



Réflexions à propos des élections européennes de demain, F. DEHOUSSE. — Les relations entre la C.E.E. et les pays de l'Est, C. DUMESNIL. — Le Maroc dans l'approche globale, M.-F. MELLAH. — Les régions frontalières et l'intégration européenne, G. Van Den AUWERA. — La nouvelle procédure budgétaire des Communautés européennes, D. STRASSER.

N° 182

FEVRIER 1975

REVUE DU
**MARCHÉ
COMMUN**

DROIT SOCIAL

N° SPÉCIAL

L'EXCLUSION SOCIALE

sous la direction de J.-M. BELORGEY
et J.-J. DUPEYROUX

194 pages 40 francs

Librairie Sociale et Économique

3, rue Soufflot - 75005 PARIS

Téléphone 033 23 42

foire de hanovre

du 16 au 24 avril 1975



Pour tous renseignements sur
— la **FOIRE INTERNATIONALE
DE HANOVRE 1975**

du mercredi 16 au jeudi 24 avril inclus.

formalités d'inscription, dépliants spéciaux sur les branches participantes, cartes d'entrée permanente, organisation des voyages individuels ou groupés, réservation de chambres...

ADRESSEZ-VOUS A

COMPAGNIE COMMERCIALE CONTINENTALE
Représentation Officielle en France de la

FOIRE DE HANOVRE

16, rue Vézelay, 75008 PARIS - 387-35-39 et 51-72

LA COOPÉRATION SCIENTIFIQUE INTERNATIONALE

par **Jean TOUSCOZ**

Préface de P. AIGRAIN

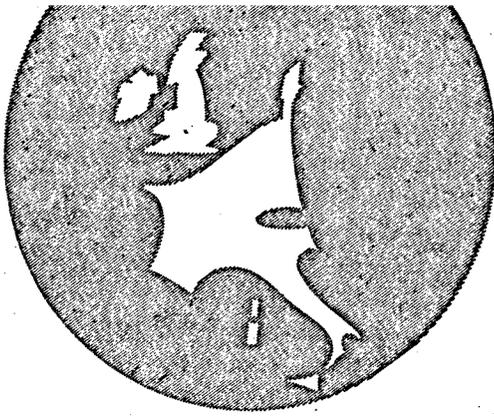
392 pages. Format 13,5 × 20,5, broché. Prix : 60 FF.

La coopération scientifique internationale connaît aujourd'hui un très grand développement : plusieurs centaines de traités, plusieurs dizaines d'organisations internationales lui sont consacrées ; des sommes considérables y sont dépensées ; des milliers de chercheurs de toutes disciplines y participent.

L'auteur analyse les exemples les plus significatifs de cette coopération, en les situant dans le champ de la diplomatie et du droit ; il établit entre eux des comparaisons éclairantes et dresse un bilan des problèmes, des succès et des échecs rencontrés ; il en tire des leçons de portée générale, d'ordre pratique et théorique.

EDITIONS TECHNIQUES ET ECONOMIQUES

3, rue Soufflot - 75005 PARIS



REVUE DU
**MARCHÉ
COMMUN**

Numéro 182
Février 1975

sommaire

problèmes du jour

- 49 Réflexions à propos des élections européennes de demain, par Fernand DEHOUSSE, Professeur à l'Université de Liège, ancien Ministre.
- 57 Les relations entre la C.E.E. et les pays de l'Est, par Claude DUMESNIL.
- 62 Le Maroc dans l'approche globale, par M. F. MELLAH, Chargé de recherches à l'Institut d'Etudes Européennes.

l'économique et le social dans le marché commun

- 65 Les régions frontalières et l'intégration européenne, par G. van der AUWERA.
- 79 La nouvelle procédure budgétaire des Communautés européennes et son application à l'établissement du budget pour l'année 1975, par Daniel STRASSER, Directeur des budgets de la Commission des Communautés européennes.

actualités et documents

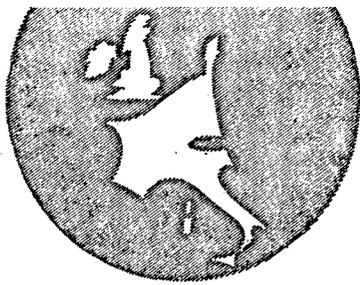
- 88 Communautés européennes
- 99 Bibliographie, par Maurice TORRELLI (Jean-Pierre PUISSOCHET, L'élargissement des Communautés Européennes. Présentation et commentaire du traité et des actes relatifs à l'adhésion du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Irlande).

© 1974 REVUE DU MARCHÉ COMMUN

Toute copie ou reproduction même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit, dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

Les études publiées dans la Revue n'engagent que les auteurs, non les organismes, les services ou les entreprises auxquels ils appartiennent.

Voir en page IV les conditions d'abonnement ♦



Zusammenfassung der wichtigsten in der vorliegenden Nummer behandelten Fragen

Tagesprobleme :

Überlegungen zu den europäischen Wahlen von morgen, von Fernand DEHOUSSE, Professor an der Universität Lüttich, Ehemaliger Minister ..
..... Seite 49

Die Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Ostblockstaaten, von Claude DUMESNIL Seite 57

Die Handelsabkommen zwischen den EWG-Mitgliedsstaaten und den Ostblock-Ländern sind am 31. Dezember 1974 fällig geworden und sollen nicht erneuert werden. Somit ist das System der Abweichung von Paragraph 113 des Römischen Vertrags beendet; dieser Paragraph hat den Mitgliedsstaaten seit dem Ende der Übergangsperiode die Möglichkeit gegeben zu verhandeln und anschliessend jedes Jahr die Handelsprotokolle, die sie mit den Ostblock-Ländern unterzeichnet hatten, zu verlängern. Die Einrichtung einer wirklichen gemeinsamen Handelspolitik wird damit möglich.

Während die innerhalb der gemeinschaftlichen Instanzen durchgeführten Arbeiten auf dem Gebiet der klassischen Instrumente der Handelspolitik jedoch gewisse Fortschritte erzielt haben (Tarifgebung, quantitative Restriktionen, Schutzmechanismen), wird der Ausbau der Ost-West-Beziehungen auch weiterhin nicht in gemeinschaftlichem Rahmen betrieben; die verschiedenen Mitgliedsstaaten werden hingegen in Gestalt von Abkommen zur wirtschaftlichen und industriellen Zusammenarbeit engen Beziehungen auf bilateraler Ebene mit ihren Partnern im Ostblock beibehalten.

Marokko im Rahmen der Gesamtlösung im Mittelmeerraum, von M.-F. MELLAH, Forschungsbeauftragter am Institut für europäische Forschungen Seite 62

Im Jahre 1972 schien das Fehlen einer Gemeinschaftlichen Doktrin gegenüber den Mittelmeerländern durch eine Politik ersetzt zu werden, die mit dem Schlagwort «Politik der Gesamtlösung im Mittelmeerraum» bezeichnet wurde. Dieses Bewusstsein, dass in diesem Gebiet spezifische Probleme bestehen, muss durch den Willen, eine Lösung für diese Probleme zu finden, ergänzt werden. Wäre die Verwirklichung einer derartigen Gesamtlösung nicht in der Tat die beste Garantie für die Weiterentwicklung der jahrhundertalten Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und den Mittelmeerländern, zu denen auch Marokko gehört, und dies auf einer völlig neuen Grundlage? Nur eine positive Antwort würde dem Willen der Gemeinschaft entsprechen, eine grossangelegte Politik der Zusammenarbeit fortzusetzen, die der Notwendigkeit des Wachstums und der Entwicklung der Nachbarn im Mittelmeerraum Rechnung trägt. Dies wäre ein nützlicher Beitrag der Gemein-

schaft zum Fortschritt ihrer Assoziierungspolitik in diesem Gebiet.

Das Wirtschafts- und sozialwesen in der E.W.G.:

Die Grenzgebiete und die europäische Integration, von G. van der AUWERA Seite 65

Trotz der Fortschritte der europäischen Integration sind die Schwierigkeiten der Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg nach wie vor Gegenstand zahlreicher Überlegungen. Dies scheint darauf hinzudeuten, dass trotz des Inkrafttretens der Zollunion am 1. Juli 1968 zumindest zwischen den ursprünglichen Mitgliedern der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, die politischen Grenzen der einzelnen Staaten in einem gewissen Masse auch weiterhin als Schranken wirken. Diese Schranken wirken sich in einer ganz besonderen Weise auf die Gebiete aus, die beiderseits den Staatsgrenzen anliegen.

Auf europäischer Ebene interessieren sich bereits seit Jahren eine Reihe von offiziellen Organisationen und privaten Einrichtungen für die Probleme der Grenzgebiete und für die Möglichkeiten der Zusammenarbeit in diesen Gebieten. Seit einiger Zeit misst auch das Europäische Parlament diesen Grenzgebieten innerhalb der europäischen Gemeinschaft grosse Bedeutung bei.

Das Ziel der vorliegenden Untersuchung besteht darin, die Verantwortlichkeiten auf diesem Gebiet zu definieren, wobei eine kurze Analyse der grenzspezifischen Probleme und der Formen der bestehenden Zusammenarbeit zwischen den Grenzgebieten den Ausgangspunkt bildet.

Die neue Haushaltprozedur der europäischen Gemeinschaft und ihre Anwendung auf die Erstellung des Haushaltsplanes für 1975, von Daniel STRASSER, Direktor für Haushaltspläne der EWG-Kommission Seite 79

Für die Europäischen Gemeinschaften war das wichtigste Ergebnis im Jahre 1970 die Bereitstellung eigener Finanzmittel. Eine der wichtigsten Folgen bestand in einer tiefgreifenden Veränderung der bisherigen Lage was die finanzielle Autonomie der Europäischen Gemeinschaften sowie die Erstellung von Haushaltsplänen anbetrifft, das heisst was die Verteilung zwischen den Staaten und den Europäischen Gemeinschaften der Besteuerungsbefugnis und somit die Übertragung des Haushaltsrechts innerhalb der Gemeinschaft anbelangt. Die Umwandlung des institutionellen Gleichgewichts der Gemeinschaften hat sich in zwei Etappen vollzogen. Die erste betraf die Haushaltprozedur in den Amtsjahren 1972, 1973 und 1974 und ging zu Ende als Paragraph 203 b/EWG durch Paragraph 230/EWG (Paragraphen 177/CEEA und 78/CECA) ersetzt wurde. Die zweite Etappe hat anschliessend begonnen. Am 10. Dezember 1974 wurde demnach in Anwendung dieser neuen Haushaltprozedur der allgemeine Haushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften festgelegt.

Aktualität und Dokumentierung :

Europäischen Gemeinschaften Seite 88

Bibliographie Seite 99

Für die in dieser Zeitschrift veröffentlichten Studien sind nur deren Verfasser, nicht jedoch die Organisationen, Dienste oder Unternehmen, denen sie angehören, verantwortlich.

Summary of the main questions dealt with in the present number

Current problems :

Reflections about the future European elections, by Fernand DEHOUSSE, Professor at the University of Liège (Belgium), former cabinet minister page 49

Relations between the E.E.E. and the eastern countries, by Claude DUMESNIL .. page 57

The trade agreements signed by the member-states of the E.E.C. and the eastern European countries ended on December 31, 1974, and they will not be renewed. This is the ending to the system of derogations to article 113 of the Treaty of Rome, which allowed the member-states, since the end of the transition period, to negotiate, and then prolong, each year, the trade protocols which linked them to the eastern European countries. The setting-up of an authentic trade policy has therefore now become possible.

However, if the work carried-out in this direction within the Community organizations has resulted in a certain progress in the field of standard trade policy instruments (tariff system, quantitative restrictions, safeguard mechanisms), the development of east-west trade continues to take place outside the Community framework. Meanwhile, the member-states, using economic and industrial cooperation agreements, maintain bilateral relations with their trading partners in Eastern Europe which are often very close.

Morocco, in the « global approach », by M. F. MELLAH, Research Officer at the Institute of European Studies page 62

In 1972, the lack of a Community doctrine concerning the Mediterranean seemed to have been met by a policy designated by the terms « global approach policy for the Mediterranean ». This awareness of the reality of specific problems in this region must be completed by a will to solve these problems. Wouldn't the accomplishment of this approach be a guarantee for the development, on a new basis, of the centuries-old ties between the Community and the Mediterranean countries, of which Morocco is an essential component? Only a positive reply can correspond to the Community desire to adopt a wide policy of cooperation which answers the growth and development needs of its neighbours on the opposite banks of the Mediterranean. This would be a useful Community contribution to the evolution of its association policy in this region.

Economic and social affairs in the common market :

Border regions and European integration, by G. van der AUWERA page 65

Despite the progress in European integration, cooperation difficulties in the border regions continue to be a worrying point. This seems to indicate that despite the establishment of the customs union, on July 1, 1968, at least among the six original member-states of the European Community, the political borders of states continue up to a certain point to be barriers whose effects are particularly felt in the regions situated on both sides of these borders.

On the European level, a certain number of official bodies and private institutions have for many years been interested in border problems and in the possibilities of cooperation in these border areas. Recently, the European Parliament has demonstrated a lot of interest in regions situated on both sides of the interior borders of the Community.

The aim of this study is to situate responsibilities for this state of affairs. The study's starting point is a brief analysis of border problems and the existing forms of trans-border cooperation.

The new budget procedure of the European Communities and its application for the establishment of the 1975 budget, by Daniel STRASSER, Budgets Director of the European Communities' Commission page 79

The major event in 1970 for the European Communities which was the attribution to the Communities of its own resources, resulted in a substantial modification of the former situation concerning the financial autonomy of the European Communities and the budgetary procedure. This meant the capacity to divide between the states and the European Communities, the royal right to levy taxes and the devolution of budgetary power to the European Communities themselves. The transformation of the Community institutional balance took place in two stages. The first stage concerned the budgetary procedure for the fiscal years 1972, 1973 and 1974 and ended with the replacement of article 203 a/EEC by article 230/EEC (articles 177/EACC and 78/ECSC). The second stage then began. On December 10, 1974, the general budget of the European Communities was fixed in application of this new budgetary procedure.

News and documents :

European Communities page 88

Bibliography page 99

Responsibility for the studies published in this Review belong to the authors alone ; the organisations, services or undertakings to which they may belong are in no way involved.

RÉFLEXIONS A PROPOS DES ÉLECTIONS EUROPÉENNES DE DEMAIN

Fernand Dehousse

*Professeur à l'Université de Liège,
ancien Ministre*

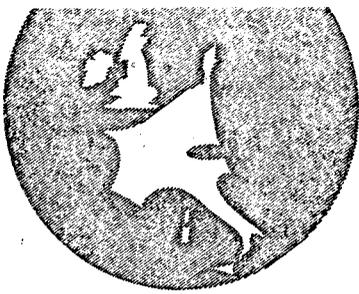
Le Sommet européen qui s'est tenu à Paris les 9 et 10 décembre 1974 s'est achevé par un communiqué d'une ampleur peu commune : 14 pages, dont 6 consacrées aux seuls problèmes institutionnels.

Comme de coutume en matière diplomatique, ces chiffres sont une indication.

Lorsqu'un communiqué est long, cela signifie ou bien que la moisson est riche, ou bien que l'on noie sous la luxuriance de l'emballage la modestie des résultats. Il n'existe guère d'interprétation intermédiaire. Tout au plus peut-on ergoter autour de la seconde branche de l'alternative et soutenir que modestie n'est pas tout à fait synonyme de pauvreté. C'est assez bien la version à adopter dans le cas présent, où le seul résultat concret, quoique limité, s'appelle la mise en place, à titre expérimental et pour trois ans, du Fonds régional européen tant attendu. Encore sa dotation reste-t-elle très en deçà des besoins à couvrir. Mais le premier pas est accompli et selon un autre usage, bien établi lui aussi, il y a fort à parier que le provisoire deviendra définitif et qu'il s'améliorera avec le temps.

Quant à la dissertation sur les institutions communautaires, elle traduit indubitablement un renouveau d'intérêt envers des problèmes que l'on traitait naguère encore de faux problèmes et que l'on avait pris l'habitude de sacrifier au profit de sujets dits substantiels. C'est là une orientation encourageante, car on n'aperçoit pas par quel miracle on pourrait indéfiniment se passer des mécanismes appropriés pour effectuer des progrès substantiels dans quelque direction que ce soit... Les deux éléments sont liés et le premier schéma européen — celui de Robert Schuman dans sa célèbre déclaration du 9 mai 1950 — était plus sage encore qui consistait à installer d'abord des institutions politiques et à en faire sortir ensuite d'autres développements. La relance de Messine et les Traités de Rome ont inversé cette construction, sans succès décisif comme on peut le constater. Saluons donc ce retour à plus de réalisme, mais sans le confondre pour autant avec une reconversion ou à plus forte raison une conversion. La vérité est que les réformes opérées ne sont pas de première grandeur et que, de leur côté, les bonnes intentions dont est pavé le communiqué n'existent en ce moment que sur le papier.

Au chapitre des réformes, il faut évidemment inscrire en tête de liste l'institutionnalisation des Sommits, remplacés désormais par des réunions périodiques du Conseil de la Communauté siégeant au niveau des Chefs de Gouvernement. Le Conseil ainsi conçu ne débattrà pas seulement des affaires communautaires. Il sera habilité en outre à traiter de la coopération politique selon les règles et les procédures déterminées dans les rapports de Luxembourg et de Copenhague.



Voici donc l'antique Concert européen officialisé et modernisé sans donner naissance pour la cause à une nouvelle institution communautaire. La formule est ingénieuse. Correspond-elle vraiment à un progrès ? En ce qui concerne l'architecture de la Communauté, certes, puisque le danger disparaît de voir se former un organisme parallèle et concurrent qui aurait dispersé les efforts visant à l'unification européenne et qui aurait sans doute aussi empiété sur les compétences communautaires. Une vieille appréhension se trouve ainsi dissipée et ce n'est pas rien. Sur le plan des réalisations, en revanche, il convient de se montrer circonspect et d'attendre de juger l'œuvre à ses fruits, autrement dit de connaître le genre de résultats auxquels le Super-Conseil pourra bien parvenir. La réserve s'impose d'autant plus que la règle demeure le vote à l'unanimité et que ce n'est assurément pas de bon augure, à en juger par le spectacle que l'on a sous les yeux partout où sévit ce fléau.

On a mené grand bruit au sujet de prétendus changements que le Sommet parisien aurait apportés au mode de votation du Conseil. Le fait est qu'il y eut, le premier soir, un accès insolite d'euphorie et que certains journaux, certaines radios allèrent jusqu'à annoncer que le règne du veto allait prendre fin... Voire ! Le paragraphe 6 du communiqué est rédigé en termes fort subtils, qui peuvent faire illusion de prime abord, mais dont une lecture un peu attentive permet d'apercevoir que l'on n'est pas du tout revenu aux sources, c'est-à-dire au prescrit des Traités. On a tout simplement décidé d'abandonner une « pratique » qui était venue se greffer sur les conclusions de Luxembourg de 1966, de fâcheuse mémoire, et qui avait pour effet de soumettre à un vote unanime toutes les délibérations du Conseil, quelles qu'elles soient, même lorsqu'un intérêt vital n'était allégué par personne. Dorénavant, le Conseil commencera par déterminer celles des questions qu'il n'y a pas lieu de considérer comme importantes et il le fera à l'unanimité. C'est sur celles-là et rien que sur celles-là — donc sur celles qui passeront le cap — qu'il se prononcera ensuite à la majorité (une majorité qui pourra d'ailleurs varier selon les dispositions des Traités). Pour les autres, donc pour celles qui comptent véritablement, le Conseil continuera à les trancher à l'unanimité même lorsque les Traités prévoient le contraire.

En somme, on se contente de restaurer les accords de Luxembourg dans leur teneur originelle. C'est le Kirchberg à défaut du Capitole... Une étape si l'on veut, mais qui ne mène pas très loin !

Le Premier Ministre Tindemans éprouvera sûrement les plus graves difficultés à dégager le char européen de ce plateau quand sonnera, fin 1975, l'heure à laquelle il devra déposer le rapport dont

le Sommet l'a chargé. Ni l'homme d'Etat ni sa fidélité personnelle à l'unification européenne ne sont ici en cause. Ce qu'il rencontrera là, c'est en réalité l'éternel obstacle des souverainetés qui n'abdiquent pas, qui ne se résignent pas à jouer sincèrement et pleinement le jeu communautaire. Le mode de votation au Conseil est leur bastion principal, la clef de tout leur système de résistance. Que l'unanimité soit maintenue pour les questions essentielles, et l'Union projetée pour 1980 ne verra pas le jour ou ne se fera que sous une forme édulcorée et peu efficace.

Mais la tactique à suivre pourrait bien être de ne pas attaquer la forteresse de front, à tout le moins tout de suite. D'autres pions peuvent être avancés à tour de rôle sur l'échiquier communautaire. Et c'est là que le problème de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct revêt toute son importance.

Qu'on le veuille ou non, les élections européennes ne constituent pas un objectif qui se suffit à lui-même. Elles sont nécessairement l'amorce de tout un processus de développement dont il est malaisé de mesurer dès maintenant l'étendue et l'impact.

Ce processus peut s'envisager en tout cas sur deux plans, celui de la psychologie populaire et celui de l'agencement des institutions.

Dans l'ordre psychologique, la conséquence de telles élections sera d'engendrer enfin la grande, l'indispensable mutation qui s'impose des cadres nationaux au cadre communautaire. On a beau proclamer et répéter que les Européens sont concernés au plus haut degré par les normes et les activités de la Communauté : ils n'en prendront réellement conscience que le jour où ils y seront réellement associés. Dans un système démocratique, cela ne s'effectue que par la désignation de représentants librement élus.

Les élections européennes apparaissent dès lors à la fois comme la source de la légitimité et comme l'élément déterminant de la formation d'une communauté populaire européenne. Un pari est engagé ainsi sur les convictions de nos contemporains et on ne s'est pas fait faute de le souligner. Mais il n'y a pas d'autre solution et il faut honnêtement en accepter le risque. On pressent d'ailleurs, à travers toutes sortes de mesures plus ou moins valables, plus ou moins maladroites qui se profilent un peu partout — comme par exemple les référendums nationaux —, combien l'idée de la consultation des peuples intéressés est en train de faire du chemin. Il est temps d'assurer à ce bouillonnement l'exutoire

communautaire qui en fera autre chose qu'un ferment de discorde et de désordre.

Pour ce qui est des institutions dans leur ensemble, il est clair, d'autre part, qu'elles subiront profondément l'influence d'un Parlement européen élu au suffrage universel.

Ce facteur a été pris en considération dès le départ par les protagonistes de l'élection, à une époque où le Parlement ne possédait pas les pouvoirs, et spécialement les pouvoirs budgétaires qui sont devenus les siens depuis le Traité de 1970 et qui vont encore s'accroître prochainement. Aujourd'hui où le Parlement est sensiblement plus fort, de quel poids ne pèserait-il pas dans la balance des institutions si les ministres avaient en face d'eux non plus des parlementaires issus d'une désignation au second degré, avec tout ce que cela peut comporter de tractations sans envergure, mais des hommes politiques européens qui tiendraient leur puissance d'un mandat direct de l'opinion publique ! Sans verser dans un optimisme excessif, il est évident que toute une remise en cause de l'agencement institutionnel ne tarderait pas à émaner de là, en fait d'abord, puis en droit.

Ce que serait au juste cet agencement, il serait hasardeux de le prédire et de le décrire avec précision actuellement.

Il ne semble pas qu'il pourrait être question d'organiser une responsabilité du Conseil devant le Parlement, en tout cas dans un premier stade. Ce serait trop proche de l'image d'un authentique Etat, fédéral ou autre, et on n'en est pas là... Mais on peut penser, dans le sillage de beaucoup de bons esprits, à un schéma « à l'allemande » où le Parlement se transformerait en Bundestag et le Conseil en Bundesrat, cependant que la Commission assumerait la position d'un Gouvernement.

Le mode de votation du Conseil serait alors réadapté d'une manière analogue ou comparable à celui du Bundesrat, en tenant compte des spécificités communautaires. L'affaire resterait délicate, elle susciterait certainement d'après discussions sur la répartition des voix. Néanmoins, les possibilités d'arrangements satisfaisants pour toutes les parties seraient plus faciles à trouver et seraient également moins sommaires dans ce cadre là que dans le cadre actuel.

Le modèle qui vient d'être esquissé pourrait se réclamer d'une meilleure inspiration démocratique encore s'il était complété par une représentation des collectivités locales grâce à un aménagement de la seconde Chambre, les collectivités locales — ou, si l'on préfère, les régions — ne pouvant plus, dans l'Europe occidentale d'aujourd'hui, être tenues à l'écart de toute participation aux décisions générales. Du reste, dans une Fédération future, il fau-

draient en arriver à une double représentation, celle des citoyens et celle des régions. La nature du fédéralisme le veut ainsi.

Comme il vient d'être dit, on n'en est pas là, mais il saute aux yeux que les élections européennes seraient le choc qui ferait « bouger » les diverses structures communautaires en place.

Le Sommet de Paris a-t-il entériné ces vues, a-t-il eu à tout le moins ces perspectives présentes à l'esprit lorsqu'il a décidé, dans le paragraphe 12 du communiqué, d'entamer la procédure mettant les Traités à exécution et ouvrant la voie à l'élection du Parlement européen ? Cela n'apparaît pas dans ses délibérations et dans les commentaires auxquels celles-ci ont donné lieu. C'est à M. Tindemans qu'il appartiendra de répondre dans son rapport de synthèse, lequel doit définir « une conception d'ensemble de l'Union européenne ». (§ 13, alinéa 2). Les Chefs de Gouvernement se prononceront ensuite et on verra bien dans quel sens.

Gageons en attendant que s'ils paraissent avoir enfin envisagé de passer aux actes en ce qui concerne l'élection du Parlement européen, c'est parce qu'après une lente élaboration et de multiples controverses, cette idée est parvenue aujourd'hui à maturité.

« Les codes des peuples se font avec le temps ; à proprement parler, on ne les fait pas », constatait Portalis qui fut, on le sait, l'un des plus éminents rédacteurs du Code civil. A plus d'un siècle et demi de distance, cette parole a conservé toute sa pertinence dans son élégante simplicité. Il en est des institutions humaines comme des normes juridiques : elles mûrissent à travers les générations. A un moment donné, il n'y a plus pour le constituant ou le législateur qu'à cueillir le fruit... Ce qui suppose bien entendu des ménagements et des aménagements, mais c'est là leur tâche propre.

Le toujours regretté Georges Scelle a laissé sur ce thème de grands et profonds enseignements qui restent eux aussi d'actualité.

Jusqu'à quel point le Sommet de Paris s'est-il toutefois engagé sur la voie des élections européennes et dans quelle mesure a-t-il fait avancer leur organisation ?

Telle est la question qui se pose désormais.

On va voir que la réponse est assez nuancée et qu'il reste beaucoup à faire avant de crier victoire ou d'annoncer les élections pour le début de mai 1978, comme d'aucuns, cédant à leur tour à l'euphorie, se laissent aller à le prophétiser...



Le texte de base est le paragraphe 12 (précité) du communiqué. Il est libellé comme suit :

« 12. — Les Chefs de Gouvernement ont constaté que l'objectif fixé par le Traité, de l'élection au suffrage universel de l'Assemblée, devrait être réalisé le plus tôt possible. Sur ce point, ils attendent avec intérêt les propositions de l'Assemblée, sur lesquelles ils souhaitent que le Conseil statue en 1976. Dans cette hypothèse, l'élection au suffrage universel direct devrait intervenir à partir de 1978.

L'Assemblée se composant de représentants des peuples des Etats unis dans la Communauté, il est nécessaire que chaque peuple soit représenté d'une manière appropriée.

L'Assemblée est associée au développement de la construction européenne. Les Chefs de Gouvernement ne manqueront pas de prendre en considération les vues qu'ils lui ont demandé, en octobre 1972, d'exprimer à ce sujet.

Les compétences de l'Assemblée seront élargies notamment par l'octroi de certains pouvoirs dans le processus législatif des Communautés. »

Suivent deux réserves, l'une de la délégation britannique, l'autre de la délégation danoise :

« Déclaration de la délégation britannique :

Le Premier Ministre britannique a déclaré que son Gouvernement ne désire pas empêcher les Gouvernements des huit autres Etats membres de progresser dans la voie de l'élection de l'Assemblée au suffrage universel. Quant à lui, le Gouvernement britannique ne peut pas prendre position sur la proposition en cause avant que le processus de renégociation n'ait été achevé et que les résultats de cette renégociation n'aient été soumis à l'approbation du peuple britannique.

Déclaration de la délégation danoise.

La délégation danoise ne peut pas à ce stade s'engager à introduire l'élection au suffrage universel en 1978 ».

A la lumière de cette lecture, un fait est incontestable : c'est que les Chefs de Gouvernement, y compris ceux qui émettent des réserves, sont résolus à traiter sérieusement la question des élections européennes. Ils le proclament sans ambages dès la première phrase du paragraphe 12. Après quoi, s'ils inscrivent la question à leur ordre du jour, ce n'est pas d'une manière occasionnelle : ils indiquent au contraire des étapes pour lesquelles ils s'efforcent même de prévoir des dates.

Cela ne s'était jamais produit auparavant. Les partisans de l'élection marquent donc un point précieux. Peut-être est-ce ce premier succès, ainsi que le manque d'habitude, qui sont à l'origine des réactions de certains d'entre eux...

Le texte, cependant, ne justifie pas un optimisme intégral. Quand on le serre d'un peu près, on y décèle un certain flottement qui peut servir de prétexte à bien des échappatoires.

En premier lieu, il n'y a pas d'échéance ferme.

Parlant de l'élection de ce qu'ils persistent à dénommer « l'Assemblée », les Chefs de Gouvernement reconnaissent qu'elle représente un « objectif » — formulation méritoire — et que cet objectif « devrait être réalisé le plus tôt possible », formulation qui l'est moins parce qu'elle utilise le conditionnel et qu'au surplus, elle situe la réalisation dans le vague. Un peu plus loin d'ailleurs, c'est-à-dire à la fin du premier alinéa, troisième phrase, le communiqué mentionne une échéance, un terme, mais c'est un *terminus a quo* : « à partir de 1978 », non un *terminus ad quem*, comme s'expriment les juristes élevés à l'école du droit romain.

Encore ce terme est-il expressément rattaché à une « hypothèse ». Laquelle ? Celle où le Conseil serait en mesure de « (statuer) en 1976 ». Le sera-t-il ? Les Chefs de Gouvernement ne s'y engagent pas formellement, ils le « souhaitent », vœu dont on leur est fort obligé parce que c'est une manifestation de bonne volonté, mais vœu tout de même qu'il leur demeure loisible de rendre effectif ou de laisser à l'état de vœu pieux.

Pourquoi cette hésitation à assumer l'engagement de statuer en 1976 ? Parce qu'il faut bien admettre que cela ne dépend pas entièrement d'eux.

Dans le domaine des institutions comme dans bien d'autres, en effet, il va de soi que rien d'essentiel ne pourra s'accomplir aussi longtemps que l'on ne sera pas fixé sur le sort de la renégociation britannique. Cette circonstance nous conduira selon toute vraisemblance jusqu'à la seconde moitié ou à la fin de 1975. On observera en passant que le dépôt du rapport de M. Tindemans n'est d'ailleurs prévu que pour cette dernière date.

Rien ne garantit que ce calendrier sera strictement respecté.

A la fin de 1975 ou au début de 1976, il restera cependant au Conseil près d'un an pour se prononcer au sujet des élections européennes. C'est plus de temps qu'il ne lui en faut pour aboutir à une conclusion.

A une condition toutefois et c'est une condition *sine qua non* : c'est qu'un accord puisse se réaliser en son sein dans ce délai. Sera-ce le cas ? Voilà tout le problème et là, aucun reproche ne peut être articulé à l'adresse des Chefs de Gouvernements. S'ils ne prennent pas la responsabilité absolue de la date de 1976, c'est parce qu'ils ne savent pas et qu'ils ne peuvent pas savoir actuellement comment les choses se présenteront le moment venu.

On connaît la technique arrêtée par les Traités en ce qui concerne la réalisation des élections européennes. Rappelons-la dans ses grandes lignes.

Le Parlement a le droit d'initiative et il est seul à le détenir. A ce titre, il lui appartient d'établir autant de projets de convention qu'il le faudra à l'intention du Conseil. Ces projets de convention sont nécessaires pour réviser les dispositions des Traités en la matière. Le Conseil, quant à lui, « *statue* » — autrement dit décide discrétionnairement d'accepter, de modifier ou de rejeter les propositions du Parlement. Il ne peut le faire qu'à l'unanimité, une unanimité ayant ici un caractère permanent. Son pouvoir de décision n'est toutefois pas en l'espèce son pouvoir habituel. Entendons par là qu'il s'exerce *ad referendum* et que la décision finale est de la compétence des Etats membres.

Si le Conseil adopte un projet, amendé ou non, il lui incombe donc de le couler en forme de traité et de le soumettre à la procédure traditionnelle de conclusion des traités en général : ce qui implique la signature du projet, puis surtout sa ratification par chacun des Etats contractants avec chaque fois intervention du Parlement national.

Technique complexe et laborieuse dès lors que celle-là... Technique aussi dont le déroulement et l'aboutissement peuvent se heurter à toutes sortes d'aléas :

1) Le projet du Parlement (il aurait été plus correct de le baptiser avant-projet) peut fort bien ne pas être au goût du Conseil. Conséquence : une navette s'instaure alors entre les deux institutions pour rechercher un compromis, d'où une perte de temps plus ou moins considérable.

2) Le Conseil, sur qui plané l'ombre des ratifications, va naturellement s'assurer, avant de statuer, de l'accueil que rencontre dans les différents pays ce qui est devenu son projet. Il peut en résulter des remous dans son sein, une nouvelle navette pour convaincre le Parlement, donc encore une fois une prolongation des délais.

Pour cet ensemble de raisons, il était dès lors impossible aux Chefs de Gouvernement de prendre l'engagement d'en terminer en 1976 avec la procédure devant le Conseil. Ils ne pouvaient que le « *souhaiter* » et c'est ce qu'ils ont fait.

Ils ne pouvaient pas non plus faire autre chose, dans « *l'hypothèse* » où l'échéance de 1976 serait honorée, que de prévoir l'élection « *à partir de 1978* », ce qui peut tout aussi bien signifier en 1979 ou en 1980 et ce qui le signifierait sans doute en cas de dépassement de l'année 1976.

Le motif ? La longueur de la procédure de ratification, certes, surtout quand il s'agit d'un traité ayant comme celui-ci une résonance dans l'opinion

publique. Songeons que cette procédure devra être engagée devant neuf Parlements nationaux, dont huit sont composés de deux Chambres.

L'argument est valable, mais pas absolument convaincant : les Traités de Rome, signés le 25 mars 1957, ont pu entrer en vigueur dès le 1^{er} janvier 1958. S'il est vrai qu'ils n'intéressaient alors que six Etats, il n'en reste pas moins qu'ils soulevaient bien plus de problèmes que n'en soulèvera le traité relatif à l'élection du Parlement européen.

L'explication véritable réside donc ailleurs : dans le fait que, selon toute probabilité, ce traité laissera largement compétence au législateur national pour régler les modalités de l'élection, à tout le moins la première fois. Il importe par conséquent qu'entre la ratification et l'élection, ce législateur puisse disposer de tout le temps dont il aura besoin pour remplir son rôle. Comme la plupart des lois électorales, celle-ci lui en demandera vraisemblablement assez bien...

Peut-être pourrait-on tenter d'abrèger les délais en accomplissant certaines opérations (élaboration du texte, discussion en Commission, etc.) sans attendre la ratification du traité, quitte à ne pas voter la loi auparavant. Mais pour avoir un sens, ce moyen devrait être employé partout et rien ne permet de croire qu'il en irait ainsi.

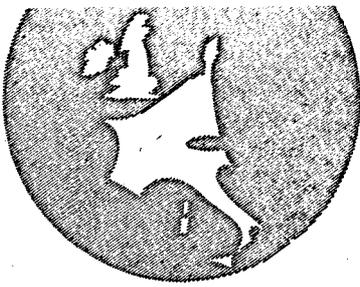
Tout compte fait, la formule employée dans le communiqué : « *à partir de 1978* » apparaît donc comme la plus respectueuse de la réalité.

Il vient d'être fait allusion à des lois électorales nationales et ainsi, au delà d'elles, aux travaux du Parlement européen relatifs à sa propre élection.

Où en sont actuellement ces travaux ? Quelles sont les perspectives qui se présentent devant eux ?

Le paragraphe 12 du communiqué réplique fort courtoisement à cette interrogation dans son alinéa premier, lorsqu'il stipule que les Chefs de Gouvernement « *attendent avec intérêt les propositions de l'Assemblée* ».

Le passage ne manque toutefois pas de piquant, il atteste en outre qu'il faut savoir faire preuve d'une grande humilité dans la vie politique quand on se rappelle que ces propositions *existent* et que les premières d'entre elles remontent à 1960, donc à quinze ans ou presque de la date à laquelle le Sommet s'est tenu ! C'est en effet le 17 mai 1960 que le Parlement européen a adopté à la quasi-unanimité le texte qui a longtemps servi de base à son action. Il s'y était consacré depuis la fin de 1958, soit pour ainsi dire depuis sa naissance puisque celle-ci se situe en mars de la même année...



Pendant toute la période qui a suivi, le Parlement ne s'est pas détourné un seul instant de son œuvre. Il n'a cessé d'assaillir le Conseil de questions et de démarches à ce propos. Sa Commission politique n'a cessé de son côté d'y être fort attachée. Mais le Conseil était paralysé par l'exigence de l'unanimité. C'était l'époque du gaullisme triomphant et le projet de convention se trouva de ce fait bloqué. Cet immobilisme n'était-il dû qu'à un seul et unique Etat membre ? Le moins que l'on peut dire est que d'autres ne témoignèrent pas d'une noble émulation et qu'ils jugèrent plus confortable de s'abriter derrière le paravent qui leur était si généreusement offert.

Finalement, le mécontentement du Parlement devint tel qu'en 1969, il envisagea d'introduire devant la Cour de Justice un recours en carence contre le Conseil en se prévalant de l'article 175 du Traité C.E.E. Mais le Conseil sut habilement manœuvrer pour que le recours ne soit pas déposé. Son président annonça au Parlement qu'il reprenait l'examen du problème et l'affaire en resta là.

Retenons de ce bref historique que si le problème ne fut pas tranché, si le Conseil ne statua jamais sur le projet de 1960, celui-ci fut néanmoins étudié à divers échelons : échelon du Conseil, échelon du COREPER, échelon d'un Groupe de travail. Le projet avait donc derrière lui tout un passé bien avant l'oublié Sommet parisien.

On pourrait donc s'étonner à bon droit de la formulation du communiqué si l'on ne savait que celui-ci ne se distingue pas particulièrement par la clarté de la pensée et par la pureté de la langue... et qu'il est dès lors possible de lui donner une autre interprétation, plus à son honneur.

Fin 1974, les Gouvernements ne pouvaient tout de même pas ignorer que, depuis quelque temps, la Commission politique du Parlement européen avait remis sur le chantier l'ancien projet et qu'elle se préoccupait d'en établir un nouveau. Un rapporteur dynamique avait été désigné en la personne d'un jeune et brillant travailliste néerlandais, M. P. Tijn. Celui-ci avait entrepris toute une enquête, frappé à bien des portes et consulté bien des personnalités. Il avait ensuite préparé un texte que la Commission politique avait entériné. On en était là lorsque le Sommet s'est réuni et le second projet devait être adopté un peu plus tard par le Parlement lui-même, très exactement le 14 janvier 1975. Cela, à la remarquable majorité de 107 voix contre 2 et 17 abstentions.

Peut-être, en dernière analyse, est-ce à ce projet sur le point de se concrétiser que se réfère implicitement le communiqué quand il indique que les Chefs de Gouvernement « attendent » les propositions de l'Assemblée. L'événement est plus récent,

plus frais dans leur esprit. Plus positif aussi puisqu'il traduit les vœux du Parlement au terme d'une longue gestation.

Accordons donc ce crédit au communiqué.

De toute manière, les Chefs de Gouvernement n'auront pas eu à « attendre » longtemps. A l'heure qu'il est, le nouveau projet doit avoir été transmis au Conseil ou ne tardera plus à l'être. Souhaitons-lui meilleure fortune qu'à son prédécesseur et veillons-y, faisons en sorte qu'il en soit bien ainsi.

On n'entreprendra pas ici de comparer les deux textes. Ils se revendiquent d'une même filiation idéologique et sont à bien des égards fort voisins l'un de l'autre. On relèvera seulement deux points à propos desquels il est bien permis d'exprimer un regret et une appréhension.

Un regret : le second projet maintient la possibilité du double mandat (européen et national), alors que le premier en autorisait la suppression à l'expiration d'une période transitoire et qu'une évolution paraissait se manifester dans ce sens. Est-ce bien raisonnable, est-ce compatible avec le bon accomplissement du mandat européen dont la charge est devenue aujourd'hui si lourde ?

Le nouveau texte remanie, d'autre part, les pondérations entre les Etats membres. L'ancien s'était limité à enregistrer les pondérations existantes et à les affecter d'un indice (l'indice 3) pour tenir compte de la nécessité d'ouvrir une compétition électorale réelle. On va cette fois beaucoup plus loin, non seulement parce que l'on retouche toutes les pondérations (sauf celle du Grand-Duché) selon un système assez compliqué mais surtout parce que l'on détruit l'équilibre rigoureux observé jusqu'à présent entre les quatre Etats membres principaux. N'est-ce pas courir le risque d'introduire entre ceux-ci le germe d'une rivalité dont il eût mieux valu se dispenser ?

Les inquiétudes que l'on nourrit à cet égard ne peuvent être qu'aggravées à la lecture du communiqué, dont l'alinéa deux porte que « l'Assemblée se composant de représentants des peuples des Etats unis dans la Communauté, il est nécessaire que chaque peuple soit représenté d'une manière appropriée ». Langage sybillin à coup sûr, mais dont le clair-obscur réussit mal à voiler la menace... Pourquoi dès lors avoir mis le doigt dans l'engrenage et incité en quelque sorte les Gouvernements à s'y précipiter à la suite du Parlement européen ?

Mais encore une fois, la question n'est plus là. Le projet est voté et c'est le faire prévaloir qui doit être dorénavant le souci prioritaire.

Le moment est donc venu de se demander, en conclusion, quelles sont ses chances de succès face à l'exigence de l'unanimité, d'un côté et face, de l'autre, à la réserve britannique et à la réserve

danoise dont il a été précédemment donné connaissance.

Aucune de ces réserves, semble-t-il, n'est définitive ni insurmontable.

Ce qui intéresse fondamentalement le Gouvernement de M. Wilson, c'est l'achèvement de la renégociation. D'ici là, il entend bien ne pas s'engager. Après, on verra. *Wait and see...* Rien n'est accepté, mais rien n'est exclu.

Au surplus, le Gouvernement britannique a pris soin de spécifier qu'il « *ne désirait pas empêcher les Gouvernements des huit autres Etats membres de progresser dans la voie de l'élection de l'Assemblée au suffrage universel* ».

Le mot-clef est le mot « *empêcher* ». Peut-on en inférer que M. Wilson pousserait le *fair play*, cet autre attribut britannique, jusqu'à ne pas s'opposer à un projet auquel le Gouvernement de son pays ne s'associerait pas lui-même ? Comme on ne l'ignore pas, le Traité permettrait ce genre d'exercice. Souvenons-nous, en effet, de la disposition de l'article 148, alinéa trois selon laquelle « *les abstentions des Membres présents ou représentés ne font pas obstacle à l'adoption des délibérations du Conseil qui requièrent l'unanimité* ». On peut donc parfaitement se figurer un traité relatif aux élections européennes qui rallierait toutes les voix sauf deux abstentions, la seconde étant éventuellement celle du Danemark.

Que dit le Gouvernement de ce dernier ? Qu'il « *ne peut pas à ce stade s'engager à introduire l'élection au suffrage universel en 1978* ».

« *A ce stade* », mais peut-être bien à un stade ultérieur. « *En 1978* », mais peut-être bien en 1979 ou en 1980, ce qui, on l'a vu, n'est pas du tout impensable. « *Introduire* » : un mot encore qui n'érige pas de barrière contre le traité comme tel, car il ne peut de toute évidence s'entendre que de l'introduction de l'élection au Danemark même. Ce que décideront ses partenaires peut donc fort bien ne pas se briser contre son opposition à lui. Du reste, imagine-t-on celle-ci si elle devait être solitaire ? La probabilité est bien plutôt que le Danemark s'alignera d'une façon ou d'une autre, comme il le fait souvent, sur son grand voisin et ami.

Dans ces conditions, on peut franchement aller de l'avant, adopter en Conseil un traité qui se limiterait aux sept, tout en demeurant accessible aux deux autres en prévision du moment où ils viendraient à résipiscence. Cela leur est déjà advenu et cela pourrait encore leur advenir, pour autant naturellement qu'ils restent dans la Communauté. Mais même s'ils devaient s'en retirer l'un et l'autre, le bon sens serait encore d'agir de la sorte, ce le serait même davantage si l'on peut ainsi s'exprimer.

Pour ce faire, une condition préalable et essentielle : s'assurer que telle est bien l'interprétation que les deux Gouvernements fournissent de leurs propres réserves. On n'a cependant pas le sentiment de leur avoir prêté dans cette étude des pensées ou même des arrière-pensées qui ne seraient pas les leurs.

En définitive, aurons-nous des élections européennes, et à quelle date ?

La réponse à la première partie de la question est désormais affirmative. Celle à donner à la seconde plus flexible comme on dit en anglais.

La date de 1978 est souhaitée et souhaitable, mais pas garantie. Pourra-t-on, dans un si court délai, adopter un traité (quand la renégociation sera terminée), lui faire suivre la filière des ratifications et en plus, ne l'oublions pas, faire voter en temps utile les lois électorales indispensables ?

1979 et 1980 gardent donc leur chance. 1980 en particulier, qui est l'année où devrait entrer en action l'Union européenne projetée. Si cette coïncidence est séduisante, ce serait pourtant un erreur de lier les deux événements de façon indissoluble : parce que la création de l'Union européenne n'est pas encore une certitude pour ce moment là et parce qu'un *package deal* éventuel pourrait se solder au détriment du Parlement, tandis que des élections anticipées pourraient par contre aider à la réalisation de l'Union européenne.

De toute manière, le jour choisi, quel qu'il soit, sera un jour décisif pour l'unification européenne et pour la consolidation de la démocratie qui en est inséparable.

Il faut dès maintenant s'y préparer de pied ferme et s'atteler résolument aux multiples tâches qui s'imposent encore, tant sur le plan politique que sur celui du droit, pour que ce jour soit aussi un jour faste.

Certains éléments nouveaux, tantôt positifs, tantôt négatifs, mais avec une regrettable prépondérance de ces derniers, sont à mentionner depuis la rédaction du présent article. On relèvera ci-dessous les principaux :

1°) La décision du Sommet d'abandonner la « *pratique* » du vote unanime sur toutes les questions, indistinctement, qui figurent à l'ordre du jour du Conseil n'a pas reçu jusqu'ici l'ombre d'un commencement d'exécution. Au Conseil comme au COREPER, on ne tient aucun compte du scénario convenu à Paris et qui n'est pourtant autre chose que l'application correcte des dispositions adoptées à Luxembourg en 1966.



2°) Selon le désir de plusieurs grands pays, le Super-Conseil accuse une tendance à s'orienter vers la formule de la conversation au coin du feu, sans agenda bien précis, à la mode pompidolienne. En fait de Concert européen, il semble donc s'agir d'un concert de « petite musique ». Espérons néanmoins qu'il lui arrivera à lui aussi d'entendre des chefs d'œuvre...

3°) Un projet de traité est en cours d'élaboration au sein du Conseil à l'effet de compléter et de renforcer le Traité de 1970 sur les pouvoirs budgétaires du Parlement.

4°) En revanche, on n'a encore envisagé de donner aucune suite à ce niveau aux alinéas trois

et quatre du paragraphe 12. Ces dispositions concernent respectivement, rappelons-le, l'association du Parlement au « développement de la construction européenne » et l'élargissement de ses compétences « notamment par l'octroi de certains pouvoirs dans le processus législatif des Communautés ».

Il serait d'autant plus urgent des les concrétiser que, comme par le passé, nombre de milieux et de personnalités politiques continuent à insister sur la nécessité de doter le Parlement de pouvoirs plus considérables avant de se résoudre à le faire élire au suffrage universel direct. Si l'on veut respecter la date de 1978, voire celles de 1979 ou de 1980, il n'y a plus beaucoup de temps à perdre.

ÉLÉMENTS D'UNE BIBLIOGRAPHIE

Sur le projet de convention de 1960 et sur le problème des élections européennes en général.

BATTISTA E., DEHOUSSE F., FAURE M., SCHUIJT W. J. et METZGER L. — Rapport fait au nom de la Commission des affaires politiques et des questions institutionnelles sur l'élection de l'Assemblée parlementaire européenne au suffrage universel direct. Parlement européen, *Doc. séance*, 1960-1961, n° 22,

Les élections européennes au suffrage universel direct, un volume (Colloque), Bruxelles, 1960.

Pour l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct, un volume, Luxembourg, 1969 (recueil de textes).

DEHOUSSE Fernand, in *Droit des Communautés européennes*, un volume, Bruxelles, 1969, p. 285 et suiv.
DEHOUSSE Fernand, in *L'Europe en formation*, Paris, n° de janvier et février 1974. V. aussi *Documents du CIFE*, nouvelle série, n° 30.

Sur le projet de convention de 1975.

PATIJN S. — Rapport fait au nom de la Commission politique relatif à l'adoption d'un projet de convention instituant l'élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct. Parlement européen, *Doc. séance*, 1974-1975, n° 368/74.
Parlement européen. *Débats. Compte rendu in extenso des séances*. Séance du 14 janvier 1975.

LES RELATIONS ENTRE LA CEE ET LES PAYS DE L'EST

Claude Dumesnil

Les accords commerciaux conclus entre les Etats membres de la CEE et les pays de l'Est sont arrivés à échéance le 31 décembre 1974 et ne seront pas renouvelés. Ainsi a pris fin le régime dérogatoire aux dispositions de l'article 113 du Traité de Rome qui a permis aux Etats membres, depuis la fin de la période de transition, de négocier, puis de proroger chaque année les protocoles commerciaux qui les liaient aux Pays de l'Est. La mise au point d'une véritable politique commerciale commune devient donc possible.

Cependant si les travaux effectués dans ce sens au sein des instances communautaires ont permis de réaliser certains progrès dans le domaine des instruments classiques de la politique commerciale (régime tarifaire, restrictions quantitatives, mécanismes de sauvegarde), le développement des échanges Est-Ouest continue d'échapper au cadre communautaire, alors que les Etats membres maintiennent par le biais d'accords de coopération économique et industrielle des relations bilatérales souvent étroites avec leurs partenaires de l'Europe de l'Est.

I. — La communautarisation de la politique commerciale à partir du 1er janvier 1975

Pour remplacer les accords commerciaux des Etats membres et fixer le cadre des échanges avec les Pays de l'Est, la Communauté dispose de 2 voies : soit négocier un nouvel accord, communautaire, avec les pays qui le désirent, soit arrêter sur le plan autonome les dispositions qui permettent les échanges en l'absence de toute négociation avec les pays en cause. En fait si la Communauté a bien choisi la voie contractuelle, l'impossibilité d'aboutir dans un délai prévisible l'a conduit à définir également des mesures de politique commerciale autonome.

1. — LA POLITIQUE COMMERCIALE CONTRACTUELLE

Dès le mois de mai 1974, le Conseil des Ministres a indiqué aux pays de l'Est que la Communauté était prête à engager des négociations en vue de la conclusion d'un accord commercial à long terme



non préférentiel pour remplacer les accords bilatéraux arrivant à échéance. De plus les institutions communautaires ont préparé et adopté en novembre 1974, un schéma d'accord que la Commission a été chargée de remettre aux différents pays à commerce d'Etat.

Ce schéma, préalable à toute conversation sur le contenu d'un éventuel accord, ne peut évidemment avoir qu'un caractère général et indiquer les principaux thèmes sur lesquels pourraient porter les négociations, compte tenu des demandes que pourrait présenter chaque pays intéressé. Il reprend les principaux éléments contenus dans les accords bilatéraux, c'est-à-dire ceux qui constituent les instruments traditionnels de la politique commerciale.

La négociation proposée aux pays de l'Est porterait donc, dans le cadre d'un accord commercial à long terme non préférentiel et fondé sur la réciprocité, sur les domaines suivants :

- . en ce qui concerne les matières tarifaires, les parties s'octroieraient le bénéfice réciproque de la clause de la nation la plus favorisée, compte tenu des exceptions conformes à la pratique internationale (appartenance à une union douanière ou à une zone de libre échange en particulier) ;

- . pour le régime des importations, un cadre serait établi en vue de favoriser la suppression des restrictions quantitatives ou l'élargissement des contingents existants ;

- . dans le secteur agricole, des solutions spécifiques pourraient être recherchées sans toutefois que les principes et mécanismes de la politique agricole commune puissent être mis en cause ;

- . des mécanismes de sauvegarde seraient prévus pour tenir compte des différences entre les systèmes économiques des partenaires ;

- . enfin les problèmes de paiement pourraient être abordés et l'existence de mécanismes de crédit à l'exportation ne pourrait être ignorée.

Une commission mixte serait créée pour faciliter les consultations et veiller à la bonne application de l'accord.

La structure du schéma d'accord est très classique, proche de celle retenue pour les accords non préférentiels déjà conclus par la Communauté avec d'autres pays tiers que ceux à commerce d'Etat, sous réserve de quelques adaptations tenant compte de la nature différente des systèmes économiques.

Ce texte a été communiqué par la Commission non seulement aux pays de l'Est européens y compris la République Démocratique Allemande, mais également aux autres pays à commerce d'Etat avec lesquels un ou plusieurs Etats membres avaient conclu des accords bilatéraux, c'est-à-dire la Chine, le Vietnam du Nord, la Mongolie et Cuba.

Jusqu'à présent aucune réaction officielle de l'un ou l'autre de ces pays n'a encore été enregistrée. Il convient de s'interroger sur l'attitude que ces pays pourraient adopter et sur les chances d'une réponse positive, en se limitant aux seuls pays de l'Est européens, étant donné que pour les autres pays à commerce d'Etat l'acceptation d'une négociation avec la Communauté ne rencontre pas les mêmes difficultés politiques.

En effet jusqu'à ce jour c'est le refus des pays de l'Est de reconnaître la CEE comme une unité, capable de contracter avec l'extérieur, qui a constitué le principal obstacle à l'établissement de relations contractuelles. Toutefois au fil des années, leur hostilité est devenue moins systématique, des contacts plus ou moins officieux ont été pris, mais il est encore très difficile d'apprécier jusqu'où ira cette évolution. Celle-ci ne paraît pas devoir être très rapide et dépendra dans une certaine mesure des résultats des conversations qui viennent d'être entreprises entre la Commission de la CEE et les autorités du Conseil d'Assistance Economique Mutuel ou CAEM, plus connu sous le nom de Comecon.

Depuis la fin de 1973, les autorités du CAEM avaient laissé entendre qu'elles souhaitaient prendre contact avec la Communauté. Celle-ci a chargé la Commission de conversations exploratoires dont la première phase s'est ouverte en février de cette année lorsqu'une délégation de fonctionnaires de la Commission a été reçue par ses homologues du CAEM. Il semble cependant que cette première rencontre n'ait eu qu'une portée limitée, essentiellement pour préparer la visite que M. Ortolini doit effectuer à Moscou auprès du secrétaire général du Comecon. C'est sans doute à cette occasion que le contenu des relations entre les deux organisations sera réellement précisé. Pour la Communauté, il s'agit de définir les modalités d'une coopération de caractère technique (échanges de statistiques, d'informations sur les économies des pays membres, etc.), comme il en existe entre organisations internationales. Ces conversations, dans cette optique, ne doivent pas conduire à des négociations en matière commerciale, alors que la Communauté a transmis son offre de négocier à chacun des pays membres du CAEM et que cette organisation ne possède pas, d'après les informations dont on dispose et les précédents constatés dans les relations avec d'autres pays, la compétence nécessaire pour engager les gouvernements membres par un véritable accord avec un pays ou un groupe de pays. Mais il n'est pas certain que cette conception soit partagée par les autorités du CAEM qui pourraient être tentées de renforcer la cohésion et les pouvoirs de leur organisation en lui donnant la faculté d'intervenir dans les rapports commerciaux de cha-

que pays membre avec la Communauté. Peut-être, sans aller jusqu'à la conclusion d'accords formels qui supposerait l'approbation de tous les pays du CAEM — dont certains paraissent peu disposés à s'engager dans cette voie qui risquerait d'accroître l'influence de l'URSS et de diminuer leur souveraineté en matière d'échanges extérieurs —, le secrétariat pourrait-il envisager de préparer les bases d'un accord-cadre qui serait ensuite repris et complété dans des négociations entre chaque pays et la Communauté ? Mais à ce stade il ne s'agit encore que de conjectures et il faut se borner à constater que l'établissement de contacts entre la Commission et le CAEM marque la fin d'une hostilité déclarée entre les deux blocs et le point de départ de la recherche de nouveaux types de rapports.

2. — LA POLITIQUE COMMERCIALE AUTONOME

Quelles que soient les prévisions que l'on puisse faire sur l'avenir de la politique contractuelle de la Communauté, il était certain qu'à partir du 1^{er} janvier 1974 un « vide juridique » devait exister avec la disparition des accords bilatéraux des Etats membres. L'élaboration d'une politique autonome s'imposait donc pour fixer le cadre applicable aux échanges, c'est-à-dire essentiellement pour définir le régime d'importation dans la Communauté des produits en provenance des pays de l'Est.

Cette politique, uniformisée ou coordonnée au niveau communautaire, a été mise au point en utilisant les instruments juridiques existants. Pour les produits déjà libérés dans tous les Etats membres à l'égard des pays à commerce d'Etat, il s'agit du règlement 109/70 qui fixe la liste commune de libération et le mécanisme de sauvegarde applicable par la Communauté. Pour les produits encore soumis à restriction quantitative dans un ou plusieurs Etats membres, il convenait d'adapter la décision du Conseil des Ministres du 19 décembre 1972 déterminant certaines mesures transitoires pour l'uniformisation progressive des régimes d'importation des Etats membres à l'égard des Pays Tiers. En effet puisque les Etats membres n'ont plus de relations bilatérales avec les pays de l'Est, la conséquence logique est que le régime doit être arrêté par le Conseil des Ministres et porté à la connaissance des intéressés par la Communauté. Cette modification doit en fait être effectuée en deux étapes : dans une première étape, une décision du Conseil en date du 2 décembre 1974 a fixé la liste des restrictions quantitatives et le montant des contingents ouverts par chaque Etat membre pour chaque pays à commerce d'Etat en 1975, sur la base de la reconduction des contingents communiqués à la Commission pour l'année 1974. Ensuite un nou-

veau règlement du Conseil fixera les contingents définitivement retenus pour 1975 en tenant compte des modifications que les Etats membres souhaitent y apporter, en respectant la procédure communautaire d'information et de consultation appliquée depuis 1972. Ainsi le régime d'importation de chaque Etat membre sera-t-il à l'avenir fixé par une décision formelle du Conseil des Ministres et ne pourra-t-il être modifié que dans les conditions prévues au niveau communautaire.

La Communauté dispose donc maintenant des instruments juridiques nécessaires au maintien des courants d'échanges avec les pays de l'Est, aussi longtemps que des accords avec ces pays n'auront pu être conclus sur la base de son offre. Mais cette construction juridique constitue-t-elle une véritable politique susceptible d'orienter efficacement l'expansion des échanges ?

II. — Les limites de la communautarisation en cours

Si les textes adoptés dernièrement ou en voie de l'être paraissent donner à la Communauté les moyens de rattraper le retard pris dans la définition de la politique commune prévue par le Traité, il faut bien reconnaître que les instruments classiques utilisés ont beaucoup perdu de leur importance dans la réalité des échanges Est-Ouest et que les Etats membres peuvent conserver dans le domaine nouveau de la coopération économique et industrielle des liens bilatéraux étroits avec chaque pays de l'Est.

1. — POLITIQUE COMMERCIALE ET MAINTIEN DES COURS D'ÉCHANGE

Depuis quelques années, ce n'est plus par l'utilisation des moyens d'intervention traditionnels que les Etats peuvent espérer orienter leurs échanges de marchandises. Dans le domaine tarifaire, les droits de douane ont été progressivement abaissés et la Communauté applique de facto le même tarif à tous les pays tiers, y compris ceux qui ne font pas partie du GATT. Quant aux restrictions quantitatives, après les efforts de libération effectués par tous les Etats membres, bien qu'à des degrés inégaux, elles ne concernent plus qu'un nombre limité de produits jugés sensibles, c'est-à-dire pour lesquels la production nationale doit être protégée contre les ris-



ques d'une concurrence anormale. Mais pour l'essentiel les importations sont effectuées librement par les opérateurs alors que les exportations ne peuvent être encouragées que par des dispositions en matière de crédit généralement réservées aux biens d'équipement.

Aussi les pays de l'Est, dont les administrations sont pourtant très attachées aux mécanismes juridiques des interventions étatiques, peuvent-ils maintenant observer qu'ils ont obtenu au moins de facto un cadre relativement satisfaisant pour leurs échanges et que les discriminations dont ils s'estimaient victimes par rapport aux autres Pays Tiers n'ont plus qu'une portée effective limitée.

Dans le domaine tarifaire, les difficultés récentes survenues dans les relations économiques entre les Etats-Unis et l'U.R.S.S. ont montré la volonté de ce dernier pays de bénéficier de la clause de la nation la plus favorisée. Dans ses relations avec la Communauté, même en l'absence de tout accord contenant cette clause, l'U.R.S.S. est au contraire pratiquement assurée d'en conserver le bénéfice. En effet le Conseil des Ministres du 12 novembre 1974 a fait une déclaration par laquelle la Communauté constate que le traitement de la nation la plus favorisée a été appliqué dans le passé aux pays de l'Est et qu'elle « entend dans les conditions actuelles et notamment dans la perspective de nouvelles négociations avec ces pays ne pas modifier ce traitement tarifaire ».

Cette déclaration s'applique bien entendu à tous les pays à commerce d'Etat, mais pour ceux qui appartiennent au GATT (Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie, Hongrie) la clause de la nation la plus favorisée leur est déjà garantie par leur appartenance à cet organisme. Dans ces conditions on peut se demander si les pays de l'Est ne seront pas conduits à se satisfaire de la situation existante et à repousser à plus tard une négociation avec la Communauté susceptible seulement de leur apporter sur ce point une satisfaction plus juridique que réelle.

Dans le domaine contingentaire, la part des importations réalisées dans la Communauté pour les produits encore soumis à restrictions quantitatives a beaucoup diminué, surtout depuis que les principaux produits agricoles soumis aux règles communes d'organisation de marché ont été libérés. Seuls parmi les Etats membres, l'Italie et l'Allemagne conservent un nombre relativement important de restrictions quantitatives spécifiques, c'est-à-dire applicables uniquement à l'égard des pays à commerce d'Etat. Au contraire dans les autres Etats membres, surtout en France, la discrimination de ces pays dans le régime contingentaire est limi-

tée et les doléances des pays de l'Est sur ce point ont perdu en partie leur raison d'être.

De plus le régime actuel d'importation dans la Communauté qui servirait de point de départ à une éventuelle négociation n'est communautaire que d'un point de vue très formel. Il s'agit en fait plus d'un habillage juridique que d'un véritable effort d'uniformisation, puisque la base du régime est constituée par les régimes existant dans les Etats membres et que ceux-ci conservent la possibilité, dans certaines limites et sous réserve d'une procédure de consultation, de modifier le montant des contingents. Seule la perspective d'un effort d'uniformisation, dans un sens libéral, c'est-à-dire de réduction du caractère discriminatoire du régime, pourrait inciter les pays de l'Est à s'engager dans la voie de la négociation. Or rien n'indique que la Communauté soit réellement prête à cet effort, alors que les Etats membres continuent de s'attacher à défendre les orientations de leur politique nationale, comme le montre par exemple la volonté française de supprimer ses dernières restrictions quantitatives discriminatoires avant qu'une négociation communautaire puisse être engagée.

2. — DÉVELOPPEMENT DE LA COOPÉRATION ÉCONOMIQUE ET INDUSTRIELLE

Pour maintenir leurs relations propres avec les pays de l'Est, les Etats membres utilisent de plus en plus largement le cadre des accords de coopération économique, technique et industrielle. En effet cette formule s'est développée depuis quelques années à côté des formes classiques de la politique commerciale et elle échappe encore largement à la compétence des instances communautaires.

Dans cette voie l'exemple a été donné par la France, qui a signé le 27 octobre 1971 avec l'U.R.S.S. un accord sur le développement de la coopération économique, technique et industrielle pour une période de 10 ans. Des accords analogues ont ensuite été conclus par la France avec la plupart des pays de l'Est, ainsi que par les autres Etats membres.

Ces textes contiennent pour l'essentiel des dispositions de caractère général qui affirment la volonté des Parties de renforcer la coopération économique, de faciliter la réalisation en commun de certains projets, de favoriser les accords entre les entreprises. Ils sont parfois complétés par des protocoles, qui énumèrent les secteurs, les opérations qui feront l'objet d'une coopération approfondie. De plus un ou des organismes sont créés pour permettre des contacts entre les administrations

des deux pays et éventuellement les dirigeants de certains secteurs économiques. Dans le cas de la coopération franco-soviétique, ces Commissions mixtes sont particulièrement nombreuses et conduisent à des contacts fréquents ; leur utilité est parfois contestable, mais elles offrent la possibilité de conversations sur de nombreux domaines de l'activité économique des pays qui ne peuvent manquer d'avoir des conséquences pour l'expansion des échanges mutuels.

Ainsi apparaît le caractère artificiel de la distinction qui est faite entre les aspects proprement commerciaux selon les termes de l'article 113 du Traité de Rome pour lesquels la compétence est exclusivement communautaire et ceux qui relèvent de la coopération dont les Etats membres conservent la maîtrise. Certes les Etats membres sont tenus de ne pas inclure dans ces accords des dispositions ayant une influence directe sur les échanges, en matière de facilités tarifaires ou contingentaires par exemple, mais il est évident que l'aide apportée par les administrations à la signature de contrats importants entre les firmes de deux pays pour la réalisation d'un ensemble industriel, éventuellement pour l'écoulement de sa production n'est pas sans conséquence sur les relations commerciales, même s'il est difficile de chiffrer les effets de cette politique sur le niveau des échanges.

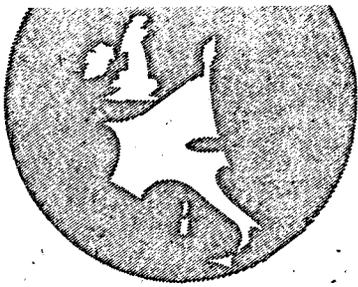
Or la tendance à la multiplication des accords de coopération subsiste malgré l'échéance du 31 décembre 1974. Les pays de l'Est cherchent en effet à signer de nouveaux accords qui, de leur point de vue, remplaceront dans une certaine mesure les accords commerciaux venus à échéance, bien qu'ils ne contiennent pas les dispositions commerciales traditionnelles. Ainsi la France, puis l'Allemagne ont signé en décembre 1974 de nouveaux accords de coopération avec l'URSS pour une période de 5 ans et d'autres sont envisagés par les Etats membres ou en cours de négociation. On peut douter de l'utilité de ces accords qui s'ajoutent aux accords décennaux existants et ne comportent en général que des clauses vagues sur le développement de la coopération, mais ils assurent la pérennité des liens bilatéraux et diminuent la pression que la Communauté pourrait exercer sur les pays de l'Est pour les amener à négocier si cette voie était vraiment la seule qui leur soit ouverte. Comme l'a souligné le Parlement européen il existe un « danger, toujours réel, de voir certains accords bilatéraux de coopération compromettre la politique commerciale commune ».

Toutefois, si les Etats membres gardent leur compétence en matière de coopération, les accords qu'ils négocient avec les pays tiers sont soumis,

depuis une décision du Conseil du 22 juillet 1974 à une procédure de consultation. L'information de la commission et des autres Etats membres sur les accords relatifs à la coopération économique et industrielle envisagés ou reconduits est maintenant obligatoire, ainsi que la communication des textes paraphés avec les pays tiers. Une consultation communautaire peut être organisée sur la base de ces informations. Elle permet d'assurer que les accords, engagements et mesures envisagées par les Etats membres sont conformes aux politiques communes et ne contreviennent pas aux dispositions de politique commerciale. Elle devra également favoriser, par une meilleure information mutuelle, la coordination des actions des Etats membres en matière de coopération.

Il est encore évidemment trop tôt pour apprécier l'efficacité de cette procédure récente. Si elle aboutit effectivement à la prise de conscience des problèmes d'intérêt commun, elle pourra faciliter la transition vers la communautarisation de certains aspects de la coopération, éventuellement la réalisation de projets communs dans les pays de l'Est. Mais il ne s'agit encore que du point de départ d'une évolution qui risque d'être longue, car les entreprises qui sont chargées de remplir le cadre de la coopération, de réaliser les projets industriels, les transferts de technologie sont encore très dépendantes de leur appartenance nationale, très habituées à profiter des encouragements que peuvent leur offrir leur gouvernement.

La date du 1^{er} janvier 1975 marque-t-elle une étape importante dans les relations de la Communauté avec les pays de l'Est ? Certes on ne peut nier le renforcement des compétences communautaires sur le plan juridique et les espoirs de changement que font naître les contacts noués en particulier avec le Comecon. Mais on peut encore douter du succès de la politique amorcée. S'il s'agit réellement de contraindre les pays de l'Est à la négociation avec la Communauté, la détermination de certains Etats membres paraît faire défaut, puisqu'ils se prêtent au maintien d'une forme de bilatéralisme. Surtout l'ambiguïté de la situation actuelle laisse les pays de l'Est maîtres de leur choix : continuer d'ignorer la Communauté en tant que telle ou négocier avec elle pour chaque pays ou dans le cadre du CAEM. Ce choix n'est pas fait à l'Est ; l'absence d'une position sans équivoque de la Communauté permet de le retarder sans risquer de compromettre les échanges mutuels.



LE MAROC DANS L'APPROCHE GLOBALE

M.-F. Mellah

*Chargé de recherches
à l'Institut d'Etudes européennes*

C'est en 1972 que le manque d'une doctrine de la Communauté à l'égard de la Méditerranée a paru se combler par une politique désignée sous le vocable de « politique d'approche globale en Méditerranée ». Cette prise de conscience de la réalité des problèmes spécifiques de la région doit être complétée d'une volonté de les résoudre. La réalisation de cette approche ne serait-elle pas, en effet, un garant du développement sur des bases nouvelles des liens séculaires entre la Communauté et les pays Méditerranéens dont le Maroc fait partie intégrante ? Seule une réponse positive correspondrait à la volonté communautaire de poursuivre une large politique de coopération répondant aux impératifs de croissance et de développement de ses voisins riverains de la Méditerranée. Ce serait donc là une contribution utile de la Communauté à l'évolution de sa politique d'association dans la région.

I. – L'approche globale, élargissement des bases du contenu de l'association Maroc-CEE

Considérant la politique pragmatique de la Communauté antérieure à 1972, et la mosaïque d'accords conclus au gré des circonstances, les signataires de l'accord d'association Maroc/CEE du 31 mars 1969, étaient conscients de sa portée limitée. Cet accord est en effet caractérisé par la « Communautarisation » de préférences dont le Maroc bénéficiait sur le marché français ; par ailleurs, il se limite au volet commercial et ne couvre pas la totalité des produits marocains à l'exportation, limitation d'autant plus significative que même les produits couverts telles les oranges, par exemple, n'ont pas connu l'expansion souhaitée. Or, la conclusion d'un tel accord n'a été possible que moyennant la promesse d'une négociation de nouveaux accords sur des bases élargies (1). C'est dans ce contexte qu'il convient de situer les propositions relatives à la coopération avec les pays du Maghreb et celles de l'approche globale en Méditerranée. Celles-ci visent à transformer les accords existants en un nouveau système global qui a pour tâche d'instaurer un système de coopération économique efficace visant moins à fournir une aide directe aux partenaires qu'à créer des possibilités nouvelles pour leur dévelop-

(1) L'art. 14 de l'accord Maroc/C.E.E. se lit comme suit. § 2 « Dès la fin de la troisième année au plus tard, des négociations pourront être engagées en vue de la conclusion d'un nouvel accord sur des bases élargies ».

pement (2). Dans cette optique, la Commission avait proposé de réaliser la libre circulation des marchandises dans le cadre d'une zone de libre échange pour le secteur industriel, mais elle est restée très prudente pour le secteur agricole (3) tout en affirmant que « l'ensemble des concessions devait concerner au moins 80 % du total des exportations agricoles de chaque pays partenaire à destination de la Communauté élargie » (4). De même elle avait estimé nécessaire pour la construction d'une véritable politique méditerranéenne d'envisager une coopération contractuelle comportant des mesures dans les domaines de la coopération technique et financière, de la technologie, de l'emploi et de la protection de l'environnement.

L'amélioration et l'extension de l'offre communautaire à des domaines non inclus dans l'accord d'association Maroc/CEE constituent une nouvelle étape dans l'évolution des relations entre les deux partenaires. Cette évolution s'inscrit dans la volonté de la Communauté d'uniformiser sa politique d'association en Méditerranée surtout avec les pays concernés par l'approche globale, mis à part la Grèce et la Turquie eu égard à leur statut de futur candidat à l'adhésion, et de mener une politique cohérente d'aide au développement. Les principes une fois posés dans les propositions relatives au Maghreb et dans l'approche globale, c'est leur application aux cas spécifiques qui pourrait permettre de porter un jugement objectif sur la réalisation des intentions communautaires.

II. — La réalisation de l'approche globale et les perspectives des négociations Maroc-CEE

La concrétisation de la politique globale trouve son expression dans les décisions du Conseil des 25 et 26 juin 1973 et des 22 et 23 juillet 1974 qui arrêtèrent le contenu du mandat de négociation avec le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, l'Espagne, Israël et

(2) Doc. SEC (72) 3111 final, 27 septembre 1972.

(3) Les conclusions agricoles de la Communauté ne pourront être dans un premier stade que limitées quant à leur ampleur et les pays partenaires devraient assurer à la Communauté des contreparties agricoles équilibrées dans une mesure compatible avec leur niveau de développement et la structure de la production nationale. (Note d'information p. 48, oct. 1972, p. 5).

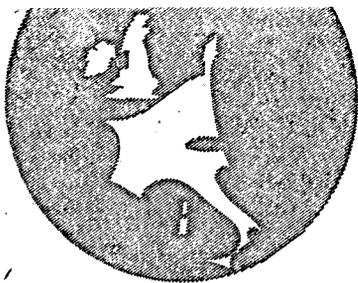
(4) Idem, p. 6.

Malte. Dès l'ouverture des négociations entre le Maroc et la CEE, les principes de base et les objectifs d'un accord élargi reçurent un accueil favorable de la part de la délégation marocaine. En effet, l'accord à négocier aura comme base juridique l'article 238 du traité de Rome et sera conclu pour une durée illimitée. De même, il ne contiendra pas seulement un volet commercial mais un volet relatif à la coopération économique, financière et technique et des dispositions en faveur des travailleurs marocains employés dans les différents Etats membres de la Communauté. Enfin, des organes institutionnels sont prévus, à savoir un Conseil d'association, un Comité d'association et une Commission parlementaire mixte.

L'acceptation de ces dispositions exprime une volonté d'aboutir et répond aux désirs des deux partenaires. Cependant, l'offre communautaire a été qualifiée d'insuffisante sur des points de détail et la délégation marocaine a dénoncé son caractère partiel dans le domaine commercial et son imprécision dans les autres secteurs. C'est principalement sur le volet agricole que les divergences étaient significatives, d'autant que la délégation marocaine considère que « les offres communautaires ne peuvent être qu'égales ou supérieures aux avantages dont le Maroc bénéficie déjà sur la Communauté du fait du maintien de contingents en franchise de droits de douane sur le marché français, de la consolidation de ce régime par la déclaration d'intention annexée au traité de Rome ou de sa pondération entre les neuf marchés des pays membres » (5). Se trouvaient ainsi contestés, le maintien à leur niveau des taux de réduction de 80 % pour les oranges marocaines alors que l'Espagne et Israël obtiennent une augmentation de 20 % de leur taux (de 40 à 60 %), le système de calendrier proposé par la Communauté pour les fruits et légumes car celui-ci ne tient pas suffisamment compte des périodes de production et des besoins d'exportations du Maroc, et enfin les offres communautaires pour les autres produits. Cet état de chose ne pouvait que mener les négociations à l'impasse en octobre 1973.

Depuis juillet 1974 cependant une nouvelle situation est née grâce aux nouvelles propositions communautaires. Ainsi certains des produits agricoles soumis à calendrier ont vu leur période s'allonger de 15 ou 30 jours, d'autres leur taux de réduction s'améliorer de 10 % à 30 % ; un certain nombre de produits exclus jusqu'à présent ont fait l'objet de concessions communautaires. En outre, le montant de la coopération financière a été pré-

(5) Représentation marocaine auprès de la C.E.E. « les offres communautaires relatives aux produits agricoles dans le cadre de l'approche globale », Volet agriculture - Document du 20 septembre 1973.



cisé et la somme de 130 millions d'U.C. attribuée au Maroc se répartit de la manière suivante :

— Prêts de B.E.I. 56 millions d'U.C. (ces prêts sont octroyés aux conditions normalement appliquées par cet organisme).

— Dons : 18 millions d'U.C.

— Prêts spéciaux : 58 millions d'U.C. (ces prêts sont accordés pour 40 ans avec une franchise de 10 ans et au taux annuel de 1 %).

Quant à la main d'œuvre, si la libre circulation des travailleurs est exclue, et la formation professionnelle permanente non envisagée (encore qu'elle soit prévue dans la communication de la Commission au Conseil sur les relations de la Communauté avec les pays du Maghreb de juin 1972), d'autres revendications marocaines ont été satisfaites, relatives notamment aux conditions de travail, à la sécurité sociale, aux transferts, aux allocations familiales, etc...

L'amélioration des offres communautaires met en évidence la volonté de la Communauté d'aboutir à un accord ; l'attitude de la délégation marocaine lors des premières négociations souligne sa volonté de maintenir avec la C.E.E. des relations privilégiées, mais sur des bases plus solides. Ainsi, si c'est

le secteur agricole qui constitue la pierre de touche de ces négociations, sans pour autant diminuer l'importance des autres secteurs, les offres communautaires dans ce domaine correspondent au souci des Neuf de « rechercher des solutions susceptibles de permettre d'octroyer des concessions appropriées et de sauvegarder les intérêts légitimes des Etats membres » (6). Mais pour un pays comme le Maroc, où l'agriculture occupe le premier rang dans l'économie (ce dont témoignent ses différents plans économiques) et est considérée comme le moteur du développement, les offres communautaires doivent nécessairement être tenues pour insuffisantes. Serait-il permis d'espérer que les rencontres agricoles périodiques prévues pourront contribuer à l'amélioration de cette situation ?

Si l'élargissement des bases de l'accord de 1969 dans le cadre de l'approche globale présente des progrès sensibles, la Communauté, désireuse de contribuer au développement économique du Maroc et des pays méditerranéens devrait davantage tenir compte de leurs besoins eu égard à leurs plans de développement économique.

(6) Document SEC (72) 3111, op. cité, p. 11.

LES RÉGIONS FRONTALIÈRES ET L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

G. van der Auwera (*)

En dépit du progrès de l'intégration européenne, les difficultés de la coopération transfrontalière n'ont cessé d'occuper les esprits. Ceci semble indiquer que, malgré l'entrée en vigueur de l'union douanière au 1^{er} juillet 1968 tout au moins entre les six Etats membres originaires de la Communauté européenne (1), les frontières politiques des Etats continuent, dans une certaine mesure, à constituer des barrières dont les effets se font sentir d'une façon particulière dans les régions situées de part et d'autre de ces frontières.

Au niveau européen, un certain nombre d'organismes officiels et d'instituts privés s'intéressent depuis des années aux problèmes frontaliers et aux possibilités de la coopération dans les régions frontalières. Depuis quelque temps, le Parlement européen témoigne d'un grand intérêt envers les régions situées de part et d'autre des frontières intérieures de la Communauté (2).

La présente étude a pour but d'essayer, en partant d'une brève analyse des problèmes frontaliers et des formes de coopération transfrontalière existantes, de situer les responsabilités en la matière.

Elle contient dans une première partie quelques remarques préliminaires sur la place accordée aux régions frontalières dans le cadre de la politique régionale communautaire, la façon dont le problème est généralement abordé au niveau européen, l'objet et les limites de l'étude.

Une deuxième partie est consacrée aux problèmes qui se posent ou qui font sentir leurs effets dans les régions frontalières, tandis que dans une troisième partie il est donné un bref aperçu des différentes formes de collaboration transfrontalière existantes, ainsi que des efforts menés au niveau européen en vue de l'élaboration d'un cadre juridique pour la coopération transfrontalière. Ces deux parties sont essentiellement descriptives.

Enfin, dans une quatrième partie sont formulées quelques considérations relatives aux responsabili-

(*) L'auteur est administrateur principal à la direction générale de la politique régionale de la Commission des Communautés européennes. Cette institution ne saurait être tenue responsable des faits mentionnés ou des idées développées dans le présent article qui ne constitue d'ailleurs qu'une contribution personnelle de l'auteur à l'étude du problème des régions frontalières.

(1) Au premier juillet 1968, l'union tarifaire entre les six Etats membres originaires de la Communauté a été réalisée d'une manière anticipée d'un an et demi sur la date prévue au traité C.E.E. Aux termes de l'article 32 de l'Acte relatif aux conditions d'adhésion aux Communautés européennes des trois nouveaux Etats membres, les droits de douane à l'importation entre la Communauté dans sa composition originale et ces trois nouveaux Etats membres et entre les trois nouveaux membres devront être progressivement supprimés d'ici le 1^{er} juillet 1977 selon un schéma préétabli.

(2) Voir notamment Débats du Parlement européen, Séances du 11 au 15 novembre 1974, Annexe au Journal officiel des Communautés européennes, n° 183, novembre 1974, pp. 111 à 121.



tés en la matière. A cet égard, il est à noter que les considérations relatives aux possibilités d'intervention de la Communauté en faveur des régions frontalières sont basées sur les textes des propositions formelles de la Commission des Communautés européennes, relatives à la politique régionale communautaire, tels qu'ils se trouvent actuellement sur la table du Conseil des Ministres (3).

I. — Remarques préliminaires

1. — LES RÉGIONS FRONTALIÈRES ET LA POLITIQUE RÉGIONALE COMMUNAUTAIRE

Dans un premier essai d'étude sur les régions frontalières, la Banque européenne d'investissement (4) constate que les régions frontalières internes de la Communauté couvrent un peu moins du cinquième du territoire communautaire et qu'elles sont peuplées par un peu moins du quart de sa population totale. Selon l'analyse de la Banque, l'ensemble des régions frontalières est caractérisé du point de vue économique par une proportion de la population active dans le secteur secondaire nettement plus importante que pour l'ensemble de la Communauté, par un produit moyen par habitant inférieur à la moyenne communautaire du fait de leur situation périphérique par rapport aux Etats qui les comprennent et par un taux de croissance moins élevé que le taux moyen de l'ensemble de la Communauté. Cette dernière caractéristique s'explique tout d'abord par le type d'activité industrielle (sidérurgie, textile, industrie charbonnière) sur lequel repose en partie l'économie de certaines de ces régions et qui n'a pas bénéficié des taux de croissance les plus élevés de la Communauté. Ensuite, il est indé-

(3) Il n'est pas exclu que les textes tels qu'ils seront finalement adoptés par le Conseil comporteront des modifications par rapport aux textes proposés par la Commission et que les possibilités d'intervention dans le domaine de la politique régionale se trouveront modifiées.

(4) Une délimitation rigoureuse des régions frontalières notamment en fonction du degré d'homogénéité n'étant pas possible et les statistiques n'étant disponibles qu'au niveau des unités administratives, l'analyse de la Banque européenne d'investissement est basée sur une cinquantaine d'unités administratives situées de part et d'autre des frontières internes de la Communauté des Six. Il s'agit de « Regierungsbezirke » en Allemagne, de provinces en Belgique, en Italie et aux Pays-Bas, de départements en France et de la totalité du Grand-Duché de Luxembourg. Voir Banque européenne d'investissement. Rapport annuel 1969, pp. 143 à 164.

niable qu'un certain nombre de régions frontalières internes, comme par exemple le Luxembourg belge, les Ardennes françaises, l'Elfel-Hunsrück allemand, le Limbourg belge et néerlandais doivent faire face à des problèmes de développement structurel dus à l'étroitesse de leurs ressources naturelles.

La Commission des Communautés européennes s'est, dès la première ébauche de la politique régionale communautaire, préoccupée des aspects particuliers des régions frontalières. C'est ainsi que dans la première communication de la Commission sur la politique régionale transmise au Conseil en 1965 (5), dans la première proposition en matière de politique régionale que la Commission a présentée au Conseil en 1969 (6), ainsi que dans le troisième programme de politique économique à moyen terme arrêté par le Conseil en 1971 (7), la notion géographique de région frontalière avait été retenue.

Or, à la Conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement de Paris d'octobre 1972, où il a été décidé du principe d'une politique régionale communautaire, de même qu'à la réunion des chefs de gouvernement de décembre 1974, où une décision opérationnelle relative au Fonds européen de développement régional a été prise, l'objectif de la politique régionale communautaire a été défini en termes économiques en faisant abstraction de toute notion géographique. Toutefois, en reconnaissant la nécessité de corriger les déséquilibres régionaux principaux dans la Communauté résultant notamment d'une prédominance agricole, des mutations industrielles et d'un sous-emploi structurel, les chefs d'Etat ou de gouvernement n'ont nullement exclu les régions frontalières du bénéfice éventuel d'une action communautaire de politique régionale.

C'est ainsi que, selon les propositions que la Commission a présentées au Conseil suite aux décisions du sommet de 1972 (8), les régions frontalières

(5) Première communication de la Commission sur la politique régionale dans la Communauté économique européenne. Doc. III/SEC (65) 1170 déf. du 11 mai 1965.

(6) Proposition d'une décision du Conseil relative à l'organisation de moyens d'action de la Communauté en matière de développement régional. Journal officiel des Communautés européennes, n° C 152 du 28 novembre 1969, pp. 6 à 9.

(7) Troisième programme de politique économique à moyen terme, arrêté par le Conseil le 9 février 1971. Journal officiel des Communautés européennes, n° L 49 du 1^{er} mars 1971, p. 35.

(8) Proposition de règlement du Conseil portant création d'un Fonds européen de développement régional et projet de décision du Conseil portant création d'un Comité de politique régionale présentés par la Commission au Conseil le 31 juillet 1973. Journal officiel des Communautés européennes, n° C 86 du 16 octobre 1973, pp. 7 à 11.

res peuvent bénéficier de l'intervention du Fonds européen de développement régional dans la mesure où elles sont affectées en tout ou en partie par des problèmes de structure économique résultant d'un ou de plusieurs des trois facteurs de déséquilibre retenus au sommet de Paris. La proposition de la Commission relative au Fonds prévoit d'ailleurs expressément que lors de l'octroi du concours du Fonds, il sera notamment tenu compte du caractère frontalier de l'investissement (9).

Il est assez malaisé de dresser la liste des régions frontalières intracommunautaires susceptibles de bénéficier des interventions du Fonds du fait qu'il n'existe aucune notion géographique précise de région frontalière. Dans aucun Etat membre, une région ne fait l'objet d'une politique régionale parce qu'elle est frontalière. Une recherche de la notion de région frontalière doit se référer à d'autres sources qu'aux textes législatifs et notamment aux accords de coopération transfrontalière existants et aux organismes de contact transfrontaliers. Or, ces accords et ces organismes n'existent pas pour toutes les frontières intracommunautaires, ce qui rend hasardeux tout essai de délimitation géographique des régions dites frontalières.

Toutes les régions frontalières ne sont pas affectées par des problèmes de structure économique au sens visé ci-dessus. Par contre, dans pratiquement toutes les régions frontalières, un certain nombre de problèmes d'autre nature se font sentir avec plus d'acuité qu'ailleurs dans la Communauté. La politique régionale communautaire étant une politique globale et étant par conséquent appelée à couvrir toutes les régions de la Communauté, il convient d'analyser la nature de ces problèmes frontaliers afin de déterminer les responsabilités en la matière.

2. — L'APPROCHE DU PROBLÈME DES RÉGIONS FRONTALIÈRES AU NIVEAU EUROPÉEN

En dehors de la Commission des Communautés européennes, un certain nombre d'organismes et d'institutions s'intéressent depuis des années aux problèmes et aux possibilités de la coopération dans les régions frontalières.

C'est ainsi que des contributions intéressantes et nombreuses ont été apportées à ces travaux par le Conseil de l'Europe sous la forme notamment d'études, de colloques et de résolutions (10).

(9) Proposition de règlement du Conseil portant création d'un Fonds européen de développement régional, op. cité, article 5.

(10) Voir notamment :

— Conseil de l'Europe. Confrontation européenne des

La Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire s'est également penchée sur le problème une première fois à Bonn en septembre 1970 et une seconde fois à la Grande Motte en septembre 1973 (11).

Sans pour autant négliger l'aspect concret des problèmes qui se posent dans les régions frontalières, les travaux menés jusqu'à présent au sein du Conseil de l'Europe se sont largement orientés vers la recherche de solutions juridiques pour les formes de collaboration transfrontalière (12).

Au sein du Parlement européen, un rapport sur la politique régionale appliquée aux régions frontalières est actuellement en cours de préparation. Ce rapport sera notamment basé sur les résultats d'une série de visites d'études qu'effectue une délégation de parlementaires européens dans les régions frontalières de la Communauté.

En dehors du Conseil de l'Europe et du Parlement européen, un certain nombre d'instituts spécialisés, comme par exemple la Conférence des régions de l'Europe du Nord-Ouest (Bruges) (13), l'Institut international de sociologie (Gorizia) (14) et l'Institut pour la coopération régionale dans les régions frontalières intracommunautaires (Saarbrücken), ainsi que des associations non gouvernementales de représentants de régions frontalières, comme le Groupe de travail des régions frontalières euro-

régions frontalières. La coopération des régions frontalières européennes, V. von Malchus, Strasbourg 1972.

— Conseil de l'Europe. Collection d'Etudes : communes et régions d'Europe, n° 1. Les institutions régionales et la régionalisation dans les Etats membres, R. Costard, Strasbourg 1972.

— Conseil de l'Europe. Rapport sur la confrontation européenne des régions frontalières, K. Ahrens, Strasbourg 1973.

— Conseil de l'Europe, Collection d'études : communes et régions d'Europe, n° 6, coopération entre pouvoirs locaux dans les régions frontalières, P. Orianne, Strasbourg 1973.

— Conseil de l'Europe. Résolution (74) 8 relative à la coopération des collectivités locales dans les régions frontalières adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 27 février 1974.

Voir également III^e partie, notamment points 1 et 5.

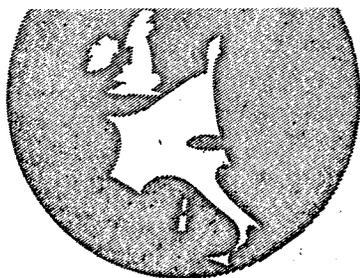
(11) Voir notamment Conseil de l'Europe, 2^e session de la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire. Régions frontalières. Etude analytique, R. Strassaldo, Strasbourg 1973, Doc. CEMAT (73) BP 10.

Voir également III^e partie, point 5.

(12) Voir à cet égard III^e partie, point 5.

(13) Voir en particulier les rapports relatifs aux journées d'études de la Conférence des régions de l'Europe du Nord-Est.

(14) Voir notamment Instituto di Sociologia Internazionale di Gorizia. Confini et regioni. Atti del convegno : Problemi e prospettive delle regioni di frontiera, 24-27. 3.72. Trieste 1973.



péennes (Bonn), s'intéressent également depuis des années aux régions frontalières. Leurs travaux sont en général plutôt axés sur l'analyse des problèmes concrets se posant dans ces régions.

3. — L'OBJET ET LES LIMITES DE L'ÉTUDE

Si l'on veut déterminer les responsabilités en la matière, une double analyse semble s'imposer, l'une portant sur les problèmes frontaliers proprement dits, l'autre, sur la façon dont l'on a organisé ou essayé d'organiser la coopération transfrontalière en vue de résoudre ces problèmes.

Ce qui importe, c'est de rechercher à quel niveau et comment une solution peut être apportée. C'est la raison pour laquelle, abstraction faite des problèmes de structure économique du ressort de la Communauté visés au point 1 ci-dessus, l'analyse des problèmes frontaliers sera, sans être exhaustive, une analyse globale et portera d'une part sur les problèmes socio-économiques de caractère général qui sont généralement de la compétence de la Communauté et d'autre part sur les problèmes culturels et administratifs qui, aux termes du traité C.E.E., ne sont, en règle générale, pas du ressort de la Communauté.

L'analyse des formes de coopération existantes devra démontrer comment est abordée la recherche de solutions au niveau des Etats membres, au niveau des autorités locales et régionales ou par d'autres moyens et permettra en même temps de se faire une idée des problèmes se posant dans chacune des régions où une telle forme de collaboration existe. L'analyse des efforts déployés jusqu'à présent au Conseil de l'Europe en vue de l'élaboration de statuts-types ou d'accords-modèles de coopération transfrontalière peut apporter quelques éléments d'appréciation des aspects juridiques de la collaboration transfrontalière.

La présente étude se limite aux régions situées de part et d'autre des frontières internes de la Communauté.

II. — Les problèmes frontaliers ⁽¹⁵⁾

1. — LES PROBLÈMES SOCIO-ÉCONOMIQUES DE CARACTÈRE GÉNÉRAL

(15) La présente analyse ayant un caractère global, il est évident que si certains des problèmes énumérés se posent ou peuvent se poser à toutes les frontières, d'autres et notamment certains problèmes administratifs ne se présentent que dans des cas déterminés.

a) Les disparités monétaires

Les modifications des cours de change suite à des dévaluations ou des réévaluations ou suite au flottement d'une monnaie par rapport à celle du ou des pays limitrophes, ont des répercussions sensibles dans les régions frontalières notamment sur le marché de l'emploi où les travailleurs frontaliers, domiciliés dans le pays où la monnaie n'a pas subi de modification mais ayant un emploi dans le pays où la monnaie a été dépréciée se voient privés d'une partie de leur revenu exprimé dans leur monnaie nationale. Le mouvement des frontaliers vers les pays à monnaie dépréciée aura donc tendance à diminuer. Inversement, le pays à monnaie forte attirera, s'il a des emplois à offrir, davantage de travailleurs étrangers.

Toutefois, les disparités monétaires n'ont pas seulement une influence sur les mouvements des frontaliers, mais également sur le marché des marchandises et des services. Les modifications des conditions de concurrence qu'elles impliquent affectent la situation des entreprises situées dans les régions frontalières et dont l'activité est orientée vers l'exportation, le commerce transfrontalier là où ce commerce est assez intensif, ainsi que les prestations transfrontalières de l'artisanat.

C'est ainsi par exemple qu'entre 1967 et 1971 l'évolution de l'indice de la parité du deutsche mark par rapport au franc français — indice qui était de 136 à la fin de 1971 (1967 = 100) — sous l'effet conjugué de la dévaluation française et des réévaluations allemandes a contribué à accélérer le mouvement des travailleurs frontaliers français vers l'Allemagne. Leur nombre s'est presque doublé entre 1967 et 1971 passant d'environ 11 000 en 1967 à plus de 21 000 en 1971 (16), étant entendu que d'autres facteurs et notamment les rythmes de développement industriel différents et la persistance de la disparité des législations, ont également influencé le mouvement. Par contre, cette évolution sur le plan monétaire a amélioré la position concurrentielle des entreprises françaises et a par conséquent favorisé les exportations françaises vers l'Allemagne.

b) Le manque d'harmonisation des dispositions législatives ou réglementaires

En ce qui concerne la *législation sociale*, des différences existent toujours notamment dans le domaine de l'assurance-maladie, l'assurance-inva-

(16) Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit. Sondernummer : Arbeitsstatistik 1973 - Jahreszahlen. Nürnberg, 31 mai 1974, p. 40.

lidité, l'allocation de chômage, et cela aussi bien du côté des cotisations à charge des employeurs et des travailleurs que du côté des prestations elles-mêmes, ce qui ne manque pas d'avoir une influence sur le salaire net des travailleurs.

C'est ainsi par exemple qu'une comparaison des législations sociales néerlandaises et allemandes fait apparaître que, de façon générale, les cotisations sociales à charge des travailleurs sont plus élevées aux Pays-Bas qu'en Allemagne et que, par conséquent, à salaire brut égal, l'effet sur le salaire net est plus favorable en Allemagne qu'aux Pays-Bas, alors que, dans ce dernier pays, les prestations sont tantôt analogues, tantôt plus avantageuses qu'en Allemagne (17).

Par ailleurs, les conventions collectives de travail réglant notamment le niveau et le système d'adaptation des salaires, la durée du travail, le régime des heures supplémentaires et les vacances annuelles, ne sont pas toujours établies de la même façon des deux côtés de la frontière. Ceci a comme conséquence que des régimes différents sont applicables aux travailleurs d'un même secteur industriel des deux côtés de la frontière.

Les conditions de travail différentes résultant de cette situation ont une influence notamment sur les mouvements des travailleurs frontaliers qui, dans le choix de leur lieu de travail, se laissent, semble-t-il, plutôt guider par les avantages nets directs que par les prestations et avantages sociaux indirects.

En matière d'*environnement*, les disparités des dispositions en vigueur en matière de lutte contre la pollution de l'eau et de l'air ou l'absence de telles dispositions sont particulièrement ressenties dans les régions frontalières, notamment quant il s'agit de pollutions industrielles et autres des cours d'eau, de la protection des nappes d'eau souterraines, de l'implantation d'industries polluantes.

Dans le domaine de la *fiscalité*, certaines divergences existent dans les systèmes d'imposition du revenu des travailleurs selon qu'il s'agit de travailleurs nationaux ou de travailleurs frontaliers étrangers. Par ailleurs, selon les réglementations en vigueur en matière de taxe à la valeur ajoutée, toute personne physique ou morale qui veut exercer une activité productive ou de service de l'autre côté de la frontière, doit être enregistrée comme assujettie dans le pays concerné, la taxe à la valeur ajoutée étant à régler dans le pays où l'activité est exercée, ce qui implique que même le plus petit

artisan qui veut exercer son métier de l'autre côté de la frontière doit subir deux fois les formalités fiscales.

c) Différences de structure et de développement économique

Les régions frontalières situées de part et d'autre des frontières internes de la Communauté ont, pour des raisons qui ne seront pas approfondies ici, tantôt une structure économique complémentaire, tantôt une structure économique sensiblement analogue, tantôt une structure économique totalement différente. Elles sont souvent périphériques par rapport aux centres économiques de leurs pays respectifs. Même dans les cas où elles ont une structure économique sensiblement analogue — caractérisée par exemple par la prédominance d'une industrie en déclin ou par une prédominance agricole — et ont de ce fait à faire face à des problèmes analogues, la solution de ces problèmes et par conséquent le développement économique n'a pas toujours lieu au même rythme des deux côtés de la frontière. Les efforts de développement sont fonction de l'ordre des priorités établies dans le cadre des politiques économiques nationales, la programmation économique et l'aménagement du territoire étant d'ailleurs conçus dans un cadre national. Il est à noter à cet égard que le taux des aides nationales à finalité régionale n'est pas toujours le même de part et d'autre de la frontière.

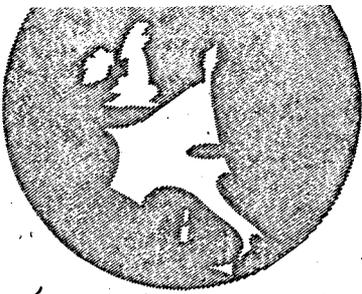
Les différences dans la nature de la structure économique et dans le rythme de développement ne manquent pas d'avoir des répercussions sur l'offre d'emploi et sur le niveau des salaires et partant sur les mouvements des travailleurs frontaliers.

d) Les travailleurs frontaliers

Les mouvements de travailleurs frontaliers constituent un phénomène qui, en soi, n'est pas différent de celui des déplacements journaliers des travailleurs vers les centres d'activités partout ailleurs à l'intérieur des pays. La distance à parcourir par les travailleurs frontaliers est même parfois moins grande que celle à parcourir par les travailleurs se déplaçant à l'intérieur du pays.

Ces mouvements, normaux sur un marché de l'emploi à libre circulation des travailleurs, se trouvent aux frontières perturbés ou accentués notamment par les disparités monétaires, les différences en matière de législation sociale et de fiscalité, les différences trop grandes dans les structures économiques ou dans les rythmes de développement de part et d'autre de la frontière.

(17) *Euregio-Mozer-Commissie. De Duitse en Nederlandse Sociale Verzekeringen. Een vergelijkend overzicht, W. Sloot, Epse, janvier 1974.*



Les quelques chiffres globaux repris ci-après à titre indicatif permettent de situer très schématiquement l'ampleur des mouvements de travailleurs frontaliers entre les Pays-Bas et la Belgique, les Pays-Bas et l'Allemagne, l'Allemagne et la Belgique, la Belgique et la France, la France et l'Allemagne, ainsi que leur évolution sous l'effet conjugué des facteurs visés ci-dessus (18).

En 1972, le nombre de travailleurs frontaliers néerlandais occupés en Belgique s'élevait à environ 3 000 contre 2 700 en 1968, tandis que le nombre de frontaliers belges travaillant aux Pays-Bas passait d'environ 21 000 à 23 500. Pendant la même période, le nombre de frontaliers néerlandais ayant un emploi en Allemagne passait d'environ 12 000 en 1968 à 29 000 en 1972, alors qu'en 1972 quelque 750 Allemands travaillaient aux Pays-Bas contre 1 000 en 1968 (19).

Les mouvements de frontaliers entre la Belgique et l'Allemagne sont relativement limités. Pendant la période 1968-1972, le nombre de frontaliers allemands occupés en Belgique n'atteignait pas 50 en moyenne tandis que le nombre de Belges travaillant en Allemagne augmentait de 3 500 à environ 4 500 (20).

Le nombre de frontaliers belges travaillant en France — qui, en 1958, s'élevait encore à plus de 45 000 — a diminué de 25 000 en 1968 à 18 500 en 1972. Le nombre de Français occupés en Belgique a tendance à augmenter puisqu'il s'élevait à un peu plus de 2 000 en 1972 contre un peu moins de 1 500 en 1968 (21).

Une évolution marquée s'est également produite entre la France et l'Allemagne, le nombre de frontaliers français occupés en Allemagne étant passé d'environ 12 000 en 1968 à plus de 25 000 en 1972. Le nombre d'Allemands travaillant en France a diminué de quelque 3 000 en 1968 à moins de 2 000 en 1972 (20).

e) Les Infrastructures

A condition qu'il y ait une programmation coordonnée, les problèmes de la création d'*infrastructures de transport* apparaissent comme les plus faci-

(18) Il est évident que pour apprécier l'effet de chacun de ces facteurs à chaque frontière des analyses plus fines sont nécessaires. De telles analyses dépassent toutefois le cadre de la présente étude.

(19) Centraal Bureau voor de Statistiek. *Sociale maandstatistiek*. La Haye, février 1974, p. 56.

(20) *Amthche Nachrichten der Bundesanstalt für Ar-*

les à résoudre, cette coordination n'étant pas entravée par des différences dans les dispositions législatives ou réglementations nationales. Cela n'empêche que certaines régions souffrent encore d'un manque de liaisons routière, fluviale ou ferroviaire transfrontalières.

Dans le domaine des *infrastructures au sens large*, la nécessité d'une coordination transfrontalière se fait également sentir notamment quand il s'agit de la création ou de l'agrandissement d'aéroports surtout régionaux, de l'implantation de centrales nucléaires, de l'aménagement et de l'utilisation en commun des infrastructures socio-culturelles (écoles, zones de récréation, hôpitaux, etc.).

2. — LES PROBLÈMES D'ORDRE ADMINISTRATIF ET CULTUREL.

a) Les structures juridiques et administratives (22)

En dehors des différences de structure institutionnelle — structure centralisée ou fédérale — l'on constate que les compétences des entités territoriales varient d'un pays à l'autre. Par ailleurs, dans certains pays, les communes sont groupées en intercommunales, ce qui facilite par exemple la coordination en matière d'implantation d'industries nouvelles, ces intercommunales pouvant agir comme intermédiaire entre les investisseurs et les différentes instances nationales compétentes.

Cela étant, il n'y a ni droit international ni législation nationale qui contiennent des dispositions régissant la coopération entre les collectivités locales situées sur le territoire national et d'autres se trouvant à l'étranger. Les entités territoriales, si elles ont des possibilités de contact, n'ont pas le pouvoir de nouer des relations internationales dont découleraient des engagements par exemple en matière de services publics (approvisionnement en eau et évacuation des eaux, secours en cas d'incendie, élimination des déchets, etc.). Le pouvoir de décision appartient aux gouvernements nationaux en vertu du droit international. Les signataires d'accords transfrontaliers sont en général les ministres des affaires étrangères (23).

b) La reconnaissance des diplômes

Les différences dans les systèmes d'éducation qui se traduisent par la non-équivalence des diplômes délivrés par les établissements d'enseignement

lité, l'allocation de chômage, et cela aussi bien du côté des cotisations à charge des employeurs et des travailleurs que du côté des prestations elles-mêmes, ce qui ne manque pas d'avoir une influence sur le salaire net des travailleurs.

C'est ainsi par exemple qu'une comparaison des législations sociales néerlandaises et allemandes fait apparaître que, de façon générale, les cotisations sociales à charge des travailleurs sont plus élevées aux Pays-Bas qu'en Allemagne et que, par conséquent, à salaire brut égal, l'effet sur le salaire net est plus favorable en Allemagne qu'aux Pays-Bas, alors que, dans ce dernier pays, les prestations sont tantôt analogues, tantôt plus avantageuses qu'en Allemagne (17).

Par ailleurs, les conventions collectives de travail réglant notamment le niveau et le système d'adaptation des salaires, la durée du travail, le régime des heures supplémentaires et les vacances annuelles, ne sont pas toujours établies de la même façon des deux côtés de la frontière. Ceci a comme conséquence que des régimes différents sont applicables aux travailleurs d'un même secteur industriel des deux côtés de la frontière.

Les conditions de travail différentes résultant de cette situation ont une influence notamment sur les mouvements des travailleurs frontaliers qui, dans le choix de leur lieu de travail, se laissent, semble-t-il, plutôt guider par les avantages nets directs que par les prestations et avantages sociaux indirects.

En matière d'*environnement*, les disparités des dispositions en vigueur en matière de lutte contre la pollution de l'eau et de l'air ou l'absence de telles dispositions sont particulièrement ressenties dans les régions frontalières, notamment quand il s'agit de pollutions industrielles et autres des cours d'eau, de la protection des nappes d'eau souterraines, de l'implantation d'industries polluantes.

Dans le domaine de la *fiscalité*, certaines divergences existent dans les systèmes d'imposition du revenu des travailleurs selon qu'il s'agit de travailleurs nationaux ou de travailleurs frontaliers étrangers. Par ailleurs, selon les réglementations en vigueur en matière de taxe à la valeur ajoutée, toute personne physique ou morale qui veut exercer une activité productive ou de service de l'autre côté de la frontière, doit être enregistrée comme assujettie dans le pays concerné, la taxe à la valeur ajoutée étant à régler dans le pays où l'activité est exercée, ce qui implique que même le plus petit

artisan qui veut exercer son métier de l'autre côté de la frontière doit subir deux fois les formalités fiscales.

c) Différences de structure et de développement économique

Les régions frontalières situées de part et d'autre des frontières internes de la Communauté ont, pour des raisons qui ne seront pas approfondies ici, tantôt une structure économique complémentaire, tantôt une structure économique sensiblement analogue, tantôt une structure économique totalement différente. Elles sont souvent périphériques par rapport aux centres économiques de leurs pays respectifs. Même dans les cas où elles ont une structure économique sensiblement analogue — caractérisée par exemple par la prédominance d'une industrie en déclin ou par une prédominance agricole — et ont de ce fait à faire face à des problèmes analogues, la solution de ces problèmes et par conséquent le développement économique n'a pas toujours lieu au même rythme des deux côtés de la frontière. Les efforts de développement sont fonction de l'ordre des priorités établies dans le cadre des politiques économiques nationales, la programmation économique et l'aménagement du territoire étant d'ailleurs conçus dans un cadre national. Il est à noter à cet égard que le taux des aides nationales à finalité régionale n'est pas toujours le même de part et d'autre de la frontière.

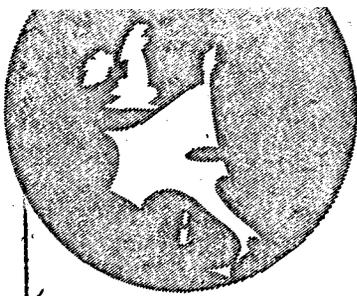
Les différences dans la nature de la structure économique et dans le rythme de développement ne manquent pas d'avoir des répercussions sur l'offre d'emploi et sur le niveau des salaires et partant sur les mouvements des travailleurs frontaliers.

d) Les travailleurs frontaliers

Les mouvements de travailleurs frontaliers constituent un phénomène qui, en soi, n'est pas différent de celui des déplacements journaliers des travailleurs vers les centres d'activités partout ailleurs à l'intérieur des pays. La distance à parcourir par les travailleurs frontaliers est même parfois moins grande que celle à parcourir par les travailleurs se déplaçant à l'intérieur du pays.

Ces mouvements, normaux sur un marché de l'emploi à libre circulation des travailleurs, se trouvent aux frontières perturbés ou accentués notamment par les disparités monétaires, les différences en matière de législation sociale et de fiscalité, les différences trop grandes dans les structures économiques ou dans les rythmes de développement de part et d'autre de la frontière.

(17) *Euregio-Mozer-Commissie. De Duitse en Nederlandse Sociale Verzekeringen. Een vergelijkend overzicht, W. Sloot, Epse, janvier 1974.*



Les quelques chiffres globaux repris ci-après à titre indicatif permettent de situer très schématiquement l'ampleur des mouvements de travailleurs frontaliers entre les Pays-Bas et la Belgique, les Pays-Bas et l'Allemagne, l'Allemagne et la Belgique, la Belgique et la France, la France et l'Allemagne, ainsi que leur évolution sous l'effet conjugué des facteurs visés ci-dessus (18).

En 1972, le nombre de travailleurs frontaliers néerlandais occupés en Belgique s'élevait à environ 3 000 contre 2 700 en 1968, tandis que le nombre de frontaliers belges travaillant aux Pays-Bas passait d'environ 21 000 à 23 500. Pendant la même période, le nombre de frontaliers néerlandais ayant un emploi en Allemagne passait d'environ 12 000 en 1968 à 29 000 en 1972, alors qu'en 1972 quelque 750 Allemands travaillaient aux Pays-Bas contre 1 000 en 1968 (19).

Les mouvements de frontaliers entre la Belgique et l'Allemagne sont relativement limités. Pendant la période 1968-1972, le nombre de frontaliers allemands occupés en Belgique n'atteignait pas 50 en moyenne tandis que le nombre de Belges travaillant en Allemagne augmentait de 3 500 à environ 4 500 (20).

Le nombre de frontaliers belges travaillant en France — qui, en 1958, s'élevait encore à plus de 45 000 — a diminué de 25 000 en 1968 à 18 500 en 1972. Le nombre de Français occupés en Belgique a tendance à augmenter puisqu'il s'élevait à un peu plus de 2 000 en 1972 contre un peu moins de 1 500 en 1968 (21).

Une évolution marquée s'est également produite entre la France et l'Allemagne, le nombre de frontaliers français occupés en Allemagne étant passé d'environ 12 000 en 1968 à plus de 25 000 en 1972. Le nombre d'Allemands travaillant en France a diminué de quelque 3 000 en 1968 à moins de 2 000 en 1972 (20).

e) Les Infrastructures

A condition qu'il y ait une programmation coordonnée, les problèmes de la création d'*infrastructures de transport* apparaissent comme les plus faci-

(18) Il est évident que pour apprécier l'effet de chacun de ces facteurs à chaque frontière des analyses plus fines sont nécessaires. De telles analyses dépassent toutefois le cadre de la présente étude.

(19) Centraal Bureau voor de Statistiek. *Sociale maandstatistiek*. La Haye, février 1974, p. 56.

(20) Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit. *Op. cit.*, pp. 40 et 41.

(21) Institut national de statistique. *Ministère des affaires économiques. Annuaire statistique de la Belgique 1973*. Bruxelles 1974, p. 542.

les à résoudre, cette coordination n'étant pas entravée par des différences dans les dispositions législatives ou réglementations nationales. Cela n'empêche que certaines régions souffrent encore d'un manque de liaisons routière, fluviale ou ferroviaire transfrontalières.

Dans le domaine des *infrastructures au sens large*, la nécessité d'une coordination transfrontalière se fait également sentir notamment quand il s'agit de la création ou de l'agrandissement d'aéroports surtout régionaux, de l'implantation de centrales nucléaires, de l'aménagement et de l'utilisation en commun des infrastructures socio-culturelles (écoles, zones de récréation, hôpitaux, etc.).

2. — LES PROBLÈMES D'ORDRE ADMINISTRATIF ET CULTUREL.

a) Les structures juridiques et administratives (22)

En dehors des différences de structure institutionnelle — structure centralisée ou fédérale — l'on constate que les compétences des entités territoriales varient d'un pays à l'autre. Par ailleurs, dans certains pays, les communes sont groupées en intercommunales, ce qui facilite par exemple la coordination en matière d'implantation d'industries nouvelles, ces intercommunales pouvant agir comme intermédiaire entre les investisseurs et les différentes instances nationales compétentes.

Cela étant, il n'y a ni droit international ni législation nationale qui contiennent des dispositions régissant la coopération entre les collectivités locales situées sur le territoire national et d'autres se trouvant à l'étranger. Les entités territoriales, si elles ont des possibilités de contact, n'ont pas le pouvoir de nouer des relations internationales dont découleraient des engagements par exemple en matière de services publics (approvisionnement en eau et évacuation des eaux, secours en cas d'incendie, élimination des déchets, etc.). Le pouvoir de décision appartient aux gouvernements nationaux en vertu du droit international. Les signataires d'accords transfrontaliers sont en général les ministres des affaires étrangères (23).

b) La reconnaissance des diplômes

Les différences dans les systèmes d'éducation qui se traduisent par la non-équivalence des diplômes délivrés par les établissements d'enseignement

(22) Voir notamment Conseil de l'Europe. *Coopération entre pouvoirs locaux dans les régions frontalières*. P. Oriante, *op. cit.*, pp. 19 à 26.

(23) Voir à cet égard III^e partie, points 1 et 2.

notamment techniques et universitaires entravent la libre circulation sur le marché de l'emploi transfrontalier. Aussi longtemps que cette situation existera, la coopération et la coordination transfrontalières en matière d'enseignement resteront difficiles. Il est vrai que les différences de langues constitueront toujours une barrière dans ce domaine, tout au moins dans les régions transfrontalières où ces différences de langues existent. Cette barrière linguistique ne devrait toutefois pas entraver la collaboration culturelle transfrontalière.

c) Autres problèmes administratifs

Les *contrôles aux frontières internes* de la Communauté entravent toujours la libre circulation transfrontalière. Il s'agit d'une part du contrôle fiscal sur les marchandises, mais d'autre part également du contrôle de police qui s'exerce encore à toutes les frontières internes sauf dans le Benelux. L'introduction d'un passeport uniforme européen, dont le principe a été adopté à la Conférence des chefs de gouvernement de décembre 1974, devrait aboutir à déplacer les contrôles de police vers les frontières extérieures de la Communauté.

L'*absence de services réguliers de transport en commun transfrontaliers*, que ce soit l'absence de lignes d'autobus transfrontaliers régulières ou l'absence de dessertes ferrées cadencées, entrave également à certaines frontières la libre circulation transfrontalière. Parfois, le travailleur frontalier et de manière générale, tout voyageur, est obligé à changer de moyen de transport à la frontière, c'est-à-dire à traverser la frontière à pied et à attendre de l'autre côté de la frontière un moyen de transport en commun dont les horaires ne sont pas toujours coordonnés avec les horaires des moyens de transport de son pays. A noter également que tout au moins dans certains pays, il est interdit aux personnes de la nationalité du pays limitrophe d'exercer leur métier en utilisant leur voiture personnelle et donc immatriculée dans leur pays.

La tarification appliquée en matière de *communications téléphoniques* désavantage les régions frontalières en ce sens qu'une communication téléphonique entre deux localités situées à proximité l'une de l'autre mais de part et d'autre de la frontière coûte aussi cher — parce que considérée comme communication avec l'étranger — qu'une communication entre deux localités distantes de plusieurs centaines de kilomètres mais situées dans le même pays.

La coopération transfrontalière entre *hôpitaux* notamment en matière de spécialisation et de répartition rationnelle des capacités d'admission fait

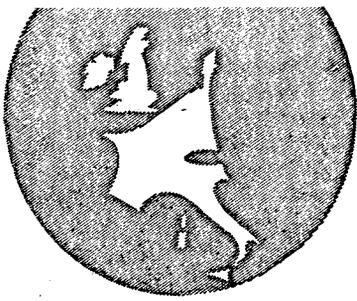
encore souvent défaut. Les difficultés dues aux différences structurelles des régimes d'assurance-maladie n'expliquent pas à elles seules ce phénomène. A cet égard, il est à noter que les personnes victimes d'accidents dans des localités frontalières ne sont pas toujours conduites à l'hôpital le plus proche situé de l'autre côté de la frontière, mais sont transportées sur des distances parfois assez longues vers un hôpital dans leur propre pays (24).

L'analyse des *problèmes* qui se posent dans les régions frontalières démontre, malgré son caractère non exhaustif, que très souvent ces problèmes ne sont que le reflet des différences parfois encore considérables qui séparent les politiques et les dispositions législatives et réglementaires. Cela veut dire en d'autres termes que nombre de difficultés frontalières sont dues à une intégration non encore suffisante au niveau européen.

Ceci est particulièrement évident dans le cas des problèmes dus aux disparités monétaires, aux différences entre les dispositions sociales et fiscales, à l'absence d'une coordination efficace des politiques économiques, y compris les politiques de développement régional, c'est-à-dire dans le cas des *problèmes socio-économiques de caractère général*.

Mais cela est également vrai pour certains *problèmes d'ordre administratif et culturel* et notamment pour le problème de la reconnaissance des diplômes. Par contre, nombre de problèmes de cette nature, comme par exemple l'organisation de transports en commun transfrontaliers, la collaboration en matière d'approvisionnement en eau, d'évacuation des eaux et le secours en cas d'incendie, la coopération entre hôpitaux, sont des problèmes qui ne se situent pas au niveau européen mais sont du domaine de la coopération transfrontalière bilatérale ou trilatérale. Les entités territoriales n'étant pas habilitées à conclure des accords internationaux dont découleraient des engagements, l'organisation de la coopération dans ces domaines est, par la force des choses, du ressort des administrations centrales des Etats membres.

(24) Voir Demande en vue de la reconnaissance comme « zone internationale d'aménagement » du secteur transrhénan de Neuf-Brisach-Breisach pour promouvoir son développement. C.I.M.A.B. Colmar et Freiburg, 1971, p. 15.



III. — Les formes de collaboration existantes (25)

1. — LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE AU NIVEAU INTERGOUVERNEMENTAL (26).

a) Entre la Belgique et la France

Le 17 juin 1970 fut constituée, suite à une décision prise par les ministres des affaires étrangères des deux pays concernés, la *Commission plénière franco-belge pour l'aménagement des régions frontalières* avec, pour mission, l'harmonisation de l'aménagement et du développement socio-économique des régions de part et d'autre de toute la frontière franco-belge.

Cette commission est composée des secrétaires généraux des ministères des affaires étrangères belge et français qui en assurent alternativement la présidence, ainsi que de représentants des autres ministères intéressés et des préfets des régions françaises concernées et des gouverneurs des provinces belges concernées.

Elle assure la coordination des activités de *trois commissions régionales* correspondant aux trois zones suivantes :

- . Nord/Pas-de-Calais — Flandre occidentale/Hainaut ;
- . Ardennes — Namur/Luxembourg ;
- . Nord de la Lorraine — Sud du Luxembourg.

(25) Voir notamment :

— Conseil de l'Europe, 2^e session de la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire. La coopération transfrontalière en Europe. Rapport présenté par la délégation belge. Strasbourg 1973. Doc. CEMAT (73) 4.

— Conseil de l'Europe, 2^e session de la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire. La coopération européenne dans les régions frontalières. J. M. Quintin, Strasbourg 1973. Doc. CEMAT (73) BP 9.

— Conseil de l'Europe, 2^e session de la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire. Commissions Intergouvernementales pour la coopération dans les régions frontalières. Un bilan. Strasbourg 1973. Doc. CEMAT (73) BP 11.

Voir également Conseil de l'Europe. Bulletin d'information : questions municipales et régionales, n^{os} 1 à 5. Strasbourg, 1972-1974.

(26) Cet inventaire présente certaines lacunes notamment quant aux résultats de la coopération, les rapports des commissions intergouvernementales n'ayant pas toujours pu être exploités pour l'établissement de la présente étude. La plupart de ces commissions intergouvernementales sont d'ailleurs de création relativement récente.

Ces commissions régionales sont composées des gouverneurs des provinces belges et des préfets des régions concernées et se réunissent sous la présidence de l'un d'eux. Ils sont entourés par des fonctionnaires des administrations nationales. Ils peuvent se faire assister par des experts de la région.

La commission plénière assure en outre la coordination des activités d'une série de *commissions sectorielles*, chacune compétente pour l'ensemble de la zone frontalière franco-belge pour un domaine où une coopération étroite entre les deux pays concernés s'impose. C'est ainsi que des commissions sectorielles existent notamment pour l'approvisionnement en eau, les liaisons routières, les liaisons fluviales, les ports, le problème de la pollution des eaux.

Les commissions sectorielles sont composées de fonctionnaires des administrations nationales et se réunissent sous la présidence d'un haut fonctionnaire de ces administrations.

Les résultats des travaux des commissions régionales et sectorielles sont transmis à la commission plénière qui présente les propositions de solution aux gouvernements nationaux auxquels appartient le pouvoir de décision.

Parmi les problèmes abordés par la Commission plénière et ses commissions régionales et sectorielles figurent : les infrastructures de transport (aménagement de voies fluviales, coordination de la construction de routes, le rôle des ports maritimes) ; l'aménagement du territoire et l'environnement (pollution des cours d'eau, la création de parcs régionaux, l'approvisionnement en eau) ; l'emploi (zonings industriels, coordination des aides au développement industriel) ; la santé publique (utilisation des équipements hospitaliers de part et d'autre de la frontière) et le contrôle douanier (création de points de contrôle intégrés).

b) Entre la Belgique, les Pays-Bas et le Grand-Duché du Luxembourg.

Le Benelux dans son ensemble.

Dans le cadre de l'Union économique du Benelux, fut instituée le 3 juillet 1969 en vertu d'une décision du Comité des ministres du Benelux, la *Commission spéciale pour l'aménagement du territoire*. Elle a pour mission générale de traiter les questions de coordination des problèmes de politique relatifs à l'aménagement du territoire du Benelux.

Dans le cadre de cette mission générale, elle a, en ce qui concerne les régions frontalières, plus particulièrement pour mandat :

— d'émettre des avis sur les mesures envisagées par les trois pays pour assurer un développement

spatial harmonieux des territoires limitrophes des pays partenaires, ainsi que sur les projets établis à ce sujet et

— de stimuler la mise en concordance mutuelle des plans régionaux et structurels pour les régions frontalières en matière d'aménagement du territoire.

La commission spéciale est composée de délégués désignés par les gouvernements des trois pays concernés. Les délégations peuvent se faire assister d'experts.

Dans le cadre de la commission spéciale ont été créées quatre sous-commissions compétentes géographiquement chacune pour une portion des frontières communes. Il s'agit des sous-commissions suivantes :

— la sous-commission Ouest (Flandre occidentale/Flandre orientale — Zélande) ;

— la sous-commission du Centre (région centrale du Benelux : Anvers/Limbourg/arrondissement de Louvain — Brabant septentrional/Limbourg) ;

— la sous-commission Est (Limbourg/Liège — Limbourg) ;

— la sous-commission Sud (Luxembourg — Grand Duché du Luxembourg).

Un exemple des efforts déployés par la Commission spéciale et ses sous-commissions pour réaliser une coordination en matière d'aménagement du territoire est constitué par les consultations sur les plans d'aménagement des régions concernées. Ces consultations ont porté sur de nombreuses questions telles que les liaisons par route traversant la frontière, l'évolution des zones urbaines, rurales et industrielles, la protection de l'environnement, les aéroports et le réseau ferroviaire. Elles ont donné lieu à la décision du Comité des ministres du Benelux du 13 mai 1974 visant à assurer l'exécution harmonisée des plans d'aménagement des régions frontalières du Benelux par une consultation obligatoire lors de la préparation de ces plans.

Entre la Belgique et les Pays-Bas.

En dehors de la commission spéciale pour l'aménagement du territoire et ses quatre sous-commissions qui s'intéressent surtout à l'aménagement du territoire au sens large, il a été créé, en 1972, toujours dans le cadre des institutions du Benelux, un organisme permanent de consultation pour les problèmes du marché de l'emploi, couvrant une partie des régions transfrontalières belgo-néerlandaises, à savoir la région centrale du Benelux (Anvers/Limbourg/arrondissement de Louvain — Brabant septentrional/Limbourg).

Cet organisme est composé de représentants des administrations centrales et de représentants d'institutions régionales. Il étudie dans une optique socio-

économique le marché de l'emploi en vue d'arriver à une coordination de la politique à mener notamment en ce qui concerne les implantations d'industries nouvelles.

Entre la Belgique et le Grand-Duché du Luxembourg.

En dehors de la sous-commission Sud, couvrant le Luxembourg belge et le Grand-Duché du Luxembourg, créée dans le cadre de la Commission spéciale du Benelux pour l'aménagement du territoire visée ci-dessus, il a été créé en 1971 dans le cadre de l'Union économique belgo-luxembourgeoise une sous-commission de coopération régionale entre la Belgique et le Grand-Duché du Luxembourg.

Tandis que la sous-commission Sud créée dans le cadre du Benelux traite des questions de principe plus générales, les questions d'application concrètes en matière économique et sociale sont examinées par la sous-commission de coopération régionale créée dans le cadre de l'Union économique belgo-luxembourgeoise.

Cette sous-commission est composée des commissaires des arrondissements belges et des districts luxembourgeois limitrophes de la frontière, l'un d'eux assurant la présidence, et de fonctionnaires des administrations nationales des deux pays.

Elle s'est notamment intéressée à l'établissement de statistiques détaillées des travailleurs frontaliers et d'un inventaire de tous les problèmes frontaliers. Elle s'est également préoccupée de la pollution des rivières.

c) *Entre l'Allemagne et le Danemark*

Il n'existe pas d'organisme de contact permanent au niveau intergouvernemental couvrant les régions frontalières germano-danoises.

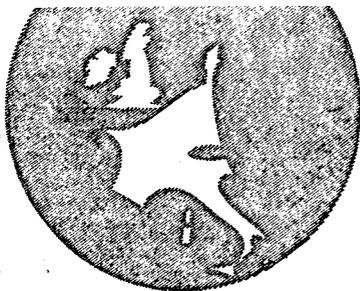
d) *Entre l'Allemagne et les Pays-Bas*

Le 13 juin 1967 fut créée par les gouvernements néerlandais et allemand la *Commission germano-néerlandaise de l'aménagement du territoire* dont la mission est essentiellement d'harmoniser et de coordonner les principes directeurs de l'aménagement du territoire et les schémas de développement.

Les membres de la commission sont des représentants des administrations centrales et des Länder allemands concernés. Peuvent y participer des représentants des administrations régionales et des experts techniques.

Deux sous-commissions ont été créées, à savoir :

- la sous-commission Sud qui couvre la zone frontalière Aix-la-Chapelle, Maastricht, Arnhem et
- la sous-commission Nord qui comporte la



zone frontalière le long du Nord du Land Rhénanie-du-Nord-Westphalie et du Land Basse-Saxe.

Ont fait l'objet de discussions au sein de la commission et de ses sous-commissions notamment la planification de l'aménagement régional frontalier, les mesures à prendre au sujet des grandes voies de passage frontalier, de l'implantation industrielle et de la protection de la nature, le programme de pipe-line et l'aménagement d'un parc naturel supra-frontalier.

e) Entre l'Allemagne et la Belgique

Par accord entre les gouvernements belge et allemand du 3 février 1971, fut créée la *Commission germano-belge de l'aménagement du territoire* ayant pour tâches de promouvoir la coopération dans le domaine de l'aménagement du territoire et surtout d'harmoniser les mesures en la matière particulièrement dans les zones frontalières (27).

La commission est composée du côté allemand de représentants du gouvernement central et des gouvernements de Rhénanie du Nord-Westphalie et Rhénanie-Palatinat et du côté belge, de représentants du gouvernement et de la province de Liège.

Elle s'est penchée sur toute une série d'études portant sur la planification et sur les mesures actuelles à prendre dans le domaine des régions frontalières.

f) Entre l'Allemagne, le Grand-Duché du Luxembourg et la France

La *Commission mixte gouvernementale franco-allemande-luxembourgeoise* pour la coopération dans la région frontalière Lorraine-Sarre/Rhénanie-Palatinat du Sud-Ouest-Luxembourg fonctionne depuis 1970. Cette commission, créée en 1969, suite aux entretiens entre le Président de la France et le Chancelier de l'Allemagne, fut d'abord uniquement franco-allemande. Elle a été élargie au Grand-Duché du Luxembourg en 1971. Cette commission a une mission très générale couvrant tous les problèmes susceptibles de faire l'objet de collaboration transfrontalière.

Les délégations des trois pays concernés au sein de la commission sont dirigées chacune par un haut fonctionnaire du ministère des affaires étrangères assisté par des fonctionnaires d'autres services centraux concernés et des représentants des autorités régionales.

(27) L'article 4 de cet accord prévoit la création d'un parc naturel germano-belge dans la zone frontalière Nordeifel/Schneifel/Hautes Fagnes-Eifel. Voir à cet égard II^e partie, point 2 c.

La commission mixte a créé, le 24 mai 1974, une *commission régionale* chargée de la préparation des dossiers.

Cette commission régionale est composée du préfet de la Lorraine et de représentants du ministère de l'économie nationale du Luxembourg et des ministères des affaires économiques des deux Länder concernés.

Les travaux de la commission régionale et de la commission mixte ont porté sur l'amélioration des liaisons ferroviaires dans les zones frontalières, sur la gestion commune des ressources d'eau, sur la promotion en commun de centres de loisirs et de zones industrielles, sur le marché du travail des régions frontalières.

g) Entre la France et l'Allemagne

Le 1^{er} février 1973, des représentants des gouvernements français, allemand et suisse, ainsi que du Land de Base-Würtemberg et des cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne se sont réunis à Paris à l'initiative du ministère français des affaires étrangères. Il a été décidé de procéder à un inventaire des activités intéressant les trois pays dans les régions frontalières d'Alsace, de Bade-Würtemberg et de Bâle, afin de constituer une commission tripartite de coopération transfrontalière chargée de coordonner ces activités. La création de cette commission tripartite n'est pas encore intervenue.

h) Entre l'Italie et la France

Il n'existe pas d'organisme de contact permanent au niveau inter-gouvernemental couvrant la région frontalière franco-italienne.

i) Entre la République d'Irlande et l'Irlande du Nord

Il n'existe pas d'organisme de contact permanent intergouvernemental pour cette région frontalière.

2. — EXEMPLES D'ACCORDS INTERGOUVERNEMENTAUX PORTANT SUR DES PROBLÈMES DÉTERMINÉS.

a) Approvisionnement en eau de la commune de Menton

Par une *convention* d'une durée de 70 ans, signée à Paris le 28 septembre 1967 et ratifiée par les parlements des deux pays concernés, l'Italie et la France ont conclu des accords pour l'approvisionnement en eau de la commune de Menton moyennant le prélèvement d'eau de la rivière italienne Roja.

b) Ligne de chemin de fer Cuneo-Breil-Ventimiglia-Nice

La reconstruction de cette ligne de chemin de fer est prévue par une *convention* conclue le 25 juin 1970 entre l'Italie et la France. Cette convention a été ratifiée par le Parlement français le 11 juin 1971 et par la loi italienne n° 475 du 18 juin 1973. La réalisation de cette voie de débouché de Cuneo et de son hinterland vers la riviera ligurienne et la côte d'Azur représente la troisième voie de communication entre l'Italie et la France et devra constituer la base pour un développement ultérieur des échanges commerciaux italo-français et pour une augmentation du trafic touristique.

c) Création d'un parc naturel germano-belge (28)

L'accord entre les gouvernements belge et allemand du 3 février 1971 portant création de la Commission germano-belge de l'aménagement du territoire (29) prévoit la création d'un parc naturel germano-belge dans la zone frontalière Nordeifel/Schneifel/Hautes Fagnes - Eifel. Aux termes de cet accord, cette création devait faire l'objet d'un accord entre le gouvernement belge et les gouvernements de Rhénanie-du-Nord - Westphalie et Rhénanie-Palatinat. Cet accord a été signé également le 3 février 1971.

3. — EXEMPLES DE COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE AU NIVEAU DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

a) Coopération régie par un accord de droit privé : la Communauté d'intérêts Moyenne Alsace - Breisgau (C.I.M.A.B.) (30)

A partir de 1955, les maires des communes de la région Moyenne-Alsace - Breisgau situées de part et d'autre du Rhin se sont rencontrés régulièrement. Le renforcement des liens par le biais d'une association fut décidé en 1962. C'est ainsi qu'en 1964 naquit la Communauté d'intérêts Alsace/Breisgau (C.I.M.A.B.) groupant actuellement 48 collectivités locales et organisations et ayant pour but de promouvoir une coopération transfrontalière dans les domaines économiques, culturels, sociaux et touristiques.

(28) A noter que le 17 avril 1964 un traité a été signé entre le gouvernement luxembourgeois et le gouvernement du Land de Rhénanie-Palatinat relatif à la création d'un parc naturel germano-luxembourgeois situé de part et d'autre de l'Our et de la Sûre.

(29) Voir II^e partie, point 1 e.

(30) Voir également Note concernant la région frontalière « Communauté d'intérêts Moyenne Alsace - Breisgau ». C.I.M.A.B. Colmar et Freiburg, 1971.

La forme juridique adoptée par la C.I.M.A.B. est celle d'une association conforme au code civil allemand. Cette procédure était possible du fait qu'en Alsace les dispositions du code civil de la période 1871-1918 sont restées en vigueur. Les statuts de l'association ont été acceptés par le gouvernement français en juin 1965.

La C.I.M.A.B. s'est plus spécialement penchée sur les questions générales relevant de l'aménagement du territoire, la conservation de l'environnement, l'amélioration du potentiel économique, le développement d'une infrastructure transfrontalière et la promotion du tourisme et du secteur culturel.

b) Coopération sans forme juridique : Euregio

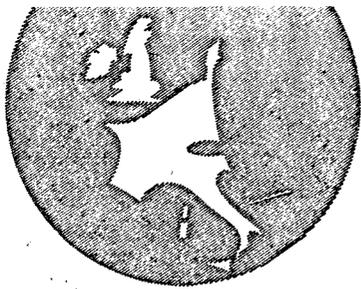
Depuis la création de la Communauté économique européenne en 1958, les contacts entre les autorités locales néerlandaises et allemandes dans l'Euregio ont commencé à s'intensifier en vue du renforcement de la coopération transfrontalière dans cette région comprise entre le Rhin, l'Ems et l'Issel.

Actuellement, trois associations s'intéressent au développement socio-économique de la région, à savoir : la Communauté d'intérêts Twente-Gueldre orientale et la Fondation des intérêts régionaux de la Gueldre orientale du côté néerlandais et la Communauté intercommunale du Rhin et de l'Ems du côté allemand. La coopération transfrontalière est assurée par un groupe de travail composé de représentants de ces trois associations de communes.

Sont considérés comme étant à résoudre en priorité dans la région notamment les problèmes concernant l'amélioration de l'infrastructure routière, le transport en commun, l'électrification de chemins de fer, le renforcement du secteur des services et la création d'emplois industriels, la transformation de l'école supérieure technique de Twente (Pays-Bas) en une université et reconnaissance des diplômes en Allemagne, l'harmonisation des statistiques entre la partie allemande et la partie néerlandaise de l'Euregio.

En matière d'infrastructures, la collaboration transfrontalière a notamment abouti à la création d'une liaison aérienne entre Twente et Düsseldorf et à une coordination effective en matière d'aménagement de zones de récréation.

Jusqu'à présent, la coopération s'est faite sur une base volontaire. Actuellement, les responsables de l'Euregio sont à la recherche d'une forme juridique leur permettant de nouer des relations bilatérales engageant des responsabilités notamment dans des domaines tels que la protection de l'environnement, le secours en cas d'incendie, l'évacuation des déchets, etc.



A côté de ce groupe de travail fonctionne la commission Mozer qui se consacre en particulier au renforcement de la coopération socio-culturelle transfrontalière. Les travaux de la commission Mozer sont soutenus financièrement par les administrations centrales des deux pays concernés.

4. — EXEMPLES D'AUTRES FORMES DE CONTACTS TRANSFRONTALIERS

Dans nombre de régions frontalières, des contacts plus ou moins réguliers existent entre chambres de commerce et d'industrie de part et d'autre de la frontière. Ceci est notamment le cas dans la région Aix-la-Chapelle, Liège, Hasselt, Maastricht et pour la région transfrontalière franco-italienne où une Conférence permanente des chambres de commerce françaises et italiennes des zones de frontière tient chaque année une assemblée générale et cela, depuis 1952. Parmi les matières sur lesquelles s'est portée l'attention de cette Conférence, on relève les communications, les problèmes du travail, de la production et des échanges, le tourisme.

5. — L'ÉLABORATION D'INSTRUMENTS JURIDIQUES DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE

En 1964, l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe a pris l'initiative de se pencher sur la coopération dans les régions frontalières. Depuis lors, de nombreux travaux ont été effectués, des recommandations et résolutions ont été formulées et plusieurs initiatives ont été prises.

En 1966, l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, par sa recommandation 470, communiquait au Comité des ministres un projet de convention relative à la coopération transfrontalière des pouvoirs locaux européens susceptibles d'éliminer les obstacles majeurs à une telle coopération. Le Comité des ministres refusa toutefois de charger les instances du Conseil de l'Europe d'élaborer une telle convention. Cette décision négative était due essentiellement aux réserves d'ordre constitutionnel formulées par certains Etats membres à l'égard d'une convention d'une portée si décisive (31). A la suite des réactions de l'Assemblée consultative, le Comité des ministres décida en 1970 d'inscrire l'étude des méthodes de coopération européenne entre pouvoirs locaux au programme de travail du Conseil de l'Europe. C'est dans le cadre de ses études qu'a été organisée en 1972 à Strasbourg une confrontation européenne des régions frontalières chargée d'examiner la coopération déjà existante dans les

(31) Conseil de l'Europe. *La coopération des régions frontalières européennes*. V. von Malchus, op. cit., p. 8.

régions frontalières, les difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre d'une telle coopération et les solutions et mesures susceptibles de faciliter la coopération des collectivités locales et régionales le long des frontières nationales en Europe (32).

L'Assemblée consultative, après avoir examiné les résultats de la confrontation, recommandait au Comité des ministres d'inciter les Etats membres notamment :

— à encourager par tous les moyens appropriés la mise en place de commissions régionales frontalières, composées d'élus locaux et régionaux des zones frontalières et de représentants des autorités centrales des Etats intéressés ;

— à habiliter ces commissions à se concerter sur les problèmes frontaliers et à présenter aux instances compétentes toutes propositions pour la mise en route d'une coopération suprafrontalière efficace dans tous les domaines ayant des incidences directes sur la vie des populations des zones concernées (33).

Lors de la deuxième Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire tenue à la Grande Motte en septembre 1973, les ministres, après avoir rappelé leur recommandation formulée lors de la première conférence à Bonn en septembre 1970, ont insisté pour que les Etats membres prennent, à la suite d'accords internationaux, des mesures permettant la consultation entre autorités compétentes en matière de planification sur les plans intéressant les territoires frontaliers. Ils ont exprimé le souhait que de tels accords internationaux débouchent sur une concertation permanente notamment dans le cadre de commissions régionales bi - ou multilatérales. Ces commissions régionales devraient :

— examiner globalement les diverses relations fonctionnelles qui se nouent dans les régions frontalières, dégager une vision commune et proposer des solutions d'ensemble se traduisant par l'élaboration d'esquisses structurelles transfrontalières et de plans concertés ;

— assurer la représentation des différents niveaux de décision et comprendre des délégués des gouvernements, des autorités régionales et locales ;

— être ouvertes à la consultation ou à la participation des représentants des populations, des inté-

(32) Conseil de l'Europe. *Rapport sur la Confrontation européenne des régions frontalières*. K. Ahrens, op. cit., pp. 4 à 7.

(33) Recommandation 693 (1973) relative à la Confrontation européenne des régions frontalières, adoptée par l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe le 24 janvier 1973.

rêts économiques, sociaux, culturels, écologiques, etc.. ainsi que des associations transfrontalières (34).

Enfin, au mois de février 1974, le Comité des ministres lui-même :

— constatant notamment que l'organisation de la coopération entre les collectivités locales et régionales situées dans les régions frontalières rencontre un certain nombre de difficultés d'ordre juridique et administratif et

— estimant entre autres que si les besoins de coopération frontalière des collectivités locales et les obstacles que cette coopération rencontre diffèrent selon les Etats, il est de l'intérêt de tous les Etats membres d'établir des possibilités de coopération appropriées entre toutes les régions frontalières afin de pouvoir faire face, le cas échéant, aux problèmes communs qui pourraient surgir dans ces régions, par suite notamment du développement des communications ou de l'aggravation des problèmes de pollution,

recommandait aux Etats membres de veiller si nécessaire à la mise en place de commissions régionales frontalières auxquelles participeraient des représentants des gouvernements, des collectivités locales et régionales concernées ainsi qu'il a été proposé par la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire. La tâche de chacune de ces commissions serait double :

— d'une part, entretenir dans un cadre officiel des relations suprafrentalières régulières, et notamment veiller à une meilleure concertation et coordination des plans et mesures d'aménagement du territoire ;

— d'autre part, fournir les moyens d'une assistance technique et juridique à la coopération frontalière à assurer selon les cas par des groupements locaux ou spécialisés (35).

C'est finalement au mois de mai 1974 que le Comité des ministres décida d'inscrire au programme de travail 1975-1976 du Conseil de l'Europe la préparation d'une résolution comportant en annexe des statuts-types et des accords-modèles de coopération transfrontalière. A noter à cet égard qu'il n'est plus question de l'élaboration d'une convention comme initialement envisagée par l'Assemblée consultative, mais d'une résolution, ce qui devrait laisser les Etats membres libres d'appliquer ou non ces statuts-types ou accords-modèles ou de les

adapter aux besoins de chaque région. Il est d'ailleurs à prévoir que, étant donné la diversité des besoins des régions frontalières et des difficultés juridiques et administratives, plusieurs types d'accords-modèles devront être élaborés.

Les travaux préparatoires à l'élaboration de la résolution ont été entamés au sein du Comité intergouvernemental de coopération pour les questions municipales et régionales (36).

L'analyse des formes de collaboration existantes démontre que les Etats membres ont, là où ils l'ont estimé nécessaire, créé des organismes de contact intergouvernementaux avec la participation toutefois des instances régionales.

Là où les Etats membres ont estimé que la nature et l'ampleur des problèmes ne nécessitaient pas la création d'une commission intergouvernementale, certains problèmes particuliers ont trouvé une solution par des accords intergouvernementaux ad hoc après une série de contacts au niveau intergouvernemental avec la participation des autorités territoriales.

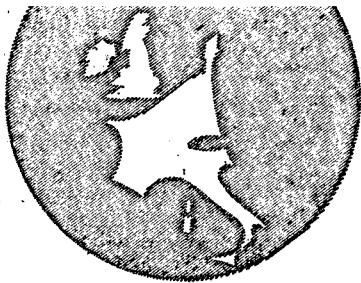
Dans certaines régions frontalières où de tels organismes de contact intergouvernementaux n'ont pas été créés, la volonté de collaboration ou de concertation au-delà des frontières s'est traduite par la création d'organismes de coopération transfrontalière au niveau des pouvoirs locaux et régionaux ou a abouti à des contacts plus ou moins réguliers entre organismes non gouvernementaux.

Quant à l'organisation juridique de la coopération transfrontalière, il s'agit là d'une question touchant à la structure institutionnelle des Etats membres, seuls compétents pour conclure des accords transfrontaliers. Ceci explique la création de commissions intergouvernementales avec participation toutefois de représentants régionaux, au sein desquelles des solutions sont recherchées devant mener à la conclusion de conventions ou d'accords intergouvernementaux. C'est d'ailleurs cette formule qui est préconisée par les instances du Conseil de

(34) Conseil de l'Europe. 2^e session de la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire. Résolutions finales. Résolution n° 2 : régions frontalières et aménagement du territoire. Strasbourg 1973. Doc. CEMAT (73) 7, pp. 17 à 21.

(35) Conseil de l'Europe. Résolution (74) 8, op. cit.

(36) Le Comité de coopération pour les questions municipales et régionales a été créé par la Résolution (70) 31 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe du 24 octobre 1970. Il s'agit d'un comité intergouvernemental composé de hauts fonctionnaires des ministères des affaires intérieures des Etats membres du Conseil de l'Europe, qui exerce ses fonctions sous l'autorité du Comité des ministres et qui a notamment pour mandat d'examiner les questions relevant des responsabilités des collectivités locales et régionales ou relatives à la politique régionale et susceptibles d'influer sur la coopération européenne.



l'Europe dont les travaux en la matière semblent s'orienter non pas vers l'élaboration d'un instrument juridique uniforme valable pour toutes les régions, mais vers la préparation d'une série d'accords-modèles adaptables à toutes les situations.

IV. — Considérations finales

Les responsabilités dans le domaine des régions frontalières, telles qu'elles résultent de la présente analyse, semblent se situer à trois niveaux :

— Au niveau de l'*intégration européenne*

C'est aux frontières que les différences qui séparent encore les politiques et les dispositions législatives et réglementaires se font le plus vivement sentir dans la vie quotidienne et qu'elles entraînent les inconvénients les plus sérieux. Ces inconvénients ne disparaîtront qu'au fur et à mesure que l'intégration européenne progressera.

C'est ainsi par exemple que dans une union économique et monétaire impliquant l'existence d'une monnaie unique, les mouvements des travailleurs frontaliers et le marché transfrontalier des biens et services n'auront plus à subir les répercussions des disparités monétaires. Par ailleurs, avec l'harmonisation progressive des législations sociales, les conditions sociales de travail se rapprocheront de part et d'autre des frontières. Au fur et à mesure que l'harmonisation des législations douanières et fiscales nationales se réalise les inconvénients actuels dus aux disparités des dispositions en ces matières disparaîtront. Il est évident aussi que la réalisation au niveau européen de l'équivalence des diplômes favorisera la libre circulation sur le marché de l'emploi transfrontalier.

Une solution partielle en faveur des régions frontalières des problèmes frontaliers dus à une intégration européenne encore incomplète, n'est pas concevable et n'aboutirait qu'à déplacer les frontières internes. L'acuité avec laquelle les effets de ces problèmes se font sentir de part et d'autre des frontières devrait inciter à accélérer la recherche et la mise en œuvre de solutions au niveau communautaire.

— Au niveau de la *concertation*

La solution des problèmes frontaliers non liés aux progrès de l'intégration européenne est largement dépendante du dialogue qui s'instaure entre les responsables nationaux des Etats membres.

La Communauté peut, dans le cadre de ses compétences, favoriser ce dialogue et contribuer à une meilleure prise de conscience des problèmes frontaliers, à une meilleure compréhension de leurs causes et à la recherche de solutions.

Cette contribution, la Communauté pourra l'apporter par le truchement du Comité de politique régionale dont la Commission des Communautés européennes a proposé la création (37). Ce comité est appelé à contribuer à la coordination des politiques régionales nationales et partant à une meilleure harmonisation de l'action de développement économique de part et d'autre de la frontière. Il devra permettre le dialogue entre les responsables nationaux des politiques régionales notamment sur leurs expériences en matière de problèmes frontaliers et sur l'efficacité des instruments mis en place pour les résoudre. De ces échanges de vues pourront surgir éventuellement de nouvelles perspectives de solution.

— Au niveau de l'*aide financière*

Enfin, et quoique les problèmes frontaliers en eux-mêmes ne semblent pas se poser essentiellement en termes financiers, la Communauté peut contribuer par son aide financière à la solution de certains problèmes frontaliers.

C'est ainsi que les régions frontalières pourront bénéficier des interventions du Fonds européen de développement régional dans les limites indiquées ci-dessus (38). Elles peuvent, si toutes les conditions sont réunies, bénéficier des interventions des instruments financiers existants tels que le Fonds social, le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, les facilités offertes par l'article 56 du traité C.E.C.A. et la Banque européenne d'investissement. La Commission peut, si les Etats membres concernés lui en présentent la demande et y participent, envisager de contribuer au financement d'études portant sur le développement régional des régions frontalières (39).

(37) *Projet de décision du Conseil portant création d'un Comité de politique régionale présenté par la Commission au Conseil le 31 juillet 1973. op. cit.*

(38) *Voir 1^{re} partie, point 1.*

(39) *L'ancienne Haute Autorité de la C.E.C.A. a participé, dans le cadre de son activité de reconversion, à un certain nombre d'études sur des régions frontalières. La Commission des Communautés européennes a contribué en 1967 au financement d'une étude sur la région frontalière Liège-Limbourg belge-Limbourg néerlandais-Aix-la-Chapelle. En 1969, elle a participé financièrement à une étude de la région frontalière Westmünsterland - Gratschaft Bentheim/Twente-Oost Gelderland (Euregio).*

LA NOUVELLE PROCÉDURE BUDGÉTAIRE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

et son application à l'établissement du budget pour l'exercice 1975

Daniel Strasser

*Directeur des Budgets
de la Commission des Communautés européennes*

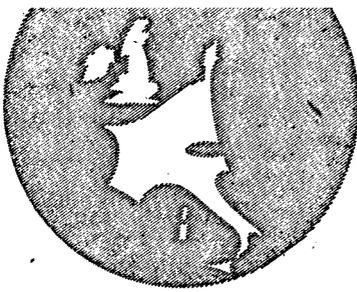
L'événement majeur qui fut en 1970, pour les Communautés européennes, l'attribution à celles-ci de ressources propres (1), avait eu pour conséquence de conduire à une modification substantielle de la situation antérieure quant à l'autonomie financière des Communautés européennes et à la procédure budgétaire (2), c'est-à-dire pour ce qui concerne la répartition entre les Etats et les Communautés européennes du droit régalien de percevoir l'impôt et la dévolution du pouvoir budgétaire au sein des Communautés européennes elles-mêmes. La transformation de l'équilibre institutionnel communautaire s'est, quant à elle, réalisée en deux étapes. La première concernait la procédure budgétaire pour les exercices 1972, 1973 et 1974 et a pris fin avec le remplacement de l'article 203 bis/CEE par l'article 203/CEE (articles 177/CEE et 78/CECA). La seconde a commencé depuis lors. Ainsi, le 10 décembre 1974, le budget général des Communautés européennes a été arrêté en application de cette nouvelle procédure budgétaire.

Les institutions communautaires ont donc tenu la gageure d'appliquer ce texte jugé par d'aucuns comme irréaliste, voire provocateur.

De fait, l'article 203/CEE, dans sa version applicable à compter du 1^{er} janvier 1975, est la conséquence tirée du remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux Communautés européennes sur le plan de l'exercice du pouvoir budgétaire. Le législateur a, en effet, voulu essentiellement donner des pouvoirs plus étendus au Parlement européen pour compenser la perte de compétence des parlements nationaux sur les recettes fiscales désormais attribuées aux Communautés européennes. Le mécanisme mis au point se singularise toutefois par une procédure budgétaire longue et complexe, par un système de contraintes financières imposées au budget et par un partage subtil du pouvoir budgétaire entre le Conseil et le Parlement.

(1) *Décision du Conseil du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux Communautés européennes (J.O.C.E., n° L 94 du 28 avril 1970, p. 19).*

(2) *Traité portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les Communautés européennes et du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes, signé le 22 avril 1970 à Luxembourg (J.O.C.E., n° L 2 du 2 janvier 1971, p. 1).*



Une procédure budgétaire longue et complexe

La procédure budgétaire est définie avec précision par l'article 203/CEE, qui en fixe les étapes et la durée de chacune d'elles. Celles-ci sont au nombre de cinq. Nous n'analyserons ici que l'aspect formel de la procédure pour en démontrer les contraintes intrinsèques résultant des délais impartis, réservant à un développement ultérieur la description de la réalité des pouvoirs dévolus à chaque institution.

PREMIÈRE ÉTAPE : 1^{er} JUILLET - 31 AOUT (ARTICLE 203 § 2/CEE).

La Commission groupe dans un « *avant-projet de budget* » les états prévisionnels de dépenses que les autres institutions communautaires (Parlement, Conseil et Cour de justice) ont dû établir et lui adresser avant le 1^{er} juillet. L'avant-projet comporte une prévision des recettes et une prévision des dépenses ; la Commission y joint un avis qui peut comporter des prévisions divergentes à propos des propositions budgétaires des autres institutions, possibilité dont elle n'use guère d'ailleurs en réalité.

Le respect de la date du 1^{er} juillet ne dépend donc pas de la Commission. En fait, l'expérience du passé a montré que les autres institutions ne la respectent pas toujours. Ainsi, le Conseil a transmis son état prévisionnel pour 1975 le 23 septembre 1974. Cette situation n'est pourtant pas très grave, car dans la pratique, chaque état prévisionnel, en devenant une section de l'avant-projet de budget, fait l'objet d'un document budgétaire séparé, préparé par l'institution concernée. Cette situation n'est donc fâcheuse que pour l'établissement de l'état des recettes, car ce dernier ne peut être établi que si les dépenses cumulées de toutes les institutions sont connues. Le retard mis par l'une d'entre elles à transmettre son état prévisionnel, condamne la Commission à retenir un chiffre révisable pour l'ensemble des dépenses des Communautés.

Lorsque les états prévisionnels sont rassemblés, un travail considérable de traduction, de frappe et de multiplication est entrepris, afin que les fascicules budgétaires soient reproduits dans le nombre d'exemplaires convenable, dans les six langues de la Communauté. Ainsi, l'avant-projet de budget général des Communautés se présente sous la forme de sept fascicules : un pour les recettes, un pour le Parlement, un pour le Conseil, deux

pour la Commission (crédits généraux et crédits de recherche), un pour la Cour de justice et un qui comporte un exposé général sur le budget. Ces sept documents, en 1974, ont représenté 1 100 pages dans chaque version linguistique, soit 6 600 pages au total.

Depuis plusieurs années, le Conseil a demandé à la Commission d'avancer le dépôt de son avant-projet de budget, afin de lui laisser un temps d'examen plus long. La Commission a toujours accepté cette façon de faire, si bien qu'en 1974 ce fut dès le 13 août qu'elle a envoyé l'avant-projet de budget, raccourcissant d'autant les délais dont elle dispose elle-même pour préparer le budget.

DEUXIÈME ÉTAPE : 1^{er} SEPTEMBRE - 5 OCTOBRE (ARTICLE 203 § 3/CEE)

D'après le traité, le Conseil, saisi par la Commission de l'avant-projet de budget au plus tard le 1^{er} septembre de l'année qui précède celle de son exécution, consulte alors la Commission et, le cas échéant, les autres institutions intéressées, toutes les fois qu'il entend s'écarter de cet avant-projet. Comme le Conseil doit transmettre au Parlement européen son *projet de budget* le 5 octobre au plus tard, la deuxième étape comporte trente-cinq jours. Le Conseil ayant obtenu de la Commission que celle-ci lui adresse son avant-projet au milieu du mois d'août, le temps de cette étape est donc porté à cinquante jours. Ce délai reste toutefois assez bref, si l'on prend en considération les différentes sous-étapes de cette étape. D'abord, l'avant-projet de budget doit être distribué dans les capitales des neuf États membres des Communautés européennes, afin que le ou les ministères compétents puissent donner à son sujet des instructions à leur Représentation permanente auprès des Communautés qui, installée à Bruxelles, est son organe de liaison et d'information, en même temps que son corps principal de négociation au sein des instances du Conseil.

La première instance du Conseil saisie est « le *comité budgétaire* », qui comprend des représentants de chaque État membre et qui se réunit déjà dès le mois d'août (le 23 août en 1974) pour examiner l'avant-projet de budget. Son examen se fait généralement au cours de deux lectures qui durent chacune une semaine, avec la participation des représentants de chaque institution des Communautés. La discussion avec les représentants de la Commission est évidemment la plus longue, puisque le budget de celle-ci, à lui seul, représente 97 % du budget des Communautés. A ce propos, il faut indiquer qu'en fait la première lecture des crédits à inscrire pour le Parlement, le Conseil, la Cour

de Justice et le Comité économique et social, dont les crédits sont inscrits à la section consacrée au Conseil, tout en étant singularisés dans une annexe à cette section, a déjà lieu en juillet.

Dans la limite des pouvoirs qui leur ont été conférés, les membres du Comité budgétaire et les représentants de la Commission, ainsi que ceux des autres institutions, cherchent à parvenir à un accord. Parallèlement au Comité budgétaire, le groupe des questions atomiques examine l'annexe I à la section du budget consacrée à la Commission, laquelle rassemble les crédits de recherches et d'investissement. Les travaux des deux comités sont actés dans un rapport au Comité des représentants permanents qui est établi vers le 10/15 septembre.

La seconde instance du Conseil à être saisie, est « le comité des représentants permanents » qui est constitué d'un représentant de chaque Etat membre des Communautés européennes, représentant qui a le rang d'ambassadeur. Depuis des années, ce comité délègue ses compétences à un comité composé des adjoints des ambassadeurs (COREPER/1^{re} partie), lequel examine les points sur lesquels l'accord n'a pu se faire avec les représentants des divers institutions et organes des Communautés. Les lignes sur lesquelles l'accord n'a pu se réaliser font l'objet d'un rapport du Comité des représentants permanents au Conseil.

Durant la deuxième quinzaine de septembre (le 23 septembre en 1974), le « Conseil » lui-même consacre une de ses sessions au budget et établit le projet de budget, après avoir entendu les représentants des autres institutions, si l'accord n'a pas été réalisé avec eux auparavant.

Le projet de budget est alors traduit et multiplié pour être envoyé au Parlement dans les six langues des Communautés.

TROISIÈME ÉTAPE : 5 OCTOBRE - 19 NOVEMBRE (ARTICLE 203 § 4/CEE)

Le Parlement est saisi du projet de budget par le Conseil. Si, dans un délai de quarante-cinq jours, le Parlement a donné son approbation ou n'a pas proposé de changements, le budget est arrêté. Si, dans ce délai, le Parlement a proposé des changements, ceux-ci sont transmis au Conseil.

Cette étape est assez courte, compte tenu des contingences propres à l'activité parlementaire. Certes, le Parlement, comme le Conseil, a en fait reçu le projet de budget depuis le milieu du mois d'août, ce qui a permis à ses membres d'en prendre connaissance et ce qui facilite un démarrage effec-

tif de ses travaux peu après le 5 octobre. Mais l'application du règlement interne du Parlement exige certains délais, puisque le projet de budget doit être soumis à titre principal à la Commission des budgets, et pour avis à sept des onze autres commissions parlementaires (commission de l'agriculture, commission des affaires sociales, commission de la politique régionale et des transports, commission de l'énergie, de la recherche et de la technologie, commission de la santé publique et de l'environnement, commission du développement et de la coopération, et commission des affaires culturelles et de la jeunesse). De plus, depuis 1958, le Parlement a toujours manifesté le désir de voir modifié le projet de budget. Jamais, il ne l'a approuvé complètement, pas plus qu'il n'a laissé s'écouler le délai qui lui était imparti sans exprimer son opinion.

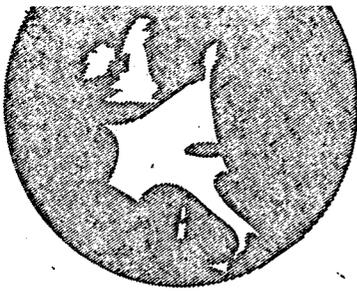
La « Commission des budgets », après de nombreuses réunions, dont l'une dans la capitale du président en exercice du Conseil, adopte un rapport qui contient un certain nombre de propositions budgétaires, après avoir entendu les représentants des institutions, dont le président du Conseil. Ces propositions peuvent lui avoir été transmises soit par les autres commissions saisies pour avis, soit par des groupes politiques ou des parlementaires groupés, soit être le fait de membres de la Commission des budgets, soit, encore et surtout, avoir été élaborées par le rapporteur de cette commission. Le rapport, une fois approuvé par la Commission des budgets, est envoyé au Parlement lui-même.

Généralement, le Parlement, lors de sa « session plénière » du mois d'octobre, entend le Président du Conseil, le membre de la Commission responsable des questions budgétaires, le rapporteur de la Commission des budgets, puis consacre une partie de sa session plénière de novembre (les 12 et 14 novembre en 1974) à l'examen du budget et aux votes sur les propositions budgétaires qui lui sont soumises.

QUATRIÈME ÉTAPE : 19 NOVEMBRE - 4 DÉCEMBRE (ARTICLE 203 § 5/CEE)

Le Conseil dispose de quinze jours pour examiner les propositions budgétaires du Parlement. Suivant les dispositions applicables jusqu'au budget pour l'exercice 1974 inclusivement (article 203 bis du traité/CEE), la procédure budgétaire se terminait alors, puisque le Conseil, ayant le dernier mot, arrêtait le budget. Cette étape était donc plus longue que maintenant. Ainsi, le budget pour 1974 avait été arrêté le 10 décembre 1973.

Durant cette nouvelle étape très courte, le Conseil doit mettre en œuvre ses propres mécanismes



(comité budgétaire, comité des représentants permanents et session), entendre les représentants des institutions concernées et, en tout cas, ceux du Conseil et de la Commission, puis exercer les pouvoirs qu'il détient.

CINQUIÈME ÉTAPE : 4 - 19 DÉCEMBRE (ARTICLE 203 § 6/CEE)

Le Parlement est informé du résultat des travaux du Conseil et dispose à son tour de quinze jours pour arrêter le budget, ce qui est exceptionnellement court, puisque les travaux de la session plénière doivent être précédés de travaux en commissions. Cette étape n'est supprimée que si le Conseil fait siennes les propositions budgétaires du Parlement.

Le grand nombre d'étapes de la procédure budgétaire à mener dans un laps de temps assez réduit (cinq mois et demi), devient donc une complication substantielle des mécanismes institutionnels des Communautés européennes. Il ne semble pourtant pas que des modifications soient possibles si l'équilibre des pouvoirs respectifs des institutions reste ce qu'il est actuellement. La seule amélioration à envisager serait d'engager plus tôt la procédure budgétaire par modification des traités, ou seulement même par accord entre institutions. Certains y songent déjà.

Les contraintes financières imposées au budget

La décision du Conseil du 21 avril 1970, en substituant aux contributions financières des États membres des ressources propres attribuées aux Communautés européennes, a certes donné à celles-ci une autonomie financière. Encore faut-il bien constater que cette autonomie est limitée, en raison du plafonnement imposé, à la perception de certaines ressources propres.

UNE AUTONOMIE FINANCIÈRE LIMITÉE

Les ressources propres aux Communautés européennes attribuées aux Communautés européennes d'après la décision du 21 avril 1970 représentent potentiellement pour l'exercice 1975, 9 646 MUC (millions d'unités de compte) (3), dont l'origine est la suivante :

(3) Un million d'unités de compte équivaut à 5,5 millions de francs français.

— les prélèvements agricoles, montants compensatoires et autres droits établis sur les échanges avec les pays non membres, dans le cadre de la politique agricole commune (424 MUC), ainsi que les cotisations et autres droits prévus dans le cadre de la politique sucrière (107 MUC) ;

— les droits du tarif douanier commun sur les échanges avec les pays non membres (3 338 MUC) ;

— les ressources provenant de la taxe à la valeur ajoutée, obtenues par l'application d'un taux qui a son niveau maximum de 1 %, d'une assiette déterminée d'une manière uniforme par les États membres selon des règles communautaires, pourraient procurer 5 600 MUC. Toutefois, la proposition de « sixième directive en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaire » (4), n'ayant pu être adoptée par le Conseil à temps, et l'assiette de la T.V.A. n'ayant pu être harmonisée pour le 1^{er} janvier 1975, l'article 4 § 3 de la décision du 21 avril 1970 est entré en vigueur, lequel prévoit que « la contribution financière au budget des Communautés de chaque État membre est déterminée en fonction de la quote-part de son produit national brut par rapport à la somme des produits nationaux bruts des États membres ».

De fait, l'avant-projet de budget déposé par la Commission en août 1974 pour l'exercice 1975 ne comportait des dépenses que pour un montant de 7 212 MUC, et le budget arrêté le 10 décembre 1974 pour un montant de 5 825 MUC. En conséquence, les contributions au titre du P.N.B. ne sont que de 1 887 MUC.

Les limites fixées à l'autonomie financière des Communautés ne sont donc pas une contrainte pour celles-ci durant l'exercice 1975. Pourtant, il n'en reste pas moins que cette contrainte obère l'avenir. En effet, l'article 201/CEE fixe en son 3^e alinéa que le Conseil statuant à l'unanimité peut, sur proposition de la Commission et après avoir consulté le Parlement, arrêter des dispositions relatives à de nouvelles ressources propres, qui devront alors être adoptées par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. Lorsque l'on se rappelle que l'exécution de cette procédure peut demander un an, on constate que si de nouvelles ressources propres s'avéraient nécessaires pour un exercice budgétaire en préparation, il ne serait pas possible, de toute façon, de les obtenir à temps. A cette contrainte, pour le moment potentielle, s'ajoute une contrainte annuelle.

(4) Le texte de cette proposition de directive a été publié au supplément 11/73 du Bulletin des Communautés européennes.

UNE LIMITATION ANNUELLE DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES (ARTICLE 203 § 8/CEE)

L'article 203/CEE, dans sa nouvelle version, comporte deux nouveautés considérables : d'une part, il distingue les dépenses obligatoires des dépenses qui ne le sont pas, d'autre part, il impose un « *taux maximum d'augmentation aux dépenses non-obligatoires* ».

En effet, sans donner plus de précisions, le traité introduit une somme divisio entre « les dépenses découlant obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci » et les autres dépenses. La Commission, en raison de la compétence dont elle dispose en matière de proposition dans le domaine budgétaire, a donc eu à procéder à une analyse de cette disposition afin de pouvoir classer dans son avant-projet de budget pour l'exercice 1975 les dépenses en dépenses obligatoires (D.O.) et dépenses non-obligatoires (D.N.O.), pour utiliser la terminologie retenue qui, bien qu'un peu simplificatrice, n'en est pas moins assez évocatrice. Cette analyse ne s'est pas faite sans prendre en considération la liste dite « liste Harmel », du nom du ministre des Affaires étrangères de Belgique, qui présidait le Conseil durant le premier semestre 1970. D'après cette liste, n'étaient des D.N.O. que les dépenses du personnel et de fonctionnement. Mais dans sa réflexion, la Commission a eu à l'esprit, d'une part, et surtout, que les D.N.O. sont décidées en dernier ressort par le Parlement et, d'autre part, que celles-ci sont plafonnées à un taux maximum d'augmentation fixé chaque année. Elle a, par conséquent, préféré user d'une approche pragmatique plutôt que d'élaborer une ambitieuse doctrine juridico-budgétaire. Dans l'avant-projet du budget, la Commission a donc classé chaque ligne budgétaire (poste, ou article en l'absence de poste, ou chapitre en l'absence d'article). Le Conseil, puis le Parlement, ont accepté ce classement. Seuls se trouvent actuellement non classés les crédits pour l'action d'urgence des Nations Unies en faveur des pays particulièrement touchés par la hausse du prix de l'énergie et des matières premières (appelée également Fonds Cheysson). Il faut noter toutefois que dans le budget 1975, la ligne consacrée à ces crédits est seulement dotée d'un p.m., ce qui a permis à l'autorité budgétaire de n'avoir pas à se prononcer.

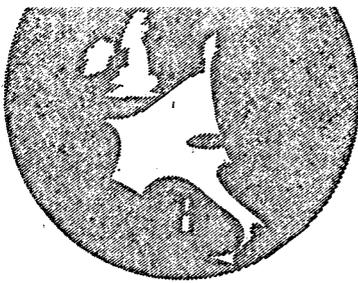
Le résultat de cet accord entre institutions sur le classement des dépenses communautaires est que dans le budget 1975, 85 % des dépenses sont des D.O. et 15 % des D.N.O. L'appréciation du rapport entre ces deux pourcentages doit pourtant être complétée par la constatation que le pourcentage élevé des D.O. résulte du fait que celles-ci sont essentiellement les dépenses du FEOGA (74 % du

budget), les remboursements aux Etats membres de 10 % des ressources propres versées (6,6 %), les dépenses d'aide alimentaire (3,9 %) et les dépenses pour assurer le versement des pensions et allocations de départ, alors que toutes les autres dépenses, c'est-à-dire les dépenses des autres politiques d'intervention et les dépenses de fonctionnement, sont considérées comme dépenses non-obligatoires, soit le plus grand nombre des dépenses. Ceci signifie, en outre, que les dépenses des institutions autres que la Commission, dépenses qui ne sont que des dépenses de fonctionnement sont des D.N.O. Pour le Parlement, ce changement ne porte pas à conséquence, puisque depuis 1971 le Conseil lui avait reconnu le droit d'arrêter son propre budget.

Décidées en dernier ressort par le Parlement, les dépenses non-obligatoires doivent néanmoins se tenir dans les limites d'un « *taux maximum d'augmentation* ». Le traité a, en effet, organisé à ce sujet un mécanisme qui s'est avéré complexe, et hétérodoxe sur le plan de la science économique. Plus précisément, il demande à la Commission de constater un taux maximum qui doit résulter de trois indicateurs :

- l'évolution du produit national brut (P.N.B.) en volume dans la Communauté ;
- la variation moyenne des budgets des Etats membres ;
- l'évolution du coût de la vie au cours du dernier exercice.

La Commission a donc été amenée à définir la méthode la moins contestable possible pour établir ce taux. Pour parvenir à ce résultat, elle a dû d'abord faire en sorte que les indicateurs en cause soient des indicateurs en valeur, en utilisant, d'une part, l'indicateur « dépenses des administrations centrales » pour prendre en considération la variation moyenne des budgets des Etats membres et, d'autre part, le déflateur du P.N.B. afin de transformer le P.N.B. en volume en P.N.B. en valeur, ce qui l'a donc conduite à ne pas utiliser l'indicateur « évolution du coût de la vie », mais à lui substituer ce dernier indicateur, puisque la consommation privée n'est qu'une partie du P.N.B. Cette cohérence ayant été introduite dans les indicateurs, la Commission s'est ensuite efforcée de leur donner un caractère de contemporanéité en les rapportant à un seul exercice. Pour la préparation du budget de 1975, faite en 1974, le « dernier exercice » étant par conséquent l'exercice 1973 (soit $n - 2$), ce sont les chiffres des trois indicateurs pour 1973 qui ont été retenus. Les résultats de ces calculs ont donné : 15,4 % pour les dépenses des administrations centrales et 13,8 % pour le P.N.B. en valeur (soit 105,7 : évolution en P.N.B. en volume \times



107,7 : déflateur de P.N.B.). La moyenne de ces deux pourcentages (15,4 + 13,8 : 2) a abouti à un pourcentage de 14,6 % représentant le taux maximum d'augmentation des D.N.O.

Cette méthode de calcul établie par la Commission a dû être soumise, pour consultation, au « Comité de politique économique », successeur du Comité de politique conjoncturelle et du Comité de politique budgétaire, en vertu de la décision du Conseil du 18 février 1974. Ce comité, lors de sa réunion du 5 juillet 1974, a accepté de prendre en considération les résultats obtenus par la méthode de calcul de la Commission comme un « élément de jugement parmi d'autres, mais en pleine conscience de la valeur relative du taux retenu ». En effet, certaines délégations à ce comité estimaient que le taux retenu était excessif, compte tenu de la nécessité de combattre l'inflation. Ainsi donc, la constatation des paramètres pour 1973 — année durant laquelle l'inflation avait été sans doute moindre de ce qu'elle serait en 1975 — était pourtant jugée excessive pour l'établissement du budget de 1975. Un nouvel aspect irréaliste de la méthode fixée par l'article 203 § 8/CEE était de ce fait souligné, le budget des Communautés européennes n'étant nullement comparable aux budgets des Etats membres, puisqu'il est la transcription budgétaire de politiques communautaires à entreprendre ou à développer. Par la suite, ce taux d'augmentation des dépenses non obligatoires ne fut jamais contesté, le Parlement le considérant, quant à lui, comme un simple « taux d'indexation » normal des dépenses courantes et non l'instrument d'une dynamique communautaire.

Le traité donne d'ailleurs raison au Parlement, car il organise deux dérogations à cette contrainte budgétaire. D'une part, il autorise le Parlement — si le Conseil, lors de la deuxième phase budgétaire, a arrêté dans son projet de budget le montant des D.N.O. à un montant supérieur à la moitié du taux maximum, ce qui était le cas pour le budget 1975 — à augmenter encore ces dépenses pour lesquelles il a le dernier mot, dans la limite de la moitié de ce taux. D'autre part, le traité prévoit que « dans des cas exceptionnels » (5), un nouveau taux, qui ne connaît aucune limitation, peut être fixé conjointe-

ment par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée et par le Parlement, statuant à la majorité de ses membres et aux trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Cette disposition capitale ne fait toutefois pas l'objet de précisions sur la façon de procéder, qui ne peut être que complexe en raison des mécanismes décisionnels propres à chaque institution et du caractère rigide des délais fixés par le traité.

Lors de l'établissement du budget pour l'exercice 1975, cette disposition n'a pas été utilisée, mais il est apparu clairement que si la Commission, le Conseil ou le Parlement l'avait proposée au moment où le projet de créer le Fonds régional prenait enfin corps, c'est-à-dire fin novembre - début décembre, elle n'aurait pas pu être mise en application durant les dernières phases de la procédure budgétaire ; celles-ci étant trop courtes pour en permettre l'achèvement avant la fin de l'année. Il semble bien qu'à l'avenir, si cette clause devait être appliquée, il faudrait que la Commission prenne l'initiative de la proposer dans l'avant-projet de budget pour que le Conseil et le Parlement aient le temps de se concerter et d'aboutir à une décision conjointe sur un nouveau taux, puisque chacun des deux détenteurs de l'autorité budgétaire a en quelque sorte un pouvoir de négation à l'encontre de l'autre.

En définitive, la nouvelle procédure budgétaire signifie que le Parlement peut arrêter en dernier ressort les crédits pour les D.N.O. en les augmentant même par rapport à ceux fixés par le Conseil dans le projet de budget d'un montant équivalent à la moitié du taux d'augmentation constaté pour l'exercice par la Commission. De son côté, le Conseil arrête, en dernier ressort les D.O. sans avoir à tenir compte de ce taux. Enfin, les deux détenteurs de l'autorité budgétaire peuvent fixer de commun accord les D.N.O. aux montants qu'ils jugent opportuns, sans avoir non plus à tenir compte du taux. Il faut ici encore citer le dernier paragraphe de l'article 203 qui par une sorte de pétition de principe, fixe que chaque institution exerce les pouvoirs qui lui sont dévolus, dans le respect des dispositions du traité et des actes arrêtés en vertu de celui-ci, notamment en matière de ressources propres aux Communautés et d'équilibre des recettes et des dépenses. Enfin, la dernière nouveauté, formelle mais symbolique, est que ce n'est plus le président du Conseil, mais le président du Parlement qui, lorsque la procédure budgétaire est achevée, « constate que le budget est définitivement arrêté » (article 203 § 7/CEE).

(5) Le projet de deuxième traité portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les Communautés européennes et du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes élaboré par la Commission le 8 juin 1973 (voir supplément 9/73 du Bulletin des Communautés européennes) puis aménagé par elle le 10 octobre à la suite de l'avis du Parlement du 5 octobre 1973, prévoit la suppression du membre de phrase « dans des cas exceptionnels ». Cette modification fait d'ores et déjà l'objet d'un accord de principe de la part du Conseil.

Le partage du pouvoir budgétaire entre le Conseil et le Parlement

Jusqu'alors, le Conseil avait été la seule autorité budgétaire, malgré des modalités fixées par l'article 203 bis/CEE pendant la période transitoire concernant les budgets pour les exercices 1972, 1973 et 1974. Le nouvel article 203/CEE crée une dyarchie, que nous allons analyser maintenant dans le cadre de la procédure budgétaire précédemment décrite.

LE PARLEMENT, NOUVELLE AUTORITÉ BUDGÉTAIRE

Le Parlement, en raison de la nouvelle procédure qu'il avait à pratiquer et des pouvoirs budgétaires qui lui étaient désormais dévolus a dû effectuer un travail de préparation beaucoup plus approfondi que les années précédentes, et consacrer une plus grande partie de ses séances plénières en faveur du budget : le double, sans doute, dans l'un et l'autre cas.

Ainsi que nous l'avons déjà souligné, les pouvoirs du Parlement à l'égard des D.O. et des D.N.O. sont très différents. Pour ce qui concerne les D.O., il peut proposer à la majorité des suffrages exprimés des modifications lors de la 3^e étape de la procédure budgétaire. Lors de la 5^e étape, il est seulement informé des suites données par le Conseil lors de la 4^e étape qui est l'étape au cours de laquelle les D.O. sont arrêtées. Par contre, à l'égard des D.N.O., le Parlement a le droit, lors de la 3^e étape, d'amender le projet de budget établi par le Conseil, il est vrai à la majorité des membres qui le composent, puis de les arrêter définitivement lors de la 5^e étape, toujours à la majorité des membres qui le composent, mais également à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Durant sa session de novembre (les 12 et 14 novembre en 1974), le Parlement a adopté dix « propositions de modification aux dépenses obligatoires » pour un montant de 382 MUC, en préconisant essentiellement, d'une part, le rétablissement d'une réserve pour faire face à une augmentation des dépenses du FEOGA/Garantie en raison des prix qui seront fixés pour la campagne 1975-1976, réserve inscrite par la Commission dans l'avant-projet de budget, mais supprimée par le Conseil (200 MUC), d'autre part, l'ouverture de crédits sup-

plémentaires pour le FEOGA/Orientation (150 MUC) et enfin le rétablissement des crédits d'aide alimentaire pour que puisse être exécuté le programme plus étendu que la Commission préconisait et que le Conseil avait refusé (53 MUC). Parallèlement, il a proposé la suppression de crédits pour la dénaturation de céréales et de sucre (25 MUC).

En outre, le Parlement a adopté vingt-neuf « amendements à des dépenses non obligatoires » pour un montant de 368 MUC. Il a mis ainsi l'accent sur deux grandes politiques d'intervention de la Communauté : d'abord, la politique sociale en faveur de laquelle il décidait une augmentation de 35 MUC des crédits accordés au Fonds social et le rétablissement de la plupart des crédits destinés au début de mise en œuvre du programme d'action sociale, mais surtout la politique régionale pour laquelle il demandait de retenir le montant présenté à titre de compromis par la Commission avant la Conférence de Paris (300 MUC). Par ailleurs, le Parlement usant de son pouvoir en matière de crédits de personnel et de fonctionnement, décidait l'acceptation de certains effectifs supplémentaires demandés par la Commission pour son centre de calcul, ainsi que de quelques crédits administratifs.

Le Conseil ayant en deuxième lecture, le 20 novembre, repoussé pratiquement toutes ses propositions de modification et ayant accepté la plus grande partie de ses amendements, le Parlement a adopté une attitude très modérée. Après quelques remarques plus attristées qu'acrimonieuses sur le rejet de ses propositions en matière de dépenses obligatoires, le Parlement n'a pas voulu arrêter en dernier ressort, alors qu'il aurait pu le faire (sauf pour le Fonds régional) les crédits repoussés par le Conseil en matière de dépenses non-obligatoires. Les amendements approuvés, ou non repoussés, par le Conseil n'ayant pas à faire l'objet d'un nouveau vote, il a seulement maintenu les crédits nécessaires à l'exécution immédiate de mesures propres à renforcer la sécurité des installations du centre commun de recherche. De ce fait, il a pu maintenir le total des crédits ainsi modifiés dans l'enveloppe que le traité lui confère (soit la moitié de l'augmentation autorisée par le taux maximum, c'est-à-dire 7,3 % des 728 MUC de D.N.O. de 1974 = 53 MUC) et même maintenir une marge disponible de 7,8 MUC. Par ailleurs, pour ce qui concernait les crédits à attribuer au Fonds régional européen — lesquels n'auraient pu être inscrits que par la fixation d'un nouveau taux en accord entre lui-même et le Conseil — il a renoncé à le faire en acceptant la solution d'un budget supplémentaire dont l'aboutissement lui semblait assuré en raison des résultats du sommet de Paris, connus au moment de son vote final.



Il faut enfin souligner que le Parlement a su, lors des votes en première lecture le 13 novembre, puis en seconde lecture le 12 décembre, faire preuve de sa discipline et de sa volonté de montrer qu'il était capable d'appliquer les clauses du traité, ce dont certains doutaient. Ainsi, lors des deux sessions, le Parlement a rassemblé 110 à 130 de ses membres et voté à des majorités toujours supérieures à la majorité de ses membres (soit 92), la majorité la plus basse ayant été de 95. Ces majorités ont d'ailleurs été variables dans leur importance et dans leur composition, ce qui montrait bien que les groupes politiques avaient souvent des positions divergentes sur les propositions mises aux votes. En seconde lecture, l'obtention de la majorité des deux tiers requise pour la fixation en dernier ressort des dépenses non-obligatoires n'a pas posé de problème particulier.

LE CONSEIL, FACE AU PARTAGE DE SON POUVOIR BUDGÉTAIRE

L'accord de Luxembourg de 1965 sur le vote à la majorité n'ayant jamais été d'application au budget, le Conseil exprime ses votes à la majorité qualifiée aussi bien en première lecture pour arrêter le projet de budget (2^e étape) qu'en seconde lecture pour modifier éventuellement les amendements du Parlement ou pour statuer sur les propositions de modification présentées par celui-ci (4^e étape).

En 1974, le Conseil, lors de l'examen de l'avant-projet de budget de la Commission, a travaillé manifestement en ayant à l'esprit que pour les dépenses non-obligatoires, le Parlement avait le dernier mot et disposait pour ce faire d'une marge de manœuvres de 53 MUC. Par ailleurs, chaque délégation au Conseil est restée soucieuse de faire preuve, à l'égard du budget communautaire, de la même rigueur que ses propres autorités manifestent à l'égard de leur budget national. Ces éléments l'ont donc conduit à maintenir l'augmentation des dépenses non-obligatoires dans les limites fixées du taux maximum (soit 14,6 % des 728 MUC des D.N.O. de 1974 = 106 MUC). De fait, par-delà l'augmentation des dépenses de personnel qu'il devait prévoir et d'une certaine prise en considération de l'augmentation des dépenses de fonctionnement en raison du rythme d'inflation, qui étaient pour lui des données inéluctables, le Conseil a toutefois marqué une certaine attention aux crédits à accorder au Fonds social et au programme de diffusion des connaissances dans le domaine scientifique (soit au total une augmentation de 94 MUC).

Lors de sa seconde lecture, le Conseil a procédé à un examen attentif des amendements du Parlement, et en a accepté complètement ou partielle-

ment 13, notamment ceux concernant le domaine social (Fonds social et politique d'action sociale), ainsi que certains rétablissements de crédits de personnel ou de fonctionnement. Par contre, en ce qui concerne les dépenses obligatoires, il a conservé sa position initiale, en maintenant le montant des crédits sur lequel il s'était accordé en première lecture, c'est-à-dire en rejetant toutes les propositions de modification du Parlement, si ce n'est les projets de dénaturaison de produits alimentaires, dont il a abandonné le principe, tout en en transférant les crédits prévus sur d'autres postes.

LA CONCERTATION ENTRE LE CONSEIL, LE PARLEMENT ET LA COMMISSION

Ces résultats n'ont été obtenus que grâce à une volonté réciproque de concertation entre les deux détenteurs de l'autorité budgétaire. Plus concrètement, cette concertation s'est manifestée par un dialogue organisé entre le Conseil et une délégation du Parlement à l'occasion des deux sessions budgétaires du Conseil et par une participation active du président du Conseil lui-même, à certaines réunions de la commission des Budgets et aux sessions plénières du Parlement.

Les deux institutions ont bien marqué leur désir d'aboutir à des solutions communes et ont fait en sorte qu'il en soit effectivement ainsi, ce qui est fort heureux, car le traité ne prévoit aucun mécanisme pour sortir d'un conflit qui aurait pu surgir, notamment sur le classement des dépenses en D.O. et D.N.O.

Dans cette concertation, la Commission et notamment le « commissaire au budget », M. Cheysson, ont joué un rôle déterminant. Plus encore pour le budget 1975 que pour les budgets des exercices précédents, la Commission a été active tout au long de la procédure budgétaire. Certes, de tout temps, elle a participé aux travaux du Conseil et de ses instances, ainsi qu'aux travaux du Parlement et de sa Commission des budgets, mais durant la procédure pour l'établissement du budget de l'exercice 1975, elle a su pleinement jouer son rôle de « gardienne des traités », en faisant en sorte que les deux détenteurs de l'autorité budgétaire évitent des errements fâcheux et parviennent à temps à l'arrêt d'un budget exécutable, en augmentation seulement de 11,49 % par rapport à celui de l'exercice précédent.

En définitive, le traité de 1970 a été scrupuleusement respecté et appliqué. La nouvelle procédure budgétaire a été exécutée dans les délais impartis. Cela constitue un fait notable dans la vie même des Communautés européennes.

De plus, pour la première fois, grâce au Parlement européen, le budget a pris une dimension politique. Il n'a plus seulement été question d'unités de compte, mais bien de politiques communautaires à entreprendre ou à développer. Certes, le budget arrêté le 10 décembre 1974 est imparfait, car il porte en germe de nombreux budgets supplémentaires, mais la responsabilité n'en

incombe pas à la procédure budgétaire qui était l'objet de cet article. Il y a tout lieu de penser que le budget ordinaire, complété par des budgets supplémentaires que l'on ne pourra de toute façon jamais complètement éviter, va devenir la concrétisation de la volonté des institutions communautaires de bâtir une Europe plus sociale, plus dynamique et plus équilibrée.

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

I. — Nominations

FONDS SOCIAL EUROPÉEN

Le Conseil, lors de sa session du 30 janvier 1975, a nommé M. Henri-Pierre Culaud, Inspecteur général à l'Inspection générale des Affaires sociales, comme membre suppléant du Comité du Fonds social européen, en remplacement de M. Lagrave, membre démissionnaire, jusqu'à ce qu'il soit pourvu au renouvellement des membres de ce Comité.

II. — Activités intracommunautaires

PROPOSITIONS DIVERSES

★ 18 décembre 1974. Projet de décision habilitant la Commission à émettre des emprunts Euratom en vue d'une contribution de la Communauté au financement des centrales nucléaires de puissance.

★ 15 janvier 1975. Proposition de directive du Conseil, concernant les normes d'émission des effluents applicables à ce secteur industriel, dont elle fixe les limites minimales.

Cette proposition s'inscrit dans la mise en œuvre de la partie du programme d'action des communautés en matière d'environnement, qui prévoit des actions spécifiques à certaines branches d'industrie pour réduire à la source les diverses formes de pollution qui leur sont propres.

★ 3 février 1975. Proposition de directive du Conseil concernant la pollution de l'eau de mer et de l'eau douce pour la baignade (objectifs de qualité).

★ 5 février 1975. Proposition d'un règlement (CEE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 971/68 en ce qui concerne les périodes pendant lesquelles les fromages Grana-Padano et Parmigiano-Reggiano peuvent être offerts à l'intervention.

★ 27 janvier 1975. Proposition de règlement (CEE) du Conseil portant ouverture, répartition et mode de gestion du contingent tarifaire communautaire de 30 000 têtes de génisses et vaches, autres que celles destinées à la boucherie, de certaines races de montagne, de la sous-position ex. 01.02 A 11 b) 2 du tarif douanier commun.

★ 27 janvier 1975. Proposition de règlement (CEE) du Conseil portant ouverture, répartition et mode de gestion du contingent tarifaire communautaire de 5 000 têtes de taureaux, vaches et génisses, autres que ceux destinés à la boucherie, de certaines races alpines, de la sous-position ex. 01.02 A 11 b) 2 du tarif douanier commun.

POUVOIRS BUDGÉTAIRES DE L'ASSEMBLÉE ET CRÉATION D'UNE COUR DES COMPTES

Lors de sa session des 10/11 février 1975, le Conseil a approuvé le texte du projet de traité portant modification de certaines dispositions financières des traités

instituant les communautés européennes et du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des communautés européennes.

Ce projet de traité comporte deux éléments essentiels, à savoir :

- une révision de la procédure budgétaire ;
- la création d'une Cour des comptes des communautés européennes.

En ce qui concerne la révision de la procédure budgétaire, le texte prévoit de renforcer les pouvoirs de l'Assemblée, notamment sur deux points. Tout d'abord, il est stipulé qu'une proposition de modification au projet de budget, présentée par l'Assemblée, qui n'a pas pour effet d'augmenter le montant global des dépenses d'une Institution, est acceptée, à moins que le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, la rejette ; ensuite le Conseil reconnaît à l'Assemblée le droit de rejeter globalement, pour des raisons importantes et motivées, le projet de budget et de demander qu'un nouveau projet lui soit soumis.

Une autre nouvelle disposition prévoit que ce sera désormais l'Assemblée qui, sur recommandation du Conseil, donnera décharge à la Commission sur l'exécution du budget.

La Cour des comptes qui sera chargée du contrôle externe de la gestion financière des communautés, aura pour mission d'examiner les comptes de la totalité des recettes et dépenses des Communautés, ainsi que la tâche d'assister l'Assemblée et le Conseil dans l'exercice de leur fonction de contrôle de l'exécution du budget.

Avant de réunir la Conférence des représentants des gouvernements des Etats membres qui, conformément aux articles 236 CEE et 204 CECA, est compétente pour arrêter les modifications des traités, le Conseil a demandé à l'Assemblée de donner l'avis requis par les articles précités des traités.

LIBERTÉ D'ÉTABLISSEMENT ET LIBRE PRESTATION DES SERVICES DES MÉDECINS DANS LA COMMUNAUTÉ

Le Conseil a délibéré lors de sa session des 10/11 février 1975, de façon approfondie des problèmes qui se posent en ce qui concerne l'exercice du droit d'établissement et de la libre prestation des services des médecins dans la Communauté.

Il a marqué son accord sur les deux directives visant, d'une part, la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres de médecin et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de la libre prestation des services, et, d'autre part, la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant les activités du médecin.

Le Conseil a marqué son accord également sur deux décisions portant création, d'une part, d'un Comité de hauts fonctionnaires de la Santé publique, et d'autre part, d'un Comité consultatif pour la formation des médecins.

La première directive comporte notamment les éléments suivants :

- les listes de diplômes de médecin et de médecin spécialiste mutuellement reconnus,
- des articles concernant les droits acquis,
- des dispositions destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de la libre prestation de service du médecin.

Dans une déclaration, les Etats membres s'engagent également à ouvrir l'accès à la fonction de médecin

exercée dans les hôpitaux publics aux ressortissants des autres Etats membres, le cas échéant sous un statut particulier.

La deuxième directive relative à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant les activités du médecin stipule le principe que tous les Etats membres subordonnent l'accès aux activités du médecin et l'exercice de celles-ci à la possession d'un diplôme donnant garantie que l'intéressé possède les connaissances professionnelles et scientifiques spécifiques requises ainsi qu'une expérience clinique adéquate.

La directive définit également la durée et le contenu minima de la formation des médecins ainsi que des formations spécialisées.

Le Comité de hauts fonctionnaires de la Santé publique, aura notamment pour mission de relever et d'analyser les difficultés que la mise en œuvre de la directive relative au droit d'établissement des médecins pourrait rencontrer, ainsi que de réunir des informations et de formuler des avis sur des questions relevant du domaine de la directive.

La mission du Comité consultatif pour la formation des médecins est de contribuer à assurer une formation de niveau élevé et comparable dans la Communauté tant en ce qui concerne la formation du médecin que celle du médecin spécialiste. A cette fin, il procédera à des échanges d'informations et à des consultations couvrant l'ensemble des domaines de la formation des médecins.

L'ensemble des dispositions relatives à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services des médecins, dont l'approbation apparaît désormais imminente, aura sans aucun doute une valeur exemplaire pour la réalisation de cet objectif prévu par le traité pour d'autres secteurs et notamment pour les autres professions libérales et les professions paramédicales.

LIBRE CIRCULATION DES SPÉCIALITÉS PHARMACEUTIQUES

Le Conseil a délibéré lors de sa session des 10/11 février 1975 de façon approfondie des problèmes qui se posent en ce qui concerne la réalisation de la libre circulation des spécialités pharmaceutiques dans la Communauté.

Il a marqué son accord sur les textes de la deuxième directive concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives aux spécialités pharmaceutiques, ainsi que sur la directive relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les normes et protocoles analytiques, toxico-pharmacologiques et cliniques en matière d'essais de spécialités pharmaceutiques. Le Conseil a également marqué son accord sur la création d'un Comité pharmaceutique auprès de la Commission.

Le dispositif retenu vise à établir les conditions pour une première étape de la réalisation effective de la libre circulation des produits pharmaceutiques dans la Communauté.

Tenant compte des procédures d'autorisation existantes dans les Etats membres, la réglementation se base — pour atteindre l'objectif de la libre circulation — sur une harmonisation des différents systèmes d'autorisation préalable de mise sur le marché.

A cette fin, une première directive adoptée en 1965 posait les principes et les conditions essentielles. La deuxième directive précise notamment les conditions requises en matière de fabrication ainsi que les qualifications minimales de la personne responsable de la fabrication.



Par ailleurs, l'institution d'un Comité consultatif est prévue et devra permettre par une consultation permanente des autorités compétentes des Etats membres, l'adoption d'une attitude commune et une application uniforme des dispositions communautaires au sujet des autorisations de mise sur le marché dont l'octroi reste de la compétence exclusive des Etats membres.

La directive relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les normes et protocoles analytiques, toxico-pharmacologiques et cliniques en matière d'essais de spécialités pharmaceutiques prévoit dans le cadre du contrôle des spécialités pharmaceutiques, l'adoption de principes communs pour l'exécution des essais sur les spécialités pharmaceutiques et l'appréciation de leurs résultats.

PRIX AGRICOLES 1975/1976

Lors de sa session des 10/11 février 1975, le Conseil a marqué son accord sur l'ensemble des décisions concernant la fixation des prix agricoles pour la campagne 1975/1976, ainsi que sur certaines mesures connexes.

Les éléments essentiels du dispositif global sont reproduits ci-dessous.

CÉRÉALES

froment tendre : prix indicatif et d'intervention + 9 % ;
blé dur : prix indicatif + 8 %, prix d'intervention + 9 %, prix minima producteur + 5 %, l'aide pour la campagne 1975/1976 sera de 24,92 UC par t ;
seigle : prix indicatif + 11 %, prix d'intervention + 12 % ;
orge : prix indicatif et d'intervention + 9,4 % ;
maïs : prix indicatif et d'intervention + 10 %, la campagne du maïs commence le 1.8.1975 ;
riz : prix indicatif du riz décortiqué + 10 %, prix d'intervention du riz paddy + 8 %.

Majorations mensuelles : les majorations mensuelles de toutes les céréales commencent le 1.9.1975 (même période, même nombre de majorations, même montant pour toutes les céréales excepté le blé dur).

PRODUITS AMYLACÉS

Les modifications des règlements de base « céréales » et « riz » rendant facultatif l'octroi d'une restitution à la production sont arrêtées.

Pour la campagne 1975-1976, la restitution à la production pour le maïs destiné à l'amidonnerie est fixée à 10 UC/t. Le prix pour les pommes de terre féculières sera établi de façon à maintenir l'équilibre entre les différents produits amylacés. Les majorations mensuelles ne s'appliquent pas.

Le Conseil est convenu que des mesures seront prises à partir du 1^{er} avril 1975 pour éviter des distorsions de concurrence entre les producteurs de produits amylacés du Royaume-Uni et les autres Etats membres.

HUILES D'OLIVE

— Prix indicatif à la production : 185 UC/100 kg.
— Le régime d'aide 1975/1976 pour l'huile d'olive reste le même que celui en vigueur pendant la campagne 1974/1975.

SUCRE

Le Conseil est convenu d'augmenter, à partir du

1^{er} juillet 1975, le prix des betteraves sucrières et du sucre de 15 %.

Pour ce qui concerne les éléments du calcul des prix et en particulier de la dérivation des prix d'intervention et du prix de seuil du sucre brut, le Conseil a retenu la solution globale suivante :

— le mécanisme appliqué par la Commission dans sa proposition sera pris en considération,

— lors du calcul du prix du sucre brut, il sera tenu compte d'une prime de marché pour le sucre blanc de la 1^{re} catégorie de + 0,60 UC/100 kg de telle façon que l'augmentation des prix du sucre brut soit de 15 %,

— l'augmentation du prix d'intervention dérivé du sucre brut de canne sera légèrement supérieure à celle du sucre brut de betteraves afin de garantir au sucre brut de toute provenance le même pourcentage d'accroissement de prix.

En outre, le Conseil est convenu d'apporter une solution, lors de sa session prévue pour le mois de mars 1975, aux problèmes que pose la production de canne à sucre dans les départements français d'outre-mer.

Enfin, le Conseil sera appelé avant la campagne 1976/1977 à se prononcer sur une nouvelle définition de la qualité-type du sucre. La Commission a indiqué qu'elle envisage de présenter à l'avis du Comité de gestion un projet relatif à une réduction de 0,30 UC/100 kg de la bonification à l'intervention pour le sucre de 1^{re} catégorie.

VIN

Prix d'orientation des vins de table :

Type RI, 1,84 UC par degré/hl ;
Type RII, 1,84 UC par degré/hl ;
Type RIII, 28,71 UC par hl ;
Type AI, 1,73 UC par degré/hl ;
Type AII, 38,26 UC par hl ;
Type AIII, 43,28 UC par hl.

FRUITS ET LEGUMES

Le Conseil est convenu d'augmenter les prix de base et d'achat pour l'ensemble des produits de ce secteur de 11 %, sauf pour les pommes et les poires où la hausse est limitée à 9 %, et pour les citrons, où le prix de base est augmenté de 6,5 % et le prix d'achat de 11,9 %.

Afin d'assurer que les prix de référence pour les produits cultivés en serre puissent atteindre leur objectif, le règlement fixant les prix de base et les prix d'achat valables dans ce secteur pour la campagne 1975/76 est modifié en prévoyant une dérogation permettant que les prix de référence valables :

— pour les concombres du 1^{er} mars au 20 juin 1975 et
— pour les tomates du 1^{er} avril au 10 juillet 1975 soient augmentés de 10 %.

TABAC BRUT

Le Conseil est convenu que pour les variétés (Badischer Gendertheimer/Forchheimer Havana - Badischer Burley - Virgin SCR - Erzegovina) les prix d'objectif et d'intervention resteront ceux valables pour la récolte 1974. Cette disposition vise, pour les variétés « allemandes », les niveaux de prix de 1974 exprimés en monnaie nationale.

Pour les autres variétés, des augmentations différenciées interviendront conformément aux propositions de la Commission.

Les primes accordées aux acheteurs de tabac en feuilles seront les suivantes :

Badischer Gendertheimer
Forchheimer Havana 1,390 UC/kg

Badischer Burley	1,402 UC/kg
Virgin SCR	1,242 UC/kg
Paraguay	1,100 UC/kg
Dragon vert	
Burley I	0,710 UC/kg
Kentucky	
Moro di Oori	0,670 UC/kg
Salento	
Erzegovina	1,230 UC/kg

GRAINES OLÉAGINEUSES ET PROTÉAGINEUSES

Le Conseil est convenu d'augmenter le prix indicatif et le prix d'intervention de base pour les graines de colza et de navette de 11 %, et de 12 % pour les graines de tournesol.

Pour ce qui concerne les graines de coton, l'aide est portée à 96 UC par hectare pour la campagne 1975/1976.

Pour ce qui concerne les graines de soja, le prix objectif est augmenté de 12 % pour la campagne 1975/1976 qui débute le 1^{er} novembre.

En outre, le Conseil a marqué son accord sur le texte d'une résolution estimant que des recherches complémentaires sur les acides gras à chaîne longue et plus généralement sur les huiles ou corps gras utilisés en alimentation humaine sont nécessaires. Il a invité la Commission à lui soumettre dans les meilleurs délais des propositions sur le plan sanitaire allant dans le sens de l'avis du Comité Scientifique de l'alimentation humaine sur l'huile de colza (16 novembre 1974) et tenant à ce que, lorsque l'huile de colza est utilisée à des fins alimentaires, la préférence soit donnée aux huiles de colza à faible teneur en acide érucique.

D'autre part, le Conseil a invité la Commission à examiner l'opportunité de modifier l'organisation de marché des matières grasses en vue d'inciter les producteurs de colza à utiliser des variétés à faible teneur en acide érucique et de faire les propositions appropriées avant le 1^{er} juillet 1975.

FOURRAGES DÉSHYDRATÉS

Le Conseil est convenu de porter l'aide aux fourrages déshydratés à 8 UC/tonne.

Le Conseil, dans l'attente de l'adoption du règlement portant organisation commune des marchés dans le secteur des pommes de terre est en outre convenu d'étendre, à partir du 1^{er} avril 1975, aux pommes de terre déshydratées destinées à l'alimentation animale le régime d'aide existant dans le secteur des fourrages déshydratés.

SEMENCES

Le Conseil est convenu de la possibilité d'octroyer l'aide à la production prévue dans le règlement de base « semences » également pour le chanvre monoïque ainsi que les pois fourragers.

Le montant de ces aides est fixé :

- pour le chanvre monoïque, à 7 UC/kg ;
- pour le ray grass anglais précoce, à 13,2 UC/100 kg ;
- pour le ray grass hybride, à 11 UC/100 kg.

Les aides proposées pour les autres semences restent inchangées.

CHANVRE

Communauté : aide forfaitaire, 161,90 UC/ha ;

LIN

Royaume-Uni : aide forfaitaire, 128,80 UC/ha ;
Danemark : aide forfaitaire, 188,15 UC/ha ;
Autres Etats membres : aide forfaitaire, 188,15 UC/ha.

VERS A SOIE

L'aide dans ce secteur est augmentée de 10 %, se situant ainsi à 36,50 UC par boîte de graines mise en œuvre.

Le Conseil invite la Commission à présenter dans les meilleurs délais une proposition de règlement visant l'octroi pendant une période de 3 ans d'aides communautaires aux groupements reconnus d'éleveurs de vers à soie constitués notamment dans le but de promouvoir une meilleure organisation de la commercialisation des produits en cause pour encourager leur constitution et faciliter leur fonctionnement.

LAIT

Le Conseil est convenu d'augmenter le prix indicatif du lait pour la campagne 1975/1976, au 3 mars 1975 + 6 % au 16 septembre 1975 + 4,7 %.

Les prix de seuil et d'intervention seront adaptés en conséquence.

La campagne laitière 1975/1976 commence le 3 mars 1975. Pour les achats en poudre effectués par les organismes d'intervention à partir du 3 février 1975, les organismes versent aux vendeurs, en supplément du prix d'achat pour la campagne laitière 1974/1975, une somme égale à la différence entre ce prix d'achat et celui de la campagne 1975/1976.

Les Etats membres sont autorisés à accorder, pendant la campagne laitière 1975/1976, en faveur des consommateurs finals privés, une aide pour le beurre d'un montant maximum de 45 UC/100 kg dont 9,25 UC/100 kg sont remboursables par le FEOGA. De plus, tous les Etats membres sont autorisés à partir du 1^{er} avril 1975 à octroyer des aides permettant l'achat du beurre à prix réduit par les bénéficiaires d'une assistance sociale, dont 75 UC/100 kg sont remboursables par le FEOGA. Ces deux mesures ne sont pas cumulatives.

En outre, le Conseil a prévu certaines modifications au règlement de base « produits laitiers » ainsi qu'à certaines dispositions d'application concernant :

— l'introduction d'une aide communautaire au babeurre et au babeurre en poudre destinés à l'alimentation des animaux telle qu'elle existe déjà pour le lait écrémé et le lait écrémé en poudre ; fourchette de cette aide pour 1975/1976 : 40 UC/100 kg ;

— le stockage privé et les achats d'intervention pour les fromages Grana Padano et Parmigiano Reggiano ;

— les conditions d'admission dans la Communauté de certains fromages et leur nomenclature tarifaire.

VIANDE BOVINE

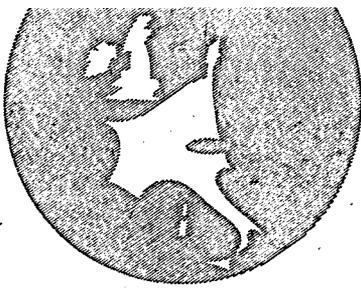
a) Prix.

— Gros bovins.

Augmentation de 8,5 % du prix d'orientation et de 5,5 % du prix d'intervention tant pour les interventions permanentes que pour les interventions facultatives et obligatoires.

— Veaux.

Augmentation de 8,5 % du prix d'orientation, en attendant la décision à prendre sur les propositions de



la Commission visant la suppression du prix d'orientation des veaux.

Le Conseil prend acte de l'intention de la Commission d'adapter selon la procédure du Comité de Gestion, les prix d'achat à l'intervention au Royaume-Uni aux conditions particulières de ce marché et de son intention de ne pas apporter des modifications importantes dans les coefficients servant pour le calcul des prix d'achat à l'intervention pour les autres Etats membres.

b) Prorogation de la prime de mise sur le marché ordonnée pour les mois de mars et avril 1975.

Fixation du montant à la charge du FEOGA à 30 UC en mars et à 30 UC en avril.

Ces montants sont uniquement appliqués dans les Etats membres qui appliquent la prime de mise en marché ordonnée de certains gros bovins de boucherie. Le montant maximum de cette prime est de 80 UC en mars et de 80 UC en avril. La prime variable existante au Royaume-Uni prend fin le 1^{er} mai 1975.

c) Nouvelle prime à l'abattage du « clean cattle » du 1^{er} mai 1975 au 1^{er} mai 1976.

— Cette prime remplace la prime proposée de 30 UC par gros bovin mâle ; le montant à la charge du FEOGA de cette nouvelle prime devrait être de 28 UC par tête de « clean cattle ».

— En outre, les Etats membres sont autorisés à octroyer une prime complémentaire, qui peut varier dans le temps, d'un montant maximum de 52 UC par tête de « clean cattle ».

— Ces primes ne sont pas octroyées pour les animaux dont les viandes sont achetées à l'intervention.

d) Prime de maintien des vaches.

Cette prime est octroyée en lieu et place de la prime à l'abattage du « clean cattle ». Les modalités d'application seront fixées selon la procédure du Comité de gestion. Le coût total à la charge du FEOGA ne peut pas dépasser les coûts résultant de l'application des primes visées sous b) et sous c), ainsi que ceux qui résulteraient de l'application de la prime de mise en marché ordonnée de gros bovins au cours des mois de janvier et février 1975, dans l'Etat membre appliquant la prime de maintien des vaches.

L'Etat membre concerné est autorisé à octroyer un montant complémentaire dans la proportion suivante (FEOGA : 35 % ; Etat membre : 65 %).

e) Prime à la naissance des veaux.

— Cette prime est destinée à se substituer à la prime de maintien du cheptel bovin ainsi qu'à la prime de développement de ce cheptel déjà accordées à l'Italie. Son octroi implique la non application de la nouvelle prime d'abattage du « clean cattle ».

— La prime est égale à 50 UC par veau né pendant la campagne 1975/1976, dont 50 % payés à la naissance et 50 % payés un an plus tard. Cette prime est à la charge du FEOGA. Les modalités d'application de cette prime seront fixées selon la procédure du Comité de gestion.

VIANDE PORCINE

- Prix de base, (porc abattu) + 8,5 %.
- Ce prix s'applique à partir du 1^{er} avril 1975.

MONTANTS COMPENSATOIRES MONÉTAIRES

Afin d'éviter que le maintien de taux de conversion inchangés dans le cadre de la politique agricole commune ne conduise, à l'occasion des augmentations de prix, à accroître l'écart entre les niveaux de prix exprimés en

monnaie nationale, et compte tenu du fait que certaines adaptations des taux à la réalité économique dans les pays dont la monnaie flotte vers le bas peuvent être réalisées, les montants compensatoires monétaires sont réduits de :

- 2 points pour l'Allemagne.
- 0,7 point pour le Benelux.
- 1,5 point pour la France.
- 3 points pour l'Italie.
- 2,5 points pour le Royaume-Uni.
- 5 points pour l'Irlande.

Les effets économiques de cette mesure se produisent au début de la campagne 1975/1976 pour chacun des produits concernés. Pour le Benelux, ces effets se produisent pour le secteur laitier à partir du 16.9.1975.

Des dispositions particulières seront prises afin d'éviter une baisse en monnaie nationale des montants fixés en UC dans le cadre de la politique agricole commune et qui ne sont pas liés à la fixation de prix.

Des dispositions particulières sont prévues également en ce qui concerne le fonctionnement du régime des montants compensatoires à appliquer pour les Etats membres dont la monnaie est dépréciée, ainsi que dans les secteurs de la viande bovine et du vin.

Il est prévu en outre une réduction de la liste des produits hors annexe II soumis à l'application des montants compensatoires monétaires.

AGRICULTURE DE MONTAGNE

Dans les mêmes conditions le Conseil a marqué son accord de principe sur certains compléments — notamment la liste communautaire des zones défavorisées — à la directive relative à l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées adoptée le 22 janvier 1974 : le taux du remboursement par le FEOGA, section orientation, des dépenses concernant l'indemnité compensatoire prévue dans le cadre de cette directive étant d'un minimum de 25 %. Le Conseil sera appelé, à brève échéance, à réexaminer ce taux.

SITUATION DE L'AGRICULTURE DANS LA COMMUNAUTÉ

La Commission des Communautés Européennes vient de publier (décembre 1974) son rapport annuel sur la situation de l'agriculture dans la Communauté. Le rapport donne une analyse approfondie, analytique et statistique de tous les éléments concernant l'agriculture, tant au point de vue du producteur (coûts de production, revenus, structures, etc.) que de celui du consommateur (prix à la consommation, degré d'auto approvisionnement, etc.). Les points attirant plus particulièrement l'attention dans ce rapport, traitent de l'évolution des revenus agricoles et des prix à la consommation.

REVENUS AGRICOLES

La Commission constate qu'après les années 1972 ou 1972/1973 (selon les pays) qui, en moyenne, ont apporté aux agriculteurs une augmentation du revenu d'exploitation d'environ 31 %, l'année 1974 donnera des résultats insatisfaisants. La cause en est principalement une hausse des coûts à la production et une baisse des prix de vente reçus par les producteurs. Quant à l'augmentation des coûts à la production (aliments du bétail, engrais, combustibles, carburant, machines), celle-ci a été très importante : pour l'ensemble des années 1973 et 1974, son taux a atteint 22 % en République Fédérale d'Allemagne, 23 % au Benelux, 41 % au Danemark, 42 % en France, 47 % en Italie, 61 % au Royaume-Uni et 66 % en Irlande. Bien que

les prix reçus par les producteurs aient connu une forte augmentation en 1973, allant de 8 % en RFA à 30 % dans les trois nouveaux Etats membres, l'année 1974 a été beaucoup moins favorable pour les producteurs. A l'exception des trois nouveaux Etats membres où les prix ont continué leur tendance vers la hausse, les autres Etats membres ont dû constater, lors de la période allant de juillet 1973 à juillet 1974, une baisse allant de 4,6 % en France à 11,4 % en Belgique. La Commission dans ses propositions de prix pour la campagne 1975/1976 a pleinement tenu compte de la hausse des prix des moyens de production en 1973 et 1974.

Selon les premières prévisions des Etats membres, la conséquence de l'évolution divergente des coûts des moyens de production et des prix reçus par les producteurs sera une stagnation et même une diminution des revenus agricoles dans plusieurs Etats membres. Le Danemark prévoit pour 1974 une baisse de l'ordre de 15 % par rapport à l'année 1973 et en France on s'attend, pour la même période, à une baisse de 5 à 7 %. Dans la période de mai 1973 à avril 1974, les revenus en Belgique auraient diminué de 8 % tandis qu'aux Pays-Bas, les exploitations herbagères auraient dû constater une baisse de 20 % de leurs revenus, les entreprises générales ayant pu maintenir leur position. Pour l'Italie et l'Irlande, on ne dispose pas encore de données chiffrées mais les perspectives sont pessimistes.

La République Fédérale d'Allemagne, le Luxembourg et le Royaume-Uni auraient connu relativement la meilleure évolution : l'Allemagne (juillet 1973 - juin 1974) et le Luxembourg (l'année 1974) prévoient une augmentation de 4 %, tandis que les céréaliers au Royaume-Uni (avril 1973 - mars 1974) auraient pratiquement pu doubler leurs revenus. Les autres exploitations au Royaume-Uni auraient obtenu des résultats satisfaisants à l'exception des exploitations laitières dont le revenu aurait baissé. Pour l'ensemble de la Communauté, l'année 1974/1975 aura été insatisfaisante pour l'horticulture et les productions animales. Seules les exploitations orientées vers l'agriculture générale et les exploitations herbagères seront moins profondément affectées.

La Commission souligne les différences très notables existant entre les pays membres en ce qui concerne les taux d'augmentation des prix des moyens de production et elle constate plus particulièrement que les hausses dans les pays à monnaies fortes ont été sensiblement moins importantes que dans les pays à monnaies faibles. Elle en conclut que la réévaluation qui a eu lieu en RFA et aux Pays-Bas a eu pour conséquence une stabilisation générale de l'économie qui se traduit, entre autres, par une hausse moindre des coûts de production en agriculture, notamment en 1974. Par ce mécanisme, les revenus agricoles, pendant l'année en cours, ont par conséquent été exposés moins gravement aux effets négatifs de l'inflation. Ceci plaide en faveur d'une certaine démobilité, proposée par la Commission avec les prix agricoles 1975/1976, des montants compensatoires monétaires appliqués en faveur des agriculteurs dans les pays dont la monnaie a connu une réévaluation de fait. La Commission reconnaît d'ailleurs la nécessité des montants compensatoires pourvu qu'ils soient temporaires. Dans son rapport, la Commission rappelle les multiples inconvénients du système des montants compensatoires monétaires (distorsions de concurrence et de l'équilibre du marché, difficultés administratives) et les mesures déjà prises pour atténuer l'incidence négative du système.

PRIX A LA CONSOMMATION

Le rapport de la Commission souligne que la politique agricole commune a pu mettre les consommateurs

de la Communauté à l'abri des mouvements conjoncturels qui se sont poursuivis sur le marché mondial. Grâce à l'instauration de prélèvements à l'exportation pour certains produits de base vitaux (céréales, riz, sucre), la Communauté a non seulement assuré la sécurité des approvisionnements mais aussi une certaine stabilité des prix à la consommation. L'efficacité de ces mesures est illustrée par le fait que pour un nombre important de produits, le prix intérieur de la Communauté se situe largement en dessous des prix sur le marché mondial. Ainsi, par exemple, on peut observer à la mi-novembre 1974 que les prix mondiaux pour les céréales les plus importantes se situent entre 30 à 40 % et pour l'huile d'olive à 70 % au-dessus des prix d'intervention, tandis que le prix du sucre blanc sur le marché mondial est presque le quintuple du prix d'intervention communautaire.

En conclusion, si les consommateurs de la Communauté avaient dû, en fait, pour les produits végétaux, s'approvisionner sur le marché mondial, ils auraient payé considérablement plus que sous le régime communautaire en vigueur.

L'aspect positif de la politique agricole commune, dont bénéficient les consommateurs est particulièrement évident dans le cas du Royaume-Uni. Ce pays a bénéficié, lui aussi d'un grand effort de la Communauté en faveur des consommateurs sous la forme de subventions communautaires à la consommation de beurre et de viande, de subventions à l'importation de sucre en provenance des pays tiers, de subventions sous la forme de montants compensatoires monétaires et de montants compensatoires « adhésion ». Grâce à ces mesures spéciales et grâce aux mesures prises par la Communauté pour assurer la sécurité des approvisionnements et une stabilité des prix à la consommation (prélèvements à l'exportation), on peut constater que l'augmentation des prix à la consommation au Royaume-Uni a été moins grande qu'elle ne l'aurait été si les prix mondiaux avaient pleinement exercé leur influence sur les marchés des biens de consommation.

Il ressort clairement du rapport que la critique selon laquelle la fixation des prix de soutien communautaire contribue à l'augmentation des prix à la consommation, est fautive. L'analyse de l'évolution des prix à la consommation et des prix de soutien démontre que les premiers ont marqué une hausse souvent de loin supérieure à celle des derniers. Pour la viande porcine, par exemple, l'indice des prix reçus par les producteurs dans plusieurs Etats membres, pour lesquels les chiffres nécessaires pour faire la comparaison sont disponibles, variait entre 98 et 128 en 1973 (1968 = 100) tandis que les prix à la consommation dans les mêmes Etats membres variaient de 128 à 159. Pour les œufs, les prix à la production variaient entre 88 et 119 tandis que les prix à la consommation variaient entre 114 et 166. Le même phénomène s'est produit pour la plupart des autres produits agricoles. L'absence de lien direct entre les prix à la consommation et les prix de soutien fixés par la Communauté est en outre prouvé par le fait que, même dans une période caractérisée par une chute des prix à la production comme on l'a constaté en 1974, les prix à la consommation continuaient leur tendance vers la hausse.

LA SITUATION ET LES PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES A MOYEN TERME DE LA COMMUNAUTÉ

Le Comité de politique économique, créé par une décision du Conseil du 18 février 1974, afin de contribuer à la coordination des politiques économiques à court et à moyen termes des Etats membres a transmis (janvier 1975) au Conseil et à la Commission un rapport



sur la situation et les perspectives économiques à moyen terme de la Communauté.

Ce rapport constitue la synthèse d'un certain nombre d'études et de réflexions tant des services de la Commission que de groupes d'experts. Compte tenu du caractère préliminaire des analyses proposées par ce rapport, il va de soi que les hypothèses sur lesquelles il s'appuie ne peuvent être que très incertaines et ne constituent par conséquent qu'un choix effectué parmi de nombreux développements possibles. Par ailleurs, les problèmes soulevés par les ajustements à moyen terme nécessités par les déséquilibres économiques que connaissent les pays membres sont d'une complexité telle qu'ils requerront de nombreuses et importantes études complémentaires.

La situation économique actuelle se caractérise par la simultanéité d'une pression inflationniste exceptionnellement forte se situant notamment entre 15 et 20 % en 1974 pour le Royaume-Uni, l'Irlande, l'Italie, le Danemark, la France et la Belgique, d'une tendance à l'affaiblissement de l'activité économique n'excluant pas le risque d'une baisse de la production industrielle, d'un accroissement du nombre de chômeurs qui s'élevait à plus de 4 millions en décembre 1974 pour l'ensemble de la Communauté et du déficit important des échanges extérieurs de tous les pays européens à l'exception de la République Fédérale d'Allemagne et du Benelux.

Devant le caractère préoccupant de cette situation, jamais probablement la Communauté n'a eu un besoin aussi urgent d'une prospective à moyen terme à l'intérieur de laquelle se définiraient les actions nécessaires.

La Communauté aura à affronter au cours des prochaines années les problèmes suivants :

- une élévation du niveau de vie des ménages plus lente que par le passé ;
- une augmentation de la production de biens destinés à l'exportation vers les pays pétroliers et à la reconversion énergétique ;
- un accroissement des transferts sectoriels d'emploi comportant le risque d'une augmentation du chômage structurel.

Ce rapport tente d'éclairer les conditions dans lesquelles chaque Etat membre et la Communauté dans son ensemble abordent cette période de réajustements. Les structures socio-économiques de chaque Etat membre sont en effet plus ou moins adaptées aux nouvelles exigences de la situation : qu'il s'agisse des nouvelles orientations du commerce international, des capacités de la production interne à s'y adapter ou encore des efforts nécessaires en matière d'investissements et d'emploi. Par ailleurs, les conséquences de la crise de l'énergie sont diversement ressenties par chacun des pays membres.

IMPORTANCE DES PHÉNOMÈNES STRUCTURELS

Parmi les structures socio-économiques qui contribuent à expliquer que le développement de l'inflation et que le niveau des déséquilibres extérieurs aient été sensiblement différents d'un pays à l'autre, une attention particulière a été portée aux facteurs de production, à la structure du commerce extérieur, aux déséquilibres régionaux et aux rigidités résultant de systèmes fiscaux, de protection sociale et de formation professionnelle différents. Ces thèmes ont été choisis à titre illustratif et n'ont aucune prétention à l'exhaustivité.

La place du commerce extérieur, son rôle dans le développement économique et la structure des exportations de chaque pays membre représentent un élément important de différenciation. On constate notamment que certains pays étaient plus sensibles que d'autres à l'augmentation brutale des prix des matières premières

sur le marché mondial : c'est notamment le cas de l'Italie ou du Royaume-Uni. En ce qui concerne les exportations, la vocation industrielle de l'Allemagne se reflète dans la part élevée des produits industriels, des machines et du matériel de transport dans ses exportations globales. En revanche, des pays comme la France, l'Irlande ou la Grande-Bretagne ont une position relativement défavorable.

Le rapport note également que les divergences structurelles expliquent dans une certaine mesure la plus ou moins grande aptitude des Etats membres à mettre en place des politiques facilitant le retour à l'équilibre.

Effets de la crise de l'énergie et perspectives 1978

Le rapport tente de déterminer pour l'année de base 1974 et pour l'horizon 1978 les conséquences de la hausse du prix de l'énergie. Le rapport note qu'en 1974 les pays exportateurs de pétrole tireront de la hausse du prix de ce produit un revenu supplémentaire de 70 à 80 milliards de \$ qui en l'occurrence seront à la charge des pays en voie de développement pour environ 10 à 15 milliards et des pays industrialisés pour environ 60 à 65 milliards. L'accroissement des revenus supplémentaires des pays exportateurs pourrait se situer en 1978 entre 80 et 120 milliards de \$ selon la politique de prix de vente choisie. On obtiendrait ainsi pour une période de 5 ans un total cumulé de l'ordre de 380 à 500 milliards de \$.

A partir de cette analyse, des estimations sont faites sur les possibilités d'importations additionnelles des pays pétroliers et sur l'accroissement de l'aide qu'ils pourraient consentir aux pays en voie de développement non exportateurs de pétrole. Ces analyses permettent de dégager le déficit net des pays industrialisés compte tenu de l'accroissement attendu de leurs exportations. Pour la Communauté dans son ensemble, ce déficit cumulé pourrait se situer pour la période de 1974 à 1978 entre 60 et 90 milliards de \$. Ce chiffre global recouvre de très grandes inégalités entre Etats membres, allant d'un excédent élevé pour la République Fédérale d'Allemagne à des déficits importants pour d'autres pays tels que l'Italie, la Grande-Bretagne, l'Irlande, le Danemark ou la France.

Le rapport ébauche ensuite une analyse des conséquences sur la structure de l'appareil productif des Etats membres de l'accroissement des exportations, du développement de sources énergétiques de substitution et de l'incidence de la modification des prix relatifs sur la composition de la demande intérieure.

Le retour à l'équilibre et l'adaptation des économies des Etats membres à ces conditions nouvelles entraînent une charge : pour l'ensemble de la Communauté, celle-ci s'élèverait en termes réels à environ 3 à 4 % du PNB qui pèseront essentiellement sur la consommation (2 à 2,5 % pour la détérioration des termes de l'échange, 0,2 à 0,3 % pour le paiement des intérêts et 0,5 à 1 % pour les investissements de substitution et de reconversion).

La répartition de cette charge par pays fait apparaître la très grande disparité des transferts en termes d'utilisation du PNB à réaliser compte tenu de la situation de départ des balances de paiements et implique pour certains pays un étalement des ajustements sur une période pouvant dépasser celle retenue par le rapport.

L'ampleur des déséquilibres, la longueur des ajustements nécessaires, la situation très inégale dans laquelle se trouvent les pays membres expliquent que ce rapport se soit limité à essayer de préciser certaines évolutions possibles. Il n'a pas eu pour ambition de proposer les mesures nécessaires pour résorber ces déséquilibres.

Il appartient maintenant à la Commission et aux autres Institutions de la Communauté, notamment dans le cadre du 4^e programme de politique économique à moyen terme (1976-1980) dont la préparation vient d'être décidée d'approfondir d'une part ces premières analyses, de rechercher d'autre part les politiques les plus à même de faciliter la résorption des déséquilibres et ce principalement dans un cadre communautaire.

ENQUÊTE DE CONJONCTURE AUPRÈS DES CONSOMMATEURS

Au cours de la seconde moitié d'octobre 1974, une enquête de conjoncture a été effectuée, pour la huitième fois, auprès des consommateurs européens. Les résultats des enquêtes se fondent sur des interviews faites auprès d'environ 40 000 ménages choisis de façon représentative.

De l'avis des consommateurs européens, la situation économique s'est de nouveau détériorée depuis le printemps de 1974. Le pessimisme s'est particulièrement accentué en Italie. Les consommateurs européens ne font guère preuve de confiance non plus en ce qui concerne l'évolution de l'économie au cours des 12 prochains mois. Les jugements négatifs prédominent davantage encore qu'en mai 1974, et cela tout particulièrement pour l'Irlande, l'Italie et la Belgique. Le Danemark est le seul pays où les ménages soient moins nombreux qu'au printemps à craindre une aggravation de la récession.

Le pessimisme généralisé à l'égard de l'évolution de l'économie s'explique sans doute par la crainte d'un accroissement du chômage. En Italie, en Irlande, aux Pays-Bas, en Belgique et en France, plus des deux tiers des ménages interrogés s'attendent à ce que le nombre de chômeurs continue d'augmenter au cours des douze prochains mois. Au Danemark, mais aussi dans la République Fédérale d'Allemagne, c'est-à-dire les deux pays où le chômage a particulièrement progressé au cours des derniers mois, les prévisions à l'égard de l'évolution future du marché de l'emploi sont un peu moins pessimistes.

La hausse des prix est encore considérée comme trop élevée par la majorité des consommateurs. On constate cependant que les prévisions relatives à une accélération de la hausse des prix, qui sont elles-mêmes un facteur d'inflation, continuent de se modérer, notamment dans la République Fédérale d'Allemagne, en Belgique, au Danemark et en France. En revanche, les consommateurs irlandais et néerlandais redoutent davantage que jusqu'à présent une nouvelle reprise de la hausse des prix.

Comme on l'avait déjà constaté à l'occasion des sondages précédents, les jugements des consommateurs sur leur propre situation financière sont, cette fois encore, bien moins défavorables qu'en ce qui concerne la situation économique générale. Aux Pays-Bas, les ménages qui estiment que leur situation financière s'est améliorée par rapport à l'année précédente prédominent même légèrement. Dans la République Fédérale d'Allemagne, les ménages qui considèrent que leur situation financière s'est détériorée sont moins nombreux qu'au printemps 1974; en revanche, l'insatisfaction à propos de l'évolution des revenus réels a sensiblement augmenté en Irlande et en Italie.

Les prévisions relatives à l'évolution des revenus au cours des 12 prochains mois peuvent se caractériser comme suit: confiance relative chez les Danois, pessimisme atténué chez les Allemands, scepticisme accru chez les Français, les Belges, les Néerlandais et les Italiens, crainte de pertes importantes de revenus en termes réels chez les Irlandais.

On observe encore, chez les consommateurs européens, une réserve généralisée en matière d'achats, ce qui s'explique sans doute surtout par la crainte d'une aggravation du chômage. Alors qu'aux Pays-Bas et dans la République fédérale d'Allemagne, la propension à acheter ne semble pas faiblir davantage, il faut plutôt s'attendre, dans les autres pays, à un nouveau fléchissement de la demande privée de consommation. C'est ce qui ressort des réponses à la question de savoir si le moment paraît opportun pour effectuer des achats ainsi que les intentions d'achat relevées pour un certain nombre de biens de consommation durable sélectionnés (automobile, congélateur, téléviseur noir et blanc et en couleur, lave-vaisselle, réfrigérateur, machine à laver le linge).

Les signes de ralentissement de la propension à épargner, observés au printemps 1974, ne sont plus perceptibles. Il semble que l'épargne ait trouvé un regain de faveur auprès des consommateurs; cela apparaît de façon particulièrement nette dans les chiffres relatifs à l'Allemagne.

En raison de la crainte généralisée d'une nouvelle détérioration des revenus réels, il existe cependant, dans tous les pays, à l'exception de la République fédérale d'Allemagne, un plus grand nombre de ménages préconisant l'épargne que de ménages estimant qu'ils réussiront effectivement à mettre de l'argent de côté au cours des prochains mois.

PROGRAMME D'ACTION DANS LE SECTEUR DE LA CONSTRUCTION

En vue de créer les conditions indispensables à la réalisation du Marché Commun et à l'accroissement de la productivité du secteur de la construction, la Commission vient d'adopter (janvier 1975) un programme d'action. Celui-ci porte sur les trois thèmes qui sont prioritaires dans les conditions actuelles de ce secteur: comparabilité des statistiques et prévisions nationales, élimination des obstacles technico-juridiques, promotion technologique.

La construction dans la Communauté

L'industrie de la construction est celle qui emploie la plus grosse fraction de la population active, soit 8 à 10 %. Elle contribue également dans la même proportion à la formation du produit national. Elle réalise la moitié de la valeur de tous les investissements.

La réalisation du Marché commun dans le domaine de la construction est à peine entamée. D'une part, le secteur de la construction ne fabrique pas sa production en série et, de plus, met en œuvre des agents économiques de petite taille, dispersés et à prédominance artisanale. D'autre part, le cloisonnement du marché résulte du fait que les entreprises ne peuvent pas être guidées par des prévisions économiques suffisantes et comparables.

De plus, les différences dans les réglementations nationales régissant le domaine de la construction se sont révélées être de véritables entraves pour l'intégration du marché en question. Enfin, la dispersion des efforts en matière d'innovation technologique a empêché une optimisation au niveau communautaire.

Le programme de la Commission

Ce programme vise :

— Comparabilité des statistiques et prévisions nationales.

Des méthodes et procédures seront définies afin de rendre progressivement comparable au niveau communautaire les prévisions nationales relatives à l'évolution



à moyen et à long terme des trois marchés de la construction, à savoir ceux des logements, des bâtiments non résidentiels ainsi que des travaux de génie civil. A ce sujet, la Commission propose dans l'immédiat : d'établir des nomenclatures communes des types de construction et des maîtres d'ouvrage, d'arrêter des définitions communes, d'harmoniser les unités de mesure et de présentation des données ainsi que d'améliorer et de développer les statistiques courantes relatives à l'activité du bâtiment et du génie civil.

— Elimination des obstacles technico-juridiques.

La définition des besoins d'harmonisation des réglementations et codes nationaux en matière de construction et de matériaux de construction se fera par des initiatives dont les plus importantes consisteront à réaliser : un court glossaire des principaux termes législatifs et techniques utilisés dans les lois et règlements nationaux relatifs à la construction, un inventaire précisant les principales dispositions nationales législatives, réglementaires et administratives qui régissent la construction, un rapport sur les exigences fonctionnelles et les principes de base susceptibles de faire l'objet de contrôle en matière de sécurité des structures pour les types de construction étudiés, ainsi qu'un rapport concernant la protection contre l'incendie, une procédure européenne relative à l'agrément technique applicable aux matériaux et procédés de construction.

— Promotion technologique.

La coordination des efforts de recherche et de développement déployés dans les différents Pays membres dans le domaine de la construction, notamment en ce qui concerne les innovations favorisant une industrialisation plus poussée, inspirera des actions spécifiques :

- la détermination des moyens et potentiels de recherche existant dans les Etats membres,
- la mise au point d'un système commun de classification de projets nationaux de recherche,
- la recherche des domaines d'intérêt commun et notamment ceux qui découlent des obstacles technico-juridiques,
- une meilleure diffusion des connaissances sur les progrès accomplis dans les projets de recherche d'intérêt commun.

Ces trois ordres d'actions sont considérés comme les plus accessibles, non seulement par les experts nationaux mais aussi par les milieux professionnels. Elles sont susceptibles d'être entamées sans délai. Les travaux devront mener à des résultats et propositions dont certains pourront être entérinés au niveau de la Commission.

III. — Relations extérieures

Convention C.E.E.-A.C.P.

La Communauté économique européenne et les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique ont tenu les 30-31 janvier et 1^{er} février 1975, à Bruxelles, une ultime session de négociations au niveau ministériel. Les négociations se sont achevées sur un accord concernant l'ensemble des textes de la nouvelle Convention.

La nouvelle Convention dont la signature est prévue avant la fin de ce mois à Lomé (Togo) — d'où son nom de « Convention de Lomé entre la C.E.E. et les Etats A.C.P. » — se caractérise par la réalisation d'une nou-

velle forme de relations entre les neuf pays industrialisés de la Communauté et quarante-six Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique en voie de développement, sur la base d'une complète égalité entre partenaires.

Déjà par le nombre des Etats participant à cette entreprise le total de leurs populations qu'ils représentent, cette Convention constitue un exemple unique. Elle comporte, outre des éléments de continuité par rapport aux conventions de Yaoundé et d'Arusha, des éléments novateurs dont les plus importants sont le système de stabilisation des recettes d'exportation et l'instauration d'une coopération industrielle.

En ce qui concerne les autres chapitres qui étaient déjà l'objet de la Convention de Yaoundé, à savoir les volets commercial, financier et institutionnel, de nombreux amendements ont été apportés. Dans le domaine commercial, il faut relever notamment l'abandon, de la part de la Communauté, de toute référence à la notion de réciprocité en ce qui concerne le libre accès au marché communautaire des produits originaires des A.C.P. Le montant de la coopération financière s'élève à un total de 3 390 MUC (exprimés en DTS) dont 3 000 MUC constituent le nouveau F.E.D. (2 100 MUC de subventions — 430 MUC prêts spéciaux — 95 MUC capitaux à risques — 375 MUC pour le système de stabilisation des recettes d'exportation) et 390 MUC proviendront de la B.E.I.

Relations C.E.E.-A.C.P.

En ce qui concerne les relations avec les E.A.M.A., l'Afrique de l'Est, les Pays A.C.P. et du Commonwealth et les P.T.O.M., le Conseil a arrêté formellement lors de sa session du 30 janvier 1975, les dispositions comportant le régime applicable à partir du 1^{er} février 1975 :

— décision du Conseil d'Association C.E.E.-E.A.M.A. relative aux mesures transitoires à appliquer au-delà du 31 janvier 1975 ;

— décision du Conseil d'Association C.E.E.-Afrique de l'Est relative aux mesures transitoires à appliquer au-delà du 31 janvier 1975 ;

— décision des Représentants des Gouvernements des Etats membres de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, dans sa composition originelle, réunis au sein du Conseil, portant ouverture de préférences tarifaires pour les produits relevant de cette Communauté et originaires des Etats africains et malgaches associés et des pays et territoires d'Outre-Mer ;

— décision du Conseil des Communautés Européennes relative aux mesures transitoires à appliquer au-delà du 31 janvier 1975 aux pays et territoires d'Outre-Mer associés ;

— décision du Conseil relative au maintien des dispositions du Titre III, chapitre II et du Titre IV de la quatrième partie de l'Acte relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations des Traités ;

— décision du Conseil sur l'affectation des sommes à rembourser par les E.A.M.A./P.T.O.M. au titre des prêts spéciaux ;

— règlement du Conseil des Communautés européennes portant prorogation du régime applicable à certains produits agricoles originaires des E.A.M.A., des P.T.O.M. et originaires de la République unie de Tanzanie, de la République de l'Ouganda et de la République du Kenya ;

— règlement du Conseil portant application dans la Communauté des décisions du Conseil d'Association C.E.E.-E.A.M.A. et du Conseil d'Association C.E.E.-ESTAF relatives aux mesures transitoires à appliquer au-delà du 31 janvier 1975.

**POLITIQUE DE LA COMMUNAUTÉ A L'ÉGARD
 DES PAYS DU BASSIN MÉDITERRANÉEN**

Les grandes lignes de la politique globale de la Communauté à l'égard des pays du bassin méditerranéen ont été tracées par un mémorandum de la Commission, en septembre 1972, et la volonté de réaliser une telle politique a été solennellement affirmée par le Sommet de Paris en octobre 1972.

Les principes de la politique globale méditerranéenne ont été définis par le Conseil des Communautés, au cours de sa session des 5-6 novembre 1972.

Il a été convenu que le champ d'application de la politique globale méditerranéenne s'étendrait à tous les pays riverains de la Méditerranée (plus la Jordanie) qui auraient demandé ou demanderaient d'entretenir des relations particulières avec la Communauté.

Depuis lors, la Communauté a engagé des négociations avec un premier groupe de pays (Espagne, Israël, les pays du Maghreb et Malte), négociations dont certaines vont entrer dans leur phase finale, alors que celles avec Israël viennent d'aboutir.

La R.A.E. et le Liban, qui ont déjà signé avec la Communauté des accords préférentiels (18 décembre 1972) lui ont demandé d'élargir la base de ces accords en application des principes de la politique globale méditerranéenne, tels qu'ils ont été définis par le Conseil en novembre 1972. La Syrie et la Jordanie ont présenté également une demande pour la conclusion d'accords fondés sur les mêmes principes.

La Commission a transmis au Conseil le 23 janvier 1975, une communication dans laquelle elle propose d'ouvrir rapidement les négociations avec la R.A.E., le Liban, la Syrie et la Jordanie, en vue de la conclusion d'accords globaux de coopération dans le cadre de la politique globale méditerranéenne, conformément aux demandes présentées par ces pays.

Dans les directives qu'elle propose au Conseil pour les négociations, la Commission prévoit que les accords à conclure avec la R.A.E., le Liban, la Syrie et la Jordanie devraient reposer sur les mêmes principes que ceux convenus pour les accords avec les pays du Maghreb.

Dans le domaine des échanges, la Commission prévoit le libre accès au marché de la Communauté pour les produits industriels originaires de ces pays, sous réserve, dans certains cas, de modalités particulières à prévoir à titre transitoire. Dans le secteur agricole, elle propose des concessions pour une liste de produits intéressant les pays concernés, tout en tenant compte de celles déjà prévues en faveur des autres pays méditerranéens. Quant au régime à établir pour les importations des quatre pays en provenance de la Communauté, la Commission propose l'ouverture d'un dialogue avec ces pays en vue de dégager une solution acceptable de part et d'autre.

En ce qui concerne la coopération, pour laquelle les futurs partenaires ont manifesté un intérêt particulier, les accords à conclure devraient contenir, selon la Commission, les éléments pour une coopération étroite et s'étendant à tous les domaines présentant un intérêt pour les parties. Les institutions de l'accord devraient disposer des compétences permettant la mise en œuvre de cette coopération.

— Les modalités de la coopération financière seraient à fixer en fonction de critères objectifs à déterminer au cours des négociations. En principe, l'apport financier de la Communauté devrait être de nature largement bancaire.

Pour la main-d'œuvre, la Communauté propose une série de mesures en faveur des travailleurs migrants originaires des pays concernés et plus particulièrement dans le domaine de la sécurité sociale.

La Commission propose également que des négociations soient engagées en même temps avec Israël, en vue de la conclusion d'un Protocole complémentaire qui permettrait d'élargir le champ d'application de la coopération prévue avec ce pays dans l'accord dont les négociations viennent de s'achever. Cette proposition répond à une demande exprimée par Israël au cours des négociations.

La Commission considère qu'une coopération élargie, favorisant le développement économique d'Israël, serait un des moyens pour contribuer à la réduction du déficit commercial de ce pays. Elle s'insérerait, en outre, dans

DONNÉES DE BASE

	République Arabe d'Egypte	Liban	Jordanie	Syrie
Population (mio) 1971	34.1	2.8	1.72	6.5
PNB par tête (UC) 1971	214	618	255	272
Taux moyen de croissance annuelle du PNB	2.9 % (65/70) 3.4 % (1971)	4.1 % (65/70) 7.4 % (1971)	3.5 % (61/70)	5 % (63/70) 12.9 % (1971/72)
Structure du PNB (%) 1970 :				
— agriculture	31	9	16.7	23.3
— industrie	28	20	16.9	19.2
— services	41	71	66.4	57.5
Echanges avec la CEE (9) mio UC 1972				
— exportations	153.0	85.4	2.9	87.2
— importations	312.4	430.8	74.7	169.8
— balance commerciale	— 159.4	— 345.4	— 71.8	— 82.6



la ligne de la politique traditionnelle de la Communauté visant des relations économiques équilibrées à l'égard de l'ensemble des pays de la région.

Le Protocole complémentaire à négocier avec Israël devrait prévoir, la réalisation d'une coopération économique et financière s'inspirant des mêmes principes que ceux venant d'être indiqués pour les autres pays de la région.

NÉGOCIATIONS COMMUNAUTÉ-ISRAËL

Les négociations entre la Communauté économique européenne et l'Etat d'Israël dans le cadre de l'approche globale méditerranéenne se sont achevées à Bruxelles, le 23 janvier 1975 par un échange de lettres entre les chefs des deux délégations qui ont marqué leur accord ad referendum sur un projet de texte d'accord.

L'accord a pour objectif la **réalisation progressive d'une zone de libre-échange** entre les parties ainsi que l'établissement d'une coopération économique comme facteur complémentaire aux échanges commerciaux.

Dans le **secteur industriel**, cet accord prévoira, la suppression intégrale des obstacles tarifaires et contingentaires pour tous les produits industriels. Cette suppression sera réalisée, en ce qui concerne les importations israéliennes dans la Communauté, au 1^{er} juillet 1977, et, en ce qui concerne les importations en Israël, le 1^{er} janvier 1980 pour 60 % de celles-ci, et le 1^{er} janvier 1985 pour les 40 % restant.

Dans le **secteur agricole**, la Communauté accordera des réductions tarifaires substantielles couvrant environ 85 % des exportations agricoles israéliennes. Il s'agit notamment de produits traditionnellement exportés par ce pays sur le marché de la Communauté comme les agrumes et certains jus de fruit.

Deux rendez-vous fixés respectivement en 1978 et 1983 donneraient en outre, la possibilité d'examiner les améliorations éventuelles qui pourraient être apportées de part et d'autre au contenu de l'accord, sur la base de l'expérience acquise et des objectifs fixés. A ces occasions, et si cela s'avérait nécessaire, les deux parties pourraient également convenir de reporter de deux ans les échéances du désarmement tarifaire industriel israélien, qui devra en tout cas être complètement achevé le 1^{er} janvier 1969 au plus tard.

L'accord prévoira également toute une série de dispositions générales et particulières (clause de sauvegarde, clause d'industrialisation, clause de non discrimination, etc.) permettant d'assurer un fonctionnement correct et sans heurt de la zone de libre-échange établie entre les parties. En outre, une clause évolutive permettrait, le cas échéant, d'étendre l'accord à des domaines non couverts par celui-ci.

La **gestion de l'accord** serait confiée à une commission mixte qui aurait également pour tâche d'examiner les **actions de coopération** pouvant être mises en œuvre entre les parties comme facteur complémentaire aux échanges commerciaux.

Ces actions auraient pour but de promouvoir :

- la diversification des échanges commerciaux ;
- le transfert des connaissances technologiques ;
- l'encouragement aux investissements privés ;

— le contact et la coopération entre industries ainsi que la possibilité d'une participation d'Israël à des actions de coopération scientifique ou technologique entre la Communauté et d'autres pays tiers.

Cet accord qui sera soumis aux autorités respectives des deux parties en vue de son approbation est destiné à se substituer à **l'accord préférentiel de 1970**, qu'il complète et étend à de nouveaux domaines. Il constitue le résultat des négociations menées sur la base des directives adoptées par le Conseil en juin 1973 et en septembre 1974.

La conclusion de ces négociations a été accompagnée d'une demande formelle d'Israël visant à l'élargissement du volet de la coopération prévu dans cet accord sur des bases aussi larges que possible ainsi qu'à l'adjonction d'un **protocole financier** permettant l'accès d'Israël aux institutions financières communautaires.

En ce qui concerne les produits relevant de la CECA, les négociations ayant abouti ce même jour, visent, la conclusion d'un accord dont le contenu commercial est identique à celui retenu pour les produits relevant de la OEE.

Quelques données économiques :

— La Communauté était en 1972 le premier fournisseur d'Israël à concurrence de 54 % des importations totales de ce pays et son premier client à concurrence de 39 % des exportations israéliennes.

— Les importations d'Israël en provenance de la Communauté se montaient en 1972 à 2069 Mio de \$; dans leur quasi totalité, elles consistaient en produits industriels.

— Les exportations d'Israël vers la Communauté s'élevaient à 415 Mio \$ se répartissant en 213 Mio \$ (soit 51 %) de produits industriels et en 202 Mio \$ (soit 49 %) de produits agricoles.

— Les produits principalement exportés sont, dans le secteur industriel, les diamants polis (29 %) et dans le secteur agricole, les agrumes et les dérivés (jus et conserves (80 %)).

AIDE ALIMENTAIRE

Le Conseil, compte-tenu de la situation alimentaire existant au Bangladesh et en Inde, a approuvé lors de sa session du 30 janvier 1975 les dispositions suivantes :

— principe d'une action communautaire en faveur du Bangladesh de 100 000 tonnes de céréales, cette action pouvant faire l'objet d'une exécution anticipée dès la fin des négociations avec les autorités de ce pays ;

— autorisation pour les Etats membres de mettre en œuvre d'ores et déjà les actions nationales qu'ils envisagent en faveur tant du Bangladesh que de l'Inde.

Le Conseil a arrêté la décision relative à la conclusion de l'Accord de fourniture avec le CICR portant sur :

— 15 000 tonnes de céréales (schéma d'exécution 1973/74).

— 1 000 tonnes de butteroil (programme décidé le 4 mars 1974).

— 3 000 tonnes de lait écrémé en poudre (programme décidé le 11 juillet 1974).

BIBLIOGRAPHIE

Jean-Pierre PUISSOCHET.

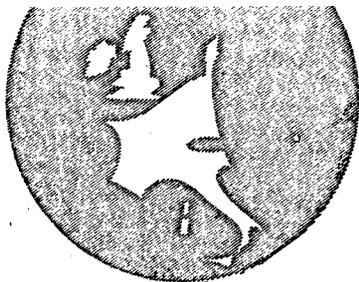
L'élargissement des Communautés Européennes. Présentation et commentaire du Traité et des Actes relatifs à l'adhésion du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Irlande.

Editions Techniques et Economiques, Paris, 1974, 640 pages.

Ce livre de M. Jean-Pierre Puissechet confirme la tradition qui semble s'être instaurée avec M. Jacques Mégret des grands livres communautaires écrits par les directeurs généraux du Service Juridique du Conseil des ministres des Communautés européennes.

Une présentation soignée et agréable, un style simple, concis et élégant, une documentation dont nul ne peut rêver avoir de plus complète, voilà quelques-unes des qualités premières qui rendent immédiatement ce livre attrayant malgré l'austérité de la matière. Mais plus fondamentalement, la démarche suivie et la qualité de l'analyse en font la « bible » de l'adhésion.

Comme le souligne l'auteur, les négociations ont été une prodigieuse occasion de passer en revue l'ensemble du droit communautaire et de se livrer à une sorte de « radioscopie » du « droit dérivé » et de « l'acquis communautaire » pour dégager de cet amas de textes ceux qui devaient être adoptés et ceux auxquels des dérogations temporaires devaient être consenties afin de permettre les transitions nécessaires. Le résultat est inscrit dans les actes relatifs à l'adhésion, nombreux (1 traité, 1 décision, un acte de 161 articles, 11 annexes, 30 protocoles, 1 échange de lettres), longs et complexes. En outre, par leur nature même, la plupart des dispositions de ces actes ne peuvent se comprendre que si l'on a une connaissance assez précise du droit applicable dans la Communauté avant l'adhésion. C'est la raison pour laquelle, avant le commentaire article par article des instruments d'adhésion, l'auteur a estimé nécessaire de présenter dans une première partie les principes qui ont guidé les négociateurs, d'exposer le contenu des actes notamment dans les domaines de l'union douanière et de la politique agricole et de rappeler enfin comment ces actes sont entrés en vigueur et quels problèmes juridiques pourraient poser leur application et celle de l'ensemble du droit communautaire dans les nouveaux Etats membres.



Cette approche est intéressante car non seulement elle permet au lecteur non spécialiste de disposer immédiatement des perspectives générales mais plus encore, après une négociation au cours de laquelle on a parlé de tout avec les candidats, sauf de l'essentiel : « que sera l'Europe de demain et que sont-ils prêts à en faire ? », comme le remarquait le ministre Thorn, le rappel des principes qui ont présidé à l'adhésion, en particulier l'acceptation de l'acquis communautaire, comme celui des liens entre la politique agricole commune, la préférence communautaire et le financement du budget de la communauté permettant de mieux comprendre la portée de la demande britannique de « renégociation » et son caractère exorbitant.

Sans vouloir entrer dans une polémique sur le bien fondé d'une demande de renégociation voire sur la bonne foi britannique, la lecture de ce livre fait toutefois ressortir le caractère minutieux de la négociation, une volonté acceptée par tous d'un maximum de rigidité destinée à sauvegarder l'acquis communautaire mais n'excluant pas une certaine souplesse devant permettre l'adaptation des nouveaux Etats membres à une réalité nouvelle. Dans cette perspective, cet ouvrage devrait d'ailleurs maintenant contenir une disposition nouvelle, le principe du mécanisme correcteur adopté lors de la dernière conférence des chefs de gouvernements à Paris, qui s'éloigne considérablement des mécanismes d'adaptation tels qu'ils avaient été prévus par les actes d'adhésion et dont on peut se deman-

der s'il ne porte pas en soi la destruction de la Communauté par le jeu de remises en cause successives aboutissant à la généralisation des régimes d'exception au détriment du régime de droit commun.

La deuxième partie de cet ouvrage comporte un commentaire détaillé des principales dispositions des actes d'adhésion avec pour chaque point un rappel des dispositions de base avec références aux principaux textes applicables, des termes de la négociation et une analyse très complète de celles-ci. Sans entrer dans le détail de chaque analyse, on doit dire que c'est là le travail remarquable d'un praticien qui sait d'ailleurs parfaitement sortir de l'analyse littérale pour dégager des vues plus globales et plus personnelles en montrant par exemple les répercussions de l'adhésion sur le fonctionnement des institutions ou sur la politique d'aide au développement qui conduit la C.E.E. dans le cadre du protocole n° 22 à envisager l'instauration de systèmes régionaux d'organisation de marché de certains produits de base susceptibles de s'ajouter aux systèmes mondiaux éventuellement existants ou à pallier l'absence d'accords mondiaux.

Le livre de M. Puissochet est ainsi un ouvrage fondamental dont personne ne saurait plus se passer depuis l'élargissement.

Maurice TORRELLI

L'élargissement des Communautés Européennes

Présentation et commentaire du Traité et des Actes relatifs
à l'Adhésion du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Irlande

par J. P. PUISSOCHET

Un ouvrage de réflexion et de référence

UN VOLUME RELIE }
FORMAT : 18 x 24 } Prix : 175 FF
620 pages }

Consacré au Traité et aux divers actes juridiques relatifs à l'adhésion du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Irlande aux Communautés Européennes, l'ouvrage de J.-P. Puissechet cerne avec clarté la portée de cet événement majeur et précise les conséquences pratiques de l'Adhésion.

Selon quels principes les nouveaux Etats membres doivent-ils reprendre à leur compte l'« acquis communautaire » ? Selon quelles modalités le Traité et les réglementations communautaires s'appliqueront-ils dans ces Etats ? Quel est le contenu des réglementations transitoires qui, pendant 5 ans, régiront les mouvements de personnes, de marchandises et de capitaux entre les Etats adhérents et les six Etats fondateurs ? Comment et à quel rythme les nouveaux Etats membres appliqueront-ils la politique agricole commune ? Comment ces Etats participeront-ils au financement du budget de la Communauté ? De quels principes est-on convenu lors de l'adhésion pour la définition des nouvelles relations de la Communauté avec les pays tiers et, notamment, avec les pays africains et malgache déjà associés à l'Europe et avec les pays en voie de développement du Commonwealth ?

Après avoir présenté de façon synthétique les conditions d'élaboration et le contenu du Traité et des actes relatifs à l'adhésion, l'ouvrage contient un **commentaire détaillé, article par article**, des dispositions de ce Traité et de ces actes. Il constitue ainsi un instrument de travail indispensable pour tous ceux que le fonctionnement de la Communauté intéresse.

Le Traité et les Actes d'adhésion... seront la Charte du fonctionnement de la Communauté pendant les années qui viennent.

DIVISION DE L'OUVRAGE

Première partie

PRESENTATION GENERALE DES ACTES D'ADHESION

- I ° Des négociations à l'entrée en vigueur des Actes d'Adhésion
 - Les négociations
 - La structure des Actes d'Adhésion
 - L'entrée en vigueur des Actes d'Adhésion
- II • Le contenu des Actes d'Adhésion
 - Les principes
 - Les Institutions de la Communauté élargie
 - L'Union douanière et les rapports avec les pays de l'Association Européenne de Libre Echange
 - L'Agriculture
 - Les autres aspects
- III • L'application du Droit communautaire dans les nouveaux pays membres
 - Les exigences communautaires

- Le respect des exigences communautaires dans les six Etats membres originaires
- L'introduction et l'exécution du Droit communautaire dans les nouveaux Etats membres
- Annexes

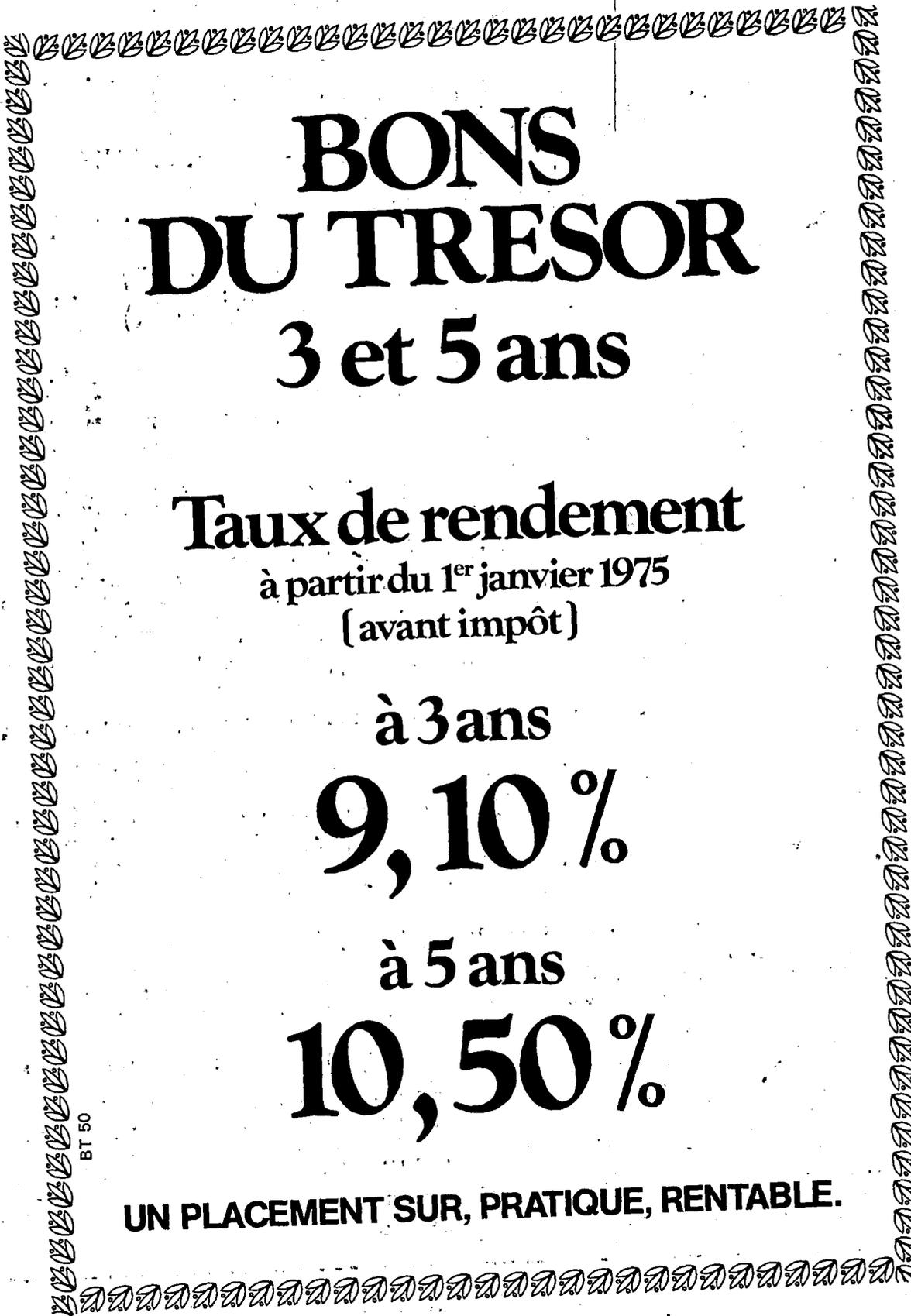
Deuxième partie

COMMENTAIRE DES PRINCIPALES DISPOSITIONS DES ACTES D'ADHESION

- I • Le Traité relatif à l'Adhésion à la C.E.E. et à la C.E.E.A.
 - II • La décision relative à la C.E.C.A.
 - III • L'Acte relatif aux conditions d'Adhésion et aux adaptations des traités
 - IV • L'Acte final
- Annexes
Bibliographie

EDITIONS TECHNIQUES ET ECONOMIQUES

3, rue Soufflot - 75005 PARIS



BONS DU TRESOR

3 et 5 ans

Taux de rendement

à partir du 1^{er} janvier 1975

(avant impôt)

à 3 ans

9, 10 %

à 5 ans

10, 50 %

UN PLACEMENT SUR, PRATIQUE, RENTABLE.

BT 50