indirects de l'article 57 C.E.C.A., telles la coopération avec les gouvernements pour agir sur la consommation, ou des interventions sur les prix et la politique commerciale, était insuffisant. En même temps qu'elle édictait des quotas de production, la Commission décidait d'agir sur les *prix de vente* et de soumettre les entreprises de *négoce* aux mêmes dispositions que celles qui s'appliquaient aux producteurs.

3. LE « CODE DES AIDES » (7 AOÛT 1981)

Dans le but de rendre aux entreprises leur rentabilité, et de favoriser en même temps à terme le libre jeu de la concurrence, la Commission a institué, le 7 août 1981, des règles applicables aux aides financières reçues par la sidérurgie. Ce « Code des aides » prévoyait que des subventions ne pourraient être accordées que si l'entreprise bénéficiaire était engagée dans un programme de restructuration cohérent et précis. Il disposait que, en tout état de cause, le montant et l'intensité des aides devraient être réduits progressivement pour disparaître à compter du 31 décembre 1985. De la sorte, la Commission entendait faciliter les actions de restructuration et réduire les capacités globales de production des entreprises.

4. LA PROLONGATION DE L'ÉTAT DE CRISE MANIFESTE

La Commission, et avec elle la R.F.A., avaient souhaité mettre fin au contingentement autoritaire de la production dès le 30 juin 1981, c'est-à-dire quelques mois seulement après la proclamation de « l'état de crise manifeste » (art. 58 C.E.C.A.). Mais la situation de la sidérurgie ne permit pas de revenir au système libéral antérieur et de substituer au régime des quotas et de surveillance une organisation de marché fondée sur l'accord des industriels. Seuls certains produits échappèrent, au sein d'Eurofer 2, au régime des quotas obligatoires de production, mais celui-ci fut maintenu pour le reste jusqu'au 30 juin 1982.

De la même manière, en juillet 1982, le régime de « l'état de crise manifeste » fut prolongé de douze mois, malgré le désaccord de l'Italie. Certains produits, tels les avant-produits pour tubes, les produits de première transformation et les aciers spéciaux furent écartés du régime de quotas obligatoires, tandis que les fils machines y étaient inclus.

En novembre 1982, après la réunion à Elseneur des ministres de l'Industrie et en raison de la détérioration continue du marché sidérurgique, la Commission a mis au point une série de mesures destinées à *renforcer* le système des quotas : ceux-ci furent réduits de 10 % pour le premier trimestre 1983 par rapport au trimestre précédent, et encore modifiés au mois de janvier 1983. De plus, la Commission décidait d'établir des *prix d'orientation*.

Après la publication, en avril 1983, des « objectifs généraux Acier 1985 », la Commission a proposé au mois de mai de proroger le régime des quotas jusqu'au 31 décembre 1985. Au vu de cette proposition, le Conseil s'est finalement prononcé, à la fin juillet 1983, pour une prolongation de six mois seulement, c'est-à-dire jusqu'au 31 janvier 1984, du système de limitation obligatoire. Il a en même temps accepté de réduire encore la production sidérurgique globale de la Communauté, tout en ajustant les quotas au profit des sidérurgistes français et britanniques.

C'est dans cette suite quasi ininterrompue de mesures anti-crise que la Commission fut appelée à annoncer à nouveau, le 14 novembre 1983, un dispositif d'urgence que lui imposait la dégradation très rapide des prix de l'acier au cours du deuxième trimestre 1983.

B. – La sidérurgie française à l'épreuve de la crise.

1. LE PLAN ACIER (ÉTÉ 1982)

Tandis que les instances communautaires s'efforçaient de trouver des remèdes à la crise de la sidérurgie européenne, un « plan Acier » était mis en place en France au cours de l'été 1982, en liaison avec les orientations et la politique suivies au niveau communautaire.

L'objectif recherché était de rétablir en quatre ans une industrie sidérurgique forte et compétitive capable d'alimenter un courant d'exportation et d'approvisionner les industries clientes aux conditions de prix et de qualité du marché international. Les plans de modernisation, qui devaient être soumis aux autorités européennes, avaient pour but, en particulier, de préparer un retour à l'équilibre d'exploitation des entreprises après 1985, l'objectif de production étant fixé à 24 millions de tonnes à l'horizon de 1986, soit une réduction de 20 % par rapport aux résultats de 1982.

Des aides publiques devaient être versées aux entreprises sidérurgiques pour mettre en œuvre le programme de modernisation, et notamment pour :

- rétablir une *structure financière saine*, afin de ramener les frais financiers à un niveau analogue à celui des principaux concurrents ;

- lancer un *programme d'investissement* pour moderniser l'outil de production. C'est ainsi que les sommes engagées devraient s'élever à 15,5 milliards de francs pour la période de 1982-1986, auxquels une tranche supplémentaire de 2 milliards de francs pourrait être ajoutée après une procédure de concertation. En outre, un crédit de plus de 3 milliards de francs était prévu pour le financement des filiales d'Usinor et de Sacilor et pour les actions de reconversion et de diversification industrielle des bassins sidérurgiques.

Le plan Acier, qui prévoit la suppression de 10.000 emplois, dont 6.000 en Lorraine, comporte également des mesures destinées à éviter les licenciements collectifs sans reclassement et qui doivent être négociées avec les différents partenaires intéressés. Elles visent notamment à réduire la *durée du travail*, à favoriser les *départs en préretraite* et à créer les conditions propices à des *reclassements* de main-d'œuvre. Les emplois de substitution, qui devraient permettre aux entreprises sidérurgiques de fermer les sites vétustes et de recouvrer un meilleur bilan financier, ne pourront apparaître qu'avec l'implantation d'entreprises nouvelles dans les bassins frappés par la crise. Tel est le rôle assigné par le plan Acier aux *sociétés régionales de reconversion*, qui devraient permettre de créer environ 2.000 emplois d'ici à 1987.

Telles étaient, il y a plus d'un an, les prévisions faites pour la sidérurgie en France et les orientations qui lui étaient données. Mais il se pourrait que l'aggravation continue de la situation et les aides financières de plus en plus massives qui lui sont accordées – elles devraient dépasser 6 milliards de francs cette année – conduisent ultérieurement à la mise en place d'un *plan de restructuration et de modernisation plus rigoureux*, tant pour les capacités de production, qui pourraient être révisées à la baisse, que pour les réductions d'emplois, qui pourraient être plus lourdes que prévu.

2. L'INCIDENCE DES RÉGLEMENTATIONS COMMUNAUTAIRES

Il apparaît que la part de la France dans la production globale d'acier communautaire a diminué au cours des dernières années dans certains secteurs. C'est notamment le cas pour les larges bandes à chaud et les tôles laminées. D'une manière générale, la part de la France dans la production d'acier brut est passée de 18,1 % en 1980 à 16,7 % en 1982.

L'exportation vers les pays tiers s'est réduite en 1982, tandis que les importations en provenance de ces pays ont augmenté. Pour les produits plats, alors que la part relative de la France s'est fortement dégradée depuis la mise en place du système anti-crise, le marché français de l'acier est, de tous les grands marchés de la C.E.C.A., le plus largement ouvert aux importations,

surtout en provenance des Etats membres : le « taux de pénétration » est de 39 % du marché en France, contre 18,5 % en R.F.A. On observe ainsi que le ralentissement des exportations françaises n'a pas été compensé par une diminution simultanée des importations.

Il en résulte que, depuis quelques années, *la position française s'est dégradée sur le plan de la production et des échanges*, et que la France souhaite en conséquence une modification du système des quotas. Elle demande que la faculté dont dispose la Commission pour modifier les quotas en fonction des circonstances soit moins automatique et que, en cas de difficulté sérieuse exigeant une révision substantielle, le Conseil rende obligatoirement son avis.

Pour la France, les bases trimestrielles de référence de calcul des quotas sont trop éloignées pour être justes. De plus, la fixation des quotas par la Commission devrait aller davantage dans le détail au lieu de porter sur les grandes catégories de produits et de laisser à Eurofer le soin d'effectuer la distribution par sous-produits. Enfin, la France demande l'inclusion des tôles fortes et des poutrelles dans le système des quotas afin d'éviter les inconvénients dus au non-respect par certaines petites aciéries des accords volontaires de limitation de production.

II. - UNE SITUATION DE CRISE TOUJOURS ACTUELLE

A. - La problématique de la crise.

Les deux caractéristiques de la situation de la sidérurgie européenne - production trop forte et rentabilité trop faible - se doublent d'un *volet externe*, illustré principalement par les difficultés rencontrées dans les échanges entre la Communauté et les Etats-Unis au sujet des aciers spéciaux, et comportent un *aspect social* particulièrement grave du fait des conséquences sur l'emploi entraînées par les actions de restructuration.

1. LES DONNÉES GÉNÉRALES

L'excès de production des aciéries communautaires tient à plusieurs raisons. Elles sont principalement au nombre de trois :

- *la crise économique générale* : elle entraîne une forte baisse de l'investissement industriel, qui est précisément le premier débouché des sidérurgistes ;

- *les nouveaux besoins des industries* : dans bien des domaines, l'acier est remplacé, totalement ou partiellement, par d'autres produits et principalement par des matières plastiques ; ou outre, là où l'acier est irremplaçable, il est utilisé de façon plus économe ;

- *l'émergence de nouveaux producteurs* : une nouvelle géographie de l'acier s'est dessinée dans les dernières décennies. Les pays du Tiers-Monde subviennent de plus en plus à leurs besoins sidérurgiques par des moyens de production qui leur sont propres. Il en est ainsi notamment de l'Algérie, de l'Iran, de la Corée, du Brésil et de l'Argentine.

Il en résulte une diminution de la demande interne et un déséquilibre sur le marché mondial, qui mettent en évidence les *surcapacités de production des sidérurgistes européens*. La sidérurgie, en effet, avait connu un essor exceptionnel au cours des années d'après-guerre dans les pays industrialisés, parallèlement à la croissance générale des économies. Par des investissements massifs, la production mondiale d'acier brut avait été multipliée par six de 1946 à 1974, passant de 112 à 709 millions de tonnes. C'est au Japon que l'expansion la plus étonnante avait été constatée, sa part dans la production mondiale étant passée de 2,5 à 16 % et ses exportations ayant été multipliées par 32 de 1950 à 1970.

Mais les surcapacités de production provenant des investissements réalisés dans l'euphorie des années de croissance se sont heurtées à la crise économique générale et au ralentissement de la demande d'acier qu'elle a entraîné. C'est ainsi que, au niveau mondial, la demande n'a progressé que de 0,7 % en 1980 par rapport à 1974, et que, dans la Communauté, elle a régressé de 15 %.

Il en est résulté que la sidérurgie européenne ne travaillait, en 1981, qu'à 63 % de ses capacités, la sidérurgie américaine à 80 % et la sidérurgie japonaise à 64 %.

La crise mondiale de l'acier a entraîné dans la Communauté une baisse de la production d'acier brut de 156 à 111 millions de tonnes entre 1974 et 1982, soit une chute de 28 %. Or, les capacités de production communautaires atteignent 200 millions de tonnes et l'on estime qu'il faudrait produire, et vendre, 170 millions de tonnes pour que l'outil soit rentable. Certains avancent même un chiffre plus bas : 150, voire 140 millions de tonnes, pour une production réelle – les installations ne tournant jamais à plein et une marge d'élasticité étant nécessaire – de 100 millions de tonnes par an.

Il convient, de surcroît, que les sacrifices demandés aux Etats membres pour réduire leurs capacités de production soient équitablement répartis. Si les ajustements opérés par la France, le Royaume-Uni et la R.F.A. ont été jusqu'ici particulièrement importants, il n'en est pas de même pour le Benelux, et surtout pour l'Italie, qui, avec une industrie sidérurgique moderne utilisant nombre de nouvelles techniques productives, n'a pas réduit comme elle le devait ses capacités de production.

Par ailleurs, les pertes financières des sidérurgistes sont considérables : des problèmes de productivité industrielle s'ajoutent à ceux que créent les surcapacités de production. L'évolution très rapide des techniques de production impose une modernisation de l'appareil industriel et la fermeture des équipements vieillissants qui supportent mal la concurrence des pays tiers.

Et la difficulté vient de ce que la mévente et la baisse des prix privent les sidérurgistes des ressources financières dont ils ont besoin pour mener comme il conviendrait les opérations de modernisation et recouvrer ainsi leur rentabilité. Les efforts de restructuration et de « rentabilisation » de l'appareil productif nécessitent en conséquence des aides financières très importantes de la part des Etats membres, en liaison avec les orientations données par la Commission. Mais – et c'est la raison d'être du « Code des aides » de 1981 – les subventions publiques ne sauraient avoir un caractère permanent, d'abord parce qu'elles sont très lourdes pour les économies, ensuite parce qu'elles sont contraires au principe de la libre concurrence.

Rétablissement de l'équilibre financier des entreprises, stimulation de la restructuration du tissu sidérurgique : les efforts fournis à ce jour sont réels, et les mesures prises ont permis, pour l'instant, de maintenir l'unité de marché européen ainsi que la plupart des courants d'échanges traditionnels.

Mais l'évolution récente de la sidérurgie européenne, et les mesures d'urgence annoncées le 14 novembre 1983 par la Commission, démontrent que des problèmes graves subsistent. Entre le fléchissement de la demande interne, l'abaissement du volume relatif des exportations, les trop fortes capacités de production, l'effondrement des prix et le montant considérable des aides publiques, l'impression est que les éléments de fait qui perturbent le fonctionnement de la sidérurgie communautaire sont loin d'être dissipés, et que beaucoup reste encore à faire.

Consciente de cette situation, la Commission n'a pas encore pu lever l'application de l'article 58 du Traité C.E.C.A. sur « l'état de crise manifeste » et est amenée à prendre des mesures contraignantes en matière de quotas, de prix et de contrôle. Outre les données économiques qui ont engendré la situation de crise, la mésentente entre les sidérurgistes contribue largement à l'entretenir, au point que les risques d'une remise en cause de la première en date des politiques communes et, à terme, d'un éclatement de la C.E.C.A., ne sont pas négligeables.

2. LE VOLET EXTERNE

Pour être efficaces, les mesures internes de restructuration et de réduction des capacités de production devaient avoir une contrepartie dans le domaine externe. Dans le but d'éviter que les résultats de la discipline imposée aux producteurs de la Communauté soient mis en échec par des importations accrues et incontrôlées, un système de surveillance communautaire des importations de certains produits C.E.C.A. a été instauré en 1977 sur la base d'un système de licence automatique.

A partir du 1^{er} janvier 1978, la Commission a également publié, pour la plupart des produits sidérurgiques, des prix de base à l'importation. Ces prix sont calculés par rapport aux coûts normaux les plus bas dans les pays fournisseurs où les conditions de la concurrence sont réunies. Ils servent de référence pour l'application des mesures communautaires prises contre les pratiques anti-dumping.

Par ailleurs, sur la base du « consensus » sur lequel s'étaient accordés, en novembre 1977, les principaux pays industrialisés, la Commission a négocié des *arrangements* avec les principaux *pays tiers* fournisseurs de la Communauté pour leur garantir leur part traditionnelle de marché. C'est ainsi que des arrangements ont été conclus avec :

- quatre pays de l'A.E.L.E. (Autriche, Finlande, Norvège et Suède) ;
- des pays à économie de marché autres que ceux de l'A.E.L.E. (Australie, Espagne, Japon) ;
- des pays à commerce d'Etat (Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie).

Ces arrangements, qui ont été renouvelés tous les ans depuis 1978, tiennent compte de l'évolution de la demande interne et impliquent pour les fournisseurs le respect d'une discipline de prix et d'objectifs, fondés sur les courants d'échange traditionnels. Le but est de maintenir ces derniers sans les accroître, voire de réviser en baisse les quantités de produits importés pour tenir compte de la chute de la consommation interne de la Communauté.

Mais c'est dans les relations commerciales avec les Etats-Unis que des difficultés très sérieuses et très actuelles ont été rencontrées.

Le secteur de l'acier a en effet donné aux échanges entre la Communauté et les Etats-Unis la forme d'affrontement entre les deux partenaires. Les exportations communautaires d'aciers spéciaux vers les Etats-Unis avaient augmenté de façon sensible en 1981 et 1982 après la suppression des contingentements qui étaient appliqués au cours des années précédentes. En 1982, elles ont atteint 90.000 tonnes, soit 45 % du total des importations et 9 % des besoins du marché américain.

Mais les échanges ont été perturbés par les nombreuses procédures anti-dumping et anti-subsidation déclenchées sur plainte des producteurs américains à l'encontre des importations en provenance de la Communauté.

En définitive, le conflit avait abouti à l'*accord du 21 octobre 1982*. Aux termes de cet « armistice », les pays de la Communauté acceptaient de limiter jusqu'à 1985 leurs exportations dans dix catégories de produits sidérurgiques à destination des Etats-Unis. En contrepartie, ceux-ci s'engageaient à s'abstenir d'introduire de nouvelles plaintes contre les sidérurgistes européens sur ces produits jusqu'à cette date. Bien que cette procédure n'ait pas paru conforme, du côté européen, aux codes signés au G.A.T.T., à l'issue du Tokyo Round, la Communauté a considéré que l'accord d'autolimitation constituait peut-être la moins mauvaise des solutions. Les sidérurgistes, pour leur part, l'ont accepté à contre-cœur, estimant qu'il constituait le seul moyen de franchir les barrières dressées par les Etats-Unis et de maintenir un courant d'exportations, fût-il limité, de produits sidérurgiques européens de l'autre côté de l'Atlantique.

Cet accord a été remis en cause récemment par la plainte déposée par un petit producteur américain, la société Gillmore, contre les importations de tôle en provenance de la R.F.A. et de la Belgique. La Communauté s'est alors demandé si elle était encore liée par l'arrangement signé il y a un an, mais il semble finalement qu'elle rechercherait, malgré les pressions allemandes, une formule de conciliation avec l'administration américaine (1).

Plus grave ont été les mesures prises à la *mi-juillet 1983* par les Etats-Unis sur leurs importations européennes d'aciers spéciaux. Considérant que les produits communautaires menaçaient encore certaines de leurs productions, ils ont imposé unilatéralement des *restrictions quantitatives* sur les barres, le fil machine et l'acier outil allié, et relevé les *droits de douane* sur deux autres produits (les tôles et feuillards, et les tôles fortes). Ainsi placée devant le fait accompli, et consciente de ce que la part du marché qui pourrait lui être offerte par un nouvel arrangement d'autolimitation serait de toute façon insuffisante, la Communauté a refusé de négocier sur ce terrain et a préféré rechercher avec les Etats-Unis quelles compensations elle aurait droit en vertu des règles du G.A.T.T.

Les propositions présentées à cet égard par les Etats-Unis ont été jusqu'ici rejetées comme inacceptables, et il est vraisemblable que la Communauté serait obligée de fixer unilatéralement le niveau des compensations, comme le permettent les règlements du G.A.T.T. Ces « mesures de rétorsion » à l'égard des Etats-Unis frapperaient notamment certains produits chimiques.

(1) Tout dernièrement, l'importante firme américaine Bethlehem Steel, qui est le second producteur d'acier des Etats-Unis, a annoncé qu'elle pourrait à son tour déposer une plainte. Si tel devait être le cas, l'affaire serait plus complexe que prévu.

3. L'ASPECT SOCIAL

Conduisant à de fortes réductions d'emplois, la restructuration de la sidérurgie pose de très graves problèmes sociaux.

Le tableau ci-dessous donne une idée de l'importance des licenciements qu'il a été nécessaire d'opérer dans la sidérurgie au cours des dernières années :

TOTAL DES EMPLOIS			
(En milliers de personnes.)			
Pays	1979	1980	Mai 1983
France	156	114	93,5
R.F.A.	231	201	170,1
Italie	94	101	90
Pays-Bas	24	21	20,2
Belgique	64	47	40,5
Luxembourg	23	16	12,3
Royaume-Uni	198	134	68,4
Irlande	0,8	0,7	0,6
Danemark	2,7	2,5	1,4
Grèce	p.m.	p.m.	»
Total Communauté	792	636	497

C'est pourquoi les mesures économiques prises par la Commission ont été assorties d'un « volet social » qui, présenté au Conseil dès 1979, a été adopté en juin 1981.

Le « volet social » comporte une contribution de la Communauté aux allocations versées par les Etats membres dans le cadre des programmes nationaux de restructuration au profit des mesures de mise à la *retraite anticipée et de chômage partiel*. D'ici à 1984, plus de 200 millions d'ECU devraient y être consacrés, intéressant environ 120.000 personnes.

Ces mesures s'ajoutent aux aides traditionnelles que sont les *prêts de reconversion*, dont le but est de favoriser le réemploi d'anciens salariés de la C.E.C.A., et les *aides sociales non remboursables*. Entre 1975 et 1981, un crédit de 1,2 milliard d'ECU a permis de créer plus de 60.000 emplois dans l'ensemble de la Communauté; les aides sociales non remboursables, pour leur part, ont représenté de 1975 à 1982 un crédit d'environ 400 millions d'ECU, pour environ 160.000 salariés.

Le « volet social sidérurgique » a été repris en *mars 1983* par un programme transmis au Conseil par la Commission en vue de l'examen de son aspect financier. Il vise notamment la *réinsertion* des anciens travailleurs de la sidérurgie dans d'autres secteurs d'activité et la réduction du *temps de travail*.

B. - Le dispositif d'urgence annoncé par la Commission le 14 novembre 1983.

Constatant la brutale détérioration des prix de l'acier depuis le mois de juillet dernier, la Commission a décidé de prendre d'urgence un ensemble de « mesures à court terme » à partir du 1^{er} décembre 1983.

Le dispositif mis en place est particulièrement contraignant, et sanctionne l'incapacité des sidérurgistes de la Communauté à s'entendre pour appliquer de manière concertée le contingentement obligatoire de production établi depuis trois ans.

Le dispositif comporte principalement les mesures suivantes :

1. LES PRIX MINIMA

Les prix d'orientation fixés à Elseneur en novembre 1982 s'étant révélés inopérants, des prix minima seront appliqués, en vertu de l'article 61 du Traité C.E.C.A., à partir du 1^{er} décembre 1983 pour quatre catégories de produits (coils à chaud, tôles à froid, tôles fortes et profilés lourds), représentant environ 40 % de la production d'acier de la Communauté. Après consultation avec les différents milieux intéressés (gouvernements, producteurs, négociants, etc.), la Commission voudrait provoquer un relèvement des prix effectifs de quelque 100 D.M. la tonne, les prix d'orientations actuellement en vigueur étant de 380 ECU et les prix réellement pratiqués de 280 ECU seulement pour les coils à chaud. La Commission explique que « les conséquences de cette situation dramatique pour les sidérurgistes sont telles qu'ils sont tentés de récupérer un manque de recettes par un accroissement de la production, ce qui accentue encore la tendance à la baisse des prix ».

2. LA CAUTION

Pour s'assurer que la décision sera effectivement appliquée, les entreprises devront déposer chaque mois auprès des Etats membres une caution de 45 ECU par tonne de produits plats livrés sur le marché communautaire. La caution devra être remboursée le mois suivant si aucune anomalie n'a été constatée de la part de l'entreprise. La Commission estime que cette procédure, qui pourrait, par ailleurs, provoquer des difficultés de trésorerie chez les entreprises, permettra d'accélérer les procédures de recouvrement des amendes et devra avoir ainsi un effet *dissuasif*.

3. LE CONTRÔLE

Afin de s'assurer du respect des prix minima, la Commission veut en outre pouvoir contrôler les *factures* et le montant réel des *encaissements* des entreprises. En concertation avec les entreprises, la Commission mettra en place un système lui permettant de recueillir les informations susceptibles de l'aider à faire respecter les règles communautaires. Le mécanisme devrait être opérationnel à partir du 1^{er} janvier 1984. Il est bien clair que la Commission renforcera ainsi la tutelle qu'elle exerce déjà sur les entreprises sidérurgiques de la Communauté.

4. LES « CERTIFICATS D'ACCOMPAGNEMENT »

La Commission demande en outre au Conseil de donner son avis conforme pour que puissent être instaurés, dès le 1^{er} décembre, des « certificats d'accompagnement » sur les livraisons de produits sidérurgiques en provenance des pays tiers. Cette mesure, que la Commission avait déjà proposée au Conseil au début de l'année, a pour but d'assurer une meilleure transparence du marché et d'éviter plus facilement les détournements de trafic, les dépassements de contingentement et les rabais.

Le Conseil s'est prononcé le 29 novembre dernier sur le dispositif d'urgence conçu par la Commission.

Le système des *prix minima* obligatoires n'a pas posé problème puisque, d'après l'article 61 du Traité C.E.G.A., il appartient à la Commission de prendre la décision après simple consultation du Conseil. La situation se présentait différemment pour les autres mesures à court terme, notamment l'introduction d'un *certificat d'accompagnement* et, surtout, l'obligation pour les entreprises de déposer une *caution* destinée à recouvrer les sanctions éventuellement prononcées pour garantir le respect des prix et des restrictions quantitatives.

Alors que la Commission considérait, dans un premier temps, le système de la caution comme une simple mesure de gestion de sa politique sidérurgique, certains Etats membres y voyaient au contraire une mesure non prévue par le Traité, et qui devait en conséquence être considérée au regard de l'article 95 du Traité C.E.C.A., c'est-à-dire être approuvée à l'unanimité.

Selon certains Etats membres, et notamment la R.F.A., il n'existerait même pas de base juridique à l'obligation faite aux entreprises de constituer une caution dans le sens souhaité par la Commission.

En définitive, le Conseil « acier » du 29 novembre 1983 a accueilli favorablement l'orientation et les grandes lignes des « mesures à court terme » proposées par la Commission pour renforcer le volet interne du dispositif anti-crise. C'est le 14 décembre prochain qu'il devra donner, à l'unanimité, son avis sur le système de la caution et du certificat d'accompagnement.

III. - CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 7 DÉCEMBRE 1983

Ayant pris connaissance des mesures d'urgence annoncées par la Commission des Communautés le 14 novembre 1983, la Délégation exprime les vives inquiétudes que lui inspire la situation de la sidérurgie européenne et engage les autorités communautaires et nationales à faire preuve de la plus grande vigilance pour remédier à une crise dont les conséquences économiques et sociales sont de plus en plus graves et coûteuses.

Elle constate que les incertitudes sur l'avenir de la sidérurgie européenne sont encore plus préoccupantes avec l'incapacité dont le Conseil européen a fait preuve les 4, 5 et 6 décembre dernier à Athènes de trouver des solutions communes aux problèmes les plus urgents posés à la Communauté.

Sur les mesures d'urgence.

La Délégation déplore vivement que la mésentente entre les entreprises sidérurgiques sur le respect de la discipline commune ait conduit à une chute de prix qui, réduisant leurs ressources, dessert leurs propres intérêts.

Elle demande que les contrôles prévus soient strictement appliqués pour que les producteurs qui ne respectent pas le régime des quotas et le système de prix soient systématiquement sanctionnés.

Sur les réductions de capacité de production.

La Délégation rappelle que les difficultés du secteur de l'acier ont un caractère structurel et que des réductions importantes des capacités de production sont une condition nécessaire au redressement de la situation présente.

Elle souligne que les réductions qui s'imposent doivent être équitablement réparties entre les Etats producteurs, aucune justification ne pouvant être admise durablement pour éviter à l'un d'eux de participer aux sacrifices nécessaires.

Sur les aides publiques

La Délégation observe que, si la restructuration des entreprises sidérurgiques en France a déjà marqué des résultats appréciables, les aides publiques qu'elles reçoivent pour combler leur déficit ont atteint un niveau exagérément élevé et privent ainsi d'autres secteurs économiques du soutien financier dont ils ont également besoin.

Elle formule le souhait que les conditions normales de la concurrence intracommunautaire soient rétablies dans les meilleurs délais.

Sur le volet social.

La Délégation demande instamment que les mesures destinées à rendre aux entreprises leur compétitivité soient étudiées avec autant de soin que celles qui doivent permettre une reconversion des emplois dans les régions concernées, l'aspect social de la restructuration étant indissociable du volet économique et financier.

Elle rappelle l'engagement de la Commission de poursuivre sa participation au financement de la politique de reconversion et demande que les différents instruments financiers de la Communauté soient utilisés pour venir en aide aux régions affectées par la crise.

Sur le volet externe

La Délégation juge inacceptable que les nouvelles restrictions quantitatives et les relèvements douaniers imposés par les Etats-Unis sur les importations européennes d'aciers spéciaux ne soient pas compensés par des propositions financières adéquates.

Elle engage les Etats membres à faire preuve de cohésion dans ce litige, notamment si la Communauté devait prendre des mesures de rétorsion sur certains produits dans ses échanges avec les Etats-Unis

CHAPITRE V

SUR LES QUESTIONS SOCIALES

PROPOSITION DE RECOMMANDATION RELATIVE À LA RÉDUCTION ET À L'ORGANISATION DU TEMPS DE TRAVAIL, SOUMISE AU CONSEIL LE 17 SEPTEMBRE 1983

Rapporteur : M. Jean Garcia, sénateur.

- I. – La diversité des politiques suivies par les Etats membres et la portée de la proposition de résolution.
- II. – L'examen de la proposition de recommandation.
- III. – Conclusions de la Délégation adoptées le 25 janvier 1984.

*
* *

En dépit de la dégradation rapide et continue de l'emploi dans les pays de la C.E.E., la conception d'une approche commune des politiques de soutien de l'emploi, et en particulier des actions possibles dans le cadre de l'aménagement de la durée du travail, ne progresse que très lentement au sein des instances communautaires.

Après la résolution sur l'aménagement du temps de travail adoptée par le Conseil en décembre 1979 (1), ce n'est qu'à partir de 1981, avec la première réunion du Conseil conjoint Affaires sociales/Economie et Finances (« Conseil Jumbo » – juin 1981) et la réunion du Conseil européen de Luxembourg (28-29 juin 1981) que se sont manifestées les premières tentatives de définition d'une action communautaire concertée en faveur de l'emploi, et la mise en œuvre d'études, au niveau communautaire, de l'impact des mesures de réduction du temps de travail.

Cette timide percée a été relayée par l'Assemblée des Communautés, qui a adopté en septembre 1981 trois résolutions sur la politique de l'emploi, recommandant « une politique volontariste » dans tous les domaines liés à la politique de l'emploi, et notamment la réduction et l'aménagement du temps de travail. Quelques semaines plus tard, le mémorandum français pour la relance de la construction européenne devait à son tour proposer à la Communauté une définition ambitieuse de « l'espace social européen ». Le mémorandum français suggérait entre autres l'intervention du Fonds social européen pour faciliter l'aménagement et la réduction du temps de travail et soutenir les actions des Etats membres engagés dans le cadre d'accords entre partenaires sociaux assortis de créations d'emplois.

Les vœux de l'Assemblée – dont elle a renouvelé l'expression avec force lors de la session spéciale sur les problèmes de l'emploi qu'elle a tenue en avril 1983 – et les suggestions du Gouvernement français n'ont pas eu, à ce jour, beaucoup de suites concrètes. En particulier, le

(1) Cf. les conclusions de la Délégation adoptées sur le rapport de M. Lemané (page 114 du rapport d'information n° 175, 1980-1981).

Conseil n'a toujours pas adopté les propositions de directives relatives au travail à temps partiel (1) et au travail temporaire (2) que la Commission lui a présentées en décembre 1981 et avril 1982, ni examiné le mémorandum sur la réduction et la réorganisation du temps de travail qu'elle lui a soumis en décembre 1982.

Seule a été adoptée, en décembre 1982, une recommandation du Conseil relative à la réalisation de la retraite flexible.

Tenant prudemment compte de la diversité de la situation dans les différents Etats membres – et de celle des politiques suivies par les gouvernements des Dix – la proposition de recommandation relative à la réduction et à la réorganisation du temps de travail, soumise au Conseil le 17 septembre 1983, ne sollicite guère des Etats membres qu'un engagement de principe.

En dépit de la modestie de ses ambitions, le texte soumis au Conseil, s'il a reçu un avis favorable des instances consultatives, a suscité de la part de certains Etats membres des oppositions et des réserves que la présidence française aura sans doute quelques difficultés à surmonter.

I. – LA DIVERSITÉ DES POLITIQUES SUIVIES PAR LES ÉTATS MEMBRES ET LA PORTÉE DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION

La politique suivie par les différents Etats membres fait une place très inégale aux mesures de réduction et de réaménagement du temps de travail, et les rôles respectifs des pouvoirs publics et des partenaires dans la définition et la mise en cause d'une telle politique varient également d'un Etat à l'autre. De plus, aucune position commune en ce domaine n'a été arrêtée au niveau communautaire entre les organisations représentatives des travailleurs et des employeurs.

Tenant compte de cette situation, la proposition de la Commission, qui fait suite à son mémorandum de décembre 1982 et porte sur l'adoption d'une recommandation – c'est-à-dire d'un texte communautaire ne liant pas les Etats membres – reste fort modeste dans ses ambitions.

A. – La politique suivie dans les différents Etats membres et l'absence d'accord des partenaires sociaux au niveau communautaire.

I. LES POLITIQUES NATIONALES

Les politiques nationales en matière de réduction et d'aménagement de la durée du travail dépendent évidemment, en premier lieu, des options prises par les différents gouvernements. Mais elles dépendent aussi du rôle respectif des pouvoirs publics et des partenaires sociaux, des possibilités qu'ont les gouvernements de fixer un cadre à la négociation collective, ou d'étendre les accords intervenus, et de la volonté qu'ils ont d'user de leur influence.

D'après les statistiques communautaires, l'évolution entre 1970 et 1981 du temps de travail hebdomadaire prévue par les conventions collectives dans les différents Etats membres indiquait une tendance générale à la réduction : les horaires avaient baissé dans tous les pays membres, dans des proportions allant de - 1,2 % (R.F.A.) à - 11 % (Belgique, Grèce, Italie).

Mais cette tendance ne recouvre pas des attitudes uniformes vis-à-vis de la politique de réduction du temps de travail, et de ses liens avec la politique de l'emploi.

– La France s'est engagée résolument, depuis 1982, dans une politique de réduction du temps de travail destinée à dégager et créer des emplois, aussi bien au niveau législatif que par voie contractuelle.

(1) Cf les conclusions de la Délégation adoptées sur le rapport de M. Garcia (page 101 du tome II du rapport d'information n° 427, 1981-1982).

(2) Cf les conclusions de la Délégation adoptées sur le rapport de M. Omano (page 108 du tome II du rapport d'information n° 427, 1981-1982).

L'ordonnance n° 82-41 du 16 janvier 1982 a ramené la durée légale hebdomadaire du travail à 39 heures, généralisé la cinquième semaine de congés payés, et assoupli et limité le recours aux heures supplémentaires, avec un renforcement du mécanisme du repos compensateur.

La réduction de la durée hebdomadaire intervenue en 1982 doit constituer une étape dans la réalisation d'un objectif plus ambitieux, qui est de ramener à 35 heures la durée hebdomadaire moyenne de travail.

Ces mesures ont été complétées par l'ordonnance n° 82-270 du 26 mars 1982 relative à l'abaissement de l'âge de la retraite.

- La Belgique a vigoureusement incité, fin 1982, les partenaires sociaux à accepter une réduction de 5 % de la durée du temps de travail, et une augmentation parallèle de 3 % des effectifs employés, le coût de l'opération devant être compensé par la suspension de l'indexation des rémunérations. Un « arrêté royal » a par ailleurs stipulé que les heures supplémentaires devaient avoir pour contrepartie des repos compensateurs.

- Aux Pays-Bas, 1,3 million de salariés ont signé des accords conformes à un accord national prévoyant la réduction de la durée individuelle du travail à 38 ou 36 heures par semaine et la création de nouveaux emplois, en échange du renoncement à l'indexation des salaires.

- En Italie, un accord conclu en janvier 1983 entre le Gouvernement et les partenaires sociaux prévoit une réduction de la durée annuelle du temps de travail de 20 heures en 1984, qui devrait être complétée par une réduction de même durée en 1985. Cet accord n'a encore été inclus que de manière limitée dans les nouvelles conventions collectives sectorielles.

- En revanche, en R.F.A., au Royaume-Uni, au Danemark et en Irlande, il n'y a pas eu de mouvement vers une réduction générale du temps de travail. Au Royaume-Uni, les syndicats britanniques revendiquent depuis longtemps la semaine de 35 heures, mais se heurtent à une opposition catégorique du patronat. En R.F.A., le recours systématique, pendant la période récente, à des mesures de chômage partiel a entraîné une certaine désaffection pour les revendications concernant la durée du travail. Cependant, plusieurs syndicats allemands ont manifesté leur intention de demander la semaine de 35 heures lors des négociations salariales pour 1984, malgré l'opposition des employeurs.

2. L'ABSENCE D'ACCORD ENTRE PARTENAIRES SOCIAUX AU NIVEAU EUROPÉEN

La Commission a mené avec les partenaires sociaux - c'est-à-dire la Confédération européenne des syndicats (C.E.S.) et le Comité de liaison des employeurs (C.L.E.) - des consultations qui ont mis en évidence le désaccord complet des organisations syndicales et patronales.

La C.E.S. reste favorable à une approche communautaire de la politique de réduction et d'aménagement du temps de travail, et souhaiterait l'adoption « d'instruments cadres » susceptibles de faciliter, aux différents niveaux, des négociations en vue de la réduction globale de la durée du travail. La C.E.S. souligne par ailleurs que la réduction de la durée du travail ne devrait pas avoir pour conséquence une baisse de la rémunération.

Le C.L.E. a pour sa part regretté que la Commission ait pris l'initiative de proposer au Conseil un « instrument communautaire » dans un domaine qui pour lui relève de la seule compétence des partenaires sociaux. Il a réitéré l'expression de ses « doutes » sur l'effet positif des mesures proposées sur l'emploi, et ses craintes quant à leur incidence possible sur les coûts de production.

B. - La portée de la proposition de la Commission.

Telle qu'elle se présente, la proposition de la Commission ne justifie pourtant aucune crainte - ni beaucoup d'espoirs quant à l'harmonisation et au développement des politiques nationales.

Faisant suite au mémorandum de décembre 1982, la proposition de la Commission reste en effet très limitée dans son objet et sa portée.

1. LE MÉMORANDUM DE DÉCEMBRE 1982

Le mémorandum sur la réorganisation du temps de travail présenté au Conseil le 10 décembre 1982 s'inscrivait dans la suite de la session conjointe de novembre 1982 des ministres chargés de l'Emploi, et de l'Economie (« Conseil Jumbo »).

Les conclusions de ce Conseil en matière de réduction du temps de travail étaient restées pour le moins prudentes, puisque le Conseil considérait que « l'aménagement du temps de travail, éventuellement combiné avec une réduction de la durée du travail peut, dans certaines conditions, contribuer à améliorer l'emploi », en particulier s'il implique une utilisation plus flexible de l'appareil productif, mais ajoutait qu'aménagement et réduction du temps de travail ne peuvent avoir des effets positifs sur l'emploi que sous certaines conditions, notamment l'absence d'atteinte à la compétitivité des entreprises et une flexibilité suffisante du marché du travail.

Il chargeait néanmoins la Commission de présenter au Conseil un mémorandum sur cette question et « prenait note du fait qu'elle poursuivrait ses travaux » en vue de définir, si nécessaire, une « approche communautaire relative à l'aménagement du temps de travail ».

Sur ces bases, la Commission avait élaboré un mémorandum, du reste assez confus, indiquant les conditions dans lesquelles la réorganisation ou la réduction du temps de travail pourraient contribuer « de façon durable » à la création de nouveaux emplois, et examinant si ces conditions pouvaient être réunies.

Tout en soulignant que la réduction du temps de travail ne peut à elle seule résoudre la crise de l'emploi, elle relevait que la réduction et la réorganisation du temps de travail peuvent avoir des effets bénéfiques sur les plans économique et social, si elles débouchent sur une « utilisation plus rationnelle et plus productive de la main-d'œuvre et des capitaux ». La réorganisation du temps de travail pourrait, cependant, aboutir au développement du travail posté, du travail en fin de semaine ou en dehors des heures normales : d'où des risques de recul « en matière de droits fondamentaux des travailleurs ».

Cependant, après avoir énuméré les mesures d'accompagnement dont dépend selon elle son efficacité (« compensation salariale strictement limitée », amélioration de la mobilité, octroi d'aides financières à court terme, suppression des dispositions pouvant décourager les employeurs d'embaucher de nouveaux salariés, limitation des heures supplémentaires), la Commission concluait que la Communauté devait apporter un soutien clair et explicite à la réduction du temps de travail.

2. LA PROPOSITION DE RECOMMANDATION

La proposition de la Commission, qui constitue la première initiative concrète dans un domaine controversé – l'amélioration de l'emploi par une réduction du temps de travail – et dans lequel elle ne peut de surcroît s'appuyer sur un quelconque accord des partenaires sociaux, reste essentiellement prudente, dans la forme comme sur le fond.

a) *Dans la forme*, la prudence de la Commission se manifeste aussi bien dans le choix de l'instrument que dans les précautions qu'elle prend pour ne pas heurter les Etats membres hostiles à toute intervention étatique dans la négociation collective :

– En choisissant l'instrument de la « recommandation », qui ne lie pas juridiquement les Etats membres, la Commission cherche à désarmer les oppositions qui avaient conduit à écarter le projet, envisagé en 1979, d'élaborer une « directive cadre » sur la durée du travail.

– La Commission évite, même dans le cadre « souple » et indicatif qu'elle a choisi, toute formulation pouvant faire croire qu'elle entend favoriser, ou qu'elle estime souhaitable, le développement de l'intervention des pouvoirs publics dans le dialogue social. Les pouvoirs publics ne sont expressément invités à agir, dans le cadre de la recommandation, que pour aménager la législation afin de « faciliter l'introduction de dispositions innovatrices relatives au temps de travail et au recrutement de nouveaux travailleurs », favoriser par la politique de formation la mobilité professionnelle et géographique, et « donner l'exemple » en tant qu'employeurs. Les pouvoirs

publics sont aussi, il est vrai, conviés à « examiner la possibilité d'une contribution financière temporaire au soutien des efforts tendant à la réduction et à la réorganisation du temps de travail ».

Mais là s'arrêtent leurs obligations. Le Commissaire chargé des questions sociales, M. Ivor Richard, a pris soin de préciser cette interprétation, dans une allocution prononcée à Bruxelles, au moment de la publication de la proposition :

« La Commission a toujours souligné la responsabilité des partenaires sociaux en matière de réduction du temps de travail : c'est à eux de conclure des accords, des conventions au niveau national, sectoriel ou d'entreprise qui permettront – en équilibrant les différents facteurs (coûts de main-d'œuvre, durée de travail, volume de main-d'œuvre, productivité) – une meilleure distribution des possibilités d'emplois et un plus grand nombre de personnes au travail.

« Toutefois, la Commission est d'avis que les gouvernements ont à jouer un rôle dans cinq domaines :

« • d'abord, en donnant un soutien politique afin d'encourager les démonstrations de solidarité et en adoptant le projet de recommandation du Conseil ;

« • en donnant un soutien financier, afin de rendre plus aisés les ajustements nécessaires lors de la réorganisation du temps de travail ;

« • en changeant là où c'est nécessaire les législations et pratiques (par exemple les heures d'ouverture des magasins) ;

« • en évitant des goulets d'étranglement dans l'offre de certains types de travail (formation et mobilité professionnelles ainsi que mobilité géographique) ;

« • en donnant l'exemple dans le secteur public. »

b) *Le fond des propositions de la Commission.*

Le projet de recommandation demande aux Etats membres d'affirmer *la nécessité* d'une stratégie communautaire pour combattre le problème du chômage et *le besoin*, dans ce cadre, d'une *approche commune* de la réduction et de la réorganisation du temps de travail en *tant qu'instrument des politiques économique et sociale*, et « de se donner comme principaux objectifs d'une politique procédant de cette approche commune » :

– une réduction et une réorganisation du temps de travail suffisamment substantielles pour permettre un développement « sain » de l'emploi dans des conditions préservant à la fois la compétitivité des entreprises et les droits sociaux ;

– une limitation plus stricte des heures supplémentaires rémunérées et leur compensation par des congés supplémentaires plutôt que par une rémunération.

La portée de la recommandation réside donc essentiellement, en fait, dans l'acceptation de l'affirmation de principe de la nécessité d'une approche communautaire des problèmes du chômage et d'une politique d'aménagement du temps de travail considérée comme « un instrument de politique économique et sociale ».

Cherchant à faire admettre ce principe, la Commission laisse en revanche une assez grande latitude aux Etats membres sur la *portée* de l'approche commune qu'elle cherche à leur faire admettre :

– La réduction du temps de travail suggérée doit être « substantielle », mais son importance n'est pas autrement définie.

Elle peut se faire « par tous moyens » : réduction de l'horaire journalier hebdomadaire, annuel, ou de la durée de « la carrière », qui peut se traduire, comme le précise le paragraphe final de la proposition, par l'allongement de la formation, « le partage des responsabilités parentales », ou la « retraite flexible ».

La Commission attire l'attention sur les précautions qui, selon elle, doivent accompagner la réduction de la durée du travail pour lui permettre de dégager des emplois, et sur la nécessité de protéger les « intérêts des bas salaires », mais elle se garde d'indiquer toute mesure précise à cet effet.

- Seule la limitation « plus rigoureuse » du recours aux heures supplémentaires s'accompagne de « conseils » plus précis portant sur :

- la compensation des heures supplémentaires ;
- la réduction des « plafonds » d'heures supplémentaires en période de chômage important ;
- la réduction du plafond des heures supplémentaires payées dans la même proportion que les horaires individuels.

- Enfin, les Etats membres sont « invités » à informer « régulièrement » - et au moins annuellement - la Commission de l'application de la recommandation.

II. - L'EXAMEN DE LA PROPOSITION DE RECOMMANDATION

A. - L'avis des instances consultatives.

Le Conseil économique et social et l'Assemblée des Communautés ont rapidement présenté leurs avis sur la proposition de la Commission.

1. Dans son avis adopté le 23 novembre 1983, le *Comité économique et social* souligne le caractère « vital » pour la Communauté d'une approche commune de la réduction et de la réorganisation du temps de travail. Il précise toutefois que les réductions de temps de travail ne doivent en aucun cas affecter la compétitivité de l'industrie communautaire. Il souligne que les actions visant à réorganiser le temps de travail devraient aller de pair avec une réduction des différences dans la manière d'organiser la production dans les divers secteurs économiques de la Communauté, qui se traduirait par une concurrence plus loyale entre les entreprises sur le marché intérieur, et rendrait plus facile une stratégie industrielle communautaire sur les marchés étrangers.

Toutefois, par une déclaration minoritaire, le « groupe des employeurs » du C.E.S. a fait savoir qu'il n'était pas en mesure, sur plusieurs points essentiels, d'approuver les recommandations de la Commission ni de souscrire à l'avis du Comité.

2. L'AVIS DE L'ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS

Rappelant les positions qu'il avait prises lors de la session extraordinaire consacrée aux problèmes de l'emploi, qu'il a tenue en avril 1983, le Parlement européen a adopté le 18 novembre 1983 un avis favorable à la proposition de la Commission.

La résolution du Parlement européen souligne la « nécessité absolue » d'une action communautaire, coordonnée avec une politique de restructuration industrielle, et se félicite de la proposition de la Commission européenne, tout en faisant état de certaines lacunes. Le Parlement européen précise que la réduction du travail doit être associée à une politique des revenus, visant à stabiliser les coûts salariaux par unité de production et à garantir la compétitivité des entreprises.

Le Parlement européen a précisé que la réduction minimum à atteindre dans les deux prochaines années devrait être de 10 %. Il se prononce enfin pour une politique communautaire de limitation des heures supplémentaires, et prie le Conseil d'adopter rapidement les projets de directives en instance sur le travail à temps partiel, le travail temporaire et le congé parental (soumis au Conseil le 7 décembre 1983).

B. - Les positions des Etats membres et les premiers travaux du Conseil.

I. LA POSITION DES ETATS MEMBRES

Lors des réunions du « Conseil Jumbo » (juin 1981 et novembre 1982), les Etats membres avaient déjà précisé leurs positions respectives sur le principe d'une action communautaire dans le domaine de la réduction et de l'aménagement du temps de travail, qui traduisaient une opposition entre une majorité d'Etats membres favorables à une action communautaire - mais avec des nuances importantes quant à la forme que cette action devait revêtir - et ceux qui la refusent au nom de la liberté de négociation des partenaires sociaux, cette dernière position étant essentiellement celle de la Grande-Bretagne.

Le Gouvernement français, quant à lui, fait connaître aux représentants français à Strasbourg sa position sur la proposition du 17 septembre. Elle s'analyse en ces termes :

« Le Gouvernement français a accueilli très favorablement le projet de recommandation du Conseil. Il considère que le texte proposé présente l'avantage :

- « de coupler la réduction et la réorganisation du temps de travail, permettant ainsi une approche équilibrée du problème auprès des partenaires sociaux ;
- « d'affirmer que les objectifs de réduction du temps de travail devraient être quantifiés ;
- « d'affirmer que les ajustements de salaires devraient éviter des augmentations des coûts de production unitaires ;
- « de porter à une valeur la plus élevée possible les possibilités d'accroissement des effectifs ;
- « de protéger les intérêts des bas salaires ;
- « de rappeler la nécessité d'une limitation plus rigoureuse du recours systématique aux heures supplémentaires rémunérées, le temps de travail effectué au-delà des heures normales devant être compensé davantage par du temps libre. »

Cependant, le Gouvernement considérait que la proposition était amendable et annonçait son intention :

- de demander à la Commission que « soient mieux pris en compte les soutiens communautaires » dont devraient bénéficier les employeurs et les salariés ;

- de demander à ses partenaires que soit envisagée, « dans un proche avenir », la possibilité de fixer, au niveau communautaire, « des objectifs précis et plus ambitieux » en matière de réduction du temps de travail ou de limitation des heures supplémentaires.

2. LES PREMIERS TRAVAUX DU CONSEIL

Après un « tour de table » lors de la réunion informelle des ministres du Travail et des Affaires sociales à Athènes (29/30 septembre 1983), le Conseil Affaires sociales a procédé à un premier débat sur la proposition de la Commission lors de sa session du 8 décembre 1983.

Au cours de cette session, huit délégations ont exprimé un accord - plus ou moins réservé - à la proposition. La Grande-Bretagne, mais aussi le Danemark, ont manifesté une opposition de principe à l'adoption de toute mesure communautaire.

En dehors de la France - qui considère que le projet communautaire pourrait prendre la forme d'une directive - la Belgique, les Pays-Bas, l'Italie, la Grèce, ont appuyé sans réserve la proposition. La R.F.A. et l'Irlande ont exprimé un accord de principe, tout en soulignant que la contribution communautaire au débat sur l'aménagement du temps de travail devait prendre une forme très souple, afin de pouvoir s'adapter aux situations différentes existant dans les Etats membres.

Le Danemark n'a pas critiqué la proposition de recommandation sur le fond, mais la délégation danoise conteste la compétence communautaire en ce domaine.

L'opposition la plus résolue est donc celle de la Grande-Bretagne, qui récusé toute intervention communautaire dans un domaine qui relève de la seule compétence des partenaires sociaux et met en cause l'utilité de la recommandation : les expériences britanniques ont amélioré les conditions de travail, mais n'ont pas eu un effet positif sur l'emploi.

3. LE PROGRAMME DE LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE

La présidence grecque du Conseil avait souhaité voir aboutir avant la fin de l'année la recommandation du Conseil, et la présidence française entend poursuivre l'action qu'elle a entreprise. Lors de l'entretien qu'il a eu au début de janvier 1984 avec le commissaire chargé des Questions sociales, le ministre français des Affaires sociales a en effet placé la réorganisation et la réduction du temps de travail – et en particulier l'adoption de la proposition du 17 septembre – parmi les priorités de la présidence française dans le domaine social, qui comprendront également l'impact social des nouvelles technologies, l'adoption de la « directive Vredeling » et le renforcement du dialogue social.

III. – CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 25 JANVIER 1984

Rappelant les positions qu'elle avait prises lors de son examen sur la réduction et l'aménagement du temps de travail ainsi que sur les propositions de directives relatives au travail à temps partiel et au travail temporaire,

La Délégation,

– souligne qu'une approche communautaire des problèmes d'aménagement et de durée du travail peut concourir à atteindre les objectifs définis par le Traité de Rome, tant en ce qui concerne le rapprochement des législations (art. 100) que « l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre permettant leur égalisation dans le progrès » (art. 117).

– Elle rappelle que, par l'adoption le 18 décembre 1979 d'une résolution concernant l'aménagement de la durée du travail, les Etats membres de la C.E.E. avaient manifesté un accord de principe sur divers aspects de la réduction et de la réorganisation du temps de travail.

– Elle estime toutefois qu'un tel accord est insuffisant, tant dans sa forme que dans sa portée, et que l'approche communautaire des problèmes d'aménagement de la durée du travail doit comporter des orientations et des mesures précises permettant d'égaliser les conditions de concurrence et d'assurer des garanties équivalentes aux travailleurs dans les différents Etats membres.

– Elle souligne à cet égard la portée restreinte du projet de recommandation qui :

- ne crée aucune obligation juridique aux Etats membres ;
- ne fixe pas d'objectifs suffisamment précis à la réduction de la durée du travail ;
- ne comporte pas de mesures concrètes d'aide aux actions de réduction et de réorganisation du temps de travail engagées en vue de dégager des emplois.

Elle regrette que les propositions de la Commission au Conseil ne revêtent pas la forme, plus contraignante, d'une proposition de directive.

– Elle estime néanmoins, sous ces réserves et compte tenu de l'insuffisance notoire des actions communautaires en faveur de l'emploi, que l'adoption par le Conseil de la proposition de recommandation du 17 septembre 1983 pourrait constituer un premier pas vers une harmonisation des politiques nationales de l'emploi.