

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 juin 1982.

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} novembre 1981 et le 31 mai 1982 en application de la loi n° 79-564 du 6 juillet 1979 portant création de délégations parlementaires pour les Communautés européennes,

Par M. Georges SPÉNALE,

Sénateur.

TOME II

LES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

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

Communautés européennes. — Budget - Coopération au développement - Coopération politique européenne - Droit communautaire - Energie - Elargissement - Espace social européen - Fonds européen de développement régional - Industrie - Liberté d'établissement - Politique agricole commune - Politique économique - Rapports d'information - Relations économiques extérieures - Système monétaire européen - Transports.

SOMMAIRE

	Nom du rapporteur.	Pages.
CHAPITRE PREMIER. — Sur la relance politique de l'Europe.		
Projet d'Acte européen	M. Jacques Genton	3
CHAPITRE II. — Sur les questions budgétaires....		
Conditions d'adoption du budget pour 1982..	M. Georges Spénale	17
CHAPITRE III. — Sur les questions institutionnelles.		
Relations entre le Parlement européen et les autres institutions des Communautés européennes	M. Jacques Genton	25
CHAPITRE IV. — Sur les questions agricoles.		
A. — Orientations pour l'agriculture.....	M. Marcel Daunay	35
B. — Prix agricoles pour 1982-1983.....	M. Marcel Daunay	47
C. — Fruits et légumes.....	M. Bernard Barbier	59
D. — Huile d'olive	M. Marcel Daunay	64
CHAPITRE V. — Sur les questions économiques et la politique de la recherche.		
A. — Politique économique à moyen terme..	M. Marcel Daunay	71
B. Recherche dans le secteur des matières premières	M. Adrien Gouleyron ...	80
CHAPITRE VI. — Sur la politique régionale.		
Réforme du Fonds européen de développement régional	M. Amédée Bouquerel ..	89
CHAPITRE VII. — Sur les questions sociales.		
A. — Travail à temps partiel.....	M. Jean Garcia	101
B. Travail temporaire	M. Charles Ornano	103
C. Information et consultation des travailleurs des entreprises à structure complexe, en particulier transnationale	M. Robert Pontillon	118
CHAPITRE VIII. — Sur la politique des transports.		
Tarifs des transports aériens dans la C. E. E.	M. Amédée Bouquerel ..	129

	Nom du rapporteur.	Pages.
	—	—
CHAPITRE IX. — Sur la politique de l'environnement.		
« Directive Seveso »	M. Adrien Gouteyron ...	137
 CHAPITRE X. Sur les relations extérieures de la Communauté.		
A. — Crédits à l'exportation.....	M. Joseph Raybaud	141
B. — Crédits à l'exportation (conclusions complémentaires)	M. Joseph Raybaud	145
C. — Accord C. E. E. - Inde	M. Philippe Machefer ...	149
D. — Exportations européennes d'acier vers les Etats-Unis	M. Jacques Mossion	153
E. — Accords Multifibres	M. Adrien Gouteyron ...	158

LES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

CHAPITRE PREMIER

SUR LA RELANCE POLITIQUE DE L'EUROPE

PROJET D'ACTE EUROPEEN

Rapporteur : M. Jacques Genton, sénateur.

- I. — Objectifs fixés et compétences reconnues dans la perspective de l'Union européenne.
- II. — Réforme institutionnelle préconisée.
- III. — Conclusions de la délégation adoptées le 16 juin 1982.

En présentant à leurs partenaires, les 6 et 12 novembre 1981, un projet d'acte européen ainsi qu'un projet de déclaration sur l'intégration économique, les gouvernements de la République fédérale d'Allemagne et de la République italienne ont entendu donner un souffle nouveau à la construction européenne, en l'orientant davantage en fonction de ses objectifs politiques et en améliorant la capacité décisionnelle de ses institutions.

Cette démarche constitue une invitation à progresser dans la voie de l'Union européenne qu'en 1972 les Etats membres s'étaient fixés comme objectif (sommet des chefs d'Etat ou de Gouvernement, octobre 1972).

Elle est le fruit de la prise de conscience que « l'espoir largement répandu selon lequel certaines contraintes économiques entraîneraient automatiquement l'union politique s'est avéré être une illusion » (1).

Cette initiative opportune et pragmatique a été accueillie avec intérêt par les Etats membres. Toutefois, son caractère ambitieux, équivoque et complexe a conduit à l'élaboration d'un autre projet qui pour n'être pas définitif n'en est pas moins très en retrait par rapport au texte initial. En toute hypothèse, le document final qui devrait faire l'objet d'une approbation solennelle par les chefs d'Etat ou de Gouvernement, peut-être dès la fin de juin 1982, n'aura par lui-même aucune vertu magique. Sa valeur et partant son utilité seront jugées à l'aune des actions concrètes qu'il permettra d'entreprendre... et de mener à une conclusion heureuse.

1. — Une initiative opportune et pragmatique.

Pour votre rapporteur, la démarche germano-italienne constitue une réponse opportune à deux crises structurelles qui ébranlent l'Europe.

La crise économique mondiale remet durablement en cause les fondements de la prospérité de la Communauté.

Il lui faut réagir à la fois au dérèglement du système monétaire international, à l'encherissement des matières premières, à l'émergence des pays nouvellement industrialisés, à la concurrence commerciale de plus en plus vive des Etats-Unis et du Japon, enfin à la troisième révolution industrielle. **Ceci implique une stratégie européenne résultant d'une volonté politique, s'incarnant dans une organisation institutionnelle permettant de prévoir, de choisir et d'agir.**

(1) Déclaration faite par M. Genscher, Ministre des Affaires étrangères de la R. F. A., débats du Parlement européen, séance du 19 novembre 1981.

La crise internationale met en lumière la dramatique vulnérabilité du continent européen.

L'Europe doit de plus en plus parler d'une seule voix sur la scène internationale et par ailleurs, elle ne pourra pas indéfiniment éluder le problème d'une coopération dans le domaine de la sécurité. A cela plusieurs raisons : le rêve de la détente avec l'U. R. S. S. s'est définitivement évanoui ; le risque existe d'un certain « découplage » entre l'Europe et les Etats-Unis ; le déséquilibre des forces sur le théâtre européen menace gravement notre sécurité ; le poids financier de l'effort de défense pourrait devenir insupportable pour nos économies rongées par le chômage et la dénatalité.

En vue de faire face aux dangers et aux incertitudes du monde des années 1980, le projet proposé par MM. Genscher et Colombo, Ministres des Affaires étrangères respectivement de la R. F. A. et d'Italie, préconise une démarche pragmatique qui tient compte des leçons du passé. De fait, toute relance politique de l'Europe est toujours hypothéquée par l'échec pourtant ancien du traité instituant la Communauté européenne de défense (1952) et du projet de Communauté politique (1953). Soucieux d'éviter de ranimer de vieilles querelles, les auteurs se contentent donc de proposer une simple déclaration destinée à être signée de manière solennelle par tous les chefs d'Etat ou de Gouvernement. Même si ce document n'a pas pour objet et ne saurait avoir pour effet de modifier ou de compléter les traités existants, il ouvre cependant une perspective : cinq ans après sa signature, les chefs d'Etat ou de Gouvernement soumettraient l'acte européen à une révision générale dans le but de rassembler les progrès réalisés dans la construction européenne dans un traité sur l'Union européenne.

2. — Un projet ambitieux, équivoque et complexe.

L'objectif fixé est double : il s'agit, d'une part, d'étendre le champ de la coopération entre les Dix et, d'autre part, d'ajuster les structures institutionnelles. Les buts de la coopération européenne consisteraient à mettre en œuvre une politique étrangère commune, à fixer des positions européennes communes dans le domaine de la sécurité, à promouvoir une coopération culturelle entre les Etats membres, à élargir l'harmonisation des législations nationales et, enfin, à renforcer la concertation entre Etats membres dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et la criminalité internationale.

Cette formulation est toutefois assez équivoque : ainsi en matière de sécurité est-il question tantôt de fixer des « positions européennes communes » tantôt de « promouvoir une approche uniforme ». Par ailleurs, M. Genscher lui-même a précisé que l'objectif était « d'inclure la dimension politique et économique de la sécurité européenne dans la politique extérieure commune » (1), ce qui, *a contrario*, en exclut les aspects militaires et par le fait même limite la portée novatrice de la proposition formulée.

En matière institutionnelle, les auteurs du projet proposent une réforme complexe reposant sur cinq grands principes :

- la réunion sous la responsabilité du Conseil européen des structures de décision des Communautés européennes et de la coopération politique européenne ;
- l'extension de la compétence du Conseil des Ministres des Affaires étrangères aux questions de coopération politique ;
- la multiplication des Conseils des Ministres compétents dans les nouveaux espaces de coopération intergouvernementale (affaires culturelles, justice) ;
- l'amélioration du processus décisionnel au sein du Conseil des Communautés ;
- l'accroissement du rôle de l'Assemblée.

(1) Débats du Parlement européen, séance du 19 novembre 1981, p. 230.

3. — Une proposition qui a suscité un apparent intérêt auprès des Etats membres, mais dont la portée réelle risque d'être fort limitée.

Alors que la plupart des précédentes propositions de relance de l'Europe politique (1) avaient connu un sort peu enviable (rejet de la C.E.D. et, consécutivement de la communauté politique, abandon du plan Fouchet de 1960, enterrement *de facto* du rapport Tindemans de 1975) le projet Genschler-Colombo a suscité un intérêt non feint chez les dix partenaires.

Présenté par les Ministres des Affaires étrangères d'Allemagne et d'Italie, le projet d'acte a reçu un accueil assez favorable au sein du Parlement européen le 19 novembre 1981. La crainte a cependant été émise que la relance de la coopération politique ne serve d'alibi à la stagnation de l'intégration économique et de nombreux intervenants ont estimé que la valeur de l'acte européen serait jugée aux actions concrètes qu'il permettrait d'entreprendre.

Le Conseil européen qui s'est réuni à Londres le 27 novembre 1981 a chargé les Ministres des Affaires étrangères d'examiner et de clarifier, en coopération avec la Commission, les propositions germano-italiennes et de faire un rapport à ce sujet lors d'une réunion ultérieure du Conseil européen.

Pour s'acquitter de cette tâche, les Ministres des Affaires étrangères ont réuni un **groupe « ad hoc »**. Celui-ci a soumis, le 23 février 1982, un premier rapport aux Ministres des Affaires étrangères qui, après un échange de vues, ont invité le groupe *ad hoc* à leur soumettre un **nouveau projet d'acte** pour le 24 mai 1982.

Le nouveau document soumis aux Ministres, quoique beaucoup moins audacieux que le projet initial, laisse ouvertes un nombre important de questions, pour lesquelles les divergences entre partenaires sont plus ou moins profondes.

Lors de leur réunion du 24 mai, les Ministres des Affaires étrangères ont examiné quatre difficultés majeures qui devront être surmontées : l'extension éventuelle de la coopération politique aux problèmes de sécurité, les relations entre le Conseil des Communautés et la coopération politique, les règles de vote au sein du Conseil et les pouvoirs du Parlement européen.

A cet égard, des compromis timides sont plus probables que des accords novateurs.

Une nouvelle réunion des Ministres des Affaires étrangères est prévue pour les 21 et 22 juin 1982, l'objectif théorique étant de soumettre le document au Conseil européen qui se réunira à Bruxelles les 28 et 29 juin.

Le document établi par le groupe *ad hoc* et soumis à l'examen des Ministres étant à la fois officieux (2), provisoire et assorti de réserves de la part de certaines délégations, votre rapporteur fera porter l'essentiel de son analyse sur le projet tel qu'il a été élaboré par les gouvernements allemand et italien.

**I. — OBJECTIFS FIXES ET COMPETENCES RECONNUES
DANS LA PERSPECTIVE DE L'UNION EUROPEENNE**

A. — Le renforcement et le développement des Communautés.

1° CONTENU DU PROJET

Le projet d'acte proprement dit se contente de rappeler l'objectif qui est de « renforcer et développer les Communautés européennes qui sont à la base de l'unification européenne, conformément aux traités de Paris et de Rome ».

Le projet de déclaration sur les thèmes de l'intégration économique, joint à la demande du Gouvernement italien, précise les moyens à mettre en œuvre pour atteindre cet objectif : l'achèvement du marché intérieur, l'adaptation de la

(1) A l'exclusion de la coopération en matière de coordination des politiques étrangères qui s'est développée de manière remarquable depuis 1970 sur une base intergouvernementale et pragmatique.

(2) Pour une analyse de ce document on pourra utilement se reporter au *Bulletin de l'Agence Europe* du 20 mai 1982 et des 24 et 25 mai 1982.

politique agricole commune, l'amélioration de la structure du budget, une coordination plus étroite des politiques économiques en vue du développement du système monétaire européen (S.M.E.). Il est indiqué par ailleurs que les Etats membres devront examiner dans le cadre des moyens disponibles les modalités de développement des politiques communautaires qui semblent susceptibles d'atteindre le but de l'intégration. Enfin, les raisons politiques et économiques de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté sont rappelées.

2° OBSERVATIONS

Le document apparaît à la fois incomplet, imprécis et insuffisant. Il y manque, en effet, notamment des références à une politique sociale active, au renforcement de la politique commerciale commune et au développement des politiques industrielles et de la recherche.

Par ailleurs, l'adaptation de la politique agricole commune est considérée à juste titre comme un impératif mais ses modalités ne sont pas précisées ; il conviendrait de rappeler la nécessité de respecter les trois principes de base de l'Europe verte (unité du marché, préférence communautaire, solidarité financière). Par ailleurs, rien n'est dit des conditions qui devraient être remplies pour que l'élargissement méridional s'opère dans des conditions acceptables.

Enfin, le fait que le plafond de 1 % de la T.V.A. ne serait pas dépassé met en cause la crédibilité même de la relance préconisée par ailleurs. De manière générale, il importerait que la déclaration soit absolument cohérente avec le projet de conclusions des chefs d'Etat et de Gouvernement adopté dans son principe lors du Conseil européen de Londres (26-27 novembre 1981).

Le groupe *ad hoc*, pour sa part, a proposé de mettre l'accent sur la recherche de politiques nouvelles dans le cadre des traités et l'approfondissement de la coopération communautaire dans des projets jusqu'ici insuffisamment explorés (une allusion à la priorité à accorder au problème de l'emploi et à la création d'un « véritable espace social européen » pourrait y être ajoutée.)

B. — La définition d'une politique étrangère commune.

1° SITUATION ACTUELLE

Définis dès le rapport de Luxembourg (1970) et précisés en 1973 et 1981, les objectifs de la coopération politique européenne — coopération de nature intergouvernementale — sont les suivants :

- assurer par une information et des consultations régulières une meilleure compréhension mutuelle sur les grands problèmes de politique internationale ;
- renforcer la solidarité des gouvernements en favorisant une harmonisation des points de vue, la concertation des attitudes et, lorsque cela apparaîtra possible et souhaitable, des actions communes.

Les Etats membres se sont engagés à ne pas fixer de position définitive et à ne pas lancer d'initiatives nationales sur toutes les questions importantes de politique étrangère touchant l'ensemble des Dix sans avoir consulté leurs partenaires. De fait, un véritable « réflexe de concertation » s'est créé et les positions et actions communes des Dix sont de plus en plus nombreuses, en particulier dans les enceintes internationales où le plus souvent les Etats membres ont un porte-parole commun. A titre d'exemple, on peut remarquer qu'à l'Assemblée générale des Nations Unies les Etats membres de la Communauté adoptent la même position pour environ deux tiers des résolutions soumises au vote.

2° CONTENU DU PROJET

L'objectif fixé est que « les Etats membres, à l'aide d'une politique étrangère commune, puissent prendre des positions communes et mener des actions communes dans les questions internationales... ». Dans cette perspective, les pays membres devraient accepter les déclarations des Dix comme une base commune contraignante. Par ailleurs un secrétariat de la coopération politique européenne serait créé.

3^e OBSERVATIONS

En ce qui concerne l'objectif proposé, il paraît fort ambitieux et paradoxalement seul le Danemark semble s'être opposé à la formulation envisagée. Les événements récents ont cependant rappelé les limites actuelles de la coordination des politiques étrangères. En effet, si la solidarité européenne a réellement joué dans la crise polonaise comme dans l'affaire des îles Falkland puisque des sanctions économiques ont été décidées dans un cas contre l'Union soviétique et dans l'autre contre l'Argentine, on doit constater que certains Etats membres (la Grèce, dans le premier cas, l'Italie et l'Irlande dans le second) ne se sont pas associés à ces mesures.

Par ailleurs, l'approche pragmatique de la coopération politique axée sur des décisions opérationnelles à court terme conduit à des accords fragmentaires et sectoriels sans vision d'ensemble et à long terme de tous les problèmes de politique extérieure, quelles que soient leur nature et leurs difficultés. En particulier, l'on ne saurait véritablement parler de politique étrangère commune tant que n'existe pas de consensus européen minimum sur les problèmes de sécurité.

Ces considérations invitent au réalisme mais non à l'immobilisme : il est du plus haut intérêt que la concertation entre les Dix soit approfondie, étant entendu qu'une politique commune en matière de politique étrangère constitue un objectif vers lequel il faut tendre mais qui ne pourra être atteint à bref délai.

Pour ce qui est des moyens de la coopération politique européenne (C.P.E.), l'acceptation des déclarations comme base commune contraignante constituerait un engagement politique nouveau mais dépourvu d'effet et de sanction au plan juridique. Par ailleurs, la création d'un secrétariat de la C.P.E., susceptible d'évolution, apparaît souhaitable étant donné que l'exercice de la présidence constitue pour le pays qui en a la charge une tâche dont le poids s'est graduellement alourdi. A cet égard, la décision prise dans le rapport de Londres (1981) de constituer une petite équipe de fonctionnaires qui assiste la présidence représentait un progrès sensible mais insuffisant. Toutefois, les partenaires sont divisés face aux propositions nouvelles. Trois Etats membres (dont naturellement la R.F.A. et l'Italie) sont favorables au « développement graduel d'un secrétariat international commun », alors que d'autres souhaitent que « les présidences successives bénéficient d'un soutien opérationnel adapté aux tâches qu'elles ont à accomplir ».

C. — La coordination des politiques de sécurité et l'adoption de positions communes.

1^{er} CONTENU DU PROJET

Il s'agit de réaliser une concertation pour les questions relevant de la politique de sécurité et de parvenir à la fixation de positions européennes communes dans ce domaine pour sauvegarder l'indépendance de l'Europe, protéger ses intérêts vitaux et renforcer sa sécurité.

L'action en la matière doit contribuer en même temps à maintenir la sécurité commune des partenaires de l'Alliance atlantique.

M. Genscher a précisé devant le Parlement européen ce que devrait recouvrir la concertation préconisée, à savoir (1) :

« — une analyse commune des menaces qui pèsent, tant à l'échelon mondial que régional, sur la sécurité de la Communauté européenne ;

« — l'instauration d'une politique active et globale des Dix pour faire face à ces menaces et aider à garantir la sécurité économique de la Communauté et son approvisionnement en énergie et en matières premières ;

« — une amélioration de l'aptitude des Dix à s'unir à d'autres pour réagir aux crises mondiales dans l'intérêt de tous ;

(1) Débats du Parlement européen, séance du 19 novembre 1981.

« — enfin et avant tout, la mise sur pied d'une politique européenne globale des Dix qui conduise, en dépit de la division de notre continent, par le dialogue et la coopération, par l'instauration d'un climat de confiance, par le contrôle des armements et par le désarmement, à une stabilité consentie reposant sur un équilibre des forces, pour aboutir enfin à une conception européenne de la paix dont les dimensions politiques et économiques devront être déterminées. »

2. OBSERVATIONS

Actuellement, les Etats membres ne se concertent dans le cadre de la coopération politique que sur les aspects politiques de la sécurité, c'est-à-dire sur les questions directement liées à la politique étrangère (C. S. C. E., désarmement).

Cette attitude pragmatique réaffirmée dans le rapport de Londres (1981) tient compte des différences de situation entre les Etats membres par rapport aux organisations de défense existantes. Ainsi, l'Irlande ne fait partie ni de l'Alliance atlantique ni de l'Union de l'Europe occidentale (U.E.O.). Le Danemark et la Grèce ne font pas partie de l'U.E.O. La France, membre de l'Alliance atlantique, ne participe pas à l'organisation militaire de celle-ci.

Dans la perspective du débat sur le plan Genscher-Colombo, la France a clairement indiqué qu'elle ne pourrait accepter que les problèmes de défense proprement dits soient examinés dans le cadre de l'Europe des Dix.

Cette attitude étant partagée par la plupart des Etats membres, il est exclu que l'acte européen fasse référence aux aspects militaires de la sécurité. L'extension de la coopération aux aspects économiques des problèmes de la sécurité ne fait pas non plus l'unanimité. Le document soumis aux ministres comporterait des réserves notamment de la part du Danemark, de l'Irlande et de la France en ce qui concerne « une concertation accrue dans le cadre de la coopération politique sur les aspects politiques et certains aspects économiques de la sécurité pour favoriser l'élaboration de positions communes afin de préserver l'indépendance de l'Europe, protéger ses intérêts vitaux et renforcer sa sécurité » (1).

Pour votre rapporteur, le problème de la défense de l'Europe ne pourra pas être indéfiniment éludé. A cet égard, l'Europe des Dix semble être à terme le cadre le plus naturel pour conduire sinon une action du moins une réflexion commune. Dans l'immédiat, compte tenu des contraintes et obstacles objectifs rappelés plus haut, il conviendrait d'utiliser et de développer les structures de concertation existantes en amorçant de manière pragmatique une harmonisation entre celles-ci et l'Europe des Dix. Trois mesures pourraient être préconisées dans cette perspective : l'établissement de contacts entre l'Assemblée de l'U.E.O. et le Parlement européen (2) ; l'extension progressive de la coopération politique non plus seulement aux aspects politiques mais aussi à la dimension économique des problèmes de la sécurité ; le développement de la coopération en matière de production d'armements.

D. — Coopération dans le domaine culturel.

1° CONTENU DU PROJET

Il est préconisé une coopération inter-étatique étroite dans le domaine culturel.

2° OBSERVATIONS

Les traités ne reconnaissent aucune compétence directe aux Communautés dans le domaine culturel, ce qui n'a pas empêché l'adoption de certaines mesures en liaison avec les traités (reconnaissance mutuelle de certains diplômes dans le cadre de la liberté d'établissement) ou dans un cadre intergouvernemental (création d'un Institut universitaire européen à Florence et d'une Fondation européenne sise à Paris).

(1) Cité dans le *Bulletin de l'Agence Europe* des 24 et 25 mai 1982.

(2) L'Assemblée de l'U.E.O. a demandé l'établissement d'un lien étroit avec le Parlement européen (1^{er} décembre 1981).

Un large accord semble exister pour proposer :

- le développement des activités de la Fondation européenne et de l'Institut universitaire de Florence ;
- l'établissement d'un système d'équivalence des diplômes et d'harmonisation des programmes d'études ;
- la promotion de l'enseignement des langues ;
- la protection et la mise en valeur du patrimoine culturel.

On ne peut que marquer son accord avec un tel programme, au demeurant ambitieux. Il conviendra, par ailleurs, d'éviter tout double emploi avec les activités du Conseil de l'Europe, organisation dont l'action entreprise en faveur de la coopération culturelle à l'échelle du continent est remarquable (éducation, arts, patrimoine, jeunesse et sports). Une concertation étroite devrait donc être assurée entre la C. E. E. et le Conseil de l'Europe.

E. — Harmonisation du droit.

1° CONTENU DU PROJET

Il est proposé d'harmoniser davantage les législations des Etats membres en vue de renforcer « la vision juridique commune de l'Europe » et de créer une union juridique.

2° OBSERVATIONS

Actuellement, en application des traités un travail d'harmonisation du droit est effectué dans le domaine fiscal et commercial. Il s'agirait donc de rapprocher les législations des Etats membres dans d'autres domaines en concluant des conventions internationales, en complément de ce qui se fait dans le cadre communautaire.

Des réserves sont maintenues par des délégations quant au rapprochement de certains domaines de la législation. Bien que formulé de manière très vague, l'objectif peut être approuvé dans son principe, sous réserve d'éviter un double emploi avec l'œuvre entreprise par le Conseil de l'Europe en matière de droit civil et commercial et de droit administratif.

F. — Action contre le terrorisme.

1° SITUATION ACTUELLE

Pour faire face à la montée du terrorisme et de la criminalité internationale, les Etats membres ont entrepris une coopération dans le domaine de la prévention et dans celui de la répression. Les résultats de ces actions ont été fort inégaux.

En matière de prévention, depuis une décision de principe prise en 1975, les Ministres de l'Intérieur se réunissent une fois par an pour discuter des questions relevant de leur compétence notamment dans le domaine de l'ordre public. En 1976, les Ministres ont affirmé leur volonté commune de renforcer la coopération dans la lutte contre la criminalité organisée au niveau international et plus particulièrement contre le terrorisme (échanges d'informations techniques, d'expériences et de personnels) (1). Le caractère fructueux de la coopération a été souligné par les participants à l'issue de chaque réunion ministérielle.

En matière de répression, la coopération entre les Dix s'est avérée beaucoup plus délicate. Deux voies ont été empruntées.

(1) Communiqué de presse publié lors de la première réunion des Ministres de l'Intérieur (Luxembourg, 29 juin 1976).

La première a consisté à ouvrir à la signature des Etats membres un accord prévoyant l'application entre eux de la Convention européenne pour la répression du terrorisme conclue sous les auspices du Conseil de l'Europe (1). L'accord signé le 4 décembre 1979 à Dublin comporte pour l'essentiel l'obligation soit d'extrader, soit de juger les auteurs d'actes terroristes. La France a refusé de ratifier cet accord.

La seconde voie empruntée est plus connue sous le vocable d' « espace judiciaire européen ». Cette proposition d'origine française avait pour objectif de renforcer la coopération judiciaire alors que la perméabilité des frontières facilite la fuite devant la justice. Les Ministres de la Justice ont tracé, en 1978, le programme des premiers travaux. Il s'agit d'améliorer et d'harmoniser les procédures existantes d'extradition et d'entraide judiciaire en matière pénale, de transfert de détenus, de transmission des poursuites pénales et de reconnaissance de la valeur internationale des jugements en matière pénale.

Ces tentatives se sont heurtées à des obstacles juridiques, politiques et psychologiques qui à ce jour n'ont pu être surmontés.

2° CONTENU DU PROJET ET OBSERVATIONS

Le plan Genscher-Colombo propose une action commune pour faire face aux problèmes internationaux de l'ordre public, des actes de violence grave, du terrorisme et en général de la criminalité internationale. L'objectif proposé est certes louable mais il conviendra de tenir compte des réticences de certains partenaires et de certains secteurs d'opinion devant les projets d'espace judiciaire européen. Une grande prudence s'impose donc dans un domaine politique sensible mettant en cause le droit d'asile et celui de l'extradition. On notera, cependant, que la conjoncture présente semble assez favorable à une relance de la coopération en la matière puisque, à la demande de la Belgique, un accord de principe est intervenu sur la convocation d'une session *ad hoc* du Conseil, consacrée aux problèmes de la justice, en principe, au mois d'octobre de cette année.

II REFORME INSTITUTIONNELLE PRECONISEE

Les auteurs du projet proposent une réforme pragmatique, complexe et parfois équivoque, tendant à consacrer la fonction centrale du Conseil européen, à étendre la compétence du Conseil des Ministres des Affaires étrangères, à créer de nouveaux conseils spécialisés, à redéfinir les règles de vote au sein du Conseil des Communautés et à accroître le rôle de l'Assemblée.

Trois idées-force sous-tendent ces propositions :

1° « Pour que l'Europe puisse étendre son action au-delà de ses frontières, il est nécessaire d'intégrer, en une politique européenne cohérente et globale, la politique extérieure de la coopération politique européenne et la politique économique extérieure de la Communauté européenne » (2) ;

2° Le processus de décision communautaire doit être amélioré ;

3° Une Assemblée forte constituée « un moteur pour l'Union européenne et un centre pour la conscience européenne » (2).

Si les Etats membres approuvent globalement ces différents principes, ils n'en restent pas moins profondément divisés sur leurs modalités d'application.

(1) Cette convention, signée en 1977 et entrée en vigueur en 1978, oblige les Etats à ne plus considérer comme infraction à caractère politique certains actes de terrorisme particulièrement odieux, lorsqu'ils sont saisis d'une demande d'extradition ou d'entraide judiciaire. Il est prévu que si l'Etat requis n'extrade pas, il tente lui-même des actions pénales.

(2) Déclaration de M. Genscher devant le Parlement européen, séance du 19 novembre 1981.

A. — Le Conseil européen.

La fonction centrale du Conseil européen est soulignée dans le projet d'acte. Sous la responsabilité de cette instance suprême, les structures de décision des communautés européennes et de la coopération politique européenne devront être réunies.

Organe de direction politique et instance de coordination, le Conseil européen pourrait prendre des décisions et fixer des orientations sur toutes les questions concernant la Communauté européenne et la C. P. E.

Cette codification n'appelle pas de remarques particulières, si ce n'est concernant la « réunion » des structures communautaires et de la coopération politique, concept bien ambigu et qui demande à être clarifié et qui pour votre rapporteur devrait être synonyme de rapprochement mais non pas de fusion.

Il est proposé par ailleurs de resserrer les liens entre le Conseil européen et le Parlement européen. Le Conseil européen ferait rapport à l'Assemblée tous les six mois. Il soumettrait un rapport annuel au Parlement sur les progrès accomplis sur la voie de l'Union européenne. Dans le débat relatif à ces rapports, le Conseil européen serait représenté par son président ou par un de ses membres. Peu d'innovations en résumé par rapport à la situation présente.

B. — Le Conseil des Affaires étrangères.

Actuellement, lorsque les Ministres des Affaires étrangères se réunissent au titre de la coopération politique, ils ne constituent pas le Conseil des Ministres, institution de la Communauté, mais une conférence interministérielle. Ils ne sont pas soumis aux règles de procédure prescrites par le traité.

Toutefois, pour tenir compte du fait que les Communautés et la C. P. E. se partagent un domaine en partie commun, celui des relations extérieures, diverses mesures ont été prises afin d'assurer la nécessaire coordination : association de la Commission aux travaux de la C. P. E. ; organisation, selon les exigences de réunions de coopération politique lors des Conseils des Affaires étrangères ; coordination, si nécessaire, de la discussion des questions portant sur la C. P. E. et sur la Communauté.

S'inspirant des suggestions formulées dans le rapport Tindemans (1)), le plan Genscher-Colombo propose que le Conseil des Ministres des Affaires étrangères soit compétent pour la coopération politique européenne. Ceci ne modifierait en rien la spécificité des procédures applicables aux deux types de matières.

Tous les Etats membres ne partagent pas la préoccupation de MM. Genscher et Colombo.

Votre rapporteur juge intéressant de prévoir que le Conseil, lorsqu'il siège au niveau des Ministres des Affaires étrangères, puisse, en cas de besoin, délibérer de questions relevant de la coordination des politiques étrangères des Etats membres, sous réserve du respect de la spécificité des procédures applicables aux affaires communautaires comme à celles relevant de la coopération politique.

C. — Les nouveaux Conseils des Ministres.

L'ouverture d'espaces de coopération intergouvernementale entraînerait la création de nouveaux Conseils des Ministres.

Ainsi serait formé un Conseil des Ministres compétents pour la coopération culturelle et un Conseil des Ministres de la Justice.

La concertation en matière de sécurité serait opérée par le Conseil des Ministres des Affaires étrangères ; toutefois, le Conseil pourrait se réunir dans une composition différente s'il s'avérait nécessaire d'examiner de manière plus détaillée des questions d'intérêt commun.

(1) Le rapport Tindemans préconisait un « centre de décision unique », c'est-à-dire la possibilité pour les ministres de traiter l'ensemble des problèmes au même moment et au même endroit sans qu'ils soient nécessairement traités selon les mêmes procédures.

Tous ces conseils devraient naturellement coordonner leurs activités. La présidence de la « Coopération politique européenne » serait chargée d'y veiller. Elle serait, à cet effet, dotée de pouvoirs renforcés « en matière d'initiatives et de coordination ». Un secrétariat *ad hoc* serait créé pour assister les différents conseils des Ministres de la Coopération politique européenne.

La création de conseils spécialisés pour la coopération culturelle, en matière de justice et pour la coopération éventuelle dans d'autres domaines au-delà du cadre des traités présentant un intérêt commun pour les Etats membres ne fait pas l'unanimité des Dix.

Certains Etats membres souhaiteraient que les ministres compétents se réunissent selon les cas en conférences intergouvernementales ou en Conseil ; d'autres plus pragmatiques renvoient aux mécanismes existants tout en suggérant le recours, le cas échéant, à des réunions ministérielles.

Pour votre rapporteur, la création d'instances spécialisées compétentes dans les nouveaux domaines de la coopération constitue un projet attrayant. Toutefois :

— la dénomination « Conseil des Ministres » apparaît peu heureuse et risque d'entraîner dans les esprits de fâcheuses confusions avec le Conseil des Communautés ;

— la multiplication des conseils va soulever de redoutables problèmes de coordination et le secrétariat *ad hoc*, dont la mise en place est par ailleurs souhaitable, devra en conséquence être particulièrement étoffé ;

— l'institutionnalisation de nouveaux « Conseils des Ministres », chargés de procéder à des échanges de vues réguliers, ne sera justifiée que lorsque des programmes de coopération substantiels auront été arrêtés.

Dans l'attente d'un accord sur une politique culturelle et une politique judiciaire européennes, il semble plus judicieux de s'en tenir aux formules souples et pragmatiques en vigueur actuellement (conférences intergouvernementales ; réunions ponctuelles des Ministres au sein du Conseil, etc.).

D. — Les règles de vote au sein du Conseil des Communautés.

A la suite de la décision du 18 mai 1982 de fixer les prix agricoles de la campagne 1982-1983 à la majorité qualifiée, la question des règles de vote au sein du Conseil est devenue le point central de la discussion engagée sur le plan Genscher-Colombo. Le Royaume-Uni entend obtenir une réponse sur le point de savoir si le « compromis de Luxembourg » reste à la base des travaux des Dix. Selon toute vraisemblance, les partenaires confirmeront que cet « accord » n'est pas caduc. En contrepartie, le Royaume-Uni devrait s'engager à ne plus détourner de son objet la procédure prévue par le « compromis » de Luxembourg.

Le problème revêt deux aspects :

1^o Le premier est de savoir, en cas de report d'une décision mettant en jeu un intérêt très important ou vital d'un Etat membre, si cette décision peut néanmoins être prise à la majorité qualifiée et dans quels délais. L'on sait que dans les arrangements de Luxembourg (29 janvier 1966) la délégation française avait estimé que la discussion devrait se poursuivre jusqu'à ce que l'on soit parvenu à un accord unanime. Les partenaires de la France avaient marqué leur désaccord sur ce point.

Pour MM. Genscher et Colombo, un Etat ne pourrait s'opposer à la prise d'une décision au sein du Conseil qu'en invoquant des intérêts vitaux, à titre exceptionnel et en justifiant son attitude concrètement et par écrit. Si cet Etat persistait dans son attitude, le Conseil s'abstiendrait de décider.

Le document soumis aux Ministres suggère que la présidence ait normalement recours au vote lorsque le traité le prévoit ; pour tenir compte de « l'intérêt national » d'un Etat membre, trois solutions sont envisagées. Ces trois versions sont les suivantes :

a) Etant admis que le vote pourrait être différé si un ou plusieurs Etats membres le demandent au nom de la défense d'un intérêt national essentiel ;

b) Etant donné que le vote sera différé (exceptionnellement) si un ou plusieurs Etats membres le demandent au nom de la défense d'un intérêt national essentiel ;

c) Etant admise la faculté pour un Etat membre de faire différer la prise de décision du Conseil en invoquant la défense d'un intérêt national essentiel.

Cependant, ces demandes de report devraient être « motivées par écrit ». Une suggestion indique que, dans ce cas, la question est inscrite à l'ordre du jour de la prochaine réunion du Conseil, qui en décide.

Selon votre rapporteur, il devrait être convenu que la présidence ait normalement recours au vote lorsque le traité le prévoit. Pour tenir compte de la défense d'un intérêt national essentiel, le vote serait différé mais à titre exceptionnel, sur demande écrite et motivée et pour une durée limitée.

2° Le second aspect du problème résulte de la pratique du Royaume-Uni tendant à bloquer la fixation des prix agricoles afin d'obtenir satisfaction en ce qui concerne l'allègement de sa contribution au budget communautaire. A la suite de la décision du 18 mai et afin de clarifier définitivement ce point, les partenaires de la Grande-Bretagne entendent que soit précisé qu'un intérêt vital ne pourra être invoqué par un Etat membre que s'il y a un rapport étroit avec le sujet en discussion. Ainsi serait mis fin à un détournement de procédure tout à fait flagrant.

E. - Le rôle du Parlement européen.

Prenant en compte des demandes exprimées par l'Assemblée (1) et s'inspirant de propositions formulées par la Commission (2), le plan Genscher-Colombo prône l'accroissement du rôle de l'Assemblée dans la vie des Communautés. Les suggestions tendent, pour l'essentiel, à :

— l'extension des compétences du Parlement au domaine de la C.P.E. élargie. c'est-à-dire notamment à celui de la sécurité ;

— l'amélioration de la procédure de concertation et son élargissement aux actes législatifs importants autres que ceux ayant des implications financières notables ;

— une intervention dans la nomination des membres de la Commission (débat d'investiture) ;

— l'association de l'Assemblée à la politique extérieure de la C.E.E.

Les divergences entre Etats membres portent sur presque tous les aspects de ces propositions.

Votre rapporteur ne fera qu'analyser brièvement ces sujets qui ont déjà fait l'objet de conclusions récentes de notre délégation (3).

1° COMPÉTENCES DE L'ASSEMBLÉE ET SUITES DONNÉES A SES TRAVAUX

L'extension des compétences de l'Assemblée est évidemment conditionnée par un élargissement préalable de la coopération politique au niveau des gouvernements.

Il ne semble pas acquis que l'Assemblée ait le droit d'adresser des questions écrites ou orales dans les domaines relevant de l'Union européenne. De la même manière, il sera sans doute assez difficile de se mettre d'accord sur la possibilité pour le Parlement européen de soumettre des « recommandations » ou même simplement des « résolutions » au Conseil européen, au Conseil ou à la Commission sur des questions générales. Cela vaut également pour les suites à donner à ces initiatives : le plan Genscher-Colombo propose à cet égard que les résolutions du Parlement soient discutées par le Conseil des Ministres des Affaires étrangères. Il s'agirait en l'espèce d'une innovation de portée considérable.

2° PROCÉDURE DE CONCERTATION

Certaines délégations estiment que l'amélioration de son fonctionnement doit précéder son extension ; par ailleurs, le Danemark est défavorable à la possibilité de contacts exploratoires entre l'Assemblée et le Conseil avant que ce dernier ait défini une « orientation commune » ; enfin des divergences existent quant au délai à retenir pour la clôture de la concertation. De manière générale, le Danemark est très réticent sur le principe même d'une révision de la procédure, car il redoute une modification de l'équilibre institutionnel actuel.

(1) Résolutions en date du 9 juillet 1981 et du 18 février 1982.

(2) Communication en date du 7 octobre 1981 sur les relations entre les institutions de la Communauté. Projet de déclaration commune concernant une nouvelle procédure de concertation (16 décembre 1981).

(3) Conclusions n° 70 82 du 21 janvier 1982 relatives aux propositions tendant à améliorer les relations entre le Parlement européen et les autres institutions des Communautés européennes ; voir *infra*, page 25.

De l'avis de votre rapporteur, l'on doit souhaiter l'amélioration de la procédure de concertation et son élargissement progressif au domaine normatif. Par ailleurs, des contacts entre l'Assemblée et le Conseil avant que ce dernier n'ait défini une « orientation commune » constitueraient une novation très intéressante.

3° INTERVENTION DE L'ASSEMBLÉE DANS LA NOMINATION DES MEMBRES DE LA COMMISSION

Il n'y a pas d'accord au stade actuel sur le principe et les modalités d'une intervention de l'Assemblée (de son président ou du bureau élargi) dans la procédure de désignation du président de la Commission. Le plan Genscher-Colombo prévoyait qu'avant la nomination du président de la commission le président du conseil consulte le président de l'Assemblée.

Une grande incertitude règne de même en ce qui concerne le rôle de l'Assemblée dans le processus de nomination des membres de la Commission : débat d'investiture donnant lieu à discussion du programme de la Commission, débat de confiance ou simple débat.

Votre rapporteur rappelle que les traités ne prévoient de responsabilité de la Commission que sous forme de la possibilité pour l'Assemblée de voter une motion de censure. En l'absence de révision des traités tout débat ou vote d'investiture ne pourrait donc, tout au plus, avoir qu'une valeur politique indicative et non pas une valeur juridique contraignante.

4 ASSOCIATION DE L'ASSEMBLÉE A LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DE LA C. E. E.

Pour MM. Genscher et Colombo, le Parlement européen serait consulté avant l'adhésion de nouveaux Etats membres et avant la conclusion de traités internationaux par les Communautés.

Au niveau des Etats membres, la question n'est pas résolue de savoir si le Parlement européen serait consulté ou entendu.

Sous réserve que l'Assemblée ne prétende pas intervenir directement ou indirectement dans le processus de négociation, l'on pourrait admettre que l'Assemblée soit « entendue » sur la base de rapports d'initiative.

*
* *

Ces discussions sur la terminologie peuvent paraître byzantines. Elles sont cependant très révélatrices du clivage existant entre ceux des partenaires qui veulent accroître les **pouvoirs** de participation et de contrôle de l'Assemblée (R.F.A., Italie, Belgique et Pays-Bas) et ceux qui acceptent seulement de lui offrir de **nouvelles possibilités** de renforcer son influence dans la vie des Communautés. On rappellera à ce sujet que, dans son mémorandum d'octobre 1981, la France avait souligné l'utilité d'une réflexion sur les relations du Conseil avec le Parlement européen. Le Gouvernement français avait *fort opportunément* souligné que cette réflexion devrait tenir compte « du souhait de l'Assemblée de pouvoir intervenir plus activement dans le processus législatif de la Communauté ».

F. La Cour de justice des Communautés.

Le plan Genscher-Colombo souhaite que la Cour joue un rôle important dans le processus de l'Union européenne : elle devrait donc avoir des pouvoirs appropriés d'interprétation et, dans la mesure du possible, d'arbitrage dans les traités internationaux conclus entre les Etats membres. La proposition d'introduire une telle clause dans les traités entre Etats membres soulève des réserves de la part de plusieurs délégations.

III. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 16 JUIN 1982

Sur l'opportunité de l'initiative germano-italienne.

La délégation se félicite de l'initiative tendant à donner une nouvelle impulsion à la coopération politique européenne ainsi qu'à améliorer le fonctionnement des institutions européennes. Elle constate, cependant, avec regret que la plupart des propositions novatrices contenues dans le projet initial ne font pas l'objet d'un accord unanime des Etats membres. Elle souligne, par ailleurs, que la relance de la coopération politique doit aller de pair avec un vigoureux développement des politiques communes dans le cadre du mandat du 30 mai et note que la valeur de l'acte européen dont la portée est de nature politique et non pas juridique sera jugée aux actions concrètes qu'il permettra d'entreprendre.

Sur l'élargissement et l'approfondissement de la coopération intergouvernementale dans la perspective de l'Union européenne.

La délégation rappelle les progrès assez remarquables déjà accomplis en matière de coordination des politiques étrangères des Etats membres et, tout en souhaitant un approfondissement de la concertation en la matière, elle estime peu réaliste, en l'état actuel des choses, de fixer comme objectif à bref délai la mise en œuvre d'une politique étrangère commune.

Elle considère que le problème de la défense de l'Europe ne pourra pas être indéfiniment éludé et juge que, si divers obstacles empêchent présentement l'extension de la coopération politique à tous les aspects de la sécurité, des initiatives devraient être prises en vue notamment d'amorcer de manière pragmatique un certain dialogue entre les institutions de l'Union de l'Europe occidentale et celles de l'Europe des Dix.

Elle approuve le principe d'un élargissement de la coopération intergouvernementale au domaine culturel et à celui de l'harmonisation du droit, sous réserve d'une concertation étroite avec le Conseil de l'Europe afin d'assurer une réelle complémentarité et d'éviter une concurrence stérile.

Elle juge opportun, devant la montée du terrorisme et de la criminalité internationale, que soit repris l'examen des projets tendant à assurer une répression efficace du terrorisme dans le cadre européen et à renforcer la coopération judiciaire en matière pénale.

Sur la structure et le fonctionnement des institutions dans la perspective de l'Union européenne.

La délégation émet le vœu que soit maintenu le principe de la coexistence de deux types d'actions, les unes menées selon le système institutionnel des traités instituant les Communautés et les autres poursuivies selon le système de la coopération intergouvernementale.

Elle souhaite cependant que la coordination déjà engagée entre les deux catégories d'activités soit renforcée, pour tenir compte du fait que la coopération politique et les institutions de la C. E. E. se partagent un domaine en partie commun, celui des relations extérieures.

Elle se félicite, à cet égard, que la fonction centrale du Conseil européen soit réaffirmée dans le projet d'Acte européen.

Elle juge intéressant de prévoir que le Conseil, lorsqu'il siège au niveau des Ministres des Affaires étrangères puisse, en cas de besoin, délibérer de questions relevant de la coordination des politiques étrangères des Etats membres, sous réserve du respect de la spécificité des procédures applicables aux affaires communautaires comme à celles relevant de la coopération politique.

Elle considère comme prématurée la création, à titre permanent, d'un Conseil des Ministres responsable de la coopération culturelle et d'un Conseil des Ministres de la Justice, en l'absence d'accord préalable sur le contenu des programmes à mettre en œuvre dans ces domaines ; elle considère que des formules institutionnelles souples et pragmatiques devraient permettre d'amorcer ladite coopération.

Elle tient pour indispensable de clarifier les règles de vote au sein du Conseil des Communautés et de prévoir que la présidence ait normalement recours au vote lorsque le traité le prévoit, étant entendu cependant que, pour tenir compte d'un intérêt national essentiel, le vote pourrait être différé, mais à titre exceptionnel, sur demande écrite et motivée et seulement pour une durée limitée.

Elle rappelle qu'à son sens, un intérêt vital ne devrait pouvoir être invoqué par un Etat membre que s'il y a un rapport étroit et incontestable avec le sujet en discussion.

La délégation marque son approbation avec la proposition tendant à accroître le rôle de l'Assemblée dans la vie des Communautés européennes et dans le développement de l'Union européenne.

Elle estime souhaitable, en particulier, de resserrer les liens entre le Parlement européen et le Conseil européen et d'assurer une meilleure prise en compte des résolutions de l'Assemblée par les instances investies du pouvoir de décision.

Elle attache une particulière importance à l'amélioration du fonctionnement de la procédure de concertation entre le Conseil et l'Assemblée et considère, qu'à la lumière de l'expérience, cette procédure pourrait utilement être étendue aux actes législatifs importants autres que ceux ayant des implications financières notables.

Elle rappelle les difficultés juridiques, politiques et pratiques qui s'attachent à une association étroite de l'Assemblée au processus de conclusion des accords internationaux par la Communauté.

Sur le devenir de l'Acte européen.

La délégation formule le souhait qu'un acte européen proclamant l'extension de la coopération entre les Etats membres et amorçant une réforme du fonctionnement des institutions fasse l'objet d'une adoption solennelle lors d'une prochaine réunion du Conseil européen.

Elle estime opportun que cinq ans après sa signature, cet acte soit réexaminé en vue de l'élaboration d'un authentique traité sur l'Union européenne donnant une nouvelle définition de l'ensemble des relations entre les Etats membres ».

CHAPITRE II

SUR LES QUESTIONS BUDGETAIRES

CONDITIONS D'ADOPTION DU BUDGET POUR 1982

Rapporteur, M. Georges SPENALE, sénateur.

- I. — Les enjeux de la controverse sur la définition des dépenses obligatoires et non obligatoires.
- II. — Les divergences d'interprétation à l'origine de la nouvelle crise budgétaire.
- III. — Conclusions de la délégation adoptées le 21 janvier 1982.

Pour la quatrième année consécutive, la discussion du budget général des Communautés européennes a été l'occasion d'un conflit de procédure entre l'Assemblée et le Conseil qui a contesté la régularité de la décision par laquelle le président de l'Assemblée a arrêté le budget pour 1982. Au-delà du faible montant des sommes litigieuses, ce conflit témoigne d'une certaine crispation de chacun sur des positions de principe, nuisible au bon fonctionnement des institutions ; à travers le problème de la classification des crédits entre dépenses obligatoires — D. O. — et dépenses non obligatoires — D. N. O. — qui est à l'origine du conflit, c'est bien de l'équilibre des pouvoirs entre autorités budgétaires ainsi que de la part du budget affectée à des dépenses dites structurelles, dont il est question.

Après avoir rappelé l'enjeu de la distinction entre D. O. et D. N. O. ainsi que les divergences d'interprétation qui ont provoqué cette nouvelle crise budgétaire, votre délégation exposera des conclusions par lesquelles elle souligne que cette crise traduit sans doute un réel problème technique, mais plus encore une certaine carence du dialogue interinstitutionnel.

I. — LES ENJEUX DE LA CONTROVERSE SUR LA DEFINITION DES DEPENSES OBLIGATOIRES ET NON OBLIGATOIRES

Simple dans les textes bien que non dénuée d'arbitraire dans la pratique institutionnelle, la distinction dépenses obligatoires et non obligatoires a une portée considérable : elle définit les pouvoirs de l'Assemblée vis-à-vis du Conseil au cours de la procédure budgétaire.

A. — Le principe de la distinction.

Le traité C. E. E. édicte une distinction simple dans son principe, mais dont la pratique a révélé l'ambiguïté.

1° LE TEXTE DU TRAITÉ C. E. E.

Selon l'article 203, tel qu'il résulte du traité de Luxembourg, sont dites « obligatoires les dépenses découlant obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci ». Les autres dépenses sont qualifiées de non obligatoires.

Une interprétation littérale de ce texte aurait conduit à considérer comme dépenses obligatoires toutes les dépenses du budget, puisque celles-ci dérivent nécessairement des traités. Aussi a-t-il fallu trouver une interprétation plus opérationnelle et plus conforme à l'esprit des traités de 1970 et 1975 sur les pouvoirs budgétaires de l'Assemblée.

2° LA PRATIQUE INSTITUTIONNELLE

La Commission a, lors de la préparation du budget pour 1975, le premier à être régi par le nouveau régime de l'article 203 modifié, cherché à éviter les difficultés d'une définition synthétique par une approche pragmatique de la question : elle s'est contentée de placer, en annexe de son avant-projet de budget, une **simple liste des lignes budgétaires** mentionnant, pour chacune d'elles, la catégorie à laquelle elle appartenait. Par cette méthode, la Commission s'inspirait de la liste dite Harmel, du nom du Ministre des Affaires étrangères de Belgique, établie en 1970. Elle a donc choisi un **système** qui avait, à l'époque, le mérite d'être **simple** et surtout **rapidement opérationnel**. On pouvait percevoir que la logique du nouveau système ainsi que la croissance très forte des D. N. O. finiraient par faire de cette distinction un problème important.

Sur le plan des principes, les différents acteurs ont, peu à peu, précisé leur doctrine. Ainsi, pour la Commission, **est une dépense obligatoire celle dont le principe et le montant** (soit un mécanisme, soit un chiffre précis) **sont juridiquement déterminés par les traités instituant les Communautés, le droit dérivé, les conventions et les traités internationaux et les contrats de droit privé**. Pour sa part, le Conseil a déclaré **« obligatoires les dépenses sur lesquelles, en raison des textes, aucune autorité budgétaire, que ce soit le Conseil ou l'Assemblée, n'a la possibilité de fixer librement les crédits »**.

L'Assemblée enfin a tendu à prendre comme critère fondamental de la distinction l'existence ou non **de droits pour les tiers**. En d'autres termes, on peut opposer les dépenses engagées automatiquement au titre des droits objectifs — on parlerait volontiers de **« dépenses à guichet ouvert »** comme pour la garantie des prix agricoles — et les dépenses attribuées de façon non juridiquement contraignante.

De fait, l'application de ces critères a très tôt suscité des contestations, eu égard à leur importance quant aux pouvoirs de l'Assemblée.

B. La portée de la distinction.

Cette distinction D. O. - D. N. O. conditionne les pouvoirs de l'Assemblée à un double titre : les dépenses non obligatoires sont, d'une part, plafonnées par un taux annuel maximum d'augmentation et, d'autre part, décidées, en dernier ressort, dans cette limite, par l'Assemblée.

1° LE DERNIER MOT DE L'ASSEMBLÉE

Un premier intérêt de la distinction tient à ce que les pouvoirs des deux institutions sont variables, selon qu'il s'agit de D. O. ou de D. N. O. :

— **pour les dépenses dites obligatoires**, l'Assemblée ne peut proposer que des « modifications ». **La décision définitive appartient au Conseil**. Toutefois, si la proposition de modification n'augmente pas le montant global des dépenses d'une institution, en particulier parce qu'elle est compensée par des diminutions de dépenses, le Conseil ne peut la rejeter qu'à la majorité qualifiée. A défaut de rejet exprès, la proposition de modification est acceptée (art. 203-5 b) ;

- - **pour les dépenses non obligatoires**, l'Assemblée peut, en première lecture et à la majorité de ses membres, adopter des amendements. Le Conseil peut modifier, à la majorité qualifiée, ces amendements ; mais en seconde et dernière lecture, l'Assemblée, statuant à la majorité des membres qui la composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés, peut amender ou rejeter les modifications apportées par le Conseil à ses amendements. Ce droit de dernier mot de l'Assemblée est néanmoins enserré dans une limite étroite appelée « marge de manœuvre ».

2° LA MARGE DE MANŒUVRE

Il s'agit d'un montant exprimé en ECU dont l'Assemblée a la pleine liberté d'affectation : elle peut décider d'augmenter — dans les conditions prévues au paragraphe précédent — une dépense non obligatoire sous la seule condition que celle-ci ne lui fasse pas dépasser la « marge de manœuvre ».

Cette marge est égale, au minimum, à la moitié du « taux maximum d'augmentation des dépenses non obligatoires » calculé par la Commission suivant des paramètres fixés par l'article 203, paragraphe 9 (1).

Si le taux d'augmentation des D. N. O., qui résulte du projet de budget établi par le Conseil, est nul ou négatif, l'Assemblée peut utiliser la totalité de sa marge de manœuvre; si ce taux est supérieur à la moitié du taux maximal, l'Assemblée peut encore augmenter les D. N. O. dans la limite de la moitié du taux maximal. Des divergences de vues existent cependant entre l'Assemblée et le Conseil quant à l'interprétation de ces dispositions.

On peut noter qu'à la suite d'un accord en commission de concertation (2), il a été convenu — contrairement à l'interprétation de la Commission soutenue par le Conseil — que les dispositions de l'article 203 du traité C. E. E., relatives à la marge de manœuvre, sont applicables **aussi bien aux « crédits pour paiement »** (c'est-à-dire aux crédits non dissociés augmentés des crédits de paiement en cas de dissociation de crédits), **qu'aux « crédits pour engagements »** (c'est-à-dire aux mêmes crédits non dissociés augmentés des crédits d'engagement en cas de dissociation de crédits).

Ce taux maximum d'augmentation, ainsi calculé, peut d'ailleurs être dépassé en cas d'accord entre le Conseil et l'Assemblée.

Les traités ont d'ailleurs été appliqués avec souplesse jusqu'au budget pour 1978, puisqu'il n'a pas été officiellement question de « taux constaté d'augmentation des dépenses non obligatoires » et de « nouveaux taux ». L'esprit des textes étant pourtant respecté.

*
* *

D'une façon générale, les controverses auxquelles a donné lieu l'application de la procédure budgétaire et dont la crise actuelle n'est qu'une manifestation supplémentaire, traduisent la difficulté de l'Assemblée comme du Conseil à engager de façon continue un dialogue véritablement constructif.

II. — LES DIVERGENCES D'INTERPRÉTATION A L'ORIGINE DE LA NOUVELLE CRISE BUDGÉTAIRE

Le conflit budgétaire actuel a été l'occasion, pour l'Assemblée comme pour le Conseil, d'affirmer clairement leur position quant au problème du classement des crédits en dépenses obligatoires et non obligatoires, ainsi qu'à celui de son incidence sur le déroulement de la procédure budgétaire.

A. -- Le nouveau conflit budgétaire.

Il convient de rappeler la chronologie des événements qui ont abouti à la situation actuelle en la replaçant dans sa perspective historique.

1' LES ORIGINES DU DIFFÉREND

Dès 1975, sont apparus les premiers signes de tensions entre l'Assemblée et le Conseil en ce qui concerne la notion de D. N. O. : la discussion de deux budgets supplémentaires relatifs, d'une part, au Fonds régional, d'autre part, à la deuxième tranche de la contribution de la Communauté à l'aide d'urgence en faveur de certains pays en voie de développement les plus affectés par les récents mouvements de prix internationaux (dits fonds Cheysson), s'est quelque peu envenimée, sans aboutir pourtant à un conflit ouvert. Lors de l'établissement du budget pour les exercices 1976, 1977 et 1978, la querelle aurait pu rebondir, mais le Conseil et l'Assemblée ont eu la sagesse de ne pas s'affronter gravement et de convenir d'une augmentation des dépenses budgétaires sans pour autant les qualifier.

(1) Ce taux résulte de la combinaison de trois indicateurs :

- évolution du produit national en volume dans la Communauté ;
- variation moyenne du budget des Etats membres ;
- évolution du coût de la vie (déflateur du P. I. B.).

Ces indicateurs sont appréciés pour le budget de l'année n sur l'exercice n-2.

(2) Règlement financier du 21 décembre 1977.

Dans le budget de 1981, les dépenses obligatoires représentent 84 % du budget en crédits de paiement et 80 % en crédits d'engagement : il s'agit principalement des dépenses du F. E. O. G. A., de l'aide alimentaire et de la coopération avec des pays tiers. Les dépenses non obligatoires (15,2 % du budget en crédits de paiement et 20 % en crédits d'engagement) consistent essentiellement dans les dépenses de fonctionnement des institutions et les politiques opérationnelles (Fonds social, Fonds régional, recherche), ainsi que la coopération financière et technique avec les P. V. D. non associés.

Ainsi, même si les **D. N. O.** ne représentent guère qu'un **cinquième du budget**, 19 % en termes de crédits d'engagement pour le projet de budget pour 1982, leur croissance reste spectaculaire puisqu'elles ne représentaient que 13,4 % du budget en 1974, c'est-à-dire l'année précédant l'application du nouveau mécanisme.

En chiffres absolus, elles se montent, en 1982, à 4 332 millions d'ECU en termes de crédits pour engagement.

Ce mécanisme est naturellement une source de conflits, puisqu'il conditionne l'exercice respectif du pouvoir budgétaire par les deux autorités qui le détiennent. L'affaire de la classification du Fonds régional étant tranchée depuis 1978, le différend porte, notamment, sur la classification des crédits du F.E.O.G.A.-Orientation, des crédits d'aides à des pays tiers, des bonifications d'intérêts liées aux prêts dans les Etats membres moins prospères qui participent au système monétaire européen et des versements faits à la Grande-Bretagne pour résoudre son problème de financement du budget, dont l'Assemblée demande le classement comme D.N.O. La Commission, pour sa part, a déjà proposé de classer dans cette catégorie une partie du F.E.O.G.A.-Orientation (crédits non plafonnés par règlement) et une partie de l'aide alimentaire (aide non contractuelle).

La controverse concernant la classification des dépenses est réapparue lors du budget pour 1982. Il convient de rappeler la chronologie du litige et les positions respectives de l'Assemblée et du Conseil avant de faire le point de la situation actuelle.

2° CHRONOLOGIE DE LA PROCÉDURE LITIGIEUSE

Avec le budget pour 1982, la classification des dépenses apparaît pour la première fois explicitement au centre d'une controverse budgétaire. Le conflit a été ouvert à l'occasion de la seconde lecture du budget par l'Assemblée au cours de la session de décembre.

L'Assemblée, qui dès le 10 avril 1981 avait demandé l'ouverture d'une négociation interinstitutionnelle en vue de conclure un accord définitif sur la classification des dépenses en D.O. et D.N.O., a adopté une attitude maximaliste à l'occasion de la seconde lecture.

Elle a en effet entendu considérer comme D.N.O., en particulier :

- les dépenses d'aide alimentaire ;
- les dépenses inscrites à la réserve du chapitre 100 (crédits provisionnels).

Elle a fait de même pour :

- les crédits relatifs à la pêche ;
- les dépenses du F.E.O.G.A.-Orientation ;
- les bonifications d'intérêt dans le cadre du S.M.E. ;
- les mesures supplémentaires en faveur du Royaume-Uni décidées dans le cadre du compromis du 30 mai 1980.

Le Conseil, pour sa part, s'en tenant à sa position ancienne, qualifiait d'obligatoires, notamment, les dépenses relatives à l'aide alimentaire ou celles inscrites au chapitre 100. Il proposait donc d'adopter le budget pour 1982 sur la base de la pratique précédente en s'engageant à ce que les trois institutions étudient la question afin de la clarifier avant l'examen du budget pour 1983.

L'Assemblée, au contraire, avait annoncé qu'à défaut d'accord immédiat sur la classification des dépenses, elle ne considérerait comme dépenses obligatoires que celles dont la classification n'est pas litigieuse, c'est-à-dire celles qui sont **ainsi classées par les trois institutions concernées**, puisque, précise-t-elle, aucune de celles-ci ne **« pourrait modifier unilatéralement les compétences des deux autres »**.

(1) Projet de budget.

Ainsi, l'Assemblée considère toutes les dépenses inscrites dans la réserve du chapitre 100 comme non obligatoires et, notamment, celles relatives aux montants compensatoires monétaires. A cet égard, elle considère que le fait que, au cours de la concertation budgétaire, le Conseil ait accepté de réduire les crédits supplémentaires initialement prévus pour les M.C.M. et de les inscrire en outre, non au chapitre 100 mais au chapitre 28, augmente encore sa marge de manœuvre.

L'élargissement de l'assiette des dépenses non obligatoires, tel qu'il était préconisé par la Commission des budgets et son rapporteur, M. Spinelli, avait pour effet de porter la « marge de manœuvre » de l'Assemblée, en seconde lecture, à environ 375 millions d'ECU (1), alors que le Conseil considèrerait que cette marge — qu'il évaluait à seulement 210 millions d'ECU — était déjà intégralement utilisée à l'issue de la première lecture.

Toutefois, soucieux d'éviter un nouveau conflit avec l'Assemblée, le Conseil indiquait qu'il accepterait un dépassement de la marge de manœuvre initiale de 123 millions d'ECU avec comme corollaire la fixation d'un nouveau taux d'augmentation des D.N.O. Il précisait cependant que pour des raisons de principe, il ne saurait accepter que la classification des dépenses résulte d'une décision unilatérale de l'Assemblée.

En dépit des mises en garde du Conseil, l'Assemblée a amendé le projet de budget du Conseil en l'augmentant de 224 millions d'ECU en crédits de paiement et de 252 millions d'ECU en crédits d'engagement. L'écart séparant finalement l'offre du Conseil et la décision de l'Assemblée s'élève ainsi à 101 millions d'ECU (224 millions d'ECU - 123 millions d'ECU).

Devant ces augmentations — qui ont porté essentiellement sur les secteurs social et régional, ainsi que sur la coopération au développement — le président du Conseil en exercice a déclaré, dès le 17 décembre, à l'Assemblée, que la « procédure budgétaire n'était pas achevée » et qu'il réunirait d'urgence le Conseil en vue de la fixation éventuelle d'un taux d'augmentation des dépenses non obligatoires, en application de l'article 203, § 9, du traité C.E.E.

Réuni le 21 décembre, le Conseil a estimé — à la majorité — l'Italie, l'Irlande et la Grèce votant contre, qu'il n'était pas possible d'accepter l'augmentation décidée par l'Assemblée.

Bien qu'invitée à différer l'adoption définitive du budget, Mme Veil a décidé d'arrêter le budget tel qu'il avait été voté par l'Assemblée, le 17 décembre 1981. La Commission a indiqué qu'elle exécuterait le budget tel qu'arrêté par le Président de l'Assemblée.

Les positions respectives des autorités budgétaires ont été précisées préalablement à la clôture de la procédure par un échange de lettres.

B. — La situation actuelle après les prises de positions officielles du Conseil et du président de l'Assemblée.

1° LES POSITIONS OFFICIELLES

Faisant écho à la lettre que lui avait adressée le président du Conseil, le président de l'Assemblée a procédé à une déclaration explicitant les raisons lui permettant d'arrêter le budget.

(1) Le mode de calcul de la « marge de manœuvre » de l'Assemblée est le suivant :
Marge = D.N.O. 81 × taux maximum · $\frac{\text{taux maximum}}{2}$;

D.N.O. 81 × $\frac{14,5}{100}$ - 7,25 soit :

- 210 millions d'ECU selon le Conseil ;
- 247 selon la Commission ;
- 375 selon l'Assemblée,

— et même 445 si l'on considère que la suppression des crédits pour les montants compensatoires monétaires du chapitre 100, classés comme D.N.O. par la commission des budgets, ramène les D.N.O. à un niveau de 70 millions d'ECU, inférieur au chiffre du premier projet du Conseil.

Dans sa lettre, le président du Conseil précise :

Le Conseil a l'honneur d'appeler votre attention sur les conséquences qui résulteraient pour la Communauté d'un arrêt du budget de 1982 dans l'état et les formes où il a été voté.

Le Conseil estime en effet qu'en matière de classification des dépenses, un consensus est indispensable et qu'une modification de la classification ne peut résulter de la volonté d'une seule branche de l'autorité budgétaire. Il rappelle la proposition de procédure qu'il a soumise au Parlement, à ce sujet, et que celui-ci a acceptée.

Le Conseil rappelle par ailleurs qu'un accord devra être trouvé entre nos deux institutions sur les nouveaux taux correspondant au niveau des crédits pour engagements et à celui des crédits pour paiements.

Le Conseil vous prie, en conséquence, de bien vouloir différer l'arrêt du budget de 1982, jusqu'à ce qu'un accord ait pu être trouvé sur la fixation de nouveaux taux tenant compte de la classification des dépenses liées à ceux-ci et sans préjudice des autres points en litige qui devront faire l'objet d'un examen conjoint ultérieur.

Le Conseil est prêt à poursuivre avec le Parlement une discussion constructive sur ces questions.

Le président du Parlement, avant d'arrêter le budget supplémentaire n° 2/1981 et le budget 1982, déclare pour sa part :

Le président du Parlement européen a pris acte des délibérations du Conseil concernant le budget 1982 de la Communauté.

Le président du Parlement a arrêté le budget supplémentaire n° 2 de la Communauté pour 1981, qui fixe une diminution des dépenses d'environ 800 millions d'ECU qui seront remboursés aux Etats membres et pris acte que le différend existant entre le Conseil et le Parlement sur le budget 1982 concerne exclusivement la classification portant sur 224 millions en crédits de paiement et donc moins de 1 % de ce budget. Une part importante de ces crédits concerne l'aide alimentaire aux pays en voie de développement.

Le président du Parlement a pu constater que le Conseil et le Parlement sont d'accord pour ouvrir sans délai avec la participation de la Commission, une concertation sur la classification des dépenses budgétaires de la Communauté ainsi que sur d'autres points qui, depuis des années, donnent lieu à des interprétations différentes des deux institutions.

Le président du Parlement souhaite que cette concertation, que le Parlement demande depuis 1979 (demande expressément formulée dans sa résolution du 10 avril 1981) puisse s'ouvrir dans les meilleurs délais et se terminer au début de 1982 et, en tout état de cause, bien avant la fin de la prochaine présidence du Conseil. A partir du 1^{er} janvier 1982, et pour une durée de six mois, cette présidence sera assumée par la Belgique.

Le président du Parlement ayant également pris acte de la position de la Commission des Communautés européennes, a décidé d'arrêter le budget tel qu'il avait été voté par le Parlement au cours de sa séance du 17 décembre 1981.

2° LA SITUATION ACTUELLE

Ainsi, le refus du président de l'Assemblée de différer l'arrêt du budget aboutit à une crise analogue à celle de 1980. Les Etats membres qui contestent cette décision pourraient être conduits à ne pas payer leur part des 101 millions d'ECU litigieux : ce conflit pourrait déboucher sur l'ouverture de procédure d'infraction à l'encontre des pays qui refuseraient de payer.

Le Conseil s'est engagé à ce que la question de la classification entre D. O. et D. N. O. soit examinée dès le début de l'année 1982 par un groupe de travail tripartite, avant même le commencement de la procédure budgétaire pour 1983.

III. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 21 JANVIER 1982

Rappelant le souhait qu'elle avait déjà exprimé dans ses conclusions du 20 janvier 1981 de voir supprimer les ambiguïtés actuelles de la procédure budgétaire qui sont source de tensions, voire de conflit, entre les institutions.

La délégation,

En ce qui concerne les conditions d'adoption du budget pour 1982 :

— regrette que par suite d'une certaine inertie du Conseil, le processus proposé par l'Assemblée, avec sa résolution du 10 avril 1981, n'ait pu être engagé et aboutir à la définition conjointe d'une nouvelle classification entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires avant le début de la discussion du budget pour 1982, et regrette, d'une façon générale, l'absence d'un véritable dialogue entre l'Assemblée et le Conseil sur les règles du jeu inter-institutionnel :

- est consciente, cependant, de la nécessité de ne pas chercher à régler « à chaud » un problème qui a des répercussions sur l'ensemble de la procédure budgétaire et exprime des réserves sur l'attitude de l'Assemblée consistant à remettre en cause, unilatéralement, la classification des dépenses non obligatoires ainsi que sur celle du Conseil consistant à fixer unilatéralement la liste des dépenses obligatoires ;

— souhaite que la situation juridique incertaine, encore soulignée par l'arrêt du budget pour 1982, trouve rapidement une solution dans le cadre d'une concertation enfin loyale et approfondie.

En ce qui concerne le problème général de la classification D. O./D. N. O. :

souhaite qu'un accord intervienne, avant le début de la procédure budgétaire pour 1983 afin de dissiper les ambiguïtés actuelles concernant le classement des crédits :

— estime nécessaire que cet accord s'insère dans la perspective d'une réforme d'ensemble de la procédure budgétaire, préservant à la fois les pouvoirs de l'Assemblée et les responsabilités du Conseil dans le développement nécessaire des politiques communes traduites par les D. N. O. afin que puisse être sereinement abordé le problème d'un accroissement des ressources propres de la Communauté ;

— espère que le règlement de ce conflit engagera la reprise d'un dialogue constructif, en l'absence duquel la multiplication des conflits risque de ternir l'image des institutions communautaires dans l'opinion publique.

CHAPITRE III

SUR LES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES

RELATIONS ENTRE LE PARLEMENT EUROPEEN ET LES AUTRES INSTITUTIONS DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

Rapporteur : M. Jacques Genton, sénateur.

- I. — Les pouvoirs budgétaires : une nécessaire clarification.
- II. — Le pouvoir normatif : vers un rééquilibrage pragmatique.
- III. — Le rôle dans la politique extérieure de la Communauté : l'impossible mutation.
- IV. — Conclusions de la délégation adoptées le 21 janvier 1982.

La question de l'étendue des pouvoirs du Parlement européen qui avait été au cœur du débat relatif aux premières élections directes ne semblait plus jusqu'à ces derniers mois revêtir une quelconque actualité. Sans doute devant la récurrence des conflits budgétaires entre le Conseil et l'Assemblée s'accordait-on à reconnaître la nécessité d'une « toilette » des textes régissant la matière (le règlement financier et peut-être même le traité). En revanche, tout se passait comme si les chefs d'Etat ou de Gouvernement avaient purement et simplement renoncé à donner suite à la volonté clairement exprimée au sommet de Paris (1974) « d'élargir les compétences du Parlement, notamment par l'octroi de certains pouvoirs dans le processus législatif des Communautés ».

Or, à deux ans et demi des prochaines élections directes, diverses propositions ont été récemment formulées qui tendent à conforter les pouvoirs de l'Assemblée en matière normative et même à étendre ses compétences au domaine de la sécurité.

Les pouvoirs tout d'abord :

— le Parlement européen a adopté le 9 juillet 1981 plusieurs résolutions visant à une redéfinition pragmatique de ses relations avec les autres institutions ; par ailleurs, il a créé une commission institutionnelle chargée de proposer un projet de modification des traités existants pour relancer le processus devant conduire à l'Union européenne (1) ;

— la Commission a transmis le 7 octobre 1981 une communication relative aux relations entre les institutions de la Communauté, qui s'inscrit dans le cadre général du mandat dit du 30 mai sur la réforme de la Communauté et répond en partie aux préoccupations de l'Assemblée.

Les compétences ensuite :

— le plan germano-italien de relance de l'Union européenne prévoit que les Etats membres se fixeraient comme objectif de « coordonner la politique de sécurité et d'adopter des positions communes européennes dans ce domaine, afin de sauvegarder l'indépendance de l'Europe, de protéger ses intérêts vitaux et de renforcer sa sécurité » (2). Le Parlement européen coopérerait à la poursuite de cet objectif ;

— dans le même esprit une recommandation et une directive de l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale (U.E.O.) demandent l'établissement d'un lien étroit entre le Parlement européen et l'Assemblée de l'U.E.O. (échange d'observateurs, constitution d'une commission issue des deux assemblées) (3).

(1) Le contenu et la portée de cette initiative ambitieuse sont analysés dans le rapport d'information établi par M. Spénale, au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes (n° 89, première session ordinaire 1981-1982), pages 41, 42.

(2) Les Ministres des Affaires étrangères ont été saisis de ce projet d'« Acte européen » le 17 novembre 1981.

(3) Recommandation n° 372 et directive n° 55 sur l'Union européenne et l'U.E.O. en date du 1^{er} décembre 1981.

Par ailleurs deux initiatives concrètes et assez spectaculaires sont venues traduire l'intérêt porté au rôle de l'Assemblée dans la vie des Communautés :

— le Conseil des Ministres des Affaires étrangères a rencontré pour la première fois le bureau élargi de l'Assemblée, le 17 novembre dernier ;

— Mme Thatcher, Premier Ministre britannique, a rendu compte en personne, le 16 décembre, des travaux du Conseil européen de Londres, ce qui constitue la première application de l'accord intervenu lors du sommet de Luxembourg (juin 1981) (1).

Plutôt que d'examiner successivement les diverses propositions présentées, il semble opportun, sans traiter ici du problème délicat de l'extension éventuelle des compétences du Parlement européen aux questions de la sécurité (2), de regrouper les principales suggestions formulées récemment sous trois grandes rubriques :

- les pouvoirs budgétaires ;
- le pouvoir normatif ;
- l'association à la conclusion des accords internationaux.

Bien que n'étant pas dépourvues de portée théorique et même pratique, les revendications de l'Assemblée **en matière normative** apparaissent dans l'ensemble relativement raisonnables. Il conviendra cependant d'éviter que l'association plus étroite de l'Assemblée à la prise des décisions ne conduise à une regrettable confusion des pouvoirs et ne ralentisse le processus décisionnel.

Quant à la volonté du Parlement européen de participer à la **conclusion d'accords internationaux**, elle soulève des problèmes tout à fait redoutables dont on ne voit pas comment ils pourraient trouver une solution pragmatique dans le contexte de l'équilibre actuel des pouvoirs entre les institutions.

I. — LES POUVOIRS BUDGETAIRES : UNE NECESSAIRE CLARIFICATION

Il est patent que l'équilibre actuel des pouvoirs budgétaires entre l'Assemblée et le Conseil n'est ni clair ni stable. Notre délégation, dans des conclusions antérieures présentées par le président Spénale, avait rappelé les imperfections actuelles de la procédure (3). Il n'y a pas lieu d'y revenir ici en détail.

L'Assemblée dans une résolution en date du 9 juillet 1981 se contente de rappeler certaines des questions fondamentales en litige :

- la structure du budget ;
- la budgétisation de tous les instruments financiers ;
- la distinction entre les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires ;
- l'examen budgétaire des crédits affectés aux programmes pluriannuels.

Elle insiste plus particulièrement sur deux questions clés : le rapport pouvoir budgétaire-pouvoir normatif ; les pouvoirs de la Commission en matière d'exécution du budget.

A. — Le lien entre le budgétaire et le législatif.

Rappelant sa thèse selon laquelle le budget n'est pas un simple document comptable enregistrant des décisions prises en dehors de l'autorité budgétaire mais un acte reflétant les décisions politiques afférentes aux actions et politiques communautaires, l'Assemblée formule les deux requêtes suivantes :

(1) Dans une résolution sur le rôle du Parlement européen dans ses relations avec le Conseil européen, adoptée le 18 décembre 1981, l'Assemblée demande :

— à être informée rapidement des résultats des sessions du Conseil européen ;
— que le président du Conseil européen participe une fois par an à un débat général au Parlement européen.

(2) Ce problème est envisagé dans le cadre des conclusions sur les projets de relance de l'Union européenne ; voir *Supra*, page 3.

(3) Conclusions n° 61/81, budget rectificatif n° 1 des Communautés européennes pour l'exercice 1981.

1° L'inscription au budget de lignes de crédits et de montants financiers devrait être complétée si possible, par des indications suffisantes afin que l'action ou la politique puisse être mise en œuvre ;

2° Dans l'hypothèse où un règlement particulier serait nécessaire, le Conseil devrait s'engager à l'adopter dans des délais brefs et en tout cas en s'abstenant de fixer des limites maximales pour les crédits budgétaires.

La résolution du 9 juillet soulève à nouveau la question de la nature du budget communautaire. Le refus de l'Assemblée d'admettre le principe de la prééminence du « pouvoir législatif » sur le « pouvoir budgétaire » ne peut être approuvé. Par ailleurs, si les propositions concrètes formulées constituent un compromis apparemment réaliste entre deux thèses extrêmes (la thèse légaliste selon laquelle aucun crédit ne peut être exécuté en l'absence de base juridique et la thèse maximaliste selon laquelle tout crédit inscrit au budget doit être exécuté par la Commission, indépendamment de l'existence ou de l'absence de base juridique), force est de constater qu'elles sont plus audacieuses que la doctrine actuelle de la Commission. Celle-ci s'estime en effet habilitée à engager des dépenses nouvelles en l'absence de base juridique lorsqu'il s'agit d'actions ponctuelles. En revanche, s'il s'agit de la mise en œuvre d'une politique nouvelle, elle doit trouver le fondement de son intervention dans une décision réglementaire formelle (et non dans un simple commentaire budgétaire). Pour ce qui est du Conseil (proposition n° 2) on voit mal, au plan juridique comment son autonomie de décision pourrait être limitée par des engagements pris à l'égard de l'Assemblée.

B. — L'autonomie de la Commission dans l'exécution du budget.

Le contrôle de l'exécution du budget par l'Assemblée n'a de sens que si la Commission peut bénéficier d'une certaine marge de décision lors de l'exécution du budget. Partant de ces prémisses, le Parlement européen critique le fonctionnement actuel du système des comités de gestion ou de réglementation, constitués de représentants des Etats membres et qui ont pour tâche d'aider la Commission dans l'exécution des missions dont elle a été chargée. Sans nier l'utilité de cette procédure par exemple en matière agricole, l'Assemblée estime excessive l'application du mécanisme notamment en matière de politique de l'énergie et de la recherche. Elle demande en conséquence que les comités consultatifs créés par le Conseil auprès de la Commission s'en tiennent effectivement à un rôle purement consultatif. Votre rapporteur marque son approbation avec cette attitude tout en notant le cas spécifique que représentent les questions pouvant comporter des implications fondamentales pour la politique étrangère des Etats membres (1).

II. — LE POUVOIR NORMATIF : POUR UN REEQUILIBRAGE PRAGMATIQUE

Ne disposant pour l'essentiel que d'un pouvoir consultatif en matière législative, l'Assemblée cherche dans le respect des traités à étendre son influence sur les décisions de la Communauté. A cet effet elle entend utiliser quatre leviers :

- la préconsultation ;
- les propositions d'initiatives ;
- la consultation ;
- la concertation.

Les propositions les plus réalistes articulées dans les résolutions du 9 juillet concernent les relations avec le Conseil dans le cadre de la procédure de concertation. Aux yeux de la Commission c'est par ce biais que dans un premier temps pourraient se réaliser les aspirations de l'Assemblée.

Il ne faut pas, pour autant, passer sous silence les requêtes de l'Assemblée tendant en fait à une sorte de contrôle *a priori* et de partage du pouvoir d'initiative de la Commission. Il convient cependant de souligner que certaines de ces revendications portent en germe une fâcheuse dérive des institutions.

(1) Dans des conclusions adoptées sur le rapport de M. Robert Laucournet, à propos de l'aide aux pays en voie de développement non associés, notre délégation a déclaré comprendre les raisons qui sont à l'origine du choix d'une procédure de sélection des projets individuels qui donne en réalité un droit de dernier mot au Conseil ; elle a cependant souhaité que cette procédure ne soit pas considérée comme un précédent pour les projets de règlement concernant l'aide alimentaire et la coopération financière avec les pays du bassin méditerranéen.

A. — La « préconsultation ».

Sans remettre en cause le droit d'initiative de la Commission, l'Assemblée cherche à faire connaître à la Commission sa position au stade des projets et non pas seulement à celui des propositions formelles. La Commission pour sa part estime souhaitable d'être informée des idées du Parlement à un stade précoce. Elle envisage donc (1) :

- une utilisation plus large des contacts préalables avec l'Assemblée (en séance plénière ou en commission) sur les questions importantes ;
- - un recours plus systématique à la procédure des communications, le débat à l'Assemblée constituant un élément important lors de l'élaboration ultérieure des propositions.

Votre rapporteur marque son approbation avec de telles formules et note que le rapport de la Commission en exécution du mandat dit du 30 mai a ainsi pu faire l'objet d'un débat d'orientation lors de la séance du 17 novembre 1981.

B. — Les propositions d'initiatives.

L'Assemblée invite la Commission à proposer une « déclaration commune » ayant trait aux suites à donner aux demandes du Parlement tendant à élaborer des réglementations communautaires ou à mettre en œuvre des programmes d'action. La Commission est ainsi invitée à accepter :

- de transformer en projets d'actes communautaires les propositions faites dans ce sens par l'Assemblée ;
- de soumettre au Conseil, dans un délai fixé par l'Assemblée, les propositions d'actions présentées dans les rapports d'initiative du Parlement européen.

La Commission sans rejeter le principe de cette requête n'y répond que de manière prudente (2).

Elle considère comme légitime que l'Assemblée réclame la mise en œuvre concrète de ses conclusions.

Elle se déclare prête à examiner dans quelle mesure elle peut donner suite aux initiatives de l'Assemblée.

Pour ce qui concerne les projets de propositions formelles, la Commission est prête à s'en inspirer, dans la mesure où elles ne soulèvent aucune objection substantielle. Dans le cas contraire, elle s'engage à exposer à l'Assemblée les raisons qui déterminent son attitude.

La position exprimée par la Commission apparaît tout à fait raisonnable dans la mesure où elle traduit à la fois une volonté de dialogue et le refus d'une dérive institutionnelle conduisant à une regrettable confusion des pouvoirs.

C. — La consultation.

1° CHAMP D'APPLICATION

Théoriquement limité à dix-huit cas (consultation obligatoire) la consultation de l'Assemblée par le Conseil a été en fait étendue à quasiment tous les domaines de l'activité communautaire (consultation facultative). L'Assemblée estime que cette procédure devrait être établie de manière formelle. Pour votre rapporteur la nécessité d'une telle codification ne s'impose pas.

(1) Communication de la Commission en date du 7 octobre 1981 sur les relations entre les institutions de la Communauté, pages 10 et 11.

(2) En communication précitée.

2° « RECONSULTATION »

Il peut arriver qu'à la suite de discussions entre la Commission et le Conseil un nouveau texte de proposition soit mis au point, qui diffère considérablement de celui sur lequel l'Assemblée a été primitivement consultée. Dans ce cas le Parlement européen demande à être à nouveau consulté sur la proposition ainsi modifiée en se fondant sur un arrêt de la Cour de justice d'où il ressort que le texte finalement adopté par le Conseil ne doit pas être « substantiellement » différent de celui qui a été soumis à l'avis du Parlement (1).

Le Conseil pour sa part tend à considérer en règle générale que l'Assemblée épuise en une fois son pouvoir de consultation.

Votre rapporteur estime que le Conseil, devrait s'engager à consulter à nouveau l'Assemblée, dans l'hypothèse de la modification substantielle d'un projet. Lorsqu'il en décide autrement, par exemple pour des raisons tenant à l'urgence, le Conseil devrait en exposer les motifs à l'Assemblée.

3° EFFETS

L'avis émis par l'Assemblée ne lie ni la Commission ni le Conseil, même s'il constitue une formalité substantielle (affaire Isoglucose, 1980).

Dans son nouveau règlement (2) le Parlement européen s'est reconnu la faculté de renvoyer à sa commission compétente une proposition de la Commission si celle-ci ne se rallie pas aux amendements que l'Assemblée entend y apporter (art. 36); la même procédure est appliquée lorsqu'une proposition de la Commission ne recueille pas la majorité des suffrages exprimés (art. 35). La commission parlementaire compétente fait rapport au Parlement dans un délai d'un mois.

Dans cette logique la Commission est désormais invitée :

- à retirer toute proposition rejetée par l'Assemblée (3);
- à modifier ses propositions dans le sens des amendements adoptés.

Votre rapporteur marque son approbation de principe avec la volonté de l'Assemblée d'intensifier le dialogue avec la Commission. Cette dernière considère d'ailleurs que la modification introduite dans le règlement de l'Assemblée « contient un élément de concertation » entre les deux institutions. Elle se déclare prête à s'engager dans une telle voie, mais dans le respect de sa propre responsabilité institutionnelle et dans le souci de ne pas bloquer inutilement les décisions nécessaires au développement de la Communauté.

On ne peut qu'approuver l'attitude de la Commission en la matière et souhaiter que l'aménagement de la procédure de consultation qui résulte du règlement de l'Assemblée ne conduise pas dans les faits à laisser le Parlement exercer une sorte de droit de veto suspensif, voire indéfiniment suspensif.

D. — La concertation.

Instituée en 1975 par une déclaration commune des institutions la procédure de concertation entre le Conseil et l'Assemblée, applicable « aux actes communautaires de portée générale ayant des incidences financières notables et dont l'adoption n'est pas imposée par des actes pré-existants » (4), avait suscité de grands espoirs. Conférant à l'Assemblée une fonction active de participation à la prise de décision sans

(1) Arrêt du 15 juillet 1970, affaire 41/69.

(2) Edition de mai 1981.

(3) A la suite du renvoi en commission d'une proposition concernant l'harmonisation des accises frappant les cigarettes (mai 1981), la Commission des Communautés, sans retirer ce texte l'a, en quelque sorte, « suspendu » afin d'élaborer une étude dont l'absence motivait la position du Parlement.

(4) Déclaration commune de l'Assemblée, du Conseil et de la Commission en date du 4 mars 1975. Recueil des traités page 900.

remettre en cause le pouvoir du Conseil de statuer souverainement en dernier ressort, cette procédure, de l'avis général, s'est révélée très décevante (1). De nombreux obstacles d'ordre à la fois politique et pratique expliquent cet échec.

Le principal est l'absence de dialogue véritable, la concertation n'ayant pas lieu à un stade suffisamment précoce, c'est-à-dire avant que les positions des Etats membres ne soient déjà pratiquement arrêtées.

L'Assemblée propose une double modification.

1° ELARGISSEMENT DU CHAMP D'APPLICATION

La procédure s'appliquerait à toutes les propositions de la Commission au Conseil que le Parlement juge importantes, en particulier celles concernant le développement constitutionnel de la Communauté et les décisions relatives à certaines politiques communautaires (P. A. C. ; rapprochement des législations, notamment fiscales ; politique commerciale commune, y compris les accords avec les pays tiers). La même procédure pourrait s'appliquer au cas où l'Assemblée rejetterait un projet d'accord avec des Etats tiers, des groupes d'Etats ou des organisations internationales.

Il est souhaitable d'étendre la concertation à tous les actes importants d'ordre interne. La Commission pour sa part estime parfaitement concevable une application extensive de la procédure.

2° RENFORCEMENT DE LA PROCÉDURE ET ORGANISATION PLUS EFFICACE DES TRAVAUX

L'Assemblée propose plusieurs modifications dont trois sont plus particulièrement intéressantes :

- meilleure coordination des procédures de concertation appliquées parallèlement ;
- maintien d'une marge de négociation réelle des représentants du Conseil au sein de la commission de concertation ;
- amélioration des dispositions relatives aux délais.

L'objectif devrait être de trouver un équilibre satisfaisant entre le nécessaire respect des droits du Parlement et le souci légitime de ne pas ralentir un processus décisionnel que caractérise déjà une lenteur désespérante.

Votre rapporteur souhaite qu'une négociation interinstitutionnelle s'engage dans les meilleurs délais en vue d'élaborer une nouvelle déclaration commune. La Commission a d'ailleurs adopté le 16 décembre 1981 une proposition qui vise à l'extension et à l'amélioration de la procédure de concertation (articulation en deux phases dont la première se déroulerait avant qu'aucune position définitive n'ait été arrêtée).

III. — LE ROLE DU PARLEMENT EUROPEEN DANS LA POLITIQUE EXTERIEURE DE LA COMMUNAUTE : L'IMPOSSIBLE MUTATION

Le développement assez spectaculaire des relations extérieures de la Communauté tant dans le domaine proprement communautaire qu'en matière de coopération politique a conduit l'Assemblée à chercher à :

- mieux s'informer des négociations en cours ;
- influencer autant que faire se peut les discussions engagées.

Ses revendications s'appliquent à un triple niveau :

- les accords avec les pays tiers ;
- les actes d'adhésion ;
- les travaux de la coopération politique.

La plupart de ces propositions sont proprement inacceptables.

(1) Le Conseil a refusé — expressément ou tacitement — l'ouverture de plusieurs procédures. D'autres ont duré pendant plus de deux ans avant de tomber dans l'oubli ou de faire l'objet d'une décision unilatérale du Conseil. Au total, sur une douzaine de procédures portant sur des thèmes importants (révision du Fonds régional, création d'un mécanisme d'emprunt, aide aux pays en voie de développement non associés et aide alimentaire, etc.) une seule concertation, relative au règlement financier, s'est déroulée dans des conditions satisfaisantes.

A. — Les accords avec les pays tiers.

1° LE MÉCANISME ACTUEL

a) Les accords d'association : la « procédure Luns ».

En application de l'article 238/C.E.E. les accords d'association sont conclus par le Conseil agissant à l'unanimité et après consultation de l'Assemblée. Le Parlement est actuellement informé de la négociation de ces accords selon une méthode appliquée depuis 1964 et appelée « procédure Luns ». En résumé : pendant les négociations la Commission et les commissions parlementaires compétentes restent en contact étroit. Lorsque les négociations aboutissent, mais avant la signature de l'accord, le président du Conseil informe de manière confidentielle et officieuse les commissions compétentes de la substance de l'accord. Un débat est organisé au Parlement (avant l'aboutissement des négociations et après la signature de l'accord).

b) Les accords commerciaux bilatéraux et de coopération : la « procédure Wertterp ».

A la demande de l'Assemblée, le Conseil a admis en 1971 l'extension de la « procédure Luns » aux accords commerciaux. Trois phases sont prévues :

- avant le début des négociations relatives à un accord commercial : information des commissions parlementaires par le Conseil et débat à l'Assemblée dans les cas appropriés ;
- après l'aboutissement des négociations mais avant la signature de l'accord : information confidentielle et officieuse des commissions compétentes de la substance de l'accord ;
- après la signature des accords mais avant leur entrée en vigueur : information de l'Assemblée par le Conseil.

2° LES ORIENTATIONS PROPOSÉES

Tout en se réservant de préciser sa position ultérieurement (1) l'Assemblée a exprimé le souhait « de pouvoir participer, à un moment opportun, à la conclusion d'accords avec des Etats tiers, des groupes d'Etats ou des organisations internationales » (1). Si l'Assemblée rejetait un tel projet d'accord, un terrain d'entente devrait être recherché dans le cadre de la procédure de concertation.

Il paraît totalement irréaliste et absolument inacceptable de vouloir appliquer la procédure de concertation aux relations extérieures de la Communauté. On ne saurait de surcroît accorder au Parlement européen des pouvoirs dont ne disposent même pas les Parlements des Etats membres.

La Commission plus réaliste propose les améliorations suivantes :

— élargissement du champ d'application :

- la procédure « Luns-Wertterp » pourrait être étendue aux accords commerciaux multilatéraux et aux accords concernant par exemple l'environnement.

— amélioration du contenu des procédures :

- organisation d'un débat d'orientation à l'Assemblée avant l'ouverture d'une grande négociation ;
- information des commissions parlementaires compétentes sinon du mandat de négociation du moins des facteurs politiques et économiques généraux sur lesquels ces directives s'appuient ;
- au cours des négociations, intensification des contacts, étant entendu que ceux-ci devraient rester officieux et confidentiels.

(1) Dans un rapport (doc. 1685/81), établi au nom de la commission politique M. Blumenfeld (P.P.E., R.F.A.) propose que :

- le Conseil consulte l'Assemblée sur le mandat de négociation de la Commission ;
- l'Assemblée puisse demander de nouvelles négociations avant paraphe de certains accords ;
- l'approbation de l'Assemblée soit nécessaire pour conclure un accord international autre qu'un traité d'adhésion ;
- le Conseil accepte de ne pas mettre en œuvre un traité d'adhésion dont l'Assemblée voterait le rejet.

B. — Les actes d'adhésion.

Dans une résolution antérieure (1) relative aux aspects institutionnels de l'adhésion de la Grèce à la Communauté européenne, le Parlement avait revendiqué « le droit d'être consulté formellement à l'avenir par les institutions appropriées à des moments opportuns au cours des travaux préparatoires et des négociations en vue de l'adhésion d'autres Etats européens à la Communauté et d'être associé aux procédures de ratification des actes d'adhésion ».

Ces deux requêtes paraissent totalement irrecevables.

C. — Les travaux de la coopération politique.

L'Assemblée formule plusieurs demandes tendant à une meilleure information sur les travaux de la coopération politique (réponses satisfaisantes aux questions parlementaires, déclaration du nouveau président en exercice au début de sa présidence....).

Ces propositions n'appellent aucune réserve de la part de votre rapporteur.

On doit d'ailleurs noter le progrès que constitue l'établissement de relations entre le Conseil européen et le Parlement européen, à la suite de la réunion du Conseil européen à Luxembourg (29-30 juin 1981).

IV. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTÉES LE 21 JANVIER 1982

Sur le principe d'un renforcement du rôle de l'Assemblée.

La délégation estime qu'un meilleur fonctionnement des instituts communautaires constitue une condition nécessaire bien qu'insuffisante d'une relance de la construction européenne.

Elle considère que l'effort principal en la matière devrait porter sur la faculté d'impulsion du Conseil européen et la capacité de décision du Conseil.

Elle juge néanmoins que l'établissement d'un réel climat de confiance entre l'Assemblée et ses partenaires institutionnels devrait donner une vigueur nouvelle à la coopération européenne.

Elle considère que l'autorité accrue du Parlement, résultant des élections directes, devrait s'accompagner d'un accroissement de son influence dans la Communauté.

Sur la méthode.

La délégation a pris connaissance avec intérêt de la décision de l'Assemblée de créer une commission institutionnelle chargée de proposer un projet de modification des traités existants.

Elle s'interroge, pour des raisons tant juridiques que politiques, sur les chances de voir une initiative aussi ambitieuse aboutir à bref délai, et en tout cas avant les prochaines élections directes.

Elle marque sa préférence pour une démarche plus pragmatique, tendant dans le respect des traités à un meilleur équilibre des pouvoirs au sein des Communautés, par le biais de déclarations communes des Institutions.

Sur les modalités.

1. Pouvoirs budgétaires :

La délégation renvoie à ses précédentes conclusions demandant une clarification de la procédure budgétaire et insiste notamment sur la nécessité de préciser les liens entre le processus budgétaire et le processus législatif.

(1) Résolution en date du 17 avril 1980, J.O.C.E. n° C 117 du 12 mai 1980.

2. Pouvoir normatif :

La délégation comprend le souci de l'Assemblée d'exercer son influence sur le processus normatif à un stade précoce de l'élaboration des projets, mais elle estime que la coopération entre le Parlement et la Commission ne doit pas affecter les responsabilités propres attribuées à la Commission par les traités.

Elle juge intéressante l'application de la procédure de consultation résultant du règlement de l'Assemblée mais considère que le renvoi en commission ne devrait pas conduire dans les faits à laisser l'Assemblée exercer une sorte de droit de veto suspensif qui ne pourrait résulter que d'une révision des traités.

La délégation souhaite une redéfinition de la procédure de concertation instituée en 1975 de façon à en élargir le champ d'application et à en augmenter l'impact sans pour autant créer une cause supplémentaire de lenteur dans la prise de décision.

3. Pouvoirs en matière de relations extérieures :

La délégation considère comme totalement irréaliste de vouloir conférer au Parlement européen en matière de négociation des accords internationaux des pouvoirs dont les Parlements nationaux eux-mêmes ne disposent pas ; elle se prononce, en revanche, pour des améliorations pratiques comme suggérées par la Commission.

La délégation formule des réserves analogues s'agissant des requêtes relatives aux actes d'adhésion.

Elle se félicite par ailleurs de l'établissement de contacts entre le Conseil européen et le Parlement européen.

CHAPITRE IV

SUR LES QUESTIONS AGRICOLES

A. — ORIENTATIONS POUR L'AGRICULTURE

COMMUNICATION DE LA COMMISSION EN DATE DU 28 OCTOBRE 1981

Rapporteur : M. Marcel Daunay, sénateur.

- I. — Le contenu de la communication relative aux orientations pour l'agriculture.
- II. — Les positions des Etats membres et le point des négociations sur la réforme de la P.A.C.
- III. — Conclusions de la délégation adoptées le 16 décembre 1981.

Au cours du débat que l'Assemblée des Communautés a consacré en novembre dernier au rapport de la Commission sur le mandat du 30 mai, M. Thorn, président de la Commission, a indiqué que celle-ci s'était livrée « à un exercice à trois niveaux » :

- la présentation du rapport global du 24 juin 1981 ;
- le dépôt d'une série de rapports sectoriels entre juin et octobre ;
- la concrétisation des rapports sectoriels sous forme de proposition de directive, de règlement, ou, pour l'agriculture, à travers les propositions de prix pour la prochaine campagne.

La communication « orientations pour l'agriculture » transmise au Conseil le 28 octobre 1981 représente donc, conformément à ce schéma, le « deuxième niveau » du volet agricole des propositions de la Commission.

Elle développe certaines des orientations définies dans le rapport du 24 juin et formule, pour les différents secteurs de production, des propositions concrètes correspondant à ces orientations.

Présentée d'une manière plus « économique » et moins brutalement « budgétaire » que le rapport du 24 juin, la communication ne marque cependant pas d'évolution fondamentale, en dépit de quelques améliorations de détail, par rapport aux premières prises de position de la Commission. Les propositions formulées restent donc marquées par une conception malthusienne du devenir de la P.A.C. : il est d'ailleurs frappant de constater que les seules mesures concrètes proposées tendent à la réduction des productions excédentaires. Les perspectives en matière de commercialisation, de politique régionale et des structures, de développement de nouvelles productions ou d'amélioration de la qualité des produits demeurent beaucoup plus floues.

I. — LE CONTENU DE LA COMMUNICATION RELATIVE AUX ORIENTATIONS POUR L'AGRICULTURE CONFIRME L'ORIENTATION MALTHUSIENNE DU RAPPORT DU 24 JUIN 1981

A. — Les précisions apportées quant à la traduction concrète des orientations du rapport du 24 juin.

La Commission infléchit quelque peu ses positions de principe en matière de prix et de fixation des revenus, mais elle confirme ses orientations en matière d'organisation des marchés et de limitation de la garantie.

1° LA DÉFINITION DES « OBJECTIFS DE PRODUCTION »
ET LES SYSTÈMES ENVISAGÉS DE LIMITATION DE LA GARANTIE

a) *Les objectifs de production.*

Conformément aux indications données dans le rapport de juin 1981, les objectifs de production tiendront compte « des résultats effectivement constatés et des perspectives des marchés » et seront déterminés globalement pour l'ensemble de la Communauté. La Commission précise qu'ils « ne correspondent pas à une fixation autoritaire du niveau de production » : toutefois, elle indique sans équivoque que leur dépassement entraînera un infléchissement de la garantie et une participation des producteurs au coût d'écoulement des excédents. Les objectifs de production seront fixés tous les ans en fonction d'objectifs à cinq ans, afin de permettre une « orientation de la politique agricole dans un contexte pluriannuel ».

Pour les premières orientations qu'elle propose, compte tenu des rigidités des structures de production et des marchés agricoles, la Commission retient l'horizon 1988.

On doit souligner que la Commission ne donne aucune indication quant au mode de calcul de ces objectifs ni des prévisions sur lesquels ils se fondent. Ils n'apparaissent même pas toujours cohérents avec la politique dynamique d'aide et d'exportation que la Commission annonce dans l'introduction à son « aide-mémoire ». Un document de travail de la commission de l'agriculture de l'Assemblée des Communautés met en doute la cohérence et la fiabilité des prévisions sur lesquelles se fonde la Commission (1) et met l'accent sur la diversité de ses sources statistiques et leur inégale qualité.

Votre rapporteur ne dispose pas de moyens de contrôler ces affirmations mais il n'en reste pas moins que l'absence de toute précision méthodologique ainsi que de toute justification sérieuse des chiffres avancés conduit à s'interroger.

En tout cas, s'il est déjà très contestable d'envisager de limiter automatiquement la garantie en cas de dépassement de prévisions qui ne peuvent, de toute façon, avoir qu'une valeur indicative, il serait tout à fait inadmissible que ces objectifs ne se fondent pas sur des prévisions de débouchés établies avec tout le sérieux exigible.

Enfin, si les objectifs de production doivent servir à orienter la production et à « rendre les producteurs conscients des réalités du marché », on peut se demander pourquoi seules les productions excédentaires devraient faire l'objet de la fixation de tels objectifs.

La Commission ne fixe en effet de tels objectifs que pour les productions qu'elle entend limiter, c'est-à-dire :

— les céréales : l'objectif de production » pour 1988 serait de 130 millions de tonnes (118 actuellement) ;

— le lait : « l'objectif est de faire en sorte que la production n'augmente pas plus en moyenne que la consommation » ; ce qui conduit la Commission à fixer un chiffre de 7,6 millions de tonnes en 1988 ;

— le colza : « la production ne devrait pas dépasser en 1988 7,5 millions de tonnes » (soit une progression annuelle de 7,5 %) ;

— le vin : « l'objectif de la Communauté devrait être d'éviter tout élargissement de l'écart existant entre la production et la consommation » (aucune traduction chiffrée de cette affirmation n'est cependant avancée) ;

— tomates transformées : la Commission entend maintenir la production à son niveau actuel, soit 4,5 millions de tonnes ;

— pommes : l'objectif est de « maintenir la production normale à un niveau relativement stable de 6 millions de tonnes environ ».

La Commission ne fixe pas, dans l'immédiat, d'objectif pour le sucre — le régime de quotas actuel permettant déjà de maîtriser la production — ni pour le secteur des volailles, œufs et viande porcine.

(1) À titre d'exemple, ce document précise que les prévisions de consommation mentionnées par la Commission correspondent à une ration quotidienne de 6 000 calories par personne, soit le double de la consommation totale possible.

b) *La limitation de la garantie en cas de dépassement des objectifs de production.*

La Commission propose des mesures différentes selon les produits.

Pour le **lait**, un prélèvement supplémentaire de coresponsabilité, qui pourrait être progressif, serait appliqué aux laiteries dont les productions bénéficient de mesures de soutien et répercuté sur les producteurs au prorata de leurs livraisons supplémentaires. La Commission envisage, par ailleurs, de limiter à certaines périodes, les interventions sur le marché du lait en poudre, qui pourraient être remplacées par les aides au stockage privé.

En cas de maintien de la production au niveau souhaité, la Commission s'en tiendrait au régime actuel de coresponsabilité tant que le lait absorbera plus de 30 % des dépenses de soutien avec toutefois deux correctifs: une exemption de la première tranche de 30 000 kilogrammes fournies par tous les producteurs et un prélèvement spécial pour les exploitations « hors sol » fournissant plus de 15 000 kilogrammes par hectare de surface fourragère. Cette dernière mesure apparaît souhaitable et elle avait d'ailleurs été réclamée par la Délégation. En revanche, l'exemption générale de 30 000 kilogrammes — qui équivaut à la production de six vaches — paraît insuffisamment sélective: mieux vaudrait créer des exonérations plus importantes mais réservées aux petites exploitations ou à celles situées dans des régions défavorisées.

Pour la **viande bovine**, la Commission préconise « une politique prudente » en matière de prix et une limitation ou une suspension des interventions pendant certaines périodes. En revanche, de nouvelles aides plafonnées par exploitation pourraient être créées pour soutenir le revenu des producteurs spécialisés de viande bovine: il s'agirait donc là aussi d'une aide non sélective.

Pour les **céréales**, la Commission, en dehors de la réduction progressive des prix des céréales qu'elle estime souhaitable, envisagerait, en cas de dépassement des « plafonds » de production qui seraient fixés par campagne en fonction des objectifs de production, une réduction **linéaire** du prix d'intervention pour la campagne suivante.

Aucun tempérament n'est prévu pour les exploitations les moins importantes ou les moins productives, qui seraient les plus gravement pénalisées par un abaissement du prix d'intervention applicable à l'ensemble de la production.

La seule mesure présentée par la Commission comme favorable aux petits exploitants serait une limitation des aides aux producteurs de blé dur aux dix premiers hectares emblavés par exploitation.

Une réduction du prix d'intervention est également prévue en cas de dépassement de l'objectif de production pour le **colza**, tandis qu'un système de quota communautaire est proposé pour les **tomates transformées**, l'intervention étant limitée au volume de production souhaité. De tels systèmes qui excluent toute modulation en fonction de la taille des exploitations ou des régions et excluent même toute dégressivité de la garantie, apparaissent tout à fait inacceptables et sans doute incompatibles avec le maintien de l'emploi agricole et la garantie d'un niveau de vie décent aux agriculteurs.

2° LA POLITIQUE DES PRIX ET DES REVENUS

a) *Les considérations relatives au revenu agricole et au maintien de l'emploi dans l'agriculture.*

Le rapport du 24 juin n'évoquait le problème des revenus agricoles que pour souligner que la fixation des prix devait tenir compte d'autres paramètres. On doit donc considérer comme un progrès que l'aide mémoire rappelle les dispositions de l'article 39-1-b qui fait de la garantie d'un niveau de revenus équitable pour les agriculteurs un des objectifs de la P.A.C. — et mentionne la baisse des revenus agricoles (2 % en 1979, 9 % en 1980). De même, on doit se féliciter que la Commission prenne en compte le fait que l'agriculture occupe 8 millions d'actifs — et fait vivre 40 millions de personnes — et qu'il importe de maintenir l'emploi agricole au moment

où la Communauté compte plus de 9 millions de chômeurs. Enfin, la Commission fait aussi état du renchérissement des coûts de production de l'agriculture, et notamment de la hausse du prix de l'énergie. Mais elle ne propose aucune solution réelle au problème des revenus agricoles :

— certes, la Commission semble envisager un recours moins systématique aux aides directes aux revenus, dont votre délégation avait déjà souligné le caractère néfaste aussi bien du point de vue social — car il fait des producteurs des assistés — que du point de vue économique — puisqu'il assure à grand frais la survie artificielle d'exploitations qui pourraient être parfaitement viables dans le cadre d'un système de prix tenant un juste compte des coûts de production ;

— en revanche, les aménagements proposés aux systèmes de garantie ne tiennent pas un compte suffisant des inégalités entre les régions et entre les différentes formes d'exploitations. Les exonérations de prélèvement de coresponsabilité « par exploitation » ou en sens inverse le plafonnement par exploitation de certaines aides ne suffisent pas en effet à créer les conditions d'une véritable égalité de concurrence entre les petites exploitations, ou celles qui sont situées dans des régions défavorisées, et les grandes exploitations intensives. Il serait plus conforme à l'équité, comme le soulignait la délégation dans ses conclusions du 23 septembre 1981, de réserver des exonérations plus conséquentes aux seules exploitations ne dépassant pas une certaine dimension ou connaissant des conditions de production particulièrement défavorables.

D'autre part, des systèmes de réduction des prix d'intervention ou de quotas communautaires constitueraient une menace grave pour la survie de nombreuses exploitations, et ne sauraient pour cette raison être admis.

Enfin, on peut s'étonner que la Commission ne donne aucune indication, même approximative, sur l'incidence des mesures qu'elle propose sur les revenus agricoles et ne tienne apparemment aucun compte de leur évolution dans l'élaboration de ses prévisions.

b) *Les prix.*

La Commission, il faut s'en féliciter, ne semble plus considérer l'alignement systématique sur les prix mondiaux comme le principal objectif de la politique communautaire des prix agricoles : la Délégation — entre autres — avait amplement souligné le caractère peu rationnel de cette orientation.

Malheureusement, la Commission ne va pas jusqu'au bout de ce revirement : elle évoque à plusieurs reprises la nécessité d'une politique « prudente » de prix, envisage de sanctionner par des baisses des prix le dépassement des objectifs de production, et, surtout, entend aligner d'ici 1988 les prix des céréales sur les prix de soutien consentis aux céréaliers des Etats-Unis, qui sont inférieurs de 20 % en moyenne aux prix communautaires.

On voit mal comment un tel alignement pourrait se faire, comme le souhaite la Commission, « sans répercussion inacceptable sur les prix et les revenus ». Cette proposition ignore totalement, en effet, la différence des coûts de production entre la production céréalière extensive pratiquée aux Etats-Unis (21 quintaux/hectare pour le blé) et la céréaliculture intensive européenne. Elle néglige, d'autre part, le fait que les prix de soutien (*loan rates*) américains peuvent être complétés par des aides au revenu. Enfin, la réduction du prix des céréales aboutirait à faire supporter aux céréaliculteurs à la fois le coût des exportations de céréales, les conséquences des atteintes à la préférence communautaire et les avantages escomptés d'une baisse du prix des céréales sur la compétitivité des produits de l'élevage.

B. — La persistance d'une conception malthusienne de la P. A. C.

L'aide-mémoire du 28 octobre ne constitue qu'une partie du « deuxième niveau » du volet agricole des propositions de la Commission, qui doivent comporter en outre une communication déjà publiée sur les contrats à long terme à l'exportation, deux aide-mémoire complémentaires sur les aides au revenu et les aides nationales, et les propositions sectorielles (fruits et légumes, marché viti-vinicole, matières grasses) élaborées dans la perspective de l'élargissement.

Mais, même si l'on tient compte de l'ensemble de ces éléments, la façon dont la Commission envisage l'adaptation de la P. A. C. reste peu dynamique et ne marque pas non plus un souci suffisant de restaurer les principes fondamentaux de la P. A. C.

1° LA DÉFENSE DES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA P. A. C.

a) *L'unité de prix et de marché.*

Les montants compensatoires monétaires (M. C. M.).

L'aide-mémoire ne fait qu'une rapide allusion aux répercussions de la politique monétaire sur le fonctionnement de la P. A. C. et aux conséquences du système des M. C. M. Mais il ne propose aucune mesure tendant au démantèlement des montants compensatoires, renforcés à la suite des récents réajustements monétaires. Il faudrait aussi évoquer le problème du calcul de certains M. C. M., et notamment des M. C. M. applicables à certaines productions animales (viande de porc) qui prennent en compte les consommations intermédiaires en se basant sur les prix communautaires des aliments du bétail alors que les producteurs recourent largement, dans la pratique, à des produits de substitution importés.

Aides nationales.

On ne peut qu'approuver, dans son principe, la fermeté dont la Commission entend faire preuve vis-à-vis des aides nationales incompatibles avec le traité, et son projet de codifier les possibilités de recours à de telles aides. Mais il faut aussi souligner que la politique de prix bas qu'entend pratiquer la Commission ne peut qu'aboutir à la multiplication des aides nationales, voire à une renationalisation partielle de la P. A. C. Par ailleurs, les aides ne sont pas les seules mesures nationales qui peuvent aboutir à des entraves à la concurrence et au cloisonnement du marché : la réglementation britannique en matière d'importation de volailles et d'œufs constitue un récent exemple des discriminations plus subtiles qui peuvent être pratiquées par les Etats membres.

b) *La préférence communautaire.*

Céréales et produits de substitution des céréales (P. S. C.).

La Commission suggère que la Communauté s'engage dans la voie de la négociation d'accords d'autolimitation des importations de P. S. C. à leur niveau actuel. Mais cette politique ne devrait, selon elle, s'appliquer que pendant la période de réduction progressive du prix des céréales qui doit, selon la Commission, supprimer l'avantage de prix dont bénéficient les P. S. C. et donc résoudre le problème des importations de produits de remplacement.

Même si la Commission précise, par ailleurs, que le principe de la préférence communautaire serait maintenu pour les céréales « puisqu'une différence subsisterait entre le prix d'entrée des céréales importées et le prix de soutien intérieur », rechercher prioritairement dans une baisse du prix des céréales communautaires la solution du problème des produits de remplacement ne paraît pas admissible compte tenu des répercussions possibles sur le revenu des producteurs.

En ce qui concerne la viande bovine, la Commission indique que « l'on pourrait envisager des mesures propres à renforcer la préférence communautaire », en contrepartie des possibilités actuellement examinées d'élargissement du champ d'application des accords d'importation à la suite de l'adhésion de la Grèce.

2° UNE APPROCHE PEU DYNAMIQUE

L'analyse des propositions relatives à l'avenir de la P. A. C. et au développement de la production et des échanges met en évidence le fait que la Commission ne remet pas en cause son souci fondamental de limiter la progression des dépenses agricoles.

a) *Les perspectives de développement de la P. A. C.*

Le commerce extérieur.

La Commission met — à juste titre — l'accent sur la contribution que l'agriculture peut apporter à l'équilibre de la balance commerciale communautaire. Elle rappelle ses propositions concernant l'établissement de contrats d'exportation à long terme, sur lesquelles le Conseil ne s'est pas encore prononcé, et évoque la possibilité de recourir à « d'autres formules » ainsi que la nécessité d'augmenter la part des produits transformés dans les exportations agricoles. Ces orientations sont incontestablement bonnes dans leur principe. On peut toutefois se demander si les objectifs de production assez restrictifs que propose la Commission à l'horizon 1988 correspondent à une réelle intention de développement des exportations et à une juste appréciation des besoins mondiaux que la C. E. E. peut contribuer à satisfaire.

Le rééquilibrage et l'extension de la P. A. C.

Votre rapporteur n'analysera pas les propositions relatives aux productions méditerranéennes (vin, fruits et légumes, matières grasses) qui ont fait, ou feront, l'objet de conclusions distinctes de la délégation.

Il faut noter cependant que ces propositions apporteront sans doute quelques améliorations au dysfonctionnement actuel des marchés en cause, mais qu'elles n'apporteront pas aux producteurs méditerranéens des garanties comparables à celles dont bénéficient les productions du nord de la Communauté (lait, sucre, céréales). On ne peut donc parler d'un véritable rééquilibrage de la P. A. C.

La Commission n'envisage pas non plus de prévoir de nouvelles organisations de marché et n'apporte aucune information sur le sort réservé, par exemple, à l'alcool agricole, aux pommes de terre ou à la viande chevaline.

Elle évoque, en revanche, la possibilité de mise en œuvre d'une politique forestière. Mais jusqu'à présent, les réalisations concrètes en ce domaine ont été limitées au règlement (269-79) instaurant une action commune forestière dans certaines zones méditerranéennes de la Communauté, en vertu duquel des aides du F. E. O. G. A. Orientation ont été accordées à des programmes de boisement, d'aménagement et de lutte contre l'incendie en France et en Italie. Et il faut être conscient que l'élaboration d'une véritable politique commune forestière se heurterait à des obstacles aussi bien juridiques que financiers.

En ce qui concerne les productions alternatives aux productions excédentaires, la Commission relève que « le choix est actuellement limité » et « ne peut concerner que des productions très secondaires » — et elle fait une rapide mention de la possibilité de développement de production d'énergie d'origine agricole.

Il apparaît particulièrement significatif, enfin, que la Commission n'évoque pas plus qu'elle ne le faisait dans le rapport du 24 juin le fait que le problème des excédents ne se pose pas dans tous les secteurs, que la Communauté reste déficitaire dans des secteurs importants (légumes, viande ovine, maïs, riz) et qu'on ne doit pas, par conséquent, considérer que la production agricole communautaire n'a aucune perspective de développement. Or, le seul secteur pour lequel un accroissement de la production est considéré comme possible est, d'après l'aide-mémoire, celui des protéines végétales destinées à l'alimentation animale.

Le moins qu'on puisse dire de l'ensemble de cette analyse prospective de la production agricole est donc qu'elle ne pêche pas par excès d'imagination ni de dynamisme.

La politique des structures.

La Commission réaffirme ses intentions :

- de concentrer les moyens du F. E. O. G. A. - Orientation en faveur des « exploitations déficientes et des régions défavorisées » ;
- d'approfondir les actions en vue de l'amélioration de la qualité des produits et des circuits de transformation et de distribution ;

- de favoriser l'introduction de nouvelles productions et de nouveaux systèmes de productions ;
- de valoriser la contribution de la recherche à la mutation de l'agriculture.

Ces orientations sont, certes, à encourager, mais aucune mesure concrète n'est pour l'instant proposée.

b) *L'aspect budgétaire.*

La finalité budgétaire des propositions de la Commission est moins brutalement affirmée que dans le rapport du 24 juin.

Votre rapporteur a déjà mentionné le rappel de l'objectif de maintien du revenu agricole, qui constitue un infléchissement positif, même s'il reste quelque peu platonique. Il faut aussi mettre à l'actif de la Commission son souci d'améliorer la gestion des fonds agricoles en intensifiant les contrôles dans certains domaines qui peuvent être générateurs de fraudes ou de gaspillage, ainsi que le fait qu'elle prenne acte de l'imputation au F.E.O.G.A. - Garantie de dépenses non agricoles.

Mais, en dépit de ces précautions oratoires, le texte de la communication réaffirme sans ambiguïté et dans les mêmes termes que le rapport du 24 juin, que l'objectif des mesures proposées est de parvenir à une croissance des dépenses agricoles moins rapide que celle des ressources propre de la Communauté.

II. — LES POSITIONS DES ETATS MEMBRES ET LE POINT DES NEGOCIATIONS SUR LA REFORME DE LA P.A.C.

Si tous les Etats membres affirment unanimement vouloir préserver les acquis de la politique agricole commune et défendre les principes sur lesquels elle est fondée, des divergences profondes apparaissent quant aux mesures concrètes d'adaptation de la P.A.C. Les Conseils agricoles d'octobre et de novembre ont mis en lumière les réactions opposées des Dix aux différentes orientations définies par le rapport du 24 juin.

1° LA POLITIQUE DES PRIX ET DES REVENUS

La Grande-Bretagne est favorable à un rapprochement des prix communautaires et des prix mondiaux, compensé éventuellement par des aides directes, et l'Allemagne souhaite, comme la Commission, que les dépenses agricoles progressent moins vite que les ressources communautaires. Les Pays-Bas sont également favorables à une baisse des prix agricoles, afin de réduire les dépenses communautaires. La Belgique refuse l'alignement sur les prix mondiaux en raison de ses conséquences sur les revenus, ainsi que l'Italie, qui estime que la politique des prix doit être fondée sur une égalité de traitement des productions méditerranéennes et septentrionales.

Pour la France, qui dénonce l'approche essentiellement budgétaire des propositions de la Commission, la politique des prix doit permettre de garantir un revenu équitable aux agriculteurs, et elle souligne, comme l'Italie et l'Irlande, qu'une politique de prix bas aurait des conséquences intolérables et aboutirait à la mise en place d'aides nationales. En revanche, il apparaît souhaitable de favoriser un aménagement de la hiérarchie des prix entre productions animales et végétales.

La réduction des dépenses agricoles doit résulter d'une meilleure gestion du budget communautaire et de choix économiques rationnels : une politique de réduction drastique et aveugle des dépenses n'aurait aucun effet sur les causes profondes du déséquilibre actuel et aurait des conséquences désastreuses sur l'évolution à long terme de l'agriculture européenne. Il faut de surcroît éviter toute mesure qui conduirait à une diminution de l'emploi agricole.

D'autre part, la France rappelle que l'unité des prix et des marchés est battue en brèche par l'existence des montants compensatoires monétaires dont elle réclame le démantèlement, auquel s'oppose la R.F.A., qui veut éviter une baisse des prix garantis aux agriculteurs allemands.

2° LA RÉDUCTION DES EXCÉDENTS ET LA MODULATION DES GARANTIES

La Grande-Bretagne, la R.F.A. et les Pays-Bas approuvent globalement les propositions de la Commission. La R.F.A. souhaite, en particulier, une augmentation linéaire de la coresponsabilité sur le lait, une plus grande flexibilité de l'intervention et la limitation des augmentations de prix des céréales, mais il lui semble irréaliste de vouloir « continger » la production. Pour la Belgique et l'Irlande, les objectifs de production constituent un moyen déguisé de « geler » la production. L'Italie s'oppose également à toute réduction du soutien communautaire qui ne tiendrait pas compte des différentes situations nationales et aux systèmes proposés de taxation linéaire, notamment pour les céréales, tandis que le Danemark accepte le principe d'une coresponsabilité mais refuse toute mesure nuisant aux exploitations les plus performantes.

La France considère comme inacceptable la notion d'objectifs de production et réuse toute réduction uniforme de la garantie (taxes uniformes, baisses linéaires de prix) qui frapperait électivement les petites exploitations.

Elle se prononce donc pour un système de garantie dégressive des prix dans certains secteurs excédentaires (blé, orge, lait) mais sous réserve que cette dégressivité soit calculée selon les quantités produites par entreprise, afin de ne pas léser les petits producteurs.

Pour le lait, par exemple, les petits producteurs devraient bénéficier d'une franchise de 80 000 kilogrammes et un prélèvement supplémentaire pourrait être perçu sur les exploitations intensives dont la production à l'hectare de surface dépasserait 10 000 litres. La France souligne qu'en dehors des considérations d'équité qui motivent sa position, la garantie dégressive par exploitation permettrait de mieux maîtriser l'offre de produits agricoles en rendant le développement de la production moins attractif pour les plus grandes exploitations : les excédents et le coût des dépenses de soutien seraient ainsi réduits sans menace pour la survie des petites exploitations.

3° POLITIQUE COMMERCIALE

La Grande-Bretagne, et plus encore la R.F.A., s'opposent au principe des accords-cadre de fournitures, considérant qu'ils conduiraient à institutionnaliser les excédents et à augmenter les coûts budgétaires. La majorité des Etats membres est cependant favorable à la politique d'exportation proposée par la Commission.

Le Gouvernement français est, pour sa part, partisan d'une politique d'exportation active, en particulier vers les P.V.D., mais insiste également sur le volet « importations » des échanges communautaires et se prononce pour une défense vigoureuse de la préférence communautaire.

Les problèmes les plus urgents sont ceux posés par les produits de substitution des céréales et les matières grasses.

Pour les P.S.C., la France considère qu'il est urgent de prévoir des dispositions permettant de réduire les importations de produits utilisés dans l'alimentation animale au détriment des céréales communautaires : les propositions présentées par la Commission au G.A.T.T. sur le manioc sont à cet égard positives et devraient être étendues au gluten feed. Pour certains produits (sons et mélasses), la Communauté devrait user de la marge de manœuvre dont elle dispose pour majorer les prélèvements.

Quant aux matières grasses, à défaut de la mise en place d'un prélèvement, qui serait la solution la plus satisfaisante, la taxation à la consommation permettrait de compenser, au moins en partie, le coût budgétaire des manquements à la préférence communautaire.

Il faudrait enfin procéder à un réexamen attentif de l'ensemble des dérogations consenties à des pays tiers autres que les A.C.P. et, d'autre part, affecter aux chapitres budgétaires afférents aux actions en application desquelles ces dérogations ont été consenties les dépenses correspondantes, qui alourdissent artificiellement le budget agricole.

4° RÉÉQUILIBRAGE DE LA P. A. C.

D'évidentes pesanteurs géographiques déterminent la position des Etats membres vis-à-vis des propositions de la Commission tendant à améliorer le sort fait à l'agriculture méditerranéenne. La R. F. A. et la Grande-Bretagne seraient par exemple favorables à une réduction des dépenses dans les secteurs de l'huile d'olive, du vin, du blé dur, du tabac et des fruits et légumes et s'opposent à tout projet de taxation des matières grasses, tandis que l'Italie et la Grèce estiment que ces propositions ne vont pas assez loin, notamment dans le secteur de l'aide à la consommation de l'huile d'olive, et qu'il n'est plus acceptable que les productions méditerranéennes soient moins bien traitées que les produits de l'agriculture nordique.

La France a également présenté des propositions tendant à améliorer les organisations de marché des fruits et légumes et du vin, et elle considère que les propositions de la Commission ne comportent pas d'aménagements suffisants du régime des importations. Elle souhaite également, comme la Grèce et l'Italie, que le déséquilibre qui favorise les productions nordiques soit corrigé avant le nouvel élargissement de la Communauté.

B. — Le point des négociations.

Le Sommet de Londres des 26 et 27 novembre n'a pas permis de parvenir à un accord de fond sur les problèmes techniques de la réforme de la P. A. C. Il a néanmoins permis de dégager un consensus sur le caractère global de la négociation sur le « mandat du 30 mai », d'enregistrer un certain rapprochement des positions sur plusieurs points, et de fixer une procédure de discussion qui devrait aboutir avant la fin de l'année et au plus tard, en tout cas, avant la négociation sur les prix de la prochaine campagne.

1° LES DÉCLARATIONS PUBLIÉES A L'ISSUE DU CONSEIL EUROPÉEN

Le paragraphe des « déclarations » publié à l'issue de la réunion du Conseil européen des 26 et 27 novembre, relatif au mandat du 30 mai, est d'une remarquable brièveté :

Mandat du 30 mai. — 1° Nous avons eu une discussion approfondie sur les trois chapitres du mandat-développement des politiques communautaires, politique agricole commune et structure du budget, et sommes parvenus à une très large compréhension ; 2° quatre problèmes demeurent sans solution : le problème laitier, les orientations concernant les dépenses agricoles, l'agriculture méditerranéenne, le problème du budget ; 3° nous sommes convenus que les Ministres des Affaires étrangères se rencontreront de manière informelle, si possible avant Noël et sinon en janvier. Ils examineront ces problèmes difficiles et présenteront des recommandations aux chefs de gouvernement qui, espérons-nous, seront en mesure de les approuver sans qu'il soit besoin de tenir une nouvelle réunion au sommet ; 4° une fois une solution politique trouvée, le Conseil adoptera formellement les décisions nécessaires ; 5° la participation à la réunion informelle des Ministres des Affaires étrangères sera limitée aux ministres, qui seront accompagnés chacun au maximum de deux assistants.

Il semble, en fait, d'après les déclarations et commentaires faits à l'issue du Conseil, que le seul progrès réalisé concerne la politique des prix : un « consensus » se serait en effet dégagé en faveur d'une politique « prudente », mais dont l'objectif prioritaire soit le maintien d'un niveau de revenus équitable et qui tienne compte de l'érosion monétaire.

2° LE BILAN DES DIVERGENCES

La Commission et les représentants permanents des Dix se sont réunis les 2 et 3 décembre derniers pour préparer les délibérations des Ministres des Affaires étrangères chargés par le Conseil européen de lui présenter des « recommandations » sur les points restant en suspens. Sur les trois problèmes non réglés par le Conseil

européen (coût, coresponsabilité lait et produits méditerranéens) ainsi que sur quelques autres questions qui soulèvent encore des difficultés. La situation est actuellement la suivante :

a) En ce qui concerne le coût de la politique commune, l'Allemagne souhaite que les dépenses agricoles soient plafonnées en pourcentage des dépenses budgétaires globales. Cette position est soutenue par le Royaume-Uni mais combattue par d'autres Etats membres, et notamment la France, qui estime qu'un plafonnement serait en contradiction avec l'engagement de protéger le revenu agricole ;

b) Sur le problème du lait, certains Etats membres (Royaume-Uni, Pays-Bas) continuent à s'opposer à toute exonération du prélèvement de coresponsabilité afin de ne pas pénaliser les producteurs les plus efficaces, et font valoir que les exonérations prévues bénéficieraient électivement à certains Etats membres : la Grande-Bretagne a calculé qu'une exemption au profit des éleveurs ne produisant que 30 000 kilogrammes concernerait seulement 10 % des producteurs britanniques, mais 45 à 50 % des producteurs allemands et français, et 55 % des producteurs italiens.

Devant ces divergences, il est à craindre que la solution soit repoussée jusqu'au moment des négociations sur les prix de campagne (soit au plus tard le 31 mars 1982) — ce qui ne favoriserait certes pas la sérénité de la discussion ;

c) En ce qui concerne l'agriculture méditerranéenne, la France, l'Italie et la Grèce demandent un renforcement, avant le 31 mars 1982, des dispositions existantes en vue de garantir un revenu équitable aux producteurs et de prévenir les risques de « crises ». Il semblerait que les divergences se soient assouplies, la R.F.A. ayant notamment retiré certaines de ses objections aux propositions de la Commission ;

d) D'autres points restent également à préciser :

1° Pour les prix, aucune décision n'a été prise quant à une référence éventuelle aux prix des pays concurrents, référence à laquelle la France est opposée ;

2° Aucune décision n'a été prise non plus en ce qui concerne les termes à employer en matière de limitation des garanties, ni la notion « d'objectifs de production », également combattue par la France ;

3° Les orientations en matière de céréales restent aussi à définir à un double point de vue :

— les arrangements à envisager en vue d'une stabilisation des importations de P.S.C. ;

— le lien à établir entre cette stabilisation et l'objectif de production ainsi que la modulation des garanties de prix pour les céréales.

Sur ce sujet, la France s'oppose à ses partenaires « libre-échangistes » et importateurs de P.S.C., et en particulier à la R.F.A.

III. - CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTÉES LE 16 DECEMBRE 1981

Sur la communication « orientations pour l'agriculture européenne » complétant le rapport de la Commission sur le mandat du 30 mai 1980.

La délégation,

prend acte de la place prépondérante reconnue à l'agriculture dans l'économie et les échanges communautaires, ainsi que dans la politique de l'emploi et la préservation de l'environnement ;

— estime que la communication de la Commission, si elle précise sur certains points les orientations assez floues définies dans le rapport du 24 juin, ne contient pas d'indications suffisantes sur les mesures envisagées pour assurer le rééquilibrage et l'extension de la P. A. C., le maintien des revenus agricoles à un niveau équitable, l'aide aux régions défavorisées et la défense des principes fondamentaux de la politique agricole commune ;

relève un certain manque de cohérence entre la présentation faite du rôle de la P. A. C., le souci de maintenir l'emploi et le revenu agricole, la volonté affirmée de développer les exportations, et le caractère mathusien des propositions concrètes formulées par la Commission ;

— souligne en particulier que la garantie d'une véritable autosuffisance, le développement souhaitable des exportations et l'ampleur des besoins que l'aide alimentaire doit contribuer à satisfaire imposent de promouvoir les possibilités d'expansion de la production agricole communautaire.

Principes de la P. A. C.

Unité du marché et des prix :

La délégation relève qu'à la différence du rapport du 24 juin 1981 la communication de la Commission mentionne le rôle néfaste des M.C.M. Elle note néanmoins qu'aucune proposition n'est faite pour remédier aux conséquences du fonctionnement du système agri-monnaire.

Préférence communautaire :

La délégation s'étonne vivement que la seule solution proposée par la Commission réside dans un abaissement du prix des productions céréalières communautaires. Elle insiste donc à nouveau pour que soient prises, dans le respect des engagements internationaux de la Communauté, toutes mesures propres à mieux assurer le respect de la préférence communautaire et à remédier aux perturbations des marchés consécutives aux importations de produits de substitution aux productions communautaires.

Organisation des marchés.

Objectifs de production :

La délégation admet que la définition d'objectifs de production indicatifs à moyen terme pourrait contribuer utilement à orienter la production agricole et les prévisions des producteurs.

Elle souligne toutefois qu'une telle conception des objectifs de production supposerait :

— qu'ils soient fixés en fonction d'études approfondies des perspectives de consommation et de commercialisation des produits ;

— qu'ils ne visent pas seulement à limiter les productions excédentaires mais également à développer les productions déficitaires et à favoriser une meilleure adéquation des produits à la demande, tant en qualité qu'en quantité.

Elle constate que les propositions de la Commission ne correspondent pas à cette définition et tendent uniquement, en se fondant sur des prévisions dont la fiabilité n'apparaît pas certaine, à justifier une limitation de la garantie ainsi qu'au freinage et, pour certaines productions, un abaissement des prix.

Limitation de la garantie :

La délégation exprime sa vive inquiétude devant les propositions de la Commission tendant à limiter la garantie en cas de dépassement des objectifs communautaires de production.

Elle estime en effet :

— que la limitation des garanties pour certaines productions excédentaires ne peut être acceptable que si elle comporte une modulation selon l'importance des exploitations et si elle associe les producteurs aux décisions prises pour la gestion des marchés et la résorption des excédents ;

— que la limitation de la garantie au moyen d'une baisse linéaire des prix de soutien, proposée pour les céréales et diverses autres productions, menacerait la survie de nombreuses exploitations économiquement modestes, mais socialement très importantes ;

— que les mesures proposées dans le secteur du lait ne comportent pas de correctifs suffisants pour préserver l'égalité de concurrence entre les différentes formes d'exploitation et les différentes régions de la Communauté.

Politique des prix et des revenus.

Prix :

La délégation considère comme positif que la Commission revienne sur le principe injustifiable d'un alignement des prix communautaires sur les prix mondiaux. Elle note toutefois que la politique préconisée d'abaissement du prix de soutien des céréales au niveau des prix pratiqués au U. S. A. ignore les profondes différences entre les systèmes de production européen et américain et équivaldrait à faire peser sur les céréaliers la charge des exportations communautaires ainsi que la réduction escomptée des prix de production de l'élevage.

Si elle approuve le principe d'une nouvelle hiérarchie des prix assise sur un meilleur équilibre des organisations de marché, favorisant un développement plus harmonieux des différentes productions, la délégation s'inquiète de la persistance des orientations de la Commission en faveur d'une politique de prix bas, dont la seule justification réside dans des préoccupations purement budgétaires.

Revenus :

La délégation prend acte du fait que la Commission souligne la baisse des revenus agricoles, rappelle que le maintien d'un revenu équitable pour la population agricole figure au nombre des objectifs de la P.A.C. et tient compte de la nécessité de préserver l'emploi dans l'agriculture. Elle constate toutefois que les propositions de la Commission sont incompatibles avec le maintien d'un niveau de revenus équitable dans l'agriculture.

En ce qui concerne les aides au revenu, la délégation tient à réaffirmer que le revenu agricole doit être assuré par la fixation de prix rémunérateurs et que les aides individuelles doivent conserver un caractère exceptionnel et être accordées en fonction de politiques cohérentes de développement des productions déficitaires et de rénovation des structures socialement acceptable.

En ce qui concerne les aides nationales, la délégation ne peut que partager le souci de la Commission de prévenir toute distorsion de concurrence entre les Etats membres. Elle attire cependant l'attention sur le fait que d'autres dispositions nationales, telles les entraves techniques aux échanges, peuvent aboutir à des discriminations contraires au traité et que, d'autre part, la fixation de prix communautaires insuffisamment rémunérateurs ne peut constituer qu'une incitation à la multiplication des aides nationales.

Aspects budgétaires.

La délégation observe que les propositions de la Commission ont toujours pour objectif principal de n'assurer qu'une croissance des dépenses agricoles inférieure à celle des ressources propres de la Communauté.

La délégation prend acte que la Commission reconnaît que certaines des dépenses imputées au F.E.O.G.A.-Garantie n'ont aucun lien avec le soutien des marchés, mais constate qu'aucune proposition concrète de clarification de la présentation des dépenses n'est formulée.

En ce qui concerne le développement des contrôles communautaires, la délégation marque son approbation de toute mesure tendant à prévenir les fraudes ou les gaspillages et à améliorer la gestion des fonds communautaires.

B. — PRIX AGRICOLES POUR 1982-1983

(PROPOSITION DE LA COMMISSION CONCERNANT LA FIXATION DES PRIX DE CERTAINS PRODUITS AGRICILES ET CERTAINES MESURES CONNEXES 1982-1983)

Rapporteur : M. Marcel Daunay, sénateur.

- I. — Les propositions de la Commission.
 - II. — Les réactions aux propositions de la Commission et la position des Etats membres.
 - III. — Conclusions de la Délégation adoptées le 25 mars 1982.
- ANNEXE. — L'utilisation du produit du prélèvement de coresponsabilité.

La négociation annuelle sur la fixation des prix de campagne s'est engagée sans que les Dix soient parvenus à un accord sur le problème de la contribution britannique ni sur les propositions de restructuration de l'action communautaire et de réforme de la P. A. C. présentées par la Commission au titre du « mandat du 30 mai ». Ce contexte politique est d'autant plus regrettable que les facteurs économiques contribuent aussi à rendre plus difficile la recherche d'un accord, en raison de l'aggravation de la crise et des disparités dans l'évolution des taux d'inflation nationaux.

Les premières réactions aux propositions de la Commission ont du reste mis en évidence l'étendue des divergences entre les Etats membres.

I. — LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Dans l'exposé des motifs de ses propositions, la Commission note que la situation économique de l'agriculture continue de se dégrader. La hausse moyenne (1) des coûts de production (12,8 %) a dépassé en 1981 le taux moyen d'inflation (12 %), et les taux d'intérêt élevés sont durement ressentis par le secteur agricole. En conséquence la moyenne des revenus agricoles européens accuse, pour la troisième année consécutive, une baisse en termes réels que la Commission évalue à 2 % (elle était de 3 % en 1979 et de 7 % en 1980).

La Commission préconise néanmoins une politique de prix « prudente » complétée par des mesures agrimonétaires et surtout par des mécanismes de « modulation des garanties de prix ». L'ensemble de ces propositions reprend les orientations de réforme de la P. A. C. qu'elle avait présentées au titre du mandat du 30 mai.

A. — L'économie générale des propositions de la Commission.

1° LES PRIX

La Commission propose une hausse de 9 % des prix communs en ECU « de la majorité des produits » (lait, sucre, vin, huile d'olive, viande ovine, bovine et porcine) et des hausses échelonnées de 6 à 12 % pour les autres productions, en fonction de la situation des marchés et des aménagements souhaités de la hiérarchie des prix.

(1) L'augmentation des prix de consommations intermédiaires a varié en 1981 de + 4 % au Luxembourg à + 23 % en Grèce. Elle a été, pour la France, de 1,3 % (chiffres cités par la Commission).

Ainsi, les prix des céréales ne seraient relevés que de 7 % environ, afin de rapprocher les prix communautaires des prix pratiqués par les principaux concurrents de la C. E. E., conformément à l'une des recommandations contenue dans les propositions de la Commission en vue de la réforme de la P. A. C.

Les augmentations supérieures à 9 % intéressent notamment le riz, les fibres textiles, les fruits et légumes (à l'exception des tomates et des mandarines), le tournesol et le soja.

La Commission ne fait pas état des données au vu desquelles elle considère que les augmentations proposées pourront « contribuer à une évolution plus satisfaisante des revenus agricoles ».

Elle souligne cependant qu'en raison des variations des taux de changes et des taux représentatifs, le recours à la « méthode objective » devient plus difficile, et que ce mode de calcul du relèvement des prix n'a été considéré que comme « un des éléments à prendre en considération ».

2° MESURES CONNEXES

Les mesures connexes comportent une réduction des M. C. M., ainsi qu'un ensemble de mesures concrétisant les propositions de réformes de la P. A. C. contenues dans le rapport sur le mandat du 30 mai et dans l'aide-mémoire complémentaire « orientation pour l'agriculture » d'octobre 1981, propositions sur lesquelles le Conseil ne s'est pas encore prononcé. Seule l'application de mesures de coresponsabilité dans le secteur des céréales avait fait l'objet d'un accord de principe lors de la fixation des prix 1981-1982.

a) Les ajustements agrimonétaires.

La Commission recommande une réduction des M. C. M. positifs allemands (réduction de 4,5 points), britanniques (réduction de 4 points), et néerlandais (— 3 points), ainsi que la suppression des M. C. M. négatifs italiens.

Ces propositions ont pour but d'atténuer les conséquences du réaménagement des parités d'octobre 1981.

Mais, depuis la publication des propositions de la Commission, le nouvel ajustement intervenu le 22 février à la suite de la dévaluation du franc belge, du franc luxembourgeois et de la couronne danoise a eu des conséquences agrimonétaires non négligeables :

— pour la Belgique et le Luxembourg, des M. C. M. négatifs de 8,1 % ont été institués à compter du 24 février ;

— le Danemark applique également des M. C. M. négatifs de 1,8 % depuis le 1^{er} mars. Toutefois, la Belgique, le Luxembourg et le Danemark ont déjà annoncé leur intention de dévaluer leurs monnaies vertes en avril, même en l'absence d'accord sur les prix agricoles ;

— les M. C. M. positifs allemands sont passés de 8,3 à 8 % au 1^{er} mars ;

— les M. C. M. positifs britanniques, qui varient en fonction des fluctuations de la livre, devaient passer au 1^{er} mars de 9,5 à 8,4 % ;

— après le réajustement le franc français se trouvait à — 1,79 % de son taux central. Le Conseil ayant accepté de porter la franchise de — 1,5 % à — 1,8 %, la France — comme la Grèce — a pu éviter la création d'un M. C. M. négatif.

La France dispose donc d'une « réserve » de 1,8 % qu'elle pourra ajouter à la hausse des prix en ECU. Mais en revanche, elle risque de perdre l'appui, dans la négociation, des Etats membres (Belgique, Luxembourg) qui pourront obtenir un relèvement substantiel de leurs prix nationaux en dévaluant leurs monnaies vertes. De plus, le Danemark a estimé que si la négociation sur les prix n'aboutissait pas au 1^{er} avril, la France devrait appliquer un M. C. M. négatif de 1 %.

b) *Les autres mesures connexes.*

Les seuils de production.

Reprenant, sous cette dénomination, la notion d'objectif de production définie dans ses propositions au titre du mandat du 30 mai, la Commission préconise la fixation de seuils de production assortis de mesures d'ajustement des garanties au cas où ces seuils seraient dépassés.

Les mesures d'ajustement prendraient des formes différentes selon les produits : réduction des prix d'intervention au cours de la campagne suivante (céréales, colza), ajustement des systèmes d'intervention (viande bovine, tabac, huile d'olive). Pour le lait et les tomates transformées, enfin, aucune proposition précise de réduction des garanties n'est formulée.

Les correctifs à la coresponsabilité des producteurs.

Pour les secteurs du lait et des céréales (blé dur) la Commission ne propose pas d'exemptions bénéficiant aux petits producteurs, mais des aides plafonnées ou des abattements à la base applicables à toutes les exploitations. En revanche, aucune proposition de refonte des aides aux producteurs de viande bovine n'est encore formulée.

La préférence communautaire et le problème des importations de P. S. C.

Pour la première fois la Commission préconise une mesure visant à réduire les importations de produits de substitution des céréales : il s'agit du relèvement du prélèvement sur les importations de son, dont 1,7 millions de tonnes ont été importés en 1980.

Elle marque également son intention de faire aboutir les négociations relatives aux importations de manioc, mais n'annonce aucune mesure relative aux autres P. S. C., et notamment au Gluten feed américain.

Les mesures visant à encourager la qualité des produits.

Diverses propositions, notamment dans le secteur des céréales et celui du tabac, tendent à promouvoir les productions de qualité.

B. — Le détail des propositions de la Commission dans les principaux secteurs.

1° CÉRÉALES

Prix et aides.

La Commission propose un relèvement de 6,58 % des prix d'intervention du blé, de l'orge, du maïs et du blé dur, et du prix de référence du blé tendre. Les aides à la production de blé dur seraient relevées de 9 % mais limitées à 10 hectares par exploitation.

Encouragement aux productions de qualité.

L'augmentation du prix du blé panifiable de qualité minimale serait limitée à 5,3 % et il est proposé de renforcer la qualité standard de l'orge d'intervention.

Seuil de production.

En cas de dépassement d'un seuil de production fixé pour 1982-1983 à 119,5 millions de tonnes (ensemble des céréales, blé dur exclu) la Commission propose de réduire en 1983-1984 le prix d'intervention de 1 % par million de tonnes supplémentaire, dans la limite de 5 %.

2° SECTEUR LAITIER

Prix.

La Commission préconise une augmentation de 9 % du prix indicatif qui devrait se répercuter directement sur les prix de seuil et d'intervention. Les marges de fabrication seraient toutefois plus largement calculées pour le lait en poudre que pour le beurre pour tenir compte de l'évolution des coûts de production.

Coresponsabilité.

La Commission propose de reconduire le prélèvement de coresponsabilité au même taux (2,5 %) et dans les mêmes conditions qu'en 1981-1982.

En cas d'augmentation des livraisons aux laiteries de plus de 0,5 % entre 1981 et 1982, la Commission proposerait au Conseil des mesures destinées à compenser les coûts additionnels correspondants, mais dont elle ne précise pas la nature (il pourrait par exemple, s'agir d'une modification ou d'une suspension partielle de l'intervention, de l'application d'un prélèvement de base progressif, ou d'un prélèvement sur les productions supplémentaires).

Modulation du prélèvement de coresponsabilité.

Les « mesures d'aides directes en faveur des petits producteurs » annoncées par la Commission consisteraient en fait en une réduction de 1 point du prélèvement de coresponsabilité pour les 60 000 premiers kilos produits par tous les producteurs.

3° VIANDE

Prix.

La Commission propose une augmentation du prix d'orientation de la viande bovine de 9 % en deux étapes (6 % au 1^{er} avril 1982 et 3 % au 6 décembre 1982) et un relèvement de 9 % des prix de base de la viande ovine et de la viande porcine.

Aides à la production de viande bovine.

En attendant les propositions relatives à une aide uniforme directe aux producteurs, le régime actuel des primes ne serait pas modifié.

Participation des producteurs dans le secteur de la viande bovine.

Elle continuera de revêtir la forme d'interventions « sélectives » pendant certaines périodes de l'année. Il convient de noter qu'en raison des limitations de l'achat à l'intervention, les prix de marché peuvent rester inférieurs au prix d'intervention (réponse de la Commission à une question écrite du 13 avril 1981, J.O.C.E. du 3 août 1981).

4° VIN

L'augmentation proposée pour le prix d'orientation est de 9 %, la Commission rappelant en outre la nécessité de rationaliser le marché par les mesures structurelles incluses dans les propositions de réforme de l'O.C.M. vitivinicole présentées en octobre dernier.

5° FRUITS ET LÉGUMES

Les aubergines et les abricots seraient inclus dans le mécanisme de soutien existant et les prix relevés de 10 à 12 % sauf pour les tomates (8 %) et les mandarines (9 %).

La Commission entend parallèlement renforcer le contrôle de l'application des règlements.

Seuil de production pour les tomates transformées.

La Commission propose de fixer un seuil de production correspondant à la transformation de 4,5 millions de tonnes de tomates fraîches, au-delà duquel elle proposerait au Conseil la prise de « mesures appropriées ».

6° COLZA

La Commission craint un développement excessif de la production de colza : elle prévoit donc une augmentation réduite du prix des graines de colza (+ 7 %), alors que les prix des autres oléagineux (soja, tournesol, lin, ricin) sont relevés de 9 à 12 %.

En outre, la Commission propose pour le colza un seuil de production de 2,15 millions de tonnes en 1982-1983, au-delà duquel des mesures de réduction de l'aide à la production du colza seraient proposées dès la campagne 1983-1984.

7° HUILE D'OLIVE

La Commission préconise un accroissement des prix et des aides de 9 %, mais aussi de supprimer la prime à l'intervention dont bénéficie l'huile vierge extra afin de décourager le développement de productions destinées uniquement à l'intervention.

Elle souligne, en outre, que sa proposition d'augmentation de l'aide à la production est subordonnée à une renforcement « satisfaisant » des contrôles du paiement de cette aide.

8° PROTÉAGINEUX ET FOURRAGES

La Commission propose un relèvement de 10 % du prix minimum des pois et fèves et d'étendre les aides aux pois et haricots destinés à la consommation humaine.

Il est d'autre part proposé d'augmenter de 12 % les prix d'orientation et les aides forfaitaires aux fourrages séchés.

9° SUCRE

La Commission propose de relever de 9 % le prix de base de la betterave sucrière et le prix d'intervention du sucre blanc.

C. — Incidences financières.

Pour l'année 1982, La Commission estime que ses propositions devraient augmenter de 522 millions d'ECU les dépenses prévues, et de 69 millions d'ECU les ressources propres de la Communauté. Cependant, en cas de poursuite de l'évolution favorable des prix mondiaux de certains produits, il serait possible de financer l'intégralité des mesures proposées sans modification des prévisions budgétaires (1).

Sur douze mois, et toujours sous réserve de l'évolution des cours mondiaux, la Commission évalue à 678 millions d'ECU l'incidence financière nette de ses propositions (soit 745 millions de dépenses supplémentaires tempérées par une hausse de 69 millions d'ECU des ressources propres).

Les économies pouvant résulter du système des seuils de production sont chiffrées, sur douze mois, à 42 millions d'ECU pour les céréales, 11 millions pour le colza, 3 millions pour le tabac et 5 millions pour l'huile d'olive.

(1) Le budget 1982 estime à 11,580 milliards d'ECU les dépenses du F.E.O.G.A.-garantie, soit 60,5 % des crédits de paiement. (13,671 milliards d'ECU et 62,1 % des dépenses si l'on inclut la réserve de l'article 100.)

Il convient d'ajouter que les prévisions budgétaires pour 1982 correspondent à un taux de consommation de 0,92 des ressources propres provenant du 1 % de T. V. A., « la marge disponible » s'élevant à 984 millions d'ECU (2,5 milliards d'ECU en 1981).

Evolution des dépenses agricoles. La Commission estime que l'objectif d'une croissance des dépenses agricoles inférieure à celle des ressources propres — qui est déjà atteint pour la période 1979-1982 — pourrait également l'être jusqu'en 1983, à condition que l'évolution des cours mondiaux soit conforme aux prévisions et que la coresponsabilité dans le secteur laitier soit renforcée en cas de croissance de la production supérieure à celle de la consommation.

II. LES REACTIONS AUX PROPOSITIONS DE LA COMMISSION ET LA POSITION DES ETATS MEMBRES

A. — Les réactions des organisations professionnelles.

1° LES ORGANISATIONS EUROPÉENNES

Le Comité des organisations professionnelles agricoles (C.O.P.A.) et le Comité général de la coopération agricole (Cogeca) ont exprimé leur vive opposition aux propositions de la Commission.

Ces organismes soulignent que le pouvoir d'achat des agriculteurs européens a baissé de 3,9 % au cours des sept dernières années, la chute des revenus réels des agriculteurs ayant été de 24,5 % depuis trois ans.

En conséquence, écartant les objections soulevées par la Commission à l'encontre de la méthode objective, les organisations européennes de producteurs demandent un relèvement de 16,3 % des prix en ECU.

Leurs principales critiques des propositions de la Commission portent sur :

— la coresponsabilité dans le secteur laitier, qui devrait être limitée à 0,5 %, et la limitation de l'augmentation de la production ;

— la fixation de seuils de production pour les céréales, le colza et les fruits et légumes transformés ainsi que les adaptations du régime d'intervention pour l'huile d'olive et le tabac ;

— dans le secteur de la viande bovine, le C.O.P.A. et le Cogeca s'opposent à l'augmentation des prix en deux étapes, aux restrictions à l'intervention, et demandent le maintien sans plafonnement de la prime à la vache allaitante.

Les organisations européennes présentent d'autre part des suggestions portant sur :

— la mise en place de mesures transitoires telles que des bonifications d'intérêt et des aides particulières pour les jeunes agriculteurs et les régions défavorisées ;

— la poursuite des négociations bilatérales et de l'action au sein du G.A.T.T. pour limiter les importations de P.S.C., et la nécessité d'entamer avec les Etats-Unis des négociations relatives aux importations de gluten.

— l'introduction de garanties de prix pour le vin et l'application effective de la préférence communautaire pour les fruits et légumes ;

— la taxation, pendant la période d'élargissement, des huiles et matières grasses destinées à la consommation humaine ;

— le C.O.P.A. et le Cogeca réclament enfin la fixation des prix au 1^{er} avril.

2° LA POSITION DES ORGANISATIONS AGRICOLES NATIONALES

a) Les organisations françaises.

L'ensemble des organisations agricoles (A.P.C.A., F.N.S.E.A., C.N.J.A., Modef, Travailleurs paysans) s'est également prononcé pour une hausse de 16,3 % et a vivement dénoncé les propositions de prix de la Commission et la mise en place de plafonds de production pour le blé, le maïs, l'orge, le colza et le lait. La Fédération française de l'agriculture a demandé de son côté un relèvement unilatéral des prix français, et l'A.P.C.A. a dénoncé « l'optique strictement budgétaire de la

Commission, qui vise à affaiblir les organisations de marché ». Les mêmes critiques ont été émises par les organisations spécialisées, et la Fédération des producteurs de lait a insisté sur le mauvais emploi des fonds provenant de la coresponsabilité.

b) Les organisations des autres Etats membres.

Parmi les organisations des autres Etats membres, les organisations belges (Alliance agricole belge et Boerenbond) souhaitent des relèvements de prix plus substantiels mais approuvent le démantèlement des M.C.M., auquel s'oppose la Fédération des exploitants allemands, qui rappelle que les agriculteurs de R.F.A. ont enregistré en 1981 une baisse de leurs revenus.

B. — La position des Etats membres et les premières réactions du Conseil agricole.

1° LES POSITIONS DU GOUVERNEMENT FRANÇAIS

Lors de l'examen des projets de réforme de la P.A.C., le Gouvernement français avait marqué son désaccord avec les positions restrictives de la Commission et avait proposé un certain nombre d'orientations axées sur :

— la garantie du revenu des exploitations familiales, une modulation des prix garantis en fonction des quantités livrées devant permettre de décourager la production d'excédents par les grandes exploitations, en particulier dans le secteur laitier ;

— la restauration de la préférence communautaire, notamment dans le secteur des P.S.C. et des matières grasses :

— l'élimination des M. C. M. ;

— l'amélioration des O. C. M. pour les produits méditerranéens en préalable à l'élargissement.

Les positions prises à l'égard des propositions de la Commission reflètent ces orientations et sont axées sur la défense du revenu agricole.

a) La défense du revenu agricole.

Le Gouvernement français souligne que le revenu agricole par exploitation a baissé de 30 % en francs constants depuis 1973, et que la non-rentabilité des exploitations risque de compromettre le remplacement de nombreux exploitants qui doivent partir en retraite dans les prochaines années, avec toutes les conséquences que la disparition des exploitations aurait sur le marché de l'emploi, le déclin des régions agricoles et la structure sociologique d'une agriculture actuellement fondée sur l'exploitation familiale.

Or, le système actuel des prix uniques européens n'est plus adapté à l'évolution divergente des économies communautaires. Les prix uniques ne permettent plus, dans un pays comme la France, de couvrir les charges d'exploitation. Les « taux verts » et les M. C. M. ne représentent qu'un palliatif insuffisant et ont, de surcroît, engendré des « effets pervers » au détriment des pays dont les monnaies sont les plus faibles. Il importe donc que l'augmentation des prix européens permette que les prix à la production français progressent au même rythme que l'inflation et les prix des consommations intermédiaires.

b) La critique des propositions de la Commission.

Le Gouvernement français relève l'approche strictement « budgétaire » de la Commission et considère comme tout à fait inacceptable une hausse de 9 % et la « pénalisation » imposée au secteur des céréales.

En ce qui concerne les mesures agrimonétaires, la France souhaiterait une réduction plus importante des M. C. M. positifs et la suppression des distorsions de concurrence qui résultent dans certains secteurs (viande porcine) du mode de calcul des M. C. M.

Pour ce qui est des mesures connexes, le Gouvernement français rejette l'application de nouvelles disciplines pour la production de céréales tant que le problème des importations de produits de substitution n'aura pas été résolu. La limitation de l'augmentation de la production laitière ne se justifie pas non plus, compte tenu de l'assainissement récent de la situation du marché laitier, et la France souligne que, d'une façon générale, les propositions de la Commission relatives aux seuils de production anticipent sur les décisions relatives à la réforme de la P. A. C.

Le Gouvernement français rappelle également la nécessité d'exonérer du prélèvement de coresponsabilité les petits producteurs de lait, les « usines à lait » du Nord de l'Europe étant les véritables responsables des excédents laitiers.

Enfin, la France entend établir un lien entre la fixation des prix et une réforme des organisations de marché des produits méditerranéens améliorant les garanties offertes aux producteurs et assurant, dans le secteur des matières grasses, le respect de la préférence communautaire. Cette réforme doit en tout cas être effectuée avant toute nouvelle étape des négociations pour l'élargissement.

En ce qui concerne le calendrier des négociations, le Gouvernement français considère que la hausse des prix doit intervenir au 1^{er} avril et qu'une compensation devrait être accordée aux producteurs en cas de retard dans la fixation des prix.

2° LES POSITIONS EXPRIMÉES AU CONSEIL AGRICOLE

Les Ministres de l'agriculture des Dix ont procédé à un premier « tour de table » sur les propositions de la Commission les 15 et 16 février et devaient poursuivre leur examen les 15 et 16 mars.

Les résultats de ces premiers contacts laissent craindre qu'aucun accord ne puisse être trouvé avant la réunion du Conseil européen des 30 et 31 mars.

a) Lors du tour de table des 15 et 16 février, une opposition s'est manifestée entre les Etats membres qui, comme la France, ont jugé les propositions de prix de la Commission « nettement insuffisantes » (Italie, Grèce, Irlande, Belgique et Luxembourg), tandis que la République fédérale d'Allemagne et le Danemark jugent raisonnable l'augmentation de 9 %, la Grande-Bretagne estimant même que les hausses proposées pour certains produits sont trop élevées (lait, sucre, vin, tabac, céréales).

Sur les mesures connexes, les positions des Etats membres s'analysent de la façon suivante :

— la Grande-Bretagne et la République fédérale d'Allemagne condamnent les propositions agrimonétaires, tandis que la Belgique et le Danemark réclament comme la France un démantèlement plus important des M.C.M. La France demande pour sa part un démantèlement comprenant la seconde partie du mouvement effectué en avril 1981, auquel s'ajouterait l'élimination de la moitié des M.C.M. créés lors du réajustement d'octobre 1981 :

— le principe des seuils de production est approuvé par le Danemark ; la Grande-Bretagne juge trop laxistes les propositions sur le lait, compte tenu de l'importance des excédents, et les Pays-Bas s'opposent à toute modulation de la coresponsabilité en faveur des petits producteurs.

Enfin, d'autres oppositions se sont manifestées en ce qui concerne la révision des organisations de marché des produits méditerranéens :

— vin : les délégations italiennes et grecques s'opposent au principe de la distillation préventive obligatoire ;

— fruits et légumes : les délégations britanniques et allemandes redoutent le coût d'une extension des aides aux organisations de producteurs et se sont opposées aux propositions de la Commission sur les prix d'entrée et l'extension des prix de référence ;

— matières grasses : les pays nordiques s'opposent à toute taxation des matières grasses et suggèrent la substitution d'un système d'aides directes au régime d'intervention dans le secteur de l'huile d'olive.

b) La réunion du 15 au 17 mars.

Comme il était prévisible, la deuxième réunion du Conseil agricole n'a pas permis de progresser vers un accord. Les ministres des Dix se sont bornés à des discussions techniques précisant la position et les propositions de leurs gouvernements. Ce n'est que le 31 mars, après la session des 29 et 30 mars du Conseil européen, que la négociation devrait véritablement s'engager. Dans l'attente de ce nouveau « marathon », les Dix ont confirmé leurs divergences :

— dans le secteur des céréales, la France a proposé de subordonner la fixation d'un seuil de production à la limitation des importations de produits de substitution, par produits, à leur niveau 1980-1981 ;

— pour les produits laitiers, les Danois ont demandé une hausse des prix plus élevée, et la France juge insuffisante les mesures d'aide aux petits producteurs et injustifiable le seuil de production proposé. En revanche, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas maintiennent leur opposition à la réduction du prélèvement de coresponsabilité pour les 60 000 premiers kilogrammes de produits ;

— dans le secteur de la viande, la France demande une hausse des prix plus importante, une actualisation au même niveau de la prime à la vache allaitante. et s'oppose à la réduction des périodes d'intervention pour la viande bovine. Le Ministre français de l'Agriculture a également insisté pour que les M. C. M. viande porcine soient calculés sur la base de la ration céréales, ce qui permettrait de les réduire d'un tiers environ ;

— enfin, en ce qui concerne les fruits et légumes et les produits méditerranéens, les oppositions demeurent entre « Europe du Nord » et « Europe du Sud ». Les pays du Bénélux, la R. F. A. et la Grande-Bretagne refusent, par ailleurs, que la révision des O. C. M. des produits méditerranéens soit liée à la négociation sur les prix.

3° LA POSITION DE LA COMMISSION DE L'AGRICULTURE DE L'ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS

Le projet de résolution adopté le 17 mars par la Commission de l'agriculture, qui doit être proposé le 26 mars au vote de l'Assemblée, est axé sur les propositions suivantes :

— une hausse des prix de 14 % en moyenne, comportant des augmentations plus élevées pour les productions méditerranéennes ;

— des « mesures spéciales et temporaires » en faveur des pays où les taux d'intérêt et d'inflation dépassent la moyenne communautaire ;

— un renforcement de la préférence communautaire, comportant notamment un gel des importations de P. S. C. et une taxe spéciale à l'importation de matières grasses végétales ;

— une abolition « progressive et pragmatique » des M. C. M.

En ce qui concerne les propositions sectorielles, la Commission s'est notamment prononcée contre l'alignement des prix des céréales sur les prix américains et contre la fixation d'un seuil de production. Elle demande, dans le secteur laitier, la suppression du « prélèvement de coresponsabilité linéaire actuel », et souhaite que l'aide aux petits producteurs soit réservée aux agriculteurs exerçant leur activité à plein temps et dont le cheptel laitier « se situe largement au-dessous de la moyenne communautaire ».

III. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTÉES LE 25 MARS 1982

Sur les propositions de la Commission relatives à la fixation des prix agricoles et les mesures connexes 1982-1983.

La délégation :

— relève que les propositions de la Commission constituent la traduction des orientations relatives à la réforme de la P. A. C. développées dans son rapport sur le mandat du 30 mai et dans sa communication « orientations pour l'agriculture européenne », sur lesquelles le Conseil ne s'est pas encore prononcé ;

— déplore la confusion ainsi réalisée entre la négociation annuelle sur la fixation des prix agricoles et le débat sur la restructuration des politiques communautaires et la révision de la P. A. C. ;

— rappelle les conclusions (n° 58/81 et 65/81) qu'elle avait adoptées à l'issue de son examen des propositions de réforme de la P. A. C., et renouvelle les réserves qu'elle avait émises sur les orientations retenues par la Commission.

Sur le niveau des prix agricoles.

La délégation :

— prend acte de la reconnaissance par la Commission de la persistance de la baisse en termes réels des revenus agricoles ;

— juge l'augmentation proposée pour la majorité des produits (9 %) notoirement insuffisante pour compenser les effets de l'inflation et de l'évolution des coûts de production, enrayer la dégradation des revenus et assurer le maintien de l'activité agricole ;

— réitère ses objections à un alignement des prix des céréales communautaires sur les prix pratiqués dans des pays concurrents dont les structures de production sont très différentes ;

— s'inquiète du risque de multiplication d'aides nationales destinées à compenser les effets économiquement et socialement insupportables d'un relèvement insuffisant des prix communs ;

— considère en conséquence qu'il est essentiel que la hausse des prix communs en ECU atteigne un niveau suffisant pour garantir, dans chaque Etat membre, en fonction des taux nationaux d'inflation et d'augmentation des prix des consommations intermédiaires, un rattrapage en termes réels des revenus agricoles. Elle rappelle que la France ne pourrait disposer, en procédant à un ajustement du franc vert, que d'une marge d'augmentation supplémentaire réduite (1,8 %).

Sur l'unité des prix agricoles.

La délégation :

— rappelle la nécessité de rétablir l'unité des prix agricoles, condition de l'élimination des distorsions de concurrence et de la spécialisation au sein du Marché commun ;

— se prononce en conséquence pour une réduction substantielle des M. C. M. positifs et négatifs résultant des ajustements monétaires d'octobre 1981 et de février 1982, et pour l'application de l'accord de 1979 ;

— souligne avec force que ces mesures ne peuvent être considérées que comme des palliatifs et que le fonctionnement du Marché commun agricole est de plus en plus gravement menacé par la persistance de taux d'inflation divergents qui consacrent d'importantes distorsions de concurrence et de revenus entre les agriculteurs de la C. E. E. ;

— estime en conséquence que la convergence des politiques économiques et monétaires des Etats membres doit être considérée à l'avenir comme la condition fondamentale d'un retour à l'unité des prix et des marchés et de la sauvegarde du marché commun agricole.

Sur la fixation de seuils de production et les propositions de limitation des garanties.

La délégation réaffirme que la limitation des garanties pour certaines productions excédentaires ne peut être acceptable qu'à condition d'être modulée en fonction de l'importance des exploitations et des conditions régionales de production, et de permettre une participation effective des producteurs à la prise des décisions relatives à la gestion des marchés et à la résorption des excédents.

La délégation relève que les propositions de la Commission en matière de seuils de production et de coresponsabilité des producteurs tendent principalement à limiter, en fonction de préoccupations purement budgétaires, la production communautaire, et à justifier une limitation de garantie menaçant la survie de nombreuses exploitations qui ne peuvent être tenues pour responsables de la constitution des excédents de production.

La délégation souligne que, dans le secteur des céréales :

— le seuil de production proposé ne repose sur aucune évaluation sérieuse de la demande interne et externe et ne tient pas compte de l'importance des besoins mondiaux ;

— qu'une réduction linéaire des prix aurait des conséquences insupportables ;
— qu'en tout état de cause aucune limitation de la production céréalière communautaire ne saurait être admise tant que n'est pas assuré dans ce secteur le respect de la préférence communautaire, et en premier lieu la stabilisation des importations de produits de substitution des céréales.

En ce qui concerne le secteur du lait, la délégation s'élève contre toute aggravation linéaire du prélèvement de coresponsabilité ou toute limitation indifférenciée du système d'intervention et souligne que le système de modulation du taux de coresponsabilité proposé par la Commission devrait être affiné afin de bénéficier aux seules petites exploitations, qui pourraient ainsi se voir accorder, sans augmentation des dépenses prévues, des exemptions ou des abattements à la base plus importants.

En ce qui concerne la production de colza, la délégation juge inacceptables les propositions de la Commission, qui sont incompatibles avec la nécessité de réduire le déficit communautaire des productions protéagineuses, comme avec l'objectif du Gouvernement français de porter de 20 à 40 % en 1985 le taux d'autoapprovisionnement en matières protéiques, et qui ne s'accompagnent d'aucune proposition tendant à améliorer le respect de la préférence communautaire dans ce secteur.

Pour le secteur de la viande bovine, la délégation marque son opposition à toutes nouvelles restrictions des interventions qui risqueraient d'annihiler les effets du relèvement des prix et de ruiner les efforts consentis pour aménager la hiérarchie des prix.

La délégation s'élève enfin contre les modifications des interventions proposées pour certaines productions méditerranéennes (tabac, huile d'olive, tomates transformées), tant que ne seront pas améliorées les organisations de marché correspondantes et les garanties offertes à l'agriculture méridionale.

Elle insiste, à ce sujet, pour que la révision dans le sens d'un renforcement des garanties et d'une meilleure protection du marché communautaire des organisations de marché du vin, des fruits et légumes et de l'huile d'olive intervienne dans les meilleurs délais et soit considérée comme un préalable à la poursuite des négociations relatives à l'élargissement.

ANNEXE

L'utilisation du produit du prélèvement de coresponsabilité.

Le prélèvement de coresponsabilité a été institué le 16 septembre 1977. Son taux, qui était à l'origine de 1,5 % du prix indicatif, a été ramené à 0,5 % de ce prix en 1978, puis relevé à 2,5 % depuis le 1^{er} mai 1981. Le prélèvement s'applique sur l'ensemble des livraisons aux laiteries ainsi que sur les quantités de lait vendues par les producteurs sous forme d'autres produits laitiers. Toutefois, les producteurs des zones de montagne en sont exonérés et ceux des régions défavorisées ont bénéficié d'un taux réduit (2 %) pour les 60 000 premiers kilogrammes livrés pour la campagne 1981-1982. Pour la campagne 1982-1983, la Commission propose de reconduire le taux de 2,5 % et les exemptions en vigueur, et de réduire à 1,5 % le taux pour les 60 000 premiers kilogrammes livrés par chaque producteur. Cette mesure, proposée au titre de « l'aide aux petits producteurs », aurait pour résultat une perte de recette de 115 millions d'ECU environ.

1° L'évolution du produit du prélèvement de coresponsabilité.

Le produit du prélèvement de coresponsabilité a connu une progression rapide et représente depuis sa création plus de 1 milliard d'ECU :

1977.....	24,1 millions d'ECU.
1978.....	156,1 millions d'ECU.
1979.....	94,2 millions d'ECU.
1980.....	222,9 millions d'ECU.
1981.....	503 millions d'ECU.

1 000,3 millions d'ECU.

2° L'utilisation du produit du prélèvement.

Les fonds collectés ont servi, à concurrence de 450 millions d'ECU, à des actions spécifiques destinées à encourager la consommation (développement du marché, distribution de lait aux écoles), à améliorer la qualité de la production ou à favoriser l'écoulement des matières grasses butyriques (beurre concentré, utilisation pour la fabrication de glaces).

Depuis juin 1980, les recettes de coresponsabilité ne sont plus utilisées entièrement à ces actions, le solde (433 millions d'ECU en 1981) venant en atténuation des dépenses du secteur laitier. L'utilisation des fonds collectés soulève en tout cas des critiques d'autant plus vives que leur montant s'accroît : ces critiques portent notamment sur l'absence d'association des producteurs aux décisions prises, et sur l'efficacité réelle de certaines des actions financées, en particulier celles entreprises pour le développement du marché.

3° Montant et ventilation des dépenses consacrées à des actions spécifiques.

Les dépenses consacrées aux actions spécifiques d'élargissement des marchés des produits laitiers se sont réparties, depuis 1977, de la façon suivante :

ANNEE	DEVELOP- PEMENT du marché.	DISTRIBU- TION de lait aux écoles.	ECOULEMENT des matières grasses.		AMELIO- RATION de la qualité du lait.	TOTAL.
			Beurre concentré.	Glaces.		
(Millions d'ECU.)						
1977	»	»	»	7,5	»	7,5
1973	10,1	10,3	4,5	28,5	»	53,4
1979	37,4	30	3,6	23,8	15,5	110,3
1980	26,6	45,7	5,1	24	8	109,4
1981	49	69	5	32	15	170
Total	123,1	155	18,2	115,8	38,5	450,6

C. — FRUITS ET LEGUMES

(PROPOSITIONS DE REGLEMENTS MODIFIANT L'ORGANISATION COMMUNE DES MARCHES DANS LE SECTEUR DES FRUITS ET LEGUMES)

Rapporteur : M. Bernard Barbier, sénateur.

I. — Les propositions de la commission et les observations qu'elles appellent.

II. — Conclusions de la Délégation adoptées le 21 janvier 1982.

La crise qui a affecté les producteurs français de fruits et légumes au cours de l'été dernier, si elle se signale par sa particulière gravité, ne constitue malheureusement pas un phénomène inédit.

Sans doute les insuffisances de l'organisation commune de marché ne peuvent-elles être tenues pour seules responsables des fluctuations d'un secteur encore insuffisamment organisé à la base et caractérisé par une extrême fragilité due à une production saisonnière, périssable et d'importance variable selon les années.

Il n'en demeure pas moins que cette organisation commune est la moins efficace de toutes les organisations de marché dont s'est dotée la Communauté et qu'elle n'assure pas de ce fait au producteur une protection suffisante contre de tels aléas. S'agissant d'un secteur où prédominent les productions méditerranéennes, il apparaît en définitive qu'elles se trouvent dans une situation inéquitable par rapport aux productions céréalières et animales de l'Europe du Nord. C'est ainsi qu'en 1970 et 1979, la part des fruits et légumes dans le budget du F. E. O. G. A. n'était que de 1,5 % alors que ces productions entrent pour 12 % dans la production finale de la Communauté. Depuis lors, ce pourcentage a augmenté pour s'élever à 3,5 %, mais il n'en reste pas moins très faible au regard de l'importance de ce secteur et de sa vulnérabilité.

Cette situation de crise périodique appelle d'autant plus l'attention qu'elle risque de s'aggraver encore le jour où l'Espagne entrerait dans la Communauté. Aussi, la France, appuyée en cela par l'Italie, n'a-t-elle cessé de rappeler aux institutions communautaires la nécessité de réviser la réglementation des produits méditerranéens, et notamment celle des fruits et légumes, de façon à accorder une certaine garantie de revenus aux producteurs et à éviter le retour éventuel de graves troubles sociaux dans les régions concernées.

Les propositions analysées ci-après ont pour objet de répondre à ces préoccupations.

Dans la perspective de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté et dans le cadre de ses réflexions sur la réforme de la politique agricole commune, la Commission a présenté, le 14 octobre 1981, une proposition de règlement tendant à modifier le règlement C. E. E. 1035/72 d'organisation commune du marché dans le secteur des fruits et légumes ainsi qu'à renforcer les organisations de producteurs.

Son approche est fondée sur l'importance actuelle et le potentiel futur de l'Espagne en tant que fournisseur de ces produits, ce qui ne manquera pas de modifier radicalement l'équilibre des marchés communautaires.

Si ces propositions apportent certaines améliorations au système existant, elles n'en comportent pas moins encore certaines lacunes qui méritent de retenir l'attention. La principale d'entre elles tient à ce que certaines catégories de fruits et légumes produits dans la Communauté continuent à ne pas bénéficier des régimes de prix d'intervention et d'échanges prévus par le règlement de base.

I. — LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION ET LES OBSERVATIONS QU'ELLES APPELLENT

La proposition de la Commission tendant à modifier le règlement C. E. E. 1035/72 portant organisation du marché dans le secteur des fruits et légumes porte sur quatre éléments principaux, à savoir :

- le renforcement des organisations de producteurs ;
- l'amélioration du dispositif d'intervention sur le marché ;
- l'extension du système des prix de référence à l'importation ;
- le renforcement des normes de qualité et de leur contrôle.

Pour chacune des têtes de chapitre, nous examinerons successivement le contenu de ces propositions et les observations qu'elles appellent de la part de votre rapporteur.

A. — Le renforcement des organisations de producteurs.

1° LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

La maîtrise de la production rend nécessaire l'extension du champ d'action des groupements de producteurs et des disciplines qu'ils pratiquent.

Une première mesure envisage de porter à cinq ans, au lieu de trois, la période pendant laquelle les Etats membres ont la possibilité d'accorder à ces organisations les aides de démarrage permettant de financer leurs frais de constitution et de fonctionnement. En outre, ces aides seraient plus importantes puisqu'elles pourraient atteindre 5 % de la valeur de la production commercialisée couverte par l'action du groupement au cours des deux premières années, puis respectivement 4 %, 3 % et 2 % les années suivantes (alors que leur montant se limite actuellement à 3 % la première année, puis 2 % et 1 %).

Une autre mesure, de loin la plus importante, vise à permettre aux Etats membres d'étendre, dans un secteur de production, les règles de mise en marché suivies par les groupements de producteurs. Inspirées du dispositif français, ces règles permettent notamment à l'organisation économique d'imposer un prix de retrait aux producteurs non adhérents et d'indemniser au prix de l'achat public les marchandises retirées du marché ou interdites à la commercialisation dans le cadre des règles de groupements.

Les nouvelles mesures envisagées par la Commission permettraient également aux Etats membres de rendre obligatoire la participation des producteurs aux frais de gestion de l'organisation et au fonds de promotion des produits.

2° OBSERVATIONS

Les mesures envisagées ci-dessus peuvent être tenues pour positives. On notera tout spécialement l'intérêt qui s'attache à la possibilité d'extension des règles édictées et appliquées par les groupements de producteurs dans les Etats membres de la Communauté. Une telle mesure devrait se traduire par une plus grande efficacité de l'organisation professionnelle. Ce n'est, en effet, qu'au prix de l'acceptation d'un certain nombre de disciplines que les producteurs pourront renforcer leur pouvoir économique face à un appareil de distribution de plus en plus concentré.

S'il faut espérer que ces mesures soient finalement retenues par le Conseil, il ne faut cependant pas perdre de vue qu'elles n'ont pas, jusqu'ici, recueilli l'adhésion de certains de nos partenaires en raison d'une certaine conception du libre échange et de la liberté du négoce qui est la leur.

B. — L'amélioration du dispositif d'intervention et de gestion du marché.

1° LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Afin de renforcer le dispositif d'intervention en cas d'effondrement des prix du marché, il est envisagé :

a) Que les mesures d'intervention prévues pour le retrait d'un produit du marché au stade de la première vente soient mises en œuvre si la preuve est faite d'un effondrement des prix sur les marchés de gros. Le mécanisme actuel d'achats publics serait donc modifié de façon à prendre en considération, non seulement les prix à la production, mais aussi les prix constatés au stade grossistes-détaillants ;

b) Cette possibilité ne jouerait toutefois que pour certains produits sensibles, à savoir, les pêches, les poires et les tomates, ainsi que les aubergines et les abricots qui seraient ajoutés à la liste des produits soumis au régime de prix d'intervention.

2° OBSERVATIONS

Les mesures d'intervention prévues pour le retrait d'un produit au stade de la première vente devraient permettre d'éviter que, faute d'un niveau d'intervention et de prix minimum harmonisés entre les régions, des courants de vente à bas prix ne risquent de déclencher une crise grave sur les marchés de gros de la Communauté.

On doit toutefois observer que ces mesures ne s'appliquent qu'à un nombre limité de produits et qu'elles ne peuvent être mises en œuvre qu'au moment où la crise est déjà étendue au stade de gros. Ce n'est, en effet, que si les retraits étaient décidés à un stade plus précoce qu'il serait possible d'éviter la propagation dans la Communauté d'une crise localisée.

De plus en plus, on peut craindre que les Etats membres n'échappent à leurs obligations dans la mesure où ils apporteraient certaines justifications quant à leur organisation de marché.

Plutôt que de laisser aux Etats membres une telle échappatoire pour intervenir par les achats publics, il paraît très souhaitable de prévoir l'obligation pour ces Etats d'ouvrir, en cas de crise, les opérations d'intervention afin de rétablir rapidement le niveau des prix dans les échanges.

Ces modalités de l'intervention constituent un problème essentiel au sujet duquel nous nous trouvons en opposition avec la majorité de nos partenaires, hostiles à une extension des garanties données aux producteurs de fruits et légumes.

Il conviendrait aussi qu'en cas d'effondrement des prix, la Commission puisse arrêter des mesures d'interdiction de calibres ou de catégories inférieurs auxquelles les Etats membres ne pourraient déroger. L'élimination du marché des catégories inférieures éviterait des retraits ultérieurs de catégories supérieures.

C. — L'extension du système des prix de référence à l'importation.

1° LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Pour améliorer la protection vis-à-vis de l'extérieur, il est proposé de modifier le calcul du prix à l'importation :

a) Il s'agirait, en premier lieu, **d'étendre le système du prix de référence** à plusieurs autres catégories de fruits et légumes : haricots verts, laitues, melons, artichauts et abricots ;

b) En outre, **la période d'application du prix de référence**, actuellement limitée à la période de production et de commercialisation des produits communautaires, **serait prolongée** en ce qui concerne les tomates et les raisins de table ;

c) Le système des prix de référence se substituerait au régime des produits sensibles (calendriers d'importations) pour ceux d'entre eux qui y sont soumis ;

d) Pour les tomates, les pêches et les raisins de table, le prix d'entrée, qui sert au calcul de la taxe compensatoire, serait déterminé **en tenant compte obligatoirement des prix des produits communautaires** alors que cette référence constituerait une simple possibilité dans le cadre de la réglementation actuelle.

Cette liste a été limitée à trois produits dont les droits de douane ne seraient pas consolidés au G. A. T. T.

2° OBSERVATIONS

Les mesures envisagées par la Commission paraissent de nature à améliorer le système des prix de référence et donc la protection du marché communautaire. Il n'en demeure pas moins que ces propositions ne s'appliquent qu'à un nombre limité de produits sensibles dont il paraît souhaitable d'étendre la liste. Dans la perspective de l'adhésion de l'Espagne à la Communauté, ceci permettrait de faire jouer les mesures de transition et préparerait à un éventuel rétrécissement du calendrier applicable aux produits sensibles.

De façon plus générale, il ne paraît pas opportun de supprimer les calendriers nationaux d'importation qui, pour les produits sensibles, constituent un élément de protection nécessaire.

S'agissant des exportations, il conviendrait que la Commission élargisse la possibilité d'octroi aux exportations de restitutions vers les pays tiers afin de favoriser des courants continus d'exportation.

D. — Renforcement des normes de qualité et de leur contrôle.

1° LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

En ce qui a trait aux normes de qualité prescrites par l'organisation commune du marché fruits et légumes, la Commission envisage de renforcer le contrôle permettant de vérifier qu'elles sont effectivement appliquées. Elle considère que pour les nouveaux Etats membres, ces normes devraient s'appliquer effectivement dès leur adhésion.

A cet effet, la Commission propose le renforcement des services de contrôle des Etats membres, ainsi que la participation de ses agents aux opérations de contrôle effectuées par les autorités nationales.

2° OBSERVATIONS

Le renforcement des effectifs de contrôle de la normalisation et une plus grande surveillance de la Commission dans l'établissement des cotations du marché paraissent de nature à renforcer l'amélioration des moyens de gestion du marché. A cet égard, ces mesures ne peuvent que rencontrer notre adhésion.

II. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 21 JANVIER 1982

Sur les propositions de la Commission tendant à modifier le règlement portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes.

La délégation :

— souligne la nécessité d'une organisation du marché assurant aux producteurs des revenus équitables qui ne soient pas totalement tributaires des conditions climatiques et des fluctuations du marché ;

— estime qu'un nouvel élargissement de la Communauté doit être lié à une profonde réforme préalable de la réglementation communautaire, de façon à :

— remédier aux insuffisances des mécanismes de prix et d'intervention ;

— renforcer la discipline de mise en marché des produits ;

— assurer l'application effective de la préférence communautaire ;

— observe que les propositions de la Commission, si elles s'inscrivent dans le sens des orientations susvisées, n'apportent pas toutes les garanties nécessaires à l'obtention de ces objectifs, dans la mesure où le principe n'est pas admis que tous les fruits et légumes de large consommation ont vocation à bénéficier des dispositions prévues par le règlement de base.

Organisation des producteurs.

La délégation :

— se félicite du renforcement du rôle des organisations de producteurs et notamment de la possibilité pour les Etats membres d'étendre les règles de discipline à l'ensemble du secteur ;

— souligne que l'élargissement des moyens d'intervention de ces organisations implique le renforcement de leurs caisses de régularisation.

Dispositif d'intervention et de gestion du marché.

La délégation :

— regrette que, pour les produits sensibles, la Commission n'ait pas retenu un régime de prix minimum dans les échanges intra-communautaires ;

— apprécie le dispositif d'ouverture de l'achat public dans les Etats membres lorsque la situation le justifie, mais observe que le principe d'unicité d'intervention entre les différentes zones de production implique que les Etats membres ne puissent se soustraire à leurs obligations.

Régime d'importation.

La délégation :

— prend acte de l'extension du système des prix de référence en vue d'assurer de façon plus efficace la préférence communautaire ;

— estime que la prise en considération des coûts de production des produits communautaires pour le calcul des prix d'entrée devrait être étendue à un plus grand nombre de produits sensibles ;

— demande que les calendriers d'importation applicables à certains produits soient maintenus et améliorés et que les prix minimum soient réévalués de façon à tenir compte des augmentations des coûts de production.

Exportations.

La délégation, estime nécessaire d'élargir la possibilité d'octroi aux exportateurs des restitutions à l'exportation vers les pays tiers de manière à favoriser la création de courants continus d'exportation.

Produits transformés.

La délégation, regrette que les propositions de la Commission négligent la question des fruits et légumes transformés et souligne, notamment, la nécessité d'appliquer à ces produits le principe de la préférence communautaire.

En conclusion, la délégation considère les propositions de la Commission comme un minimum qui, s'il n'était pas adopté, risquerait de rendre insupportable l'adhésion de l'Espagne à la Communauté.

D. — HUILE D'OLIVE

(ORGANISATION COMMUNE DES MARCHES DANS LE SECTEUR DES CORPS GRAS)

Rapporteur : M. Marcel Daunay, sénateur.

- I — Les orientations de la Commission.
- II. — Les observations qu'appellent les orientations de la Commission.
- III. — L'état des négociations au niveau du Conseil.
- IV. — Conclusions de la délégation adoptées le 26 mai 1982.

La Commission européenne a adopté, au mois d'octobre 1981, un ensemble de propositions concernant le renforcement des organisations communes de marchés des productions méditerranéennes.

Alors que pour le vin et les fruits et légumes des propositions précises avaient été formulées qui ont déjà fait l'objet d'un examen par la délégation, pour les corps gras il ne s'agit en l'état actuel que d'une « communication » traitant des conséquences d'un nouvel élargissement de la Communauté sur le marché de l'huile d'olive et des autres huiles végétales et esquissant certaines orientations de la politique communautaire.

Cette approche prudente reflète l'ampleur des problèmes posés dans ce secteur et les hésitations de la Commission à opter entre différentes solutions sur lesquelles les Etats membres sont partagés. Ceci est particulièrement notoire en ce qui concerne la taxation des matières grasses importées dans la Communauté.

I. — LES ORIENTATIONS DE LA COMMISSION

A. — Les conséquences de l'élargissement dans le secteur des huiles végétales.

La production espagnole d'huile d'olive représente plus de la moitié de la production totale de l'Europe des Dix (440 000 tonnes contre 750 000 tonnes) et fait apparaître un excédent annuel de près de 130 000 tonnes.

La Commission observe tout d'abord que dans l'état actuel de la réglementation communautaire et du régime des importations, l'entrée de l'Espagne dans la Communauté aurait pour effet de modifier profondément l'équilibre du marché des huiles végétales et des graines oléagineuses de la C.E.E. Il en résulterait un fort accroissement des charges budgétaires de soutien du marché.

Alors que le régime national espagnol actuellement en vigueur agit dans le sens d'une restriction de la concurrence des autres huiles importées et du maintien d'un niveau élevé de consommation d'huile d'olive, l'abolition de ce régime, résultant de la mise en place de l'organisation commune de marché dans le secteur des corps gras et des huiles, donnerait lieu à l'importation à droit nul ou à des droits relativement bas, d'huiles végétales et de graines oléagineuses. Ceci modifiera, en Espagne, le rapport entre le prix de l'huile d'olive et le prix des huiles végétales concurrentes, ce qui aura pour effet de réduire la consommation d'huile d'olive.

Cette analyse conduit la Commission à penser que, si aucune mesure n'est prise et si les arrangements communautaires actuels sont appliqués en Espagne et au Portugal, la Communauté des Douze se trouverait alors en face d'un important excédent structurel d'huile d'olive, de l'ordre de 200 000 tonnes par an (1).

L'écoulement de ces excédents et le soutien du revenu des producteurs nécessiteraient un effort financier considérable. Le supplément de coût annuel pour le budget de la Communauté est estimé au minimum à 720 millions d'ECU aux prix actuels, ce qui porterait le total des dépenses de ce seul chapitre à un niveau proche de 1 400 millions d'ECU (2) (3).

Pour pallier les conséquences très lourdes de l'élargissement dans ce secteur, en l'état actuel de la réglementation communautaire, la Commission, sans faire de propositions précises, énonce un certain nombre d'orientations et de mesures tendant à adapter l'action de la Communauté.

(1) Cf. Tableau I, bilan d'approvisionnement de l'huile d'olive, *infra* p. 68.

(2) 1 ECU = 6,24 FF à la fin mai 1982.

(3) Cf. tableau II, évaluation financière, p. 10.

B. — Les mesures envisagées.

La stratégie d'ensemble de la Commission vise à la fois à sauvegarder les revenus des producteurs, à maintenir l'équilibre entre l'offre et la demande sur le marché communautaire de l'huile d'olive, à reconsidérer sa politique commerciale tout en tenant compte des intérêts légitimes des pays fournisseurs d'huiles végétales.

1° LE REVENU DES PRODUCTEURS D'HUILE D'OLIVE

Le dispositif envisagé devrait permettre d'écouler les excédents d'huile d'olive tout en sauvegardant les revenus des producteurs actuels par une modification du règlement de base (1). Ceci implique que, pour la fixation des aides, il soit prévu que le rapport entre le prix de l'huile d'olive et le prix des huiles végétales concurrentes ne dépasse pas 2 pour 1 à la consommation alors qu'il est actuellement de 2,6 pour 1 dans la C. E. E.

Cette modification du règlement de base devrait prendre pleinement effet, au plus tard, au début de la période transitoire prévue pour l'huile d'olive.

2° MESURES DE RECONVERSION DE LA PRODUCTION

Des mesures devraient être arrêtées pour encourager une reconversion volontaire de la production oléicole vers d'autres cultures. Il est cependant observé que les possibilités de reconversion de la production traditionnelle d'huile d'olive ne sont pas considérables en raison des caractéristiques propres de cette production (faibles superficies des exploitations, nature des terrains).

3° PÉRIODE TRANSITOIRE

Il est envisagé de fixer, pour les autres matières grasses, la durée de la période d'adaptation du régime d'importation espagnol au régime communautaire, au maximum compatible avec l'élargissement, afin d'éviter un changement brutal dans les structures de consommation.

4° RELATIONS AVEC LES PAYS TIERS CONCERNÉS

La Commission propose d'explorer dès à présent avec les pays tiers concernés les moyens d'assurer le maintien de l'équilibre actuel entre la consommation de l'huile d'olive et celle des autres huiles végétales.

En outre, au moment de l'adhésion de l'Espagne, la Communauté devrait négocier dans le cadre de l'article XXIV, paragraphe 6, du G. A. T. T., les modifications au régime d'importation pour les huiles et graines oléagineuses.

5° INSTAURATION D'UNE TAXE SUR LES HUILES VÉGÉTALES

La Commission considère que l'instauration d'une taxe sur les huiles végétales, permettant de financer le supplément de coût annuel résultant du soutien du marché de l'huile d'olive, ne pourra être envisagée qu'en fonction des résultats des actions énoncées-ci-dessus.

Elle estime que l'ensemble des conséquences financières n'apparaîtra qu'à l'expiration de la période transitoire avec l'Espagne mais que la Communauté aura à prendre position avant la fin de cette période. A la lumière des résultats des négociations, les coûts budgétaires additionnels seront évaluables et pourraient exiger l'instauration d'une taxe à la consommation. Pour respecter les obligations internationales de la Communauté, cette taxe devra s'appliquer tant aux huiles végétales produites à l'intérieur de la Communauté qu'aux huiles végétales importées.

(1) Le règlement « Huile d'olive » est basé sur l'organisation classique de marché (prix indicatif, prix d'intervention, prélèvements et restitutions pour les échanges avec les pays tiers). Il s'y ajoute toutefois un système d'aide au kilogramme d'huile d'olive produite à partir de matière première communautaire. L'aide est égale à la différence entre le prix de marché et un prix indicatif à la production.

II. — LES OBSERVATIONS QU'APPELLENT LES ORIENTATIONS DE LA COMMISSION

Le dossier de l'huile d'olive est, dans la perspective de l'adhésion de l'Espagne, un de ceux qui posent les problèmes les plus difficiles, tant au plan de la politique commerciale vis-à-vis des pays tiers qu'en raison de ses lourdes répercussions économiques et financières internes.

Il est dès lors regrettable que la Commission n'ait pas soumis au Conseil des propositions précises, comme elle l'a fait pour les autres produits méditerranéens, et qu'elle se soit tenue à énoncer des orientations générales trop vagues pour que l'on puisse en apprécier la portée. Ceci risque de rendre plus aléatoire une prise de décision communautaire dans un secteur où l'importance des problèmes posés par l'élargissement requiert un accord des parties concernées préalablement à l'adhésion de l'Espagne à la C. E. E.

On doit regretter que cette occasion n'ait pas été saisie pour procéder à une plus juste appréciation de l'ensemble du problème des matières grasses végétales importées dans la Communauté et procéder à la révision d'une politique commerciale qui rend la Communauté lourdement déficitaire en matières protéogéineuses et pénalise les producteurs de lait et d'oléagineux.

On rappellera à cette occasion qu'en 1980 les importations communautaires ont atteint :

— 1,8 million de tonnes d'huiles végétales en l'état ;

— 14,4 millions de tonnes de graines à usage alimentaire qui, triturées dans les usines communautaires, ont fourni 3 millions de tonnes d'huile, dont 2 millions issues du soja et 500 000 issues du tournesol.

Au total, les importations de matières grasses végétales représentaient près de vingt fois les stocks de beurre de la Communauté, qui ont entraîné des dépenses d'intervention de 647 millions d'ECU en 1980.

Dans ce contexte, la question qui se pose est celle de savoir si les solutions esquissées par la communication de la Commission sont bien à la mesure du problème posé.

A. — Revenus des producteurs et prix à la consommation.

L'huile d'olive concernera, dans une Communauté élargie, plus de deux millions de producteurs agricoles, dont le revenu par tête est, en moyenne, le plus bas atteint dans le secteur agricole.

Les mécanismes communautaires à mettre au point devront donc assurer l'écoulement des excédents d'huile d'olive sans détériorer les revenus des producteurs. L'établissement d'un rapport de prix plus favorable entre l'huile d'olive et les autres huiles végétales concurrentes, tel que suggéré par la Commission, impliquera, pour enrayer de façon significative la diminution de la consommation d'huile d'olive, des aides à la consommation d'un montant élevé. En toute hypothèse, la Communauté élargie se trouvera confrontée à un excédent d'huile d'olive et à la nécessité d'en soutenir le prix par des interventions coûteuses.

B. — Mesures de reconversion.

L'adoption de mesures de reconversion en vue de réduire de façon sensible la production de ce type d'huile semble très problématique pour de multiples raisons d'ordre politique, social, économique et de conservation des sols. En tout état de cause, leur effet sur la production sera de portée limitée.

C. — Relations avec les pays tiers.

La préservation de l'équilibre actuel entre la consommation d'huile d'olive et celle d'autres huiles est liée pour une large part à la définition de nouveaux arrangements tarifaires et commerciaux avec les pays tiers fournisseurs d'huiles végétales. Les solutions acceptables pour les uns et pour les autres ne seront pas aisées à trouver. Il conviendrait, à tout le moins, que des négociations s'engagent à cet effet, ce qui implique l'accord préalable des dix pays membres de la C. E. E. sur un mandat de négociation.

D. — Coût et financement de la politique commune dans le secteur de l'huile d'olive.

Le coût actuel de la politique commune dans le secteur de l'huile d'olive est évalué à 650 millions d'ECU.

L'augmentation de l'aide à la consommation suggérée par la Commission pour atteindre un rapport de prix de 2/1 entre l'huile d'olive et les huiles végétales concurrentes représenterait un coût supplémentaire de 140 millions d'ECU dans le cadre actuel de la Communauté à Dix.

L'extension de cette politique à l'Espagne entraînerait une dépense supplémentaire de 580 millions d'ECU.

Au total, le coût de ce secteur dans la Communauté élargie serait proche de 1,4 milliard d'ECU (8,7 milliards de francs).

Bien que ce plafond de dépense ne doive être atteint que progressivement au cours de la période transitoire, il n'en constituera pas moins une charge considérable, et sans doute sous-évaluée, dont on ne voit pas, en l'état actuel des ressources propres de la Communauté, comment son financement sera assuré.

Il convient, en outre, d'observer que cette somme viendra s'ajouter aux dépenses de la politique agricole commune au moment où l'exigence de réduire ces dépenses est généralement reconnue.

Consciente de ce problème, la Commission avait initialement envisagé la création d'une taxe non discriminatoire sur toutes les huiles végétales, communautaires ou importées dont le produit constituerait une ressource propre de la Communauté. Sur une base de 100 ECU par tonne, cette taxe procurerait une recette d'environ 680 millions d'ECU par an, correspondant approximativement au coût budgétaire additionnel impliqué par le soutien du marché de l'huile d'olive. En permettant d'harmoniser les conditions de concurrence dans le secteur des matières grasses, elle irait dans le sens d'une cohérence accrue de la politique suivie dans ce secteur.

Etant non discriminatoire, elle serait compatible avec les engagements internationaux de la C.E.E.

Cependant, les réactions suscitées par ce projet dans certains Etats membres ont conduit la Commission à reporter à plus tard la création d'une telle taxe, ce qui revient à éluder la question du financement du coût budgétaire additionnel entraîné par le soutien du marché de l'huile d'olive.

Ce report paraît comporter un risque réel en raison de l'hostilité déclarée de certains Etats membres à l'instauration d'un tel financement. On ne voit pas, au demeurant, les raisons qui pourraient les conduire à accepter demain ce qu'ils refusent aujourd'hui. De toute évidence, il ne paraît pas concevable que la Communauté puisse s'engager dans la refonte de l'acquis communautaire lié à l'élargissement, sans régler en même temps le difficile problème de son financement.

Ces considérations conduisent à penser que la création d'une taxe sur les matières grasses végétales, ou toute autre mesure d'effet équivalent (prélèvement), ne peut être éludée et devra être arrêtée par les Dix avant tout accord sur l'élargissement.

TABLEAU I

Bilan d'approvisionnement de l'huile d'olive (1 000 tonnes).

	C. E. E. à 9.	GRECE	C. E. E. à 10.	ESPAGNE	PORTUGAL	C. E. E. à 12.
<i>A. — Bilan statique (base 1975 à 1977).</i>						
Production	540	218	758	440	49	1 247
Consommation	617	177	794	302	52	1 149
Degré d'auto-approvisionnement	88 %	123 %	95 %	146 %	94 %	109 %
<i>B. — Bilan prévisionnel, si aucune mesure n'était prise.</i>						
Production	540	218	758	440	49	1 247
Consommation	617	140	757	230	40	1 029
Degré d'auto-approvisionnement	88 %	156 %	100 %	191 %	119 %	121 %

TABLEAU II

Évaluation financière.

	MONTANT unitaire (Ecu/ tonne).	C. E. E. A DIX		ESPAGNE + PORTUGAL		C. E. E. A DOUZE	
		Quantité (tonnes).	Millions d'Ecu.	Quantité (tonnes).	Millions d'Ecu.	Quantité (tonnes).	Millions d'Ecu.
Aide à la production...	558,1	758 000	423	489 000	272,9	1 247 000	695,9
Aide à la consommation.	471,6	454 000	214	370 000	174,4	824 000	388,4
Restitution conserves ..	280	20 000	5,6	10 000	2,8	30 000	8,4
Restitution à l'exportation ..	240	15 000	3,6	60 000	14,4	75 000	18
Total aides et restitutions			646,2		464,5		1 110
Augmentation de l'aide à la consommation nécessaire pour maintenir le niveau de consommation	310	454 000	140,7	370 000	114,7	824 000	239
Total général.....			786,9		579,2		1 368

III — L'ETAT DES NEGOCIATIONS AU NIVEAU DU CONSEIL

Il avait été convenu, en mai 1980, que les problèmes posés par les produits méditerranéens seraient traités dans le cadre de l'adaptation de la politique agricole commune qui constituait un des volets du « mandat du 30 mai ».

Depuis lors, l'évolution des négociations au niveau du Conseil ayant fait apparaître les difficultés d'un accord global des Dix sur la réforme de la P.A.C., la Commission a repris certaines de ses propositions au nombre des mesures connexes qui accompagnaient la fixation des prix agricoles pour la campagne 1982-1983.

En ce qui concerne les produits méditerranéens, nos partenaires du Nord de la Communauté ont tenté de dissocier l'examen de cette question en faisant valoir qu'une décision serait plus facile sur un « paquet limité aux seuls prix et allégé de toutes les mesures relevant de la réforme de la P.A.C. De nombreuses pressions se sont exercées sur la délégation française afin qu'elle renonce à ses demandes pour les produits méditerranéens.

IV. - CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 26 MAI 1982

Sur la communication de la Commission au Conseil, du 20 octobre 1981, relative aux conséquences de l'élargissement sur la situation du marché de l'huile d'olive dans la Communauté,

La délégation :

— considérant l'ampleur des conséquences de l'élargissement sur la situation du marché de l'huile d'olive et des corps gras dans la Communauté :

— notant l'inadéquation de la politique suivie par la Communauté dans le secteur des matières grasses et la nécessité de réduire sa dépendance extérieure en matière protéagineuse ;

— regrette que dans la perspective de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la C.E.E. la Commission n'ait pas présenté de propositions formelles en vue d'adapter l'acquis communautaire dans le secteur des matières grasses végétales ;

— souligne l'importance capitale qui s'attache, entre autres, au règlement de cette question préalablement à l'adhésion de l'Espagne dans la Communauté.

Sur l'organisation interne du marché et son financement.

La délégation :

— relève que les mesures énoncées par la Commission, tant sur le plan des structures de production que des prix, en vue de maintenir l'équilibre entre l'offre et la demande sur le marché communautaire ne sont pas de nature à réduire de façon significative les excédents :

— estime que la résorption de tels excédents et le soutien du revenu des producteurs impliqueront pour le budget de la C.E.E. (chapitre agricole) de nouvelles et lourdes charges dont le financement n'est pas assuré ;

— souligne la nécessité de procéder à une évaluation précise des conséquences financières de l'élargissement dans ce secteur et de prévoir les moyens de financement appropriés.

Sur les relations avec les pays tiers.

La délégation :

- estime indispensable de faire jouer la préférence communautaire dans le secteur des matières grasses végétales, dès l'élargissement, de manière à éviter de lourds excédents et des coûts prohibitifs qui en résulteraient pour le budget communautaire ;

- demande à cet effet que des négociations soient engagées sans tarder avec les partenaires commerciaux de la C.E.E. en vue de l'application d'un prélèvement sur les matières grasses végétales ;

— considère qu'en cas d'échec de ces négociations une taxe non discriminatoire devra être instaurée, de façon unilatérale, sur les huiles végétales, communautaires ou importées, consommées dans la Communauté ;

— recommande que, compte tenu des difficultés d'adaptation prévisibles, la période de transition applicable à l'Espagne et au Portugal dans le secteur des matières grasses végétales soit portée à dix ans.

CHAPITRE V

SUR LES QUESTIONS ECONOMIQUES ET LA POLITIQUE DE LA RECHERCHE

A. — POLITIQUE ECONOMIQUE A MOYEN TERME

PROJET DE CINQUIEME PROGRAMME DE POLITIQUE ECONOMIQUE A MOYEN TERME

Rapporteur : M. Marcel Daunay, sénateur.

- I. — Le projet de cinquième programme.
- II. — Les réactions des partenaires et des institutions.
- III. — Conclusions de la délégation adoptées le 18 février 1982.

Généralités.

Les programmes de politique économique à moyen terme constituent des documents prévisionnels, définis à l'issue d'une procédure assez complexe, dépourvus de caractère contraignant mais censés traduire une volonté politique.

C'est en 1974 que le Conseil a souhaité que lui soit présenté, à intervalles réguliers et au moins une fois tous les cinq ans, un programme de politique économique à moyen terme qui a pour mission générale d'orienter les politiques communes selon des vues à moyen et long terme et de guider les politiques économiques nationales (1).

Ces programmes sont préparés par le comité de politique économique (stade de l'avant-projet) et soumis à la Commission pour observations (stade du projet) ; après avis de l'Assemblée et du Comité économique et social, les orientations sont discutées et arrêtées par le Conseil des Ministres (Economie et Finances) et les gouvernements des Etats membres.

Les programmes n'ont qu'une valeur indicative et l'engagement des Etats membres un caractère politique, ces derniers se bornant à exprimer « leur intention d'agir conformément aux orientations contenues dans le programme ».

L'expérience du passé conduit la Commission à ne plus proposer l'adoption d'un programme chiffré dont les aléas de la conjoncture et les différences de situation dans la Communauté rendent, à ses yeux, l'établissement pratiquement impossible.

En résumé, le programme à moyen terme est avant tout un acte politique traduisant une volonté d'infléchir les évolutions telles qu'elles sont esquissées dans des projections exploratoires.

Le projet de cinquième programme (1981-1985).

a) Alors que l'élaboration des programmes précédents était devenue un exercice plutôt académique, la discussion du cinquième programme a pris une tournure nettement plus politique. Cette évolution résulte des profondes divergences doctrinales opposant les Etats membres quant :

— à la politique conjoncturelle à suivre pour sortir de la crise (priorité à la lutte contre l'inflation ou priorité à la lutte contre le chômage) ;

— à la politique structurelle à conduire (il n'existe pas de consensus au niveau communautaire sur le principe et les modalités de mesures de réduction du temps de travail) ;

— au rôle de l'Etat dans l'économie (libéralisme ou interventionnisme).

A cela s'ajoute le lien existant entre la stratégie économique des cinq prochaines années et la réforme ou la relance des politiques communes dans la perspective du mandat dit du 30 mai.

(1) Décision n° 74 120/C. E. E. arrêtée dans la perspective de la réalisation progressive de l'union économique et monétaire.

b) Ces différences d'approche de la stratégie économique à mettre en œuvre se traduisent dans les diverses parties du projet de cinquième programme. On distingue en effet certaines différences de tonalité entre :

— le chapitre 1 du programme (résumé et conclusions) : il contient les lignes directrices et a été approuvé par le Comité de politique économique le 21 mai 1981, mais avec des réserves belges (le projet mettrait trop l'accent sur les politiques de stabilisation et sur le jeu spontané des forces du marché) ;

— les chapitres 2 à 9 : ils reprennent ces orientations de manière plus détaillée, mais ont été établis sous la seule responsabilité du président du Comité de politique économique ;

— l'avant-propos ajouté par la Commission le 22 juillet 1981 : il vise à réaliser une sorte de compromis entre la thèse « monétariste » et la thèse « keynésienne » qui s'affrontent au sein du Conseil.

Votre rapporteur, pour sa part, veut espérer qu'un accord intervienne au sein du Conseil sur une stratégie de lutte contre le chômage reposant sur deux axes principaux : une politique d'assainissement économique, comme celle préconisée aux Etats membres par le Comité de politique économique ; une contribution importante de la Communauté à l'effort de redressement, ainsi que le propose la Commission.

I. LE PROJET DE CINQUIEME PROGRAMME

A. — Un diagnostic dépourvu de complaisance.

Aux yeux du Comité de politique économique, les graves difficultés économiques et sociales dans la C.E.E. (chômage croissant, inflation élevée permanente) sont sous-tendues par une série de facteurs interdépendants, d'origine tant internationale qu'interne.

1° DES PRESSIONS EXTERNES S'EXERCENT SUR LESQUELLES LA C. E. E. DISPOSE DE MOYENS D'ACTION RÉDUITS

Le document énumère les profondes mutations qui se sont produites au niveau mondial au cours de la dernière décennie :

- déstabilisation du système monétaire international ;
- enchérissement du coût des matières premières et pas seulement de l'énergie ;
- accumulation d'importants actifs financiers par les pays producteurs de pétrole (d'une valeur approximative de 350 milliards de dollars à la fin de 1980) ;
- défi des pays nouvellement industrialisés.

Il en est résulté, en particulier, un ralentissement de la croissance du commerce mondial en volume (+ 8,5 % par an en moyenne de 1960 à 1973 et seulement + 4,5 % de 1973 à 1979). Le comité insiste aussi sur la persistance d'une contrainte énergétique extérieure qui s'exprime en termes économiques, financiers et stratégiques, limitant ainsi l'autonomie de décision de la C.E.E.

Cette analyse n'est pas originale. Plus novatrice apparaît la recherche des causes internes des difficultés actuelles.

2° DES PRESSIONS INTERNES PERMANENTES EN MATIÈRE D'ÉVOLUTION DES COÛTS ET DES CHARGES ENTRAVENT LES NÉCESSAIRES AJUSTEMENTS DES STRUCTURES ÉCONOMIQUES

Le comité de politique économique met l'accent sur plusieurs tendances « lourdes » qui expliquent à ses yeux la moindre compétitivité des entreprises, le ralentissement des investissements et, partant, la progression du chômage dans la C.E.E. :

— **l'accélération de la hausse des revenus salariaux après le premier choc pétrolier a provoqué une profonde dégradation de la rentabilité des entreprises.** De 1973 à 1980, la progression des salaires réels a été supérieure à celle des gains de productivité : le coût salarial nominal par unité produite s'est traduit par une hausse de 10,6 % par an, contre 5,8 % de 1960 à 1973, d'où un écart de 7 % entre l'évolution des salaires réels par tête et celle de la productivité du travail ;

— la tendance des dépenses publiques à croître plus rapidement que le revenu national a pesé sur les entreprises et sur les ménages. Dans l'ensemble de la C. E. E., la part de ces dépenses dans le P. I. B. s'est accrue, passant en dix ans de 37 % à 47 % en 1980. La progression la plus rapide a été celle des dépenses de sécurité sociale (élévation du niveau des soins de santé, accroissement du chômage). Si le rythme d'augmentation des dépenses a été limité depuis quelques années, du fait de l'ampleur des déficits, la réduction des moyens disponibles a surtout conduit à limiter le volume des investissements publics ;

— l'inflation qui en est résultée a eu une incidence particulièrement négative sur les décisions en matière d'investissement. Elle a découragé les investissements en réduisant les marges de profit, en augmentant les taux d'intérêt nominaux et les incertitudes sur les coûts futurs du capital. Ainsi, la progression des investissements n'a été que de 0,7 % par an (de 1973 à 1980), c'est-à-dire largement inférieure à celle du Japon et des États-Unis. La part de l'industrie dans les investissements est d'ailleurs en constante régression ;

— les gains de productivité se sont ralentis depuis le début des années 1970 : de 1973 à 1979, la productivité apparente du travail n'a progressé que de 2 %, représentant la moitié du taux de progression moyen entre 1960 et 1973 ;

— la position concurrentielle de la Communauté a été affectée par cette baisse des performances en matière de contrôle des coûts et de développement des capacités de production compétitives. La part des quatre principaux pays de la Communauté dans le commerce mondial des produits manufacturés a légèrement régressé de 1973 à 1979, alors que le Japon et les pays nouvellement industrialisés voyaient leur part augmenter rapidement.

La situation est cependant variable selon les secteurs. Si, dans certains domaines, la C.E.E. a su maintenir sa position mondiale en se concentrant, soit sur une production de qualité, soit sur des domaines de haute technologie, dans le secteur de « croissance » du matériel de bureau et de télécommunications par exemple, le rapport entre les exportations et les importations a été ramené, pour la C.E.E., de 1,25 en 1973 à 0,93 en 1979 alors que pour le Japon il passait de 2,5 à 3,8. Globalement, ces résultats se sont traduits par une détérioration de la balance des paiements courants de la C.E.E. (déficit : 1,5 % du P.I.B. en 1980), alors que l'excédent de l'O.P.E.P. s'est encore accru (environ 115 milliards de dollars en 1981).

3 L'ACCROISSEMENT CONTINU DU CHÔMAGE N'EST QUE LE REFLET DES DELAIS AVEC LESQUELS LA COMMUNAUTÉ PARVIENT A AJUSTER SES STRUCTURES DE PRODUCTION ET LE COMPORTEMENT DES AGENTS ÉCONOMIQUES A L'ENSEMBLE DES CONTRAINTES QUI S'EXERCENT SUR ELLE

En décembre 1981, le chômage touchait 9,2 % de la population active de la Communauté (soit 10,2 millions de personnes) contre 2 % en 1970 et 4,3 % en 1975. Particulièrement affectés : les jeunes qui représentent 14 % des actifs mais 42 % des chômeurs, les femmes qui représentent 14 % des actifs mais 45 % des chômeurs. Dans certains secteurs, les réductions d'emploi ont été massives : elles ont ainsi touché près de la moitié des 6,2 millions de travailleurs occupés en 1961 dans les industries du textile, du cuir et de l'habillement.

4 LES PROBLÈMES D'AJUSTEMENT ONT ÉTÉ AGGRAVÉS PAR LES DISPARITÉS ENTRE LES ÉCONOMIES DES ÉTATS MEMBRES

D'un pays membre à l'autre, les résultats varient considérablement : les coûts salariaux réels par unité produite et les taux d'inflation (de 5 à 20 %), le chômage (de 0,7 à 9,4 %), ont enregistré des taux d'accroissement bien plus variables d'un pays à l'autre depuis 1974 que durant la décennie précédente. Ces facteurs, entre autres, ont entravé la convergence progressive des niveaux de vie qui s'était opérée de 1958 à 1968 ; les inégalités régionales s'accroissent.

5° LA GESTION DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE A SOUVENT ÉTÉ MAL ADAPTÉE.

Aux yeux du Comité de politique économique, de nombreux Etats membres n'ont pas entrepris un effort suffisant en vue d'améliorer les **conditions de l'offre**. Par ailleurs, les interventions publiques ont trop souvent conduit à maintenir de nombreux emplois dans des secteurs en déclin.

B. — Des projections qui appellent un sérieux ressaisissement.

Le Comité de politique économique insiste sur le caractère exploratoire de ses projections à l'horizon 1985 et note que des résultats meilleurs que ceux indiqués pourraient être obtenus dans l'hypothèse où les partenaires sociaux et les gouvernements réagiraient « bien au défi qui leur est lancé ».

En matière d'évolution internationale, trois hypothèses de travail sont retenues :

— la poursuite de l'augmentation progressive en termes réels des prix du pétrole ;

— la quasi-stabilité à moyen terme des taux de change ;

— un taux de croissance du commerce mondial extracommunautaire de 5 % par an en moyenne.

Sur la base de ces prévisions, pour la plupart des indicateurs économiques, **les perspectives actuelles ne laissent espérer qu'une très légère amélioration durant la période 1981-1985** : augmentation minimale du taux de croissance, légère reprise de l'investissement, sensible décélération de la hausse des prix.

Pour le Comité de politique économique, une modération plus accentuée des hausses de salaires aurait des effets positifs : augmentation moins rapide de la hausse des prix, légère amélioration des profits du fait que le taux d'augmentation des salaires réels par tête serait inférieur à celui de la productivité du travail.

Pour ce qui est du chômage, il risque de s'aggraver encore en raison, notamment, de facteurs démographiques particuliers : à un nombre plus élevé de demandeurs d'emplois (jeunes et femmes), correspondrait un nombre de postes de travail pratiquement inchangé si rien n'était fait pour inverser la tendance. L'évolution des principaux agrégats économiques serait ainsi la suivante :

Principaux résultats de la projection « de base » pour la Communauté.

TCAM, EN POURCENTAGE, sauf indication contraire.	1973/1960	1980/1973	1985/1980	1985/1981
P. I. B.	4,6	2,2	1,9	2,5
Prix du P. I. B.	4,9	10,4	8,1	7,7
Investissement	5,4	0,7	1,1	2,1
Emploi	0,2	0,0	— 0,2	0,0
Pouvoir d'achat du salaire par tête.	5,0	2,0	0,8	1,0
Part salariale (corrigée) dans le P. I. B.	0,2	0,0	— 1,1	— 1,4
Balance des biens et services en fin de période (points de P. I. B.)....	0,4	— 1,4	— 0,2	

Cette prévision montre que des efforts soutenus s'imposent si l'on veut atteindre un niveau acceptable de performance économique. **L'amélioration de l'emploi doit constituer l'objectif principal.** Elle nécessitera une augmentation du taux de croissance économique et une réduction du niveau d'inflation.

C. — Des thérapeutiques divergentes.

Ainsi qu'elle l'avait fait pour le quatrième programme, la Commission a fait précéder le projet de cinquième programme d'un avant-propos de nature politique ; celui-ci traduit un infléchissement assez sensible de la stratégie préconisée.

En effet, alors que le Comité de politique économique mettait l'accent sur la priorité à donner aux politiques de stabilisation, ainsi qu'au libre jeu des forces du marché, la Commission a suggéré de « dépasser » le débat sur les rôles respectifs des politiques de l'offre et de la demande, et de renforcer la dimension communautaire de la stratégie.

1° LES ORIENTATIONS DE STRATÉGIE ÉCONOMIQUE DANS LA COMMUNAUTÉ : LES DIVERGENCES DES ORGANES COMMUNAUTAIRES

a) Le Comité de politique économique recommande une action combinant lutte contre l'inflation et politique de l'offre.

Pour le Comité, trois leviers doivent être utilisés pour assurer le retour à la stabilité :

— la **politique monétaire** : elle doit faciliter l'atténuation des facteurs d'inflation en ramenant progressivement l'expansion de la masse monétaire au niveau que requiert le financement de la croissance économique en termes réels ;

— la **politique budgétaire** : elle doit viser à réduire les déficits publics en s'efforçant de maintenir à moyen terme la croissance des dépenses publiques à un rythme qui soit inférieur à celui du revenu national ;

— la **modération des salaires** : l'augmentation des revenus réels ne doit pas dépasser celle de la productivité corrigée des termes de l'échange ; dans un certain nombre de pays elle devrait même lui être inférieure afin de permettre de rétablir les profits et d'encourager les investissements.

Parallèlement aux mesures de stabilisation, la stratégie doit être axée sur des **adaptations structurelles** ou politiques de l'offre (accroissement des investissements, réduction des coûts, accroissement de la flexibilité de la main-d'œuvre et du capital) en vue de la reprise de la croissance économique. L'accent est mis sur les domaines majeurs des politiques de l'offre :

— l'amélioration du fonctionnement du marché des produits par une politique de la concurrence renforcée ;

— la politique de la production et de la productivité reposant sur la stimulation du dynamisme des entreprises (innovations techniques, mobilisation de capitaux à risque), le développement des investissements liés à l'énergie, l'élimination des interventions publiques pernicieuses (suppression graduelle des aides publiques qui ralentissent l'adaptation des secteurs faibles) ;

— la politique de l'emploi (mesures spécifiques pour améliorer l'adéquation de l'offre et de la demande sur le marché du travail ; éventuellement aménagement du temps de travail mais à la double condition que cela n'entraîne pas une augmentation des coûts du travail et du capital et que ces mesures soient réversibles).

b) La Commission, sans remettre en cause ces orientations, s'efforce également de préciser les limites et les conditions d'une éventuelle relance par la demande.

Insistant sur la nécessité d'une moindre dépendance énergétique et d'une excellente compétitivité, la Commission donne une priorité absolue au développement de l'investissement productif et à la recherche de coûts de production compétitifs.

Ceci implique à ses yeux : une répartition différente des revenus, moins favorable à la consommation ; une lutte active contre les rigidités structurelles ; la remise en cause d'avantages acquis.

Sur la question la plus controversée — à savoir le rôle respectif des politiques de l'offre et de la demande dans les prochaines années — la Commission cherche

à éviter tout conflit de doctrine, d'autant que « les contraintes extérieures et la nature des changements structurels à opérer réduisent inévitablement les possibilités d'action par la demande. »

Elle estime qu'un accord est possible sur les points suivants :

— opportunité de mesures concrètes pour une promotion générale ou sélective de l'investissement, en faveur d'économies d'énergie et du développement de sources alternatives ;

— mise en œuvre de programmes à moyen terme en matière budgétaire visant à limiter les déficits excessifs et à faire une place plus grande aux crédits encourageant l'investissement, la formation et la modération des coûts de production ;

— exploitation prudente des possibilités de relance sélective, au demeurant limitées et variables selon le pays et le moment. Une telle perspective suppose des succès préalables dans la lutte contre l'inflation et une amélioration de la coopération internationale en matière monétaire ;

— d'éventuelles mesures de relance devraient en tout cas respecter des critères précis (capacités de production disponibles, faible impact sur les paiements extérieurs, faibles effets d'indexation) ;

— participation de la Communauté à cette action.

2° LES ORIENTATIONS DE STRATEGIE ECONOMIQUE DE LA COMMUNAUTE : L'AMBITION DE LA COMMISSION

Alors que le Comité de politique économique se bornait à esquisser les axes des politiques communes à développer, la Commission, dans son avant-propos, consacre de riches développements au renforcement de la coopération monétaire et à l'approfondissement des politiques communes, dans la perspective de la réforme de la Communauté.

La Commission met particulièrement en valeur **quatre priorités** pour une action communautaire spécifique :

— un progrès décisif dans l'établissement du système monétaire européen

La Commission propose une démarche comportant trois étapes :

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

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

— d'ici à la fin de 1982, le Conseil devrait être en état de se prononcer sur le passage à la seconde phase, dite institutionnelle, du S.M.E. Cela suppose que des décisions politiques soient prises quant aux mécanismes du Fonds monétaire européen et à sa structure institutionnelle, au développement de l'usage de l'ECU dans les relations avec d'autres banques centrales, ainsi qu'à l'opportunité et aux conditions de création d'ECU en contrepartie d'un dépôt en or et en devises ;

— le relèvement substantiel du taux d'investissement dans la Communauté. La C. E. E. peut soutenir plus largement l'investissement et, partant, la croissance, en développant l'action de ses propres instruments financiers (B.E.L., N.I.C., ...), plus spécifiquement dans le domaine énergétique considéré comme élément d'une stratégie commune de l'énergie ;

— l'exploitation systématique du marché intérieur et de sa dimension continentale (achèvement du marché commun, politique communautaire de la technologie et de l'innovation, harmonisation effective des conditions de production grâce à un « modèle fiscal européen ») ;

- la participation accrue de la C.E.E. à une politique active de l'emploi (renforcement du dialogue entre institutions communautaires et partenaires sociaux; meilleure utilisation des fonds à finalité structurelle, en particulier le Fonds social; mesures spécifiques en faveur de l'emploi des jeunes; encadrement communautaire éventuel des mesures relatives à l'aménagement du temps de travail).

II. — LES REACTIONS DES PARTENAIRES ET DES INSTITUTIONS

Les premières discussions, tant entre les partenaires qu'au sein des institutions, ont porté sur trois problèmes majeurs :

1. Celui du choix de la politique économique à mettre en œuvre d'ici 1985 ;
2. Celui de l'ampleur et des implications d'une coopération monétaire renforcée ;
3. Celui du développement des politiques communes.

Des clivages très nets sont apparus sur la première question entre des Etats comme la France et la Belgique, partisans d'une relance, et les partenaires mettant l'accent sur la recherche de la stabilité par des politiques monétaires et budgétaires rigoureuses (Royaume-Uni, R.F.A.). Même si l'Allemagne vient d'assouplir quelque peu sa politique économique, un accord sur une stratégie économique commune pour 1985 apparaît fort éloigné, ce qui compromet les chances d'un approfondissement réel du S.M.E.

A. — Le choix de la politique économique à mettre en œuvre.

1° DES PARTENAIRES DIVISES

La Belgique, le Danemark et la France ont émis des réserves en ce qui concerne la stratégie définie par le Comité de politique économique. Le reproche majeur formulé portait, en particulier, sur l'insuffisance des mesures de soutien sélectif de la demande intérieure en vue de combattre le chômage.

La France, pour sa part, dans le droit fil de la nouvelle politique économique qu'elle conduit depuis huit mois, a considéré que les chapitres 2 à 9 du projet ne constituent pas une base suffisamment équilibrée et active pour les actions que doivent entreprendre les pays de la Communauté. En particulier, un équilibre satisfaisant ne serait pas assuré entre la nécessité de la lutte contre le chômage et celle de la lutte contre l'inflation.

Le Gouvernement note en particulier :

— des lacunes : l'intérêt d'une réduction des coûts financiers résultant de la surenchère des taux d'intérêt n'est pas souligné. D'ailleurs, un soutien modéré et raisonnable de la croissance permettrait de réduire les coûts fixés et de lutter contre l'inflation ;

— des insuffisances : l'action directe sur l'offre (développement des capitaux à risque et des efforts de recherche et de technologie au niveau européen) n'est pas assez mise en valeur ;

— des erreurs d'optique : dans le traitement des déficits publics, l'extraordinaire différence de situation de départ n'est pas assez soulignée ;

— une vision souvent trop simpliste des choses : le choix n'est pas entre l'inflation et le chômage. En fait, pour éviter de cumuler les deux fléaux, il faut, indépendamment d'une politique de nature à réduire l'inflation et à stimuler l'offre de production, une **action directe sur l'emploi** (y compris par une incitation à des formes de **partage du travail** qui créent des emplois comme le temps partiel, la retraite flexible ou la réduction du temps de travail) (1).

A l'inverse, la France approuve l'essentiel des orientations contenues dans le chapitre 1 du projet, et surtout, l'avant-propos de la Commission. Elle se félicite, à cet égard, que la Commission y ait dépassé l'alternative « lutte contre le chômage — lutte contre l'inflation » (2).

(1) Le plan intérimaire pour 1982-1983 traduit ces différentes orientations : relance de la croissance, autant que possible non inflationniste, et effort de solidarité nationale.

(2) Memorandum français sur la relance de la construction européenne, 7 octobre 1981.

A l'opposé, le Royaume-Uni se refuse à toute politique de relance pour lutter contre le chômage. Le gouvernement de Mme Thatcher considère que la reprise viendra de l'augmentation de la productivité, de la diminution des coûts salariaux et de la maîtrise de l'inflation.

La R.F.A., pour sa part, a longtemps défendu une thèse analogue. Son ministre de l'économie a même ouvertement accusé la Commission « d'avoir changé d'orientation en cours de route » (1). Toutefois, en adoptant le 3 février dernier un programme de relance des investissements d'un montant de 32 milliards de francs sur quatre ans, le Gouvernement fédéral a quelque peu infléchi sa politique économique.

2° LES INSTITUTIONS DEVANT DES CHOIX DIFFICILES

Bien que l'attitude de tous les Etats membres ne soit pas encore officiellement connue, on peut présumer qu'il sera difficile au Conseil de trouver un compromis entre la position britannique et allemande, favorable au projet de programme mais hostile à l'avant-propos et la position française, favorable à l'avant-propos mais réservée quant à certains aspects du projet.

Le Comité économique et social, pour sa part, n'a pas été en mesure, lors de sa session de décembre, de définir une position majoritaire : il a tout d'abord rejeté une motion, proposée par le groupe II (travailleurs), exprimant un désaccord fondamental avec les orientations du programme qui ne correspond pas aux exigences de la situation généralisée de sous-emploi ; il a fait de même à propos d'un texte, émanant du groupe I (employeurs), acquiesçant aux objectifs du programme et à bon nombre de priorités qu'il établit.

Quant à l'Assemblée, elle devait émettre son avis au cours de la session de février.

B. — L'approfondissement du S.M.E.

Réuni le 15 février 1982, le Conseil des Ministres de l'Economie et des Finances a abouti à deux conclusions :

- le passage à la phase dite institutionnelle du S.M.E. (comportant la création du Fonds monétaire européen, le transfert définitif de certaines réserves à ce fonds, etc.) est reporté *sine die* ;
- des améliorations au S.M.E. sont cependant possibles et elles seront soumises à la fin mars au Conseil européen.

Les mesures d'approfondissement devraient concerner :

- le renforcement des mécanismes du S.M.E. (développement des interventions de change à l'intérieur des marges, c'est-à-dire au moment où une monnaie commence à évoluer d'une façon différente de celle des pays partenaires) ;
- le développement du rôle de l'ECU (utilisation élargie, notamment privée) ;
- l'ouverture du S.M.E. vers l'extérieur (coopération de la C.E.E. avec les Etats-Unis et le Japon afin d'éviter des évolutions injustifiées des taux d'intérêt et des fluctuations erratiques des taux de change) ;
- le renforcement de la convergence, c'est-à-dire la coordination des politiques économiques internes.

Ce dernier point est fondamental. **Sans disciplines plus rigoureuses en matière de politiques conjoncturelles orientées vers la stabilité monétaire** (certains Etats membres ont suggéré d'introduire des « indicateurs de divergence » en matière économique), les aménagements techniques proposés perdront toute efficacité.

C. — Le développement des politiques communes.

Pour ce qui concerne les politiques communes, un accord conditionnel était intervenu au Conseil européen de Londres (26 et 27 novembre 1981). Cet accord porte, notamment, « sur une prise en compte plus large et plus active des problèmes sociaux, sur ceux de l'emploi, sur l'augmentation des ressources d'emprunt, et, d'une façon générale, sur l'intérêt pour la Communauté d'un approfondissement du marché intérieur de l'industrie et de la recherche ».

(1) Discours prononcé le 22 octobre 1981.

Toutefois, en raison de l'échec de la négociation dite de la dernière chance sur la contribution britannique au budget de la C. E. E. (25 janvier 1981), le volet de la réforme concernant les politiques communes se trouve, lui aussi, bloqué.

III. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTÉES LE 18 FEVRIER 1982

La délégation après avoir entendu son rapporteur, M. Marcel Daunay, a adopté, à la majorité des présents, le 18 février 1982 les conclusions suivantes :

Sur l'utilité d'une programmation économique à moyen terme.

La délégation approuve la décision prise en 1974 d'arrêter, au niveau de la Communauté, des programmes économiques indicatifs de façon à guider les politiques nationales et à orienter les politiques communes en fonction d'objectifs à moyen terme.

Elle constate, cependant, que les objectifs en matière de croissance, d'emploi et d'inflation, fixés dans le quatrième programme, n'ont pas été atteints et estime que, seule une réelle convergence des politiques économiques des Etats membres permettrait d'éviter un échec analogue du prochain programme.

Elle juge que le cinquième programme ne devrait pas se limiter à des options de politique conjoncturelle mais devrait tenter de définir une stratégie, c'est-à-dire des moyens précis au service d'objectifs si possible chiffrés.

Sur l'état et les perspectives d'évolution de l'économie européenne.

La délégation souligne l'importance des pressions externes qui s'exercent sur l'économie européenne : dérèglement du système monétaire international, hausse des taux d'intérêt américains, chocs pétroliers, etc.

Elle tient aussi à signaler la multiplicité des faiblesses structurelles internes de l'économie européenne ; elle souhaite dans cette perspective que l'on analyse de plus près les problèmes liés à la rentabilité des entreprises et notamment l'évolution comparative des coûts salariaux, le poids des dépenses publiques, la faible progression des investissements, le ralentissement des gains de productivité, la diminution de la compétitivité des exportations.

Elle s'inquiète, par ailleurs, des divergences croissantes des performances économiques entre partenaires en particulier en ce qui concerne les taux d'inflation.

Elle note que les projections exploratoires à l'horizon 1985 ne laissent prévoir qu'une très légère amélioration en matière de taux de croissance, d'investissement et de hausse des prix et qu'en revanche on peut craindre une élévation continue et peut-être substantielle du nombre des chômeurs.

Sur la stratégie économique dans les Etats membres.

La délégation considère que l'inversion de la tendance en matière d'emploi doit devenir l'objectif prioritaire de la stratégie économique des cinq prochaines années.

Elle estime, dans cette perspective, que les politiques économiques nationales devraient combiner lutte contre l'inflation et politique de l'offre, de façon à rétablir la compétitivité de l'économie européenne face à ses principaux concurrents et créer, ainsi, des emplois durables.

Elle note les limites financières et les risques inflationnistes inhérents aux actions de relance par la consommation, et considère qu'une extrême prudence devrait guider les gouvernements dans la conduite éventuelle de politiques de la demande.

Elle considère que des actions structurelles comme l'aménagement du temps de travail, n'atteindront leur objectif que si elles sont mises en œuvre avec prudence et souplesse et si elles font l'objet d'une harmonisation au niveau communautaire.

Sur la stratégie économique de la Communauté.

La délégation approuve la démarche de la Commission tendant à inscrire le cinquième programme dans le cadre de la réforme de la Communauté et de ses politiques communes.

Elle souhaite l'approfondissement de la coopération monétaire européenne, en particulier pour assurer un fonctionnement normal du Marché commun agricole, mais elle souligne que ceci suppose une réduction considérable des différentiels de taux d'inflation.

Elle marque son approbation avec la relance des actions ou politiques communes souhaitées par la Commission (en matière d'énergie, d'investissement, de technologie, d'innovation...) et déplore en conséquence les retards dans la mise en œuvre de plusieurs de ces actions, du fait du blocage actuel des négociations en exécution du mandat dit du 30 mai.

B. — RECHERCHE DANS LE SECTEUR DES MATIERES PREMIERES

PROJET DE PROGRAMME PLURIANNUEL DES COMMUNAUTES EUROPEENNES (1982-1985)

Rapporteur : M. Adrien Gouteyron, sénateur.

I. — L'Europe et le défi des matières premières.

II. — La réponse communautaire au défi des matières premières.

III. — Conclusions de la délégation adoptées le 21 janvier 1982.

Si le choc pétrolier de 1973 a fait brutalement prendre conscience de la dépendance de l'Europe à l'égard de ses approvisionnements en hydrocarbures, les gouvernements comme les opinions publiques semblent en revanche moins sensibilisés à une vulnérabilité aussi lourde de conséquences pour notre vieux continent : sa pauvreté en matières premières.

La Communauté économique européenne s'est certes engagée, au plan externe, dans une politique de coopération avec les Etats A. C. P., et au plan interne, dans un programme de recherche et de développement dans le domaine des matières premières mais les résultats apparaissent encore modestes. Alors que le Conseil est saisi d'un nouveau projet de programme pluriannuel, il n'est donc pas sans intérêt de juger dans quelle mesure les propositions formulées sont adaptées à la solution des redoutables problèmes posés.

I. — L'EUROPE ET LE DEFI DES MATIERES PREMIERES

1° LE PROBLÈME GÉNÉRAL DES MATIÈRES PREMIÈRES DANS LE MONDE

Selon les experts, le problème essentiel des matières premières d'origine minérale, donc non renouvelables, n'est pas celui de leur pénurie, mais celui de leur localisation, de leur prix et de leur production.

Selon l'O. C. D. E. le potentiel de minerais actuellement exploitable représente de six à dix-sept fois les besoins prévisibles de l'humanité d'ici l'an 2000 pour l'aluminium, le vanadium, le chrome et le columbium ; de trois à cinq fois pour le platine, le titane, le cobalt, le nickel, le manganèse et le fer ; de 1,2 à 2,2 fois pour le plomb, le tungstène, le cuivre, l'étain et le tantale. Des chiffres inférieurs à l'unité n'apparaissent que pour le zinc et le mercure (0,9), le bismuth (0,8), l'argent (0,6), l'amiante (0,5). Mais il s'agit là en général de produits qui ont des substituts possibles ou dont l'utilisation doit être limitée pour des raisons écologiques. De plus, les réserves connues sont, en moyenne, deux à trois fois supérieures à celles qui sont déjà exploitables, et il faudrait encore y ajouter tout ce que devrait apporter l'exploitation des fonds marins.

Si le risque de pénurie physique n'est pas réel, les problèmes de localisation en revanche ont une acuité manifeste, les réserves connues étant réparties dans un petit nombre de pays :

- 90 % des réserves des pays industrialisés (44 % du total mondial) se trouvent aux Etats-Unis, au Canada, en Australie et en Afrique du Sud :

- 82 % des réserves des pays de l'Est (23 % du total mondial) se trouvent en U. R. S. S. (mais la prospection ne fait que commencer en Chine) :

- - 69 % des réserves du Tiers Monde (33 % du total mondial) se trouvent dans six pays : Brésil 25 %, Chili 19 %, Indonésie 7 %, Zaïre, Guinée et Inde (6 % chacun).

La structure d'oligopoles des marchés placent les pays consommateurs inorganisés en position de faiblesse (1).

A cela s'ajoute la crise de l'investissement minier qui fait craindre une hausse sensible des cours des matières premières minérales au cours des années 1980.

Rien que pour l'Occident et le Tiers Monde, les Nations Unies ont estimé à 12 milliards de dollars de 1975 les investissements annuels nécessaires entre 1977 et 1990 pour faire face à une croissance modérée de la consommation de six métaux qui représentent environ 95 % de la valeur de la production minière : le fer, le cuivre, l'aluminium, le zinc, le nickel et le plomb. Or, les investissements annuels effectivement projetés pour la période 1979-1983 ne sont que de l'ordre de 10 milliards de dollars.

En outre des ruptures temporaires des approvisionnements ne sont pas à exclure pour l'un ou l'autre produit.

Dans ce contexte général l'Europe occupe une place peu enviable.

2° LA DÉPENDANCE DE L'EUROPE ET SA VULNÉRABILITÉ

a) Un degré de dépendance très élevé.

L'Europe occidentale, hautement industrialisée et grande consommatrice, est dépendante de l'extérieur à 75 % pour son approvisionnement en matières de base, contre 90 % pour le Japon et 15 % seulement pour l'Amérique du Nord. Un projet de rapport pour l'Assemblée des Communautés européennes indique les différentes formes de cette dépendance (2). Ainsi, pour les métaux non ferreux, la part de la consommation qui provient du sous-sol de l'Europe des Dix ne représente qu'un chiffre très modeste.

(1) Pour quinze des vingt minéraux les plus importants, 75 % des réserves sont détenues par cinq pays qui, souvent, concluent entre eux des ententes répondant à des motifs économiques mais aussi à des considérations politiques.

(2) Rapport sur le bilan et les perspectives d'approvisionnement de l'Europe communautaire en matières premières minérales et végétales, rapporteur : M^{me} Louise Moreau (doc. 1-373 81 du 8 janvier 1982).

Production de la C.E.E. 1977 (en milliers de tonnes de métal contenu).

SUBSTANCES	CONSUMMATION	PRODUCTION minière.	POURCENTAGE
Cuivre	2 239,2	7,4	0,3
Plomb	1 052,8	176,6	16,7
Zinc	1 199,4	463,1	38,6
Etain	53,4	3,9	7,3
Antimoine	8	0,8	10

« De plus, si l'on considère l'évolution de ces chiffres au cours de la dernière décennie, on s'aperçoit que le pourcentage des sources propres d'approvisionnement ne s'est pas accru et a même eu tendance à diminuer, à l'exception du minerai de zinc, pour lequel les récentes découvertes en Irlande ont pris le relais. En outre, pour certaines matières comme le manganèse, les phosphates ou le diamant, l'Europe est presque totalement dépendante de ses importations et elle doit en cela, d'une part, constituer des stocks, d'autre part, s'assurer des approvisionnements en provenance de pays extra-européens. »

En définitive, la dépendance de la C.E.E. à l'égard des principales matières premières est la suivante :

*Dépendance de la C.E.E. des importations de quelques matières premières
(Pourcentage de la consommation totale.)*

	C. E. E.	JAPON	U. S. A.
Cuivre	96	83	15
Plomb	70	70	15
Zinc	60	68	59
Etain	99	93	85
Aluminium	60	100	87
Minerai de fer.....	59	99	27
Nickel	100	100	71
Tungstène	100	100	59
Phosphate	100	100	>

b, Une diversification insuffisante des approvisionnements.

Cette vulnérabilité de l'Europe pourrait s'avérer lourde de conséquences du fait d'évolutions politiques ou économiques.

Risques politiques : en 1978, le cobalt - suite au événements du Zaïre -- voyait son prix multiplié par 7 ou 8 sur le marché Spot. Depuis, le prix sur ce marché est fortement redescendu.

Il faut savoir par ailleurs que la C.E.E. est particulièrement dépendante à l'égard de certains pays ou de certaines régions du monde.

Les importations de l'Europe sont couvertes de la manière suivante :

- pour le manganèse : 45 % viennent de République d'Afrique du Sud et 38 % d'U. R. S. S. ;
- pour le chrome : 96 % d'Afrique du Sud et du Zimbabwe ;
- pour le cobalt : 38 % du Zaïre-Zambie et 21 % d'U. R. S. S. ;
- pour le platine : 82 % d'Afrique du Sud et 16 % d'U. R. S. S. ;
- pour le tungstène : 47 % de Chine, 11 % d'U. R. S. S. 6 % de Corée du Nord ;
- pour le vanadium : 78 % d'U. R. S. S. et 19 % d'Afrique du Sud.

Dans un rapport établi au nom de la commission politique de l'Assemblée des Communautés européennes (1), M. André Diligent estime, pour sa part, que « le maintien des échanges avec certains pays du Tiers Monde, notamment d'Afrique et du Moyen-Orient, suppose que ces régions stratégiques et leurs abords maritimes ne fassent pas l'objet de déstabilisations politiques et militaires qui auraient pour but de les couper du monde occidental ».

Risques économiques : deux exemples sont significatifs à cet égard :

— l'éponge de titane disponible est insuffisante aujourd'hui. Les prix ont été en moins d'un an multipliés par quatre ;

— le molybdène est vendu aujourd'hui sur le marché international à un prix largement supérieur aux prix pratiqués sur le marché américain (pénurie, contrôle des prix aux U.S.A.). Cette situation peut avoir des conséquences graves sur la compétitivité de l'acier au molybdène produit par la France.

c) Une vulnérabilité particulière pour certaines matières d'importance stratégique.

La dépendance de l'Europe vis-à-vis de l'extérieur a parfois un caractère évident, facilement repérable à la lecture de la balance commerciale et pèse d'un poids assez lourd sur l'équilibre d'ensemble, ainsi pour le pétrole ou le cuivre.

Mais la Communauté est aussi dépendante de l'étranger pour une série de matières dont le poids sur la balance commerciale n'est pas nécessairement très élevé, mais qui ont un caractère stratégique marqué.

Le rapport d'un groupe de travail, dans le cadre de la préparation au VIII^e Plan (2), s'appuyant sur le cas de la France, cite des exemples de matières premières essentielles importées en totalité :

- le manganèse, nécessaire pour la production d'aciers ordinaires ;
- le silicium, indispensable à l'industrie électronique ;
- le platine, largement utilisé dans l'industrie pétrochimique ;
- l'éponge de titane, indispensable à l'industrie aéronautique, etc.

Toute rupture d'approvisionnement sur ces matières peut donc avoir des conséquences très graves, aussi bien dans des secteurs stratégiques (armement), que sur des filières de production complètes.

II. — LA REPONSE COMMUNAUTAIRE AU DEFI DES MATIERES PREMIERES

A. — La politique extérieure de la Communauté (rappel).

Votre rapporteur se contentera de rappeler ici très brièvement les principaux axes de l'action communautaire :

Au niveau régional : la convention de Lomé 2 entre la C.E.E. et les Etats A.C.P. permet de développer l'assistance technique et financière aux projets miniers, notamment par des prêts et des capitaux à risques (art. 57 à 59). De plus un mécanisme financier Sysmin a été créé pour aider les pays A.C.P. à maintenir, en cas de crise, leur potentiel de production ou d'exportation de cuivre, de cobalt, de phosphates, de manganèse, de bauxite, d'alumine, d'étain et de fer (art. 49 à 56).

Au plan mondial : la Communauté a contribué à la récente conclusion d'un accord international portant création d'un Fonds commun des produits de base, investi d'une double mission : contribuer à conclure des accords internationaux de produits en aidant ces pays à financer leurs stocks régulateurs ; financer lui-même des mesures d'aide au développement de l'économie des produits de base. L'efficacité pratique du fonds reste cependant limitée, les négociations d'accords de produits dans le cadre du programme intégré des produits de base n'ayant guère avancé (3).

Cette action internationale doit être complétée par des mesures d'ordre interne.

(1) Rapport fait au nom de la Commission politique sur la surveillance et la protection des lignes de communications maritimes assurant l'approvisionnement des pays de la Communauté européenne en énergie et en matériaux stratégiques, doc. PE. 66.730/DEF, 7 janvier 1981. La résolution a été adoptée le 19 novembre 1981.

(2) Rapport du groupe de travail, *Matières de base, approvisionnement et compétitivité*, La Documentation française, 1980.

(3) Voir à ce sujet le rapport fait par M. Michel d'Aillières, au nom de la Commission des Affaires étrangères sur le projet de loi autorisant le Gouvernement à approuver l'accord international de 1979 sur le caoutchouc naturel (Sénat n° 286, 2 juillet 1981).

B. — Les actions d'ordre interne.

En vue de réduire sa dépendance la Communauté peut envisager :

- de constituer des stocks de précaution (1) ;
- de lutter contre le gaspillage (2) ;
- de recycler les matières premières ;
- de mettre en valeur ses propres ressources.

Ainsi la C.E.E. peut-elle accorder des soutiens financiers à la prospection ou à la mise en exploitation des matières premières.

Cette politique a déjà pris une certaine ampleur dans le domaine des produits énc. gétiques (hydrocarbures, charbon, énergies nouvelles).

Il est aussi possible de développer la production de plomb et de zinc en Irlande et au Groenland. Par ailleurs, la Grèce et demain l'Espagne, qui est candidate à l'adhésion possèdent aussi des réserves de minerais parfois significatives.

S'agissant des ressources renouvelables, et plus particulièrement du bois, les perspectives sont assez encourageantes : il devrait être possible de doubler graduellement notre production de bois et de faire face ainsi à la croissance des besoins (la demande augmente de 2 % par an, alors que la production communautaire n'augmente que de 1 % et que les possibilités de livraison des fournisseurs scandinaves sont quasiment épuisées).

Les programmes de recherche et de développement peuvent contribuer à réduire cette dépendance.

Il convient toutefois de ne pas dissimuler que l'impact de ces actions ne peut être que relativement limité.

1° LES PREMIERS PROGRAMMES COMMUNAUTAIRES DE RECHERCHE ET DE DÉVELOPPEMENT

a) Objet des actions de recherche et de développement.

La conscience de la situation de dépendance actuelle a suscité dans la plupart des Etats membres des mesures destinées à garantir des approvisionnements réguliers et sûrs en matières premières vitales.

Les actions de recherche et de développement contribuent en particulier :

- à détecter les ressources domestiques non renouvelables et inconnues jusqu'ici grâce à des recherches dans le domaine de la géologie et des méthodes de prospection minière ;
- à améliorer la production des ressources domestiques non renouvelables ;
- à exploiter dans des conditions économiques rentables les ressources domestiques pauvres ;
- à mieux utiliser les ressources.

b) Utilité des interventions communautaires.

Aux yeux de la Commission, la nécessité d'un programme communautaire s'est imposée pour diverses raisons :

- caractère largement commun des problèmes des Etats membres ;
- identité de certains facteurs naturels (climat, structure géologique) ;
- efficacité supérieure des résultats en cas de conjugaison des efforts de recherche ;
- suppression des doubles emplois ;
- rôle de catalyseur joué par la coopération entre les scientifiques et par la diffusion plus systématique des résultats ;

(1) Proposition formulée dans le projet de rapport de Mme Louise Moreau, cité *supra* page 81.

(2) Le rapport Saint-Geours, effectué par un groupe d'experts à la demande de la Commission, analyse le potentiel d'économies d'énergie dans la C.E.E. (*Pour une croissance sobre en énergie*, 1979.) Cette analyse mériterait d'être menée systématiquement pour toutes les matières premières.

— mise à disposition de fonds pour des projets que l'industrie hésiterait à financer d'elle-même, par exemple des projets à long terme ;

— octroi d'aides aux P.M.E., aux universités et aux laboratoires de recherches disposant de peu de moyens financiers ;

— contribution au développement d'initiatives industrielles dans les régions de la C.E.E. disposant de ressources minérales intéressantes.

Le Conseil des Ministres du 20 décembre 1979 a assigné au secteur des matières premières une haute priorité pour la recherche communautaire. De fait, diverses actions indirectes avaient été engagées au coup par coup.

c) Contenu des premiers programmes communautaires.

Au cours des années récentes, plusieurs programmes de recherche et de développement ont été élaborés suite aux activités du sous comité permanent du C.R.E.S.T. (1) pour la recherche et le développement dans le domaine des matières premières.

Ces programmes, arrêtés par le Conseil, et réalisés sous formes d'actions indirectes (2), présentaient les caractéristiques suivantes :

BASE JURIDIQUE	NATURE	DOTATION	DUREE
Traité C. E. E. (art. 235).	Recyclage des déchets urbains et industriels.....	9 millions d'UCE	1979-1982
	Matières premières primaires.	18 millions d'UCE	1978-1981
	Recyclage des papiers et cartons	2,9 millions d'UCE	1978-1980
Traité Euratom (art. 7).	Exploitation et extraction de l'uranium	5,4 millions d'UCE	1978-1982

d) Un exemple : le recyclage des déchets urbains et industriels.

Inscrit dans le cadre du programme d'actions approuvé par le Conseil en date du 14 janvier 1974 pour la mise en œuvre d'une politique commune de recherche scientifique et de développement technologique, ce programme consiste à exécuter, par voie de contrats à frais partagés à conclure avec des organismes dans les Etats membres, des recherches relatives :

- à la récupération de matières et d'énergie à partir des déchets municipaux ;
- au traitement thermique des déchets ;
- à la fermentation et à l'hydrolyse des déchets organiques d'origine agricole, industrielle, domestique ;
- à la récupération des déchets de caoutchouc.

La participation de la Communauté aux frais de recherche s'élève à environ 50 %.

e) Efficacité des actions entreprises.

Pour la Commission, « ces programmes ont déjà donné ou laissé prévoir des résultats appréciables ».

Cependant, cette affirmation n'est pas étayée d'un aperçu très détaillé des résultats des programmes de recherche antérieurs, ce qui rend difficile une appréciation objective de l'utilisation des crédits.

(1) Comité de la recherche scientifique et technique.

(2) Les actions indirectes sont des « recherches extra-muros » à frais partagés, qui sont exécutées dans des laboratoires de recherche nationaux et dont la Commission assure la gestion et la coordination.

2° LE PROJET DE PROGRAMME 1982-1985

La proposition de la Commission présentée au Conseil le 18 juin 1981 tend à substituer aux actions ponctuelles antérieures un programme sectoriel unique de recherche et de développement dans le domaine des matières premières. Ce regroupement, qui répond aux objectifs fixés par le Conseil, devrait aider à rendre plus claires les finalités des activités communautaires de recherche et de développement correspondant à des secteurs bien définis et devrait contribuer à faciliter la préparation, l'examen et la mise en œuvre des programmes.

Selon le domaine de recherche considéré, les résultats pratiquement utilisables par l'industrie communautaire seront disponibles à court, moyen ou long terme (de l'ordre de cinq, dix, quinze, vingt ans respectivement).

a) Description des programmes envisagés.

	INTITULE	MONTANT (en millions d'ECU).	PER- SONNEL
<i>Matières premières primaires.</i>			
Sous-programme :			
I (court et long terme).	Métaux et substances minérales (anciennement matières premières primaires)	30	8
II (court terme)	Exploitation et extraction de l'uranium	(1) (2,4) p. m.	3
III	Céramiques	5	3
IV (moyen et long terme)	Bois	15	3
<i>Matières premières secondaires.</i>			
V (court terme)	Recyclage des déchets urbains et industriels	(2) (9) p. m.	5
VI (court terme)	Recyclage des métaux non ferreux	11	2
<i>Substitution.</i>			
VII (moyen terme)	Substitution	10	2
	Total	71	23

(1) Programme en cours (1981-1982).

(2) Programme en cours (1979-1983).

Si la dotation envisagée est en progression très sensible, elle paraît cependant assez faible compte tenu du nombre élevé de sous-programmes. A défaut de réévaluation de la dotation dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle, il conviendrait sans doute de concentrer davantage les programmes, quitte à supprimer certains sous-programmes.

b) Modalités de gestion des programmes.

Le programme sera mis en œuvre au moyen d'actions indirectes et d'actions de coordination.

Le montant de 71 millions d'ECU n'est donné qu'à titre indicatif; il pourra être modifié dans le cadre de la procédure budgétaire.

Responsable de la réalisation, la Commission sera assistée par des comités consultatifs spécialisés.

Le programme sera réexaminé au cours de la troisième année.

A la lumière de l'expérience acquise dans la mise en œuvre de ce programme et après consultation du Comité de la recherche scientifique et technique (C. R. E. S. T.) et des comités consultatifs compétents en matière de gestion des programmes, la Commission est autorisée à procéder à des transferts de fonds entre sous-programmes, à condition que ces transferts n'aboutissent pas à une augmentation ou à une diminution supérieure à 10 % des crédits initialement prévus pour chacun des sous-programmes décrits à l'annexe.

3° L'AVIS DES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES

L'Assemblée comme le Comité économique et social ont marqué leur approbation avec les propositions de la Commission.

Quatre points méritent d'être plus particulièrement soulignés dans la position de l'Assemblée (1). L'accent est mis sur :

- l'importance des propositions relatives au secteur du bois d'œuvre ;
- la nécessité d'associer l'industrie communautaire à la mise en œuvre des actions de recherche et de renforcer la mise en commun des efforts nationaux ;
- l'opportunité d'envisager l'association des pays tiers au programme ;
- l'impératif que la Commission rende compte régulièrement des résultats des programmes.

M. Narjes, au nom de la Commission, s'est déclaré prêt à accepter les demandes de l'Assemblée tendant à un renforcement de son pouvoir de contrôle sur l'exécution du programme.

Le Comité économique et social insiste, lui aussi, sur la nécessité de ne pas se contenter d'actions de recherche, mais de procéder à des travaux concrets de développement et de démonstration pouvant déboucher sur les applications. Par ailleurs, une analyse coûts-avantages devrait être réalisée dès les premiers stades des projets afin d'éviter le lancement de recherches qui ne seraient pas économiquement viables.

Le Conseil « recherche » doit délibérer de ce programme au mois de mars (2).

III. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION

Sur l'approvisionnement de la Communauté en matières premières.

La délégation rappelle l'importance de la dépendance de la Communauté quant à son approvisionnement en matières premières minérales et la vulnérabilité qui en découle sur le plan économique et politique.

Elle considère qu'une politique des matières premières doit être conduite non seulement au niveau national mais aussi au plan communautaire et qu'elle doit concerner à la fois la lutte contre le gaspillage, la recherche et le développement ainsi que les investissements miniers à l'étranger.

Elle estime que la Commission devrait établir, matière par matière, un rapport sur les perspectives d'approvisionnement de la Communauté en matières premières, assorti des recommandations utiles à la mise en œuvre d'une politique communautaire appropriée.

Sur les programmes de recherche et de développement antérieurs.

La délégation se félicite que la Communauté ait entrepris, dès 1978, des programmes de recherche et de développement mais regrette que la Commission n'indique pas de façon suffisamment précise les résultats des programmes arrivant à expiration, ce qui rend difficile une appréciation objective de l'utilisation des crédits.

Sur le projet de programme 1982-1985.

La délégation note avec satisfaction que le projet de programme pluriannuel tend à élargir et à regrouper systématiquement les programmes de recherche.

Elle juge encore trop modique la dotation envisagée et espère qu'il sera possible de l'augmenter annuellement dans le cadre de la discussion budgétaire.

(1) Résolution en date du 18 décembre 1981.

(2) Le Conseil a défini le 8 mars 1982 une « orientation commune » sur la base d'une formule de compromis prévoyant une dotation financière de 54 millions d'ECU pour quatre ans.

CHAPITRE VI

SUR LA POLITIQUE REGIONALE

REFORME DU FONDS EUROPEEN DE DEVELOPPEMENT REGIONAL

(PROPOSITION DE LA COMMISSION TENDANT A LA MODIFICATION DU REGLEMENT PORTANT CREATION DU F.E.D.E.R.)

Rapporteur : M. Amédée Bouquerel, sénateur.

- I. — La coordination des politiques régionales des Etats membres.
- II. — Les nouvelles règles de fonctionnement du F.E.D.E.R. (section « sous quota »).
- III. — Nouvelles dispositions applicables à la section « hors quota » du F.E.D.E.R.
- IV. — Coordination des instruments financiers : les opérations intégrées de développement régional.
- V. — Les premières réactions des Etats membres et l'avis de la Commission de la politique régionale de l'Assemblée.
- VI. — Conclusions de la délégation adoptées le 14 avril 1982.

En cette période de crise économique et de l'emploi, la réforme des interventions des pouvoirs publics en faveur du développement régional est à l'ordre du jour au plan communautaire comme au plan national.

En France, une nouvelle carte des zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire (P.A.T.) est en cours d'élaboration, le nouveau régime devant être opérationnel, en principe, au 31 mars 1982.

Au niveau de la Communauté, la politique régionale fait, elle aussi, l'objet d'un réexamen qui répond à une triple nécessité juridique, économique et politique : il est prévu en effet que le règlement de base doit être révisé à compter du 1^{er} janvier 1982 ; par ailleurs l'aggravation des difficultés et des disparités régionales en dépit de l'effort financier consenti par la C.E.E. depuis plus de sept ans conduit à réfléchir à de nouvelles règles de fonctionnement des instruments financiers actuels ; enfin et surtout l'aménagement du Fonds européen de développement régional (F.E.D.E.R.) constitue un élément important des négociations sur la réforme de la Communauté engagées entre les dix partenaires, à la demande instante du Royaume-Uni.

Dans le droit fil des nouvelles priorités qu'elle avait esquissées dans deux documents précédents (1), la Commission a présenté le 29 octobre 1981 une proposition formelle de modifications du règlement du Fonds qui est actuellement soumise pour avis à l'Assemblée européenne et au Comité économique et social (2).

Partant du constat que les disparités régionales ne cessent de s'accroître et que cette évolution aggravée par le ralentissement de la croissance constitue en elle-même un obstacle sérieux sur la voie d'une plus grande intégration entre les économies européennes, la Commission propose de redéfinir les objectifs et les modalités d'intervention des différents instruments de la politique régionale communautaire et en particulier de ceux du F.E.D.E.R. afin d'en renforcer les effets et d'en augmenter l'efficacité.

Deux axes majeurs sont ainsi proposés :

1° Un renforcement de la coordination des politiques régionales des Etats membres ;

2° Une concentration des interventions du Fonds sur deux types de problèmes régionaux : les régions gravement affectées par le sous-développement structurel auxquelles serait désormais réservée la section « sous quota » du F.E.D.E.R. ; les régions particulièrement touchées par des problèmes graves et récents de déclin industriel ou par les effets de certaines politiques communautaires, qui feraient en priorité l'objet des interventions de la section « hors quota ».

Diverses autres modifications complètent l'ensemble.

Citons à titre d'exemples l'intervention du Fonds dans des régions définies au niveau communautaire sur la base de critères communautaires, l'augmentation de la section « hors quota », les relations plus étroites avec les autorités régionales et locales, une plus grande transparence des interventions du Fonds grâce à l'approche par programmes, l'assistance technique en faveur des régions et des P.M.E. et le contrôle des résultats économiques des interventions du Fonds.

La philosophie qui semble animer la Commission est ainsi à la fois très communautaire et assez régionaliste. C'est dire combien elle est éloignée des principes qui régissent actuellement le F.E.D.E.R.

Même si plusieurs modifications proposées par la Commission sont tout à fait souhaitables, on ne peut pour autant marquer son accord avec l'ensemble d'une réforme traduisant une approche partielle des déséquilibres régionaux et dont les implications tant financières qu'institutionnelles paraissent difficilement acceptables.

I. — LA COORDINATION DES POLITIQUES REGIONALES DES ETATS MEMBRES

Soucieuse de souligner l'importance de la coordination des politiques régionales nationales entre elles et avec celle de la Communauté, la Commission propose d'inclure dans le règlement certaines des dispositions, actuellement éparées, régissant la matière.

Sans suggérer d'innovation considérable, la Commission entend renforcer les quatre instruments existants actuellement. Ses propositions sont intéressantes bien que parfois insuffisantes et seules les orientations en matière d'appréciation des aides régionales nationales appellent de sérieuses réserves.

A. — Le rapport périodique sur la situation et l'évolution socio-économique des régions de la Communauté et sur les politiques régionales nationales.

Transmis au Conseil par la Commission en décembre 1980, le premier rapport périodique sur la situation économique et sociale des régions de la Communauté constitue la première analyse détaillée et actuelle des déséquilibres régionaux en Europe. Pour être intéressant ce document n'en est pas moins perfectible.

(1) Rapport en exécution du mandat du 30 mai. Nouvelles orientations et priorités de la politique régionale en date du 24 juillet 1981, C.O.M. (81) 152.

(2) Proposition de règlement (C.E.E.) du Conseil modifiant le règlement (C.E.E.) n° 724/75 portant création d'un Fonds européen de développement régional. J.O.C.E. n° C 336 du 23 décembre 1981.

La Commission propose d'élargir l'objet du rapport à l'analyse des politiques régionales nationales. Elle précise sa périodicité (deux ans et demi) et spécifie que cet intervalle doit correspondre une fois sur deux à l'examen des programmes de politique économique à moyen terme.

Ces propositions ne visent pas l'essentiel et ne remédient pas aux principales limites du rapport :

- une année de référence déjà lointaine (1977) ;
- le choix d'indicateurs donnant une vision statique des phénomènes et privilégiant le sous-développement structurel ;
- l'examen des problèmes régionaux sur la base d'unités géographiques trop grandes.

L'affinement des méthodes d'analyse entrepris par les services de la Commission dans le cadre de la préparation du second rapport constitue de toute évidence une priorité (1), surtout si le principe de la sélectivité des interventions financières de la Communauté doit être retenu.

B. — Les programmes de développement régional (P. D. R.).

Ils seraient à présenter par les Etats membres non plus seulement pour les régions éligibles au Fonds mais aussi pour toutes les régions et zones aidées des Etats membres. Tout en conservant leur caractère indicatif, ils verraient leur portée accrue :

- du fait de leur élaboration en **étroite collaboration avec les autorités régionales concernées** ;
- en raison de la communication à la Commission des dépenses régionalisées des budgets d'équipement des Etats membres ;
- du fait de la **possibilité pour la Commission d'adresser des recommandations aux Etats membres** ;
- en raison de l'obligation pour les Etats de transmettre chaque année un rapport sur la mise en œuvre des P.D.R.

Ces propositions n'appellent ni critique ni réserve.

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

Aucune innovation fondamentale n'est proposée en la matière.

Le problème se situe d'ailleurs moins au niveau de la connaissance qu'à celui de l'action. On sait par exemple que la politique agricole des prix et des marchés n'est pas étrangère à l'accroissement des disparités régionales et que « les organisations communes de marchés tendent à privilégier les producteurs les plus aisés qui sont concentrés dans les régions les plus riches » (2). L'aménagement de la politique agricole commune doit donc en priorité remédier à l'insuffisante garantie accordée aux productions des régions défavorisées, notamment méditerranéennes (fruits, légumes, vin).

D. — L'appréciation des aides régionales nationales.

La Commission propose de spécifier que la coordination a pour objet d'assurer que « les aides tiennent compte de l'intensité des problèmes régionaux mesurée non seulement par rapport à la situation de l'Etat membre mais également à celle

(1) Pour une analyse critique du premier rapport sur les régions de l'Europe, on pourra utilement se reporter au rapport présenté par M. Delmotte (Soc. belge) au nom de la commission de la politique régionale du Parlement européen (doc. 1825/81).

(2) Réflexions sur la politique agricole commune, communiquées par la Commission au Conseil en décembre 1980.

de la Communauté ». Bien qu'imprécise cette formulation semble annoncer un contrôle plus rigoureux de la part de la Communauté sur les aides régionales nationales (1). Elle suscite donc l'inquiétude de votre rapporteur. **On ne saurait, en effet, admettre qu'à la concentration géographique des aides du F. E. D. E. R. proposée par ailleurs puisse s'ajouter une nouvelle limitation du plafond autorisé des aides nationales destinées à certaines régions, notamment françaises.**

II. — LES NOUVELLES REGLES DE FONCTIONNEMENT DU F. E. D. E. R. (SECTION « SOUS QUOTA »)

Les critiques adressées au fonctionnement actuel du F. E. D. E. R., en particulier par l'Assemblée des Communautés européennes (2), sont trop nombreuses pour ne pas justifier une réforme :

- trop grande dispersion des crédits ;
- additionnalité douteuse des aides communautaires par rapport aux efforts nationaux (trop souvent l'aide communautaire vient en remboursement d'un effort national déjà consenti) ;
- publicité insuffisante donnée aux concours du F. E. D. E. R. ;
- lenteur relative des paiements ;
- priorité donnée aux investissements matériels en infrastructures au détriment des investissements industriels ;
- méconnaissance des effets économiques (en particulier en matière d'emploi) des aides financières de la C. E. E. (3) ;
- insuffisante coordination des différents instruments financiers de la C. E. E.

En résumé, le F. E. D. E. R. apparaît pour l'essentiel comme un simple mécanisme de transfert financier entre Etats membres, une caisse de péréquation à l'impact mal connu et non pas comme l'instrument d'une politique réellement communautaire. Faut-il pour autant préconiser un bouleversement des règles de fonctionnement du fonds ? La Commission semble l'estimer.

Sans modifier l'objectif assigné au fonds (correction des principaux déséquilibres régionaux dans la Communauté résultant notamment d'une prédominance agricole, des mutations industrielles et d'un sous-emploi structurel), elle propose un changement radical dans l'économie des moyens. Si certains de ces amendements sont intéressants et acceptables, le principal d'entre eux (la concentration géographique des aides) ne l'est pas, au moins dans la version presque caricaturale soumise à l'examen du Conseil.

A. — La concentration des aides en faveur des régions connaissant des problèmes structurels particulièrement graves.

La section « sous quota » cesserait de soutenir les mesures de politique régionale arrêtées dans tous les Etats membres. Ramenée à 80 % de la dotation du fonds — contre 95 % actuellement — elle serait réservée aux régions connaissant des problèmes structurels particulièrement graves, définies sur la base de critères communautaires et, notamment, en se fondant sur l'intensité relative des problèmes socio-économiques par rapport à la moyenne communautaire. Le schéma de répartition des crédits serait le suivant, seules les régions se situant en-dessous de l'indice 75 (C. E. E. = 100) étant retenues :

(1) De fait, les principes de coordination des régimes d'aides à finalité régionale devaient être réexaminés avant le 1^{er} janvier 1982.

(2) Rapport présenté par Mme Simone Martin, au nom de la commission de la politique régionale et de l'aménagement du territoire sur le cinquième rapport annuel (1979) du F. E. D. E. R. (doc. P. E. 1 181/81).

(3) Dans son dernier rapport annuel (année 1980), la Cour des comptes des Communautés européennes souligne que les informations fournies par les Etats membres au sujet de l'effet des interventions sur le développement régional restent insuffisantes.

SCHEMA ACTUEL		SCHEMA PROPOSE PAR LA COMMISSION	
Etats membres.	Quota en pourcentage.	Régions.	Quota en pourcentage.
Italie	35,49	Mezzogiorno	43,67
Royaume-Uni	23,80	Irlande du Nord, Ecosse, Pays de Galles, régions du Nord et du Nord-Ouest.....	29,28
France	13,64	Départements français d'outre-mer	2,47
Grèce	13	Régions grecques à l'exception de certaines zones.....	15,97
Irlande	5,94	Irlande	7,31
Allemagne	4,65		
Pays-Bas	1,24		
Belgique	1,11		
Danemark	1,06	Groenland (1).....	1,30
Luxembourg	0,07		
Total	100	Total	100

(1) La perspective du retrait de l'île du Marché commun, à la suite du référendum du 23 février 1982, rend tout à fait conditionnelle l'évaluation faite par la Commission.

Applicable par périodes de trois ans, cette clé pourrait être modifiée par le Conseil statuant à la majorité qualifiée.

La délégation du Sénat pour les Communautés européennes a déjà eu l'occasion de critiquer le principe de la réforme préconisée par la Commission.

Quatre objections majeures peuvent et doivent être formulées :

— **au plan méthodologique** : les statistiques fondant les choix de la Commission sont manifestement dépassées puisqu'elles ne tiennent pas compte des effets du second choc pétrolier (l'année de référence est 1977) ; de plus, les unités géographiques retenues sont souvent trop grandes, ce qui ne permet pas d'individualiser certaines zones défavorisées situées au sein de régions relativement prospères ;

— **au plan économique** : les deux indicateurs utilisés (le P.I.B. par habitant et le taux de chômage de longue durée), de même que la pondération retenue (égale pour chacun des deux indicateurs), ne donnent pas une image absolument fidèle de l'intensité des problèmes régionaux dans la C.E.E. Ils mettent trop l'accent sur le sous-développement structurel et pas suffisamment sur les phénomènes récents de déclin industriel qui ont affecté des régions réputées prospères. Cela conduit à privilégier les régions périphériques de la C.E.E. dont les potentialités de développement sont parfois assez faibles ;

— **au plan financier** : la réforme envisagée aurait pour effet de pénaliser au premier chef la France dont le manque à gagner avoisinerait 1 milliard de francs (sur la base du budget pour 1982). Tout en bénéficiant au Royaume-Uni, cet aménagement ne serait pas d'une ampleur suffisante pour résorber le déficit net de cet Etat membre au regard du budget communautaire ;

— **au plan politique** : l'exclusion quasiment de six Etats membres sur dix du bénéfice du Fonds structurel le plus important, dans une période de crise économique et sociale, apparaît irréaliste. De fait, lors du Conseil européen de Londres (26-27 novembre 1981), la France a obtenu qu'aucun pays ne soit écarté par principe des crédits du F.E.D.E.R. Il reste que notre pays risque d'être l'Etat membre le plus pénalisé par une concentration géographique des aides communautaires de la section « sous quota ». Dans cette perspective la question posée est de savoir si la France pourra retrouver, par le biais de la section « hors quota » élargie, une partie des fonds qu'elle ne recevra plus au titre de la section « sous quota ».

Pour sa part, votre rapporteur estime que la sections « sous quota » devrait réaliser un juste équilibre entre la nécessité d'aplanir les difficultés des régions souffrant d'un sous-développement chronique et l'impératif, plus actuel que jamais en période de crise, de réduction des écarts entre les régions d'un même Etat membre. Une formule pourrait consister à prévoir des taux d'aide variant en fonction de la gravité du handicap de la région où est situé le projet bénéficiant d'une aide de la Communauté.

B. — Le financement de programmes.

Dans le système actuel, les aides sont destinées à des projets individuels sans liens entre eux. Cette procédure présente certains avantages, notamment la possibilité pour la Commission d'examiner dans le détail les projets d'investissement de plus de 10 millions d'ECU. Elle présente cependant plusieurs inconvénients :

- lourdeur administrative liée à l'examen de plus de 2 500 projets par an (1) ;
- difficulté d'avoir une vue d'ensemble des interventions du fonds, ce qui rend malaisé d'orienter celles-ci vers les besoins prioritaires des régions ;
- absence de garantie quant à la mise en œuvre du principe de la complémentarité entre les interventions du fonds et celles des Etats membres.

Aussi, la Commission propose-t-elle de passer graduellement (en trois ans) à un système de financement de programmes faisant l'objet de contrats mis au point d'un commun accord entre la Commission et l'Etat membre. Des programmes existent déjà dans le cadre de la section « hors quota » et des mesures spéciales en faveur du Royaume-Uni, dans le cadre de l'accord du 30 mai 1980.

Objet : les programmes préciseraient les conditions d'intervention financière de la Communauté en faveur d'investissements en infrastructures et/ou de régimes d'aides d'Etat dans le secteur des activités industrielles, artisanales ou de service, y compris du tourisme.

Durée : en règle générale, la durée des programmes ne serait pas inférieure à trois ans.

Contenu : les principaux éléments seraient les suivants : résultats escomptés, actions à mettre en œuvre, plan de financement, autorités responsables de l'exécution du programme, informations faisant ressortir le caractère additionnel de l'aide communautaire, dispositions en matière de publicité.

Participation du fonds : elle pourrait atteindre 50 % des dépenses prises en compte pour le concours du fonds. Les critères d'application seraient définis selon la procédure du comité de gestion.

Critère d'appréciation des programmes : la Commission fonderait son appréciation en fonction de la cohérence du projet avec les P.D.R. et de sa contribution à la réalisation des objectifs et priorités de la Communauté dans le domaine régional.

Exceptions : au terme de la période transitoire, pourraient continuer à être financés des projets individuels concernant les investissements supérieurs à 40 millions d'ECU, les opérations de mise en valeur du potentiel de développement endogène des régions ainsi que les études.

Aux yeux de la Commission, l'ensemble de ces dispositions devrait lui permettre de jouer un rôle plus actif dans la conception, la promotion et la programmation des actions régionales. Par ailleurs, la complémentarité serait mieux garantie.

On pourrait approuver le principe de la novation proposée, mais à la triple condition que :

- la nature juridique et le contenu des contrats de programme soient précisés ;
- une procédure d'appel devant le Conseil soit prévue en cas de désaccord persistant entre un partenaire et la Commission ;
- les modalités de la participation du fonds au financement des programmes soient définies avec une précision suffisante dans le règlement de base du Conseil.

(1) 1980 : 390 décisions de concours pour 2 563 projets d'investissement.
1981 : 2 763 projets d'investissement.

C. — Un rééquilibrage des interventions au bénéfice des investissements productifs.

Dans le système actuel, les investissements en infrastructures sont privilégiés puisque 70 % des concours du fonds leur sont réservés. La Commission propose de supprimer ce « quota » ; cela devrait conférer une plus grande souplesse dans la gestion du fonds et permettre, selon nous, de donner une **plus grande priorité aux investissements productifs**, en particulier ceux réalisés par les petites et moyennes entreprises qui s'avèrent être richement créatrices d'emplois, alors qu'à l'inverse, l'efficacité des aides aux infrastructures en vue de la création directe et à court terme d'emplois est relativement faible. Une attention particulière devrait être portée au choix du secteur économique retenu.

D. — La contribution à la mise en valeur du potentiel de développement endogène des régions.

La crise économique actuelle rend assez illusoire le transfert d'activités venues de zones plus prospères et doit inciter à un développement régional autocentré, c'est-à-dire appuyé sur les richesses locales. Partant de ce constat qui est aussi celui du gouvernement français (1), la Commission propose de rendre éligibles aux aides du F.E.D.E.R. des investissements « immatériels » ou intellectuels réalisés par les P.M.E., le tourisme local et l'artisanat : réalisation d'études sectorielles, amélioration de la gestion, création de services communs à plusieurs entreprises.

Cette réforme s'inspire d'un principe déjà en application dans le cadre de la section « hors quota ». On ne peut qu'approuver l'élargissement du domaine d'intervention de la section « sous quota ».

E. — L'additionnalité des aides.

Comme l'indique la Commission dans le sixième rapport annuel (1989) du F.E.D.E.R., la situation actuelle n'est pas satisfaisante :

« Tout en reconnaissant qu'il est malaisé de démontrer la réalisation de la complémentarité, la Commission a l'impression que, pour une partie importante, les concours du F.E.D.E.R. rentrent comme recettes globales dans le budget général. Les Etats affirment que, dans l'élaboration de ce budget, ils ont — en matière de politique régionale — déjà tenu compte des fonds provenant du F.E.D.E.R.

« Par ailleurs, on a pu constater l'existence d'une complémentarité au niveau des projets en infrastructure dans un certain nombre de cas, les paiements F.E.D.E.R. étant transmis directement à l'investisseur ou aux autorités régionales et locales. Cela est le cas notamment dans plusieurs régions du Mezzogiorno. Quant aux projets industriels, tous les Etats membres ont continué à traiter le concours F. E. D. E. R. en tant que remboursement partiel de leurs propres aides. »

Pour la Commission, le respect du principe de complémentarité doit être assuré à l'avenir par le truchement des contrats de programmes. Ceux-ci doivent, en effet, contenir des « informations faisant ressortir que l'aide communautaire se traduit par un **effort financier et donc par un volume de réalisations supplémentaires** en faveur de la région concernée par le contrat de programme ».

C'est le pouvoir de négociation de la Commission qui devrait être le levier de l'amélioration de la complémentarité, de façon que la Communauté ne participe pas au financement d'actions qu'un Etat membre aurait pu exécuter et financer entièrement lui-même.

Dans la mesure où ce n'est pas la Commission mais l'Etat membre qui prend l'initiative du programme, on ne peut être absolument certain que le problème de la complémentarité sera résolu.

(1) Voir à ce sujet les déclarations faites par M. Michel Rocard, Ministre du Plan et de l'Aménagement du Territoire, le 6 février 1982.

F. — La publicité des concours.

Le sixième rapport annuel (1980) du F.E.D.E.R. fait ressortir que l'obligation qui incombe pour partie aux Etats membres de diffuser une information sur les interventions du Fonds est inégalement respectée. Ainsi, pour ce qui concerne la mise en place de panneaux d'information sur les lieux de réalisation de projets importants d'infrastructures, le nombre de projets avec panneaux était en 1980 de 593 en Italie, 370 au Royaume-Uni, mais seulement 42 en R. F. A. et 33 en France (1).

Pour améliorer cette situation, la Commission suggère que les programmes contiennent des « dispositions en matière de publicité à apporter aux concours du fonds destinées à sensibiliser les bénéficiaires potentiels et les milieux professionnels aux possibilités qu'offre le programme et au rôle joué par la Communauté ».

Notre Délégation a déjà souhaité que des progrès importants soient réalisés en la matière.

G. — L'accélération des paiements.

Déjà en 1979 une amélioration notable avait été apportée au rythme des paiements par l'introduction du système des paiements accélérés. Afin de favoriser la mise à la disposition rapide des autorités nationales et régionales des crédits nécessaires, notamment pour le démarrage des programmes, la Commission propose d'instaurer, « sous certaines conditions, un système d'avances qui assurerait un flux financier rapide en faveur des régions bénéficiaires, assorti cependant de clauses restrictives permettant de s'assurer que l'octroi des avances va de pair avec un rythme de réalisation satisfaisant des programmes ».

Cet effort louable mérite d'être approuvé.

H. — Le renforcement des contrôles.

Un différend a opposé la France à la Commission en ce qui concerne la participation effective des fonctionnaires de la Commission aux visites sur place effectuées par les instances compétentes auprès des entreprises industrielles. Ce litige est en voie de règlement. La Commission propose une rédaction dépourvue d'ambiguïté qui prévoit explicitement la participation de plein droit des agents de la Commission aux opérations de contrôle.

I. — La participation des autorités régionales et locales.

Alors que les autorités régionales et locales sont ignorées dans la réglementation actuelle, la Commission souhaite les associer à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique régionale de la C.E.E., et ce de plusieurs manières :

- au stade de l'élaboration des P.D.R. par les Etats membres ;
- au stade de l'élaboration des programmes par les Etats membres ;
- grâce à l'octroi par les Etats membres d'une priorité aux demandes de concours concernant des investissements réalisés par des autorités régionales ou locales ;
- par le versement des crédits aux autorités publiques maîtres d'œuvre des réalisations lorsque le contrat de programme porte sur le financement d'un programme d'investissements en infrastructure.

Pour autant qu'elle ne vise pas à l'établissement de liens directs avec les autorités communautaires, l'intervention des autorités décentralisées ne doit pas être refusée *a priori*. Elle s'inscrit d'ailleurs de façon harmonieuse dans le nouveau contexte résultant, en France, de la promulgation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

En revanche, on peut exprimer des réserves pour ce qui concerne la possibilité de paiements directs de la Commission aux autorités publiques, régionales ou locales, maîtres d'œuvre de programmes d'infrastructures.

(1) Sur la base de données disponibles en 1978.

III — NOUVELLES DISPOSITIONS APPLICABLES A LA SECTION « HORS QUOTA » DU F. E. D. E. R.

Actuellement, la section « hors quota », créée en 1979, se différencie de la section « sous quota » sur plusieurs points :

— l'assise géographique est proposée par la Commission sur la base de critères communautaires et non pas en fonction des zones d'intervention établies par les Etats membres en application de leurs propres régimes d'aides à finalité régionale ;

— les actions sont mises en œuvre sous la forme de programmes spéciaux pluri-annuels et non pas de projets individuels ;

— les mesures constituent, plutôt que de simples aides au fonctionnement, des aides au démarrage d'activités économiquement viables par la création d'un environnement intellectuel favorable ;

— le financement conjoint crée une relation en quelque sorte contractuelle entre la Communauté et l'Etat membre.

C'est assez dire combien les nouvelles règles proposées par la Commission pour la section « sous quota » du F.E.D.E.R. sont proches de celles applicables présentement à la section « hors quota ». Bien que l'expérience en matière de mise en œuvre de ces actions spécifiques de développement régional soit très récente (1), la Commission, répondant à la demande de l'Assemblée, propose de développer ce type d'intervention.

A. — L'élargissement de l'éventail des interventions.

Jusqu'à ce jour celles-ci sont destinées à accompagner d'autres politiques communautaires, soit pour atténuer leurs effets négatifs sur certaines régions défavorisées (cas de l'élargissement et des régions méditerranéennes), soit pour les renforcer et leur donner un meilleur impact régional.

Pour tenir compte de la réforme de la section « sous quota », la Commission propose une réorientation de la section « hors quota » nationaux. Les crédits seraient destinés davantage aux régions de la Communauté particulièrement affectées par des problèmes récents et graves de déclin industriel.

B. - - L'augmentation de la part de la section « hors quota » dans la dotation du fonds.

Très logiquement, la Commission propose de porter de 5 à 20 % la part de la section « hors quota ». Ceci apparaît comme un minimum eu égard à l'objet de l'aide en cette période de crise.

Une question qui se pose est bien évidemment celle de savoir quels seraient les critères d'octroi de l'aide et les régions bénéficiaires. Aucun Etat membre ne serait exclu a priori du bénéfice de cette section. La France pourrait donc, théoriquement, retrouver au titre de la section « hors quota » une partie des crédits qu'elle ne recevrait plus au titre de la section « sous quota ». Mais le règlement ne donne aucune assurance à cet égard, puisque par définition aucun quota n'est fixé.

C. L'assouplissement de la procédure décisionnelle.

La Commission propose que les actions ne soient plus arrêtées par le Conseil mais par elle-même. La procédure du « comité de gestion » du F.E.D.E.R. est néanmoins conservée.

Même si la procédure actuelle entraîne une certaine lenteur dans l'adoption des programmes, votre rapporteur ne juge pas souhaitable de s'écarter de la règle actuelle qui prévoit une décision du Conseil statuant à l'unanimité pour les différentes actions communautaires spécifiques de développement régional.

(1) Les premiers programmes spéciaux n'ont été approuvés par la Commission qu'en 1981.

IV. — COORDINATION DES INSTRUMENTS FINANCIERS : LES OPERATIONS INTEGREES DE DEVELOPPEMENT REGIONAL

Dans ses nouvelles orientations et priorités de la politique régionale, la Commission souligne qu'il faut « surtout faire converger tous les instruments d'intervention — fonds, prêts, incitations nationales — sur l'objectif de l'emploi maximal ».

Une importance décisive s'attache à une utilisation concertée et simultanée des divers instruments communautaires :

— prêts de la Banque européenne d'investissement ou du nouvel instrument communautaire ;

— aides du Fonds social européen ;

— concours du F. E. O. G. A., section Orientation.

Un recours plus large à la section « hors quota » du F. E. D. E. R. doit faciliter cette concertation.

La Commission a, par ailleurs, déjà commencé à appliquer à titre expérimental la méthode des « opérations intégrées » qui permet d'organiser des interventions coordonnées de divers instruments financiers communautaires dans des zones délimitées qui présentent des problèmes particulièrement graves et complexes (Naples, Belfast).

Tout en précisant que, vu leur complexité, de telles opérations ne devraient être lancées qu'en nombre relativement restreint, la Commission propose d'y consacrer un chapitre du nouveau règlement et de prévoir que les concours du fonds en faveur de ces actions soient octroyés à un taux préférentiel (majoration de 10 points).

Cette suggestion peut être approuvée dans son principe. Il serait souhaitable, comme la délégation l'a déjà indiqué, que la Lorraine soit une des prochaines régions de la C. E. E. à bénéficier d'une opération intégrée de développement régional.

V. — LES PREMIERES REACTIONS DES ETATS MEMBRES ET L'AVIS DE LA COMMISSION DE LA POLITIQUE REGIONALE DE L'ASSEMBLEE

A. — L'attitude des Etats membres : de profondes divisions.

En vue d'un premier débat politique au sein du Conseil qui pourrait avoir lieu fin avril, un groupe de travail *ad hoc* a procédé à des échanges de vues qui ont fait ressortir les points suivants (1) :

— **coordination des politiques régionales** : plusieurs Etats membres, dont la France, se sont déclarés assez sceptiques sur la valeur des rapports périodiques ; certaines délégations ont estimé que la Commission cherche à trop étendre le champ de la coordination des régimes d'aides à finalité régionale ;

— **concentration géographique des interventions du F. E. D. E. R.** : les Etats membres sont divisés. La délégation française, en particulier, a demandé que soient examinés en détail les critères choisis par la Commission pour délimiter les régions « sous-développées ».

En ce qui concerne le passage à un système de financement de programmes, toutes les délégations semblent intéressées par un tel mécanisme mais il reste à établir quels doivent être le contenu et la forme de ces programmes.

Pour ce qui est de l'élargissement des interventions du F. E. D. E. R. en faveur des investissements « immatériels », les Etats membres se déclarent dans l'ensemble favorables, mais certains d'entre eux estiment que le caractère expérimental des actions de ce type réalisées jusqu'ici dans le cadre de la section hors quota ne permet pas encore de tirer des enseignements définitifs quant à leur valeur.

Enfin, la plupart des Etats membres — à l'exception de la Grèce et de l'Italie — ont paru estimer qu'il est prématuré de faire figurer les opérations dites intégrées dans le règlement de base.

(1) Cités dans *Europe* du 5 mars 1982.

Devant l'ampleur de ces divergences et les retards qu'ils risquent d'entraîner dans l'adoption des nouvelles dispositions, on peut se demander s'il ne s'avèrera pas nécessaire de proroger, au moins partiellement, le règlement actuel afin d'éviter une interruption des interventions du F. E. D. E. R.

**B. — L'avis de la Commission de la politique régionale de l'Assemblée :
une large approbation.**

L'Assemblée est appelée à se prononcer, le 21 avril, sur la réforme du F. E. D. E. R. Dans le rapport établi au nom de la commission compétente, M. de Pasquale (communiste, Italien) approuve, pour l'essentiel, les propositions de la Commission, et formule certaines suggestions. Il demande en particulier :

- une augmentation sensible de la dotation du F. E. D. E. R. ;
- le renforcement de la section hors quota ;
- l'octroi au F. E. D. E. R. de compétences opérationnelles de façon qu'il puisse jouer le rôle d'un fonds d'avances renouvelables, ce qui signifierait qu'une partie des dépenses ne se ferait pas à fonds perdus, mais à fonds remboursables ;
- la création d'une « banque de brevets » gérée par les institutions communautaires, d'instituts locaux de recherches technologiques et d'un organisme européen de développement doté du personnel technique contribuant à la réalisation des politiques régionales ;
- la mise en place d'un contrôle efficace de l'exécution des projets, avec arrêt de tout financement lorsque le projet n'est pas exécuté dans les conditions prévues ;
- la prise en compte des problèmes propres aux pays comme la R. F. A. dont les régions faibles ne bénéficieraient plus des aides de la section sous quota du F. E. D. E. R. et qui devraient donc pouvoir maintenir leur régime d'aide nationale à finalité régionale.

**VI. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION
ADOPTÉES LE 14 AVRIL 1982**

Sur les règles applicables en matière de coordination des politiques régionales.

La délégation se félicite de la volonté de la Commission de renforcer la coordination des politiques régionales nationales.

Elle note cependant que le rapport périodique sur la situation des régions de la Communauté constitue, en l'état actuel des choses, un instrument trop imparfait pour servir de base à une réforme des interventions financières de la Communauté.

Elle souhaite par ailleurs que la politique agricole commune prenne mieux en compte les problèmes propres aux régions défavorisées, notamment méditerranéennes.

Elle forme enfin le vœu que la Commission précise ses intentions en ce qui concerne le renforcement éventuel de la coordination des régimes d'aides nationales au développement régional.

Sur l'évolution de la dotation du F. E. D. E. R.

La délégation souligne la nécessité d'un accroissement en termes réels de la dotation du F. E. D. E. R.

Sur la réforme de la section « sous quota » du F. E. D. E. R.

Tout en approuvant le principe d'une certaine concentration géographique des aides du F. E. D. E. R., la délégation juge inacceptable, pour des raisons méthodologiques, économiques, financières et politiques, d'exclure quasiment les régions de six Etats membres sur dix du bénéfice de la section « sous quota ».

Elle considère que ces crédits devraient réaliser un juste équilibre entre la nécessité incontestable d'aplanir les difficultés des régions souffrant d'un sous-développement chronique et l'impératif, plus actuel que jamais en période de crise, de réduction des écarts entre les régions d'un même Etat membre.

La délégation marque son approbation avec le principe du passage progressif au cofinancement de programmes, système qui devrait, théoriquement, assurer un meilleur respect du principe de l'additionnalité des aides communautaires par rapport à l'effort national et une publicité plus adéquate à la contribution de la Communauté.

Elle estime cependant essentiel que la nature juridique des contrats de programme soit précisée, qu'une procédure d'appel devant le Conseil soit prévue et que les modalités de la participation du fonds au financement des programmes soient définies avec précision par le Conseil.

Elle juge opportun l'élargissement de la section « sous quota » aux actions tendant à favoriser les investissements dits intellectuels en faveur des P.M.E., du tourisme social ou de l'artisanat.

Elle se félicite qu'un rééquilibrage des aides soit amorcé en faveur des investissements productifs créateurs d'emplois, au détriment des infrastructures jusqu'ici privilégiées.

Elle approuve l'association des autorités régionales et locales à l'élaboration de la politique régionale de la Communauté mais exprime des réserves sur la proposition tendant à prévoir des paiements directs de la Commission « aux autorités publiques maîtres d'œuvre des réalisations lorsque le contrat de programme porte sur le financement d'un programme d'investissements en infrastructure ».

Sur la réforme de la section « hors quota » du F. E. D. E. R.

La délégation considère comme un minimum la part des crédits du F.E.D.E.R. qui serait destinée aux régions de la Communauté particulièrement affectées par des problèmes de déclin industriel ou par les effets de certaines politiques communautaires.

Elle ne juge pas souhaitable de s'écarter de la règle actuelle qui prévoit une décision du Conseil statuant à l'unanimité pour chacune des actions communautaires spécifiques de développement régional.

Sur la coordination des instruments financiers, communautaires et nationaux.

La délégation marque son accord avec l'inclusion dans le règlement de base des dispositions relatives aux opérations dites intégrées de développement régional.

Elle attend avec impatience la transmission de propositions formelles concernant les programmes communautaires en faveur des régions méditerranéennes, annoncées dans le rapport en exécution du mandat du 30 mai.

CHAPITRE VII

SUR LES QUESTIONS SOCIALES

A. — TRAVAIL A TEMPS PARTIEL

PROPOSITION DE DIRECTIVE DU CONSEIL RELATIVE AU TRAVAIL VOLONTAIRE A TEMPS PARTIEL

Rapporteur : M. Jean Garcia, sénateur.

- I. — La situation des travailleurs à temps partiel dans les Etats membres.
- II. — Les dispositions de la proposition de directive.
- III. — Les dispositions de la directive et le droit français.
- IV. — Conclusions de la délégation adoptées le 18 février 1982.

Depuis plusieurs années, les instances communautaires ont mené un certain nombre d'études et de réflexions sur les problèmes posés par certaines formes de l'emploi. On peut notamment citer, à cet égard, un avis du C.E.S. du 1^{er} juin 1978, la résolution concernant l'aménagement du temps de travail adoptée par le Conseil en décembre 1979, et, plus récemment la résolution adoptée par l'Assemblée des Communautés à l'issue du débat qu'elle a consacré en septembre 1981 aux problèmes de l'emploi.

La « proposition de directive sur le travail volontaire à temps partiel » présentée par la Commission au Conseil le 22 décembre dernier constitue cependant la première proposition de réglementation communautaire contraignante dans ce domaine. D'après les indications fournies par la Commission en septembre dernier, elle devrait être complétée par une autre proposition relative au travail temporaire et un projet de résolution sur la durée annuelle du travail.

On ne peut préjuger encore du délai d'élaboration de ces textes, ni de la réaction des Etats membres à ces propositions. Elles répondent en tout cas partiellement au souci exprimé dans le mémorandum du Gouvernement français sur la relance de la construction européenne, qui souhaitait que soient « rapidement précisées » les modalités de mise en œuvre de la résolution du Conseil sur l'aménagement du temps de travail.

Comme la plupart des directives adoptées ou proposées dans le domaine social, la proposition relative au travail à temps partiel se fonde juridiquement sur les articles 100 et 117 du traité. L'exposé des motifs souligne en effet que : « Les différences de protection accordées par les diverses réglementations nationales aux travailleurs à temps partiel ont une incidence directe sur l'établissement d'un marché commun s'étendant à la fois au secteur économique et au secteur social. Dès lors, une harmonisation des législations en la matière, comme le prévoit l'article 100, est nécessaire pour promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre permettant leur égalisation dans le progrès au sens de l'article 117 du traité ».

Mais ce « progrès » risque, en l'occurrence, de rester limité dans la mesure où la proposition laisse, dans certains domaines importants (protection sociale, prise en compte des effectifs des travailleurs à temps partiel...), une grande liberté d'action aux Etats membres.

On ne peut donc guère parler d'une harmonisation vers le haut des garanties offertes aux travailleurs à temps partiel. Les dispositions de la proposition n'ajoutent rien, en particulier, aux garanties actuellement prévues par le droit positif français et que devrait renforcer l'ordonnance prévue par la loi d'orientation n° 82-3 du 6 janvier 1982.

La portée relativement limitée du texte proposé s'explique sans doute pour partie par la grande diversité des droits nationaux.

I. — LA SITUATION DES TRAVAILLEURS A TEMPS PARTIEL DANS LES ETATS MEMBRES

Cette diversité est mise en évidence par une étude réalisée pour la Commission par l'université de Paris IX-Dauphine et portant sur six Etats membres (France, R.F.A., Grande-Bretagne, Italie, Belgique et Pays-Bas).

A. — La forme et la nature du contrat de travail.

En ce qui concerne la forme et la nature du contrat de travail à temps partiel, les garanties légales ou conventionnelles offertes aux travailleurs à temps partiel apparaissent inégales et souvent restrictives :

— l'existence d'un contrat écrit spécifiant ou non l'amplitude horaire n'est pas toujours requise (R.F.A., Italie, Pays-Bas), ou seulement à partir d'un certain seuil (Grande-Bretagne) ;

— d'une façon générale, l'absence fréquente de définition légale du travail à temps partiel peut conduire à des acceptions très différentes de ce type d'emploi et à des confusions avec d'autres formes de travail occasionnel ou intermittent, ou même avec le travail à domicile ou le travail clandestin (Italie).

B. - Les droits des salariés à temps partiel.

La garantie d'un salaire minimum horaire n'est pas assurée dans certains pays (Grande-Bretagne) ou seulement à partir d'une durée minimale de travail (Italie, Pays-Bas). La prise en compte et la rémunération des heures supplémentaires sont également très variables.

Les droits aux congés légaux sont généralement — sauf en Grande-Bretagne — calculés *au prorata* des jours ouvrés : mais les travailleurs à temps partiel n'ont pas toujours accès aux congés supplémentaires prévus par les conventions collectives ou les accords d'entreprise.

Enfin, la promotion ou la possibilité de retour au temps plein ne sont pratiquement jamais reconnus comme des droits. Seules la France et la Belgique reconnaissent aux travailleurs à temps partiel une « priorité » pour le retour à plein temps, dont la possibilité effective est laissée à l'initiative de l'employeur.

En ce qui concerne les **droits syndicaux**, les travailleurs à temps partiel bénéficient généralement des mêmes droits d'éligibilité et de participation aux instances représentatives que les travailleurs à temps plein. L'exercice de ces droits se heurte cependant à d'évidents obstacles pratiques.

La prise en compte des effectifs à temps partiel peut par ailleurs avoir des incidences sur la structure de la représentation du personnel. Les règles actuellement en vigueur retiennent le principe de la modulation des effectifs en fonction des heures travaillées.

Enfin, seules la France et la Belgique prévoient un avis — purement consultatif — des représentants du personnel sur le recours au temps partiel. Toutefois, en R.F.A. et aux Pays-Bas, les textes sur la codécision et sur les comités d'entreprises peuvent permettre dans certains cas aux représentants du personnel d'exercer un contrôle sur l'introduction du temps partiel.

C. — Couverture sociale.

La plus grande diversité règne -- entre les pays mais aussi, pour chaque pays, entre les différents risques — quant aux conditions requises (horaires et/ou rémunérations) pour bénéficier de la couverture des risques. La France et la Grande-Bretagne ont cependant des normes relativement homogènes d'accès aux différentes prestations.

Les problèmes les plus importants concernent la couverture du risque chômage et l'accès aux régimes de retraites complémentaires.

Pour l'assurance chômage, la référence, dans certains cas, à une base hebdomadaire (R.F.A., Pays-Bas), exclut les formes de travail à temps partiel autres que le mi-temps.

En ce qui concerne, d'autre part, les régimes de retraites complémentaires, on estime qu'en Grande-Bretagne, par exemple, le quart seulement des effectifs à temps partiel peuvent y accéder.

II. — LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE DIRECTIVE

A. — L'économie générale du texte de la Commission.

L'exposé des motifs précise que la proposition de directive « ne vise pas à résoudre tous les problèmes posés par le travail à temps partiel mais plutôt à éliminer les principaux abus et les principales pratiques discriminatoires ».

Cet objectif — modeste — sera recherché non pas par l'élaboration de règles spécifiques aux emplois à temps partiel, mais par une extension — compte tenu de la nature particulière de ce type d'emploi — des dispositions applicables aux travailleurs à temps plein.

Il s'agit d'assurer une certaine égalité des droits entre travailleurs à temps plein et à temps partiel, et, indirectement, d'améliorer l'égalité entre les sexes, puisque 80 à 90 % des emplois à temps partiel sont occupés par des femmes.

L'application de ce « principe de non discrimination », jointe à la réaffirmation du caractère « volontaire » du temps partiel devrait ainsi, selon la Commission, permettre d'éliminer les inconvénients actuels d'un type d'emploi adapté aux aspirations de certaines catégories de travailleurs comme au rythme d'activité de certains secteurs.

On peut néanmoins se demander si les dispositions du texte proposé permettront d'assurer le respect de ces principes et de supprimer le « flou » juridique qui favorise les pratiques discriminatoires actuelles.

B. — Les dispositions de la proposition de directive.

La proposition de directive, après avoir défini le travail à temps partiel et posé les règles applicables au contrat de travail, traite successivement des domaines dans lesquels les travailleurs doivent, en vertu du principe de non discrimination, se voir reconnaître certains droits à égalité avec les travailleurs à temps plein ou *au prorata* du temps travaillé ou du montant de la rémunération, et de l'incidence du temps partiel sur la vie sociale de l'entreprise (prise en compte des effectifs, information et consultation des représentants du personnel).

1° DÉFINITION ET STATUT DU TRAVAILLEUR A TEMPS PARTIEL

L'article premier de la proposition définit le travail à temps partiel comme « une activité régulière au titre de laquelle un employeur et un travailleur conviennent d'une durée de travail inférieure à la normale », étant précisé, au même article, que la durée normale est celle fixée par voie légale ou conventionnelle et non le temps de travail effectif ou habituel, compte tenu d'éventuelles heures supplémentaires.

Le commentaire des articles établi par la Commission souligne que le caractère « régulier » ainsi attribué au travail à temps partiel le différencie du travail « occasionnel » et que, par ailleurs, la directive ne porte pas atteinte aux dispositions nationales applicables au travail saisonnier, au travail occasionnel ou au chômage partiel. Il est également précisé que l'exigence d'une « convention » entre salarié et employeur exprime le caractère « volontaire » du travail à temps partiel, auquel les considérants de la proposition font expressément référence. On ne peut qu'approuver l'affirmation du principe du volontariat. Il convient néanmoins d'en relever le caractère relatif, surtout dans la conjoncture présente, qui ne peut que restreindre la liberté de choix du salarié.

L'article 6 donne au salarié à temps partiel une priorité sur les personnes ne travaillant pas dans l'entreprise pour occuper ou reprendre un emploi à temps plein vacant correspondant à leur qualification ou expérience professionnelle et donne la même priorité aux travailleurs à temps plein souhaitant accepter un poste à temps partiel. Bien qu'elle risque également de n'avoir qu'une portée pratique modeste — le commentaire des articles relève explicitement qu'il ne s'agit pas d'un droit au retour au temps plein ni d'accès au temps partiel, et que la priorité est limitée aux postes « vacants ou offerts » — cette disposition constitue un progrès par rapport au droit et à la pratique en vigueur dans certains Etats membres.

Bien que ne prévoyant pas l'exigence d'un contrat de travail écrit, qui n'est pas requis, même pour le travail à temps plein, par tous les droits nationaux, la proposition prévoit (art. 5) que la nature du travail à temps partiel, la durée du travail et les modalités de sa répartition dans le temps « doivent être fixées par écrit » entre l'employeur et le salarié.

2' LE PRINCIPE DE NON DISCRIMINATION

La proposition de directive distingue entre les « droits indivisibles » qui doivent être reconnus aux travailleurs à temps partiel dans les mêmes conditions qu'aux travailleurs à temps plein, et ceux qui, compte tenu de « la nature particulière » du travail à temps partiel (exposé des motifs) doivent leur être accordés proportionnellement à leur temps de travail ou à leur rémunération. Malheureusement, ces dispositions n'excluent pas le maintien de certaines des discriminations dont sont actuellement victimes les salariés à temps partiel, et ne constituent par ailleurs qu'une harmonisation minimale des droits nationaux.

Les « droits indivisibles ».

Ce sont, selon l'article 2, les conditions de travail et de licenciement, la « participation active et passive aux institutions représentatives des travailleurs » (droit de vote et éligibilité), l'accès à la formation professionnelle, à la promotion, aux équipements sociaux et à la médecine du travail. Il faut y ajouter, selon les commentaires d'article de la Commission, la durée des congés annuels: il eût été souhaitable que ce point fut expressément mentionné.

Les droits « au prorata ».

Il s'agit (art. 4) des rémunérations, des indemnités de congés annuels, de licenciement ou de départ à la retraite, qui doivent être **au moins** proportionnelles, en fonction de la durée du travail, à celles des travailleurs à temps plein.

Le problème de la couverture sociale.

L'article 3 prévoit que les travailleurs à temps partiel ne doivent pas être exclus des « régimes légaux et professionnels de sécurité sociale » (art. 3) et que les cotisations et prestations doivent reposer « sur la même base » que pour les travailleurs à temps plein « compte tenu de la durée de leur travail et/ou de leurs rémunérations ». Cette rédaction très imprécise quant au calcul aussi bien des cotisations que des prestations laisse en fait des Etats membres à peu près libres d'organiser comme ils l'entendent la protection sociale des salariés à temps partiel, sauf à ne pas les « exclure » de toute couverture des risques. La possibilité de discrimination — et l'absence d'harmonisation communautaire — restent donc entières, d'autant que le paragraphe 2 de l'article laisse les Etats membres maîtres de déterminer des seuils

d'accès aux régimes de protection sociale. Enfin, la directive ne traite pas non plus du problème du calcul des cotisations patronales, qui, s'il n'affecte pas directement les droits des salariés, peut constituer un élément important de « dissuasion » à l'égard du recours au temps partiel, en même temps du reste qu'une distorsion de concurrence entre les employeurs des Etats membres.

3° LE RECOURS AU TEMPS PARTIEL ET LA VIE SOCIALE DANS L'ENTREPRISE

La prise en compte des effectifs pour le calcul des seuils sociaux.

L'article 7 pose le principe d'une prise en compte des effectifs à temps partiels « au minimum en proportion de la durée de leur travail », pour déterminer « notamment » les obligations sociales liées au nombre des travailleurs employés.

La consultation des représentants du personnel.

L'article 8 prévoit que le recours au temps partiel « doit faire l'objet des procédures d'information et de consultation des représentants des travailleurs en vigueur dans les Etats membres pour le travail à temps plein ». Cet article n'impose donc aucune harmonisation, même minimale, des droits nationaux. En revanche, il n'exclut pas l'existence de droits de contrôle spécifiques des représentants du personnel en matière de recours au temps partiel.

4° APPLICATION DE LA DIRECTIVE

Il convient de noter qu'en dehors des dispositions classiques — édicition d'une date limite de mise en conformité des dispositions nationales et communication à la Commission des dispositions nationales intervenant dans le domaine, l'article 9 de la proposition prévoit, comme le faisait déjà la directive n° 76/207 sur l'égalité des sexes, l'abrogation des dispositions et la nullité des clauses conventionnelles ou contractuelles contraires à ses dispositions.

III. — LES DISPOSITIONS DE LA DIRECTIVE ET LE DROIT FRANÇAIS

L'adoption de la proposition de directive ne devrait entraîner aucune modification des droits garantis aux salariés à temps partiel par la loi n° 81-64 du 28 janvier 1981, et qui devraient être étendus par l'ordonnance prévue par la loi d'habilitation de janvier 1982. Ces garanties sont en effet d'ores et déjà égales ou supérieures aux garanties « minimales » prévues par le texte proposé.

A. — Définition et statut des travailleurs à temps partiel.

La définition française du temps partiel équivaut à celle posée par la proposition de directive. En ce qui concerne le contrat de travail, l'article 212-4.3. du Code du travail (art. 2 de la loi de janvier 1981) précise qu'il doit être écrit, mentionner la durée hebdomadaire du travail, sa répartition et les limites dans lesquelles des heures supplémentaires peuvent être effectuées au-delà de la durée prévue dans le contrat. Les salariés à temps partiel peuvent refuser d'effectuer des heures supplémentaires dépassant ces limites, et ne peuvent en aucun cas se voir imposer une durée totale de travail supérieure à la durée légale ou à celle pratiquée dans l'établissement ou l'atelier. Le projet d'ordonnance actuellement soumis à la consultation des partenaires sociaux prévoit de créer une « durée-plafond » égale aux quatre cinquièmes de la durée légale du travail (soit trente et une heures douze minutes pour trente-neuf heures).

L'article 212-4.5 (art. 2, loi 1981) donne aux salariés de l'établissement une priorité pour occuper ou reprendre un emploi à temps plein ou à temps partiel ressortissant à leur catégorie professionnelle dans l'établissement ou dans l'entreprise. Cette priorité a donc la même portée et les mêmes limites que celle offerte par la proposition de directive.

B. — Les droits des travailleurs à temps partiel.

1° LE PRINCIPE DE NON DISCRIMINATION EN DROIT FRANÇAIS

a) Les droits « indivisibles ».

L'article 2 de la loi de 1981 (art. L. 212.4.2) prévoit que « les salariés employés à temps partiel bénéficient des droits accordés par la loi et les conventions collectives aux salariés occupés à temps complet sous réserve d'adaptation prévue par un accord collectif en ce qui concerne les droits conventionnels » et précise que « pour la détermination des droits liés à l'ancienneté, la durée de celle-ci est décomptée pour les salariés employés à temps partiel comme s'ils avaient été employés à temps plein ».

En ce qui concerne « la participation active et passive aux institutions représentatives des travailleurs » (art. 2 de la proposition) il est précisé (art. 3 de la loi de 1981) que les salariés à temps partiel employés simultanément dans plusieurs entreprises ne sont **éligibles** que dans l'une de ces entreprises. La proposition de directive ne prévoyant ni ce cas ni cette restriction, on peut s'interroger sur la compatibilité entre cette disposition et celle de la proposition communautaire. Il ne semble pas toutefois qu'elle doive être considérée comme contraire à l'esprit de la proposition de directive.

b) Les droits proportionnels.

Dans sa rédaction de 1981, l'article L. 212-4-2 du Code du travail précise :

— que la rémunération des salariés à temps partiel est « proportionnelle à celle du salarié qui, à qualification égale, occupe à temps complet un emploi équivalent dans l'établissement ou l'entreprise ». Elle ne peut, en tout cas, être inférieure au S. M. I. C. horaire ou aux éventuels minima conventionnels.

— que l'indemnité de licenciement et l'indemnité de départ à la retraite des salariés ayant été occupés à temps complet et à temps partiel dans la même entreprise, sont calculées « proportionnellement aux périodes d'emploi effectuées selon l'une et l'autre de ces deux modalités ».

Il s'agit donc de règles analogues à celles prévues par la proposition de directive.

c) La couverture sociale.

Compte tenu du caractère fort limité des dispositions proposées par la Commission en ce domaine, aucune modification des règles françaises actuelles — et notamment, quand ils sont prévus, des « seuils » d'accès à la couverture des risques (assurance maladie maternité, assurance vieillesse du régime général, assurance chômage) — ne sera nécessaire. Il convient de relever que ces « seuils » sont, pour certains risques, plus élevés que ceux fixés dans d'autres États membres.

C. — La prise en compte des effectifs et la consultation des représentants du personnel.

1° LA CONSULTATION DES REPRÉSENTANTS DU PERSONNEL

L'introduction du temps partiel requiert, actuellement, un simple avis du comité d'entreprise ou des délégués du personnel, lorsqu'ils existent. L'avant-projet d'ordonnance prévoirait un droit de veto des représentants du personnel ou, pour les établissements de moins de 11 salariés, une autorisation de l'inspection du travail après consultation des salariés. Compte tenu du caractère « minimal » de la proposition de directive, ces dispositions plus favorables, si elles étaient retenues dans le texte définitif, ne devraient pas être considérées comme incompatibles avec le texte communautaire.

2° LA PRISE EN COMPTE DES EFFECTIFS

Qu'elle soit prévue par la loi de 1981 — pour la représentation du personnel — ou par son décret d'application — pour le calcul des autres seuils (participation, congé parental, formation professionnelle, licenciement, bilan social, etc.) —, la règle retenue pour la prise en compte des effectifs est une règle proportionnelle. Ainsi, pour l'application des dispositions relatives à la représentation du personnel et à l'exercice des

droits syndicaux, « l'effectif des salariés est calculé en divisant la masse totale des horaires inscrits dans les contrats de travail des salariés de l'entreprise par la durée légale ou la durée normale si celle-ci lui est inférieure » (art. L. 212-45). La règle générale posée par le décret du 12 mai 1981 pour le calcul des autres seuils est la même.

Compte tenu de la rédaction de l'article 7 de la proposition de directive, rien ne s'opposerait à ce que l'ordonnance sur le temps partiel prévoie une règle plus favorable, comme la prise en compte de **chaque** salarié à temps partiel.

IV — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTÉES LE 18 FEVRIER 1982

Sur la proposition de directive relative au travail volontaire à temps partiel, présentée par la Commission au Conseil le 22 décembre 1981.

Sur le principe de la traduction dans des textes communautaires contraignants des orientations en matière d'aménagement du temps de travail définies par les instances communautaires et en particulier par la résolution du Conseil adoptée le 18 décembre 1979 :

— la délégation estime qu'une harmonisation par voie de directive des dispositions nationales en matière de travail à temps partiel est de nature à favoriser l'égalité de concurrence au sein de la C. E. E. et à assurer des garanties équivalentes aux travailleurs des différents Etats membres.

Sur les dispositions de la proposition de directive, la délégation :

— prend acte de ce que le texte proposé souligne que le travail à temps partiel doit revêtir un caractère volontaire, et qu'il pose le principe de la non-discrimination des salariés à temps partiel par rapport aux salariés à temps complet.

— relève cependant la faible portée de ce texte qui, s'il est de nature à atténuer les discriminations dont sont frappés les travailleurs à temps partiel et à améliorer la situation qui leur est faite dans certains Etats membres, ne constitue qu'une harmonisation minimale des droits nationaux ;

— estime en particulier insuffisantes les dispositions relatives à la couverture sociale des salariés à temps partiel, qui laisseront subsister les divergences actuelles en matière de modalités d'accès aux régimes de sécurité sociale.

Sur les incidences éventuelles en droit français de l'adoption de la proposition de directive : la délégation note que l'adoption de la proposition de directive n'apporterait aux salariés français à temps partiel aucune garantie supplémentaire par rapport à celles prévues par la loi du 28 janvier 1981 mais ne s'opposerait pas non plus à une extension de ces garanties.

B. — TRAVAIL TEMPORAIRE
(PROPOSITION DE DIRECTIVE DU CONSEIL
EN MATIERE DE TRAVAIL TEMPORAIRE)

Rapporteur : M. Charles Ornano, sénateur.

- I. — Les dispositions de la proposition de directive.
- II. — La proposition de directive et le droit français en matière d'emploi temporaire.
- III. — Conclusions de la délégation adoptées le 26 mai 1982.

Comme la proposition de directive relative au travail à temps partiel qui a récemment fait l'objet, sur le rapport de M. Garcia, de conclusions de la délégation (1), la proposition de directive relative au travail temporaire, transmise au Conseil le 30 avril 1982, s'inscrit dans le cadre fixé par la résolution concernant l'aménagement du temps de travail adoptée par le Conseil le 18 décembre 1979.

Elle s'inspire également des suggestions formulées en octobre 1980 par le Comité permanent de l'emploi et de la résolution de l'Assemblée des Communautés du 17 septembre 1981, qui soulignait le caractère préoccupant du développement du travail temporaire, auquel il est parfois recouru pour tourner les dispositions régissant la protection du travail.

Fondée sur les articles 100 (harmonisation des législations) et 117 (égalité dans le progrès des conditions de vie et de travail) du traité, la proposition vise donc à définir les droits des travailleurs temporaires, à prévenir le recours abusif au travail temporaire et, dans le cas du travail intérimaire, à permettre un certain contrôle des entreprises de travail intérimaire (E.T.I.).

Conçue comme une « directive minimale », la proposition se borne cependant à une harmonisation assez limitée des législations nationales en vigueur. Pour la France, elle ne devrait pas nécessiter en tout cas de modifications majeures des textes et de la pratique en matière de travail temporaire.

I. — LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE DIRECTIVE

Les législations et la pratique des différents Etats membres dans les domaines visés par la proposition de directive — travail intérimaire et contrat de travail à durée déterminée — traduisent des conceptions très différentes de ce type d'emploi et de la nécessité de le contrôler. En fonction de ces attitudes divergentes, le travail intérimaire et les contrats à durée déterminée pourront être purement et simplement interdits — c'est le cas en Italie pour le travail intérimaire — étroitement définis (R.F.A., Danemark, France), ou au contraire très peu réglementés (Grande-Bretagne, Irlande).

A. — Les dispositions de la directive en matière de travail temporaire.

Tout en laissant subsister une large marge à l'initiative nationale, la proposition poursuit trois objectifs :

- garantir une protection minimale aux travailleurs intérimaires ;
- protéger l'emploi permanent contre le recours abusif au travail temporaire ;
- assurer le contrôle des activités des E.T.I.

(1) Voir supra page 101.

1° LE STATUT DES TRAVAILLEURS INTÉRIMAIRES

En réprimant certains abus, les dispositions relatives à la protection du travail temporaire contribueront aussi à éviter les recours abusifs à l'emploi temporaire, souvent motivés par le désir de tourner les dispositions légales ou conventionnelles protectrices du travail (montant des rémunérations, horaires, protection sociale, conditions d'emploi et de travail).

Ces dispositions visent essentiellement la forme et le contenu du contrat, la rémunération des travailleurs intérimaires et leurs droits sociaux.

a) Le contrat.

Forme du contrat.

Lorsque le contrat liant le travailleur intérimaire à l'E.T.I. ne sera pas, comme c'est le cas en R.F.A., un contrat à durée indéterminée comportant les garanties du droit commun en matière, notamment, de licenciement, ses clauses essentielles (durée, rémunération et indemnités, nature de l'emploi, horaires, ...) devront être fixées par écrit (art. 5). En l'absence de ces précisions, le contrat sera considéré comme un contrat à durée indéterminée.

Les législations de la plupart des Etats membres comportent déjà des dispositions analogues : seules les législations irlandaises et britanniques ne comportent aucune règle particulière au contrat de travail temporaire.

L'article 5 impose également la nullité des clauses d'interdiction d'embauche, ou d'indemnisation de l'E.T.I. en cas d'embauche par l'entreprise utilisatrice.

En cas de rupture du contrat par l'E.T.I. avant le terme fixé (art. 7), le salarié percevra, à titre d'indemnité, l'intégralité de la rémunération correspondant à la durée du contrat. Si la législation nationale le prévoit, l'employeur pourra cependant s'exonérer de cette obligation en cas de force majeure ou de faute grave du salarié.

b) La rémunération.

Montant.

L'article 6 prévoit que la rémunération du travailleur intérimaire, si elle n'est pas fixée par une convention collective conclue au niveau de l'E.T.I. ou de la branche du travail intérimaire, doit « être comparable » à celle des travailleurs de l'entreprise utilisatrice occupant un emploi équivalent, ou à celle prévue par la convention collective de la branche considérée. Selon le commentaire des articles établi par la Commission, cette disposition « vise à permettre une certaine variation, en plus ou moins ». Tout en soulignant le caractère néfaste de différences sensibles, dans un sens ou dans l'autre, entre la rémunération des intérimaires et celle des employés permanents, la Commission se refuse cependant à fixer une marge maximale de variation tolérable, ou même à définir les critères qui peuvent légitimer des variations (ancienneté, qualification). On peut donc s'interroger sur le caractère véritablement « harmonisateur » d'une rédaction aussi imprécise.

Par ailleurs, la directive ne prévoit aucune compensation des avantages dont sont privés les travailleurs intérimaires (droits à congés ou droits liés à l'ancienneté), ni de la précarité de leur emploi.

Garantie de paiement.

En cas de « travail intérimaire illégal », c'est-à-dire de contrat conclu par une E.T.I. exerçant une activité sans les autorisations prévues, la responsabilité de l'entreprise utilisatrice sera, en cas de défaillance de l'E.T.I., engagée à titre subsidiaire pour le paiement de la rémunération et des prestations sociales dues à l'intérimaire. Aucune disposition n'est prévue lorsque l'E.T.I. défaillante exerce légalement son activité : la Commission estime que cette hypothèse entre dans le champ d'application de la directive 80/897/C.E.E. du 20 octobre 1980 relative à la protection des salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur.

c) Conditions de travail et protection sociale.

Conditions de travail.

Les conditions de travail (horaires, surveillance médicale éventuelle, etc.) des travailleurs intérimaires sont souvent nettement moins favorables que celles des travailleurs permanents, d'autant que, comme le souligne la Commission, les intérimaires acceptent souvent des tâches plus pénibles ou dangereuses que celles accomplies par les salariés permanents. Il en résulte que le taux d'accidents du travail des intérimaires est supérieur à celui de la moyenne des salariés. De plus, les conditions de travail particulières auxquelles peuvent être astreints les travailleurs intérimaires concourent à leur marginalisation.

Pour prévenir ces discriminations, l'article 9 prévoit que les intérimaires doivent être soumis aux dispositions et pratiques en vigueur dans l'entreprise utilisatrice pour tout ce qui concerne les « conditions d'exécution du travail » : durée du travail, travail de nuit, repos hebdomadaire, jours fériés, hygiène, sécurité et médecine du travail.

L'alinéa 2 du même article prévoit en outre qu'ils doivent avoir accès aux équipements sociaux collectifs (transports, cantine, douches, etc.) de l'entreprise utilisatrice.

Protection sociale.

La proposition de directive ne procède qu'à une harmonisation limitée de la protection sociale des travailleurs intérimaires. L'article 4 dispose qu'ils ne peuvent être exclus des régimes de sécurité sociale (légaux, professionnels ou résultant de l'application d'une convention collective propre au secteur) et que leurs cotisations et prestations doivent être calculées sur la même base que celles des travailleurs permanents. Mais cette disposition ne fera pas obstacle au maintien des « modalités particulières » en vigueur dans certains Etats membres pour tenir compte de la durée du travail et/ou des rémunérations perçues. Comme dans le cas de la proposition de directive relative au travail à temps partiel, qui contient les mêmes dispositions, l'adoption de la proposition de directive laissera donc subsister d'importantes variations dans la protection sociale assurée aux travailleurs intérimaires des Etats membres, les conditions nationales d'accès aux différents régimes sociaux étant très différentes.

Droits syndicaux.

Tout en faisant allusion — à l'article 6 — à la possibilité de conclure des conventions collectives spécifiques au travail intérimaire et en se disant, dans le commentaire des dispositions proposées, favorable à la conclusion de telles conventions, la Commission n'a inclus dans la proposition de directive aucune disposition relative à l'exercice des droits syndicaux des travailleurs intérimaires. Pour des raisons évidentes (instabilité de l'emploi, manque d'ancienneté, activité professionnelle exercée dans une autre entreprise que l'E.T.I. employeur), l'exercice de ces droits s'avère pourtant souvent problématique. Actuellement, des conventions collectives existent en R.F.A., en Belgique et aux Pays-Bas. Dans ces deux derniers Etats membres fonctionnent en outre des organes tripartites (utilisateurs, E.T.I., syndicats) qui participent à l'application de la législation sur le travail intérimaire. Mais, le plus souvent, les syndicats nationaux, hostiles au travail intérimaire ou au fonctionnement des E.T.I., se montrent réticents à négocier avec les entreprises de travail intérimaire, d'autant plus qu'ils ont rarement les moyens de s'assurer de l'application par les employeurs d'éventuelles conventions collectives.

2 LES DISPOSITIONS PROTECTRICES DE L'EMPLOI PERMANENT

Trois séries de dispositions sont destinées à limiter le recours abusif à l'intérim :

- la limitation du recours à l'intérim à certaines hypothèses (art. 3) ;
- la limitation dans le temps des missions d'intérim ;
- les dispositions tendant à éviter que le recours à l'intérim ne permette à l'entreprise utilisatrice de tourner la législation sociale.

Ces dispositions sont cependant assez peu contraignantes, et de portée plus limitée que certaines des législations nationales qu'elles sont censées harmoniser.

a) **La limitation du recours au travail intérimaire.**

L'interdiction totale ou partielle du travail intérimaire.

Comme le précise le commentaire établi par la Commission de l'article 2 de la proposition de directive, les Etats membres resteront libres d'interdire toute activité de travail intérimaire (comme en Italie), de la restreindre à certains secteurs (les emplois de bureau au Danemark), ou au contraire de le proscrire dans certaines branches d'activité et/ou dans certaines régions (R.F.A., Pays-Bas). Il convient à cet égard de noter que ces interdictions n'apparaissent pas toujours, dans la pratique, et faute de contrôle approprié, le meilleur moyen de protéger les emplois permanents ni les travailleurs : ainsi, l'interdiction du travail intérimaire en Italie a eu pour conséquence la prolifération de formes diverses de travail clandestin, à domicile, au noir, ou de sous-traitance de main-d'œuvre échappant à tout contrôle. En R.F.A. même, c'est souvent au travail noir qu'a bénéficié l'interdiction du travail intérimaire dans le secteur du bâtiment.

La définition des hypothèses de recours au travail intérimaire.

L'article 3, § 1, limite ces hypothèses :

— à la diminution temporaire des effectifs (i.e. le remplacement des salariés absents ou l'affectation à un poste vacant dont le nouveau titulaire n'est pas encore désigné) ;

— au « surcroît temporaire ou exceptionnel d'activité ». Cette dernière notion, inspirée notamment de la loi française de 1972, « pourra être interprétée par les Etats membres conformément à leur législation ou pratique nationale » (exposé des motifs). On peut regretter cependant que la proposition n'en donne pas de définition plus précise, la pratique des Etats membres ayant précisément démontré que l'existence de ce motif était souvent difficile à contrôler.

De plus, le paragraphe 4 du même article apporte une restriction importante à ces limitations, puisqu'il prévoit que les Etats membres pourront y déroger si les travailleurs intérimaires bénéficient des mêmes avantages sociaux que les travailleurs permanents, ce qui, selon l'exposé des motifs, vise le cas des Etats membres où les contrats de travail sont conclus pour une durée indéterminée. Cependant, cette circonstance n'est pas en elle-même de nature à décourager les entreprises utilisatrices de recourir à l'intérim et n'améliore pas non plus réellement la protection des intérimaires, qui ont rarement une ancienneté suffisante pour accéder aux garanties (préavis, indemnités de licenciement, primes) que comporte le contrat à durée indéterminée.

L'interdiction du recours à l'intérim en cas de conflit collectif.

L'article 11 interdit « le recrutement et l'utilisation de travailleurs intérimaires pour accomplir la tâche de travailleurs en grève ». Cette interdiction est déjà en vigueur dans plusieurs Etats membres (France, Belgique, Pays-Bas, R.F.A., Royaume-Uni) et lorsqu'elle n'existe pas (Danemark), les travailleurs intérimaires se voient reconnaître le droit de refuser une mission de remplacement d'un salarié en grève.

L'exposé des motifs de la directive précise qu'on doit entendre la rédaction de l'article 11 (« pour accomplir la tâche des travailleurs en grève ») comme n'excluant pas le recours à des intérimaires pendant une grève « par exemple pour des raisons de sécurité ». On peut regretter que cette restriction ne soit pas formulée de manière plus claire, ni plus propre à prévenir des conflits d'interprétation.

b) **La limitation dans le temps des missions.**

L'article 3, § 2, limite la durée des missions d'intérim correspondant à un surcroît exceptionnel d'activités à trois mois, renouvelables une fois, une prorogation au-delà de six mois étant possible en cas de « circonstances particulières dûment justifiées », avec l'autorisation de l'autorité administrative compétente. Dans le cas de remplacement d'un salarié absent, la proposition ne prévoit aucune limitation ni aucune procédure d'autorisation administrative.

Ces dispositions sont moins strictes que celles actuellement en vigueur dans plusieurs Etats membres (trois mois non renouvelables en R.F.A. et au Danemark, limitation stricte à six mois en France, sauf dans le cas de remplacement d'un salarié absent).

Le paragraphe 4 de l'article 3 interdit en outre d'engager successivement plusieurs intérimaires sur le même poste, après l'expiration des délais fixés : cette disposition, qui permet d'empêcher que soit « détournée » la limitation des délais et d'interdire la « précarisation » d'un emploi permanent, existe déjà en France. Cependant, l'exposé des motifs précise que les Etats membres où n'existe pas de disposition analogue « ne seront pas tenus de l'introduire dans leur législation » ; on peut s'étonner que cette « dispense », qui restreint considérablement la portée d'une harmonisation déjà limitée, ne figure pas dans le texte même de la proposition.

c) Le recours à l'intérim et la vie sociale de l'entreprise.

La proposition prévoit une obligation d'information par écrit des représentants des travailleurs préalable au recours à l'intérim en cas de surcroît exceptionnel d'activité (art. 8) : selon la Commission, cette exigence devrait permettre un certain contrôle de l'application du texte et du bien-fondé du recours à l'intérim.

D'autre part, afin que l'emploi intérimaire ne permette de tourner la législation sociale, les salariés intérimaires devront être inclus dans l'effectif du personnel pour le calcul des « seuils » déterminant les obligations sociales de l'employeur (en matière de représentation des salariés, d'équipements collectifs, d'hygiène et de sécurité, de médecine du travail, etc.). Seules toutefois les missions d'intérim motivées par un surcroît d'activité seraient prises en compte.

3° LE CONTRÔLE DES ENTREPRISES DE TRAVAIL TEMPORAIRE

a) L'autorisation préalable.

Dans tous les Etats membres, sauf la France, où le travail intérimaire est légal, les E. T. I. doivent actuellement, selon des modalités et sous des conditions diverses, obtenir une autorisation d'exercer leur activité. La proposition de directive retient cette solution (art. 2, § 1), mais n'impose aucune harmonisation des conditions d'octroi — ni de retrait — de l'autorisation, l'exposé des motifs soulignant par ailleurs que les Etats membres restent libres d'interdire totalement ou partiellement le travail intérimaire. Les modalités de la « surveillance » que les Etats membres devront exercer sur les entreprises autorisées ne sont pas non plus détaillées.

b) Le travail intérimaire transfrontalier.

Le travail intérimaire transfrontalier, générateur de perturbations du marché du travail dans les Etats membres à niveau de salaire élevé (R. F. A., Belgique, Pays-Bas), est aussi à l'origine d'abus en raison des possibilités qu'il offre d'échapper aux réglementations de l'Etat membre de l'E. T. I., comme de celles de l'Etat membre de l'entreprise utilisatrice.

Afin de mettre un terme à cette situation, plusieurs articles de la proposition de directive (art. 12, 13, 14) tendent à favoriser l'échange d'informations et l'assistance mutuelle des administrations nationales compétentes pour contrôler la création et l'activité des E. T. I. Comme le souligne l'exposé des motifs, cette coopération ne suppose la création d'aucune institution nouvelle. Son efficacité dépendra néanmoins du bon fonctionnement des services nationaux concernés.

B. — Les dispositions relatives au contrat de travail à durée déterminée.

En ce qui concerne le contrat de travail à durée déterminée, conclu bilatéralement entre le salarié et l'employeur, les mesures proposées tendent également à améliorer le statut des titulaires de ces contrats et à protéger l'emploi permanent en limitant le recours à cette forme d'emploi. Elles sont toutefois plus succinctes.

1° LA PROTECTION DES SALARIÉS SOUS CONTRAT A DURÉE DÉTERMINÉE

a) **Le contrat** (art. 16).

Comme dans le cas du travail intérimaire, les clauses principales du contrat devront être écrites. Ce sont celles qui ont trait :

- à sa durée, qui sera fixée soit par l'indication d'une date précise, soit par « l'achèvement d'une tâche déterminée ou la survenance d'un événement déterminé ».
- Si le contrat comporte une période d'essai, sa durée sera également stipulée par écrit. En cas de rupture du contrat avant son terme du fait de l'employeur, une indemnité égale à la rémunération prévue sera versée (art. 18) ;
- à la nature et aux conditions d'exercice (lieu d'activité, horaires) ;
- à la rémunération et aux indemnités de congé annuel.

A défaut de ces formalités, le contrat sera considéré comme un contrat à durée indéterminée. Toutefois, la proposition prévoit (art. 16, § 3) le cas des professions où il n'est pas d'usage de rédiger un contrat, les conditions d'emploi étant alors fixées par référence à une convention collective (par exemple pour l'emploi des dockers).

b) **La rémunération** (art. 17), si elle n'est pas définie par une convention collective, ne pourra être inférieure à celle versée aux travailleurs permanents occupant un emploi équivalent.

Il est à noter que la proposition de directive ne comporte pas de dispositions harmonisant les conditions d'accès à la protection sociale des travailleurs sous contrat à durée déterminée.

2° LA PROTECTION DE L'EMPLOI PERMANENT

Des dispositions limitent le recours aux contrats à durée déterminée ou son usage en vue de tourner la réglementation sociale.

a) **Les règles relatives à l'emploi de salariés sous contrat à durée déterminée.**

La limitation de l'emploi à durée déterminée.

La durée des contrats n'est pas limitée, comme les contrats de travail intérimaire, à une durée fixe, mais seulement par l'échéance du contrat. L'abus du recours à cette forme d'emploi sera donc évité en réservant ce type de contrats aux cas où « l'emploi pourvu ne présente manifestement pas un caractère permanent » (exposé des motifs). Cinq hypothèses sont limitativement visées par la proposition de directive (art. 15, § 1) :

- diminution temporaire des effectifs ;
- surcroît temporaire ou exceptionnel d'activité et activités saisonnières (vendanges, hôtellerie, etc) ;
- exécution d'une tâche occasionnelle précisément définie et non durable ;
- contrats justifiés par la nature particulière du travail (contrats d'experts, contrats de recherches, cas des professions artistiques ou des sportifs professionnels) ;
- lancement d'une nouvelle activité de durée incertaine : cette dernière hypothèse apparaît de nature assez différente. La Commission justifie son inclusion par le souci « de ne pas décourager des investissements qui seront créateurs d'emplois si l'activité nouvelle s'avère rentable à l'issue d'une période probatoire ». La durée de cette période probatoire n'est pas limitée par la proposition, mais elle devrait être fixée cas par cas, précision qui ne figure malheureusement pas dans le texte proposé.

La sanction du non-respect de ces règles sera la transformation du contrat en contrat à durée indéterminée.

Les exceptions.

La directive ne s'appliquera pas à une liste de cas qui sera établie au cours des discussions au conseil et annexée à la directive (art. 15, § 2). Il devrait s'agir, dans l'esprit de la Commission, des contrats de nature particulière (contrats de formation, d'apprentissage, stages complétant des études) ou conclus en application de dispositions législatives destinées à favoriser l'emploi de certaines catégories (jeunes handicapés).

Par ailleurs, comme dans le cas du travail intérimaire, les restrictions imposées au recours à l'emploi à durée déterminée ne pourront pas s'appliquer dans les Etats membres où les titulaires de ces emplois bénéficient de la même protection sociale que des travailleurs permanents.

b) L'emploi à durée déterminée et la vie sociale de l'entreprise.

Les précautions prises pour éviter les recours abusifs à l'emploi à durée déterminée sont les mêmes que celles prévues pour le travail intérimaire :

— information des représentants du personnel (art. 19), mais les Etats membres restent libres de définir les procédures requises pour cette information ;

— prise en compte des salariés sous contrat à durée déterminée dans l'effectif de l'entreprise (art. 20) ;

— interdiction de recruter des salariés sous contrat à durée déterminée pour accomplir la tâche des travailleurs en grève (art. 21).

II. — LA PROPOSITION DE DIRECTIVE ET LE DROIT FRANÇAIS EN MATIÈRE D'EMPLOI TEMPORAIRE

La proposition de la Commission n'a pas encore été examinée par le Conseil, ni soumise à l'avis du comité économique et social et de l'Assemblée des Communautés : on ne peut donc préjuger des précisions et des modifications qui pourraient lui être apportées avant son adoption. D'autre part, la refonte actuellement en cours des textes du Code du travail relatifs à la représentation des salariés pourra également avoir une influence sur la compatibilité de certaines dispositions de la directive avec le droit français : il en est ainsi par exemple des mesures prévoyant l'information des représentants des salariés en cas de recours au travail temporaire, ou de la prise en compte des travailleurs temporaires dans l'effectif de l'entreprise.

Sous ces réserves, cependant, les textes français sont plus protecteurs que la proposition de la Commission. La divergence la plus notable, et qui pourrait nécessiter une modification des textes en vigueur, est l'exigence prévue par la proposition de directive, d'une autorisation préalable à l'installation d'une E. T. I. Il s'agirait toutefois davantage d'une modification formelle que d'une évolution réelle du droit et de la pratique actuels.

A. — Le droit français en matière d'emploi intérimaire.

L'ordonnance n° 82-131 du 5 février 1982 (*Journal officiel* du 6 février 1982) a réformé les textes applicables au travail intérimaire (loi de 1972) dans le sens d'une extension des droits des salariés et du contrôle du travail temporaire.

Les garanties offertes par ce texte excèdent largement les dispositions de la proposition de directive.

1° LE STATUT DU TRAVAILLEUR INTÉRIMAIRE

a) Contrat.

Le contrat conclu entre l'entreprise de travail temporaire (E. T. T.) et l'utilisateur doit être écrit et comporter obligatoirement la mention :

— du motif de recours à l'intérim ;

— du terme de la mission ;

— des caractéristiques du poste à pourvoir, ainsi que du lieu et des horaires de travail ;

— du montant de la rémunération que percevrait un salarié permanent de qualification équivalente.

2° LA PROTECTION DE L'EMPLOI PERMANENT

a) La limitation du recours au travail intérimaire est plus sévère en droit français que ne le prévoit la proposition de directive, qu'il s'agisse des cas de recours ou de la durée des missions. En outre, l'ordonnance de 1982 interdit le recours à l'intérim pour certains travaux particulièrement dangereux — non tant du reste en vue

de protéger l'emploi permanent que de prévenir les accidents dont peuvent être victimes des travailleurs moins expérimentés, moins qualifiés et moins suivis médicalement que ne peuvent l'être les travailleurs permanents.

L'interdiction du remplacement par les intérimaires des salariés grévistes existe, quant à elle, depuis 1972.

b) Le recours à l'intérim et la vie sociale de l'entreprise.

Les textes du Code du travail relatifs à la représentation des salariés étant en cours de réforme, il n'est pas actuellement possible de déterminer si le nouveau libellé des articles du Code du travail relatifs aux compétences des instances représentatives et au calcul des effectifs de l'entreprise répondra aux prescriptions de la proposition de directive — elles-mêmes sujettes à modification.

Tout au plus peut-on dire :

— que, ni les textes actuels, ni le libellé du projet de loi relatif au développement des institutions représentatives du personnel (projet n° 744 rectifié A. N.), ne prévoient expressément une information des représentants du personnel préalable au recours à l'intérim ;

— que le texte actuel de l'article L. 431-2 du Code du travail prévoit la prise en compte dans l'effectif de l'entreprise des travailleurs temporaires ayant effectué dans l'entreprise des missions d'au moins 3 mois au cours de l'année civile, tandis que le projet de loi soumis à l'examen du Parlement prévoit (art. 20 du projet) que les travailleurs temporaires soient pris en compte « au prorata de leur temps de présence (dans l'entreprise) au cours des douze mois précédents ».

3° LE CONTRÔLE DES ENTREPRISES DE TRAVAIL TEMPORAIRE

Le droit français n'impose pas aux E. T. T. l'obtention d'une autorisation d'exercer leur activité. Seule une « déclaration préalable » est exigée. Cependant, dans les faits, les contrôles auxquels est soumise l'activité des E. T. T., et les informations qu'elles sont tenues de fournir périodiquement, les sanctions auxquelles s'exposent en cas d'activité illégale, l'interdiction d'exercer qui peut être édictée à l'encontre du chef d'entreprise, l'obligation de cautionnement garantissant le paiement des salaires et charges sociales à laquelle les E. T. T. sont tenus depuis la loi du 3 janvier 1979 (1), l'interdiction qui leur est faite d'exercer une autre activité, équivalent largement au contrôle auquel les E. T. T. « autorisées » sont soumises dans les autres Etats membres. Si elle était nécessaire après adoption de la directive, la transformation de la « déclaration préalable » en autorisation pourrait donc être effectuée sans changer, dans la pratique, les conditions du contrôle des E. T. T.

B. — Le droit français du contrat de travail à durée déterminée.

L'ordonnance n° 82-130 du 5 février 1982 a réorganisé le régime du contrat de travail à durée déterminée.

Comme en ce qui concerne le travail intérimaire, les garanties prévues par ce texte, tant en matière de droits des salariés que de protection de l'emploi permanent, excèdent largement les dispositions « minimales » de la proposition de directive.

1° LES GARANTIES OFFERTES AUX SALARIÉS TITULAIRES D'UN CONTRAT DE TRAVAIL A DURÉE DÉTERMINÉE

a) Le contrat doit être écrit et comporter, notamment, la définition précise de son objet, du poste occupé, et l'indication de sa durée et de la période d'essai. Toute irrégularité tenant à la forme du contrat, à sa durée, au motif du recours à un contrat à durée déterminée, sera sanctionnée par une requalification du contrat en contrat à durée indéterminée.

(1) Cette loi est entrée en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1980.

La rupture anticipée du contrat du fait de l'employeur donne lieu au versement d'indemnités compensatrices au moins égales à la rémunération prévue jusqu'au terme du contrat.

b) La rémunération, les conditions de travail et les avantages sociaux sont les mêmes que ceux des travailleurs permanents, à l'exception, bien entendu, des modalités de rupture du contrat. Le salarié titulaire d'un contrat à durée déterminée a en outre droit, dans certains cas, au bénéfice d'une « indemnité de fin de contrat » comparable à la prime de précarité d'emploi due aux travailleurs intérimaires.

2" LA PROTECTION DE L'EMPLOI PERMANENT

a) Les cas de recours au contrat à durée déterminée.

En dehors des emplois spécifiques définis législativement ou réglementairement — qu'il s'agisse des emplois où le contrat à durée déterminée est traditionnel (contrats saisonniers, emplois artistiques) et de contrats dont les titulaires se voient reconnaître les garanties prévus par l'ordonnance (contrats emploi-formation, contrats visés par le troisième pacte pour l'emploi modifié,...) — trois hypothèses seulement légitiment le recours au contrat à durée déterminée :

— l'absence temporaire ou la suspension du contrat d'un travailleur permanent (sauf le cas de conflit collectif) ;

— l'existence d'un surcroît exceptionnel et temporaire d'activité, cette notion pouvant, selon une circulaire interprétative du 23 février 1982, recouvrir le lancement d'une activité nouvelle « alors qu'il n'est pas certain que cette activité deviendra permanente » ;

— l'exécution d'une tâche occasionnelle, précisément définie et non durable.

Des « verrous » supplémentaires sont prévus :

— la durée totale des contrats pour surcroît exceptionnel d'activité ne peut excéder six mois, et celle des contrats pour tâche occasionnelle un an ;

— dans ces deux hypothèses, il est par ailleurs interdit, à l'expiration du contrat, de conclure pour le même poste un nouveau contrat à durée déterminée avant une période égale au tiers de la durée du contrat venu à expiration.

b) Les dispositions destinées à assurer le respect de la législation sociale.

En ce qui concerne l'information des représentants du personnel sur le recrutement de salariés sous contrat à durée déterminée, dont la directive n'exige pas qu'elle soit préalable au recrutement, on peut considérer que les dispositions de l'article 21 du projet de loi relatif au développement des institutions représentatives du personnel (art. L. 432-4, alinéa 13) correspondraient aux exigences de la proposition de directive. Dans sa rédaction actuelle, ce texte prévoit en effet la communication régulière au comité d'entreprise d'informations sur la situation de l'emploi — y compris l'emploi temporaire ou sous contrat à durée déterminée — précisant les motifs pour lesquels il a été recouru à des recrutements intérimaires ou sous contrat à durée déterminée.

En ce qui concerne la prise en compte des travailleurs sous contrat à durée déterminée dans l'effectif de l'entreprise, les nouvelles rédactions proposées par le projet de loi relatif au développement des institutions représentatives du personnel pour les actuels articles L. 420-1 et L. 431-2 du Code du travail (champ d'application de la législation sur les délégués du personnel et les comités d'entreprise) prévoient expressément la prise en compte des effectifs de salariés sous contrat à durée déterminée « au prorata de leur temps de présence (dans l'entreprise) au cours des douze mois précédents ».

III. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 26 MAI 1982

Sur le principe de la traduction dans des textes communautaires contraignants des orientations en matière d'aménagement du temps de travail définies par les instances communautaires, et en particulier par la résolution adoptée par le Conseil le 18 décembre 1979.

La délégation estime qu'une harmonisation par voie de directive des dispositions nationales en matière de travail temporaire est de nature à favoriser l'égalité de concurrence au sein de la C.E.E., à réduire les différences de situation entre les salariés des différents Etats membres et à améliorer le contrôle nécessaire de ces formes de travail.

Sur les dispositions de la proposition de directive.

La délégation :

— prend acte du souci manifesté par la Commission d'améliorer le statut des travailleurs intérimaires et des salariés sous contrat à durée déterminée, de protéger l'emploi permanent en limitant, notamment, les cas de recours au travail temporaire, et de contrôler l'activité nationale et transfrontalière des entreprises de travail intérimaire ;

— relève cependant la faible portée de la proposition de directive qui, si elle est de nature à atténuer les discriminations dont sont frappés les travailleurs temporaires et à éviter l'abus du recours au travail temporaire, ne constitue cependant qu'une harmonisation minimale des législations nationales :

— souligne en particulier :

— que la limitation des cas de recours au travail intérimaire et à l'emploi sous contrat à durée indéterminée apparaît moins stricte que celle actuellement définie par certaines législations nationales ;

— que la proposition de directive ne règle pas, d'autre part, le problème des divergences entre Etats membres en matière d'accès des salariés temporaires aux régimes de sécurité sociale.

Sur les incidences éventuelles en droit français de l'adoption de la proposition de directive.

La délégation :

— relève que les garanties offertes aux travailleurs temporaires, comme aux salariés permanents, par les ordonnances n^{os} 82-130 et 82-131 du 5 février 1982 relatives, respectivement, au contrat de travail à durée déterminée et au travail temporaire apparaissent plus complètes que celles prévues par la proposition de directive ;

— note cependant que, si les procédures françaises de contrôle de l'activité des entreprises de travail temporaire semblent répondre aux objectifs de la proposition de directive, ces entreprises ne sont pas actuellement soumises à une procédure d'autorisation préalable ;

— souligne enfin que la conformité du droit français du travail aux exigences de la proposition de directive en matière d'information des représentants des salariés et de prise en compte des travailleurs temporaires dans les effectifs des entreprises ne pourra être appréciée qu'après l'adoption définitive du projet de loi relatif au développement des institutions représentatives du personnel.

C. — INFORMATION ET CONSULTATION DES TRAVAILLEURS DES ENTREPRISES A STRUCTURE COMPLEXE, EN PARTICULIER TRANSNATIONALE

Rapporteur : M. Robert Pontillon, sénateur.

- I. - Les dispositions de la proposition de directive.
- II. - Les réactions suscitées par la proposition de directive.
- III. -- La proposition de directive et le droit français.
- IV. - Conclusions de la délégation adoptées le 28 avril 1982.

La proposition de directive « sur l'information et la consultation des travailleurs dans les entreprises à structure complexe, en particulier transnationale », dite « proposition Vredeling » du nom de l'ancien commissaire chargé des affaires sociales, a été présentée par la Commission au Conseil du 24 octobre 1980.

Cette proposition fait partie de celles dont le Gouvernement français considère que l'adoption pourrait contribuer à la relance de la construction européenne préconisée dans son memorandum de septembre 1981. La proposition Vredeling est en effet présentée, dans ce memorandum, comme un des instruments susceptibles d'améliorer le dialogue social qui constitue un des aspects de l'espace social européen.

Cependant, il est à craindre que, comme l'a été celle des textes déjà adoptés relatifs à la protection des droits des travailleurs dans l'entreprise (1), l'élaboration de la directive soit assez longue. La Commission devrait en effet présenter au Conseil, qui n'a pas encore examiné le texte, un projet remanié au vu des avis du Comité économique et social (avis émis le 27 janvier 1982) et de l'Assemblée des Communautés, qui n'a pas encore inscrit la proposition à son ordre du jour.

C'est donc sous réserve d'éventuelles modifications qu'il convient d'analyser les dispositions de la proposition de directive ainsi que les réactions qu'elle a suscitées et ses possibles incidences sur le droit français du travail.

I. — LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE DIRECTIVE

La proposition de directive sur l'information et la consultation des travailleurs dans les entreprises à structure complexe s'inscrit dans le cadre des mesures d'harmonisation et de renforcement des droits des travailleurs prévues par le programme d'action sociale contenu dans la résolution du Conseil du 21 janvier 1974. Mais elle participe aussi de la volonté, manifestée dès 1973 dans une communication de la Commission au Conseil, de créer, lorsque cela paraîtrait nécessaire, des « contre-poids » communautaires à « l'emprise grandissante des entreprises multinationales », en préservant notamment les droits des travailleurs.

L'Assemblée des Communautés a manifesté combien elle partageait cette préoccupation par l'adoption, en octobre 1981, de la résolution « sur l'activité internationale des entreprises et des gouvernements » qui préconise l'élaboration d'une réglementation assurant une plus grande transparence de l'activité des sociétés multinationales.

L'article 100 du traité constitue la base juridique de la proposition. L'exposé des motifs invoque en effet la nécessité d'harmoniser les obligations des entreprises vis-à-vis des travailleurs, et de remédier aux différences de traitement qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché commun. Il est également précisé que cette harmonisation doit se faire, conformément à l'article 117 du traité, par un « rapprochement des législations dans le progrès ».

(1) Directives relatives aux licenciements collectifs (1977), à la protection des droits acquis en cas de transfert d'entreprises (1977) et à la protection des travailleurs en cas d'insolvabilité de l'employeur (1980).

A. — Le champ d'application de la proposition de directive.

La proposition vise deux catégories d'entreprises :

— les « entreprises dominantes » transnationales, qu'elles aient ou non leur centre de décision dans la C.E.E., contrôlant une ou plusieurs entreprises, filiales ou établissements installés dans la Communauté et qui emploient au moins 100 personnes ;

— les « entreprises dominantes » installées dans un seul Etat membre et contrôlant des filiales ou établissements employant au moins 100 personnes.

L'entreprise dominante est définie comme une entreprise contrôlant d'autres entreprises dites filiales : ce concept est celui retenu par l'avant-projet de directive sur les groupes de sociétés.

Quant à l'entreprise filiale, elle est définie comme une entreprise dans laquelle, directement ou indirectement, l'entreprise dominante :

— soit dispose de la majorité des voix attachées aux parts émises par l'entreprise ;

— soit peut désigner au moins la moitié des membres de l'organe d'administration, de surveillance ou de direction de l'entreprise, si ces membres disposent de la majorité des droits de vote.

B. — L'étendue des obligations imposées aux entreprises.

La direction — définie selon les législations nationales — des entreprises visées devra :

— d'une part, fournir aux représentants des travailleurs des filiales ou établissements employant plus de cent personnes, des informations sur les activités de l'ensemble du groupe ;

— d'autre part, mener avec eux des consultations « en vue de rechercher un accord » lorsqu'elle envisage de prendre des décisions susceptibles « d'affecter substantiellement » leurs intérêts.

En contrepartie, les bénéficiaires de ces communications sont tenus au secret lorsqu'elles revêtent un caractère confidentiel. Les représentants des travailleurs sont définis par référence à la directive de 1977 relative à la protection des droits acquis, c'est-à-dire comme les représentants « prévus par la législation et la pratique des Etats membres, à l'exception des travailleurs siégeant en tant que tels dans les organes d'administration, de direction ou de surveillance des entreprises des Etats membres ». La proposition de directive n'impose donc la création d'aucune instance spécifique de représentation.

L'étendue de ces deux ordres d'obligations — information et consultation — est exactement la même, qu'il s'agisse d'entreprises transnationales (section II de la proposition) ou de groupes installés dans un seul Etat membre (section III).

1° L'OBLIGATION D'INFORMATION

Elle a pour but de donner, à travers des « informations pertinentes », une « image claire des activités de l'entreprise dominante et de ses entreprises filiales dans leur ensemble ».

Les articles 5-2, pour les entreprises transnationales, et 11-2 pour les entreprises installées dans un seul Etat membre, donnent une liste non limitative de ces informations, qui doivent porter, « notamment », sur la structure et les effectifs de l'entreprise, la situation économique, financière, l'emploi, les prévisions d'activité et d'emploi, les programmes de production et d'investissements, les projets de rationalisation, les méthodes de fabrication et de travail, et « toutes procédures et tous projets pouvant affecter substantiellement les intérêts des travailleurs ».

2^e L'OBLIGATION DE CONSULTATION

La consultation est obligatoire lorsque est envisagée toute décision concernant « l'ensemble ou une partie importante » de l'entreprise dominante ou d'une filiale et qui peut « affecter substantiellement les intérêts des travailleurs ». Il peut s'agir, par exemple, de la fermeture ou du déplacement d'un établissement ou d'une partie importante de l'établissement, de restrictions, d'extensions ou de modifications importantes d'activité, de l'établissement ou de la cessation d'une « coopération durable » avec d'autres entreprises.

C. Procédures et sanctions : les mécanismes du dialogue.

1 LES PROCÉDURES

Les procédures que les Etats membres devront mettre en place prévoient que les obligations mises à la charge des entreprises seront remplies, **par l'intermédiaire des directions des filiales ou des établissements**, par la direction de l'entreprise dominante.

Lorsque l'entreprise dominante ayant son centre de décision hors de la C.E.E. contrôle une ou plusieurs entreprises installées dans la C. E. E., elle doit en principe assurer la présence dans la Communauté d'un responsable pouvant exécuter ces obligations. A défaut, celles-ci incomberont à la direction de la filiale employant dans la Communauté le plus grand nombre de travailleurs (art. 8). Ce critère, qui a le mérite de la simplicité, a été vivement critiqué en raison de la multiplicité des activités qui peuvent être exercées par les filiales d'une même entreprise. En revanche, si l'entreprise contrôle des établissements, et non des filiales dotées de la personnalité juridique, sa direction est tenue, quel que soit le lieu d'installation du centre de décision, d'exécuter ses obligations par l'intermédiaire des directions des établissements (art. 9).

Ce « passage obligé » par la direction des entreprises ou établissements contrôlés, a pour but d'assurer aussi bien l'information de celles-ci que celle des travailleurs. Comme le faisait remarquer un commentateur (1), il aboutit à un partage des responsabilités entre les directions « centrale » et « locale » dans le bon fonctionnement des opérations prévues par la proposition.

Celles-ci sont les suivantes :

a) **En ce qui concerne l'information**, la direction de l'entreprise dominante doit transmettre, **au moins chaque semestre**, les éléments nécessaires aux directions de ses filiales. Celles-ci doivent, à leur tour, les transmettre **sans délai** aux représentants des travailleurs. Lorsque l'entreprise filiale n'est « pas en mesure de les communiquer », les représentants des travailleurs sont habilités à s'adresser directement à la direction de l'entreprise dominante.

b) **La procédure de consultation** répartit également les rôles entre les deux directions :

— dans un premier temps, il incombe à la direction de l'entreprise dominante de transmettre, **au moins quarante jours** avant l'adoption de la décision requérant consultation des travailleurs, les informations nécessaires à la formulation de l'avis.

La direction de la filiale doit alors communiquer ces informations **sans délai** aux représentants des travailleurs, et solliciter leur avis « dans un délai qui ne peut être inférieur à trente jours » ;

— dans un second temps, si les représentants des travailleurs estiment que la décision envisagée est « susceptible d'affecter directement leurs conditions d'emploi et de travail », la direction de l'entreprise filiale doit procéder avec eux à des consultations en vue de « rechercher un accord » sur les mesures envisagées à leur égard. Si elle ne le fait pas, les représentants des travailleurs peuvent désigner des délégués autorisés à engager des consultations directement avec la société mère.

Il est à noter à ce sujet que le texte ne comporte aucune disposition visant l'hypothèse où aucun accord ne peut être trouvé, s'en remettant ainsi au droit et à la pratique de chaque Etat membre.

(1) François Vandamme, in *La Revue du Marché commun*, 1981, p. 375.

c) Une procédure différente est prévue dans deux cas :

— lorsque existe une institution représentative des travailleurs à un niveau supérieur à celui de la filiale, les procédures d'information et de consultation se déroulent à ce niveau (art. 7-1 et 2, art. 13-1 et 2) ;

— la proposition de directive prévoit en outre la possibilité de créer, par voie d'accord entre l'entreprise dominante et les représentants des travailleurs, une institution représentative de l'ensemble des travailleurs de l'entreprise dominante et de ses filiales à l'intérieur de la Communauté (art. 7-3 et 13-3).

2° LA SANCTION DES OBLIGATIONS DES ENTREPRISES ET DE L'OBLIGATION DE SECRET IMPOSÉE AUX REPRÉSENTANTS DES TRAVAILLEURS

a) La sanction des obligations des entreprises.

La proposition de directive impose aux Etats membres de prévoir des sanctions en cas de non-respect par les entreprises de leurs obligations d'information et de consultation, mais leur laisse toute latitude quant au choix de ces sanctions. Il est cependant précisé, dans le cas de l'obligation de consultation, que les représentants des travailleurs doivent pouvoir demander « aux tribunaux ou autres autorités nationales » la prise de mesures conservatoires de leurs intérêts.

b) L'obligation de secret des représentants des travailleurs.

En son article unique (art. 15), la section IV de la proposition impose aux membres et anciens membres des institutions représentatives des travailleurs et aux délégués qu'ils peuvent mandater une obligation de discrétion quant aux « informations de caractère confidentiel » qui peuvent leur être communiquées, et leur interdit de divulguer à des tiers des « secrets d'entreprises ou d'affaires ».

La proposition de directive impose aux Etats membres de choisir une instance nationale — judiciaire ou non — chargée d'apprécier le caractère confidentiel des informations, et en cas de violation du secret, de prévoir les « sanctions appropriées ».

II. — LES REACTIONS SUSCITEES PAR LA PROPOSITION DE DIRECTIVE

A. — L'examen de la proposition par les instances communautaires et les Etats membres.

1° LES PREMIÈRES RÉACTIONS DES ETATS MEMBRES

Le Conseil n'ayant pas encore examiné le texte proposé, aucune réaction officielle des Etats membres ne s'est manifestée. Il semblerait toutefois, à l'issue de l'examen de la proposition par le groupe des questions sociales du Conseil, que la Grande-Bretagne se soit montrée très réservée, tandis que les Pays-Bas, le Danemark, et, dans une certaine mesure, la R. F. A., ont eu une attitude plus positive, ces divergences reflétant d'ailleurs celles qui existent entre les systèmes et les pratiques nationaux en matière de représentation et de consultation des travailleurs.

En ce qui concerne la position du Gouvernement français, elle a été précisée dans la réponse du Premier Ministre à une question écrite (*Journal officiel*, Débats A. N. du 22 février 1982, page 716) :

« Le Gouvernement partage les préoccupations qui fondent ce projet de directive en ce qu'elles tendent en particulier à éviter que certaines décisions de fermeture ou de restructuration d'entreprises soient prises en dehors de ces dernières sans information ou concertation préalable des travailleurs. Cette préoccupation participe d'ailleurs de la volonté de favoriser dans tous les domaines le dialogue social au plan national comme au plan communautaire, exprimée notamment dans le memorandum français pour la relance européenne. En ce qui concerne les modalités de mise en œuvre de ce principe, il est clair que la mise au point des dispositions les plus appropriées suppose que soit approfondie l'analyse relative notamment à la définition des entreprises ou groupes d'entreprises concernés, à la nature et aux modalités d'exercice du droit nouveau reconnu aux travailleurs. C'est à cette analyse que se livrent actuellement les départements ministériels concernés. »

2 LES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS

Trois commissions ont été saisies de la proposition de directive : la commission sociale a été saisie au fond, et les commissions juridique et économique pour avis. Les commissions n'ont pas encore achevé leurs travaux et le débat en séance plénière, qui devait avoir lieu début 1982, interviendrait, au plus tôt, en juillet prochain.

La commission saisie au fond a cependant déjà adopté, les 31 mars et 1^{er} avril 1982, des amendements à la proposition de directive. Ces amendements, qui iraient dans le sens d'un renforcement du texte, porteraient notamment :

- sur le « seuil » d'application du texte qui serait étendu à toutes les entreprises, filiales ou établissements employant au moins **cinquante** salariés ;

- sur les droits à l'information des représentants, qui pourraient demander à **tout moment** les informations touchant leurs intérêts spécifiques. L'obligation d'information serait, en outre, étendue aux questions relatives à l'hygiène et la sécurité des travailleurs. En revanche, la périodicité de cette information serait portée de six mois à un an ;

- en cas de manquement de l'entreprise à ses obligations, la commission a jugé que les Etats membres devraient fournir aux représentants des travailleurs la possibilité d'intenter une action en justice pour la contraindre au respect des procédures prévues ;

- la commission retient la possibilité d'une consultation des travailleurs à un niveau supérieur à celui de la filiale, mais sous réserve de l'accord des représentants des travailleurs directement concernés ;

- l'obligation de secret imposée aux représentants des travailleurs devrait être précisée : sans se prononcer encore sur ce point, la commission a récusé le recours à la décision d'un tribunal sur le caractère « confidentiel » des informations transmises ;

- enfin, la commission suggère que, trois ans après l'entrée en vigueur de la directive, les Etats membres fassent rapport à la Commission sur son application.

3° L'AVIS DU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Rappelant ses avis antérieurs favorables à « une information et une consultation appropriée des travailleurs » et à la suppression des discriminations entre les entreprises nationales et transnationales, le Comité économique et social a approuvé l'objectif de la proposition de directive et souligné le caractère « minimal » de ses dispositions, qui ne feraient pas obstacle à l'adoption de dispositions nationales plus favorables.

Le Conseil approuve également que la proposition prévoit aussi une information des directions des filiales, et il estime que l'obligation d'information n'entraînera pas pour les entreprises de charge excessive, puisqu'il leur est simplement demandé de fournir des informations d'ordre assez général, dont elles disposent déjà, et qui figurent souvent dans les rapports qu'elle publie sur son activité. Il insiste tout particulièrement sur la nécessité d'informer les travailleurs « en temps utile », « à un stade où (ils) puissent encore exposer leur point de vue et en discuter avec la direction », et suggère d'introduire dans le texte l'obligation de fournir des informations sur les responsabilités des instances « intérieures ou extérieures à l'entreprise » (groupe ou holding) dont peuvent dépendre certaines décisions.

Il lui paraîtrait enfin souhaitable d'étendre la directive à toutes les entreprises d'une certaine dimension établies dans la Communauté, afin d'éviter toute inégalité de traitement entre les entreprises et leurs travailleurs.

En ce qui concerne la forme du texte, le Comité économique et social relève son inutile complexité : il faudrait préciser en un seul article les catégories d'entreprises visées, et regrouper les dispositions en matière d'information et de consultation, qui sont identiques pour toutes les entreprises.

B. — La réaction des partenaires sociaux et l'opposition manifestée par les milieux d'affaires américains.

1° LA POSITION DU PATRONAT EUROPEEN

La « proposition Vredeling » a suscité d'emblée une réaction vigoureuse de l'Union des industries de la Communauté (U.N.I.C.E.). Tout en s'affirmant convaincue de la nécessité de l'information et de la consultation des travailleurs, l'U.N.I.C.E. juge en effet la proposition de directive inutile, mal conçue, et de surcroît dangereuse pour la position concurrentielle des entreprises européennes. Estimant que le projet doit être profondément réexaminé, l'U.N.I.C.E. a notamment formulé les critiques suivantes :

— la directive s'appliquerait à un grand nombre de petites et moyennes entreprises, puisqu'il y avait en 1975 plus de 46 000 entreprises de plus de 100 salariés dans la Communauté : cet argument a été récusé par les syndicats, le texte ne devant s'appliquer qu'aux filiales ou établissements contrôlés par une entreprise dominante ;

— la directive proposée ferait double emploi avec la directive sur les licenciements collectifs de laquelle il conviendrait de dresser un bilan avant de proposer un texte nouveau ;

— les dispositions relatives à l'obligation de secret imposée aux représentants des travailleurs ne sont pas réalistes, et la divulgation d'informations confidentielles pourrait causer aux entreprises des torts irréparables ;

— l'U.N.I.C.E. considère que la société filiale-employeur doit rester seule responsable pour tous les aspects des relations industrielles, y compris l'information et la consultation ;

— enfin, l'obligation de consultation en vue de parvenir à un accord sur toute mesure affectant les travailleurs pourrait aboutir à une paralysie de l'entreprise.

2° LA POSITION DES SYNDICATS

La Confédération européenne des syndicats a pris, le 4 décembre 1980, une position de principe favorable à l'adoption de la directive, qu'elle estime cependant encore éloignée, sur certains points, des revendications syndicales. Elle souhaiterait tout d'abord que certains points soient précisés : la définition de la représentation des travailleurs devrait faire référence aux législations et aux pratiques nationales, les procédures de consultation et les droits des représentants au niveau des multinationales devraient être mieux définis.

La Confédération européenne des syndicats demande, d'autre part, que le champ d'application du texte soit étendu aux filiales et établissements de moins de cinquante salariés : l'introduction de technologies nouvelles devrait en effet aboutir à terme à une multiplication des unités de production de petite dimension.

Les obligations des entreprises multinationales ou non, devraient également être étendues :

— l'information devrait porter, outre les sujets prévus, sur l'introduction de technologies nouvelles et sur les questions d'hygiène et de sécurité. De plus, en dehors des communications prévues, les représentants des travailleurs devraient pouvoir obtenir des informations à tout moment ;

— en ce qui concerne l'obligation de consultation, les syndicats souhaiteraient qu'elle soit étendue, notamment dans le cas de décision sur l'introduction de technologies nouvelles, et que soient renforcées les possibilités de recours aux tribunaux en cas de non-consultation.

Enfin, la Confédération européenne des syndicats estime que la portée de l'obligation de secret devrait être précisée : il faudrait définir en particulier la notion de « tiers », qui ne saurait englober les membres du groupe ou de l'entreprise, ni les conseillers ou experts pouvant assister les représentants des travailleurs.

3 LES RÉACTIONS DES ETATS TIERS

Il convient de relever que la « proposition Vredeling », ainsi que la résolution favorable à un contrôle communautaire de certaines activités des multinationales adoptées par l'Assemblée des Communautés, ont déjà soulevé une certaine émotion au sein des multinationales américaines ayant des investissements dans la C.E.E. Une vingtaine de grandes sociétés (dont I.B.M., I.T.T., Exxon, General Motors, Ford, Procter et Gamble...) auraient décidé d'envisager une action de nature juridique ou un retrait de leurs investissements en cas d'adoption d'une réglementation communautaire contraignante. D'autre part, des propositions de loi ont été déposées devant le Congrès américain pour protéger, en particulier, le « droit au secret » des entreprises contre toute obligation de publier des informations.

III. — LA PROPOSITION DE DIRECTIVE ET LE DROIT FRANÇAIS

Les textes régissant actuellement en France la représentation du personnel dans les entreprises et l'information et la consultation des représentants du personnel ignorent la notion de « groupe » comportant des entreprises juridiquement distinctes. Dans ce contexte, l'adoption de la directive constituerait une complète innovation. Cependant, le projet de loi relatif au développement des institutions représentatives du personnel qui vient d'être déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale devrait prochainement entraîner, avec la création de « comités de groupe », une importante modification de cette situation : il convient donc aussi d'examiner la compatibilité de la proposition de directive et du projet de loi français.

A. -- La situation actuelle.

L'adoption de la proposition de directive constituerait une évolution radicale du droit français actuel, puisque ce n'est qu'exceptionnellement que la jurisprudence a reconnu l'unité économique et sociale d'entreprises juridiquement distinctes, la loi ne prévoyant d'institutions représentatives du personnel qu'au niveau de l'entreprise ou de l'établissement.

1° DANS LE CAS D'ENTREPRISES A ÉTABLISSEMENTS MULTIPLES

La loi impose la création d'un comité central d'entreprise composé de délégués désignés par les comités d'établissement (qui doivent être créés dans toute unité d'exploitation occupant au moins cinquante salariés), dès lors que deux comités d'établissement au moins ont été constitués.

L'article L. 435-1 du code du travail accorde les mêmes compétences au comité d'établissement qu'au comité d'entreprise, dans la limite des pouvoirs confiés aux chefs d'établissement : les comités sont donc informés et consultés sur les questions relatives à l'organisation, la gestion et la marche générale de l'établissement, les conditions d'emploi et de travail, la formation professionnelle, etc.

Le comité central d'entreprise a, pour sa part, compétence pour toutes les questions débordant le cadre de l'établissement (marche générale de l'entreprise, projets d'investissement, résultats globaux d'exploitations, etc.).

On peut donc considérer que cette structure correspond globalement aux exigences de la proposition de la directive, au moins théoriquement, car les attributions économiques et sociales des comités d'entreprise sont souvent imparfaitement exercées.

2° IL N'EN EST PAS DE MÊME LORSQUE « L'ENTREPRISE COMPLEXE » REGROUPE DES FILIALES DOTÉES DE LA PERSONNALITÉ JURIDIQUE

Aucune obligation légale n'impose alors la création d'un comité central d'entreprise : il y a autant de comités d'entreprise que de sociétés employant plus de cinquante salariés et aucune structure ne reflète la réalité du groupe.

Toutefois, la jurisprudence a parfois admis la création de comités d'établissement et d'un comité central d'entreprise lorsque le groupe de sociétés pouvait être considéré comme constituant une unité économique et sociale au vu de certains indices : méconnaissance de l'autonomie juridique des filiales, recrutement des salariés par une même personne ou existence d'un service du personnel unique, unité des conditions de travail et du statut des employés,...

Encore faut-il que la « cohésion économique » soit assez forte pour démentir le « pluralisme juridique » du groupe : le juge exigera par exemple l'identité du siège social, l'existence de liens juridiques et financiers entre les filiales, l'identité des dirigeants ou associés (Cass. 19 décembre 1972, 14 février 1973, 4 mars 1976, 21 juillet 1977), l'identité ou la complémentarité des activités des entreprises du groupe (Cass. 22 juillet 1975).

B. — Le projet d'institution de « comités de groupes ».

L'article 30 du projet de loi relatif au développement des institutions représentatives du personnel tend à la création d'une structure de représentation spécifique, le « comité de groupe », au niveau de la direction des groupes d'entreprises.

1° LES CARACTÉRISTIQUES DU FUTUR « COMITÉ DE GROUPE »

D'après l'exposé des motifs du projet de loi, l'institution du comité de groupe vise « à permettre aux représentants des comités d'entreprises des diverses entreprises du groupe de recevoir des informations de l'autorité responsable de la stratégie du groupe ».

Cette structure nouvelle serait constituée au sein de chaque groupe formé par une société dominante, ses filiales, ainsi que les entreprises qui peuvent être considérées comme appartenant au groupe au vu de critères « établissant l'existence d'un contrôle effectif par la société dominante » et « l'appartenance de l'une et de l'autre à un même ensemble économique » (existence d'administrateurs communs, établissement de comptes consolidés, ampleur des échanges économiques et techniques).

L'appartenance d'une entreprise au groupe est déterminée par voie de négociation entre le comité d'entreprise et la direction de l'entreprise dominante, le tribunal d'instance étant compétent pour trancher d'éventuels litiges.

Le comité de groupe, qui devrait se réunir au moins une fois par an, rassemblerait les représentants de la direction de l'entreprise dominante et des représentants du personnel des entreprises composant le groupe, désignés par les organisations représentatives de salariés au sein des comités d'entreprises ou d'établissements de l'ensemble du groupe.

Les attributions du comité de groupe sont définies de la façon suivante.

« Art. L. 439-2. — Le comité de groupe reçoit des informations sur l'activité, la situation financière et l'évolution de l'emploi dans le groupe et dans chacune des entreprises qui le composent. Il reçoit communication, lorsqu'ils existent, des comptes et du bilan consolidés ainsi que du rapport du commissaire aux comptes correspondant.

« Il est informé dans les domaines indiqués ci-dessus des perspectives économiques du groupe pour l'année à venir.

« Le comité de groupe peut se faire assister par un expert-comptable ; celui-ci est rémunéré par l'entreprise dominante. L'expert-comptable peut prendre connaissance des livres comptables énumérés par les articles 8 et suivants du Code du commerce pour toutes les entreprises représentées au comité de groupe. »

En cas d'infraction aux dispositions relatives à la composition, à la constitution ou au fonctionnement du comité de groupe, les peines prévues pour le délit d'enfreinte au fonctionnement de comité d'entreprise seront applicables.

2° LES DIVERGENCES AVEC LA PROPOSITION DE DIRECTIVE

En l'état actuel, des divergences non négligeables apparaissent entre la « proposition Vredeling » et le projet de loi quant à leur champ d'application respectif, et aussi quant aux moyens prévus pour parvenir à un objectif identique : l'amélioration de l'information et de la concertation au sein des groupes d'entreprises.

a) Le champ d'application.

Le projet de loi français vise exclusivement les entreprises dont le siège social est situé sur le territoire français, et n'aborde donc pas le problème posé par les sociétés multinationales.

Les critères d'appartenance au groupe des sociétés contrôlées diffèrent également, le projet de loi français ayant recours à la notion de filiale telle qu'elle est définie par le droit commercial français (détention par la société mère de plus de la moitié du capital de la filiale), mais admettant aussi l'existence d'un contrôle « de fait », résultant de la constatation, à l'issue d'une négociation ou d'une procédure judiciaire, d'un ensemble d'« indices » révélateurs d'une unité économique entre deux entreprises. Cette définition irait donc plus loin que les dispositions de la directive.

Enfin, les « établissements » sans personnalité juridique distincte de la société dominante sont traités différemment : la directive les place sur le même plan que les filiales, tandis que la nouvelle législation française laisserait subsister, en ce qui les concerne, l'actuel système des comités d'établissement et du comité central d'entreprise.

b) La portée respective de la proposition de directive et du projet de loi.

Tandis que la proposition de directive impose des procédures d'information et de consultation au sein du groupe, le projet de loi ne prévoit qu'une obligation d'information du comité de groupe, avec une périodicité au moins annuelle, et non semestrielle comme le prévoit la proposition de directive, qui entre par ailleurs très avant dans le détail des informations à transmettre, tandis que le projet de loi reste beaucoup plus succinct sur ce point.

c) Surtout, l'approche des deux textes est essentiellement différente.

La proposition de directive prévoit des procédures — et demeure du reste assez floue quant à la sanction de leur respect — tandis que le projet français prévoit la mise en place d'une institution représentative des travailleurs dont la constitution, la composition et le fonctionnement sont précisément définis.

Il apparaît cependant que, si la proposition de directive est apparemment plus ambitieuse que le projet de création des « comités de groupes », l'approche « institutionnelle » choisie par le Gouvernement français présente sans doute de meilleures garanties d'efficacité. D'autre part, quel que soit le détail de procédure dans lequel elle rentre, la proposition de directive n'assurera pas de véritable harmonisation des droits des travailleurs si elle laisse à chaque Etat membre toute latitude de déterminer les modalités de la représentation des salariés et les sanctions applicables en cas de non-respect de ses dispositions. Il serait donc à tous égards souhaitable que la négociation communautaire s'oriente vers la création de structures institutionnelles proches de celles prévues par le projet français.

IV. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTÉES LE 28 AVRIL 1982

Sur la proposition de directive sur l'information et la consultation des travailleurs des entreprises à structure complexe, en particulier transnationale.

La délégation :

— relevant la disparité actuelle des systèmes nationaux d'information et de consultation des travailleurs, et leur limitation territoriale, qui peuvent conduire à des différences de traitement et avoir une incidence sur le fonctionnement du marché intérieur ;

— constatant que la concentration des moyens de production, la multiplication des entreprises à structure complexe et, notamment, des entreprises transnationales, l'évolution de la technologie et de l'organisation du travail, créent des besoins nouveaux en matière d'information et de consultation des travailleurs ;

— soulignant que la proposition de directive va dans le sens de la volonté exprimée par le Gouvernement français de favoriser la création d'un espace social européen ;

— approuve les objectifs poursuivis par la proposition de directive, qui vise l'approfondissement du dialogue social, l'harmonisation des droits des salariés au sein de la Communauté, l'amélioration de la transparence des sociétés à structure complexe ainsi qu'une meilleure circulation de l'information au sein des entreprises ;

— note que loin de nuire à l'efficacité des structures de production, le développement de la concertation est susceptible de permettre une meilleure utilisation du potentiel humain de l'entreprise, et d'améliorer à la fois l'approche des problèmes économiques par les salariés et la prise en compte des problèmes sociaux par les employeurs.

Sur le champ d'application et la portée de la directive.

— La délégation estime que le respect des obligations d'information et de consultation mises à la charge d'entreprises dont certaines ont leur centre de décision hors de la Communauté suppose la mise en place d'institutions propres à assurer la transmission de l'information et de procédures de recours contre la non-observance de ces obligations.

— Elle juge en conséquence que la proposition de directive met trop exclusivement l'accent sur la définition de procédures détaillées d'information et de consultation, qui risquent de ne pouvoir fonctionner convenablement en l'absence d'institutions représentatives adaptées. Elle relève également que la latitude laissée aux Etats membres en ce qui concerne la sanction des obligations mises à la charge des entreprises pourrait nuire à une harmonisation réelle des garanties données aux salariés.

— Elle souligne enfin qu'il apparaîtrait nécessaire que fussent précisés certains aspects importants de la proposition et, en particulier :

- la définition des entreprises ou groupes d'entreprises concernés ;
- la portée et les modalités d'exercice des droits reconnus aux travailleurs ;
- la portée de l'obligation de secret imposée aux représentants des travailleurs.

Sur la compatibilité de la proposition de directive et le droit français en matière d'information et de consultation des salariés des entreprises à structure complexe.

La délégation relève que le droit français actuel ne prévoit aucune procédure d'information et de consultation des salariés des entreprises transnationales ou des groupes comportant des entités dotées de personnalités juridiques distinctes. En revanche, les dispositions visant le cas des entreprises nationales comportant plusieurs établissements paraissent répondre aux exigences de la proposition de directive, sous réserve d'un exercice effectif des compétences en matière économique et sociale dévolues par la loi aux comités d'établissements et aux comités centraux d'entreprises.

La délégation souligne que l'adoption des dispositions du projet de loi relatif au développement des institutions représentatives du personnel tendant à la création d'un « comité de groupe » dans les groupes rassemblant des entreprises juridiquement distinctes est de nature à combler partiellement l'écart actuel entre le droit français et les dispositions de la proposition de directive.

Elle note cependant :

— que dans sa rédaction actuelle, le projet de loi ne traite que du cas des entreprises dont le siège social est situé en France ;

— que le futur comité de groupe se verrait reconnaître un droit à l'information mais qu'aucune procédure de consultation n'est prévue à l'échelon du groupe.

En revanche, la délégation estime que la mise en place obligatoire dans tous les Etats membres d'institutions représentatives analogues au comité de groupe prévu par le projet français améliorerait grandement l'efficacité des procédures prévues par la proposition de directive, sans même qu'il soit besoin que celles-ci soient définies de manière aussi détaillée que dans le texte actuel.

CHAPITRE VIII

SUR LA POLITIQUE DES TRANSPORTS

TARIFS DES TRANSPORTS AERIENS DANS LA C. E. E.

(PROPOSITION DE DIRECTIVE SUR LES TARIFS DES TRANSPORTS AERIENS REGULIERS ENTRE ETATS MEMBRES)

Rapporteur : M. Amédée Bouquerel, sénateur.

- I. — Principes et procédures actuels applicables en matière de fixation des tarifs des transports aériens réguliers entre Etats membres et critiques qu'ils appellent de la part de la Commission.
- II. — Critères et procédures que la Commission entend substituer aux mécanismes actuels et réserves suscitées par les nouvelles propositions.
- III. — Examen de la proposition par les instances du Conseil.
- IV. — Conclusions de la délégation adoptées le 16 juin 1982.

Depuis plusieurs années, la Commission des Communautés préconise une libéralisation progressive des transports aériens dans la Communauté. Elle a formulé à cet égard des propositions concernant l'autorisation de services aériens inter-régionaux de passagers entre Etats membres et l'application aux transports aériens des articles 85 (interdiction des ententes) et 86 (interdiction des abus de position dominante) du traité instituant la C. E. E. Ces deux textes ont déjà fait l'objet de conclusions de la part de notre délégation (1). Le 26 octobre dernier sur la base d'un rapport faisant ressortir que les compagnies aériennes européennes réalisent des gains raisonnables mais pratiquent des tarifs trop complexes qui, sur certains itinéraires reflètent très imparfaitement les coûts, la Commission a transmis au Conseil une proposition de directive sur les tarifs des transports aériens réguliers entre les Etats membres. Ce texte, soumis actuellement pour avis à l'Assemblée des Communautés européennes tend à l'élaboration d'une procédure plus souple de fixation des tarifs incorporant le système actuel des accords bilatéraux dans un cadre communautaire. Avant d'analyser le dispositif proposé par la Commission et les conséquences qu'il entraînerait pour le transport aérien national, communautaire et international, il convient donc de rappeler les règles régissant actuellement la matière. Cette brève étude fait ressortir que l'adoption d'un nouveau système présenterait en l'état actuel des choses plus d'inconvénients que d'avantages.

I. — PRINCIPES ET PROCEDURES ACTUELS APPLICABLES EN MATIERE DE FIXATION DES TARIFS DES TRANSPORTS AERIENS REGULIERS ENTRE ETATS MEMBRES ET CRITIQUES QU'ILS APPELLENT DE LA PART DE LA COMMISSION

A. — Le cadre juridique pour la fixation des tarifs est constitué par les accords bilatéraux et par un accord multilatéral de 1967.

Actuellement, le cadre juridique pour la fixation des tarifs est constitué par les règlements et lois de l'aviation civile nationale, les accords bilatéraux et surtout un accord international de 1967 sur la procédure d'établissement des tarifs

(1) Conclusion n° 63/81 du 28 octobre 1982, proposition de libéralisation dans le secteur des transports aériens de la C. E. E., rapporteur : M. Amédée Bouquerel.

des services aériens réguliers, qui a été établi par la Conférence européenne de l'aviation civile (C. E. A. C.) et publié par l'Organisation de l'aviation civile internationale (O. A. C. I.). Bien que tous les Etats membres n'aient pas ratifié cet accord, il est en pratique suivi par tous (1).

En résumé, l'accord de 1967 stipule que les compagnies aériennes des Etats concernés essaient d'établir les tarifs en utilisant les procédures de l'Association du transport aérien international (I. A. T. A.) chaque fois que cela est possible. Les tarifs ainsi établis sont soumis aux autorités de l'aviation civile des deux Etats concernés pour approbation.

L'accord prévoit des procédures pour le système d'approbation ainsi qu'une procédure pour résoudre les conflits entre Etats membres.

B. — Le jugement porté par la Commission sur le fonctionnement de ce mécanisme est critique mais nuancé.

Même si le système actuel présente certains avantages et doit tenir compte de contraintes spécifiques il appelle néanmoins de la part de la Commission de très nombreuses critiques qui justifient à ses yeux une réforme progressive.

1° LA COMMISSION FORMULE DE NOMBREUSES CRITIQUES

S'appuyant sur le rapport concernant les tarifs aériens de passagers sur les vols réguliers dans la C.E.E. la Commission émet des réserves sur la procédure de fixation des tarifs, jugée trop lourde, et sur la relation entre les tarifs et les coûts jugée insuffisamment étroite.

a) Procédure de fixation des tarifs.

Actuellement, ces procédures prennent beaucoup de temps et sont désavantageuses tant pour les compagnies aériennes que pour les consommateurs, dans la mesure où les compagnies aériennes ne peuvent pas réagir rapidement à une évolution du marché et des coûts ; en conséquence, la Communauté européenne devrait s'efforcer de réaliser une procédure d'établissement des tarifs moins rigide pour les voyages aériens intracommunautaires.

Par ailleurs, dans le système actuel, toutes les compagnies aériennes participant à une conférence de trafic de l'I.A.T.A. ont une influence sur les tarifs aériens, alors qu'il serait plus raisonnable, de l'avis de la Commission, de laisser la fixation des prix aux compagnies qui exploitent la route considérée.

b) Niveau global des tarifs.

Dans l'ensemble, les compagnies aériennes de la C.E.E. ne réalisent pas de gains excessifs pour les routes européennes.

c) Rapport entre les tarifs aériens et les coûts.

Il existe de grandes variations dans la rentabilité des routes, ce qui implique l'existence d'une politique de péréquation au profit des petits trajets et au détriment des longues routes. De fait, la relation tarifs/coûts est raisonnable sur les routes les plus courtes mais la marge bénéficiaire augmente considérablement sur les grandes distances. Cela peut révéler l'existence de prix excessifs.

L'existence d'un rapport raisonnable entre les tarifs et les coûts permettrait d'éviter les prix de dumping.

d) Structure tarifaire.

La Commission considère que la structure tarifaire actuelle est déterminée dans une trop large mesure par les intérêts des compagnies aériennes et qu'il existe de nombreuses routes sur lesquelles le choix du consommateur est trop limité et où il n'existe pas de tarifs promotionnels.

En outre, les compagnies aériennes devraient offrir sur chaque route qu'elles exploitent au moins un tarif correspondant à un service minimal.

(1) O. A. C. I. Paris, 10 juillet 1967. L'Allemagne et le Luxembourg n'ont pas ratifié cet accord. Les Etats suivants, non-membres de la C. E. l'ont ratifié : Autriche, Chypre, Finlande, Norvège, Portugal, Espagne, Suède.

**2° LA COMMISSION RAPPELLE CEPENDANT CERTAINS AVANTAGES DU SYSTÈME ACTUEL
ET LES CONTRAINTES PROPRES AU TRANSPORT AERIEN DANS LA C.E.E.**

La Commission indique que le système interligne (qui permet à de nombreux usagers de se déplacer librement sur un marché desservi par un grand nombre de compagnies aériennes couvrant chacune un domaine géographique limité) doit être conservé.

Par ailleurs, il convient de tenir compte des importantes **différences de coût** d'un Etat membre à l'autre, en particulier, sur le plan de la main-d'œuvre. Il convient donc de limiter les effets perturbateurs (des différences de prix entraîneraient d'importants transferts de clientèle).

Enfin, il faut prendre en compte le **contexte** international : les compagnies de la Communauté obtiennent environ 75 % de leurs recettes en dehors de la Communauté et leur **compétitivité** sur le marché mondial ne doit donc pas être mise en péril. Cependant, si le transport aérien effectué à l'intérieur de la Communauté subventionne sans raison des activités menées en dehors de celle-ci, cela nuit également au caractère compétitif de la Communauté. A ce sujet, la proposition de directive est suffisamment souple pour permettre, dans certaines limites, une **péréquation** entre les lignes. Cette pratique commerciale a été jugée normale dans le rapport sur les tarifs aériens.

La Commission choisit donc une approche graduelle et évolutive. L'application de ces règles communes devrait, d'après des calculs officieux des services de la Commission, conduire en moyenne à une réduction de 15 à 20 % des tarifs intra-communautaires actuels.

**II. — CRITERES ET PROCEDURES QUE LA COMMISSION ENTEND SUBSTITUER
AUX MECANISMES ACTUELS ET RESERVES SUSCITEES
PAR LES NOUVELLES PROPOSITIONS**

**A. — L'intention de la Commission d'établir une relation plus étroite entre
les tarifs aériens et les coûts des transports soulève de nombreuses objections.**

**1° L'ARTICLE 3 DE LA PROPOSITION DE DIRECTIVE ENONCE LES CRITERES
QUE LES TARIFS AERIENS DOIVENT RESPECTER**

L'objectif en la matière consiste à tendre vers une plus grande « vérité des tarifs ».

Les tarifs doivent principalement :

- présenter un rapport raisonnable avec les coûts d'un transporteur aérien efficace dont le principal centre d'activité est situé dans le pays où débute le transport et qui sera dans la plupart des cas celui qui introduit la demande ;
- ne pas être inférieurs aux coûts sur la route en question, y inclus une marge raisonnable pour les frais généraux et le bénéfice ;
- favoriser le développement d'une demande provenant de nouvelles catégories d'usages ;
- être offerts à des conditions claires et compréhensibles.

Tout transporteur serait cependant autorisé, même en dérogeant à ces critères, à s'aligner sur l'offre d'une autre compagnie pour la même route dans le cas où cette offre aurait déjà été approuvée.

**2° LES NOUVEAUX CRITERES PROPOSES PAR LA COMMISSION
ENCOURENT PLUSIEURS REPROCHES**

a) La notion de « transporteur efficace » méconnaît la diversité des situations des compagnies aériennes au sein de la Communauté :

— au plan économique, on ne peut comparer l'efficacité d'une compagnie aérienne publique remplissant des missions d'intérêt général (maintien de liaisons peu rentables dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire) avec celle d'une compagnie privée exploitant une ou deux routes largement fréquentées. Le caractère de service public du transport aérien contraint les compagnies à opérer une certaine péréquation des bénéfices sur les différentes routes ;

— au plan technique, en l'absence d'une réelle transparence des relations financières entre les compagnies publiques et l'Etat de tutelle, il s'avérera très difficile d'établir quelles compagnies sont efficaces, compte tenu des contraintes qui leur sont imposées, et quelles autres ne le sont pas. On peut d'ailleurs se demander si l'efficacité des compagnies privées ne sera pas, elle aussi, difficile à évaluer (quelle période de référence choisir, quels critères retenir ?).

b) L'ajustement des tarifs en fonction des coûts sur chacune des routes entraînerait des conséquences économiques et sociales dramatiques.

La Commission reconnaît qu'il pourrait y avoir une tendance à l'augmentation des tarifs pour les lignes les plus courtes dans la Communauté et à la baisse pour les plus longues. Ceci pourrait avoir certaines influences sur la concurrence entre l'air et les autres modes de transport sur les routes les plus courtes.

On peut et on doit à cet égard être plus catégorique que la Commission : le système envisagé conduirait à des hausses de prix telles qu'une compensation raisonnable des pertes enregistrées sur certaines routes par les bénéfices réalisés sur d'autres serait impossible. Des routes secondaires devraient être abandonnées, entraînant une concentration des services sur les routes principales à fort trafic. L'expérience de la déréglementation du trafic intérieur aux Etats-Unis est instructive à cet égard : la desserte de nombreuses villes petites ou moyennes a été interrompue. Un tel scénario serait inacceptable dans la Communauté et d'ailleurs contradictoire avec la politique préconisée par la Commission en matière de développement régional.

A ces effets économiques négatifs s'ajouteraient des conséquences sociales dramatiques : l'exemple américain montre à l'évidence qu'une telle politique conduit inévitablement à d'importants licenciements. La situation actuelle du marché de l'emploi en Europe interdit de prendre un tel risque.

B. — La volonté d'affranchir les compagnies aériennes des contraintes de la négociation bilatérale ou multilatérale provoquerait des effets négatifs au plan communautaire comme dans les relations avec la communauté aérienne mondiale sans pour autant conduire à une accélération des procédures.

1 LE SYSTEME PRECONISE PAR LA COMMISSION

Les propositions de la Commission visent à introduire trois notions entièrement nouvelles :

- la fixation individuelle des tarifs par les transporteurs aériens ;
- l'approbation d'un tarif par l'Etat d'origine ;
- l'arbitrage de la Commission.

a) Rôle des compagnies aériennes.

La proposition de directive autorise les compagnies aériennes à établir individuellement leurs tarifs (art. 4).

La possibilité pour les compagnies de se consulter au sujet de la fixation des tarifs est limitée à deux cas : l'application d'un système interligne et la simplification/normalisation des conditions dont les tarifs aériens sont assortis.

b) Rôle des Etats.

Normalement, le système actuel de double approbation continuerait d'exister et les Etats concernés auraient la possibilité d'arriver à un accord ou à une entente mutuelle sur l'approbation d'un tarif, pour autant que les critères de fixation des tarifs soient respectés (art. 5).

L'article 6 prévoit néanmoins la possibilité de l'approbation d'un tarif par l'Etat d'origine, si un désaccord subsiste à l'expiration d'un mois après la date à laquelle l'autre Etat a été informé. Dans ce cas, le tarif entre en vigueur sauf si l'autre Etat concerné soumet l'affaire à la Commission pour décision.

c) Rôle de la Commission.

Saisie d'un conflit, la Commission serait tenue de prendre sa décision dans des délais rapprochés. Ceci devrait en général éviter des conflits prolongés au détriment à la fois des compagnies et des usagers.

2° LES CRITIQUES QU'IL APPELLE

a) Les effets négatifs au niveau communautaire.

Dans la mesure où elle conduira à une gestion et à une fixation unilatérale des tarifs aériens, la proposition de la Commission ne contribuera pas au développement d'une structure tarifaire communautaire intégrée. Elle est même dans son esprit contraire aux fondements des Communautés.

En outre, l'application du système proposé entraînerait probablement la dénonciation et la renégociation de l'accord tarifaire multilatéral de 1967 fondé sur la procédure bilatérale.

Par ailleurs, la Commission exprime certes le désir de maintenir l'interligne mais le mécanisme de consultation prévu est insuffisant. Le système interligne serait menacé si les transporteurs ne pouvaient pas négocier leurs tarifs point de départ-point d'arrivée qui du point de vue de la concurrence sont en relation étroite entre eux et avec les tarifs interlignes.

De surcroît, l'octroi d'un pouvoir souverain d'arbitrage à la Commission ne saurait être admis. L'imprécision et le caractère largement subjectif des critères de fixation des tarifs conduiraient à confier à la Commission un blanc-seing difficilement justifiable et dangereux pour les compagnies assurant des missions de service public.

Enfin, il est douteux que les nouvelles procédures permettent une plus grande rapidité dans la fixation des nouveaux tarifs. Actuellement, ce ne sont pas les procédures en elles-mêmes qui entraînent une perte de temps mais la façon dont les gouvernements les appliquent en exigeant que leur accord soit sollicité pour tout changement de tarif ou de service. La proposition à l'examen ne changera rien à cette exigence. L'on peut penser, avec le rapporteur pour avis de la Commission des transports de l'Assemblée des Communautés européennes (1) que « les nouvelles procédures augmenteront les coûts et les délais, donneront un tour politique aux désaccords et entraîneront une bureaucratisation accrue, ce qui ne constitue certes pas le meilleur moyen d'améliorer et d'accélérer le déroulement des opérations ».

b) Les effets négatifs au plan international.

Il serait paradoxal pour la Communauté d'inciter ses compagnies aériennes à refuser toute coordination internationale dans le cadre européen, au moment même où l'administration américaine, tournant le dos à la politique du président Carter, adopte une attitude plus constructive à l'égard de la C. E. A. C.

Par ailleurs, les services aériens de la Communauté font partie intégrante des réseaux européen et mondial. Les changements prévus par la directive auront des répercussions profondes sur le système dans son ensemble et sur les obligations commerciales et juridiques contenues dans de nombreux accords commerciaux internationaux.

Dans ces conditions, il conviendrait de maintenir le système actuel des accords bi et multilatéraux, quitte à lui apporter quelques améliorations pragmatiques.

Tel est d'ailleurs le sens dans lequel plusieurs Etats membres se sont prononcés au sein du Conseil.

C. — Divers.

La Commission propose par ailleurs l'institution dans chaque Etat membre d'un Comité des usagers des transports aériens, invité à exprimer son avis sur les tarifs aériens et les questions y afférentes.

Ces comités sont réunis au moins une fois l'an par la Commission pour un échange de vues au niveau communautaire.

(1) Projet d'avis présenté par M. Brian Key. PE 77.117/rév. du 23 avril 1982.

III. — EXAMEN DE LA PROPOSITION PAR LES INSTANCES DU CONSEIL

Un premier examen de la proposition de la Commission européenne, effectué à la mi-février, a fait apparaître plusieurs divergences entre les « Dix ». D'une manière générale, la proposition est **accueillie favorablement par le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg**; elle se heurte à la **réticence, voire l'opposition de l'Allemagne, de la France, de la Grèce, du Danemark, de l'Irlande et de l'Italie.**

A ce stade, **l'opposition la plus vive à la proposition vient de l'Allemagne.** Pour cet Etat membre, les compagnies ont bel et bien répondu à la demande des usagers; en outre, la libération des tarifs aériens nationaux a entraîné la suppression de nombreux services régionaux ainsi que l'accentuation de la concurrence sur les lignes principales.

De surcroît, les propositions de la Commission n'amèneraient pas de simplification de la procédure de tarification, estime l'Allemagne, appuyée en cela par le Danemark et l'Italie.

La France, soucieuse d'assurer une desserte aérienne de qualité sur l'ensemble du territoire de la Communauté, a été jusqu'à présent réservée sur les principales conclusions du projet de la Commission.

A l'inverse, les délégations britannique et néerlandaise estiment que les propositions de la Commission ne vont pas assez loin. En particulier, celles-ci auraient dû comporter des dispositions sur la fréquence et la capacité des services, en raison de l'impact que ces critères ont sur les coûts d'exploitation. Le projet de la Commission est cependant considéré comme un pas dans la bonne direction, car l'accord multilatéral C. E. A. C. n'était plus respecté par la plupart des pays; en outre, la pratique consistant à fixer les tarifs sur la base d'un accord entre les compagnies est contraire au traité C. E. E. aux yeux de ces deux Etats membres.

IV. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTÉES LE 16 JUIN 1982

Généralités.

La délégation rappelle une nouvelle fois que la spécificité du secteur des transports aériens dans la C. E. E. et la conjoncture économique actuelle appellent une très grande prudence dans les mesures éventuelles de libéralisation en matière de fixation des tarifs des transports aériens réguliers entre Etats membres.

Sur le système actuel.

La délégation estime que la Commission n'a pas apporté la preuve du caractère inadapté ou dépassé de la réglementation en vigueur, fondée sur l'accord multilatéral de 1967 qui a fait ses preuves et couvre un nombre de pays bien supérieur à celui de la C. E. E.

Elle estime, en revanche, que les instances communautaires seraient bien avisées de tirer les leçons des conséquences néfastes de la politique de déréglementation du marché intérieur conduite aux Etats-Unis.

Sur les nouveaux critères proposés.

La délégation considère que la proposition de directive méconnaît gravement la diversité des situations des compagnies aériennes au sein de la Communauté et en particulier les contraintes que subissent certaines compagnies du fait des missions de service public qu'elles doivent remplir.

Elle juge que l'ajustement des tarifs aux coûts sur chacune des routes conduirait inéluctablement à une augmentation des tarifs pour les lignes les plus courtes et partant à l'abandon progressif de la desserte des villes moyennes ce qui serait à la fois contraire à l'objectif d'un développement régional équilibré et générateur d'importants licenciements.

Sur les nouvelles procédures envisagées.

La délégation note que la fixation individuelle des tarifs par les transporteurs aériens conduirait à une fragmentation du marché et non à son intégration et que de surcroît, elle risquerait malgré les précautions prises de menacer le système interligne auquel les voyageurs sont attachés.

Elle souligne que la règle du pays d'origine remettrait en cause de manière radicale et inopportune le régime bilatéral actuel, sans qu'on puisse en espérer finalement une accélération de la procédure de fixation de nouveaux tarifs.

Elle refuse de conférer à la Commission un rôle d'arbitre interétatique en matière tarifaire, compte tenu notamment de l'imprécision et des insuffisances des critères de fixation des tarifs définis par ailleurs.

Elle estime que les mesures préconisées auraient aussi des conséquences négatives au plan international, en compromettant gravement la coordination multilatérale et le rôle joué par I.A.T.A. dont les Etats de la C.E.E. ont justement pris la défense face à la politique unilatérale des Etats-Unis.

CHAPITRE IX
SUR LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT
« DIRECTIVE SEVESO »

**(DIRECTIVE SUR LES RISQUES D'ACCIDENTS MAJEURS
DE CERTAINES ACTIVITES INDUSTRIELLES)**

Conclusions complémentaires aux conclusions n° 32/80 du 17 décembre 1980.

Rapporteur : M. Adrien Gouteyron, sénateur.

- I. — La question des risques transfrontaliers.
- II. — Le compromis du 3 décembre 1981.
- III. — Conclusions de la délégation adoptées le 16 décembre 1981.

Dans ses conclusions en date du 17 décembre 1980, la Délégation avait pris position sur la proposition de directive sur les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles, dite « Directive Seveso », du nom du petit village du nord de l'Italie où s'est produit, le 10 juillet 1976, une fuite de dioxine provenant d'une usine de produits chimiques appartenant au groupe Hoffmann-Laroche.

Elle avait souhaité l'adoption de cette directive dont la transposition en droit français ne devait pas, pour l'essentiel, impliquer de modifications législatives substantielles, eu égard au caractère déjà très protecteur de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées.

Toutefois, elle avait signalé que faisait encore problème, **le régime des activités comportant des risques transfrontaliers** au sujet desquelles il existait des divergences de vue importantes.

Un compromis vient d'intervenir sur ce point, lors du Conseil qui s'est tenu à Bruxelles le 3 décembre dernier. Compte tenu de l'importance de cette question, il est apparu que la pleine information du Sénat exigeait que les premières conclusions de la Délégation fassent l'objet d'un complément exposant les termes du compromis. Avant d'en préciser la portée, il convient cependant de rappeler les données du problème des risques transfrontaliers.

I. — LA QUESTION DES RISQUES TRANSFRONTALIERS

Alors que la directive avait reçu une approbation de principe de la part des Etats membres, une difficulté avait surgi au cours du Conseil du 30 juin 1980 lorsque les pays du Benelux ont posé le problème de l'information et de la consultation d'Etat voisins en cas d'accidents transfrontaliers.

Le problème avait déjà été soulevé par l'Assemblée des Communautés européennes sur le rapport de Mme Yvette Roudy (socialiste, française); celle-ci avait, notamment, souhaité un renforcement de la réglementation communautaire sur les points suivants :

- les installations nucléaires, tout en étant exclues du champ d'application de la directive, devraient être couvertes par ailleurs;
- lorsqu'il existe un risque d'accident majeur pour les personnes et pour l'environnement dans un ou plusieurs Etats membres, l'Etat concerné devrait transmettre à ceux-ci toutes les informations utiles;
- dans ce cas, les Etats membres concernés se consulteraient sur les mesures qui s'imposent pour prévenir les accidents majeurs et pour en limiter les conséquences pour l'homme et l'environnement.

Tenant compte de cet avis, la Commission avait d'ailleurs modifié ses propositions et introduit une disposition prévoyant une information et une consultation des Etats voisins en cas de risques transfrontaliers.

Dans ces conditions, il était logique que la France s'opposât, pour des raisons de principe — que la Délégation avait d'ailleurs admis — à l'introduction d'un dispositif trop contraignant à cet égard, compte tenu du précédent dangereux que cela pouvait constituer pour les centrales électriques traditionnelles et, peut-être, à terme pour les centrales nucléaires.

La position française était donc d'éviter l'établissement d'un droit frontalier communautaire, différent de celui prévalant sur le reste du territoire, dont la mise en application pourrait avoir pour conséquence, de par l'intervention systématique de nos partenaires ou de la Commission de ralentir, et, peut-être, d'empêcher la réalisation de projets importants.

D'une façon générale, la France était opposée à toute tentative tendant à imposer un cadre communautaire ou international à nos relations bilatérales, sauf cas spécifiques, estimant que les problèmes particuliers devaient être traités cas par cas au plan bilatéral, comme par exemple avec la Belgique, le Luxembourg et l'Allemagne.

Lors de la session du 12 décembre 1980, la France a fait une proposition de compromis consistant à reprendre sous forme de déclaration au procès-verbal du Conseil, le texte du projet d'article préparé par la Commission, ce qui marquerait l'engagement politique — et non juridique — de procéder à des consultations avec les autorités compétentes des Etats membres intéressés par des projets frontaliers.

Après le refus de la Belgique — et les réticences des Pays-Bas — la France avait demandé un délai de trois mois pour présenter de nouvelles propositions. Celles-ci ont été définies lors du Conseil interministériel du 29 septembre 1981 et communiquées à la Commission.

II. — LE COMPROMIS DU 3 DECEMBRE 1981

Le projet d'article 8 soumis au Conseil par la présidence constituait une tentative de synthèse entre les propositions de la Commission et celles du Gouvernement français.

Le premier paragraphe est le texte des propositions françaises. Il dispose que :

« Les Etats membres veillent à ce que les personnes susceptibles d'être affectées par un accident majeur provenant d'une activité industrielle notifiée au sens de l'article 5 soient informées, d'une manière appropriée, sur les mesures de sécurité et sur le comportement à adopter en cas d'accident. »

Le second paragraphe répond aux préoccupations de la Commission. Il introduit dans les propositions françaises qui, au départ, ne garantissaient qu'une égalité des ressortissants communautaires dans l'accès à l'information le mot « simultanément » en ce qui concerne la mise à disposition des informations et l'idée de « consultation nécessaire ». Son dispositif est le suivant :

« Les Etats membres concernés mettent simultanément à la disposition des autres Etats membres intéressés, comme base pour toute consultation nécessaire dans le cadre de leurs relations bilatérales, les mêmes informations que celles diffusées à leurs propres ressortissants. »

La présidence renvoie pour le surplus, ainsi le proposait la France, à une déclaration du Conseil, qui sera publiée au *Journal officiel des Communautés européennes*, ainsi rédigée :

« Les Etats membres se consultent dans le cadre de leurs relations bilatérales sur les mesures qui s'imposent pour prévenir les accidents majeurs provenant d'une activité industrielle notifiée au sens de l'article 5 et pour en limiter les conséquences pour l'homme et l'environnement. Dans le cas des nouvelles installations cette consultation aura lieu dans les délais prévus à l'article 5, paragraphe 2. »

Tel est le texte qui a été finalement adopté et qui semble, malgré une rédaction non exempte d'ambiguïtés, constituer un compromis satisfaisant pour toutes les parties.

En effet, on y trouve, à la fois l'affirmation de la nécessité des consultations à laquelle tenait la Belgique et celle de leur fondement juridique bilatéral auquel la France était particulièrement attachée. En outre, le caractère simultané des consultations bilatérales garantit, dans une certaine mesure, la prise en compte d'éventuels intérêts communautaires conformément aux souhaits de la Commission.

III. - - CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 16 DECEMBRE 1981

La délégation, conformément à la position prise le 17 décembre 1980, ne peut que se féliciter qu'ait pu être trouvé un compromis permettant l'entrée, en vigueur d'une directive, dont elle avait souligné la nécessité en vue d'une politique efficace de prévention des risques d'accidents majeurs que font courir aux populations certaines activités industrielles.

Elle estime en outre, que la solution de compromis est relativement satisfaisante dans la mesure où, d'une part, elle garantit une harmonisation des conditions d'information des Etats et des populations concernées et où, d'autre part, elle laisse subsister le cadre bilatéral pour assurer efficacement les consultations nécessaires en vue des mesures que pourrait imposer l'implantation de nouvelles installations industrielles comportant des risques transfrontaliers.

CHAPITRE X

SUR LES RELATIONS EXTERIEURES DE LA COMMUNAUTE

A. — CREDITS A L'EXPORTATION

Rapporteur : M. Joseph Raybaud, sénateur.

- I. — Le consensus de 1978, une étape importante dans l'émergence d'une discipline collective.
- II. — Un nouveau consensus laborieusement négocié dans une conjoncture financière internationale troublée.
- III. — Conclusions de la délégation adoptées le 18 février 1982.

Au-delà des difficultés qui ont retardé sa conclusion, le nouvel arrangement sur les crédits à l'exportation, entré en vigueur le 16 novembre 1981, marque la volonté des grands pays occidentaux d'éviter toute guerre en matière de bonification de crédits à l'exportation. Déjà exprimée lors du sommet de Venise de juin 1980, cette volonté traduit la prise de conscience de ce que des surenchères dans ce domaine seraient à la fois inefficaces en ce qu'elles entraîneraient des réactions en chaîne et ruineuses pour les finances publiques nationales.

Ce nouveau consensus succède au compromis élaboré en 1978 qui constituait une étape importante dans l'émergence d'une discipline collective en matière de crédit à l'exportation.

Sa prorogation au-delà du 15 mai prochain semble cependant problématique dans la mesure où il est directement remis en cause par les Américains dans le cadre de l'offensive commerciale d'envergure que mène actuellement l'administration de M. Reagan contre la Communauté.

I. — LE CONSENSUS DE 1978, UNE ETAPE IMPORTANTE DANS L'EMERGENCE D'UNE DISCIPLINE COLLECTIVE

Il fait suite à une série d'accords intervenus au cours des années soixante-dix, à caractère sectoriel d'abord puis de portée plus générale.

A. — Des procédures d'échange d'information aux accords sectoriels.

Très tôt, le besoin d'une concertation internationale se fait sentir et conduit dès 1934, les assureurs en matière de crédit à l'exportation à se regrouper au sein de l'Union de Berne; cette personne morale de droit privé suisse constitue d'ailleurs une simple entente dont la portée est limitée : elle se contente de fixer la durée maximale des crédits à cinq ans en principe et de préciser quelques définitions techniques.

Cette initiative officieuse a été relayée au début des années soixante dans le cadre de l'O. C. D. E. par la création d'un groupe de travail au sein du comité des échanges ayant pour objectifs : l'analyse des politiques, des discussions multilatérales en vue de résoudre ou d'atténuer les problèmes posés, l'élaboration de principes directeurs communs et l'examen des possibilités d'améliorer la coopération au moyen de consultations préalables ou d'une procédure de questions réponses.

Ce groupe a, dès 1962, abouti à une harmonisation des conditions de l'assurance crédit et à la mise en place d'une procédure de consultation pour les crédits à plus de cinq ans. En 1972, il parvient à définir sur le plan des procédures, d'une part, des formalités de consultation préalable pour les crédits à plus de cinq ans

qu'il serait envisagé d'accorder aux pays les plus riches membres de l'O. C. D. E., d'autre part, un mécanisme d'échange d'information à la demande pour les crédits à plus de cinq ans.

Mais c'est au niveau sectoriel que furent réalisés les premiers accords de fond : le 30 mai 1969, le Conseil de l'O. C. D. E. adoptait une recommandation approuvant un arrangement sur les crédits à l'exportation de navires neufs avec soutien public qui ne se contentait pas d'organiser des échanges d'information mais posait des règles de fond. Sensiblement modifié dans le sens d'un durcissement des conditions de crédits en 1970 et 1974, cet arrangement a été suivi d'autres accords sectoriels concernant trois types de produits : les avions subsoniques civils et les hélicoptères neufs, les centrales nucléaires, les stations terrestres pour satellites de télécommunications.

Cependant, tandis que pour ce dernier type de produit on réussit à fixer des règles générales concernant la durée des crédits et l'importance des acomptes, pour les deux premiers, on se contente d'un accord de standstill, selon lequel les parties n'accorderont pas des crédits plus favorables que ceux résultant de leurs pratiques actuelles.

B. — Des déclarations intergouvernementales aux accords généraux.

L'élaboration d'un accord général fut plus laborieuse malgré de nombreux contacts qui ont eu lieu à ce sujet tout au long des années suivantes tant au niveau du Fonds monétaire international que de l'O.C.D.E. Ainsi, dans une déclaration de mai 1974 les gouvernements de l'O.C.D.E. s'engageaient-ils à éviter toute concurrence destructrice en matière de crédit à l'exportation. Réitérée au sommet de Rambouillet en novembre 1975, cette volonté, après quelques tentatives sans résultats, aboutit après le sommet de Porto Rico à un accord qui ne sera jamais formellement signé par les Etats membres de la C.E.E., en raison d'un conflit de compétence entre ceux-ci et la Commission.

Après de nouvelles négociations au cours de l'année 1977, un accord est intervenu en février 1978 sous le nom d'**arrangement relatif à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public (1)**. Signé par vingt-deux pays, cet arrangement, qui est entré en vigueur le 1^{er} avril 1978, prévoit que :

- 15 % au moins du prix du bien devra être payé sous forme d'acomptes ;
- la durée des crédits est limitée à dix ans pour les exportations à destination des pays dits « relativement pauvres » et à huit ans et demi pour celles vers les pays dits « relativement riches » et « intermédiaires » ; en outre, notification préalable devra être donnée aux autres Etats participants pour tout crédit supérieur à cinq ans, en faveur d'un pays relativement riche. Les crédits ne devront pas comporter de période de différé d'amortissement. Une grille de taux d'intérêt a été fixée pour chaque catégorie de pays en fonction de la durée du prêt ;
- le financement des dépenses locales n'est autorisé que dans le cas de ventes à des pays relativement pauvres ou intermédiaires, et au maximum à hauteur des acomptes perçus ;
- si un Etat participant veut accorder pour un marché donné des crédits à des conditions plus favorables que celles de l'arrangement, il doit le notifier aux autres Etats qui sont alors autorisés à aligner les conditions de leurs propres offres pour ce marché sur celles de l'Etat qui déroge à l'arrangement (ceci est notamment le cas des lignes de crédit préférentiel ouvertes à certains pays [U.R.S.S.] par des pays européens).

Cet accord est resté en vigueur jusqu'à novembre 1981 à l'exception d'un léger réajustement en hausse des taux intervenu en juillet 1980.

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

1) Cet arrangement ne s'applique pas aux exportations de :

- matériel militaire ;
- produits agricoles ;
- avions (couverts par l'accord dit « standstill » de 1975) ;
- centrales nucléaires (idem) ;
- navires couverts par l'accord spécifique qui est renouvelé en 1979 (huit ans et demi, 20 % d'acompte, 8 % d'intérêt).

II. — UN NOUVEAU CONSENSUS LABORIEUSEMENT NEGOCIE DANS UNE CONJONCTURE FINANCIERE INTERNATIONALE TROUBLEE

La dégradation de la situation monétaire internationale avait rendu difficile le maintien des taux fixés par le consensus de 1978. Pourtant, l'établissement d'un nouveau compromis se révéla particulièrement laborieux compte tenu des sérieuses divergences entre les Etats-Unis et les pays européens et en particulier la France.

A. — Des divergences d'intérêt accentuées par la conjoncture financière internationale.

Deux phénomènes contribuaient à rendre la situation actuelle intenable :

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

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

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

B. — Un compromis précaire.

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

1° LES TAUX MINIMA DES CRÉDITS

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

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

2° LA NOTIFICATION DES « CRÉDITS MIXTES »

Il s'agit des crédits comportant une partie d'aide au développement. Elle existait déjà lorsque l'élément « don » ne dépassait pas 15 % du crédit ; elle sera désormais appliquée aussi au-delà de ce pourcentage.

3° LE « CAS DU JAPON »

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

4° LA REVISION ANNUELLE

Il a été convenu que chaque année les pays participants procéderont à un examen des taux, à la lumière de la situation économique mondiale, pour évaluer si des révisions sont nécessaires en vue notamment de rapprocher les taux minimaux des taux réels du marché. Le premier de ces réexamens devrait se dérouler en mars 1982.

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

De fait, la détérioration de la conjoncture économique intérieure aux Etats-Unis comme celle de la situation politique internationale a conduit l'administration Reagan à essayer de remettre en cause cet accord dans le cadre d'une offensive commerciale généralisée ainsi que dans la mesure où il intéresse les relations économiques Est-Ouest.

C. — Les nouvelles pressions américaines.

L'offensive américaine concerne à la fois les conditions de crédits elles-mêmes dans la perspective de leur renégociation à échéance du 15 mai prochain et la question des crédits aux pays de l'Est.

Soucieux de restaurer « une économie américaine forte » les responsables de l'administration de M. Reagan cherchent à remettre en question le consensus entré en vigueur le 16 novembre dernier.

Dès mai 1981, M. McNamara n'accusait-il pas les Européens de concurrence déloyale en évoquant l'hypothèse d'une guerre des crédits à l'exportation ? Présentement, les Américains demanderaient un nouveau relèvement des taux, qui les feraient passer à 13 % pour les pays industrialisés et à 12 % pour les pays pauvres.

Un tel relèvement serait inacceptable pour la France qui, eu égard à ses taux d'intérêts élevés, pourrait rester un des seuls pays soumis aux minima du consensus, ceux-ci ne s'appliquant que lorsque les crédits à l'exportation sont inférieurs à ceux des marchés monétaires nationaux. La Commission serait, selon certaines informations, susceptible d'accepter un relèvement des taux actuels, mais, début février, le Conseil n'avait pas encore statué sur ce point. Il faut cependant noter que ce climat de tension n'a pas empêché les grands pays occidentaux de parvenir à des accords sectoriels, comme celui pour les crédits à l'exportation de navires qui a été prorogé jusqu'au 31 juillet 1982.

Par ailleurs, à la demande des Etats-Unis, le Conseil a donné mandat, le 27 janvier dernier, au comité des représentants permanents d'étudier le problème du transfert de l'U. R. S. S. de la catégorie des pays intermédiaires à celle des pays « relativement riches ». La France avait émis une réserve sur ce point, estimant que cette mesure décidée dans le cadre de la coopération politique ne peut pas être soumise aux procédures de la politique commerciale. En d'autres termes, cette décision ne pouvait pas, selon elle, être adoptée au titre de l'article 113 du traité C.E.E avec vote à la majorité (1), mais prise dans le cadre de l'article 224 qui se réfère aux consultations entre Etats membres en cas de tension internationale.

Cette réserve a été levée par une décision en date du 4 février 1982.

III. -- LES CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 18 FEVRIER 1982

Consciente de la nécessité de renforcer la discipline collective internationale en matière de crédit à l'exportation et de prévenir tout risque de guerre commerciale ;

Soucieuse, dans la perspective du maintien de l'emploi et de la croissance, de ne pas trop limiter, par l'instauration de réglementations rigides, les possibilités d'interventions nationales que constituent des taux privilégiés à l'exportation ;

Convaincue que les difficultés récentes d'application de l'arrangement tiennent, pour l'essentiel, à la hausse des taux d'intérêt consécutive à la politique économique américaine ;

Inquiète de l'offensive commerciale tous azimuts menée par la nouvelle administration américaine ;

La délégation :

— se félicite du contenu du consensus entré en vigueur le 16 décembre dernier, qui allège les charges budgétaires de bonification tout en ménageant la légitime marge de manœuvre des gouvernements nationaux ;

— rappelle l'urgence d'une désescalade coordonnée en matière de taux d'intérêt, tant en Europe qu'au niveau mondial ;

— engage la Communauté à résister fermement aux pressions américaines tendant à obtenir, pour le 15 mai, un relèvement excessif des taux minima de nature à affaiblir une demande mondiale déjà peu vigoureuse, et donc à empêcher le monde occidental de sortir de la crise ;

— prend acte de la décision du Gouvernement français de se rallier à ses partenaires pour demander la mise à l'étude de l'inclusion de l'Union soviétique dans la catégorie des pays « relativement riches ».

B. — CREDITS A L'EXPORTATION (CONCLUSIONS COMPLEMENTAIRES)

Rapporteur : M. Joseph Raybaud, sénateur.

I. — Le projet de compromis de mai 1982.

II. — La réouverture partielle des négociations par la Communauté.

III. — Conclusions de la délégation adoptées le 16 juin 1982.

Le consensus sur les crédits à l'exportation, entré en vigueur le 16 novembre 1981, n'avait été obtenu qu'après de très laborieuses négociations, compte tenu de *sérieuses divergences entre les Etats-Unis et les pays européens* : tandis que les premiers souhaitent un relèvement massif des taux d'intérêt pour tenir compte de la hausse des taux d'intérêt sur les marchés monétaires mondiaux, les seconds, et en particulier la France, souhaitent ne pas restreindre brutalement un facteur essentiel du dynamisme de leurs exportations.

(1) Deux autres décisions, relatives, l'une, à la mise à l'étude de mesures de politique commerciale à l'importation à prendre à l'égard de l'Union soviétique, l'autre, à un échange d'informations sur les sanctions américaines, ont été adoptées à la majorité, malgré l'opposition de la Grèce. Celle-ci continue d'être opposée au reclassement de l'Union soviétique dans la catégorie des pays relativement riches.

Mais une des innovations apportées par ce consensus était le *principe de la révision annuelle des taux d'intérêt* : il a été convenu que chaque année les pays participants procéderont à un examen des taux, à la lumière de la situation économique mondiale. Le premier de ces examens était prévu pour le printemps 1982. Il a abouti, le 7 mai, à un *projet de compromis* qui a été remis en cause par les Dix par suite de l'opposition de la France qui estime le niveau des taux d'intérêt trop élevé.

I. — LE PROJET DE COMPROMIS DE MAI 1982

Les principales innovations de ce projet portent sur les taux d'intérêt et sur les classifications des pays.

A. — La nouvelle grille des taux d'intérêt.

Comme permet de le constater le tableau ci-dessous, le projet d'accord prévoit pour la première catégorie, celle des pays relativement riches, une augmentation de 1,25 p. 100 du taux des crédits de deux à cinq ans, qui passe à 12,25 p. 100, et du taux des crédits d'une durée supérieure à cinq ans, qui passe à 12,5 p. 100.

Pour la deuxième catégorie, celle des pays intermédiaires, l'augmentation des taux serait de 0,5 p. 100 pour les prêts d'une durée comprise entre deux et cinq ans, et de 0,6 p. 100 pour ceux d'une durée supérieur, ce qui ferait passer les taux respectivement à 11 p. 100 et 11,6 p. 100.

Les taux d'intérêt des prêts accordés aux pays de la troisième catégorie, celle des pays relativement pauvres, resteraient fixés à 10 p. 100.

En outre, il est prévu que dans les **cas des pays ayant des taux d'intérêt particulièrement bas** — c'est-à-dire le Japon — le taux fiscal de sortie (blended interest rate) ne pourrait être inférieur au taux du marché, augmenté de 0,3 p. 100.

Par ailleurs, les pays participants ont pris l'engagement de ne pas accorder de dérogations ni sur les taux minimaux ni sur les durées maximales de crédit ni sur les crédits liés à l'aide : en fait, il s'agit d'une petite concession des pays d'Amérique du Nord et, en particulier, du Canada qui avait, par le passé, accordé un nombre substantiel de dérogations.

En revanche, en contrepartie de ces relèvements substantiels, la C. E. E. a obtenu que ce consensus reste **valable pour un an** (du 10 mai 1982 au 30 avril 1983) alors que certains pays et, notamment, les Etats-Unis, désiraient une durée plus courte.

B. — La reclassification des pays.

Dans le cadre des sanctions décidées par les pays occidentaux à l'encontre de l'U. R. S. S. à la suite des événements de Pologne, les Etats-Unis avaient souhaité le transfert de l'U. R. S. S. de la catégorie des pays « intermédiaires » à celle des pays « relativement riches ». Aussi, le Conseil avait-il fait suite à cette demande en donnant mandat, le 27 janvier 1982, au Comité des représentants permanents, de mettre à l'étude ce transfert.

Tandis que la Grèce s'y était franchement opposée, la France avait émis une réserve sur ce point, estimant que cette mesure, décidée dans le cadre de la coopération politique, ne pouvait pas être soumise aux procédures de la politique commerciale. En d'autres termes, cette mesure ne devait pas, selon elle, être adoptée, au titre de l'article 113 du Traité C. E. E., avec vote à la majorité, mais prise dans le cadre de l'article 224 qui se réfère aux consultations entre Etats membres en cas de tension internationale.

Dans la nouvelle classification, qui se veut fondée sur des critères objectifs puisqu'elle se fonde sur les produits par tête en 1979 tels que constatés par la Banque mondiale, les pays « **relativement riches** » sont ceux dont le P. N. B. par tête est **supérieur à 4 000 dollars** : passent dans cette catégorie, l'Union soviétique, la République démocratique allemande et la Tchécoslovaquie, ainsi que des pays comme l'Espagne, Bahrein, Gibraltar et Samoa.

Les pays « **relativement pauvres** » sont désormais définis par un revenu par habitant compris entre **1 000 et 4 000 dollars**. Les critères étaient précédemment un produit par tête inférieur à 624 dollars de 1978 ou l'accès aux crédits bonifiés de la Banque mondiale. Cette reclassification aura pour conséquence de faire passer dans la catégorie intermédiaire (qui comptera désormais 47 pays) plusieurs nations en voie d'industrialisation comme le Mexique, le Brésil, la Corée du Sud, le Taïwan, le Maroc, le Nigéria, etc.

Il faut noter que la situation de la Grèce fait problème puisque ce pays n'a pas obtenu son classement dans la catégorie des pays intermédiaires.

Enfin, il est prévu que les **crédits mixés**, c'est-à-dire ceux qui associent des crédits commerciaux et des prêts des Etats à très bas taux d'intérêt, ne puissent comporter un élément don inférieur à 20 %.

II. — LA REOUVERTURE PARTIELLE DES NEGOCIATIONS PAR LA COMMUNAUTE

A la suite de l'opposition de la France, les Dix ont été amenés à définir de nouvelles propositions concernant la durée minimale des crédits à l'exportation.

A. — La position de la France.

De fait, la France n'avait déjà accepté que du bout des lèvres le mandat donné à la Commission de négocier un relèvement maximum des taux d'intérêt de 1%. Aussi a-t-elle réagi violemment à l'annonce du projet de compromis. D'une part, elle récuse la clause relative aux crédits mixés, d'autre part, elle estime le niveau des taux d'intérêt trop élevé, surtout dans une hypothèse de détente sur les marchés monétaires et, notamment, sur le marché américain : en effet, la France pourrait alors être un des rares pays à être touché par les planchers prévus par l'arrangement. Aussi le Gouvernement français a-t-il laissé clairement entendre qu'il pourrait se retirer de l'accord.

Réunis lundi 17 mai pour une rencontre informelle, les ministres des finances n'ont pu constater qu'ils n'étaient pas d'accord pour approuver le nouveau consensus. Il a donc été demandé à la Commission de demander un **décal supplé- mentaire** pour l'application du nouveau régime — ce décal pouvant être porté du **25 mai au 15 juin** — et d'effectuer des sondages sur la possibilité d'apporter quelques modifications au projet d'accord. C'est ainsi que certains Etats membres souhaiteraient notamment obtenir : l'augmentation de la marge de 0,3 % applicable au taux normal du Japon, le classement de la Grèce dans la catégorie des pays intermédiaires, la progressivité dans l'augmentation des taux applicables aux pays en voie de développement qui passent de la troisième à la seconde catégorie, celle des pays intermédiaires.

B. — Les nouvelles propositions des Dix.

La Commission devra demander une réouverture partielle des négociations dans le cadre de l'O.C.D.E. sur la base d'une nouvelle position commune arrêtée le 14 juin, dont les éléments essentiels sont les suivants :

— sur les **critères pour la classification des pays bénéficiaires des crédits** : le projet de compromis de Paris serait confirmé. Tous les pays dont le produit par tête dépasse les 4 000 dollars passeraient dans la première catégorie (il s'agit de l'U R S S., certains pays de l'Europe de l'Est et certains pays pétroliers), la troisième catégorie serait réservée aux pays qui répondent aux critères nécessaires pour être assistés par les organismes de l'O. N. U., et tous les autres pays rentreraient dans la deuxième catégorie ;

— sur les **taux d'intérêt minimaux** : pour la première catégorie, la C.E.E. suggère une augmentation de 1 % au lieu des 1,25 % prévus par le compromis de Paris. Les taux passeraient ainsi de 12 ou à 12,25 %, selon la durée. Pour la deuxième catégorie, l'augmentation devrait être, selon la C.E.E., inférieure à celle qui avait été prévue à Paris, à savoir inférieure à 0,5 %. Les taux se situeraient ainsi autour de 11 %. Pour la troisième catégorie, la C.E.E. estime qu'il faudrait envisager (au lieu du statu quo) une diminution de 0,5 %, afin de descendre en dessous de 10 %. Il s'agit, c'est évident, d'une mesure d'aide au développement des pays pauvres :

— sur le **cas du Japon** : ce pays, dont les taux du marché sont inférieurs aux taux du consensus, devrait accepter une « prime » de 0,5 % au lieu de 0,3 % sur ces taux de marché ;

— enfin, la C.E.E. propose une **période transitoire** de six mois pour les pays de la troisième à la deuxième catégorie, à savoir essentiellement les pays qui ont entamé leur « décollage » économique.

On constate donc que, dans ses nouvelles propositions, la Communauté prévoit des relèvements inférieurs de 0,1 à 0,5 % à ceux du compromis accepté par la Commission en mai dernier.

Cette question des taux d'intérêt a donné lieu, en marge du sommet de Versailles, à une controverse entre Français et Américains. Ces derniers y auraient, selon le Ministre français de l'Economie et des Finances, accepté que les taux d'intérêt prévus par le consensus demeurent inchangés, au moins jusqu'à la réunion de l'assemblée générale du F.M.I. à Toronto en septembre 1982, afin de voir comment évolueront les taux d'intérêt sur le marché. Les Américains étant revenus sur cet accord, le ministre français a, le 12 juin à Bruxelles, parlé, au sujet de ce revirement américain, de « l'extraordinaire cynisme manifesté par les Etats-Unis ».

III. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 16 JUIN 1982

Soucieuse d'assurer l'expansion du commerce international — en particulier entre les pays du Nord et du Sud — et de favoriser, par là, la reprise de l'économie mondiale,

Consciente de la nécessité de dissiper un climat d'insécurité commerciale, qui freine le développement des échanges mondiaux et qui contribue à détériorer les relations euro-américaines,

Prenant acte des déclarations des chefs d'Etats et de Gouvernement réunis à Versailles, selon lesquelles il convient de conserver, à l'égard de l'U.R.S.S. et des pays d'Europe orientale, une approche prudente et diversifiée, compatible avec nos intérêts politiques et de sécurité, y compris dans le domaine financier, en limitant aussi les crédits à l'exportation,

Rappelant le contenu de ses conclusions n° 72/82, adoptées le 18 février 1982,

La délégation :

Sur la nouvelle classification des pays débiteurs.

— reconnaît la cohérence d'une nouvelle répartition des pays débiteurs entre les catégories de pays « relativement riches », pays « intermédiaires » et pays « relativement pauvres », fondée sur des critères objectifs de revenu par tête ;

— souligne cependant les conséquences contestables pour certains pays comme la Grèce qui passerait de la catégorie des pays « intermédiaires » à celle des pays « relativement riches » ;

— accepte d'en tirer des conséquences quant au passage de l'U.R.S.S. de la catégorie des pays « intermédiaires » à celle des pays « relativement riches », pour autant que l'effort que cela suppose des pays européens et, notamment, de la France, en tant qu'exportateurs de biens d'équipement, trouve son équivalent dans les conditions financières auxquelles les Etats-Unis font leur commerce avec les pays de l'Est.

Sur la nouvelle grille des taux d'intérêt.

— estime normale l'existence d'un certain décalage entre taux du crédit à l'exportation et taux du crédit interne, dès lors que la hausse du prix de l'argent résulte, non des données fondamentales des économies, mais des contradictions de la politique financière des Etats-Unis ;

— estime que les taux d'intérêt actuels pourraient rester inchangés jusqu'à la réunion de l'assemblée générale du F.M.I. en septembre, moment où pourrait s'amorcer le fléchissement tant attendu des taux d'intérêt mondiaux.

C. — ACCORD C. E. E. - INDE

(ACCORD DE COOPERATION COMMERCIALE ET ECONOMIQUE C. E. E. - INDE)

Rapporteur : M. Philippe Machefer, sénateur.

- I. — Les relations commerciales C. E. E. - Inde depuis 1973.
- II. — Le contenu du nouvel accord de coopération économique et commercial.
- III. — Conclusions de la délégation adoptées le 18 février 1982.

Le nouvel accord de coopération C. E. E. - Inde, entré en vigueur le 1^{er} décembre 1981, fait suite à celui conclu le 17 décembre 1973. Entré en vigueur le 1^{er} avril 1974, ce premier accord avait été conclu pour une durée de cinq ans et pouvait être strictement reconduit, d'année en année, jusqu'à sa dénonciation de la conclusion d'un nouvel accord.

Avant d'exposer le contenu du nouvel accord, il convient de dresser un rapide bilan des relations C. E. E. - Inde depuis 1973.

I. — LES RELATIONS COMMERCIALES C. E. E. - INDE DEPUIS 1973

Le développement encore modeste des échanges entre les deux partenaires — dans lesquels les flux commerciaux sont souvent associés à l'aide au développement — s'explique par la situation de l'Inde : celle-ci est à la fois un nouveau pays industriel et un pays en voie de développement, parmi les plus pauvres du monde.

A. — L'économie indienne.

La dixième puissance industrielle mondiale, l'Inde n'en a pas moins un des revenus par tête les plus faibles du monde : 190 dollars en 1978. Sur 650 millions d'Indiens, 40 % vivent en dessous du seuil de la pauvreté ; 30 % sont analphabètes. En bref, les deux tiers des mal nourris du monde vivent sur le sous-continent indien.

Cependant, malgré le handicap que constitue l'importance de sa population — mais peut-être aussi à cause du poids économique qu'elle lui confère — l'Inde a su se donner les moyens de développer une capacité industrielle non négligeable, notamment dans certaines technologies avancées qui lui a permis parfois de devenir un concurrent des pays industrialisés sur les marchés des pays en voie de développement, alors même que l'industrie ne représente encore que 15 % de son P. N. B.

Dans un rapport récent, la Banque mondiale a fait état d'un redressement de la situation économique en Inde ; celui-ci est dû, à court terme, à l'accroissement de la production agricole mais aussi, à long terme, à l'élargissement et à la diversification de sa base industrielle. Les importations de céréales ont été graduellement supprimées, alors que des stocks importants ont été constitués. Le taux d'investissement brut et le taux d'épargne ont atteint 22 % du P. N. B., ce qui est considérable. Enfin, le pays dispose d'appréciables réserves de devises ; son endettement reste modéré : 21,2 milliards de dollars, avec un service de la dette de l'ordre de 9,5 % des exportations.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des échanges entre la C. E. E. et l'Inde depuis 1973. On notera l'accroissement récent de l'excédent des pays de la C. E. E. depuis 1978 : + 244 millions d'ECU en 1978 ; + 176 millions d'ECU en 1979 ; + 499 millions d'ECU en 1980. Le solde des échanges avait été favorable à l'Inde pendant les années 1976 et 1977, respectivement de 281,5 et 255,6 millions d'ECU.

Parallèlement, tandis que la part de l'Inde dans les exportations de la C. E. E. passe de 0,4 % à environ 0,5 % de 1973 à 1980, celles de l'Inde dans nos importations a plutôt tendance à se tasser, passant de 0,4 % à 0,35 % au cours de la période, après être passée par un maximum de près de 0,5 % en 1977.

En tout état de cause, la part de l'Inde dans nos échanges reste particulièrement modeste. On soulignera cependant que la tendance au déséquilibre structurel des échanges C. E. E. - Inde s'est brutalement accentuée en 1980.

ANNEES	EXPORTATIONS vers l'Inde.		IMPORTATIONS en provenance d'Inde.		SOLDE
	En millions d'ECU.	Pourcentage total exportations.	En millions d'ECU.	Pourcentage total importations.	
1973	687,8	0,4	663,2	0,4	+ 24,2
1974	845	0,37	883,5	0,36	- 38,5
1975	1 089,1	0,45	916,2	0,37	+ 172,9
1976	1 139,7	0,39	1 421,2	0,46	- 281,5
1977	1 394,9	0,42	1 650,5	0,48	- 255,6
1978	1 856,4	0,52	1 612,63	0,45	+ 244,1
1979	2 006,2	0,48	1 830,6	0,42	+ 176
1980	2 298,3	0,48	1 799,2	0,35	+ 499,1

En revanche, en ce qui concerne l'objectif de diversification des échanges commerciaux, la comparaison de la structure des exportations de l'Inde vers la C. E. E. entre 1973 et 1978 est encourageante.

GROUPE DE PRODUITS	POURCENTAGE des exportations indiennes totales.	
	1973	1978
Agriculture et produits agro-alimentaires.....	40	24
Produits de base et produits énergétiques.....	4,5	2,2
Produits manufacturés.....	54,7	71,8

On remarque l'accroissement de la part représentée par les exportations de produits manufacturés : ceci est particulièrement net pour celles d'ingénierie qui ont plus que triplé (+ 221 %) au cours de la période.

Il faut noter qu'en 1977 l'Inde était, après la Yougoslavie, le Brésil et Hong Kong, le quatrième bénéficiaire du système des préférences généralisées, celui-ci touchait 20 % des importations de la Communauté en provenance de l'Inde. Actuellement, environ 43 % des produits manufacturés indiens entrent en franchise dans la C. E. E.

Enfin, l'Inde est de loin le principal bénéficiaire de l'aide accordée par la Communauté au titre de son programme d'assistance financière et technique en faveur des pays en voie de développement non associés et qu'elle a reçu 68 millions d'U. C. E. sur un total de 253 millions d'U. C. E. accordés au titre des programmes 1976-1979. L'Inde est également l'un des principaux bénéficiaires de l'aide alimentaire de la Communauté. Au cours des années 1977, 1978 et 1979, la Communauté a octroyé à ce pays 83 439 tonnes de lait écrémé en poudre (21,5 % de l'aide alimentaire totale de la Communauté sous forme de lait écrémé en poudre) et 37 860 tonnes de butter oil (28 % de l'aide alimentaire totale de la Communauté sous forme de butter oil).

Ainsi le bilan du premier accord commercial entre la C. E. E. et l'Inde a-t-il été largement positif, même si les résultats obtenus ne sont pas à la hauteur ni des besoins actuels de l'Inde en matière d'aide au développement, ni de ses potentialités économiques comme marché d'exportation pour la C. E. E. de partenaire industriel ou commercial.

II — LE CONTENU DU NOUVEL ACCORD DE COOPERATION ECONOMIQUE ET COMMERCIALE

Même s'il reste fondamentalement non préférentiel, le nouvel accord marque un approfondissement des relations C.E.E.-Inde, comme en témoignent tant le renforcement des organes de coopération que l'élargissement des domaines couverts par l'accord : coopération commerciale, coopération économique et développement.

A. — Les domaines de coopération.

Le préambule de l'accord traduit cette volonté d'approfondissement par la référence à une coopération « s'étendant à l'ensemble de l'activité économique et commerciale ».

Sur le plan commercial, les parties se sont engagées à promouvoir, dans toute la mesure du possible, le développement et la diversification de leurs échanges commerciaux, « compte tenu de la nécessité de promouvoir... dans le domaine industriel, de nouvelles relations de complémentarité dynamique sur la base de leurs avantages comparés ».

En clair, il faudra permettre à l'Inde de développer des exportations qui ne menacent pas l'emploi dans les secteurs en difficulté de la C.E.E. : la conciliation des intérêts des partenaires, déjà très délicate pour le textile aujourd'hui, pourrait l'être demain pour d'autres secteurs. Il appartiendra aux organes de procédure de concertation d'assurer un guidage du flux d'échanges conformes aux préférences de structure de uns et des autres. L'accord comporte d'autres dispositions de nature commerciale en annexe : d'une part, il y est prévu la consolidation des droits d'un tarif douanier commun au niveau zéro pour certains produits de jute ou à base de jute ou comme les tapis de coco ; d'autre part, la C.E.E. s'est engagée à faire des efforts pour améliorer son système de préférences généralisées et pour rechercher des nouveaux ajustements tarifaires propres à développer des échanges commerciaux avec l'Inde. A cet égard, il convient de remarquer une certaine réciprocité puisque l'Inde est également disposée à examiner toute proposition que la C.E.E. formulerait au sujet d'ajustements du tarif indien, compte tenu des nécessités en matière de développement de l'Inde.

Sur le plan économique, on peut signaler deux domaines régis par un dispositif nouveau. A l'article 8, les parties s'engagent à promouvoir la coopération sur les marchés tiers et, plus spécialement, sur ceux des pays en voie de développement ou des pays où une telle coopération est « conforme à leur intérêt mutuel ».

A l'article 5, les parties conviennent de promouvoir la coopération industrielle, les transferts de technologie et la recherche.

A cet égard, on peut remarquer qu'il est prévu des investissements accrus « conformes(s) à leur réglementation et politiques respectives ».

Le Gouvernement indien n'a pas voulu accepter aucun engagement spécifique de protection, estimant que la Constitution garantirait suffisamment une telle protection. Les grands pays de la C.E.E. étaient moins demandeurs d'une protection renforcée dans la mesure où leur pouvoir de négociation leur permet d'obtenir des garanties suffisantes.

Sur le plan du développement, l'article 6 dispose que la Communauté s'engage à intensifier son soutien aux programmes définis en faveur des pays en voie de développement non associés. Il est prévu des « crédits institutionnels ou autres », conformément aux règles et programmes appliqués par ces institutions. Cette mention est assortie d'une réserve selon laquelle sans limiter la portée du texte au seul organisme prévu, il n'est pas fait référence à la banque européenne d'investissement.

Toutefois, on peut noter que l'accord n'affecte pas la faculté des Etats membres d'engager des activités bilatérales et de conclure de nouveaux accords de coopération avec ces pays. On rappellera à cette occasion qu'au cours du récent voyage de M. Claude Cheysson en Inde, furent évoqués deux domaines de coopération éventuels : la livraison de 150 Mirage et l'enrichissement de l'uranium.

B. - Les organes de gestion de l'accord.

Au-delà de ce qui constitue des déclarations d'intention, l'accord met en place des organes et des procédures pour suivre le développement des échanges C.E.E.-Inde dont le contenu ou les modalités ont été modifiés en vue de plus d'efficacité.

Ainsi la Commission mixte créée en vertu de l'article 10 est désormais dotée d'une certaine autonomie financière pour décider des « dépenses à consacrer aux études et activités nécessaires ».

C'est d'ailleurs la Commission des relations extérieures du Parlement européen qui avait souhaité que la Commission soit habilitée non seulement à émettre des recommandations au sujet de l'affectation des ressources communautaires mais également à disposer de crédits d'études propres.

Il est prévu que cette commission soit composée de représentants occupant un rang suffisamment élevé, ce qui devrait lui donner un poids suffisant pour lui permettre d'influer sur une coopération « ayant un caractère essentiellement évolutif ».

Par ailleurs, l'article 7 confère aux parties contractantes des pouvoirs étendus leur permettant d'engager des « consultations amicales » sur tous les problèmes issus de l'accord, y compris toute difficulté ayant une incidence négative sur leurs relations économiques et commerciales. Ainsi, c'est dans ce cadre que pourront être évoquées des questions telles que l'impact sur les relations C.E.E. - Inde de l'élargissement de la Communauté.

On peut également mentionner en marge de l'accord l'ouverture d'un bureau de la Commission à New Delhi qui est prévue au projet de budget pour 1982.

III. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTÉES LE 18 FEVRIER 1982

Prenant acte de l'entrée en vigueur, le 1^{er} décembre 1981, du nouvel accord de coopération économique et commercial C.E.E.-Inde, la délégation rappelle :

— que le marché indien constitue un vaste débouché et présente des perspectives de développement particulièrement intéressantes pour les exportations de la C.E.E. et notamment pour celles à fort contenu technologique ;

— se félicite du caractère à certains égards novateur de cet accord et, tout particulièrement, de l'ouverture d'un bureau de la Commission à Delhi et de l'accroissement des pouvoirs de la commission mixte ;

— insiste sur le fait que la prise en considération des craintes indiennes concernant l'aggravation de leur déficit commercial ne doit cependant pas conduire à rechercher un rééquilibrage des échanges par le développement d'importations qui, malgré leur faible montant actuel, pourraient mettre en difficulté certains secteurs particulièrement sensibles des économies européennes, comme ceux du textile et de l'habillement, et par conséquent demande à la Commission de se montrer particulièrement attentive à la négociation de l'accord bilatéral à prévoir dans le cadre de l'A. M. F. III.

— souhaite que ce accord constitue le cadre approprié pour :

1^o Favoriser une véritable complémentarité économique et commerciale entre la C.E.E. et l'Inde et — à ce titre — prévoir le développement d'accords de coopération industrielle et technologique équilibrée, tout spécialement sur les marchés tiers ;

2^o Assurer, eu égard au caractère global des relations Nord-Sud, une articulation plus étroite entre la coopération économique et commerciale et l'aide au développement, notamment agricole, dont bénéficie l'Inde au titre de l'aide aux pays en voie de développement non associés.

D. — EXPORTATIONS EUROPEENNES D'ACIER VERS LES ETATS-UNIS

Rapporteur : M. Jacques Mossion, sénateur.

- I — Le contentieux commercial Europe - Etats-Unis.
- II — L'offensive commerciale américaine.
- III — Conclusions de la délégation adoptées le 25 mars 1982.

Les plaintes déposées le 11 janvier 1982 par les huit principales sociétés sidérurgiques américaines contre les firmes de onze pays, dont sept pays membres de la Communauté, constituent une nouvelle étape d'un contentieux commercial ancien, rendu particulièrement dur par la crise mondiale qui frappe l'industrie de l'acier depuis 1974.

On soulignera que ce conflit qu'on peut considérer comme très sérieux est, après les premières alertes consécutives à la plainte anti-dumping déposée en mars 1980 par l'U.S. Steel, un nouveau signe de la précarité des accords conclus au sein de l'O.C.D.E. pour organiser les échanges internationaux de produits sidérurgiques face à la volonté américaine de mener une offensive commerciale d'envergure.

I. — LE CONTENTIEUX COMMERCIAL EUROPE - ETATS-UNIS

La crise de 1974 a suscité de graves difficultés qui ont conduit les pays producteurs à chercher à ordonner les échanges d'acier.

A peine signés, les accords réalisés au sein de l'O.C.D.E. furent remis en cause en mars 1980 à la suite d'une plainte de l'U.S. Steel qui avait d'ailleurs fait l'objet d'un examen lors de précédentes conclusions de la délégation en date du 4 juin 1980.

A. — L'organisation des échanges sidérurgiques.

Les principaux pays producteurs d'acier sont en premier lieu parvenus à un accord dit consensus reposant sur trois principes majeurs. La priorité doit être donnée à la restructuration d'appareils productifs. Il est convenu que les pays producteurs éviteront de chercher à transférer la charge de l'ajustement sur leurs concurrents.

Toute mesure immédiate doit être compatible avec cet objectif de restructuration ainsi qu'avec les principes de liberté et de loyauté des échanges.

Enfin, une attention particulière doit être accordée au problème des prix mais toute mesure le concernant doit tenir compte des courants traditionnels d'échange.

A la suite de ce consensus, le Conseil de l'O.C.D.E. a créé, en 1978, un Comité de l'acier auquel participent notamment les U.S.A. et les pays membres de la C.E.E. Il s'agit d'un comité destiné à permettre aux pays intéressés d'examiner ensemble les problèmes à court et long terme auquel doivent faire face leur industrie sidérurgique et coordonner les mesures visant à restructurer et à moderniser ce secteur.

Les participants à ce Comité de l'acier ont adopté en 1978 « une charte » qui précise le consensus sur le plan commercial : lorsqu'elles sont nécessaires les mesures de politique commerciale doivent être aussi limitées et temporaires que possible.

Les participants conviennent de se consulter au sujet de toute action concernant les échanges qui pourraient affecter un autre participant.

Tout participant qui entreprend une action de cette nature devra prendre en considération le souci de ses partenaires commerciaux de ne pas voir perturber sérieusement les courants traditionnels d'échange établis dans des conditions normales de concurrence.

C'est en application de ces principes que les Américains ont été amenés, en 1978, à instaurer le système des « triggers prices ». Celui-ci ne constitue pas à proprement parler une barrière douanière. Il tend à établir les prix minima à l'importation pour les produits sidérurgiques afin d'éviter la désorganisation du marché américain. En

échange du respect de ces prix minima, les exportateurs bénéficient de la sécurité de leurs transactions commerciales. Un tel système a permis de maintenir l'exportation communautaire, au moins jusqu'en mars 1980, à un niveau normal.

En réalité, le maintien des courants d'échange traditionnels va, compte tenu de la situation économique de plus en plus dégradée, amener les Américains à durcir leur position dès mars 1980.

B. — Une première tentative de remise en cause : la plainte anti-dumping d'U.S. Steel en mars 1980.

Traditionnellement, le marché américain représentait un débouché important pour l'industrie sidérurgique européenne. Ainsi, la part de marché de la C.E.E. atteignait-elle plus de 45 p. 100 en 1974 malgré un net fléchissement puisque cette part n'était plus que de 36,5 p. 100 en 1979.

La crise de l'économie américaine a créé des difficultés aux entreprises sidérurgiques qui ont cherché à en faire porter la responsabilité aux entreprises européennes.

L'U.S. Steel prétendait subir un préjudice important du fait du non-respect par les producteurs européens des prix gâchettes fixés par l'administration américaine.

Elle avait fait valoir en outre l'augmentation de la part des importations d'acier par rapport à la consommation totale sur le marché américain.

L'administration américaine, considérant que la sidérurgie pouvait bénéficier de deux formes de protection, c'est-à-dire à la fois de celle provenant des prix de référence et de celle résultant de l'ouverture d'une procédure anti-dumping, a immédiatement supprimé le système des prix gâchettes.

L'affaire se réglait le 30 septembre 1980. L'administration américaine réintroduisait en le réaménageant le système des prix gâchettes et lançait un programme global d'aide à la sidérurgie américaine comportant notamment une augmentation des crédits d'investissement, l'atténuation des règles antipollution et l'augmentation des aides en faveur de la recherche.

En contrepartie, l'U.S. Steel retirait sa plainte.

En définitive, cette tentative de remise en cause de la politique d'organisation des échanges mise en place en 1978 n'avait donc pas abouti mais elle a cependant créé un préjudice important pour les producteurs de la Communauté dans la mesure où la simple menace de procédure anti-dumping généralisée avait créé des incertitudes tout à fait défavorables au maintien des exportations européennes. Le tableau ci-dessous témoigne de la nette régression des exportations européennes de produits sidérurgiques à destination des Etats-Unis en 1980.

Evolution des exportations européennes d'acier vers les Etats-Unis.

	1978		1979		1980		VARIATION 1980/1979	
	Tous produits(1)	Produits C. E. C. A.	Tous produits.	Produits C. E. C. A.	Tous produits.	Produits C. E. C. A.	Tous produits.	Produits C. E. C. A.
C. E. E.	564 108	506 740	412 932	373 281	297 449	254 820	— 30	— 31,7
Dont France	132 938	119 670	101 353	91 083	73 098	63 940	— 27,9	— 29,8

(1) Y compris les produits de la première transformation de l'acier, notamment les tubes.

La persistance des difficultés économiques aux Etats-Unis a conduit l'industrie sidérurgique américaine à lancer une nouvelle offensive d'envergure contre les producteurs européens d'acier dans le but à peine dissimulé d'obtenir de la part de la C.E.E. un engagement d'autolimitation de ses exportations.

II. — L'OFFENSIVE COMMERCIALE AMERICAINE

L'action des firmes américaines s'inscrit dans un climat nouveau lié à l'installation de la nouvelle administration présidentielle qui ne cache pas son désir de mener une politique commerciale délibérément agressive en vue de renforcer la position concurrentielle des Etats-Unis dans tous les domaines.

Face à cette offensive, les pays européens ont fait preuve d'une remarquable cohésion pour s'opposer aux prétentions américaines et tenter d'éviter la remise en cause des systèmes issus des accords de 1978.

A. — Les nouvelles plaintes antidumping.

Les procédures antidumping et antisubvention engagées par huit des plus importants producteurs d'acier aux Etats-Unis interviennent en effet dans une période de tension commerciale, voire de guerre commerciale, entre l'Europe et les Etats-Unis.

Avant de faire le point des procédures engagées par les firmes américaines, il convient de les situer dans la perspective des déclarations particulièrement agressives faites par divers responsables de l'administration de M. Reagan.

Ainsi, M. Brock, représentant spécial du président Reagan pour les négociations commerciales résume cette nouvelle attitude dans des termes assez brutaux : « Une économie américaine forte est notre objectif... l'une des principales nécessités pour une économie américaine forte est le maintien des marchés ouverts ici et à l'étranger... »

« Les Etats-Unis sont de plus en plus concurrencés par la capacité des autres pays à produire des biens hautement compétitifs mais aussi par l'intervention croissante des gouvernements de nombreux pays. Nous devons être prêts à accepter les défis de la concurrence mais aussi à nous opposer aux interventions gouvernementales qui la dénaturent. »

Dans une déclaration écrite, le Secrétaire d'Etat au Commerce, M. Baldrige, a précisé la position de son ministère. Il a indiqué que le système des prix gâchettes sera supprimé dès l'introduction des plaintes. Il a ajouté que les producteurs sidérurgiques américains n'avaient pas été satisfaits par les assurances données récemment par la Communauté et que les importations très importantes de produits sidérurgiques constatées depuis le mois d'août suscitaient des doutes sérieux quant à l'efficacité du système des prix gâchettes. Il a en outre affirmé que le Gouvernement de Washington ne saurait empêcher les sociétés sidérurgiques d'exercer les droits que leur accorde la législation commerciale américaine et que, dans ces conditions, le département du commerce n'a, en toute état de cause, qu'un rôle de coordination à jouer entre la sidérurgie américaine et la Communauté européenne.

La sidérurgie américaine fait valoir qu'elle a déjà dû procéder au licenciement de 76 000 travailleurs et qu'on a pu constater un accroissement de 31 p. 100 des importations américaines au cours des onze derniers mois, et même une augmentation de 69 p. 100 des importations en provenance d'Europe. Le système des prix gâchettes ayant ainsi, selon elle, démontré son inefficacité, il convient de le remplacer par un régime de limitation quantitative.

La procédure risque d'être longue et ne devrait pas s'achever, en tout état de cause, avant novembre 1982.

Dans une première phase, qui devrait débiter dès le mois de février, les autorités de Washington se prononceront sur la recevabilité des plaintes, ensuite le département du commerce et l'International Trade Commission (I.T.C.) vont procéder, chacun de leur côté, à un examen des arguments présentés par les industriels. L'International Trade Commission sera ainsi amenée à faire une enquête pour savoir si les importations incriminées portent un préjudice réel à l'industrie américaine. Le département du commerce, en revanche, devra déterminer si les pays exportateurs en cause subventionnent ou non les produits causant un préjudice.

Après un examen préliminaire, l'International Trade Commission a rejeté, le 19 février, cinquante-quatre plaintes sur les quatre-vingt-douze déposées par les industriels. Mais les quarante-trois plaintes pour lesquelles la Commission a constaté des indices suffisants de l'existence d'un préjudice matériel représentent encore 85 p. 100 de la valeur des importations.

Cette procédure pourrait d'ailleurs prendre encore plus d'ampleur et concerner également les aciers spéciaux.

Au cours du deuxième semestre 1981, les Etats européens et la Commission de Bruxelles ont cherché à enrayer l'offensive américaine. Ils ont fait preuve à cet égard d'une remarquable cohésion.

B. — Les réactions européennes.

Parlant au nom des pays européens, la Commission a déploré le dépôt des plaintes américaines. Elle a souligné que les difficultés de l'industrie américaine ont pour cause première la crise économique aux Etats-Unis et tout particulièrement le quasi-effondrement de la demande d'acier sur le marché américain. Celle-ci a en effet chuté de 20 % en 1981 soit une baisse de 20 millions de tonnes. Elle a fait valoir que parallèlement les exportations d'acier de la Communauté ont diminué dans des proportions équivalentes, si bien que la part de marché des producteurs européens est en diminution, passant à seulement 4,7 % contre 6,7 % en 1979. Elle a rappelé que la Communauté s'était elle-même engagée dans un processus de restructuration qui s'est traduit par une réduction considérable des effectifs employés. Elle a regretté l'intransigeance de l'industrie américaine, elle a remis en cause le système du consensus de 1978, elle s'est déclarée attachée au respect par les autorités américaines des règles internationales en faisant valoir de sérieux doutes quant à la compatibilité de ces mesures avec le nouveau code sur les subventions et droits compensateurs.

Ces positions ont été approuvées par les Dix au cours d'une rencontre informelle tenue à Bruxelles le 14 janvier 1982. Dans la déclaration commune qui en résulte, ils ont notamment souligné que « cette action massive est en contradiction avec le consensus que les pays de l'O. C. D. E. avaient établi à la fin de 1977 et suivant lequel une période de transition était nécessaire pour la restructuration de l'ensemble de l'industrie sidérurgique de ses pays membres.

« Au cours de cette période, un effort de solidarité était indispensable et devait se manifester notamment par le respect des courants d'échange traditionnels dans le secteur de l'acier. »

D'une façon générale, les sidérurgistes européens ont fait valoir des arguments assez convaincants pour souligner le caractère non fondé des prétentions américaines :

1° LES EXPORTATIONS EUROPÉENNES NE SONT PAS A L'ORIGINE D'UN PRÉJUDICE RÉEL POUR LA SIDÉRURGIE AMÉRICAINE

La part des exportations européennes dans le total des importations américaines est passée entre 1979 et 1981 de 36,7 % à 35,4 % (tube excepté). Si l'on inclut ces derniers, cette part est passée de 31,2 % à 32,1 %, augmentation qui traduit la pénurie existante pour ce produit aux Etats-Unis due au développement intense des programmes de forage pétrolier au cours de ces dernières années.

Dans tous les cas, entre 1978 et 1981, la part des producteurs européens dans la consommation américaine est passée de 6,4 % à 5,5 %, la France ne réalisant plus pour sa part que 1,1 % contre 1,5 % au début de cette période.

Enfin, les prix de vente des produits sidérurgiques sur le marché intérieur des Etats-Unis ont été en permanence supérieurs à ceux pratiqués dans la C. E. C. A., ce qui montre que les européens ne pratiquent en aucune façon un dumping préjudiciable à l'économie américaine.

2° LE CODE DES AIDES DE LA C. E. C. A. PERMET DE S'ASSURER QUE LES FONDS CONSENTIS AU TITRE DE LA RESTRUCTURATION NE CONSTITUENT PAS DES SUBVENTIONS AU SENS DU G. A. T. T.

Adoptées le 25 juin 1982 par le Conseil des Communautés, les règles communautaires pour les aides à la sidérurgie (décisions 2320/81 C. E. C. A. du 7 août 1981) sont applicables jusqu'au 31 décembre 1985. La fixation d'un calendrier de suppression des aides, leur affectation à des opérations de restructuration sous le contrôle de la Commission mettent cette dernière en mesure de prouver que les aides consenties ne servent pas à financer des exportations à perte et sont, de ce fait, conformes aux règles du G. A. T. T. Dès lors, l'accusation de subvention à l'exportation portée par les sidérurgistes américains apparaît injustifiée.

3° LES BÉNÉFICES SUBSTANTIELS DES SOCIÉTÉS SIDÉRURGIQUES AMÉRICAINES DÉMONTRENT L'ABSENCE DE PRÉJUDICE

En 1981, U. S. Steel a réalisé un bénéfice de plus d'un milliard de dollars, plus de deux fois supérieur à celui réalisé en 1980 (504 millions de dollars), l'acier comptant pour 22 % de ces bénéfices avant impôts.

National Steel réalise, de son côté, 86 millions de dollars de bénéfice net en 1981 contre 83 millions de dollars en 1980.

Bethlehem Steel a enregistré un bénéfice de 222 millions de dollars en 1981, en augmentation de 74 % par rapport à 1980.

Armco Steel a réalisé en 1981 un bénéfice net de 294 millions de dollars, en augmentation de 11 % par rapport à 1980.

Inland Steel réalisait, quant à elle, 57 millions de dollars de bénéfice net en 1981 contre 30 millions en 1980.

Ces résultats, surtout si on les compare aux résultats européens et si l'on tient compte de la baisse de la demande intérieure permettent de douter de l'existence d'un préjudice causé par les exportations européennes.

Enfin, le niveau de l'emploi est resté pratiquement stable dans la sidérurgie américaine (131 000 en 1981 contre 133 000 en 1977), alors qu'il baissait substantiellement en Europe.

L'ensemble des données exposées permet de penser que l'offensive américaine, constatée d'ailleurs dans d'autres secteurs comme l'agriculture, vise à réduire substantiellement certaines exportations européennes alors que la balance commerciale C.E.E. - Etats-Unis est déjà largement déséquilibrée en faveur de ces derniers (1) ?

..

La Commission a reçu un soutien actif de l'ensemble des institutions communautaires pour l'inciter à faire face aux menaces américaines.

Tandis que le Comité consultatif de la Communauté européenne du charbon et de l'acier dénonçait, le 5 février dernier, le caractère anormal des plaintes des sidérurgistes américains, le Parlement européen est intervenu à son tour, le 18 février, en adoptant deux résolutions portant respectivement sur les plaintes antidumping de l'industrie sidérurgique américaine contre les exportations communautaires et sur les échanges commerciaux entre les Etats-Unis et la C.E.E., par lesquelles il réclame une attitude ferme vis-à-vis des Etats-Unis tout en ne les condamnant qu'en termes relativement modérés.

III. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTÉES LE 25 MARS 1982.

Inquiète du climat de tension que tend à susciter la politique agressive du gouvernement américain dans le domaine commercial,

Soucieuse de voir assurer le respect loyal des règles du G. A. T. T. et celui des principes définis dans le cadre de l'O. C. D. E. en vue de gérer les échanges

(1) Echanges FOB-FOB.

de produits sidérurgiques dans le contexte de la crise mondiale de l'industrie de l'acier, et particulièrement attachée, à cet égard, à voir les Etats-Unis appliquer les principes définis par la charte de 1978 tant en ce qui concerne la concertation au sein du Comité de l'acier qu'en ce qui concerne le maintien des courants d'échange traditionnels,

La délégation :

— approuve les résolutions sur les plaintes anti-dumping de l'industrie sidérurgique américaine contre les exportations communautaires et sur les échanges commerciaux entre les Etats-Unis et la C.E.E. adoptées par l'Assemblée des Communautés européennes le 18 février 1982 ;

— déplore le soutien apporté par l'administration américaine à des plaintes anti-dumping manifestement non fondées ;

— rappelle à ce titre, d'une part, l'inexistence de toute marge de dumping significative pour les exportations européennes d'acier, eu égard aux prix pratiqués sur le marché intérieur de la Communauté, d'autre part, l'absence de préjudice réel causé à l'industrie américaine ainsi qu'en témoignent la faible importance relative des exportations européennes — qui représentent à peine 5 % de la consommation américaine d'acier, sauf en ce qui concerne les tubes, produit pour lequel la production des Etats-Unis est notoirement insuffisante — et la bonne santé financière de certaines industries sidérurgiques comme l'U. S. Steel ;

— souligne les causes réelles de la crise que traverse actuellement l'industrie américaine de l'acier et notamment l'insuffisance de son effort d'amélioration de la productivité, le cours élevé du dollar et la politique de taux d'intérêt prohibitifs ;

— dénonce enfin le préjudice grave que fait subir aux exportations européennes d'acier la simple menace de mesures anti-dumping généralisées ainsi que les perturbations durables qui risquent d'affecter les courants d'échange traditionnels.

En conséquence, la délégation :

— souhaite que la Communauté fasse, par l'intermédiaire de la Commission, preuve de cohésion et de fermeté pour résister aux pressions américaines et repousse catégoriquement toutes tentatives américaines pour instaurer un régime d'autolimitation préjudiciable aux intérêts de l'industrie sidérurgique européenne et de ses travailleurs, alors même qu'elle constitue un secteur vital des économies européennes et notamment française ;

— espère qu'une relance du dialogue entre l'Europe et les Etats-Unis permettra d'atténuer ces tensions et d'aboutir en l'occurrence au rétablissement du système des « trigger prices » et à son application loyale et concertée et, plus généralement, à la définition d'un régime des échanges mutuellement acceptable, lorsque le cours du dollar cessera de s'établir à un niveau anormalement élevé.

E. — ACCORD MULTIFIBRES

RENOUVELLEMENT DE L'ACCORD MULTIFIBRES

Rapporteur : M. Adrien Gouteyron, sénateur.

I. — L'accord du 22 décembre 1981 sur le protocole de renouvellement de l'A. M. F.

II. — La renégociation des accords bilatéraux.

III. — Conclusions de la délégation adoptées le 28 avril 1982.

ANNEXE. — Compte rendu de l'entretien de la délégation avec un représentant de l'Union des industries textiles (21 avril 1982).

De 1973 à 1979, l'industrie européenne du textile et de l'habillement a perdu près de 800 000 postes de travail, soit une diminution de près d'un quart de ses effectifs. Il y a là un phénomène très alarmant, à la fois parce que ces activités constituent toujours une fraction importante de notre tissu industriel — 9,6 % des effectifs et 6,4 % de la valeur ajoutée du secteur manufacturier en Europe — et parce que, sur le plan régional, les pertes d'emploi que subissent les activités du textile et de l'habillement sont rarement compensées par des créations de postes.

En France, la situation est particulièrement dramatique : au cours des quatre dernières années, 65 000 emplois ont été supprimés dans l'industrie textile, dont 20 000 pour la seule année 1981.

A l'origine d'un phénomène qu'il faut bien qualifier d'hémorragie industrielle, on trouve à l'évidence, en première analyse, la croissance explosive des importations des pays européens en provenance, notamment, des pays à bas coût de revient et cela, malgré la mise en place de régimes d'autolimitation négociés sur la base des accords multifibres I et II, respectivement intervenus en 1973 et 1977.

De fait, alors que les exportations européennes stagnent depuis 1977, les importations européennes continuent de progresser au rythme inquiétant de 11 % l'an depuis 1973.

Sans négliger l'impact défavorable de la concurrence d'une industrie américaine dopée par un dollar faible et des prix de l'énergie artificiels jusqu'en 1980, force est de constater que ces mesures d'autolimitation n'ont pas eu, globalement, toute l'efficacité souhaitée.

Aussi, ne pouvait-on envisager qu'avec circonspection la négociation d'un accord Multifibre III. Tout en garantissant un légitime droit d'accès des pays du Tiers Monde aux marchés des pays développés, nécessaire au financement de leurs importations, notamment en provenance de ces mêmes marchés, ainsi qu'à celui d'une dette toujours croissante, le nouvel arrangement se devait d'apporter aux industries des pays du Nord et, tout spécialement, des pays européens, le répit nécessaire à la restructuration de leur appareil de production et à la consolidation de l'emploi.

Telles sont les perspectives dans lesquelles votre délégation tient, avant de présenter ses conclusions, à examiner l'accord du 22 décembre 1981 sur le protocole de renouvellement de l'accord Multifibres, ainsi que les problèmes posés par la renégociation des accords bilatéraux.

I. — L'ACCORD DU 22 DECEMBRE 1981 SUR LE PROTOCOLE DE RENOUVELLEMENT DE L'A. M. F.

Cet accord, obtenu après plus d'un an de discussions (1), a été précédé de laborieuses négociations intra-communautaires, en vue de la définition d'un mandat de négociation pour la Commission ; il constitue, du point de vue des pays de la Communauté et, tout particulièrement, de la France, un résultat potentiellement satisfaisant.

A. — La laborieuse définition d'un mandat de négociation pour la Commission.

Lors de la réunion du 14 juillet 1981, la Communauté a fait connaître sa position sur la base d'une décision du Conseil, en date du 13 juillet, relativement ambiguë, eu égard aux **dissensions internes** qui divisaient les pays européens au sujet des modalités du nouvel A. M. F.

Dès l'origine, il s'est avéré délicat d'élaborer des compromis entre les deux tendances qui s'opposent au sein du Conseil : d'une part, les Etats qui, comme la France, l'Angleterre et l'Italie, sont décidés à obtenir un accord encadrant de

(1) Elles ont commencé le 9 décembre 1980, lorsque le comité des textiles du G. A. T. T. s'est réuni pour déterminer s'il y avait lieu de proroger l'arrangement, de le modifier ou d'y mettre fin et après que la Commission se fut prononcée pour l'instauration d'un nouveau régime pour le commerce international des textiles.

façon assez stricte les exportations des pays à bas coût de revient en fonction de l'évolution à la demande intérieure en Europe ou du coût de la main d'œuvre locale, d'autre part, ceux qui, comme la République fédérale d'Allemagne, les Pays-Bas ou le Danemark, sont soucieux de préserver le libre échange en tenant compte des intérêts des pays en voie de développement et de garantir l'accès des consommateurs à des produits à bas prix.

Le compromis initial entre les pays favorables à la réduction des quotas d'importations et ceux prêts à admettre la poursuite de leur augmentation s'était traduit par l'adoption d'un texte relativement flou : « La C. E. E. se réserve de déterminer sa position en ce qui concerne la possibilité de modification des taux d'évolution des niveaux de base et des taux de flexibilité pour les produits sensibles. » Une telle formulation, sans mentionner explicitement l'éventualité de réduire les quotas d'exportation, en laissait ouverte la possibilité.

Aussi, dans ces conditions, était-il normal que, à défaut de mandat précis du Conseil, la Commission européenne se contente, au cours des deux premiers « rounds », qui ont rassemblé cinquante et un pays concernés à Genève, au cours du mois de juillet et de septembre 1981, d'énoncer des orientations générales.

Ces premières rencontres ont permis cependant de clarifier un peu les positions : face au **front uni des pays exportateurs, les pays industrialisés** affichaient des **positions assez divergentes**. Tandis que les pays scandinaves (1) proposaient des textes faisant une large place aux problèmes spécifiques des pays à marché intérieur limité, les États-Unis se distinguaient de la C. E. E. et, dans une moindre mesure, du Canada, par des positions plus libérales : ainsi, devant le comité textile du G. A. T. T., M. Peter Murphy, négociateur américain, avait jugé relativement satisfaisant le fonctionnement de l'accord multifibres. Le projet américain reprenait donc les grandes lignes de l'actuel A. M. F. assorti de certaines modifications, comme la limitation des taux de croissance des exportations des pays les plus dynamiques, tels Hong-Kong ou Taïwan.

Lors du Conseil du mardi 27 octobre 1981, les Dix n'étaient pas parvenus à définir une position commune sur le mandat de négociation à donner à la Commission.

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

— la base de référence pour l'établissement de nouveaux quotas d'exportation des pays fournisseurs, la France estimant, notamment, qu'il fallait prendre en compte les exportations effectivement réalisées en 1980, notablement inférieures aux quotas théoriques ;

— les taux annuels de croissance des quotas que la Grande-Bretagne souhaitait particulièrement bas, situés entre 0 et 2 % ;

— la globalisation au niveau communautaire des plafonds d'importations, qu'il s'agisse de celles en provenance des pays A. M. F. et autonomes (2), des pays à régime préférentiel, ou de celles effectuées sous forme de trafic de perfectionnement passif.

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

C'est au cours de ce **Conseil, reporté au 17 novembre 1981**, que fut trouvé un **compromis sur le mandat de négociation** dont a été investi la Commission en vue des négociations devant s'ouvrir le lendemain, 18 novembre, à Genève.

Les principales dispositions en étaient les suivantes :

1° En ce qui concerne les **poussées subites d'importation** : il a été prévu de demander la mise en place d'un mécanisme « anti-bouffée », « anti-surge », d'importations, selon lequel, si les importations de l'année en cours en provenance d'un pays fournisseur donné pour un produit déterminé du groupe I s'accroissent de plus de 10 % du quota ouvert par rapport aux réalisations de l'année précédente, la Commission peut ouvrir des consultations avec ce pays fournisseur afin de fixer

(1) Non membres de la C. E. E.

(2) Pays non signataires de l'A. M. F. ou ne bénéficiant pas d'un régime préférentiel, comme par exemple la Chine.

une autolimitation des livraisons. Une seconde condition avait été fixée pour déclencher ce mécanisme : le quota doit dépasser 1 % des importations hors C.E.E. pour 1980. La décision de la Commission serait prise au terme d'un examen au cas par cas et pourrait se limiter à la suspension partielle ou totale des clauses de flexibilité. Toutefois, en cas d'échec des consultations engagées par la Commission au bout de deux mois, la Communauté se réserverait le droit d'imposer une limite quantitative *ad hoc* pour une année, à un niveau qui ne sera pas inférieur aux importations effectivement réalisées au cours d'une période de référence ;

2° Au sujet d'une **réduction des droits d'accès**, « cut-backs », pour les fournisseurs dominants, la Commission des Communautés avait été autorisée à négocier la recherche d'une réduction des droits d'accès de 10 % en moyenne avec la possibilité de compensation en matière de trafic de perfectionnement passif. Les « retours en arrière » devraient s'appliquer aux quatre fournisseurs principaux de la Communauté : Hong-Kong, la Corée du Sud, Macao et Taïwan. Des « cut-backs » pourraient être dégressifs, plus élevés pour 1983, plus faibles en 1986. Assortie du mécanisme « anti-bouffée », cette possibilité devrait, en partie, compenser le fait que les plafonds globaux par produit pour la période 1983-1986 seront établis en prenant comme base de référence les droits d'accès reconnus aux pays fournisseurs pour 1982 dans les accords bilatéraux actuellement en vigueur et non les importations effectives ;

3° Pour les **taux de croissance différenciés des quotas**, alors que la règle générale consiste à fixer un taux de croissance annuel d'environ 6 % pour les quotas ouverts, le Conseil avait adopté des taux beaucoup plus faibles en ce qui concerne les pays A.M.F. et autonomes pour les huit catégories du groupe I actuel : de 0,1 % pour les filés de coton, à 2,8 % au maximum pour les pantalons. En ce qui concerne les pays préférentiels, le Gouvernement français a obtenu que les taux de croissance prévus par ces pays soient les taux correspondants des pays A.M.F. multipliés par 1,5 et non 2, comme le proposait la Commission.

En outre, celle-ci avait été autorisée à négocier avec les pays méditerranéens de nouveaux accords de restriction volontaire dont le fonctionnement sera fondé sur un système renforcé de surveillance et de sauvegarde.

Un certain nombre de points restaient en suspens ; ils concernaient le mode d'imputation dans les quotas du trafic de perfectionnement passif — T.P.P. — ; la détermination des plafonds globaux internes ; le moyen juridique de subordonner l'entrée en vigueur du nouvel arrangement à la conclusion d'accords bilatéraux prenant en compte les intérêts de la Communauté.

Telle était en effet une des conditions dont la France avait fait admettre le principe, afin que la prorogation de l'arrangement cadre n'oblige pas les pays européens à accepter des accords bilatéraux peu satisfaisants.

B. — Un compromis potentiellement satisfaisant.

Le contenu du protocole signé le 22 décembre, prorogeant l'A.M.F. jusqu'au 31 juillet 1986, pour quarante pays et la C.E.E., est en effet globalement favorable puisqu'il permet à cette dernière de sauvegarder ses intérêts fondamentaux par l'introduction, dans les accords bilatéraux, de dispositions protégeant son marché intérieur contre les risques de désorganisation résultant d'importations à bas prix. C'est ainsi que la Communauté a obtenu que les dispositions suivantes soient incluses dans le protocole portant prorogation de l'A.M.F. :

— une clause prévoyant un traitement différent pour les pays dominants (paragraphe 6) ainsi qu'un échange de lettres avec chacun des trois pays fournisseurs dominants (Hong-Kong, Corée du Sud et Macao), d'où il ressort que chaque pays est disposé à engager des négociations avec la Communauté, dans le cadre du nouvel A.M.F., en vue de conclure des accords tenant compte des directives de négociation concernant la réduction des niveaux d'accès pour les catégories de vêtements du groupe I et la suspension des dispositions de flexibilité pour les catégories de produits textiles appartenant au groupe I, qui permettent, selon certaines conditions, des reports de quotas d'une catégorie à l'autre ;

— une clause permettant d'éviter un afflux brusque des importations à l'intérieur des quotas sous-utilisés (paragraphe 10). Cette clause est une notion entièrement nouvelle dans l'A.M.F., dans la mesure où elle se réfère aux problèmes réels qui peuvent se poser lorsque les contingents sont sous-utilisés, et prévoit la possibilité de négocier des arrangements pour résoudre ces problèmes tout en offrant une compensation équitable et quantifiable.

Par ailleurs, le protocole :

— souligne l'importance de favoriser « le développement économique et social des pays en voie de développement » (clause sociale, paragraphe 2) ;

— reconnaît l'incidence de la diminution du taux de croissance de la consommation par habitant sur la désorganisation du marché (paragraphe 4) ;

— confirme qu'une croissance inférieure à 6 % est acceptable (paragraphe 9) ;

— reconnaît le principe de la suspension des dispositions de flexibilité (paragraphe 8) ;

— reconnaît qu'il y a lieu d'accorder un traitement spécial et différencié au trafic de perfectionnement passif (paragraphe 13) ;

— reconnaît, dans une clause séparée relative au détournement des dispositions de l'arrangement, le principe d'un ajustement des contingents du véritable pays d'origine dans les cas de fraude (paragraphe 14) ;

— réaffirme l'objectif d'abaisser les obstacles au commerce des produits textiles, à savoir les obstacles maintenus par les exportateurs aussi bien que par les importateurs (paragraphe 16).

Enfin, dans une lettre adressée, à l'issue de la négociation, aux instances du G. A. T. T., la Commission a très clairement établi un **lien entre le cadre multilatéral et les accords bilatéraux** en précisant qu'elle était prête à recommander aux autorités de la Communauté l'acceptation de ce protocole, mais que, « s'il s'avère impossible de conclure de nouveaux accords bilatéraux satisfaisants, nous serions dans l'incapacité de continuer notre participation à l'A.M.F. »

L'accord du 21 décembre n'était donc qu'une première étape dans la réalisation du difficile compromis entre les intérêts sensiblement divergents des pays producteurs de textiles à bas coût de revient et des pays industrialisés comme la Communauté. Il restait à négocier des accords bilatéraux acceptables, à défaut desquels le protocole serait considéré comme caduc et en l'occurrence dénoncé.

II. — LA RENEGOCIATION DES ACCORDS BILATERAUX

L'approbation conditionnelle des résultats de la négociation, par le Conseil, le 25 février 1982, constitue une nouvelle étape dans le renouvellement de l'A. M. F. Mais de nombreuses difficultés restent à régler avant de déboucher sur la mise en place d'accord bilatéraux satisfaisants.

A. — L'approbation conditionnelle des résultats de la négociation par le Conseil et la fixation d'un nouveau mandat pour la Commission.

Le 25 février, le Conseil est parvenu à un accord de principe sur l'approbation de l'accord du 22 décembre 1981 après avoir, au préalable, réglé les problèmes des plafonds globaux d'importations et du régime du T. P. P.

En effet, certains Etats membres et, notamment, la France, l'Italie et la Grande-Bretagne, avaient fait savoir qu'ils n'admettraient pas l'approbation, même provisoire, du protocole de prorogation de l'A. M. F., si en même temps, le Conseil ne définissait pas les plafonds globaux d'importations pour 1983. D'autres problèmes plus spécifiques devaient également être réglés, tel celui du T. P. P. entre la R. F. A. et les pays de l'Est.

Cet accord de principe portait sur :

1° La ratification de l'adhésion de la Communauté au nouvel arrangement Multifibres ; cette adhésion sera toutefois dénoncée automatiquement le 31 décembre 1982,

à moins que le Conseil ne juge auparavant satisfaisants les résultats des accords bilatéraux négociés par la Commission. Ces accords devront en particulier être conformes aux plafonds globaux :

2° Le mandat donné à la Commission d'entamer la négociation des accords bilatéraux, pour les produits du groupe I et pour les instruments de gestion (clause dite anti-surge en particulier) dans le cadre des instructions du Conseil. A cet égard, la France a notamment obtenu du Conseil :

— la détermination de plafonds globaux impératifs pour tous les produits sensibles et pour les importations originaires de **tous** (1) les pays à bas prix, ainsi que pour ces plafonds, des niveaux de départ permettant de stabiliser les possibilités d'importations dans la Communauté ;

— la fixation de taux de croissance compatibles avec l'évolution prévisible du marché : en particulier, les croissances proposées initialement par la Commission pour les catégories 6 (pantalons) et 8 (chemises), beaucoup trop élevées pour la France, ont été sensiblement réduites,

— la réduction, d'environ 10 %, des quotas des pays fournisseurs dominants avec possibilité de compensation en matière de T. P. P.

En ce qui concerne le trafic de perfectionnement passif, la France a obtenu que la répartition des accroissements entre les Etats membres pour ce type d'importation, soit liée à la répartition des charges retenues pour les importations normales. Ceci devrait permettre une diminution relative dans le temps de la part des importations directes pour la France, et une croissance moins rapide du T. P. P., pour la R. F. A.

Les quotas T. P. P., relevés de 10 % dès 1983 pour les pays de l'Est — 20 % pour la Yougoslavie —, seront assortis d'un taux de croissance 1,5 fois (2,25 fois pour la Yougoslavie) supérieur à celui des plafonds globaux.

Le 18 mars, le Conseil a adopté formellement cet accord, à la majorité qualifiée, la R. F. A. ayant, selon certaines informations, voté contre.

Les taux de croissance des plafonds globaux retenus par le Conseil pour les produits du groupe I sont les suivants (2) :

	CATEGORIES							
	(En pourcentage.)							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Pays A. M. F.	0,1	0,5	2	2,4	2,4	2,8	1,5	1,5
Pays préférentiels	0,15	0,75	3	3,6	3,6	4,2	2,25	2,25

C'est sur cette base que la Commission entame actuellement la renégociation d'accords bilatéraux, ce qui ne va pas sans soulever certaines difficultés sur lesquelles votre délégation souhaite attirer l'attention.

(1) L'assimilation des pays à régime préférentiel aux pays A. M. F. n'est pas totale car le Conseil a reconnu « la nature différente des deux composantes A. M. F. et préférentiels », en conséquence de quoi les importations excédentaires de l'une des catégories ne seraient pas imputées sur les quotas de l'autre groupe.

(2) Pour l'application de l'ensemble de ces dispositions, les « produits textiles A. M. F. » ont été classés, selon leur degré de sensibilité, en six groupes et 123 catégories :

— groupe I, catégories 1 à 8 : produits à haute sensibilité : filés de coton ; autres tissus de coton ; tissus de fibres synthétiques : tee-shirts et articles similaires ; chandails, pantalons pour hommes et femmes ; chemisiers pour femmes ; chemises pour hommes ;

— groupe II, catégories 9 à 31 : autres produits sensibles ;

— groupe III, catégories 32 à 67 : autres filés, tissus et articles de confection simple ;

— groupe IV, catégories 68 à 69 : autres vêtements et articles de bonneterie ;

— groupe V, catégories 90 à 114 : tous les autres produits en laine, coton, fibres textiles synthétiques et artificielles ;

— groupe VI, catégories 115 à 123 : produits en lin et ramie, intégrés uniquement dans les accords conclus avec les pays à commerce d'Etat.

B. — Les problèmes en suspens.

La Commission espère pouvoir conclure les négociations bilatérales pour le début de l'été. Les premiers contacts informels avec les principaux fournisseurs ont fait apparaître que la majorité d'entre eux sont très hostiles à l'introduction de la clause anti-bouffée d'importations, certains allant même jusqu'à remettre en cause le mécanisme des sorties de panier ou l'existence de plafonds par pays.

Compte tenu de ces réactions, on peut craindre un risque général de gonflement des exportations textiles de ces pays, dans la mesure où ceux-ci pourraient être tentés d'utiliser de façon acerne leurs quotas afin d'échapper aux rigueurs de la clause dite « anti-surge ». Ce **risque d'une poussée des importations avant l'entrée en vigueur, en 1983**, de ce nouveau mécanisme est d'autant plus important en France que celle-ci connaît, à la différence de ses partenaires européens, une certaine relance de la demande de produits textiles.

Enfin, une autre difficulté à venir tient à la **renégociation des accords bilatéraux passés avec les pays à régime préférentiel du pourtour méditerranéen**, qui viennent à expiration à la fin de 1981. La plupart de ces pays sont assez réticents à l'égard de la perspective de nouveaux arrangements qui constituent une dérogation aux règles de libre-échange des accords préférentiels qui les lient à la C. E. E. ; ils font valoir que la conclusion de ces arrangements informels, en 1979, avait été acceptée dans la perspective d'une amélioration de la situation du secteur dans la C.E.E. et par là même, d'un assouplissement du régime futur. Or, en raison de l'évolution défavorable de l'industrie textile communautaire, la Communauté risque, au contraire, de leur imposer un régime plus sévère. En outre, ils constatent une tendance croissante de la Communauté à rendre de tels arrangements informels définitifs, tandis qu'au départ ils devaient revêtir un caractère provisoire. Aussi, d'une manière générale, les pays préférentiels concernés — il s'agit de l'Espagne, Portugal, Maroc, Tunisie, Chypre, Egypte, Malte et Turquie — s'opposent à l'idée de prévoir dès à présent des arrangements pluriannuels souhaités par la Communauté.

Les pourparlers préliminaires permettent de distinguer les positions des pays préférentiels en deux groupes. Un premier groupe de pays, constitué de Chypre, Malte, l'Egypte et l'Espagne, n'est pas, par principe, opposé à la conclusion d'un arrangement sur la base des orientations que le Conseil communautaire a retenues en matière de possibilités d'accès au Marché commun. Mais pour aboutir à des accords, il apparaît que des concessions devraient être faites par la C.E.E. sur le montant des quotas.

La conclusion d'arrangements avec le second groupe de pays, comprenant Portugal, Tunisie et Maroc, semble plus compliquée. Les demandes quantitatives formulées par ces pays apparaissent difficiles à satisfaire dans le cadre des décisions du Conseil sur les plafonds globaux d'importation des produits textiles sensibles. En outre, le Portugal s'oppose catégoriquement au principe même de la prolongation d'accords de limitation de l'accès, contraire aux principes de l'accord de libre-échange C. E. E.-Portugal.

Enfin, la Turquie s'oppose à toute négociation tendant à prévoir une limitation de ses exportations, du moins tant qu'un accord ne sera pas trouvé en ce qui concerne les fils de coton, qui sont actuellement frappés d'un droit anti-dumping. La France a, par ailleurs, obtenu l'autorisation de pouvoir suspendre, temporairement, les importations de chemises et de « tee-shirts » en provenance de Turquie.

A cet égard, la délégation souligne les difficultés qui pourraient résulter du fait que l'article 115 du traité C. E. E., qui permet de lutter contre les détournements de trafic, n'est pas applicable aux produits originaires des pays à régime préférentiel.

III. -- CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 28 AVRIL 1982

Convaincue de la nécessité d'une organisation négociée des échanges internationaux de certains produits sensibles,

Consciente des très graves difficultés que rencontre l'industrie textile européenne, et tout spécialement française, pour moderniser et restructurer son appareil productif ainsi que pour stopper la diminution des effectifs d'un secteur souvent

indispensable au dynamisme économique des régions, par suite de la pression exercée par l'augmentation très rapide des importations en provenance des pays à bas coûts de revient, et cela malgré l'application des accords Multifibres I et II.

Soucieuse d'assurer aux pays en voie de développement, et en particulier aux plus pauvres d'entre eux, les débouchés nécessaires à l'équilibre de balances des paiements souvent gravement compromis par l'augmentation des prix de l'énergie.

**En ce qui concerne le protocole du 22 décembre 1981
prolongeant l'accord Multifibres.**

La délégation :

— juge cet accord potentiellement satisfaisant, dans la mesure où il autorise : l'inclusion dans les accords bilatéraux de dispositions de nature à empêcher la réapparition de facteurs de désorganisation des marchés européens et, notamment, la clause dite anti-bouffée d'importations ; la possibilité de réduction des quotas pour les pays fournisseurs les plus importants ainsi que la fixation de plafonds globaux compatibles avec l'évolution prévisible de la demande et la situation de l'industrie considérée ; un renforcement de la concertation en ce qui concerne les fraudes ; et un régime particulier pour le trafic de perfectionnement passif :

— et se félicite que cet accord n'ait été ratifié par le Conseil que sous réserve de la conclusion d'accords bilatéraux acceptables, à défaut desquels il serait dénoncé.

En ce qui concerne le contenu des futurs accords bilatéraux.

La délégation :

— prend acte des plafonds globaux inclus dans le mandat de négociation donné à la Commission et estime acceptables ceux proposés pour le trafic de perfectionnement passif ;

— se préoccupe vivement de la nature des avantages qui pourraient être consentis aux pays du pourtour méditerranéen à régime préférentiel, eu égard aux conséquences qu'auraient des concessions trop importantes sur le contenu des accords bilatéraux à passer avec les pays A. M. F. : elle souhaite, à cet égard, que la Communauté fasse preuve de fermeté et s'efforce de réaménager le régime des échanges afin, notamment, de permettre la mise en œuvre de la procédure de l'article 115 du traité C. E. E. aux produits textiles en provenance des pays à régime préférentiel ;

— s'inquiète des risques d'une croissance subite des exportations des pays A. M. F. en 1982, qui pourraient résulter de la volonté de ces pays d'échapper à l'application de la clause anti-bouffée d'importations, par une utilisation plus intensive de leurs quotas, avant l'entrée en vigueur des accords en 1983 ;

— invite, en conséquence, les autorités de la Communauté à rechercher une application anticipée de cette clause anti-bouffée d'importations, notamment pour la France, dont le marché apparaît particulièrement vulnérable dans la mesure où il connaît actuellement, à la différence de ses partenaires européens, une certaine relance de la demande de produits textiles et de l'habillement ;

— souhaite, d'une façon générale, que soit mise en place une surveillance plus efficace des marchés et, en particulier, que soit adoptée, au niveau communautaire, une réglementation stricte du marquage de l'origine des produits textiles ;

— elle émet enfin le vœu qu'une meilleure coordination au niveau national, entre les professionnels et l'administration, ainsi qu'une modification des dispositions communautaires permettent d'accélérer de manière très sensible l'application éventuelle de droits anti-dumping définis par la Communauté.

ANNEXE

**Compte rendu de l'entretien de la Délégation avec M. Noblot,
directeur des affaires économiques de l'Union des industries textiles,
le 21 avril 1982.**

Sous la présidence de M. Jacques Genton, président, la délégation a entendu M. Noblot, représentant de l'Union des industries textiles, sur les problèmes posés par le nouvel accord Multifibres.

Tout en jugeant positif le protocole d'accord signé à Genève en décembre 1981, M. Noblot a souligné que ce document n'aura de valeur que dans la mesure où auront été signés des accords bilatéraux concrétisant les progrès réalisés (stabilisation des possibilités d'importation, mécanisme « anti-surge » évitant les bouffées d'importations...). Le Conseil des Communautés ayant défini des plafonds globaux d'importation textiles à bas prix pour les produits sensibles, la Commission va engager à la mi-mai, avec les pays parties à l'A. M. F. des négociations bilatérales ; mais, à la demande instantane de la France, c'est seulement au vu de leurs résultats que la Communauté décidera de son adhésion définitive au nouvel accord. Dans la perspective de ces futures négociations, M. Noblot a estimé indispensable que la Communauté fasse preuve de la plus grande fermeté dès les discussions, ayant valeur de test, qui vont s'engager incessamment avec certains pays dits préférentiels du bassin méditerranéen (Portugal, Maroc, Tunisie). Par ailleurs, dans l'attente de l'entrée en vigueur des dispositions plus protectrices contenues dans le troisième A.M.F., il conviendrait de prendre des mesures autonomes, au niveau national et communautaire, afin d'éviter que, jusqu'à la fin de l'année 1982, l'accroissement de la consommation sur le marché français ne profite essentiellement aux importations.

Répondant à une question de M. Louis Virapoullé concernant l'industrie textile de l'île Maurice, M. Noblot a indiqué comment la dérogation accordée à cet Etat associé, en ce qui concerne les règles d'origine, profite en fait souvent à des opérateurs économiques du Sud-Est asiatique. S'appuyant sur l'exemple mauricien, il a, par ailleurs, souligné que la rénovation et la compétitivité de l'appareil industriel supposent une diversification géographique des approvisionnements de l'industrie en ce qui concerne le matériel de fabrication. En conséquence, l'octroi d'aides en faveur des investissements de l'industrie textile française, décidée récemment, ne devrait pas être subordonné à l'achat d'équipements fabriqués dans notre pays.

En réponse à des questions posées par M. Adrien Gouteyron, M. Noblot a tout d'abord précisé la nature des mesures autonomes à prendre d'ici la fin 1982 : au plan national, surveillance renforcée des courants d'importation les plus nocifs ; au plan communautaire, accélération de la procédure de mise en œuvre des droits anti-dumping et application anticipée du mécanisme « anti-surge » afin d'éviter des flambées d'importations. Il s'est ensuite félicité de la définition d'un régime uniforme applicable au trafic de perfectionnement passif.

M. Noblot a souhaité par ailleurs que la clause de sauvegarde prévue par l'article 115 du traité de Rome s'applique non seulement aux produits provenant des pays A.M.F., mais aussi aux pays associés et préférentiels. Quant au marquage obligatoire de l'origine pour tous les produits venant des pays tiers, il devrait faire l'objet d'une réglementation comme celle proposée récemment par la Commission. Ici comme ailleurs, cependant, les intérêts et les conceptions des Etats membres de la C.E.E. divergent profondément.

Enfin, répondant à une question du président, M. Noblot a rappelé que la Turquie se refusant à négocier avec la C.E.E. se voit appliquer des dispositions contingentaires unilatérales. Pour ce qui concerne les échanges textiles avec la Grèce, le traité d'adhésion prévoit une clause de sauvegarde qui a été appliquée. A l'occasion des négociations d'adhésion avec l'Espagne et le Portugal, il conviendrait de définir avec précision le régime applicable aux échanges textiles afin d'éviter tout risque de remise en cause ultérieure des engagements souscrits.