

LIBRARY



L'administration Reagan et la Communauté européenne, F. LABORDE. — Le système monétaire européen dans le contexte monétaire international, M. BOYER de la GIRODAY. — Les rapports entre droit communautaire et droit national dans les arrêts des juridictions supérieures des Etats membres, G. OLMI. — La politique de l'information de la Communauté européenne, R. POURVOYEUR.

REVUE DU

MARCHÉ COMMUN

N° 246

AVRIL 1981

REVUE DE

L'ÉNERGIE

numéro spécial

**Le financement des
investissements énergétiques**

REVUE DE
L'ÉNERGIE
3, rue soufflot 75005 PARIS

TRANSPORTS

numéro spécial

DOSSIER SUR
**LA DÉRÉGLEMENTATION
DU TRANSPORT AÉRIEN**

TRANSPORTS
3, rue Soufflot
75005 PARIS

VIENT DE PARAÎTRE

Gérard DRUESNE

*Professeur à l'université de Nancy II
Directeur de recherches au Centre européen universitaire*

LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE DEVANT LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

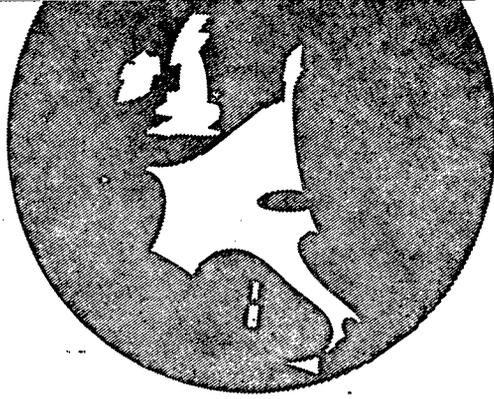
1958 - 1978

Cet ouvrage regroupe les articles que l'auteur a publiés dans la REVUE DU MARCHÉ COMMUN, sur la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes en matière agricole, pour la période 1958-1978. L'ouvrage est donc à jour au 31 décembre 1978. Il ne s'agit pas d'une œuvre doctrinale sur la politique agricole commune, d'une somme de réflexions sur le fonctionnement de celle-ci et les moyens de son amélioration, mais d'une analyse méthodique, conduite en fonction des principes fondamentaux du droit communautaire, de la masse considérable des arrêts — trois cents — rendus par la Cour en la matière. Un index, à la fin de l'ouvrage permet de retrouver aisément la jurisprudence correspondant à chaque mécanisme de la politique agricole commune.

UN OUVRAGE 13 × 20 cm prix : 47 F

ÉDITIONS TECHNIQUES ET ÉCONOMIQUES

3, rue Soufflot 75005 PARIS tél : 634 10 30



REVUE DU
**MARCHÉ
COMMUN**

Numéro 246
Avril 1981

sommaire

problèmes du jour

- 159 L'administration Reagan et la Communauté européenne, par Françoise LABORDE.
- 163 Le système monétaire européen dans le contexte monétaire international, par M. BOYER DE LA GIRODAY, Directeur des affaires monétaires à la Commission des Communautés européennes.

questions institutionnelles et juridiques

- 178 Les rapports entre droit communautaire et droit national dans les arrêts des juridictions supérieures des Etats membres, par Giancarlo OLMI, Directeur général adjoint au Service juridique de la Commission des Communautés européennes.
- 192 La politique de l'information de la Communauté européenne, par Robert POURVOYEUR, Directeur au Secrétariat Général du Conseil des Communautés européennes. Professeur à l'Université d'Anvers (UFSIA).

actualités et documents

- 205 Communautés européennes

© 1981 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 II les conditions d'abonnement.



Comité de patronage

M. Maurice BARRIER, Président du Conseil National du Commerce ;

M. Joseph COUREAU, Président de la Confédération Générale de l'Agriculture ;

M. Etienne HIRSCH, Ancien Président de la Communauté Européenne de l'Energie Atomique ;

M. Paul HUVELIN ;

M. Jean MARCOU, Président honoraire de l'Assemblée des Présidents des Chambres de Commerce et d'Industrie ;

M. Pierre MASSÉ, Président Honoraire du Conseil d'Administration de l'Electricité de France ;

M. François-Xavier ORTOLI, Président de la Commission des Communautés Européennes ;

M. Maurice ROLLAND, Conseiller à la Cour de Cassation Président de l'Association des Juristes Européens ;

M. Jacques RUEFF, de l'Académie Française.

Comité de rédaction

Jean-Pierre BRUNET
Jean DENIAU
Jean DROMER
Pierre DROUIN
Mme Edmond EPSTEIN

Pierre ESTEVA
Renaud de la GENIERE
Bertrand HOMMEY
Michel LE GOC
Patrice LEROY-JAY

Jacques MAYOUX
Paul REUTER
R. de SAINT-LEGIER
Jacques TESSIER
Robert TOULEMON

Daniel VIGNES
Jacques VIGNES
Jean WAHL
Armand WALLON

Directrice : Geneviève EPSTEIN

Rédacteur en chef : Daniel VIGNES

La revue paraît mensuellement

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.

RÉDACTION, ABONNEMENTS ET PUBLICITÉ

REVUE DU MARCHÉ COMMUN

3, rue Soufflot, 75005 PARIS. Tél. 634.10.30

Abonnement 1981

France 349 F (TTC)

Etranger 371 F

Paiement par chèque bancaire, mandat-poste, virement postal au nom des « EDITIONS TECHNIQUES et ECONOMIQUES », compte courant postal, Paris 10737-10.

Répertoire des annonceurs

Editions Techniques et Economiques : G. Druesne, p. II couv. ; L'Age de la politique sociale, p. III couv. ; Revue de l'Energie (n° spécial), p. II couv. ; Transports (n° spécial), p. II couv. ; L'Energie solaire, p. 216. — Kompass, p. IV couv.

L'ADMINISTRATION REAGAN ET LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

Françoise LABORDE

« A business like attitude », c'est ainsi qu'on qualifie le plus volontiers l'attitude de la nouvelle administration Reagan, à Bruxelles. Formule lapidaire, sans doute, mais qui s'explique aussi par le fait que la Maison Blanche n'a pas encore défini avec précision sa « ligne politique » dans un certain nombre de domaines. Quant à l'attitude « affairiste », elle n'est, au niveau des relations avec la Communauté européenne, que le reflet de la volonté de libéralisme économique, affichée d'entrée de jeu par le Président Reagan. Alors, s'il est encore trop tôt pour pouvoir définir avec précision quelle est la position de la nouvelle administration Reagan vis-à-vis de la Communauté européenne, l'importance de ces relations pour la Communauté et le poids que représentent les Etats-Unis et la CEE dans l'équilibre mondial justifient largement l'intérêt et quelquefois aussi les préoccupations qu'elles suscitent.

Dans le domaine économique : une concurrence accrue sur le marché mondial

La Communauté et les Etats-Unis, qui sont les plus grandes puissances industrielles du monde occidental, seront confrontées, au cours des années 1980, à des problèmes économiques et sociaux similaires. Ceci est particulièrement vrai dans les secteurs de l'emploi, des prix, de la politique industrielle, de l'adaptation aux nouvelles technologies, de l'énergie, de l'approvisionnement en matières premières et des relations avec les pays en voie de développement. La Communauté européenne avec ses 270 millions d'habitants dépasse de 50 millions la population des Etats-Unis mais sa surface ne représente que la sixième partie de la surface des Etats-Unis. La Communauté européenne est le principal destinataire des exportations américaines (24 % en 1979), suivie par le Canada, et le Japon (18 et 10 %). Pour les importations américaines, elle vient au deuxième rang derrière le Canada (16 % et 19 %). Mais les échanges bilatéraux entre la CEE et les Etats-Unis ont connu d'importantes modifications en 1979 : l'excédent commercial des Etats-Unis vis-à-vis de l'Europe a triplé entre 1978 et 1980, passant de 3 milliards de dollars à 9,3 milliards de dollars. Cet accroissement est dû principalement au développement des exportations américaines de produits non-agricoles avec par ordre d'importance : les lingots et pépites d'or (+ 187 %), les minerais métalliques (+ 142 %), les combustibles minéraux (+ 88 %), les fils textiles (+ 67 %) et les fibres textiles brutes (+ 60 %). Par contre, les huiles et graines (-2 %), le blé et les céréales (-1 %)



enregistrèrent des taux de croissance négatifs. Il convient toutefois de souligner que, en 1979, les exportations de produits agricoles des Etats-Unis vers la CEE enregistraient une croissance record de plus de 400 %, en grande partie à cause des importations de soja et de produits à base de soja. Quant aux importations américaines, elles ont aussi beaucoup varié au cours de cette même période : alors que les importations agricoles américaines augmentaient de 13 % en valeur absolue, les importations agricoles en provenance de la CEE baissaient de 1 %. Un net recul était notamment enregistré dans le secteur de la viande et de la nourriture pour animaux vivants (-20 %). Recul encore dans le secteur de l'acier et des métaux ferreux (-3 %). En revanche, les exportations communautaires de produits pétroliers vers les Etats-Unis augmentaient de 102 %.

Ce sont parmi les produits cités, que l'on retrouve les dossiers « difficiles » entre Bruxelles et Washington. Au cours de l'année à venir, l'administration Reagan risque de donner du « fil à retordre » à la Communauté européenne dans quatre secteurs : le textile, l'acier, l'agriculture (avec la réforme de la PAC) et les automobiles japonaises.

Le dossier du *textile* est sur la voie de la normalisation, du moins au niveau des échanges bilatéraux. En revanche, les Etats-Unis et la CEE pourraient bien se retrouver face à face dans les négociations pour le renouvellement de « l'Arrangement Multi-Fibres » (AMF). La politique américaine des prix de l'énergie, les restrictions appliquées aux importations et les avantages « artificiels » accordés aux exportateurs américains pour les textiles synthétiques ont longtemps inquiété les Européens. Mais les Etats-Unis ont commencé d'appliquer les mesures de libération des prix du pétrole introduite le 28 janvier de cette année. La libération des prix du pétrole a supprimé l'avantage au niveau des coûts des matières premières pour les produits tels que les fibres synthétiques, le nylon, les polyamides, le polyester et les polyacryliques. Il reste que les prix du gaz ne doivent pas être libérés avant 1985, ce qui donne un avantage certain pour la production d'ammoniac, de méthanol et d'éthylène. Concernant les exportations de produits textiles et de vêtements des Etats-Unis vers la CEE, elles semblent avoir atteint un plafond au cours du premier semestre 1980 et un recul se manifeste depuis lors. Toutefois, certains produits américains continuaient d'envahir certains marchés européens au cours du dernier trimestre 1980 (principalement les tapis synthétiques au Royaume-Uni). Pour protéger son marché, la Communauté a déjà imposé en 1979/1980 des droits anti-dumping de façon définitive ou provisoire pour les exportations américaines de fibres acryliques, fils de polyester, monomère vinyl acétate et monomère styrène.

Il reste que, au cours des quatre dernières années, les importations de textiles et vêtements américains dans la Communauté ont augmenté de 30 %. En revanche, les pays en voie de développement signataires de l'AMF n'ont vu leurs exportations vers la Communauté progresser que de 2 à 3 %. Cet argument devrait d'ailleurs être largement repris par les pays AMF lors de la négociation. L'AMF, signé au sein du GATT en 1974 vise à mettre en place une certaine discipline dans les courants d'échanges textiles entre les pays occidentaux d'une part et 18 pays en voie de développement (principalement Hong Kong, l'Inde, la Corée du Sud, le Brésil et Taïwan). Renouvelé une première fois en 1977, l'AMF arrivera de nouveau à échéance à la fin de 1981. C'est en mai/juin prochain que débiteront à Genève les négociations pour le renouvellement de l'AMF, pour lesquelles la Communauté devrait se trouver au côté des Etats-Unis. Mais l'enjeu est d'importance et rien ne dit que les deux grands pourront adopter une position commune.

Dans la Communauté européenne, la part des pays AMF est de 50 % dans les importations totales de textile, niveau qui est loin d'être égalé dans les importations totales américaines. Maintenant, la Communauté souhaite geler ses importations en provenance de certains pays AMF (notamment Hong Kong) et ne prévoit une augmentation légère de ses importations que vis-à-vis des PVD les moins développés. Elle souhaite aussi obtenir de certains pays comme l'Inde ou le Brésil une certaine réciprocité (jusqu'à présent ces deux pays avaient soit des droits très élevés, soit une fermeture totale de leurs frontières à l'importation). Trois facteurs conjugués risquent de peser lourd dans la position de négociation de la CEE :

— la baisse de la consommation de textile enregistrée dans la CEE depuis 3 ans ;

— l'importante croissance des exportations de textiles américains dans la CEE depuis 3 ans (+ 30 %) ;

— la baisse des importations en provenance des PVD vers certains pays occidentaux (notamment les USA et le Japon).

La Communauté va donc plaider auprès de ses partenaires une politique de « partage des charges », et serait partisane d'une sorte de négociation tri-latérale : CEE/AMF/USA-Japon. Mais ce que souhaite la Communauté, c'est aussi précisément ce que craignent les Etats-Unis, c'est-à-dire un transfert des exportations des PVD vers le territoire américain, les frontières européennes leur étant fermées. D'ores et déjà, les responsables américains laissent entendre qu'il n'est pas question que les Etats-Unis se plient aux arguments européens, ce qui laisse supposer une négociation difficile. Certains d'ailleurs n'hésitent pas à dire que 1981 sera « l'année du textile ».

L'acier est aussi un secteur sujet à tension entre les Etats-Unis et l'Europe. Les Etats-Unis fixent un niveau de prix minimum à l'importation en dessous duquel les produits peuvent être frappés de procédures anti-dumping : ce sont les trigger prices. Ces prix sont calculés sur la base des prix japonais et à partir de projections de l'activité économique américaine. Dans cette situation, les Européens ont eu bien du mal à vendre un certain nombre de produits sidérurgiques aux Etats-Unis, notamment les plats et rouleaux, les tubes, produits qui se vendent mal sur le marché européen. C'est ainsi que, en un an, les exportations de la CEE vers les Etats-Unis ont chuté de 35 %.

Selon certaines rumeurs, les Etats-Unis seraient décidés à augmenter de nouveau leur trigger prices au cours du deuxième semestre 1981. Du côté américain, cependant, on se défend d'avoir fixé un tel objectif, on souligne aussi qu'il faut attendre l'évolution du marché pour décider de changer le niveau du trigger price. Il reste que pour les Européens, la chute des exportations vers les Etats-Unis est un grave souci, à une époque où la sidérurgie européenne tente de sortir de la crise.

L'agriculture devrait aussi susciter quelques belles passes d'armes entre Bruxelles et Washington. Depuis quelques mois, les attaques en règle de la Politique Agricole Commune (PAC) au sein du GATT semblent s'être apaisées : les Américains ne faisant que soutenir les thèses des pays traditionnellement opposés à la PAC (Australie, Argentine pour la viande bovine, etc.). Mais ce calme relatif est dû principalement au changement des responsables américains, plus qu'à une volonté politique. Car il semble bien, en fait, que la nouvelle administration Reagan sera plus agressive vis-à-vis de la PAC que ne l'était la précédente ; un signe parmi d'autres : le Secrétaire d'Etat à l'agriculture américain vient de l'Etat de l'Illinois où il a déjà pratiqué une politique de promotion et de développement des exportations. Et si les Américains développent leurs exportations, ils vont se trouver en concurrence sur le marché mondial avec les produits européens, leur réaction devrait donc être de dénoncer très violemment les restitutions à l'exportation que la CEE accorde à ses agriculteurs.

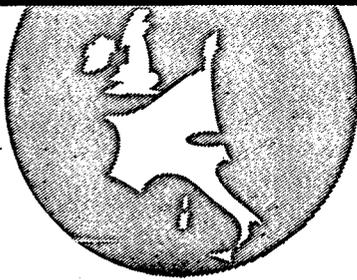
De fait, tous les experts s'accordent à dire qu'il y aura une concurrence accrue sur le marché mondial entre produits agricoles européens et américains. La CEE, elle l'a dit dans ses nouvelles idées sur la politique agricole commune, veut développer ses exportations agricoles, notamment sur la base de contrats à long terme. Dans le même temps, l'administration Reagan limite sa politique de soutien aux produits agricoles aux USA (par exemple, suppression des systèmes de distribution de bons de « food stand » pour les produits laitiers). C'est

donc vers le marché mondial que vont se tourner un certain nombre de producteurs américains. Si le soutien aux agriculteurs est diminué, Washington n'entend pas pour autant laisser ses agriculteurs se heurter à une concurrence « unfair ». Pour Washington, la CEE finance ses exportations, ce qui est inacceptable. Les Américains seraient même prêts à porter l'action devant le GATT. Leur argument est le suivant : le principe des restitutions à l'exportation accordées par la CEE dans le cadre de sa politique agricole commune avait été accepté devant le GATT car il était clairement stipulé que ces soutiens ne devaient pas conduire à donner un avantage artificiel sur le marché mondial et à développer la part traditionnelle sur le marché mondial. Or, poursuit Washington, la position de la CEE sur le marché mondial a changé en dix ans : d'importateur net, la CEE est devenue exportateur net de céréales et de viande.

Il faut donc que la CEE renonce à financer ses exportations et à développer sa production interne : il ne faut pas, par exemple, que les contrats à long terme que la CEE veut conclure avec les tiers conduisent à développer artificiellement la production européenne, déjà excédentaire.

C'est le secteur du soja qui suscite le plus de difficultés entre la CEE et les Etats-Unis : au cours des trois dernières années les exportations de soja vers la CEE ont quadruplé. Le soja, céréale de substitution destinée à l'alimentation animale, comme le gluten de maïs, entrent dans la CEE sans droits de douanes, et donc à bas prix. Les céréaliers européens souhaiteraient donc que ces droits réduits, consolidés au GATT, soient rétablis à un niveau normal car ces substituts de céréales viennent concurrencer leurs produits. Les Américains, en revanche, estiment que la Communauté européenne, par le biais des restitutions et des soutiens divers à la production, a augmenté artificiellement le prix des céréales : si donc, les céréales de substitution apparaissent bon marché, c'est parce que les prix des autres céréales sont en décalage.

Cette année, les Américains vont devoir renouveler leur « Agricultural Act ». En mai ou juin prochain, quand arrivera l'échéance et quand Washington aura affiné sa position vis-à-vis de la PAC, les experts américains risquent fort de se mobiliser contre les mécanismes de soutien communautaire. Certains le laissent déjà sous-entendre : si la CEE maintient sa politique de financement des exportations, de développement de la production et sa part sur le marché mondial, les USA peuvent engager une « guerre » agricole pour protéger leur marché et leurs exportations. Il leur suffit, il est vrai, de changer certaines dispositions de l'AA.



Le problème des importations des *automobiles japonaises* est aussi un domaine économique qui renvoie dos à dos Américains et Européens. Tandis que les Européens se demandent comment faire face au raz-de-marée japonais, les Américains sont en négociation quasi secrète avec Tokyo pour conclure un accord d'auto-limitation volontaire des importations. C'est dire l'inquiétude des Européens : si les USA ferment leurs marchés en accord avec Tokyo, l'Europe va, par transfert, être envahie de voitures japonaises, où bien ce sont tous les marchés traditionnels d'exportation européens qui vont être perdus. A Washington, on estime que le problème n'est pas si difficile : l'Europe a déjà des limitations importantes aux importations japonaises, notamment en France, en Italie et au Royaume-Uni. En outre, les Japonais ont promis que s'ils limitaient leurs importations aux Etats-Unis, ils appliqueraient aussi ces mêmes limitations à l'Europe. Il n'en reste pas moins que les Européens craignent un transfert du marché américain vers le marché européen.

Dans le domaine politique : coopération ou confrontation

La nouvelle administration Reagan semble avoir dégagé trois priorités dans son programme :

- mettre en ordre les problèmes économiques et politiques internes ;
- mettre en place un système de défense et de sécurité à toute épreuve ;
- développer la coopération avec les autres pays occidentaux, alliés traditionnels, dans tous les domaines.

Défense et renforcement de la coopération avec l'Europe semblent être les deux orientations clefs. On dit même, dans certains milieux, que si Paris et Washington engagent une nouvelle « lune de miel » c'est en grande partie à cause du dossier défense : si on compare les frais pour la défense engagés par la France à ceux engagés par les pays de l'OTAN, on constate que la France vient tout de suite après les Etats-Unis dans le pourcentage du PNB consacré à l'armement. Le Général Haig le sait et l'apprécie...

Sur la scène internationale, trois zones géographiques concentrent pour le moment l'attention de Washington : la Pologne et l'URSS, le Moyen-Orient, l'Afrique Australe (dans une moindre mesure). Pour les relations Est/Ouest et le Moyen-Orient, Washington estime pouvoir partager une identité de vue avec les Européens. On l'a vu au cours des dernières réunions de la CSCE (Conférence sur la coopération et la sécurité en Europe), à Madrid,

le bloc occidental a fait preuve d'une certaine cohésion. Pour le Moyen-Orient, Washington, comme Bruxelles, attend les nouvelles élections en Israël au mois de juillet. Mais pour le moment, aucune forme de reconnaissance de l'OLP (Organisation de libération de la Palestine) ne peut être envisagée par Washington. Le Général Haig, pour sa part, s'est rendu au Moyen-Orient en avril dernier pour « vendre » à nouveau les accords de Camp David. Washington espère alors mener une action qui pourra être complémentaire de l'initiative européenne.

Pour le moment, en Europe, la politique de fermeté défendue par Washington sur la scène internationale semble plus inquiéter que rassurer : déjà l'intervention de Washington à propos de l'aide européenne aux populations du Salvador a jeté un froid. Certains y ont vu une ingérence des Américains dans la politique de développement européenne. Ce qui est sûr, et Washington ne s'en cache pas, c'est que l'aide américaine aux pays en voie de développement, outre qu'elle va être considérablement réduite, va aussi être plus utilisée comme instrument stratégique et politique, et donc accordée sur une base bilatérale : une sorte de prime aux pays amis. A Bruxelles, on voit cette évolution d'un œil circonspect, et on tient, en tout cas, à préserver les principes chèrement acquis dans la politique de développement communautaire, que ce soit dans le cadre de la Convention de Lomé, ou de l'aide aux pays en voie de développement non-associés. L'Afrique Australe est, là encore, exemplaire de la situation : l'Afrique du Sud est le seul de tous les pays africains qui bénéficiera encore d'une aide américaine. En Europe, on condamne parfois le régime d'apartheid mais l'Afrique du Sud est un pays trop riche pour que l'on renonce si facilement à entretenir des relations avec elle. Seuls, les Pays-Bas, parmi les Dix, envisagent d'appliquer un embargo pétrolier tel qu'il avait été prévu dans la résolution des Nations Unies. Alors, on continue d'entretenir des relations mais avec mauvaise conscience et presque en cachette. Que sera-ce, estiment certains, si les Américains soutiennent inconditionnellement le régime de Prétoria ?

Le Salvador, l'Afrique du Sud, ça commence mal estiment certains. Ce qui est sûr, en tout cas, c'est que la politique « musclée » de Washington suscite, dans l'opinion publique, plus d'inquiétude que de satisfaction. Sur le plan économique, le libéralisme interne s'accompagne aussi d'une sévère concurrence et d'une « agressivité » sur les échanges mondiaux. Tensions économiques, tensions politiques notamment vis-à-vis des PVD : une Amérique plus forte sans doute, mais qui, pour les Européens, s'annonce aussi comme « plus encombrante ».

LE SYSTÈME MONÉTAIRE EUROPÉEN DANS LE CONTEXTE MONÉTAIRE INTERNATIONAL (*)

M. BOYER de la GIRODAY

*Directeur des affaires monétaires
à la Commission des Communautés européennes*

Sans vouloir entrer dans le détail, bien entendu, puisque le questionnaire ne le demande pas, je vous rappellerai l'essentiel à propos du S.M.E. Tout d'abord, qu'est-ce que le S.M.E. ? C'est essentiellement — et c'est plus important que tous les autres éléments, parce qu'il conditionne le reste — un système de change, par définition d'une marge de fluctuation de 2,25 % marquant les limites entre lesquelles les monnaies membres de ce système doivent maintenir les fluctuations de leur monnaie, contrairement à ce qui se passe dans le monde extérieur, à commencer par la Grande-Bretagne qui est elle-même membre du S.M.E. mais d'une façon un peu théorique, car elle ne participe pas à ce qu'il y a d'essentiel dans le système, c'est-à-dire le système de change.

Ce système se complique du fait qu'il y a en effet deux mécanismes de change, un mécanisme de change nominal selon lequel les cours de change de deux monnaies du S.M.E. ne peuvent présenter un écart instantané de plus de 2,25 %. Quand une monnaie fait un aller et retour à l'intérieur du système de change — c'est-à-dire de la limite inférieure à la limite supérieure — elle parcourt un trajet de 4,50 % par rapport à une autre monnaie qui aurait fait le chemin inverse. Cela vaut pour les monnaies des pays du Marché commun, sauf la lire — (j'ai déjà mis à part le sterling) — pour laquelle on a prévu, à titre temporaire, l'autorisation de fluctuer dans la limite de 6 %. Le deuxième mécanisme de change s'appelle « l'indicateur de divergence » qui est — en raccourci — une sorte de sonnette d'alarme destinée à déclencher des actions destinées à rétablir un équilibre avant que les marges bilatérales ne soient atteintes.

C'est là l'essentiel des mécanismes de change. Mais le S.M.E. comporte aussi un réseau de crédits à très court terme, à court terme, à moyen et long termes, au sujet duquel je répondrai à des questions ; sans entrer maintenant dans les détails.

Enfin, « last but not least » car c'est fondamental si ce n'est très nouveau, le S.M.E. est un cadre de coordination des politiques monétaires et économiques.

(*) Nous publions l'exposé présenté récemment par M. Boyer de la Giroday, Directeur des affaires monétaires à la Commission des Communautés européennes.

Cet exposé a été suivi d'une discussion au cours de laquelle l'orateur a répondu à diverses questions qui lui ont été posées.

M. Boyer de la Giroday avait commencé son exposé en présentant divers documents et notamment le numéro de la revue de la CEE, *Économie européenne*, consacré à l'histoire et au mécanisme de S.M.E. L'orateur avait en outre souligné qu'il s'exprimait à titre personnel.

La première question qui m'a été adressée est ainsi libellée :

1. « Quel bilan tire la Commission des Communautés européennes du fonctionnement du S.M.E. ? »

J'ai déjà fait une réserve en ce qui concerne la position de la Commission. La réponse est donnée dans le bilan de 1980, mais on peut faire ce bilan



de deux façons : on peut faire une espèce de film un peu neutre, en rappelant les faits les plus importants ; et puis on peut faire une sorte de radiographie du Système, qui vous permettra d'apprécier davantage ce qui a été réalisé.

D'abord, il faut dire que du point de vue du système de change, le Système a fonctionné comme il avait été conçu. Autrement dit, les marges de fluctuation ont été respectées. *Grosso modo*, on peut comparer, même si ce n'est pas tout à fait exact, le S.M.E. à l'accord originaire de Bretton Woods. Le ou les pays émetteurs d'une monnaie qui enregistrent un décalage fondamental par rapport aux autres, ont non seulement le droit, mais même le devoir, de provoquer un réalignement de change, de façon, justement, à éviter un des éléments perturbateurs du système de Bretton Woods, dans lequel les dévaluations et les réévaluations ont été très rares. On tendait alors à considérer une dévaluation comme une catastrophe nationale, et les gouvernements hésitaient à y procéder même quand c'était devenu nécessaire. Les fondateurs du S.M.E. ont voulu orienter le système de façon à se garder de deux écueils :

- éviter les taux fluctuants qui ne conviennent pas à une institution telle que le Marché commun ;
- éviter également que l'on attende des catastrophes nationales et des mouvements considérables de réserves avant que l'on se décide à réaligner les monnaies.

Un tel réalignement a eu lieu en septembre 1979, et depuis lors il n'y en a pas eu, sauf une dévaluation de la couronne danoise, pour des raisons particulières à cette monnaie, et le système de change a été aussi stable qu'on l'aurait souhaité.

Il convient de souligner ici deux aspects de cet événement : le premier, c'est que, étant donné que la parité des monnaies est définie par rapport à l'ECU (*) — c'est la première fois que je cite le nom de ce nouvel instrument, ici, mais nous y reviendrons —, une monnaie ne peut dévaluer unilatéralement, parce que son cours pivot est défini par rapport à l'ECU. Si elle devait le faire sans consultation, le poids de cette monnaie changerait d'une façon brutale dans l'ECU et ce changement entraînerait *ipso facto* un changement de poids des autres monnaies et déplacerait leur position dans l'indicateur de divergence. Dans ces conditions, la concertation en matière de dévaluation ou de réévaluation

(*) Monnaie composite faite de la conjugaison des neuf monnaies de la CEE y entrant chacune pour un montant fixe et selon des proportions qui sont fonction du « poids » résultant initialement de l'importance économique et politique du pays émettant chaque monnaie. Bien entendu, le poids des monnaies varie au jour le jour en fonction de l'évolution de leur taux de change.

tion est une nécessité qui dérive de la mécanique même du système. Cela, c'est un élément extrêmement important qui constitue une innovation majeure.

Dans toute l'histoire du F.M.I., il n'y a eu qu'une tentative de cette sorte et ce fut le fameux accord du Smithsonian, de décembre 1971 dont la durée fut très courte car les consultations en cause furent imparfaites et le système de Bretton Woods se mourait. Auparavant, au F.M.I. les réajustements de change étaient unilatéraux ; dans le S.M.E., les réalignements sont des affaires communautaires qui doivent être discutées en commun. Elles l'ont été à l'occasion du réalignement de septembre 1979 ; cela a duré assez longtemps puisque les points de vue étaient assez divergents sur les mouvements des monnaies et leur sens ; mais l'accord est intervenu au bout de quelques heures de discussion.

Le deuxième aspect du réalignement que je voudrais rappeler concerne l'ampleur des mouvements. Dans le F.M.I. autrefois cette ampleur avait été le plus souvent très ample, atteignant parfois 20 à 30 % d'un seul coup pour les dévaluations. Il en va autrement dans le S.M.E. et il a été souhaité — ce n'est bien sûr pas écrit dans les textes —, que de façon à ne pas apporter de chocs trop brusques au Système les changements de cours-pivots se situent tous à l'intérieur de la marge de fluctuation. L'ampleur du maniement des taux tel que souhaitée a été observée lors du réalignement de septembre 1979, les monnaies les plus fortes ayant partagé avec la plus faible — la couronne danoise — le montant de la dévaluation *nette* de celle-ci qui fut de 5 %.

Je vais vous dire quelques mots maintenant du fonctionnement conjugué de ces deux systèmes de change, c'est-à-dire l'indicateur de divergence et le système de fluctuation nominale des monnaies. C'est une affaire qui paraît assez compliquée mais, comme je vous l'ai dit, l'indicateur de divergence a été conçu à la fois comme une sorte de sonnette d'alarme, car ce système est censé jouer avant que les pays n'atteignent les limites extrêmes des fluctuations de change. Les pays émettant des monnaies dont les cours se heurtent à la marge supérieure ou inférieure de l'indicateur de divergence sont « présumés » — selon les termes de l'accord de Bruxelles de 1978 qui, en fait, a mis en place le système — prendre des mesures tendant à rapprocher les cours de change de leur monnaie du point d'équilibre (à savoir procéder à des interventions, prendre des mesures internes de politique économique ou rajuster le cours-pivot.

Au cours des négociations sur le S.M.E. — et ceci vous donnera une idée des capacités extrêmement limitées des humains à prédire l'avenir — on a considéré qu'il fallait éviter les conséquences du système des marges nominales et qui, ainsi que dans l'ancien serpent, faisaient porter le poids de l'ajus-

tement sur la monnaie débitrice. Afin de trouver un compromis acceptable pour les débiteurs comme pour les créanciers, il convenait de trouver une méthode de partage de ce poids entre les monnaies créditrices et les monnaies débitrices. Or, les négociateurs fondaient leur attitude sur une prévision qui s'est révélée fautive, à savoir : faiblesse chronique de la livre et de la lire, force chronique du mark. On sait à quel point la réalité, depuis les premiers mois de 1980 surtout, a été différente. La livre (demeurée hors du système de change) n'a cessé de s'apprécier ; le mark est aujourd'hui une monnaie (sans doute) temporairement faible ainsi que le franc belge, monnaie autrefois constamment forte.

Autrement dit, nous nous trouvons aujourd'hui dans une situation assez extraordinaire : les pays où il y a relativement peu d'inflation (5-6% en Allemagne) voient leur monnaie se déprécier (et tirer tout le Système vers le bas dans ses rapports avec le dollar) tandis que d'autres monnaies à taux d'inflation beaucoup plus élevé voient leur monnaie s'apprécier. Il faudrait des développements trop longs pour expliquer cet apparent paradoxe. On pourrait reprendre la question tout à l'heure. Mais deux choses doivent être soulignées :

- malgré les surprises que l'on a constatées pour ce qui concerne la tenue des monnaies concernées, l'indicateur de divergence s'est révélé utile bien que son fonctionnement n'ait pas toujours correspondu aux attentes initiales ;
- les monnaies du système ont été préservées de ce phénomène déstabilisateur que l'on appelle le « surajustement », car si le « marché » se trompe rarement de direction dans le jeu de la spéculation, il se trompe souvent de mesure. S'il ne rencontre pas un butoir, il poussera la dévaluation ou la dépréciation bien au-delà de ce qu'exigent les conditions fondamentales du retour à l'équilibre.

Je voudrais avant d'en terminer avec cette première partie de mes observations vous parler des relations entre le mark et le dollar. Ce qu'il faut retenir de ces relations, c'est que ces deux monnaies — les plus importantes aujourd'hui dans le jeu des relations internationales — ne peuvent être fortes en même temps, parce que quand l'une est faible, les capitaux en sortent pour entrer dans l'autre, et inversement. On a constaté empiriquement — cela fait partie de l'expérience vécue — qu'étant donné le poids du mark (qui ne le cède qu'au dollar) quand la monnaie allemande est faible, le S.M.E. fonctionne sans tensions insupportables parce que le poids des autres monnaies, y compris le franc, est beaucoup moins élevé, et que ces monnaies se maintiennent dans la partie supérieure de la bande. Il en va ainsi aujourd'hui, puisque le franc français, depuis un cer-

tain nombre de mois, se promène autour du plafond du Système alors que le mark, lui, est au plancher. S'il existe des tensions dans le Système, il s'agit de celles provenant du dilemme allemand. Ce pays connaît en effet une récession marquée, ce qui induirait que l'on devrait baisser les taux d'intérêt, mesure que l'Allemagne ne peut prendre sous peine de voir s'accroître les sorties de capitaux vers les Etats-Unis (dont les taux d'intérêt sont exagérément élevés) et faire encore davantage pression sur le mark. Quand l'inverse de la situation actuelle se produit, comme au début du fonctionnement du Système, c'est-à-dire quand le mark touche le plafond et que d'autres monnaies touchent le plancher, alors il y a des tensions et cela peut conduire à un réalignement comme en septembre 1979.

Dans la mesure où on peut faire des prévisions, on s'attend à ce que le dollar demeure fort, parce que la balance des paiements des Etats-Unis s'est renversée et que les Etats-Unis auront cette année un excédent important. De plus, ce pays a amorcé une politique monétaire d'une nature telle que ses taux d'intérêt sont extrêmement élevés. Les autorités de ce pays ont l'intention louable de lutter contre l'inflation, ce qui normalement doit coïncider avec des taux d'intérêt élevés ; mais il n'est pas certain que les méthodes d'outre-Atlantique soient les meilleures et que l'importance accordée à la politique monétaire ne soit pas trop grande et qu'un effort sérieux afin de réduire le déficit budgétaire ne soit pas un élément-clé du dosage des instruments. On prête au Président Reagan l'intention d'œuvrer dans cette direction.

Mais il y a encore une autre raison à la sortie de capitaux d'Allemagne, c'est que, il ne faut pas l'oublier, il s'agit du pays européen qui a des frontières communes avec la partie Est de l'Europe, et que les événements de Pologne, par exemple, n'ont pas été sans avoir certains effets sur la fuite des capitaux d'Allemagne vers les Etats-Unis, le Canada et Dieu sait où.

Ce qu'il faut retenir de cette affaire, c'est justement cette espèce de jeu de bascule entre le mark et le dollar. Ce sont les deux plus grandes monnaies du monde ; d'habitude, elles ne sont pas fortes en même temps bien que théoriquement elles pourraient être de force plus ou moins égale ; mais en fait elles sont ou faibles ou fortes, parce que joue le phénomène des anticipations qui est, dans le court terme tout au moins, très important dans le jeu des taux de change ; ce sont des sommes considérables, qui produisent la faiblesse d'une de ces deux monnaies et la force de l'autre.

La deuxième question qui m'est posée est la suivante :



Du côté français, je pense que les travaux du Conseil européen sur le sujet ont coïncidé avec le début de la politique Barre, lequel cherche à défendre un équilibre économique menacé ou compromis par de grandes difficultés intérieures et extérieures.

Et ces deux ambitions — l'allemande et la française — se sont trouvées largement complémentaires.

Sur l'expression « subordonné à une convergence », qui se trouve dans le texte de la question posée, il faut vous dire ceci, c'est qu'il y a à l'heure actuelle des orientations de politique économique et monétaire qui sont très largement convergentes. Cela se voit à travers de simples graphiques dont je pourrais faire état si vous le désirez.

En bref, on peut dire que nous avons passé par une période — 1971-1972 à 1977 environ — où par exemple les masses monétaires se comportaient de façons tout à fait différentes, alors qu'à l'heure actuelle les politiques monétaires évoluent d'une façon beaucoup plus harmonieuse et qui ressemble fort à ce qui se passait du temps du régime de Bretton Woods. Ce qui ne veut pas dire que les taux d'intérêt sont les mêmes — pas du tout —, et c'est cela qui est l'important. Je vous ai dit tout à l'heure que la force ou la faiblesse d'une monnaie intégrait les taux d'intérêt prévalant à un certain moment sur le marché. Et bien, les taux d'intérêt des pays participant au S.M.E. ont été agencés de façon telle qu'ils ont compensé les divergences dans l'orientation des coûts, dans les pressions inflationnistes, dans les balances des paiements.

L'Allemagne a aujourd'hui une inflation qui oscille entre 5 et 6 %, taux qui tend à monter à cause du prix du pétrole et d'autres phénomènes. En France, notre inflation est d'environ 12 à 13 %. En Italie, elle est de 20 % et sans doute davantage. Alors comment ces éléments assez hétérogènes tiennent-ils ensemble ? La réponse, c'est que ce sont principalement les taux d'intérêt — et les anticipations — qui évoluent de façon telle qu'ils tendent à faire disparaître les effets des différentiels d'inflation. Bien entendu, les seules politiques monétaires ne sauraient à long terme maintenir un équilibre constamment menacé, mais j'ai déjà fait état d'une amorce d'orientations convergentes.

Il convient d'insister ici sur le fait que les désordres créés par l'inflation apparaissent très rapidement. On peut, en l'espace de quelques semaines — voire de quelques jours — perturber les finances et la monnaie d'un pays. Pour revenir à une situation d'équilibre durable — et vous avez par vocation, si je puis dire, suivi sans doute de très près l'évolution de la politique Barre et de ses résultats — dans un pays démocratique où les salariés, les consommateurs, les P.M.E. ont un poids important dans la gestion

économique, un processus considérablement plus lent que celui qui a mené au déséquilibre est inévitable. Bien sûr, on peut aller très vite : on a vu M. Pinochet, au Chili, prendre des mesures de politique économique qui ont créé un chômage exorbitant et causé de multiples faillites ; mais ce sont des choses que l'on ne peut pas faire en France, qu'on ne peut en fait réaliser dans aucun pays. Même M. Pinochet n'a pas rétabli l'équilibre au Chili. Autre exemple, celui de l'Angleterre, où Mme Thatcher est arrivée au pouvoir avec l'intention proclamée d'aller beaucoup plus vite qu'ailleurs. Au bout de presque deux ans, elle a certes fait baisser l'inflation (en passant d'un rythme de plus de 20 % à un rythme de 13 % d'année sur année, et encore moins si l'on tient compte seulement de l'évolution de ces derniers mois), mais pendant ce temps le nombre des chômeurs en Angleterre tend à évoluer vers les 3 millions, et cela, sans révolution, sans bris de vitres jusqu'à présent tout au moins, mais combien de temps cela va-t-il durer ? Je n'en sais rien.

Donc, si les orientations des politiques monétaires sont aujourd'hui homogènes, si les taux d'intérêt évoluent d'une façon à faire disparaître les écarts entre les monnaies et les différences dans les pressions inflationnistes, l'indice du coût de la vie, l'indice des prix de gros évoluent d'une façon encore nettement divergente, comme j'ai eu l'occasion de vous dire en vous parlant des différents taux inflationnistes dans les différents pays. Une chose est de revenir à des orientations monétaires homogènes et une tout autre chose est de faire disparaître les effets des politiques monétaires divergentes du passé.

On peut alors se demander si l'on devrait attendre pour passer à la phase post-transitoire du S.M.E. que l'évolution économique soit harmonisée. Je répondrai que non. A cet égard on peut rappeler qu'il y a eu autrefois une grande controverse entre ceux que l'on a appelés les « économistes » et les « monétaristes », — ces derniers termes étant entendus dans un sens qui n'est pas celui où le prennent les théoriciens. Dans le cadre de cette controverse on s'est demandé si des constructions monétaires ou de change, seraient suffisantes pour rapprocher des économies dont les politiques économiques différaient. Certains ont dit : « Mais non, il faut que les économies se rapprochent d'abord, après quoi l'intégration monétaire se réalisera toute seule ». Et M. Barre, avec son bon sens habituel, a dit un jour que l'homme marchait sur deux pieds, et que l'intégration économique devait avancer sur deux pieds, un pied monétaire et un pied économique.

Mais cela, c'est une œuvre de longue haleine. Ce qu'il s'agit de faire converger, ce n'est pas seulement les politiques présentes, mais les conséquences de politiques passées.

« L'adhésion de la Grande-Bretagne au S.M.E. est-elle envisagée ? Quelles sont les raisons de la réserve britannique ? Est-elle susceptible d'entraver le passage à la seconde phase ? »

Je vous ai dit que la Grande-Bretagne était membre du S.M.E., qu'elle avait, comme les autres Etats membres de la CEE, versé sa part de réserves dans le Fonds européen de coopération monétaire, qu'elle était détentrice d'Ecus, mais qu'elle ne participait pas à l'essentiel, c'est-à-dire au système de change. Et bien entendu, étant membre du S.M.E., la Grande-Bretagne est membre de tous les organes qui s'occupent du fonctionnement actuel et de la transformation du S.M.E. C'est une position qui rappelle un peu celle de la Suisse dans d'autres cas. Ce dernier pays s'occupe de tout, elle apporte une contribution financière importante à beaucoup d'institutions, mais elle n'en est pas membre.

« Quelles sont les raisons de la réserve britannique ? ». J'en vois au moins deux. Il y a une raison de fait, c'est que la livre a enregistré des appréciations colossales, et elle aurait été mal à l'aise à l'intérieur d'un système avec des marges de 2,25 %, il aurait fallu qu'on la mette en congé ou qu'elle vende sa monnaie dans des proportions fantastiques pour la faire baisser. Mais qu'est-ce que cela veut dire, vendre sa monnaie ? Cela veut dire en fabriquer, et augmenter la masse monétaire qui alimente l'inflation. Je ne peux pas me prononcer sur ce qui se serait passé si les Anglais étaient entrés dans le système de change, mais disons qu'il y a des raisons concrètes qui expliquent leur hésitation actuelle.

Une deuxième raison est peut-être plus importante. Elle peut s'énoncer de la façon suivante : le gouvernement britannique actuel a fondé son action sur une approche monétariste, ce qui signifie qu'il veut gérer l'économie à travers certaines recettes dans lesquelles le contrôle de la quantité de monnaie joue un rôle sinon exclusif, du moins primordial et en ayant soin (cela n'est pas un monopole de l'école monétariste) de veiller à ce que les déficits budgétaires soient aussi faibles que possible et selon des normes compatibles avec la conjoncture selon laquelle des excédents sont enregistrés. En effet, lorsqu'il y a un déficit budgétaire, le financement par la voie de la monnaie est nécessaire si l'épargne n'y suffit pas. La théorie monétariste entend que si l'on veut centrer sa politique sur la quantité de monnaie, il convient de laisser aux forces du marché le soin de faire varier à la fois les taux d'intérêt et les taux de change. Il y a dans l'attitude des Britanniques tout un ensemble de raisons concrètes et doctrinales, dont je ne sais absolument pas si et quand elles évolueront de façon à permettre à la livre sterling d'entrer dans le système de change du S.M.E.

Les représentants britanniques disent volontiers qu'ils n'entendent fermer aucune porte, mais jusqu'à présent il n'y a pas de signes concrets permettant de penser que le Royaume-Uni entrera prochainement dans le Système tel qu'il est actuellement ou tel qu'il pourrait être lorsqu'on l'aura consolidé.

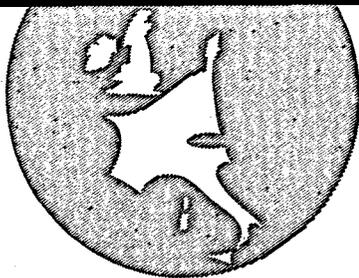
Nous passons maintenant à un autre ensemble de questions ayant trait aux conceptions du passage à la seconde phase du S.M.E.

« Quelles sont les positions des différents partenaires et de la Commission des Communautés européennes à l'égard notamment de la définition du futur « Fonds monétaire européen » (F.M.E.) et de l'évolution de l'Ecu ; quelles sont les implications d'ordre constitutionnel découlant de ces différentes conceptions ? »

Les services de la Commission, mais également le Comité monétaire et le Comité des Gouverneurs des Etats membres de la CEE s'occupent de l'édification du nouveau système. Mais malgré l'existence de certains textes — vous savez que les « textes sacrés » sont toujours l'objet d'interprétations variées — on ne dispose pas d'une seule et unique interprétation de ce que le Conseil européen a voulu dire, mais de plusieurs interprétations de ce que pourrait être le système « définitif ». Le Conseil européen de Bruxelles, en décembre 1978, a, pour sa part, décrit le S.M.E. dans ses grandes lignes, mais il a surtout parlé du système transitoire et beaucoup moins du système définitif.

Dans ces conditions, et étant donné les différences institutionnelles dans les pays du Marché commun, tout naturellement tels ou tels représentants sont portés à préférer un type de construction à un autre. L'Allemagne est le pays d'Europe, avec les Pays-Bas, dans lequel la banque centrale dispose de la plus grande marge d'indépendance vis-à-vis du gouvernement. En France, c'est plutôt l'inverse, en Angleterre aussi.

Quels sont les types de construction possibles sur le plan théorique ? Il y en a plusieurs et cette diversité complique singulièrement la tâche : une première option consiste à octroyer au Fonds monétaire européen, au départ, des aptitudes à devenir la banque centrale européenne. Pour faire une comparaison — mais il ne faut pas la pousser trop loin —, le F.M.E. serait appelé, dans un avenir indéterminé, à devenir un peu comme le *Federal Reserve System* des Etats-Unis, avec le « board » qui se trouve à Washington et détermine la politique monétaire et des banques fédérales de réserves qui se trouvent dans les districts fédéraux et exécutent cette poli-



tique. C'est une image peut-être un peu excessive, mais qui a pour but de vous faire comprendre la direction dans laquelle on irait selon cette première option, sans toutefois pouvoir prétendre vous dire le rythme auquel on s'acheminerait dans cette voie.

Une deuxième option serait un organisme de type régional analogue à un Fonds Monétaire International, qui ne serait pas celui d'aujourd'hui, mais celui directement issu de Bretton Woods. Je n'entre pas dans les détails.

Une troisième option serait une construction un peu spéciale, dans laquelle les ministres des finances et les banques centrales joueraient, suivant des modèles assez complexes, des rôles différents selon qu'il s'agirait de prendre des décisions dans tel ou tel domaine.

L'option la moins ambitieuse serait qu'on transforme le nom des organes du système actuel, et qu'on appelle Fonds Monétaire Européen ce qui est aujourd'hui le Fonds européen de coopération monétaire (FECOM) et comme il n'y a jamais eu de transfert définitif et réel des réserves des pays et encore moins de pouvoir de décision à un organe communautaire, on resterait plus ou moins dans le système actuel mais en en changeant le nom.

Voilà les quatre options.

Les trois premières d'entre elles, chacune dans son genre, apporteraient des changements très importants sur le plan du transfert du pouvoir de décision, dans un domaine limité, bien sûr, mais dans un domaine fondamental qui est celui de la politique monétaire, et aussi sans doute dans celui de la politique économique en général, alors que dans la dernière option, les choses évolueraient sans doute dans le sens d'une plus grande intégration monétaire, mais sans changements brusques.

Si l'une des trois premières options était retenue, les Allemands préféreraient peut-être la première option, parce qu'ils voudraient écarter les gouvernements des prises de décisions dans le domaine monétaire. La Bundesbank, qui est un organisme très indépendant, voudrait ne pas laisser la main aux gouvernements pour fabriquer de la monnaie, parce qu'elle craint que l'on en fabrique à l'excès.

Du côté français, peut-être préférerait-on une construction *sui generis*, pour sauvegarder la division des fonctions entre le ministère des finances et la banque centrale.

Bien entendu les implications d'ordre constitutionnel dépendront des options qui seront prises au niveau le plus élevé par les chefs d'Etat et de gouvernement. Car il n'est pas question que ces orientations soient données à un niveau différent de celui de ce Conseil.

Quand cela se fera-t-il ? Certainement après avril. Peut-être en juin ou à la fin de l'année ou peut-être

encore l'année prochaine. Personne à l'heure actuelle, sauf ceux qui sont dans les secrets d'Etat — et encore ! — ne pourrait vous dire quand ce genre de décision sera prise.

Mais disons que, sur le plan juridique, il y a dans le Traité de Rome deux articles que l'on doit citer. Je veux parler des articles 235 et 236. L'article 235 dit que lorsque vous devez mettre en place des organes ou prendre des décisions qui permettent d'appliquer le Traité, sans que ces organes ou ces décisions aient été prévus dans le texte original, alors, par décision unanime du Conseil vous pouvez prendre les décisions nécessaires. De son côté, l'article 236 dit que si l'on sort du cadre du Traité, alors il faut aller devant les parlements nationaux et aujourd'hui, devant l'Assemblée Parlementaire Européenne.

Sans doute, quelle que soit l'option choisie, décidera-t-on d'aller devant les Parlements de façon que les élus des nations puissent s'exprimer sur l'opportunité et l'étendue de ces innovations.

En tout cas, si les choses vont aussi loin que personnellement je l'espère — et je dis bien, personnellement, ce n'est pas une vue officielle quelconque — l'Ecu devrait être sujet à un processus de monétisation. L'ordre de Bretton Woods a eu beau capoter, le dollar est toujours là, qui parfois nous gêne, gêne les monnaies européennes, gêne la construction européenne. Personnellement, je ne crois pas — et l'expérience tend à le démontrer — que l'on puisse avoir une construction communautaire qui s'arrête au commerce.

La signification du Traité de Rome, c'est que les zones nationales, du point de vue des échanges, comme du point de vue de la production, ne correspondent plus aux impératifs des économies modernes. Voilà ce que veut dire le Traité de Rome dans ses deux cent cinquante articles, protocoles, annexes, etc. Et je ne crois pas qu'on puisse, pour que cette construction conserve son dynamisme et son succès, s'arrêter à la production et aux échanges, et ne pas entrer dans le domaine de la monnaie. Ceci ne veut pas dire que l'Ecu deviendrait la monnaie unique européenne et ferait disparaître les monnaies nationales. Cela, c'était l'ambition du Plan Werner élaboré à la suite d'une décision de chefs d'Etat et de gouvernement prise à La Haye en 1965 et du projet d'union économique et monétaire qui devait être exécuté sur dix années à partir de 1970. Vous savez ce dont il en est advenu. Non, il s'agit de faire de l'Ecu une monnaie parallèle, au même titre que le dollar, c'est-à-dire une monnaie coexistant avec des monnaies nationales, mais qui jouerait un rôle tout à fait particulier dans les paiements entre pays dans les facturations du commerce, dans les réserves, etc. Autrement dit, un Ecu qui serait géré par un organisme européen, qui coexisterait

avec les monnaies nationales, mais qui serait un peu, si vous voulez, par rapport à celles-ci comme l'euro-dollar est au dollar national américain, comme l'euro-mark est au mark national allemand, etc. C'est-à-dire que ce n'est pas tout à fait une monnaie différente, mais que ce n'est pas tout à fait la même non plus.

Je n'entre pas ici dans des détails, j'emploie des images qui, pour être précises, demanderaient de longs développements. Mais ce que je tiens à souligner, c'est qu'il n'est pas question, dans mon esprit, que l'on puisse, dans un avenir prévisible, écarter les monnaies nationales pour les remplacer par une monnaie européenne. L'Ecu-monnaie, entend-on dire parfois, c'est de la monnaie-fiction ! On disait autrefois « aller dans la Lune », mais maintenant l'on en revient !

Cependant, s'il y a une caractéristique particulière des phénomènes monétaires, c'est la lenteur avec laquelle les transitions se font. L'appui, les initiatives des gouvernements sont indispensables pour les promouvoir. Mais les changements profonds — c'est-à-dire dans les esprits — dépendent des transformations des habitudes profondes des agents économiques. Si vous lisez *César Birotteau* (ou n'importe quel autre roman de Balzac) vous êtes témoins de conversations, par exemple, entre Mme et M. Birotteau, où dans un paragraphe de quinze lignes — et cela vingt ans après l'institution du franc Germinal, qui est né en 1803 —, vous vous rendez compte que ces personnages parlent en termes de livre, qui remonte à l'Empire romain, en termes d'Ecu, qui remonte au Moyen Age, et en termes de franc Germinal dont l'ancêtre était né pendant la Guerre de Cent ans (c'était la rançon de Jean Le Bon quand il a été fait prisonnier par les Anglais). Quarante ou cinquante ans après Balzac, le même phénomène apparaît dans Zola (*L'Argent*).

Et nous avons l'exemple du nouveau et de l'ancien franc, même de la part de jeunes personnes qui n'ont jamais connu l'ancien franc, et qui s'expriment en anciens francs ! C'est un phénomène extraordinaire.

Mais les gouvernements peuvent beaucoup, et leur action est indispensable pour faire démarrer quelque chose de nouveau dans le domaine de la monnaie.

Venons-en à la monétisation de l'Ecu, c'est-à-dire à la possibilité pour les particuliers de le détenir. Pour que l'Ecu devienne une monnaie d'intervention sur les marchés de change, qu'il puisse être détenu par les banques, il n'est pas nécessaire qu'il s'agisse de monnaie « sonnante et trébuchante » : personne n'a jamais vu un euro-dollar, l'unité de transaction en euro-dollar est d'au moins plusieurs centaines de millions de dollars, ce qui n'est pas à la portée de n'importe quel individu ; cela intéresse uniquement les banques, les affaires, les multinationales.

Si je vous dis tout cela, c'est pour vous faire apercevoir comment j'envisage le développement de l'Ecu, et pourquoi je ne pense pas qu'on puisse imaginer aujourd'hui, même en se fixant sur l'horizon le plus lointain, que l'Ecu remplacera les monnaies nationales, il n'en est pas question. Il faudra d'abord passer par le stade de la monnaie parallèle.

J'ai évidemment profité de la question des implications d'ordre constitutionnel pour développer toute cette fresque, mais je pense qu'il était intéressant de le faire.

Enfin, dernière question posée :

« Le retour à un système de changes fixes entre les pays de la Communauté est-il envisageable ? »

Tout d'abord, si l'on s'en tient au mot « fixes », il faut répondre non ; mais si l'on dit « stables mais ajustables », c'est autre chose. Les taux de change fixes sont morts avec l'étalon-or, et certains contestent même l'idée que l'étalon-or ait jamais fonctionné exactement comme on le dit dans les manuels. Mais disons que pendant tout un temps, au XIX^e siècle, les relations de change étaient intangibles entre pays importants. Il n'en est plus question depuis la Guerre de 1914/18, et tout ce qui a suivi après ; aujourd'hui, on ne peut plus dire d'une monnaie que son rapport de change avec une autre monnaie sera fixe ; on peut — et c'est bien l'ambition du système — établir une certaine stabilité dans les rapports entre monnaies. Mais, comme je vous l'ai dit, les monnaies continueront dans l'avenir à être de temps à autre remises à un cours-pivot différent d'un certain cours qui ne convient plus parce que des forces économiques internes ou externes auront affecté ces monnaies.

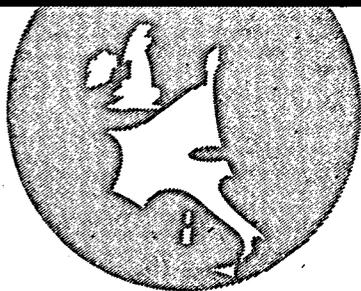
On assistera encore, quel que soit l'avenir du S.M.E., à des changements de cours-pivots mais, comme je vous l'ai dit, on espère que ces mouvements ne dépasseront pas les marges de 2,25 %, même s'il faut les répéter dans des circonstances différentes de celles que je vous ai décrites.

J'en ai terminé. Bien entendu, dans la mesure de mes moyens, je suis prêt à répondre aux questions que vous-même, M. le Président, vous, Madame le Rapporteur, et les autres personnalités de ce Comité voudraient me poser.

*

**

Question. — *Nous avons été vivement intéressés par votre exposé. Vous avez traité les différentes questions avec une approche très pragmatique, très concrète, qui nous a permis de mesurer mieux certains aspects de la discussion des théories ; et nous avons donc retenu beaucoup de choses intéressantes de votre exposé.*



Pour ma part, j'ai retenu cet aspect d'analyse du bilan du S.M.E. et de son succès relatif mais cependant certain pour ce qui est de plusieurs données que vous nous avez apportées.

J'ai retenu aussi votre propos en ce qui concerne le passage à la deuxième phase, lorsque vous nous avez dit qu'il y aurait une quatrième solution, à savoir changer le nom des organismes et les faire évoluer. Je trouve cette solution très pragmatique et très évolutive.

Vous vous êtes arrêté — je l'ai regretté — alors que vous nous parliez de la convergence des conséquences des politiques ; vous aviez un schéma, et nous sommes restés un peu sur notre faim. Peut-être pourrez-vous tout à l'heure nous apporter des informations complémentaires sur ce point.

Question. — *J'ai à poser une suite de petites questions.*

Monsieur le directeur, votre exposé est extrêmement riche, et je dois dire, puisque j'étudie le sujet depuis un certain temps, que vous nous avez apporté des éléments qui, effectivement, ne figurent pas dans les articles, dans les ouvrages. Cela rend un très, très grand service à un rapporteur qui se pose des questions et n'y trouve pas toujours réponse.

Je note par exemple ce que vous nous avez dit des consultations des banques centrales quatre fois par jour. Evidemment, cela ne paraît nulle part. Egalement, le fait que les Américains participent à ces consultations une fois par jour, est un fait très étonnant et très intéressant.

J'aurais, en fait, mille questions à vous poser mais je serai obligée de me limiter aux plus intéressantes, en particulier à ce sur quoi vous avez fini, je veux parler du processus de monétarisation de l'Ecu. Car c'est un peu ce qui nous préoccupe maintenant, le point de savoir ce que sera cette monnaie qui a commencé par n'être qu'une monnaie numéraire, une monnaie de compte, et pour laquelle il y a eu élargissement du domaine d'utilisation en cours de fonctionnement.

Pourriez-vous nous préciser en quoi ont consisté ces élargissements et comment, précisément, les banques centrales ont été amenées à effectuer des paiements ? Techniquement, comment cela s'est passé.

M. Boyer de la Giroday. — *On ne peut pas payer en Ecu, ça n'existe pas. On peut payer en valeur Ecu. C'est une première réponse.*

Quelles sont les étapes de la monétarisation ? Je ne pense pas que le processus que je vais décrire puisse être amorcé en France, mais je n'en suis pas tout à fait certain ; en tout cas, c'est possible dans un certain nombre de pays où il y a un contrôle des

changes plus léger qu'en France ; en Angleterre où il n'y a plus de contrôle des changes du tout, au Luxembourg, en Belgique et dans différents pays du Marché commun et même en dehors, vous pouvez ouvrir un compte en ECU, de même qu'en Droits de Tirage Spécieux du F.M.I. Cela veut dire que vous apportez à une banque, dans une monnaie nationale existante, un montant quelconque de cette monnaie, et que vous dites à la banque : « Ouvrez-moi un compte en Ecu ». C'est-à-dire en valeur Ecu. La banque va prendre votre argent et va le transformer ; c'est-à-dire que si vous ouvrez un compte à trois mois, à six mois ou à un an, et si votre apport est de 100 000 FF, au bout du délai fixé vous retrouverez les francs que vous avez donnés à la banque, mais vous toucherez des francs au cours du franc vis-à-vis de l'Ecu au moment du remboursement.

Je vous rappellerai que l'Ecu est composé des neuf monnaies du Marché commun, selon certaines proportions.

Question. — *N'importe qui a le droit d'ouvrir un compte en Ecu ?*

M. Boyer de la Giroday. — *Certains agents économiques ayant des activités avec le Marché commun peuvent, en France, avoir des comptes en Ecu, mais je ne crois pas que les particuliers ou n'importe quelle firme puissent le faire. Ils peuvent le faire en Belgique, au Luxembourg, en Angleterre, aux Etats-Unis, en Suède. Dans le marché des euro-monnaies une monnaie que l'on pourrait appeler euro-D.T.S. ou euro-écu pourrait apparaître.*

Mais alors pourquoi ce genre de transactions est-il si limité que bien rares sont ceux qui s'en aperçoivent ? Il y a à cela deux réponses, dont une un peu philosophique que j'ai essayé de vous indiquer en vous parlant de Mme César Biroteau, c'est que personne ou à peu près ne sait ce que c'est que l'Ecu du SME, à l'exception des personnes réunies autour de cette table, de certains banquiers, de fonctionnaires des banques centrales, etc. Cependant, cela intéresse de plus en plus un certain nombre de gens. Regardez ce qui s'est passé avec le mark. On pouvait dire autrefois : « Comment est-ce que vous allez faire accepter des Ecus par des Allemands dont la monnaie est la plus forte des monnaies européennes, alors que l'Ecu ne comporte que 30 % de mark allemand et que toutes les autres monnaies sont plus faibles ? ». Aujourd'hui le mark est la plus faible de toutes les monnaies européennes !

La vertu d'une unité de compte Ecu, c'est qu'elle a plus de stabilité en terme de pouvoir d'achat que n'importe quelle monnaie individuelle prise séparément.

Donc, la première réponse, c'est qu'on ne connaît pas l'Ecu, mais on commence à le connaître.

La deuxième raison est tout à fait concrète, c'est le coût des opérations en Ecus. Une banque n'acceptera pas de prendre un risque de change en Ecu, fût-il plus faible que si elle prenait un risque de change sur une monnaie individuelle, de sorte que la banque, en recevant 1 million de francs français en valeur Ecu à trois mois, va faire éclater ce million de FF et va se couvrir dans chacune des monnaies en cause, ce qui augmente considérablement les frais. Parce que à l'heure actuelle, il n'y a pas une demande d'Ecu, et il n'y a guère d'offre d'Ecu ; ou plutôt si, il y a une offre d'Ecu pour des petits comptes, pour des montants très faibles qui existent dans les banques ; mais il n'y a pas de demande.

Comment amorcer les deux choses ? Pour activer la demande d'Ecu on peut lancer des émissions d'obligations. Si à l'heure actuelle, il y avait des émissions en Ecus ou en D.T.S., on apporterait des francs français ou des francs belges ou des francs suisses ou des dollars, etc., pour acheter une obligation en Ecu. Mais à partir du moment où ce genre de transactions se développera, vous aurez une demande qui contribuera à augmenter l'offre, et une offre qui va augmenter une demande et ainsi de suite. Mais c'est un processus extrêmement lent, sauf si les Etats entendaient le développer. Dans quelle mesure les Etats seront-ils prêts à le faire ? C'est une autre question. Sans doute, comme tous les processus monétaires, ce sera une affaire très lente.

Question. — *Dans le cadre du recyclage des pétro-dollars ou du financement de nos déficits vis-à-vis des pays producteurs de pétrole, la Communauté n'a pas cherché ou ne cherche pas à aller plus loin dans l'émission d'obligations et n'a pas essayé, en fait, d'amorcer un peu la prise en charge de ces déficits par un financement directement en Ecus. Quelle est la position des différents Etats ?*

M. Boyer de la Giroday. — Je vous remercie de votre question. J'aurais peut-être dû la prévoir et évoquer ce sujet. La réponse est : oui, les Etats se préoccupent de pousser l'Ecu plus loin qu'il n'est aujourd'hui. Et le Comité monétaire a tenu, sur demande du Conseil des ministres de la Communauté, il y a quelques mois, à évoquer cette question en présentant un avis sur le recyclage des excédents de l'OPEP.

Il y a plusieurs réseaux de crédit dans la Communauté, et notamment un réseau qui a été créé lors de la première crise pétrolière, en 1973/74, pour faire des prêts de balance de paiements à des pays en déficit ; parce que ces déficits étaient tellement généralisés, si un pays avait voulu à tout prix se trouver rapidement en situation excédentaire, ce sont les autres qui se trouveraient encore davantage

en déficit. Nous sommes de nouveau dans une telle situation après le deuxième choc pétrolier de sorte qu'il faut trouver l'argent où il est ; c'est-à-dire chez les pays en excédent, aujourd'hui les pays de l'OPEP, et plus particulièrement les pays arabes.

Ce système de crédit s'appelle « les emprunts communautaires », et le financement se fait par l'émission d'obligations sur les marchés internationaux, dans les monnaies que le marché indique comme étant celles où on peut le mieux emprunter, à savoir le dollar, ou le DM.

Dans l'avis du Comité monétaire sur la réforme de ce système d'emprunts communautaires, il est prévu que les émissions d'obligations pourront se faire en Ecu, sous-entendu en valeur Ecu, parce qu'il n'y a pas d'Ecus existant actuellement dans les banques, par lesquels les gens qui voudraient acheter ces obligations pourraient les payer. Mais c'est une amorce (*).

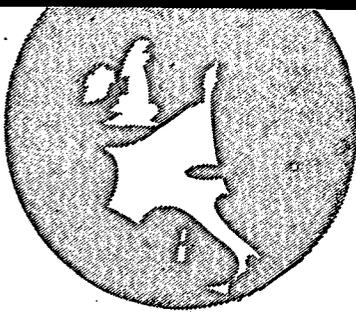
La Commission est chargée de la gestion de ces emprunts communautaires ; elle n'a pas encore émis d'obligations en Ecus parce que tout cela est très nouveau ; mais dans la mesure où le marché indiquera qu'il y a une demande d'obligations en Ecus, vous verrez apparaître un de ces jours dans les journaux La Vie française ou l'Agefi ou Dieu sait quoi, une publicité annonçant que tel ou tel groupe bancaire lance une émission d'obligations en Ecus.

Question. — *A priori, il paraît évident que les entreprises qui ont intérêt à emprunter en Ecu sont celles qui se retrouvent dans les pays où le niveau de la monnaie est au plafond par rapport à l'Ecu. Mais au cas où elles peuvent être incitées à y avoir recours, c'est lorsqu'il y a encadrement du crédit et impossibilité à trouver en monnaie nationale les sommes dont on a besoin pour investir.*

Dans ce cas-là, une entreprise a la possibilité de faire un emprunt en Ecu, à qui doit-elle s'adresser ? A sa banque habituelle ? Est-ce que cela relève d'un autre mécanisme ? Comment sont fixés les taux d'intérêt ? Voilà les questions que je voudrais vous poser.

M. Boyer de la Giroday. — En France, une action a déjà été entreprise conjointement par le Crédit Lyonnais et la Caisse des dépôts, dont je ne connais pas exactement le détail ; cette action consiste en ceci, que ces deux maisons sont prêtes, pour un certain type de transactions ou d'affaires, à prêter dans certaines conditions dans les grandes monnaies qui se traitent sur les marchés internationaux

(*) Depuis l'audition de M. Boyer de la Giroday, le Conseil, sur proposition de la Commission, a adopté un règlement qui adapte l'ancien système, notamment en l'amplifiant.



des capitaux, et en Ecu. Toujours sous-entendu en valeur Ecu, n'est-ce pas.

Je vous donne là un exemple vécu, d'un système qui est en cours d'opération.

Mais aujourd'hui, en France, il faut d'abord dire que l'Etat lui-même a plusieurs fois donné l'exemple d'emprunts en unités de compte. Il existe des emprunts de l'Etat français, du Trésor français, en unités de compte. Et, pour des raisons que les hauts fonctionnaires du Trésor et les ministres apprécient, il est parfois plus avantageux de faire un emprunt dans telle ou telle monnaie (à l'extérieur) ou de le faire en valeur unité de compte (à l'intérieur ou à l'extérieur).

Les emprunts sur les marchés internationaux, par les firmes françaises, sont sujets à l'autorisation du contrôle des changes ; mais une fois cette autorisation obtenue, n'importe quelle firme française peut aller sur les marchés des capitaux et emprunter en Ecu ou en D.T.S. qui est, à l'échelle du Fonds monétaire, exactement le même genre de concept, de type de panier de monnaies, etc. mais comportant une composition différente.

Aujourd'hui, dans les pays où il n'y a pas de contrôle des changes, n'importe quelle firme suisse, anglaise, allemande peut librement faire des emprunts, émettre des obligations ou avoir recours à des emprunts syndiqués. Dans les pays où existe un contrôle des changes, les firmes intéressées doivent tout d'abord obtenir l'autorisation d'y procéder.

Il y a deux types d'emprunts sur le marché des euro-devises : il y a des émissions qui subissent parfois un certain ralentissement, comme aujourd'hui, parce que les taux d'intérêt sont très élevés ; mais ce qui marche tout le temps, ce sont les prêts syndiqués des banques, qui tendent à se substituer à l'autre forme d'emprunt lorsque l'état des marchés n'est pas favorable aux emprunts à long terme.

Mais est-ce qu'une firme française peut, dans le cadre de l'Hexagone, faire une émission en Ecu ? Je n'en sais rien, je ne sais pas si c'est possible, je ne le pense pas. Mais l'Etat a donné lui-même l'exemple, et si celui-ci le permettait, il n'y aurait pas de raison que cela ne se fasse pas. Cela ne se fait pas parce que le phénomène monétaire le plus caractéristique c'est l'habitude et personne n'est habitué à traiter en Ecus.

Qu'est-ce que c'est que 1 franc ? Autrefois, on pouvait dire que 1 franc c'était un certain poids d'or ; mais aujourd'hui, comment définir 1 franc ? Par la quantité de cigarettes que cela peut acheter ? Par n'importe quoi... mais le franc n'existe que dans l'esprit de ceux qui le dépensent ou le reçoivent, parce que depuis des siècles — et encore, avec les retards que je vous ai indiqués — le détenteur d'un

franc sait qu'il peut en faire quelque chose. Quand un instrument monétaire n'évoque rien dans l'esprit des usagers, alors ce n'est rien. Au mieux... c'est une possibilité.

Question. — *Vous aviez abordé également dans votre exposé la question de l'Ecu monnaie parallèle. Vous dites que l'un des problèmes, c'est que l'Ecu n'est pas connu, mais est-ce qu'il ne se pourrait pas aussi, à terme que cette monnaie ait un pouvoir libérateur, que l'Etat prenne la décision d'obliger, au même titre que le franc, tout créancier à la recevoir ? Et dans cette hypothèse-là, dans la mesure où on ferait circuler à la fois des monnaies nationales de l'Ecu en particulier, est-ce qu'on ne risquerait pas, comme on l'a vu quand il y avait le système parallèle où l'or et l'argent circulaient conjointement, de voir jouer la Loi de Gresham, c'est-à-dire que la mauvaise monnaie chasse la bonne ?*

M. Boyer de la Giroday. — La Loi de Gresham a ceci de particulier que ce n'est pas Gresham qui l'a énoncée pour la première fois et qu'elle a été énoncée bien avant lui. Ce n'est pas un phénomène d'application générale ; il ne joue que lorsque le rapport de change entre deux éléments monétaires ne correspond pas à l'équilibre des pouvoirs d'achat de ces éléments. Le bimétallisme a provoqué des perturbations parce que les fluctuations de l'or intrinsèque, du métal-or et du métal-argent ne correspondaient pas au pouvoir d'achat frappé sur les pièces en question. C'est un phénomène presque physique. En toute hypothèse la Loi de Gresham ne joue pas dès lors que les rapports de change sont en équilibre. Alors vous n'avez aucune raison d'écarter une monnaie au profit de l'autre... sauf le jeu des anticipations.

Pour répondre à votre question sur le pouvoir libérateur, je dirai qu'il y a deux éléments qu'il faut faire apparaître : le pouvoir de battre monnaie relève de la souveraineté nationale, autrefois monarchique. Les Rois de France qui « en mille ans firent la France »... défirent tous les ans sa monnaie, passant leur temps à l'éroder, à la refondre, un peu comme dans les temps modernes mais où l'on a plutôt recours à la presse à billets.

Pour l'Etat, c'est un élément essentiel du pouvoir, car pouvoir fabriquer de l'argent donne une puissance considérable, permet de le distribuer d'une certaine façon à travers la réglementation. En tout cas, il y a le « seigneurage » qui dérive de la création monétaire, et c'est une source très importante de recettes pour l'Etat.

Pour cette raison, nous ne sommes pas à la veille ou à l'avant-veille d'un décret qui dirait : l'Ecu aura pouvoir libérateur sur le territoire français. Le

terme « pouvoir libérateur » signifie que le créancier ne peut pas refuser de recevoir le paiement de sa créance dans la monnaie nationale. A commencer par l'Etat. Pour le paiement des impôts, la monnaie à laquelle on a recours, c'est le franc. Mais dans de nombreux pays où il n'y a pas de contrôle des changes, c'est au gré du créancier et du débiteur de payer en n'importe quoi.

Il y a eu le phénomène de la clause or. La jurisprudence sur la clause or est devenue plutôt élastique. Je crois que dans le dernier état des choses en France, si vous êtes un fermier vous avez le droit de faire un contrat payable en valeur quintaux de blé.

Tant qu'il n'y a pas de contrôle des changes, vous pouvez faire n'importe quoi, c'est au gré des parties dans la mesure où l'ordre public n'est pas atteint ; dans la mesure où les deux parties à un contrat sont d'accord, elles peuvent faire ce qu'elles veulent. Mais dans la réalité, l'épicière de Romorantin, comme je l'ai dit tout à l'heure, ne connaît que le franc ; l'idée de traiter en euro-dollars ou en Ecus n'appartient pas à son horizon mental. Mais ceci n'est pas vrai du tout des banques non plus que des agents économiques qui font des transactions avec l'étranger.

Or, cette part des économies nationales est très importante, non seulement par son poids actuel, mais aussi parce que les économies s'ouvrent de plus en plus les unes vers les autres ; avec les communications qui se développent il y a de plus en plus d'agents des économies nationales qui sont en contact avec l'étranger. Si vous regardez le secteur extérieur de l'économie française, il a été sans doute multiplié par un chiffre considérable depuis vingt ans.

Je connais le chiffre pour les Etats-Unis, dont l'économie est au moins trois ou quatre fois plus grande que celle de la France ; et le secteur extérieur y a été multiplié par deux ; il représentait 4 ou 5 % de l'économie nationale américaine il y a quinze ans, et il représente aujourd'hui 8 ou 10 %. Et le phénomène a été encore plus rapide pour la France, en raison du Marché commun.

Alors aujourd'hui il y a je ne sais combien d'agents économiques en France qui paient en dollars, en euro-dollars ou en monnaies étrangères.

Voilà les deux réponses que je peux donner à votre question.

Question. — *Je n'aurais pas été si loin que ma collègue, je n'aurais pas demandé si l'Ecu pouvait être une monnaie circulant à l'intérieur des territoires. J'aurais par contre demandé, et je demande s'il ne pourrait pas être une monnaie de transactions internationales.*

Pourrait-on envisager, comme on l'envisage peut-être progressivement en ce qui concerne les D.T.S.,

de faire de l'Ecu une monnaie qui pourrait être émise par un organisme international, en contrepartie, soit de dépôts de monnaies nationales, soit de véritables crédits faits aux pays à l'occasion de leur déficit extérieur ? Ce qui tendrait par conséquent à faire de cet instrument un véritable instrument de règlement, donc quelque chose que les gens apprendraient à connaître, et cela sans que véritablement les souverainetés nationales soient atteintes, dans la mesure où chaque pays y trouverait son avantage puisque ce serait une monnaie émise à l'occasion de déficits ou de demandes des pays eux-mêmes.

M. Boyer de la Giroday. — Entre banques centrales, les paiements se font en Ecu. Quel est le mécanisme ? Vous prenez de l'or et des dollars que vous mettez en compte au Fonds européen de coopération monétaire, et ce dernier vous crédite, vous, Banque de France, d'un certain nombre d'Ecus ; et ces Ecus vous servent à régler vos déficits dans le cadre du SME. Donc, à un degré très limité, très modeste, parce que ce n'est pas la seule façon pour les banques centrales de se régler entre elles, ce stade est déjà atteint, c'est-à-dire que l'Ecu remplit les trois fonctions fondamentales de la monnaie, entre banques centrales.

Il en va de même pour les D.T.S. Mais la différence entre les D.T.S. et l'Ecu, c'est que l'Ecu est créé contre remise de réserves, tandis que le D.T.S. est créé par une entrée dans les livres du F.M.I. ; mais cela sert exactement à la même chose, c'est-à-dire uniquement pour des règlements entre autorités monétaires. Et, qui dit règlements, dit réserves. Cela vaut pour les relations entre banques centrales seulement et cela résulte d'accords officiellement établis, mais il existe des processus de création monétaire spontanée. Ainsi peut-on se demander qui émet l'euro-dollar ? La réponse, c'est que ce sont les banques (les banques commerciales ou d'affaires). Il y a eu des phénomènes à l'origine des euro-monnaies...

Question. — *Sans que la souveraineté américaine soit atteinte pour autant ?*

M. Boyer de la Giroday. — La monnaie, c'est plein de paradoxes, de mystères, bien que certains mécanismes soient très simples. Il y a eu des phénomènes qui, à un moment donné, ont porté certains pays — la Russie pour ne pas la nommer — à faire détenir ses réserves de dollars par une banque — il s'agissait de la Banque pour l'Europe du Nord, dont l'adresse télégraphique était « Eurobank ».

D'autres phénomènes se sont greffés là-dessus. Cette monnaie euro-dollar ou euro-mark ou euro-franc porte le même nom que le dollar national, mais résulte d'un processus de création et des taux



d'intérêt différents. Ce sont des choses différentes qui sont émises par des banques. Mais là, la perméabilité entre l'euro-dollar et le dollar est très grande, parce qu'il s'agit d'un phénomène bancaire ; cela, parce que vous avez des réseaux bancaires dont l'organe de décision est aux Etats-Unis ou en Allemagne ou en France ou ailleurs, et qui mettent en communication le marché de l'euro-dollar et le marché du dollar ou le marché de l'euro-mark et le marché du mark. Il pourrait en être de même entre l'Ecu et le franc français ; par nature ce ne serait pas différent.

Question. — *Cela signifie-t-il que les banques commerciales ordinaires pourraient créer des Ecus comme elles ont créé des euro-dollars ?*

M. Boyer de la Giroday. — Oui, dans la mesure où l'Etat le leur permettrait. Mais que se passe-t-il avec les euro-monnaies ? Le principal marché des euro-dollars, c'est Londres ; des euro-sterling, c'est Paris. Les euro-monnaies sont détenues par des banques ailleurs que dans le pays émetteur. Du moment où vous avez affaire à la monnaie nationale, vous êtes dans un cadre législatif, réglementaire, etc., ce qui fait que vous ne pouvez pas faire certaines choses avec la monnaie nationale dans le territoire national. Mais avec cette simili-monnaie nationale qui s'appelle euro-quelque chose, vous pouvez faire tout ce que vous voulez, pourvu que ce soit en dehors du pays. De fait, comme les réseaux bancaires communiquent, il y a une communication entre les euro-monnaies et les monnaies nationales. C'est un peu mystérieux, mais au fond c'est cela.

Question. — *Il faudrait plutôt comparer, semble-t-il l'Ecu et les D.T.S. Les banques privées n'ont pas la possibilité de créer des D.T.S. Et donc je me demande dans quelle mesure...*

M. Boyer de la Giroday. — Si les banques privées entendaient créer des comptes valeur D.T.S., cela pourrait déboucher sur un D.T.S. monnaie ; s'il y avait des emprunteurs, un réseau commencerait à se former, de même qu'il y a un réseau d'euro-monnaies. Pourquoi pas ? Aujourd'hui, vous pouvez aller à Londres ou à Paris dans la banque du coin, à partir du moment où vous êtes un non-résident, ou bien où vous êtes un résident muni d'une autorisation, vous pouvez aller déposer dans une banque française et dire : « J'ouvre un compte en euro-sterling ». Et à partir du moment où vous ouvrez un compte en euro-sterling, vous pouvez faire tout ce que vous voulez avec ces euro-sterling, à la fois sur d'autres marchés d'euro-devises, et à travers la banque par laquelle vous aurez ouvert un compte en euro-sterling, entrer dans le système anglais ;

mais à ce moment-là votre compte euro-sterling serait nationalisé, il deviendrait du sterling. Ce sont des subtilités assez particulières.

La parole est à M. Buhl.

Question. — *A propos de ce processus de monétisation de l'Ecu, qui semble souhaité, qui est inscrit dans la logique du S.M.E., ne pensez-vous pas qu'il y a, Monsieur le Directeur, une sorte de contradiction entre ce processus envisagé et les divergences qui subsistent sur un problème fondamental qui est celui du transfert des pouvoirs de décision, et qui est sans doute loin d'être résolu ? En effet, un compromis paraît difficile, car il y a probablement dans cette affaire des arrière-pensées.*

Je pourrais poser autrement la question, et reprenant votre formule de tout à l'heure, dire : « le dollar nous gêne, est-ce que nous ne risquons pas, dans ce processus, avec le maintien de sa divergence, de pouvoir dire demain : l'Ecu nous gêne » ?

M. Boyer de la Giroday. — Avec cette différence que l'Ecu pourrait gêner les pouvoirs publics européens dans la mesure où ceux-ci n'en prendraient pas la direction, comme les pouvoirs publics américains sont en train de prendre la direction du marché des euro-dollars. Bien sûr, tant que le phénomène est limité... mais vous savez, limité, cela peut prendre en soi, en valeur absolue, des proportions très grandes puisque je vous ai dit tout à l'heure que l'unité de transaction sur le marché de l'euro-dollar, se chiffre par millions, le marché des euro-devises étant un marché de gros.

On parle toujours des euro-dollars parce que c'est le plus grand marché, qu'il est beaucoup plus important que celui de l'euro-franc ou de l'euro-mark ; il faut donc que cette masse des euro-dollars ait une perméabilité suffisante avec le système monétaire national et que les montants en question soient suffisamment amples pour que cela arrive à gêner la politique monétaire nationale.

A partir de ce moment, vous avez une incitation, pour ne pas dire plus, parfois même une obligation de vous intéresser de plus en plus à ce marché de l'euro... dans votre monnaie. Ce qui fait qu'à l'heure actuelle, dans toutes ces institutions liées aux milieux des gouverneurs de banques centrales, se déroulent des discussions continues sur le contrôle des euro-monnaies où l'on trouve les deux principales monnaies du monde ; et ce n'est pas un hasard qu'elles soient du même côté de la barrière dans les discussions : les Américains et les Allemands sont les plus portés à vouloir réglementer le marché des euro-dollars qui, jusqu'à présent, était complètement libre.

Mais tout cela se fait très lentement, parce que des intérêts puissants se trouvent en conflit. Les Anglais par exemple, ou plutôt la City de Londres a été la mère des euro-devises, si on peut dire, et il y a là des intérêts britanniques très importants. Mais c'est aussi le cas pour d'autres pays.

Par conséquent, il est difficile de commencer à réglementer si la conséquence devait être que les transactions, qui se font principalement à Londres s'effectuent dans d'autres pays et par des établissements autres que ceux qui ont les assises les plus larges. Autrement dit, on pourrait faire un système d'euro-monnaie avec un satellite, mais là nous entrons un peu dans la fiction.

J'ai essayé de répondre à votre question ; pour finir, je vous dirai : oui, à partir d'un certain stade, l'Ecu peut gêner, sauf si les autorités monétaires concernées se mettent à contrôler — et elles ont le pouvoir de le faire — ce qui se fait en dehors de leurs frontières avec quelque chose qui ressemble comme un frère jumeau à leur monnaie, sans être tout à fait la même chose.

Question. — *Vous avez donné deux raisons à l'attitude des Britanniques ; est-ce qu'il n'y en aurait pas une troisième qui serait que les Anglais, dans*

le domaine financier, tendent à faire cavalier seul car ils ont une monnaie qui n'est pas comme les autres ?

M. Boyer de la Giroday. — Cette raison a existé, je crois qu'elle n'existe plus. Les Anglais se sont trompés pendant très longtemps avec la livre sterling. Autrement dit, les autorités britanniques, poussées par la City de Londres, se sont longtemps opposées, malgré les soubresauts qu'a connus la livre, à vouloir faire une croix sur la livre monnaie de réserve. Pourquoi ? Parce que les banquiers de Londres, les banquiers de la City étaient convaincus que s'ils gagnaient de l'argent en pratiquant le métier de banquier, c'était parce qu'il s'agissait de la livre. Mais ce n'était pas vrai, et ce qui s'est passé par la suite avec le dollar et l'euro-dollar a montré que c'était le savoir-faire des banquiers anglais, appliqué à n'importe quelle monnaie, qui leur faisait gagner autant d'argent qu'ils en gagnaient avec la livre.

Il y a peut-être des arrière-pensées, mais je ne crois pas que le phénomène « livre sterling » ait un rôle particulier dans l'attitude des Anglais. C'est beaucoup plus l'attitude philosophico-doctrinale et certains aspects concrets d'appréciation des sources de profits bancaires.

LES RAPPORTS ENTRE DROIT COMMUNAUTAIRE ET DROIT NATIONAL DANS LES ARRÊTS DES JURIDICTIONS SUPÉRIEURES DES ÉTATS MEMBRES

Giancarlo OLMI

*Directeur général adjoint du Service juridique
de la Commission des Communautés européennes*

SOMMAIRE

1. INTRODUCTION

1^{re} partie - Constitutionnalité du transfert de compétences à la Communauté.

A. *Le problème de constitutionnalité posé avant la ratification des traités ou des actes qui les modifient ou les complètent.*

2. Contrôle de la constitutionnalité des traités originaux.

3. Des actes modificatifs.

B. *Le problème de constitutionnalité posé après la ratification des traités.*

I. *Généralités.*

4. Possibilité d'un contrôle ultérieur.

5. Reconnaissance de la légalité des traités par la Cour constitutionnelle italienne.

6. Par la Cour constitutionnelle fédérale allemande.

II. *La réserve des droits fondamentaux.*

7. En général.

8. Décision du 29-05-1974 de la Cour constitutionnelle allemande.

2^e partie - Mise en œuvre des principes essentiels du droit communautaire.

9. En général.

A. *Primauté du droit communautaire.*

I. *A l'égard de la loi antérieure.*

10. La jurisprudence en la matière.

II. *A l'égard de la loi postérieure.*

11. La jurisprudence en France.

12. Autres pays non dotés d'une Cour constitutionnelle.

13. Allemagne.

14. Italie : arrêts 14/1964 et 183/1975.

15. Arrêt n° 232/1975 et arrêts ultérieurs.

16. Observations critiques.

B. *Effet direct.*

17. Arrêt n° 183/1973 de la Cour constitutionnelle italienne.

18. Arrêt du 22-12-1978 du Conseil d'Etat français.

C. *Unité d'interprétation.*

19. Reconnaissance du rôle de la Cour de justice.

20. Exceptions.

21. CONCLUSION

NOTES

Introduction

1. Les traités de Paris et de Rome ont créé en Europe une Communauté ayant pour mission de promouvoir la solidarité et la prospérité des peuples qui la composent. A cette fin, ils ont mis en place des institutions dotées de compétences normatives, exécutives et juridictionnelles, ce qui a entraîné une réduction des compétences nationales correspondantes. En matière de douanes, de relations économiques avec les pays tiers, d'agriculture, etc. chaque Etat membre a perdu sa liberté d'action originaire et doit, soit s'abstenir d'agir, soit agir conformément à des principes définis au plan communautaire. A la différence d'autres organisations internationales, la Communauté ne poursuit pas une simple « coopération », mais une « intégration » au sens à la fois de fusion des marchés et d'interpénétration des ordres juridiques.

On sait qu'une grande partie non seulement des règles des traités, mais également de celles qui sont arrêtées par les institutions communautaires sont « directement applicables », c'est-à-dire qu'elles créent dans le chef des ressortissants des obligations ou des droits (de payer un prélèvement, de recevoir une subvention, de ne plus payer une taxe incompatible avec le marché commun), sans qu'elles aient dû être reçues au préalable dans la législation des Etats membres.

Les règles communautaires doivent être appliquées dès leur entrée en vigueur malgré l'éventuelle préexistence d'une loi nationale incompatible et ce pendant toute la période pendant laquelle elles restent en vigueur, malgré l'éventuelle adoption ultérieure d'une loi incompatible. C'est le principe dit de la « primauté » du droit communautaire sur le droit national incompatible, même postérieur, sans lequel le transfert de compétences à la Communauté et l'unité du droit communautaire resteraient lettre morte.

Ce sacrifice incontestable de souveraineté est du reste largement compensé par le renforcement de la position économique et politique de chaque Etat membre dans le monde. Ce que les Etats perdent *uti singuli* au plan de la liberté de décision dans les affaires qui se situent dans les frontières étroites de leur propre territoire, ils le recouvrent *uti universi*. Car la Communauté n'est pas une autorité étrangère qui assume un protectorat sur les Etats membres, mais une structure de participation dans laquelle le pouvoir de décision est exercé par des collèges représentatifs des gouvernements et des peuples de ces Etats. Chacun concourt ainsi à la décision

N.B. — Les opinions émises dans la présente étude n'engagent que la responsabilité de leur auteur.

commune et a la possibilité de l'orienter en vue de sauvegarder ses intérêts propres. La Communauté a même une fonction de renforcement, particulièrement visible dans les petits pays qui, par l'intermédiaire de la Communauté, ont maintenant voix au chapitre dans les grandes affaires internationales et acquis une indépendance plus réelle : voyez l'Irlande qui, unie à l'Europe, s'est affranchie de la tutelle économique de la Grande-Bretagne.

En mettant en commun leurs ressources pour une série d'actions destinées à préserver et à accroître la prospérité de leurs peuples, les Etats européens n'ont pas seulement eu en vue des avantages de nature économique. La Communauté économique a été conçue comme un instrument de renforcement de la paix et de la liberté, constituant la première étape d'une évolution vers une union politique.

L'adhésion à la Communauté, qui implique une limitation de souveraineté en faveur des institutions communes, a entraîné une modification matérielle de la constitution de chaque Etat membre. De ce fait, les juridictions compétentes se sont trouvées confrontées à une série de problèmes touchant

a) au respect de la constitution :

— Un tel transfert de compétences à la Communauté était-il possible sans révision constitutionnelle ?

— L'adhésion à la Communauté peut-elle être remise en cause s'il apparaissait qu'il y a eu violation de principes fondamentaux de la constitution ?

b) à la mise en œuvre des principes essentiels du droit communautaire :

— Si chaque Etat membre est tenu d'appliquer pleinement et loyalement les traités, comment et par quels moyens techniques offerts par l'ordre juridique national faut-il procéder ?

— Comment faut-il se conformer, en particulier, aux principes de l'effet direct, de la primauté et de l'unité d'interprétation du droit communautaire ?

1ère partie - Constitutionnalité du transfert de compétences à la Communauté.

A. LE PROBLÈME DE CONSTITUTIONNALITÉ POSÉ AVANT LA RATIFICATION DES TRAITÉS OU DES ACTÉS QUI LES MODIFIENT OU LES COMPLÈTENT

2. Il appartenait incontestablement à la constitution de chaque Etat de fixer les conditions de forme et de fond à remplir pour que les traités instituant



les Communautés soient ratifiés et que l'Etat devienne membre des Communautés. Ceci a donné lieu à des discussions au sein des organes constitutionnels compétents, en particulier sur la question de savoir si la ratification devait être autorisée par le Parlement en vertu d'une loi ordinaire ou d'une loi constitutionnelle.

Tous les Etats membres, à l'exception de la Grande-Bretagne, ont une constitution rigide dans ce sens qu'elle ne peut être modifiée que selon des procédures spécialement garanties (majorité spéciale au Parlement ou référendum populaire). Mais dans deux pays seulement — Italie et Allemagne — le respect de la constitution par le législateur est contrôlé de façon efficace et sans limite de temps par un juge constitutionnel. En Grèce la constitutionnalité des lois peut être contrôlée par les tribunaux de toute instance. En Irlande un contrôle analogue est confié à la Cour suprême et à la Haute Cour, qui en font cependant un usage limité. L'intervention du juge est encore plus prudente au Danemark ; en Belgique, elle est controversée (1).

Un contrôle préalable de constitutionnalité des lois, avant leur promulgation, est exercé en France par le Conseil constitutionnel, à la demande de l'une des autorités suprêmes de l'Etat ou (à la suite d'une réforme récente) d'un nombre déterminé de députés ou de sénateurs, ce qui permet aussi à la minorité parlementaire de provoquer le contrôle de constitutionnalité éventuellement à propos d'un projet de loi d'initiative gouvernementale.

a) Un seul Etat membre estima devoir modifier formellement sa constitution, à savoir l'Irlande, pour permettre l'adoption de toute règle nationale de mise en œuvre et la réception dans la législation de toute règle communautaire conformément aux principes de l'applicabilité directe et de la primauté (2). Le *Third Amendment of the Constitution Act, 1972*, fut adopté par référendum du 10 mai 1972. Cet amendement stipule :

« Aucune disposition de la présente constitution n'invalide les règles, actes ou mesures adoptés par l'Etat et rendus nécessaires par ses obligations de membre de la Communauté, ni n'empêche les règles, actes ou mesures adoptés par les Communautés ou par leurs institutions d'avoir force de loi dans l'Etat » (3).

(1) Cf. F. DELPÉRÉE, Au nom de la Loi, dans *Journal des tribunaux*, 1975, 489.

(2) Cf. J. TEMPLE LANG, Legal and constitutional implications for Ireland of adhesion to the EEC Treaty, dans *Common Market Law Review*, 1972, 167.

(3) « No provision in this Constitution invalidates laws enacted, acts done or measures adopted by the State necessitated by the obligation of membership of the Communities or prevents laws enacted, acts done or measures adopted by the Communities, or institutions thereof, from having force of law in the State ».

b) Dans la plupart des Etats membres, la constitution prévoit expressément la possibilité de transférer des compétences de l'Etat à une organisation internationale. Dans trois Etats cela exige cependant une procédure offrant plus de garanties que celle prévue normalement pour l'adoption d'une loi ordinaire.

La constitution luxembourgeoise contient depuis 1956 l'article 49 bis suivant :

« L'exercice d'attributions réservées par la Constitution aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire peut être temporairement dévolu par traité à des institutions de droit international ».

Mais l'approbation d'un tel traité est subordonnée par l'article 37 alinéa 2 aux mêmes conditions de majorité que les révisions constitutionnelles. La loi du 30 novembre 1957, qui approuve les traités de Rome, fut ainsi votée à cette majorité spéciale.

L'article 20 § 1 de la constitution danoise du 5 juin 1953 stipule :

« Les compétences dont sont investies les autorités du Royaume... peuvent être transférées par voie législative, et dans une mesure à déterminer, à des autorités internationales créées en vertu d'un accord conclu sur la base de la réciprocité avec d'autres Etats en vue de promouvoir la coopération internationale et l'ordre juridique international ».

A cet effet, il n'est pas nécessaire de suivre la procédure laborieuse de révision constitutionnelle visée à l'article 88, mais il faut soit la majorité des cinq sixièmes des membres du *Folketing*, soit la majorité simple et un référendum (art. 20 § 2). Dans le rapport accompagnant le projet de loi portant adhésion du Danemark aux Communautés, le ministre de la justice déclara qu'il ne fallait pas envisager une modification de la constitution, de sorte que l'on pouvait suivre la procédure prévue par l'article 20 § 2 ; le *Folketing* décida qu'il serait procédé à un référendum même dans l'hypothèse improbable où la majorité des cinq sixièmes serait atteinte. La loi danoise du 11 octobre 1972 prévoit notamment au § 2 :

« Les compétences dont sont investies les autorités du Royaume en vertu de la constitution peuvent être exercées par les Communautés européennes dans la mesure prévue par les traités... » (4).

Les paragraphes 2 et 3 de la constitution hellénique de 1975 stipulent :

« 2. Afin de servir un intérêt national important et de promouvoir la coopération avec d'autres Etats, il est possible de reconnaître, par voie de traité ou

(4) Cf. O. DUE et C. GULMANN, Constitutional implications of the Danish accession to the EC, in *Common Market Law Review*, 1972, 256.

accord, des compétences définies par la constitution à des institutions d'organisations internationales. La loi portant ratification du traité ou accord est votée à la majorité des trois cinquièmes du nombre total des députés.

« 3. La Grèce procède librement, en vertu de loi votée à la majorité du nombre total des députés, à des limitations à l'exercice de la souveraineté nationale, pourvu que cela soit imposé par un intérêt national important, ne porte pas atteinte aux droits de l'homme et aux fondements du régime démocratique et soit fait conformément au principe d'égalité et à condition de réciprocité ».

Le gouvernement estimait que l'adhésion à la Communauté pouvait être décidée par le Parlement à la majorité simple conformément au § 3 ; l'opposition soutenait la thèse contraire. La doctrine était également divisée (5). En tout état de cause, le vote au Parlement réunit un nombre de voix favorables supérieures aux trois cinquièmes requis par le § 2.

c) Dans quatre Etats membres, la disposition de la constitution qui prévoyait expressément l'adhésion à une organisation internationale n'exigeait pas à cet effet une majorité spéciale.

En Allemagne, l'article 24 § 1 de la loi fondamentale stipule :

« La Fédération peut transférer, par voie législative, des droits de souveraineté à des institutions internationales » (6).

En France, le préambule de la constitution de 1946, repris par celle de 1958, prévoit que :

« Sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix ».

Conformément à l'article 11 de sa constitution, l'Italie

« consent, dans des conditions d'égalité avec les autres Etats, aux limitations de souveraineté nécessaires à un ordre assurant la paix et la justice parmi les nations ; elle aide et favorise les organisations internationales poursuivant ce but ».

La constitution néerlandaise contient depuis 1953 un article 67 prévoyant que des pouvoirs législatifs, administratifs et judiciaires peuvent être transférés à des organisations internationales. Dans le cas

où les transferts de pouvoirs seraient contraires à certaines dispositions constitutionnelles, l'article prévoit le recours à la procédure visée à l'article 63 qui requiert la majorité des deux tiers au sein de la Deuxième Chambre. Toutefois, la Reine et les Etats généraux convinrent que cette procédure n'était pas nécessaire et la loi du 5 décembre 1957 approuvant les traités de Rome fut votée à la majorité simple.

d) La constitution belge de 1830, élaborée à une époque où le développement de l'organisation internationale était imprévisible, est muette sur ce point. L'approbation des traités européens par une loi ordinaire suscita des critiques. A la suite de la réforme constitutionnelle du 7 juin 1970, un article 25 bis libellé comme suit : « L'exercice de pouvoirs déterminés peut être attribué par un traité ou par une loi à des institutions de droit international public » a été inséré après l'article 25 (« Tous les pouvoirs émanent de la Nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution ») (7).

e) Il reste un mot à dire au sujet de l'adhésion de la Grande-Bretagne (8). La pratique constitutionnelle britannique en matière de traités est fondée sur une séparation rigoureuse entre les attributions de l'exécutif et du législatif. La conclusion d'un traité international — non seulement la signature mais aussi la ratification — relève de la compétence exclusive de la Couronne. Mais, sans l'intervention du Parlement, un traité ne produit que des effets internationaux. Pour que se produisent des effets de droit interne, une loi *ad hoc* doit être votée par le Parlement. Dans le cas de l'adhésion à la Communauté, il fallut donc, d'une part, la ratification du traité d'adhésion par la Reine et, d'autre part, l'adoption par le Parlement, le 17 octobre 1972, de la loi appelée *European Communities Act*, qui recevait les traités communautaires dans le droit britannique, accordait d'importants mandats au gouvernement et s'efforçait de rendre effectifs les principes de l'effet direct et de la primauté du droit communautaire. Il s'agissait de surmonter les difficultés liées à l'exécution du droit communautaire en raison de la tradition dualiste et du principe

(7) J.-V. LOUIS, l'article 25 bis de la Constitution belge, dans *Revue du Marché Commun*, 1970, 410.

(8) J.D.B. MITCHELL, S.A. KUIPERS et B. GALL, Constitutional aspects of the Treaty and Legislation relating to British membership, *Common Market Law Review*, 1972, 134 ; F. DREYFUS, Le droit communautaire et le droit britannique interne : les solutions du *European Communities Act*, *Revue du droit européen*, 1973, 242 ; J. FORMAN et T. STEVENS, The attitude of British courts to Community Law - the first three years, *Common Market Law Review*, 1976, 338 ; J.D.B. MITCHELL, What happened to the Constitution on 1st January 1973 ?, *The Cambrian Law Review*, 1980, 69.

(5) P. DAGTOGLOU, *Droit communautaire européen* (en grec), Athènes, 1979, 1,87, estimait suffisante la mise en œuvre du § 3. D. EVRIGENIS, Aspects juridiques de l'adhésion de la Grèce aux C.E., *Colloque de Bruxelles*, ULB, « La Grèce et la Communauté », 1977, p. 278, jugeait nécessaire la mise en œuvre cumulative des deux paragraphes.

(6) Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen.



selon lequel aucun Parlement ne peut lier les Parlements futurs.

La section 2 (1) de l'Acte concerne l'effet direct :

« Tous les droits, pouvoirs, responsabilités, obligations et restrictions créées par les traités ou institués en vertu de ceux-ci... qui, conformément aux traités, doivent acquérir effet légal ou être exercés au Royaume-Uni sans que soient adoptés de nouvelles dispositions, seront reconnus ou légalement disponibles, mis en application, admis et observés en conséquence... ».

La section 2 (4) vise à mettre en œuvre de façon pragmatique le principe de la « primauté » par une disposition qui oblige les autorités à interpréter et à appliquer la législation britannique, même postérieure, de façon que le droit communautaire produise tous ses effets conformément aux dispositions qui consacrent son effet direct :

« Toute disposition... qui sera adoptée en vertu d'une loi du Parlement et toute disposition adoptée ou à adopter, autre que celle contenue dans la présente partie de la présente loi, seront interprétées et produiront leurs effets dans le respect des dispositions précédentes du présent article... ».

La section 3 (1) stipule :

« Aux fins de toutes procédures judiciaires, toute question relative au sens ou à l'effet de tout traité, ou relative à la validité, au sens ou à l'effet de tout acte de la Communauté sera considérée comme une question de droit (et si elle n'est pas déferée à la Cour européenne, elle sera résolue comme telle conformément aux principes énoncés par la Cour européenne et à toute décision que celle-ci aura rendu en la matière ») (9).

Puisque la Cour a dégagé du droit communautaire, entre autres, les principes de l'effet direct et de la primauté, cette disposition renforce les deux précédentes en obligeant les tribunaux britanniques à respecter ces principes.

(9) Section 2 (1) : « All such rights, powers, liabilities, obligations and restrictions from time to time created or arising by or under the Treaties, ... as in accordance with the Treaties are without further enactment to be given legal effect or used in the United Kingdom shall be recognised and available in law, and be enforced, allowed and followed accordingly... ».

Section 2 (4) : « Any such provision... as might be made by Act of Parliament, and any enactment passed or to be passed, other than one contained in this part of this Act, shall be construed and have effect subject to the foregoing provisions of this section... ».

Section 3 (1) : « For the purposes of all legal proceedings any question as to the meaning or effect of any of the Treaties, or as to the validity, meaning or effect of any Community instrument, shall be treated as a question of law (and, if not referred to the European Court, be for determination as such in accordance with the principles laid down by and any relevant decision of the European Court) ».

Il faut enfin signaler, à titre de curiosité historique, que dans trois Etats membres des particuliers essayèrent de contester devant les tribunaux la constitutionnalité des mesures qui étaient prises pour devenir membres des Communautés. En France, un recours fut introduit auprès du Conseil d'Etat contre le décret de publication des traités de Rome pour prétendue inconstitutionnalité de la loi de ratification. Par décision du 3 mars 1961 — Sieur André et Société de tissage Nicolas Gaimant (10) — le Conseil déclara le recours irrecevable.

Par arrêt du 27 février 1971, *A.R. Blackburn c. Attorney General*, la *Court of Appeal* rejeta les requêtes d'un citoyen britannique contre la procédure d'adhésion de la Grande-Bretagne qui comportait « un abandon partiel irréversible de souveraineté de la Couronne en Parlement » et l'impossibilité de « se retirer du Marché commun sans l'accord des autres Etats membres », principes acceptables « seulement si une nouvelle constitution est adoptée avec l'approbation du peuple britannique ». Elle rejeta par arrêt de 1972 *McWhirter c. Attorney General* peu après la signature du traité une requête basée sur une prétendue incompatibilité de celui-ci avec le *Bill of Rights* de 1688 (11). De son côté, la *Court of Session of Scotland* rejeta par l'arrêt *Gibson c. Lord Advocate* du 7 mars 1975 un recours présenté contre l'*European Communities Act*, qualifié de contraire à l'article 18 de l'*Act of Union* de 1707 entre l'Angleterre et l'Ecosse selon lequel les droits privés ne pouvaient être altérés par le Parlement britannique sauf pour « évidente utilité » des sujets d'Ecosse : la section 2 (1) du ECA, ayant notamment l'effet de communautariser les eaux de pêche britanniques, aurait lésé les droits exclusifs acquis avant 1707 par les Ecosseis de pêcher dans les eaux écossaises (12).

(10) R.G.D.I.P., 1961, p. 426, concl. Henry.

(11) Dans le premier arrêt (*Common Market Law Reports*, 1971, 784), Lord DENNING cita une décision de 1876 selon laquelle « The Queen acted throughout the making of the Treaty and in relation to each and every of its stipulations in her sovereign character, and her own inherent authority; and, as in making the Treaty, so in performing the Treaty, she is beyond the control of municipal law, and her acts are not to be examined in her own courts ». Dans le second (*ibidem*, 1972, 882), il ajouta : « Even though the Treaty of Rome has been signed, it has no effect, so far as these Courts are concerned, until it is made an Act of Parliament, once it is implemented by an Act of Parliament these Courts must go to the Act of Parliament. Until that day comes, we take no notice of it ».

(12) L'intérêt de cette troisième affaire réside dans le fait que selon le plaignant l'Act of Union de 1707 a une valeur supérieure à celle d'une loi normale comme c'est le cas des constitutions rigides ; il pouvait donc fonder un recours dirigé contre une loi postérieure du Parlement. Dans l'arrêt (*Common Market Law Reports*, 1975, 563), Lord KEITH rejeta le recours au fond, arguant (à tort) que les dispositions communautaires sur la pêche s'adresseraient uniquement aux Etats membres et ne toucheraient donc pas aux droits privés des Ecosseis.

Au Danemark, un avocat attaqua la décision de suivre la procédure visée à l'article 20 de la constitution : l'adhésion inconditionnelle aux Communautés aurait exigé que soit suivie la procédure de révision prescrite par l'article 88. Par arrêt du 19 juin 1972, Lars O. Grønberg c. Premier ministre, l'*Østretlandsret* (Cour d'Appel) déclara la requête irrecevable (13).

3. La construction européenne ne s'est pas arrêtée aux traités de Paris et de Rome ; elle évolue, et l'adhésion de la Grande-Bretagne, du Danemark et de l'Irlande en 1972, ainsi que celle de la Grèce en 1980, ont été deux étapes de cette évolution. Les parlements nationaux ont été appelés, à différentes reprises, à voter soit la ratification d'amendements aux traités conformément à l'article 236 CEE (et des dispositions analogues des traités CEEA et CECA), tels que ceux qui ont renforcé les pouvoirs du Parlement européen en matière budgétaire ou l'approbation de certaines décisions qui, bien que prévues par les traités, comportent une modification matérielle de ces derniers et requièrent par conséquent aussi une intervention des parlements nationaux : en 1970, l'attribution de ressources propres à la Communauté et, en 1976, l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct (articles 201 et 138 CEE et dispositions analogues des autres traités).

Dans ces cas aussi il est légitime que les organes constitutionnels compétents examinent si les modifications prévues peuvent être adoptées ou non par une loi ordinaire. En France, l'avis du Conseil constitutionnel a été demandé deux fois et il est intéressant de noter — également en raison de la formation et de la sensibilité politique particulières de cet organe — les réponses qu'il a données.

Dans sa décision du 19 juin 1970 (14) le Conseil constitutionnel estima que ni la ratification du traité du 21 avril 1970 qui a renforcé les pouvoirs du Parlement européen en matière budgétaire, ni l'approbation de la décision de la même date par laquelle les contributions financières des Etats membres ont été remplacées par des ressources propres de la Communauté n'exigent une révision de la constitution.

Le traité « ne contient que des dispositions relatives au fonctionnement interne des Communautés modifiant la répartition des compétences entre les

divers organes de celle-ci » et « n'affecte pas l'équilibre des relations entre les Communautés européennes d'une part et les Etats membres, d'autre part ».

La décision « a le caractère d'une mesure d'application des dispositions... des traités instituant les Communautés européennes » ; « prend place dans un ensemble de mesures d'exécution liées à l'établissement d'une politique commune » ; « ne saurait donc avoir par elle-même valeur de principe » ; « dans le cas d'espèce, elle ne saurait porter atteinte, ni par sa nature, ni par son importance, aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ».

Par cette décision le Conseil constitutionnel donnait l'impression d'avoir « donné du bout des lèvres » un « satisfecit » aux deux actes (15). La motivation de la décision du 30 décembre 1976 apparaît encore plus restrictive et plus méfiante : le Conseil constitutionnel y répond à la question qui lui a été posée par le Président de la République et qui tend à savoir si la décision du Conseil des Communautés européennes relative à l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct comporte des dispositions contraires à la constitution. Le Président avait choisi ce moyen pour couper court à la contestation d'un certain nombre de parlementaires, qui taxaient la décision d'inconstitutionnalité. En premier lieu, l'élection au suffrage universel direct, en donnant une nouvelle légitimité au Parlement européen, l'inciterait à s'arroger des pouvoirs de décision au détriment du Conseil, c'est-à-dire de l'institution communautaire qui représente les gouvernements, et même à étendre les compétences de la Communauté au détriment des Etats membres qui subiraient de ce fait une perte de souveraineté (Willy Brandt n'avait-il pas souhaité que le Parlement nouvellement élu s'érige en assemblée constituante ?). En second lieu, dans un Parlement élu à l'échelle communautaire, la France serait noyée dans l'Europe, d'autant plus si la future loi électorale prévoyait des circonscriptions régionales, encourageant de récentes poussées centrifuges qui s'affirment dans certaines régions périphériques, brisant ainsi avec la tradition jacobine et napoléonienne.

Dans sa décision du 30 décembre 1976 (16), le Conseil constitutionnel reconnaît la constitutionnalité du projet, mais, dans la motivation, formule ces considérations :

(13) M. GRØNBORG est revenu à la charge le 4.1.1979 en assignant en justice le premier ministre A. JØRGENSEN pour avoir fait entrer en 1972 le Danemark dans la Communauté... (Agence Europe, n° 2590 du 5.1.79). M. BLACKBURN réapparaît par contre dans le débat du « Times » sur l'arrêt Simmenthal (note 87).

(14) Journal officiel de la République française du 21.6.70 et rectificatif du 23.6.70, Juris classeur périodique, La semaine juridique, 1970, n° 2354.

(15) D. RUZIÉ, L'autonomie financière des Communautés européennes et l'accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen, *ibidem*.

(16) J.O.R.F. du 31.12.76, page 7651. Notes de J. BOULOUIS, Cahiers de dr. eur., 1977, 458 ; R. KOVAR et D. SIMON, Revue trim. de dr. eur., 1977, 665 ; J. DARRAS et O. PIROTTE, *ibidem*, 695 ; D. RUZIÉ, Journal de droit international, 1977, 66.



a) « Si le préambule de la Constitution de 1946, confirmé par celui de la Constitution de 1958, dispose que, sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix, aucune disposition de nature constitutionnelle n'autorise des transferts de tout ou partie de la souveraineté nationale à quelque organisation internationale que ce soit ».

Le concept de limitation de souveraineté est donc opposé à celui de transfert de souveraineté.

« L'acte soumis à l'examen du Conseil constitutionnel ne contient aucune disposition ayant pour objet de modifier les compétences et pouvoirs limitativement attribués dans le texte des traités aux Communautés européennes et, en particulier, à leur Assemblée... ». Mais « toutes transformations ou dérogations ne pourraient résulter que d'une nouvelle modification des traités » susceptible d'un contrôle de conformité à la constitution.

b) Le Conseil constitutionnel ne reconnaît dans la décision « aucune stipulation fixant, pour l'élection des représentants français à l'assemblée des Communautés européennes, des modalités de nature à mettre en cause l'indivisibilité de la République, dont le principe est réaffirmé à l'article 3 de la Constitution », mais il ajoute « que, de façon générale, les textes d'application de cet acte devront respecter les principes énoncés ci-dessus ainsi que tous autres principes de valeur constitutionnelle » (17).

Dans le dispositif, le Conseil limite par la formule « sous le bénéfice des considérations qui précèdent » la conclusion que la décision du 20 juillet 1976 ne contient pas de dispositions contraires à la constitution.

Cette décision à caractère éminemment politique dénote l'hostilité à ce que la Communauté évolue ultérieurement dans un sens supranational.

De toute manière, en ce qui concerne le cas d'espèce, à savoir l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct, la décision contribua à débloquer la situation. En effet, la loi qui approuve la décision du 20 juillet 1976 fut adoptée, quoique en rappelant le principe selon lequel des modifications éventuelles des pouvoirs du Parlement élu devront faire l'objet d'un amendement des traités,

(17) Ces préoccupations sont en contradiction avec l'affirmation ultérieure selon laquelle la souveraineté visée à l'article 3 de la Constitution ne peut être que nationale et que n'y participent que « les représentants du peuple français élus dans le cadre des institutions de la République ; qu'il est question d'un acte « relatif à l'élection des membres d'une assemblée qui n'appartient pas à l'ordre institutionnel de la République française et qui ne participe à l'exercice de la souveraineté nationale ».

à examiner du point de vue de la conformité à la constitution. Simultanément fut adoptée la loi électorale, dans laquelle l'obsession de l'indivisibilité de la République fut apaisée par l'introduction du scrutin proportionnel avec liste nationale (18).

B. LE PROBLÈME DE CONSTITUTIONNALITÉ POSÉ APRÈS LA RATIFICATION DES TRAITÉS

I. Généralités

4. Une fois ratifiés, les traités ne devraient plus être remis en discussion. Celui de Paris durera jusqu'en 2002, ayant été conclu pour 50 ans (art. 97) ; ceux de Rome ont été conclus pour une durée illimitée (art. 240 CEE et 208 CEEA). Les trois traités ne prévoient ni sécession ni exclusion. Le départ d'un membre de la Communauté, de sa propre volonté ou par la volonté commune des autres Etats, ne peut être imaginé que dans des circonstances extraordinaires et ne peut trouver qu'une solution politique : le droit interviendrait *ex post* pour régulariser le fait accompli (19).

(18) Le Conseil constitutionnel a refusé, par deux décisions du 30.12.1977 (J.O.R.F. 31.12.1977, p. 6385), de déclarer contraires à la Constitution, comme un certain nombre de députés de l'opposition à l'Assemblée nationale le lui demandaient, des dispositions de la loi de finances rectificative pour 1977 et de la loi de finances pour 1978, relatives au prélèvement à l'importation et à la cotisation à la production d'isoglucose d'une part, et au prélèvement de coresponsabilité sur le lait, d'autre part. G. ISAAC et J. MOLINIER (Revue trimestrielle de droit européen, 1978, n° 4), relèvent dans la motivation des deux décisions des contradictions. On peut en effet critiquer le fait que les deux premières recettes, instituées par le règlement (OEE) 1111/77 et qualifiées de « ressources propres aux Communautés », apparaissent dans le budget, alors que l'autre, instituée par le règlement (CEE) 1079/77 et qualifiée de « mesure d'ordre économique touchant à l'organisation du marché laitier », n'y apparaît pas. Il reste que le Conseil constitutionnel a correctement tiré du principe de l'applicabilité directe des règlements consacrée par l'art. 189 CEE la conséquence « que la force obligatoire qui s'attache aux dispositions qu'ils comportent n'est pas subordonnée à une intervention des autorités des Etats membres et, notamment, du Gouvernement français ; que l'intervention de ces autorités est limitée à l'adoption des modalités d'application laissées à leur initiative par les règlements communautaires » (cela est dit dans la première décision à propos des charges sur l'isoglucose ; l'applicabilité directe des règlements est invoquée également à propos du prélèvement sur le lait dans la seconde). En revendiquant, contre le gouvernement, le droit du Parlement de discuter des principes des taxations en cause, les requérants s'engageaient en réalité dans une voie qui aboutissait à violer le principe de l'applicabilité directe des règlements communautaires.

(19) Nous nous abstenons d'examiner si, même dans le silence des traités, la sécession d'un Etat membre peut, dans des circonstances données, être considérée comme licite.

En revanche, il serait inadmissible qu'un Etat reste membre de la Communauté, bénéficie des avantages inhérents à cette qualité et refuse d'appliquer une partie des traités.

Dans les systèmes italien et allemand, le contrôle de la constitutionnalité des traités n'a pas lieu exclusivement avant la ratification comme en France, mais encore après l'adoption de la loi de ratification. Il a lieu même normalement longtemps après (par voie d'incident soulevé dans un procès). C'est ainsi qu'en Italie il a encore été demandé à la Cour constitutionnelle en 1965 et en 1973 s'il était compatible avec la constitution d'avoir attribué, par les traités, de vastes pouvoirs juridictionnels et législatifs aux institutions communautaires. En Allemagne, des griefs d'inconstitutionnalité ont porté, en 1967 et 1974, sur des règlements communautaires particuliers.

Les deux Cours constitutionnelles ont rejeté les exceptions d'inconstitutionnalité. On peut se demander ce qui serait arrivé si elles y avaient fait droit. Le refus d'appliquer une partie des traités aurait évidemment constitué une infraction appelant une réaction non seulement de la Commission ou d'Etats membres devant la Cour de justice, mais également de particuliers qui auraient fait valoir devant les juges nationaux les droits lésés par ce comportement illicite. Les traités ont été ratifiés ; sur le plan international, le principe *pacta sunt servanda* est applicable ; de plus, ont été désormais créés une réalité institutionnelle vivant de sa vie propre et un droit communautaire autonome. En vertu de l'art. 5 du traité CEE, les autorités de l'Etat membre doivent faire tout ce qui est nécessaire pour assurer le fonctionnement de la Communauté. Les règles communautaires ayant effet direct priment toute règle nationale.

Dans son arrêt du 15 juillet 1964 Costa, la Cour de justice déclarait qu'« issu d'une source autonome, le droit né du Traité ne pourrait donc, en raison de sa nature spécifique originale, se voir judiciairement opposer un texte interne quel qu'il soit ». Dans l'ordonnance du 22 juin 1965 Acciaierie S. Michele, elle précisait « que toute prétention pour un Etat de faire prévaloir ses propres critères constitutionnels sur le droit communautaire est un ferment de dislocation pour la Communauté » et contraire au principe de l'adhésion sur une base de réciprocité. Dans l'arrêt du 17 décembre 1970 Internationale Handelsgesellschaft, elle confirmait que « l'invocation d'atteintes portées... aux principes d'une structure constitutionnelle nationale ne saurait affecter la validité d'un acte communautaire ou son effet sur le territoire de cet Etat » (20).

(20) Costa, 6/64, Rec. 1964, 1141 ; Acciaierie S. Michele, 9 et 58/65, Rec. 1965, 36 ; Internationale Handelsgesellschaft 11/70, Rec. 1970, 1125.

5. Les deux cours constitutionnelles ne raisonnent pas en termes de primauté du droit communautaire sur le droit constitutionnel national. Elles énoncent certes la règle que les dispositions de leur constitution ne sauraient faire obstacle à la pleine et entière application du droit communautaire dans leurs pays respectifs. Mais elles s'appuient à cet effet sur des arguments tirés de la constitution elle-même.

Les deux cours ont ainsi reconnu la conformité des traités à la constitution — bien qu'ils aient été approuvés par des lois ordinaires — sur la base d'une double argumentation :

— la renonciation à des pouvoirs souverains en faveur de la Communauté est conforme aux dispositions respectivement de l'art. 11 de la constitution italienne et de l'art. 24 § 1 de la loi fondamentale allemande, qui avaient prévu et encouragé l'adhésion à une organisation internationale ;

— la manière dont la Communauté a été structurée et a organisé l'exercice de ses propres pouvoirs relève de l'ordre communautaire, autonome et distinct par rapport à l'ordre national, et reste donc totalement en dehors des prescriptions constitutionnelles de l'Etat.

En Italie, l'arrêt n° 14 du 7 mars 1964 Costa-Enel reconnut la légalité constitutionnelle de la loi de ratification du traité CEE, bien qu'elle ait été votée comme loi ordinaire, puisque cela est permis par l'article 11 de la constitution (21).

Le jugement n° 98 du 27 décembre 1965 Acciaierie S. Michele - CECA (22) fut rendu à la demande du tribunal de Turin qui avait émis des doutes quant à la conformité des dispositions du traité CEE insti-

(21) Avec la conséquence toutefois, d'après la Cour, que le traité lui-même n'aurait pas une efficacité supérieure à celle d'une loi ordinaire : voir § 15. L'arrêt est publié dans *Foro italiano*, 1964, I 465 avec une note de N. CATALANO. De nombreux rappels de la jurisprudence constitutionnelle italienne en matière communautaire figurent dans G. GEMMA, *Giurisprudenza costituzionale in materia comunitaria (1964-1976) e superamento della sovranità nazionale*, N. CATALANO, *Rapporto fra l'ordinamento comunitario e gli ordinamenti nazionali*, dans *Studi di diritto europeo in onore di Riccardo Monaco*, Milano, 1977, 75.

(22) Commenté par M. BERRI dans *Giustizia civile*, 1966, III, 3 et N. CATALANO dans *Foro it.*, 1966, I, 8.

(23) Publié avec note de P. BARILE dans *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, page 2406, M. BERRI dans *Giurisprudenza italiana*, 1974, I, 1, 513 et dans *Giust. civ.*, 1974, III, 410 ; F. CAPELLI dans *Foro padano*, 1974, IV, 49 ; P. de CATERINI dans *Cahiers de droit eur.*, 1975, 122 ; R. DI-CIOMMO dans *Rassegna Avvocatura Stato*, 1974, I, 57 ; FIORENZA dans *Rivista diritto finanziario*, 1974, II, 81 ; J.-V. LOUIS dans *Journal des tribunaux*, 1974, 409 ; MALTESE dans *Giur. it.*, 1974, I, 1, 865 ; C. MARTINO, dans *Foro pad.*, 1974, IV, 34 ; R. MONACO dans *Foro it.*, 1974, I, 314 ; NERI dans *Riv. trimestriale dir. europeo*, 1974, 154 ; PANICO dans *Riv. dir. europeo*, 1974, 201 ;



tuant la Cour de justice avec les articles 102 et 113 de la constitution : en effet, des pouvoirs juridictionnels sont attribués à un « juge spécial » ; en outre, la protection juridictionnelle de la personne privée contre les actes de l'administration communautaire est soumise à des limitations.

Cette fois-ci, plus que sur l'art. 11 de la constitution, la Cour s'est fondée sur l'autonomie de l'ordre communautaire :

« Les art. 102 et 113 de la constitution... ne concernent que la protection des droits et des intérêts qui sont reconnus à chaque sujet en raison de sa position dans l'ordre juridique interne, et non des droits et des intérêts qu'il tire de sa position dans un ordre étranger, comme celui de la CEEA. Celle-ci... constitue un ordre juridique tout à fait distinct de l'ordre interne ; lequel a reconnu l'ordre communautaire, non pas pour le recevoir dans son système, mais pour rendre efficace la coopération internationale qui fait partie de ses objectifs, et pour délimiter les cas ou des effets internes découlent de l'activité que les institutions de la Communauté sont habilitées à exercer dans le cadre des compétences de celle-ci ».

« ...Il est vain aussi d'examiner, en se référant aux articles 102 et VI de la constitution, si la Cour (de justice) se présente comme une juridiction spéciale par rapport à la juridiction ordinaire de l'Etat, parce que le rapport entre juridictions ordinaire et spéciales visées dans les articles susmentionnés doit être cherché dans le cadre de l'ordre juridique interne et ne peut donc pas être déterminé entre la juridiction italienne et la juridiction communautaire, placées, comme elles le sont, sur des orbites juridiques distinctes. Les organes de la juridiction interne ne sont pas compétents pour contrôler les actes des institutions de la CEEA parce que ces dernières ne sont pas assujetties au pouvoir souverain des Etats qui participent à la Communauté, ne s'inscrivent dans l'ordre juridique d'aucun de ces Etats et que leurs actes constituent simplement une matière de qualification législative de la part des divers ordres juridiques, quoique dans les limites où il peut y avoir une obligation de ne pas en méconnaître les effets ».

Dans son arrêt n° 183 du 27 décembre 1973 Frontini, Pozzani, Rusconi et Cie, la Cour constitutionnelle rejeta la prétendue contradiction avec les articles 23 et 70 de la constitution — retenue par

F. SORRENTINO dans *Dir. e pratica tributaria*, 1974, II, 245 ; A.M.V. VALENTI dans *Riv. dir. europeo*, 1974, 107 et *Rassegna mensile « Il Consiglio di Stato »*, 1974, n° 5. Voir également M. CAPURSO, *Un'ottica giuridica nuova*, dans *La voce repubblicana*, 29.12.1973 ; Le ideologie giuridiche dello Stato nazionale moderno e l'ordinamento comunitario nella giurisprudenza italiana, dans *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1975, n° 29/30.

les tribunaux de Turin et de Gênes (24) — de la loi de ratification du traité CEE qui donne aux institutions communautaires, en l'enlevant au Parlement italien, le pouvoir d'arrêter des règles directement applicables, même pour des matières « réservées à la loi ».

L'arrêt constitue un pas décisif en ce qui concerne la reconnaissance de la réalité communautaire par le tribunal constitutionnel italien. Dans l'arrêt n° 98 de 1965 *Acciaierie S. Michele - CEEA*, l'accent avait été mis sur la séparation des deux ordres juridiques, national et communautaire et, dans un certain sens, sur l'idée que ce qui se produit dans le domaine du second ne concerne nullement le premier. En revanche, le nouvel arrêt donne toute sa valeur à l'art. 11. La Cour souligne que cette disposition, qui ne fait pas partie par hasard des « principes fondamentaux » de la constitution, « marque une orientation politique claire et précise (n° 4) et entend ainsi « définir l'ouverture de l'Italie aux formes les plus engagées de collaboration et d'organisation internationale » (n° 5) ; qu'en vertu de l'art. 11 le Parlement italien a fort bien pu ratifier et rendre applicable le traité de Rome par une loi ordinaire bien que cela comporte une limitation de souveraineté car

« cette disposition serait vidée de son contenu normatif spécifique si on estimait que pour toute limitation de souveraineté prévue par l'article 11 il fallait recourir à une loi constitutionnelle » (n° 6).

La Cour n'a du reste pas abandonné le concept de l'autonomie du droit communautaire, elle s'est référée expressément à l'arrêt n° 98 de 1965 (n° 7) et c'est dans cet ordre d'idées qu'elle s'est déclarée incompétente pour contrôler la constitutionnalité de règlements communautaires.

Par cette conclusion la Cour avait semblé avoir levé les derniers doutes sur la compatibilité du traité CEE avec la constitution (25). Mais par une

(24) Devant le tribunal de Turin, M. FRONTINI, importateur de « mascarpone » s'était opposé à la demande de paiement du prélèvement imposé par un règlement de la CEE ; l'Administration des finances avait invoqué l'applicabilité directe de ce règlement et sa force obligatoire non seulement pour les autres Etats membres mais également pour leurs ressortissants. L'ordonnance de renvoi à la Cour est publiée dans *Giur. it.*, I, 2, 355. Devant le tribunal de Gênes, les importateurs de céréales POZZANI et RUSCONI, LIGUORI et DIVELLA avaient demandé la restitution de taxes d'effet équivalant à des droits de douane, supprimées par des règlements de la CEE. Ici l'Administration avait contesté l'applicabilité directe des règlements communautaires comportant des dépenses ou une diminution des recettes pour l'Etat.

(25) Lelio BASSO, *E' inconstituzionale l'adesione al MEC ?* dans *Corriere della Sera* 5.73 ; N. CIPOLLA, *Le Leggi della CEE - La costruzione della Comunità sta restringendo sempre più l'area di applicazione degli ordinamenti dei singoli Stati senza sostituirli con strut-*

ordonnance du 16 avril 1978 le Tribunal de Milan a remis de nouveau en question la constitutionnalité de la loi du 14 octobre 1957 n° 1203, dans la partie dans laquelle elle rend exécutif en Italie l'article 189 du traité CEE. Le fait nouveau, qui de l'avis du tribunal justifierait cette nouvelle saisine de la Cour constitutionnelle, est constitué par l'interprétation donnée à l'art. 189 par la Cour de justice dans l'arrêt 106/77 Simmenthal (v. § 16 ci-après).

6. Dans sa décision du 18 octobre 1967 (26), la Cour constitutionnelle fédérale allemande se refuse également à se prononcer sur des règlements communautaires, puisqu'il ne s'agit pas d'actes de l'autorité publique allemande. La décision se fonde principalement sur l'autonomie de l'ordre communautaire, mais sans oublier que la renonciation à des pouvoirs souverains en faveur de la Communauté a été faite par l'Allemagne conformément à l'art. 24 § 1 de la loi fondamentale.

« Les règlements du Conseil et de la Commission sont des actes d'une autorité publique « supranationale » instituée par le traité et nettement distincte de l'autorité publique des Etats membres. Les institutions de la CEE exercent des droits de souveraineté auxquels les Etats membres ont renoncé en faveur de la Communauté qu'ils ont instituée. La Communauté elle-même n'est pas un Etat, ni un Etat fédéral. C'est une Communauté spéciale en voie d'intégration progressive, une organisation inter-étatique au sens de l'art. 24 § 1 de la constitution, à laquelle la République fédérale allemande — et les autres Etats membres — ont transféré certains pouvoirs souverains. Il s'est créé ainsi une nouvelle autorité, autonome et indépendante à l'égard de l'autorité des divers Etats membres ; ses actes ne doivent donc être ni confirmés, ni ratifiés par les Etats membres et ne peuvent donc plus être annulés par eux. D'une certaine façon le traité CEE représente la constitution de cette Communauté. Les règles arrêtées par les institutions communautaires dans le cadre des compétences qui leur ont été attribuées par le traité (le droit secondaire) constituent un ordre juridique originaire, que l'on ne peut qualifier ni de droit international, ni de droit interne des Etats membres. L'ordre communautaire et l'ordre interne des Etats membres constituent deux

ture democratiche a livello europeo, L'Unità, 29.5.73 ; cf. A. GUATELLI, Rischiamo che si contesti all'Italia : « Non siete mai appartenuti alla CEE », Corriere della Sera, 16.5.1973 ; V. GORRESIO, Perché l'Italia si senta più europea, La Stampa, 1.7.1973.

(26) Recueil officiel, vol. 22, 293 ; Revue de droit européen, n° 1/1968, 203 ; commentée par I. FEUSTEL, Diritto comunitario e diritto interno nella giurisprudenza costituzionale italiana e tedesca, dans Riv. dir. europeo, 1976, 187.

ordres juridiques distincts et autonomes ; le droit créé par le traité CEE provient d'une source autonome » (27).

De même, dans sa décision du 9 juin 1971 et dans celle du 29 mai 1974 (28), la Cour constitutionnelle a, en très peu de mots, considéré que l'article 24 § 1 constituait le fondement de l'adhésion de l'Allemagne à la Communauté. Dans la seconde, la Cour confirme que

« Le droit communautaire n'est ni une partie de l'ordre juridique national, ni un droit international, mais qu'il est un ordre juridique indépendant, qui provient d'une source de droit autonome » (29).

Nous verrons comment, en partant de cette hypothèse, la Cour a, en revanche, cru pouvoir faire une exception au principe selon lequel les actes communautaires échappent à tout contrôle par le juge constitutionnel national.

II. La réserve des droits fondamentaux

7. Une fois qu'il est établi que l'Etat a légitimement adhéré à la Communauté puisque cela était prévu et encouragé par une disposition spécifique de la constitution et que cela a impliqué la création d'un ordre communautaire autonome avec ses

(27) Die Verordnungen des Rates und der Kommission sind Akte einer besonderen, durch den Vertrag geschaffenen, von der Staatsgewalt der Mitgliedstaaten deutlich geschiedenen « supranationalen » öffentlichen Gewalt. Die Organe der EWG üben Hoheitsrechte aus, deren sich die Mitgliedstaaten zugunsten der von ihnen gegründeten Gemeinschaft entäußert haben. Die Gemeinschaft ist selbst kein Staat, auch kein Bundesstaat. Sie ist eine im Prozess fortschreitender Integration stehende Gemeinschaft eigener Art, eine « zwischenstaatliche Einrichtung » im Sinne des Art. 24 Abs. 1 GG, auf die die Bundesrepublik Deutschland — wie die übrigen Mitgliedstaaten — bestimmte Hoheitsrechte « übertragen » hat. Damit ist eine neue öffentliche Gewalt entstanden, die gegenüber der Staatsgewalt der einzelnen Mitgliedstaaten selbständig und unabhängig ist ; ihre Akte brauchen daher von den Mitgliedstaaten weder bestätigt (« ratifiziert ») zu werden noch können sie von ihnen aufgehoben werden. Der EWG-Vertrag stellt gewissermaßen die Verfassung dieser Gemeinschaft dar. Die von den Gemeinschaftsorganen im Rahmen ihrer vertragsgemässen Kompetenzen erlassenen Rechtsvorschriften, das « sekundäre » Gemeinschaftsrecht, bilden eine eigene Rechtsordnung, deren Normen weder Völkerrecht noch nationales Recht der Mitgliedstaaten sind. Das Gemeinschaftsrecht und das innerstaatliche Recht der Mitgliedstaaten sind « zwei selbständige, voneinander verschiedene Rechtsordnungen » ; das vom EWG-Vertrag geschaffene Recht fließt aus einer « autonomen Rechtsquelle ».

(28) Recueil officiel, vol. 31, 145 et vol. 37, 271.

(29) « 2. Der Senat hält... fest, dass das Gemeinschaftsrecht weder Bestandteil der nationalen Rechtsordnung noch Völkerrecht ist, sondern eine eigenständige Rechtsordnung bildet, die aus einer autonomen Rechtsquelle fließt... ».



principes qui ne sauraient parfaitement coïncider avec ceux des constitutions de tous les Etats membres, il n'est évidemment plus possible de mettre en discussion des dispositions particulières des traités et moins encore des actes particuliers de droit dérivé sous prétexte qu'ils sont en contradiction avec des dispositions constitutionnelles.

Tant la Cour constitutionnelle italienne que la Cour constitutionnelle allemande se sont cependant demandé si la sauvegarde de certaines valeurs fondamentales qui sont à la base de la constitution ne constituait pas une limite assignée au transfert de pouvoirs souverains prévu par la disposition précitée de la constitution.

Déjà dans l'arrêt *Acciaierie S. Michele* la Cour italienne avait considéré que les effets de l'activité communautaire dans l'ordre interne

« sont déterminés sans préjudice du droit de chacun à la protection juridictionnelle ; ce droit figure parmi les droits inviolables de l'homme que la constitution garantit à l'article 2 ».

Pour la Cour, les droits inviolables de l'homme garantis par l'art. 2 de la constitution comportaient donc une limite à l'attribution de pouvoirs juridictionnels à la Communauté en Italie. En fait, la Cour se montra très prudente en ce qui concerne l'application pratique de cette limite. Pour elle, il suffit que l'ordre communautaire ait assuré la protection juridictionnelle contre les actes des institutions par l'intermédiaire d'une Cour de justice

« qui a été constituée et fonctionne selon des principes correspondant aux orientations fondamentales de notre ordre juridictionnel, même si elle n'en reprend pas, une à une, toutes les règles, qui ne sont pas entièrement adaptées à une institution de formation internationale ».

Deux ans plus tard, la Cour allemande, dans sa décision du 18 octobre 1967 (voir note 26) déclarait irrecevable la question d'inconstitutionnalité d'un règlement communautaire, mais précisait :

« La présente décision se limite à la déclaration que la Cour constitutionnelle fédérale ne peut être directement saisie de la *Verfassungsbeschwerde* dirigée contre les règlements du Conseil et de la Commission. Mais ceci ne résout pas la question de savoir si et dans quelle mesure la Cour constitutionnelle fédérale peut, dans une affaire où l'exception est recevable, contrôler la conformité du droit communautaire aux droits fondamentaux de la constitution. »

Il est symptomatique que le problème du respect des droits fondamentaux ait été particulièrement ressenti en Italie et en Allemagne, deux pays sortis d'une période de dictature où les libertés fondamentales étaient violées : c'est pour les garantir

d'une façon plus parfaite qu'ils leur ont donné une place d'honneur dans une constitution rigide, contrôlée par une Cour constitutionnelle. En Allemagne, l'article qui consacre les droits fondamentaux — avec celui qui consacre l'autonomie des *Länder* — ne peut être modifié, même pas par une loi constitutionnelle.

Les signaux d'alarme provenant des deux pays devaient sensibiliser la Cour de justice à ce problème. Initialement, celle-ci, interrogée sur la question de savoir si un règlement communautaire devait être considéré comme illégitime s'il venait à violer un principe de la constitution d'un Etat membre, s'était bornée à donner une réponse négative : il n'appartenait pas à la Cour d'assurer le respect de règles internes, même constitutionnelles, en vigueur dans l'un ou l'autre Etat membre (30). Mais à la fin des années 60 la Cour approfondit le problème et finit par reconnaître que si certains droits sont reconnus comme fondamentaux par les constitutions de nos pays, ils doivent être considérés comme un patrimoine commun de principes de droit, faisant partie également du droit communautaire que la Cour est appelée à faire respecter (31). Dans des arrêts ultérieurs (32), la Cour développa ce concept, en s'orientant (si nous interprétons bien son arrêt *Nold*) en cas de divergence entre les différentes constitutions vers un « *standard maximum* », plutôt que de se contenter du dénominateur commun minimum, et, de plus, en intégrant dans les droits ainsi protégés les droits consacrés dans les conventions internationales conclues par l'ensemble des Etats membres.

L'arrêt *Frontini* n° 183/1973 de la Cour constitutionnelle italienne (voir note 20), en rejetant tout grief à l'encontre du traité CEE, a notamment (n° 9) déclaré « non fondés les doutes tirés de l'absence de contrôle juridictionnel de la part de la Cour constitutionnelle pour défendre les droits fondamentaux garantis aux citoyens par notre constitution ».

(30) Cour de justice des C.E., 4.2.1959, *Stork c. Haute autorité* (1/58), Recueil 1958/59, 43 ; 17.5.1960, *Ruhrkohlenverkaufsgesellschaften c. Haute autorité* (36/38 et 40/59), Recueil, 1960, 827.

(31) 12.11.1969, *Stauder c. Ville de Ulm* (29/69), Recueil, 1969, 419 ; 17.11.1970, *Internationale Handelsgesellschaft* (11/70), Recueil, 1970, 1125.

(32) 14.5.1974, *Nold c. Commission* (4/73), Recueil, 1974, 491 ; 28.10.1975, *Rutili c. Min. intérieur français* (36/75), Recueil, 1975, 1219 ; cf. « La protection des droits fondamentaux dans la Communauté européenne », supplément 5/76 au Bulletin des Communautés européennes ; A. TOUFFAIT, La compétence communautaire est-elle restreinte au seul domaine économique ? Du respect des droits fondamentaux par la Cour de justice des C.E., Recueil Dalloz-Sirey, 1976, 165.

Ce grief est rejeté par trois arguments :

a) L'ordre communautaire comporte un système de protection juridique caractérisé par la plénitude des fonctions attribuées à la Cour de justice.

b) « La compétence réglementaire des institutions de la CEE est limitée... aux matières concernant les rapports économiques, c'est-à-dire à des matières au sujet desquelles... les dispositions précises et ponctuelles du traité fournissent une garantie certaine, de sorte qu'il paraît difficile d'envisager même abstraitement l'hypothèse selon laquelle un règlement communautaire puisse avoir une incidence sur les rapports civils, ethico-sociaux, politiques, par des dispositions en contradiction avec la constitution italienne ».

c) « Conformément à l'art. 11 de la constitution, des limitations de souveraineté ont été consenties uniquement pour la réalisation des objectifs qui y sont indiqués et il est donc exclu que de telles limitations, concrètement énumérées dans le traité de Rome, — souscrit par des pays dans lesquels les ordres juridiques sont inspirés par les principes de l'Etat de droit et qui garantissent les libertés fondamentales des citoyens — puissent de quelque façon que ce soit comporter pour les organes de la CEE un pouvoir inadmissible de violer les principes fondamentaux de notre ordre constitutionnel ou les droits inaliénables de la personne humaine ».

La Cour conclut « que si jamais une interprétation aussi aberrante devait être donnée à l'article 189, dans une telle hypothèse la garantie du contrôle juridictionnel de cette Cour resterait toujours assurée ». Toutefois ce contrôle s'exercerait « sur la permanence de la compatibilité du traité avec lesdits principes fondamentaux », étant en revanche entendu « qu'il est exclu que cette Cour puisse contrôler des règlements particuliers ».

Le premier argument avancé par la Cour est évidemment exact. La seule critique qui pourrait éventuellement lui être faite, c'est d'avoir passé sous silence la jurisprudence de la Cour de justice pour laquelle les droits fondamentaux font partie du droit communautaire dont la Cour elle-même assure le respect. Le deuxième moyen paraît faible, mais il n'est certainement pas essentiel. Il n'y a rien à dire, enfin, à propos du troisième.

S'agissant de la conclusion à laquelle la Cour est parvenue, elle doit selon nous être interprétée de la façon suivante. Tant que l'ordre communautaire sera inspiré par le respect des droits fondamentaux, aucun problème. En revanche, si un jour il devait malheureusement apparaître que le système législatif de la Communauté se prête à la violation de tels droits et que son système juridictionnel est inapte à les rétablir, on ne saurait admettre que des règlements particuliers puissent être attaqués devant la Cour constitutionnelle, mais celle-ci serait

confrontée à la question de la permanence de la compatibilité des traités avec la constitution.

La conclusion de la Cour présente le double avantage de mettre fin aux préoccupations manifestées à ce sujet et d'éviter à la Cour italienne d'être saisie de recours contre des règlements, contrairement à ce qui est arrivé à la Cour allemande.

8. La firme « Internationale Handelsgesellschaft » estimait contraire au principe de la liberté du commerce garanti par la loi fondamentale allemande un règlement agricole qui subordonnait l'importation ou l'exportation d'un produit à la constitution d'une caution qui serait acquise si l'opération n'avait pas lieu. Conformément à l'article 177 du traité le juge saisit la Cour de justice qui, dans son arrêt du 17 novembre 1970 (note 32) confirma le principe selon lequel les droits fondamentaux sont protégés dans l'ordre juridique communautaire, mais contesta qu'il y eût violation de ces droits dans le cas d'espèce. Toutefois, le juge allemand, non satisfait par cet arrêt, saisit la Cour constitutionnelle qui, dans la décision mentionnée du 29 mai 1974 (note 28), rendu par sa Deuxième chambre à cinq voix contre trois, déclara recevable la question soulevée même s'il ne constatait dans le cas d'espèce aucune violation de la loi fondamentale.

Les arguments de la Cour étaient les suivants (n° 4) :

a) « Un élément essentiel et irréductible de la constitution en vigueur dans la république fédérale d'Allemagne, qui est lié à la structure constitutionnelle de la loi fondamentale, est représenté par les droits fondamentaux. L'article 24 de la loi fondamentale ne permet pas de le limiter (« relativieren ») sans réserve » (33).

b) Certes, la Cour de justice a déclaré que le droit communautaire aussi reconnaît et protège les droits fondamentaux. Toutefois, la Communauté ne dispose pas encore d'« un Parlement doté de la légitimité démocratique directe, c'est-à-dire élu au suffrage universel, disposant de compétences législatives », ni d'« une liste codifiée des droits fondamentaux dont le contenu reste sans aucune ambiguïté inchangé dans le présent et pour l'avenir que celui de la loi fondamentale, et qui permet par conséquent une comparaison » en vue de déterminer dans quelle mesure les droits protégés dans la Communauté correspondent à ceux qui sont protégés en Allemagne.

(33) « 4. Ein unaufgebbares, zur Verfassungsstruktur des Grundgesetzes gehörendes Essentiale der geltenden Verfassung der Bundesrepublik Deutschland ist der Grundrechtsteil des Grundgesetzes. Ihn zu relativieren, gestattet Art. 24 GG nicht vorbehaltlos ».



c) Dans ces conditions, une sorte de compromis s'impose entre la nécessité de protéger ces droits fondamentaux et l'impossibilité de déclarer invalides les règlements communautaires : le juge devra d'abord s'adresser à la Cour de justice ; si celle-ci ne reconnaît aucune violation des droits fondamentaux, le juge pourra s'adresser à la Cour constitutionnelle qui, si elle reconnaît une violation, ne déclarera pas le règlement « invalide » (*ungültig*), mais déclarera inconstitutionnelle toute activité de l'Etat visant à l'appliquer en Allemagne.

La décision suscita une vaste opposition. Au moment déjà de la décision les trois juges de la minorité avaient fait acter une *dissenting opinion* (34) très marquée. La doctrine allemande aussi critiqua la décision. Le Parlement européen la condamna dans une résolution (35). La Commission protesta auprès du gouvernement allemand, bien que, compte tenu de l'appui accordé par ce gouvernement à sa thèse et de la situation délicate qui s'était créée, elle se soit abstenue d'engager une procédure d'infraction.

La décision prête le flanc à deux sortes de critiques. Tout d'abord, il n'est pas vrai que l'ordre communautaire ne protège pas suffisamment les droits fondamentaux. La Cour a surestimé l'importance d'un catalogue écrit : ce n'est pas la norme abstraite qui compte, mais l'application concrète qu'en fait le législateur et, en fin de compte, le juge. Et dans l'arrêt Nold (rendu il est vrai la veille seulement de la décision allemande) la Cour de justice étendait la protection communautaire pratiquement à l'ensemble des droits fondamentaux protégés par les constitutions des divers Etats membres.

Il est en tout cas inadmissible que le juge constitutionnel national soumette à contrôle un acte réglementaire communautaire et le déclare, sinon invalide, du moins inapplicable dans le pays. Un acte communautaire ne peut être attaqué que devant la Cour de justice (article 164 et suiv. CEE), car il doit être appliqué soit dans tous les pays membres soit dans aucun. Le procédé admis par la Cour allemande met en péril l'unité et l'indivisibilité du droit communautaire.

Les juristes des pays qui ne connaissent pas le contrôle juridictionnel de constitutionnalité ont jugé très sévèrement la décision du 29 mai 1974 et vu dans l'attitude de la Cour constitutionnelle fédérale

une tentative de privilégier les opérateurs allemands en les soustrayant à certaines règles communautaires. Il est dommage aussi que la Cour n'ait pas trouvé une formule plus nuancée pour régler ce délicat problème, ainsi que l'avait fait la Cour italienne. En réalité il existe en Allemagne une conception des droits fondamentaux un peu différente de la conception italienne. En Italie, l'accent est mis sur des droits politiques et libertés individuelles qui, en général, ne risquent pas d'être lésés par la réglementation de l'économie confiée à la Communauté ; en Allemagne il est mis sur des droits économiques, tels que la propriété privée et le droit d'exercer librement une activité professionnelle, qui risquent davantage d'être affectées par les actes communautaires.

Toutefois, ces droits fondamentaux de nature économique ne sont considérés comme absolus dans aucune constitution, même pas dans la constitution allemande. Dans tous nos pays, le législateur a le pouvoir de les concilier avec l'intérêt public. Certes en Allemagne et en Italie le bon usage de ce pouvoir est contrôlé par le juge constitutionnel. Mais une garantie équivalente est offerte par la Communauté où ce contrôle est exercé par la Cour de justice. Dans le cas d'actes normatifs communautaires, l'appréciation de l'intérêt public mis sur l'autre plateau de la balance échappe évidemment à chaque juge national et ne peut plus être faite que par le juge communautaire.

De toute façon, même si l'attitude des cours constitutionnelles italienne et allemande n'est pas exempte de critiques, elle a eu le mérite d'attirer l'attention sur le problème des droits fondamentaux. Au début, la Cour de justice ne l'avait peut-être pas évalué dans toute son ampleur. Contrainte de l'approfondir, elle a peu à peu fait une œuvre excellente de création jurisprudentielle. A leur tour, les trois institutions politiques de la Communauté ont adopté le 5 avril 1977 une déclaration solennelle commune selon laquelle ils respectent et continueront à respecter les droits fondamentaux qui constituent le patrimoine commun des Etats membres ainsi que ceux découlant de la Convention européenne du 4 novembre 1950 sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cette déclaration, signée à Luxembourg par les présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, n'est pas un acte juridique, n'ajoute rien ou n'ajoute que peu à la jurisprudence de la Cour de justice, mais constitue un engagement politique solennel à la suite duquel le juge devra, autant que possible, interpréter tout acte communautaire dans un sens conforme au respect des droits fondamentaux et qui contribuera peut-

(34) Recuell cit., page 300.

(35) Résolution sur la primauté du droit communautaire et la sauvegarde des droits fondamentaux, débats du P.E., 15.6.1976. J.O. C 159/13 du 12.7.1976. Cf. C.-D. EHLERMANN, Primauté du droit communautaire mise en danger par la Cour constitutionnelle fédérale allemande, Revue du Marché Commun, 1975, 10.

être à former un droit constitutionnel coutumier de la Communauté (36).

Enfin, dans son Memorandum du 2 mai 1979, la Commission se déclare en faveur de l'adhésion formelle de la Communauté à la Convention européenne des droits de l'homme (37). Le Parlement européen s'était prononcé en faveur d'une telle adhésion dans une résolution du 27 avril 1979 (38).

Cette évolution devrait permettre à la Cour constitutionnelle allemande de rectifier dans un sens orthodoxe l'orientation adoptée en 1974. Dans sa décision du 25 juillet 1979 la Deuxième chambre

(36) Journal officiel des Communautés européennes, C 103/1 du 27.4.77. Pour ce qui regarde sa portée juridique, cf. réponse de la Commission et du Conseil aux questions écrites Dondelinger 128 et 129/77, Maigaard 169/77 et Durieux 182/77 (J.O. C 168/23 du 14.7.77, C 259/4 du 27.10.77 et C 223/8 du 19.9.77).

(37) Doc. COM (79) 210 final du 2.5.1979, publié dans le supplément n° 2/79 au Bulletin des C.E.

(38) La proposition de résolution, présentée au nom des groupes socialiste et libéral (doc. P.E. 509/78), avait fait l'objet d'un rapport SCELBA (doc. P.E. 80/79).

semble déjà s'orienter dans cette direction. D'une part, elle se déclare incompétente pour constater l'inapplicabilité en Allemagne de règles du droit communautaire *originaires*. D'autre part :

« La Chambre laisse ouverte la question de savoir si et, dans l'affirmative, dans quelle mesure les principes de la décision du 29 mai 1974 peuvent, par exemple compte tenu de l'évolution politique et juridique qui s'est produite entretemps dans l'espace européen, continuer à s'appliquer sans restriction à de futures saisines (de la Cour) concernant des règles de droit communautaire *dérivé* » (39).

(39) « Der Senat lässt offen, ob und gegebenenfalls inwieweit — etwa angesichts mittlerweile eingetretener politischer und rechtlicher Entwicklungen im Europäischen Bereich — für künftige Vorlagen von Normen des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts die Grundsätze des Beschlusses vom 29 Mai 1974 weiterhin uneingeschränkt Geltung beanspruchen können » (BVerfG GE 52, 187; Europäische Grundrecht Zeitschrift, 1979, 547; cf. C. TOMUSCHAT, BVerfG contra EuGH-Friedensschluss in Sicht, in Neue Juristische Wochenschrift, 1980, 2611).



LA POLITIQUE DE L'INFORMATION DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

Robert POURVOYEUR

*Directeur au Secrétariat Général du Conseil
des Communautés européennes
Professeur à l'Université d'Anvers (UFSIA)*

Un des grands noms des siècles d'or espagnols, le Jésuite Baltasar Garcíán (1601-1658), notait déjà en 1667 dans son *Oraculo manual y Arte de prudencia* : « Nous vivons par l'information, et non par la vue ». L'importance de l'information est plus appréciée que jamais de nos jours et ce n'est certes pas l'habile et subtil Gracián, cet « homme de ostentación », qui aurait désavoué la célèbre formule, pleine de bon sens populaire : il ne faut pas seulement faire, il faut aussi faire savoir. Sur notre planète que l'intensification des moyens de communication ont rendue si petite, mais où en même temps l'interdépendance s'est tellement accrue, que tout nous concerne alors que tant de choses nous restent cachées, il faut à la fois s'informer sans arrêt de ce que font les autres, et veiller scrupuleusement à une politique bien réfléchie d'information d'autrui, sur ce que nous faisons nous-même.

La Communauté, affaire commune des Européens, échappe moins que tout autre à cette règle et son caractère nécessaire se trouve encore renforcé par les objets multiples et très différenciés de l'information qu'elle se doit de fournir (1).

Objets de la politique d'information communautaire

La construction européenne ne se fait pas sans bouleverser de nombreux secteurs de la vie économique et sociale. Il convient donc avant tout d'informer l'ensemble des citoyens des Etats membres des mesures concrètes prises par la Communauté et principalement de celles qui influent sur leur vie privée et professionnelle. Une information constamment tenue à jour s'impose, qui permette à chacun de comprendre les motivations et de mesurer l'impact des décisions communautaires, à la fois dans le présent et pour l'avenir et ce, d'autant plus qu'elles portent sur une infinité de domai-

(1) Le présent travail constitue le développement d'un exposé fait le 2 décembre 1980 à la Escuela Diplomatica, à Madrid, notamment avant d'avoir pris connaissance du rapport Schall, fait au nom de la commission de la jeunesse, de la culture, de l'éducation, de l'information et des sports sur la politique d'information de la Communauté européenne, de la Commission des Communautés européennes et du Parlement européen, le 4 décembre 1980 au Parlement européen et de la résolution du Parlement Européen, en date du 16 janvier 1981, qui lui fait suite. Les citations relatives au rapport et à la résolution ont donc été ajoutées par la suite.

L'auteur tient à remercier très vivement Mme Jocelyne KLEIN pour sa précieuse collaboration dans l'établissement de ce texte.

nes, par suite du caractère universel de l'effort d'intégration. Ainsi se trouve en quelque sorte justifiée aux yeux des masses l'existence même de la Communauté.

Il s'agit aussi de familiariser le public avec la structure particulièrement compliquée des Communautés, de faire connaître les rouages de la machinerie institutionnelle, dont la complexité résulte à la fois de la nouveauté des problèmes institutionnels à résoudre démocratiquement (et souvent de façon originale, faute de précédent) et de la multiplicité des intérêts politiques et économiques en jeu.

Mais il y a plus encore : en « associant les peuples d'Europe à l'édification de la Communauté » — pour reprendre les termes du Président Ortolini devant l'Assemblée en 1973 — il s'agit de leur faire prendre vraiment conscience de la réalité européenne. En fait, au deuxième niveau, l'objectif n'est rien moins que de créer, puis d'approfondir, la conscience politique européenne de la masse (2). Entreprise considérable — d'aucuns diraient utopique — qui ne peut être menée à bien qu'en recourant notamment à des efforts constants d'information, car c'est surtout de la connaissance que devrait naître la conscience. Tout ceci se complique en outre du fait que nous sommes dans la phase intégrative de l'Europe, que l'union est en cours d'élaboration et qu'elle n'est qu'en partie réalisée sur le plan économique ; elle semble l'être moins encore dans les esprits, et l'absence de « symboles d'identification » (chef de l'Etat, drapeau, hymne national, monnaie, ville capitale) (3) empêchent le citoyen de la Communauté de réaliser aussi facilement son appartenance qu'il ne le fait vis-à-vis de son pays, auquel l'attachent d'innombrables liens visibles et invisibles, physiques et moraux.

Un aspect particulier du rôle de l'information communautaire est celui de déclencheur de cet « autre pouvoir », déterminant dans le mécanisme décisionnel et les relations dialectiques entre la Commission et le Conseil et insuffisamment souligné jusqu'ici : certaines dispositions ne jouent

(2) Le Rapport Schuyt (doc. 246/71) présenté au Parlement européen le 7 février 1972 affirme que le mandat confié à la Communauté créerait, pour ce qui concerne ses fonctions d'information, « un droit collectif et individuel du citoyen de la Communauté à l'information ». Quant au Rapport Schall cité précédemment, il va jusqu'à écrire que la mission de la Commission est « définie de manière globale et sans restriction dans le traité instituant la Communauté européenne : il incombe à la Commission d'élaborer une politique d'information globale pour la Communauté ». (P. 21) sans spécifier où se trouve le texte aussi péremptoire auquel il se réfère. Ne pourrait-on pas plutôt parler d'un cas typique d'application de la théorie des « pouvoirs implicites » ?

(3) Voir la page 9 du Rapport Schuyt précité.

efficacement que pour autant que les partenaires puissent être influencés du dehors, par l'opinion publique, dont l'information devient dès lors un des plus puissants moteurs de l'intégration. Ainsi, pour citer deux exemples parmi tant d'autres, de l'option qu'a la Commission de choisir entre le retrait d'une proposition ou de son maintien et du recours du Conseil au vote à la majorité qualifiée : c'est le pronostic que portent les partenaires quant à la réaction de l'opinion publique, qui détermine souvent l'attitude qu'ils décideront de prendre.

Enfin, la politique d'information communautaire comporte également une action d'information à l'extérieur des Communautés ; son objectif est d'apprendre aux pays tiers ce que représente réellement cette union qui se forme entre des pays, qui furent d'abord six, puis neuf, qui sont dix à présent et très probablement douze dans peu de temps. Et cet objectif n'est pas l'un des moindres de la politique d'information. En effet, si la force que représente la Communauté n'a pas toujours été appréciée à sa juste valeur, il est parfois aussi apparu que les pays tiers imaginent un niveau d'intégration plus poussé qu'il ne l'est réellement : déjà en 1957, avant l'entrée en vigueur des traités de Rome, divers pays avaient jugé utile d'« entrer en négociation » avec une Communauté encore à naître ! Sans doute, la nécessité d'une action se fait sentir d'abord dans les pays qui ont des liens privilégiés avec les Communautés : pays candidats à l'adhésion, qu'elle soit proche ou plus lointaine, évidemment pays associés ou liés par un accord de coopération, bref tous ceux qui ont un intérêt direct à l'intégration européenne. Mais si l'information de ceux-là est de première nécessité, il est également prioritaire de faire connaître la construction européenne dans les diverses phases de son évolution dans les milieux publics et privés intéressés, chez nos grands partenaires commerciaux : Etats-Unis, Canada, Japon, pays de l'AELE, pays arabes, et de marquer l'importance de sa contribution à un meilleur équilibre politique et économique dans le monde (4).

Le caractère plus que jamais actuel de l'effort d'information a encore été souligné récemment (5) par M. Thorn, président de la Commission, lorsque, rappelant les mérites de la Communauté, il s'est

(4) Le Rapport Schall préconise pour l'action extérieure de ne pas la mener au niveau des individus, mais à celui des « services et mass media nationaux », des « recherches et travaux scientifiques » ; il reconnaît toutefois plus loin qu'il faut également « susciter l'intérêt et solliciter l'appui du public ».

(5) Lors de la présentation du rapport général 1980 et du programme de la Commission, devant le Parlement européen, le 11 février de cette année-ci.



posé la question de savoir « pourquoi l'image de l'Europe est-elle si mal perçue dans la Communauté ». Citant la confusion résultant de l'identification du processus d'intégration avec l'exceptionnelle ère de prospérité qui l'a accompagné et l'attitude du nombre d'hommes politiques qui se servent de l'Europe comme d'un bouc émissaire, M. Thorn constatait « que le citoyen ne se sent plus concerné » et estimait qu'il fallait « prouver à tout citoyen de la Communauté que nous nous occupons de ses problèmes ». Ceci implique impérieusement un effort accru en matière d'information.

Historique

Comment s'est formée cette politique d'information communautaire ?

Née, pour ainsi dire spontanément, de la conviction qu'une politique commune de l'information, sans être inscrite dans les textes mêmes des traités, n'en correspond pas moins à leurs objectifs fondamentaux (pour reprendre les termes du Commissaire Rochereau lors de la session des Conseils du 23 septembre 1963), la politique d'information communautaire, menée au départ par la seule Haute Autorité, puis par les Commissions CEE et Euratom, s'est progressivement basée au fil des ans, sur une coopération constante et de plus en plus étroite, entre les services des Institutions européennes, d'une part, et les services nationaux des Etats membres chargés de l'information, aussi bien à Bruxelles que dans les autres capitales et les Ambassades des pays membres dans les pays tiers.

Au départ, la CECA, la CEE et la CEEA avaient chacune un service de presse et d'information, la CECA depuis 1953-54, la CEE et l'Euratom à partir de 1958-59. Il faut rendre hommage à ce qui a été fait à la CECA en ces temps héroïques des débuts de l'Europe communautaire où rien n'existait et où il fallait tout créer.

Certes, chacun des Etats membres, dans son travail habituel d'information de l'opinion publique, avait déjà, plus ou moins systématiquement et abondamment, illustré, lui aussi, la construction européenne. Mais ces efforts n'étaient nullement coordonnés. De plus, devant le développement de l'intégration, un intérêt croissant à cet égard se manifestait dans tous les pays concernés, du moins dans certains milieux. Dès lors s'imposait de plus en plus la nécessité de mettre sur pied une politique commune, cohérente et continue.

Aussi, déjà en 1960, puis en 1962, le Parlement européen, consacrant ses débats à cette question, avait incité les trois « exécutifs » européens, autonomes à l'époque, à créer un service commun d'information. Par la même occasion, il esquissait les grandes lignes d'une politique commune dans ce domaine. Du côté des Conseils, lors de leur session des 22/23 octobre 1962, leur Président déclarait, en réponse à une suggestion de la Commission de la CEE, qu'« une discussion générale sur la politique de l'information des Communautés pourrait avoir lieu au cours d'une session des Conseils ». Un an plus tard, lors de leur session des 23/24 septembre 1963, les Conseils marquèrent leur accord « sur le principe du développement et de la rationalisation de la politique d'information des Communautés ». En outre, ils décidèrent d'une part la création d'un groupe d'experts nationaux de l'information qui se réuniraient régulièrement et d'autre part, « l'utilisation accrue des services des ambassades des pays membres dans les pays associés et pays tiers », afin d'assurer sur place une bonne coordination. Ainsi débutait une coopération qui devait s'affirmer de plus en plus, se structurer par à-coups certes, mais en repartant toujours dans un esprit de coopération et avec la volonté de parvenir à une action de plus en plus efficace et cohérente.

Depuis, le rapport Schuyt de 1972 et le rapport Schall de 1980, déjà cités, sont venus démontrer l'intérêt marqué par le Parlement européen, tandis que le Conseil prenait diverses mesures en 1972 et 1977, sur lesquelles nous reviendrons.

Caractères généraux de la politique d'information et difficultés de base

Quels caractères doivent définir une politique commune d'information ?

Pour être valable et respecter le caractère démocratique réaffirmé solennellement par les signataires des traités de Paris et de Rome, elle doit en premier lieu offrir des garanties certaines d'objectivité. De plus, elle doit évidemment, lorsque plusieurs pays sont en cause, avec des intérêts parfois divergents, offrir une rigoureuse neutralité.

Mais est-il concevable de réaliser d'un seul coup une politique visant à une certaine formation politique de l'opinion publique dans tous les Etats membres, sans tenir compte de sentiments enracinés dans les profondeurs des consciences nationales ? S'il est vrai — et on y est maintes fois

revenu, à juste titre — que l'Europe est riche d'une diversité héritée du passé, il est tout aussi évident qu'elle porte aussi le poids de cette diversité et de ce passé et que son histoire faite de luttes fratricides, la porte à la méfiance viscérale et aux réticences systématiques. Dans sa politique d'information, la Communauté se trouve donc littéralement sur la corde raide, dans cette phase présente où l'intégration est seulement en cours de réalisation : donner une dimension européenne à une politique qui a des traditions historiques différentes selon les pays, des données et des impératifs différents selon les contextes politiques et culturels nationaux, est une entreprise délicate et de longue haleine.

De plus, l'option prise dans la résolution de Messine (1955) de réaliser le but politique par le biais de réalisations économiques, a forcément conduit la Communauté sur la voie des difficiles discussions techniques qui, jointes au dédale institutionnel, rendent l'idée européenne difficile à « vendre » à l'homme de la rue.

La crise de 1965 devait illustrer de façon très caractéristique certaines divergences fondamentales et il est significatif qu'elle ait débuté dès mars 1965 dans le domaine de l'information, alors que les difficultés généralisées n'éclatèrent qu'à la fin de juin de cette année-là. En fait, à l'issue de la crise, l'idée d'un certain contrôle exercé par les gouvernements sur la politique commune d'information fut avancée ; mais elle ne fut pas mise en œuvre et après quelques années d'expectative, on aboutit à la situation de fait actuelle qui est celle, jugée à bon droit la plus fructueuse, d'un dialogue constant entre Institutions et Gouvernements.

C'est notamment ce dialogue qui permet d'adapter une politique d'information à base uniforme, — le fond devant rester le même et reposer sur des données identiques —, à des contextes nationaux très divers, en la modulant pour tenir compte des spécificités nationales, tout comme, — lors de la prise de décisions dans ce processus dialectique si original constitué par le dialogue entre les délégations et la Commission au sein du Conseil, — de la nécessité de composer sans cesse pour faire entendre une voix commune sans provoquer des heurts, naît l'obligation de rechercher constamment des dénominateurs communs, en expliquant ce qui unit, en remettant à plus tard l'examen de ce qui divise.

Il convient, dans ce contexte, de souligner les conditions différentes dans lesquelles sont placés le Conseil et la Commission en matière d'information. En effet, un problème très particulier et très épineux se pose spécifiquement au Conseil, à propos d'information : selon l'article 3,1 de son règle-

ment d'ordre intérieur (6), « les sessions du Conseil ne sont pas publiques, sauf lorsque le Conseil en décide autrement à l'unanimité ». Cette disposition a dès l'abord suscité de grosses objections. Pour ne citer qu'un incident parmi d'autres, au début de 1961, il y eut un débat à la 2^e Chambre, aux Pays-Bas, où un député demanda au Ministre Luns d'essayer d'obtenir que le vote eût lieu publiquement. On estimait en effet que le contrôle par les Parlements nationaux ne serait efficace que si l'on savait comment chaque membre du Conseil avait voté. M. Luns répliqua qu'il n'y voyait pas d'inconvénient, la seule question importante étant toutefois celle de savoir si l'on pourrait amener les autres Etats membres à partager ce point de vue !...

Quoi qu'il en soit, ce reproche a été répété, tant par les parlementaires que par certains politologues, et plus encore par des journalistes. Puisqu'on admet ceux-ci dans les hémicycles où les Parlements débattent, on pourrait penser a priori qu'il conviendrait d'en faire autant lors des sessions de ce Conseil, qui fait les lois de la Communauté.

Deux observations s'imposent ici, l'une d'ordre juridique, l'autre plutôt pragmatique.

Sur le plan juridique, le caractère des actes du Conseil a fait l'objet de nombreuses controverses, qu'il n'y a pas lieu de rappeler autrement que de façon sommaire, dans le présent contexte. On a défendu l'idée que les Traités, étant en fait la Constitution de cette préfiguration d'Etat qu'est la Communauté, les actes du Conseil sont à assimiler à des lois mettant en œuvre cette Constitution ; cette option est évidemment celle des défenseurs de l'Europe supranationale. Une autre thèse consiste à dire que les Traités sont introduits dans la sphère juridique nationale par le moyen d'une loi approuvée par les Parlements nationaux et que, si leur contenu reste selon la jurisprudence constante de la Cour de Justice des Communautés d'un ordre juridique supérieur à la législation nationale, les actes pris par les Institutions communautaires n'en sont pas moins de caractère exécutif et non législatif. Ainsi, les Gouvernements prennent des décrets, ordonnances ou arrêtés en exécution des lois votées par le Parlement. Si l'on suit cette deuxième théorie qui apparaît, quoi qu'on en ait, comme plus réaliste que la première, le Conseil des Ministres n'agit donc pas comme un Parlement mais plutôt comme un conseil de cabinet national et dès lors la question du secret des délibérations se pose très différemment. Est-il des pays où la démocratie est poussée jusqu'à admettre la presse dans l'enceinte où le Gouvernement prend ses décisions ?

Il y a en outre une deuxième argumentation, d'ordre très pratique celle-là. A supposer que la

(6) J.O. L 268 du 25 octobre 1979.



presse soit admise dans la salle de réunion et que les positions successives de chaque délégation soient ultérieurement publiées et commentées dans la presse : ne serait-ce pas le meilleur moyen d'inciter chacun à cristalliser irrémédiablement sa position à son point de départ ? Des tiers agissent forcément comme catalyseur négatif et on a même quelquefois pu remarquer que des délégations trop nombreuses accompagnant les Ministres exerçaient parfois le même effet de frein.

Il faut en conclure que dans l'état présent de l'intégration européenne qui — on ne le répétera jamais assez — est en état de devenir et ne constitue pas encore un aboutissement, le secret des délibérations doit rester la règle, en attendant une fusion plus étroite des intérêts qui permettrait une évolution institutionnelle ultérieure.

Ceci n'exclut évidemment pas la nécessité impérieuse pour le Conseil, s'il doit rester discret sur le cheminement de sa décision, d'être au contraire très explicite sur son aboutissement. A cet égard, on ne peut manquer d'être frappé par le handicap que le Conseil subit du fait que pendant la phase préparatoire de proposition — qui est souvent plus longue — la Commission dispose fréquemment de beaucoup plus de temps pour justifier abondamment sa proposition. Le Conseil n'intervient qu'à la phase décisionnelle, qui est parfois très brève ; de plus, sa décision contient forcément des éléments imprévisibles, parce qu'intervenant à la dernière minute, et donc d'autant plus difficiles à assortir d'une information longuement préparée et mûrement soupesée ; enfin, une décision du Conseil est très rapidement dépassée par une décision suivante dont il faut assurer l'information.

Il ne faut pas en déduire qu'il y a pénurie d'information venant du Conseil, bien au contraire, on pourrait presque dire qu'il existe une espèce de concurrence entre diverses sources : la source « officielle », en l'occurrence la Présidence, assistée du service de presse du Secrétariat général et les informations fournies par les délégations, ainsi que nous le verrons dans la section suivante.

Infrastructure de l'information

Quelle est l'infrastructure actuelle de l'information communautaire au sein des Institutions ?

Une première remarque s'impose. Chaque institution ayant une vocation propre et par conséquent des besoins différents de ceux des autres Institutions, leur mission dans le domaine de l'information

est différente et d'importance inégale. En fait, la Commission est celle qui assume la tâche la plus lourde à cet égard. C'est pourquoi c'est elle aussi qui a développé l'infrastructure la plus complexe pour mener à bien cette tâche, et notamment deux services différents, tous deux très étendus. Répondant aux deux catégories différentes d'information, c'est-à-dire, d'une part information immédiate, d'actualité, et d'autre part information générale sur les réalisations, les buts et les perspectives à plus ou moins long terme, il existe un Groupe du porte-parole et d'autre part une Direction générale de l'information, subdivisée en information décentralisée, comportant les relations avec les bureaux de presse et d'information, et information centralisée. Les autres Institutions se sont développées suivant des lignes plus ou moins parallèles.

Les groupes de porte-parole, quelle que soit l'Institution dont ils font partie, communiquent avec la presse soit en organisant des conférences de presse, soit en diffusant des communiqués ou en répondant aux demandes d'entretiens des journalistes. C'est ainsi que le groupe du porte-parole de la Commission est en relation constante avec les 300 journalistes de la presse, de la radio et de la télévision accrédités auprès des institutions européennes à Bruxelles, qu'il alimente en informations sur l'actualité européenne. Chaque semaine, ont lieu des conférences de presse. Si au départ le service du porte-parole de la Commission s'est subdivisé suivant la nationalité, il a préféré depuis, le faire suivant des domaines d'action sectorielle, ce qui paraît plus logique.

Au Secrétariat général du Conseil, c'est le service de presse qui traite de l'information d'actualité, bien qu'il ne tienne pas les conférences de presse, celles-ci étant données par chaque Ministre aux journalistes de sa nationalité, et après chaque Conseil, par le Président lui-même ; par contre, il rédige un communiqué de presse qui reçoit une très large diffusion, après chaque session du Conseil ; en outre, il envoie dans les Ambassades des Etats membres et aux bureaux d'information dans les pays tiers, lorsque des décisions particulièrement importantes pour un pays donné ont été prises, des notes explicatives sur ces décisions, dans les pays qui sont concernés, afin que les attachés de presse ou le personnel communautaire sur place soient en mesure de répondre aux questions du public.

A côté de ces sources officielles émanant de la Présidence et du Secrétariat général du Conseil et qui ont un caractère plus général, et aussi plus prudent dans leur formulation comme dans la quantité de détails livrés, il y a, nous l'avons dit, un réseau parallèle et concurrent, issu des diverses représentations permanentes, qui tout en ayant un caractère

national, contribue à l'information. Ces représentations ne se bornent pas à documenter leur propre presse nationale ; les journalistes sont ainsi à même, par un processus de recroisement, de reconstituer bien plus de détails qu'on ne le croirait à première vue. Citons en outre les contacts entre journalistes de diverses nationalités en premier lieu dans le chef des journalistes de pays tiers, qui n'étant les interlocuteurs naturels d'aucune délégation en particulier, constituent des « ponts » naturels d'information. Il y a aussi les journalistes des grandes agences spécialisées dans les affaires européennes, telles que l'Agence Europe, VWD et Euro-politique (ou Agra-Europe pour citer une agence spécialiste du domaine particulier), qui jouent également un rôle important, car malgré le nombre limité de leurs abonnés, il s'agit d'agents multiplicateurs très efficaces (services publics, organes de presse, grandes entreprises, etc.) ; ils publient tous les jours un compte rendu détaillé sur les institutions européennes et sur les événements survenus dans les Etats membres, intéressant les Communautés.

Leur rôle de divulgateur est important — il a même quelquefois été considéré comme gênant, tant à l'époque de la CECA qu'à ceux des débuts de la CEE — mais leur rôle d'intégrateur d'informations l'est sans doute encore davantage, leur qualité de journaliste spécialisé les incitant naturellement à multiplier les contacts avec cette multiplicité de sources qu'offre le Conseil dans le chef des délégations des pays membres.

Il faut bien constater que, amenée naturellement à privilégier l'information immédiate sur l'information à longue portée, la Commission a tendu, au fil des années, à valoriser le groupe du porte-parole plus que la direction générale de l'information. En 1977, les deux unités ont fusionné et ont été placées sous l'autorité directe du Président. Le *Rapport Spierenburg* (7) du 24 septembre 1979 préconise le maintien de cette fusion, qui s'inscrit fort bien dans son souci de voir diminuer le nombre d'unités administratives générales. Quant au *Rapport sur les Institutions européennes*, dit Rapport des Trois Sages, d'octobre 79, sans citer le cas particulier, il souligne aussi la nécessité de réduire le nombre de directions générales. Le Rapport Schall demande explicitement le maintien de ce regroupement. La Commission présidée par M. Thorn a toutefois jugé préférable de retourner à la situation précédente et a procédé à une scission, le groupe du porte-parole restant dans la compétence du Président, et la direction générale de l'information passant au Commissaire Natali.

Pour ce qui est des services qui veillent plus spécialement à la mise en œuvre de la politique

générale de l'information de la Commission, ceux de la direction générale de l'information de la Commission, à qui incombe la plus large part sont essentiellement chargés de l'élaboration et de la diffusion de matériel documentaire qui doit répondre à l'objectif d'information que nous avons défini, sur une échelle aussi vaste que possible.

Dans un souci de décentralisation ainsi que de rapprochement de l'unité chargée de l'information, avec l'unité qui gère chaque politique sectorielle, la Commission a, durant les dernières années, soit dissous certaines unités sectorielles d'information, soit rattaché ces unités à d'autres directions générales, mesure qui s'est avérée peu satisfaisante et sur laquelle il a fallu revenir progressivement (8).

Par ailleurs, pour pouvoir atteindre le plus grand nombre de pays possible, ont de plus été installés des sortes de « relais » : les bureaux de presse et d'information, rattachés à la direction générale de l'information et installés soit dans les Etats membres, soit dans certains pays tiers (9). Chaque Etat membre en compte un dans sa capitale, auquel s'ajoutent Berlin, Edimbourg, Belfast et Cardiff. Il y en a dans les pays candidats (Lisbonne, Madrid) ou associés (Ankara). Les missions diplomatiques de la Communauté dans de grands pays tiers ou auprès d'organisations internationales comptent également un agent chargé de l'information (Genève, Washington, New York, Ottawa, Tokyo, Bangkok) ; un seul bureau, à Caracas, doit couvrir toute l'Amérique latine. De plus, des « délégations » extérieures de la Commission dans les pays ACP, du Maghreb, du Machrak et en Israël, quoique tel ne soit pas leur but premier, se chargent en pratique de certaines tâches d'information dans ces pays. Enfin, dans les pays où la Commission n'est pas représentée directement, les Ambassades des Etats membres sont, en vertu de la coopération qui s'est instaurée en ce domaine, chargées de diffuser l'information communautaire et reçoivent pour ce faire du matériel des services centraux de la Commission.

Il faut aussi signaler dans ce cadre, qu'en janvier 1972 a été instaurée une procédure, aux termes de laquelle les attachés de presse et d'information auprès des Ambassades des Etats membres dans les pays tiers se réunissent périodiquement pour

(8) Pour compléter le tableau, signalons que c'est à la Direction Générale de l'Administration qu'est rattaché le Service des publications, qui a une tâche plus générale, et que d'ailleurs toutes les Directions Générales ont des activités de publication — le Secrétariat Général de la Commission en ayant plusieurs importantes (Journal officiel, Rapport annuel, etc.) — ce qui a conduit à créer un groupe de coordination des publications, placé sous l'autorité du Secrétaire Général adjoint de la Commission.

(9) On compte actuellement environ 22 bureaux et annexes, ouverts ou en cours d'ouverture.



examiner ensemble les problèmes qui se posent en matière d'information communautaire.

En ce domaine, on ne peut pas dissocier le rôle du Conseil et de son secrétariat de celui de la Commission puisque les deux Institutions sont en relations constantes pour mener à bien leur tâche, notamment dans le cadre du Groupe de l'information, groupe de travail institué auprès du Conseil. Il est constitué par les conseillers d'information de chaque représentation permanente, de fonctionnaires nationaux venus des capitales et des fonctionnaires de la Direction générale de l'Information de la Commission ; c'est la direction de l'information, des publications et de la documentation du Conseil qui assume le secrétariat du groupe, coordonnant les diverses tâches y afférentes et assurant la liaison entre les différentes instances intéressées.

A noter au passage que le service susmentionné du Secrétariat général du Conseil, en plus de son rôle au sein du groupe, a des actions d'information qui lui sont propres, principalement en matière de publications d'organisations de visites et de conférences.

En plus de la Commission et du Conseil, le Parlement a de son côté développé une action d'information importante.

Ces dernières années, les moyens financiers et les effectifs utilisés par les services d'information du Parlement européen (10) ont représenté 1/10^e environ des moyens mis en œuvre par la Commission pour la politique d'information, ce qui pour le Parlement se justifiait tant qu'il n'était pas élu au suffrage universel. Depuis, il a exprimé le souhait de participer désormais sur un pied d'égalité avec la Commission, tant en ce qui concerne la construction générale de l'Europe de demain que l'action dans des secteurs particuliers. Des services d'information du Parlement doivent donc, selon ce dernier, aider à intéresser le grand public au travail du Parlement et lui expliquer ce que font les parlementaires, comment et pourquoi.

Les tâches d'information incombant aux diverses institutions n'étant pas de même nature, les lignes d'action, les méthodes de travail et la structure des services doivent différer. Le rôle fondamental d'un parlement en matière d'information consiste pour lui à être son propre porte-parole : lors des séances publiques, il est confronté directement avec le public et les médias, sans le filtrage par un service d'information. Mais, au cours des dernières années, des services d'information officiels ont été créés dans presque tous les parlements nationaux, à cause de la complexité

croissante des réseaux techniques de communication, des efforts considérables d'information que font les Etats, qui contraignent les parlements à en faire autant et du caractère de plus en plus abstrait, technique et complexe des débats parlementaires. Or, ces tendances concernent le Parlement européen beaucoup plus encore que les parlements nationaux. En effet, les activités du Parlement se répartissant entre Strasbourg, Luxembourg et Bruxelles, un noyau permanent de journalistes spécialisés n'a pu être constitué en aucun de ces lieux ; les correspondants sont donc parfois absents ou sont informés trop tard. Par ailleurs, le rôle du Parlement dans le processus décisionnel de la Communauté fait qu'il ne prend que peu de place dans la masse d'informations à laquelle les médias sont confrontés. En outre, les débats y sont souvent caractérisés par une certaine absence d'éléments propres à susciter chez les citoyens le sentiment qu'ils sont concernés ; dans ce cas, seul un petit nombre de spécialistes en perçoit les conséquences réelles. A cela s'ajoute enfin la diversité des langues qui entraîne tant des problèmes linguistiques, que des difficultés d'interprétation politique. Tout cela a nécessité un développement des services d'information ; outre la Direction Générale de l'information et des relations publiques, il y a les bureaux extérieurs du Parlement, répartis par secteurs géographiques (11). Les mentalités et les attitudes des représentants des médias et les structures de ces derniers différant d'un Etat membre à l'autre, les activités d'information restent orientées en fonction du contexte national ; il y a donc un responsable pour chaque pays membre.

La résolution sur la politique d'information de la Communauté européenne, adoptée par l'Assemblée le 16 janvier 1981 contient une série de points relatifs aux services d'information du Parlement européen : adaptation de certains horaires aux nécessités de l'information, réadaptation des services, mise au point de nouveaux types de publication, intensification des activités des bureaux extérieurs, extension des visites, etc.

Le Comité économique et social, lui aussi, a éprouvé la nécessité de créer une division presse, informations et publications, devant l'ampleur prise par les travaux effectués par ce Comité. Des conférences ont notamment été organisées par exemple sur l'élargissement de la Communauté européenne (26 et 27 juin 1980) et avec la participation, pour la première fois, non seulement des représentants

(10) Sur ce problème, voir le Rapport Schall, à partir de la page 45 ; l'essentiel de ce texte est résumé ci-après.

(11) Le Rapport Schall examine dans le détail les services actuellement chargés de l'information au Parlement européen ainsi que leurs travaux (publications, visites, séminaires, media audio-visuels, etc.).

« habituels » des milieux économiques et sociaux des Neuf, mais aussi des trois pays candidats à l'adhésion.

Enfin, la Banque européenne d'investissement a également un service d'information.

Information à l'intérieur de la Communauté et dans les pays tiers

Une des questions fondamentales qui ont, dès le début, animé les débats au Conseil sur la politique d'information communautaire, est celle de la répartition de l'effort d'information entre l'intérieur de la Communauté et les pays tiers.

L'action d'information doit-elle être dirigée principalement vers l'opinion publique des Etats membres ou bien doit-elle surtout viser le public des pays tiers ? Les opinions divergent : certains Etats membres ont le sentiment qu'une information communautaire plus poussée serait nécessaire à l'intérieur — soit que leur opinion publique n'ait pas eu jusqu'alors une information suffisante, soit qu'elle marque encore une nette réticence à l'égard des Communautés — ; d'autres Etats estiment au contraire que le rôle essentiel de la Commission est de mieux faire connaître les Communautés à l'extérieur, par exemple dans les pays avec lesquels certains liens ont été créés ou sont en voie de l'être. Un élément d'appréciation prépondérant et souvent constitué par l'aspect politique sous-jacent qui amène certains Etats à considérer que l'information de leur propre public doit rester essentiellement nationale.

Quoi qu'il en soit, les deux orientations se reflètent dans le programme annuel d'information de la Commission, qui s'efforce de réaliser un équilibre satisfaisant entre information à l'intérieur et à l'extérieur des Communautés. A l'heure actuelle, cependant, on peut considérer, si l'on s'exprime en termes budgétaires, que l'effort d'information communautaire reste plus grand dans les Etats membres eux-mêmes. Il faut dire que les sondages qui sont effectués périodiquement montrent clairement — nous l'avons dit plus haut — que l'idée européenne est loin d'avoir fait le chemin que l'on pouvait espérer dans les consciences des populations directement concernées et bien souvent encore, seules les conséquences directes, immédiates, et notamment sous leurs aspects les plus négatifs, abondamment exploités par certains partis politiques, sont perçues par la masse.

Dans les Etats membres, la politique d'information communautaire tend à répondre aux deux objectifs fondamentaux définis plus haut : éveil de la conscience européenne et connaissance objective des réalisations de la Communauté, notamment sous l'angle des conséquences pratiques sur la vie des citoyens européens. Dans les pays tiers, il s'agit plutôt de faire connaître et comprendre la Communauté, d'une façon générale, de préciser ses objectifs, en somme de veiller à la diffusion d'une « image » de la Communauté qui soit le reflet de sa vérité profonde, et ainsi d'affirmer sa place réelle dans le concert mondial.

Mais, à l'intérieur comme à l'extérieur, l'image de la Communauté variera selon le public auquel elle parvient. Il est donc important d'adapter le message que l'on veut transmettre, au public que l'on veut atteindre, ou plus précisément de présenter le message sous la forme la plus accessible et la plus digne d'intérêt pour ce public déterminé. D'où deux questions principales : les thèmes à choisir et le public à atteindre.

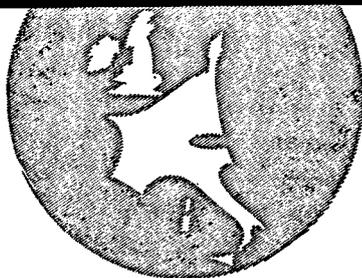
Thèmes de l'information

S'agissant des thèmes, ceux-ci sont annuellement déterminés par la Commission en fonction des données politiques, sociales, économiques et techniques du moment, des urgences à réaliser et des difficultés psychologiques à vaincre. A titre d'exemple, le programme pour 1980 comprenait la politique énergétique, clé de voûte du problème économique mondial, l'acier, la télématique et l'interdépendance des pays industrialisés et des pays en voie de développement, la présentation de ces thèmes étant adaptée à chaque audience nationale ou socio-professionnelle.

Ces thèmes sont régulièrement revus, même en cours d'années, toute rigidité en cette matière étant sans aucun doute des plus néfastes. En fonction des informations reçues, le « tir » doit pouvoir être modifié à tout moment.

Publics à toucher

S'agissant du public, en fait, à l'heure actuelle, dans la politique d'information communautaire, deux types de public sont pris en considération : la masse du grand public d'une part, et, d'autre part les



leaders et formateurs d'opinion ainsi que tous ceux que l'on désigne en général sous le vocable de « multiplicateurs » : autrement dit, les intermédiaires susceptibles de répercuter le message informatif sur un large public : organisations syndicales, professionnelles, groupements divers, enseignants, etc. Vu l'exiguïté des moyens budgétaires, c'est ce deuxième genre de public permettant d'obtenir un maximum d'effet avec un minimum de moyens, qui est forcément la cible privilégiée de l'information communautaire — ceci en supposant toutefois — ce qui n'est hélas pas toujours prouvé —, que ces multiplicateurs « multiplient » effectivement le message.

A juste titre, un effort particulier est fait à l'égard des organisations de jeunesse, universités, écoles et mouvements de jeunes. Il faut signaler dans ce contexte qu'un « fonds » (12) spécial a été créé en 1959 à l'initiative d'un parlementaire européen, M. Kreyssig, afin de promouvoir auprès des jeunes l'information sur la construction européenne et afin de donner une dimension européenne à leur éducation. Des contributions sont accordées à des projets visant cet objectif, mais elles ne peuvent couvrir qu'une partie du montant total du projet qui est soumis à la Commission. Dans le secteur scolaire, une aide est fournie sur base de ce fonds, à l'élaboration et la diffusion de matériel didactique sur la Communauté et à la promotion de collaboration et d'échanges entre enseignants et autres spécialistes. Dans le secteur extra-scolaire, une aide est accordée aux programmes d'information et d'enseignement sur l'Europe, émanant d'organisations de jeunesse ou d'éducation des adultes. D'autres groupes font l'objet d'une attention spéciale, en fonction de leur rôle dans la formation des attitudes à l'égard de la Communauté : tels ceux engagés dans des activités politiques et syndicales. A titre d'exemple, les actions d'information pour 1980 à l'égard des syndicats comprenaient trois sessions sur le thème de la télématique, une session multinationale de la presse de la Confédération européenne des syndicats en Grèce et une session multinationale des responsables syndicaux sur les problèmes des travailleurs frontaliers. Auprès des organisations féminines, une action spéciale a été entreprise en 1980, consistant en une recherche par sondage, en collaboration avec la Direction Générale concernée, sur les discriminations subies par les femmes salariées. D'autres actions visant les orga-

(12) Le terme fonds employé couramment ici est en réalité impropre ; il ne s'agit pas d'un fonds proprement dit, mais d'un montant budgétaire variable, isolé annuellement de la masse affectée à l'information, et dont l'initiateur fut Gerhard KREYSSIG (1899), socialiste bavarois, membre du Bundestag de 1951 à 1965, membre de l'Assemblée commune de la CECA (1952-1958), puis du Parlement européen (1958-1965).

nisations de consommateurs, telle une publication destinée aux multiplicateurs reprenant les conclusions d'une étude sur la sensibilisation des ménages aux économies d'énergie. Les milieux agricoles ont toujours fait l'objet d'une activité d'information particulièrement intense, soit sous forme de visites, de publications spéciales (série « L'Europe Verte »), etc. Ce ne sont que quelques exemples parmi d'autres, ne se rapportant qu'à l'activité des services centraux à Bruxelles et n'excluant pas des actions parallèles des bureaux d'information.

Moyens d'information

En traitant des publics, il a fallu déjà évoquer les moyens utilisés pour diffuser la politique d'information communautaire. On l'a vu, ces derniers diffèrent selon les publics que l'on veut atteindre.

Premier moyen d'information : les publications. Un large éventail de publications est produit par les services communautaires, aussi bien à l'intention des Etats membres qu'à celle des pays tiers. Il va des plus simples, imagées, accessibles à un large public, aux plus spécialisées, essentiellement techniques, destinées à un public compétent et hautement qualifié. Il est évident en tout état de cause que ce moyen d'information n'est pas le plus apte à toucher la masse, pour qui les médias sont plus accessibles, mais il est primordial comme instrument pour atteindre les leaders et les formateurs d'opinion qui sont — comme je l'ai dit plus haut — la cible préférentielle de l'information communautaire. Un effort est fait cependant pour élargir l'audience, en rendant les publications plus attrayantes par la présentation. Là aussi, toutefois on se heurte à des problèmes d'ordre financier.

Nous ne ferons qu'évoquer ici les publications et études techniques qui sont éditées pour les institutions par l'Office des Publications officielles, situé à Luxembourg, qu'il s'agisse de publications découlant d'une obligation inscrite dans les Traités ou dans les dispositions législatives et réglementaires d'application ou encore d'études ou de documentation scientifiques, juridiques et techniques mises par une institution à la disposition du public.

Si l'on se cantonne toutefois au secteur des publications d'information proprement dites, à l'heure actuelle, en ce qui concerne les publications périodiques, trois principaux types de publications sont produits par la Commission : les newsletters, les dossiers et les magazines. Ces diverses publications rencontrent un succès certain. Les séries « Docu-

mentation européenne » et « Dossiers de l'Europe » notamment, dont chaque numéro traite d'une politique spécifique, sont particulièrement appréciées.

Un élément fondamental — déjà évoqué ci-avant — est pris en considération dans le choix des publications et leur élaboration : c'est le fait que la Communauté ne s'adresse pas à un auditoire homogène, mais que ce dernier est constitué avant tout par l'addition de publics nationaux, ayant chacun ses propres centres d'intérêt, ses propres préoccupations et son approche personnelle vis-à-vis de la Communauté ; d'où la nécessité d'adapter le contenu en fonction du public, et par conséquent de le diversifier. C'est la raison pour laquelle les bureaux d'information et de presse décentralisés se sont vus attribuer un rôle très important dans la rédaction de publications, le personnel sur place étant généralement plus apte à percevoir comment adapter le contenu du message aux diverses audiences nationales. Aussi la rédaction de certaines publications ou de certains articles leur est-elle confiée cependant que les services centraux fournissent des articles « communs » aux périodiques des bureaux, par exemple des textes comparatifs sur les thèmes particuliers, traités à l'échelle communautaire. En fait, il y a dialogue constant entre les responsables à Bruxelles et les chefs de bureaux et leur équipe de rédaction.

Le groupe du porte-parole utilise trois médias principaux : les informations brèves et communications sur l'actualité, à l'usage des journalistes, des télex (dits « bio-notes »), transmis aux bureaux extérieurs, et rendant compte des travaux ; les produits spécifiques de la division « films, radio et télévision », qui dispose d'un studio de télévision de dimensions réduites, mais très bien équipé.

Parmi les publications de la Direction Générale de l'Information citons outre celles émanant des divisions spécialisées (agriculture, syndicats, développements, etc.) « Europe information » et « Euroforum » — ce dernier étant devenu depuis peu un encart des magazines des bureaux d'information —. Ces magazines méritent une mention spéciale : EF-Avisen (Copenhague), EG-Magazin (Bonn), Europe 81 (Londres), 30 jours d'Europe (Paris), Europaiki Koïnotita (Athènes), Comunità europea (Rome), Eur-info (Bruxelles), Europa-bericht (La Haye), Avrupa Toplulugu (Ankara), Europe (Washington), Comunidad europea (Madrid), Community Report (Dublin).

Un autre moyen d'information largement utilisé dans les Communautés, est celui des visites d'information.

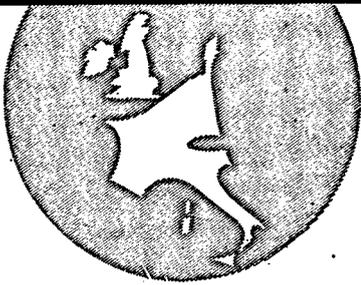
C'est la conviction profonde de l'auteur de ces lignes, conviction basée sur une expérience personnelle très prolongée, que rien ne vaut le contact

direct et l'information « de bouche à oreille », car c'est la méthode la plus « naturelle » qui se puisse concevoir et partant la plus susceptible de toucher les esprits en profondeur. Elle exige malheureusement la mise en œuvre de moyens plus rares à trouver — des conférenciers habiles et persuasifs — elle suppose des frais de déplacement du public ou du conférencier et elle ne peut guère s'adresser qu'aux multiplicateurs, avec l'incertitude qu'elle implique quant à la multiplication réelle. Mais lorsqu'elle est bien faite, cette forme d'information laisse les marques les plus profondes et les plus indélébiles.

Chaque année, dans son programme annuel, la Commission prévoit un certain nombre de visites d'information à Bruxelles, que ce soit en provenance des pays membres ou des pays tiers. Ainsi, pour illustrer ceci avec des chiffres, en 1979, 24 544 visiteurs ont été reçus à la Commission, répartis en 892 visites en groupes ou individuelles. Priorité a été donnée aux formateurs d'opinion (bon nombre de journalistes) et à des personnes investies du pouvoir de décision (hommes politiques, représentants locaux, etc.). Pour le seul mois de novembre 1980 (pris rigoureusement au hasard), une quarantaine de visites, soit individuelles, soit de groupes, a pu être recensée : journalistes, avocats, professeurs, fonctionnaires, représentants d'organisations agricoles venant des coins les plus divers.

La procédure habituelle est la suivante : les visites d'information sont proposées aux services centraux par les bureaux de presse et d'information dans les pays d'origine, sur la base des priorités fixées préalablement, sauf dans certains cas particuliers : visites de groupes spécialisés ou pluri-nationaux, où leur acceptation est du ressort direct des services centraux. Les programmes sont élaborés par la division centrale « Visites », en collaboration, suivant les cas, avec le bureau d'information concerné, d'autres services internes, les autres institutions communautaires, et une ou plusieurs Représentations permanentes, Ambassades ou autres services intéressés. Un programme-type comporte une série de conférences, par des membres de plusieurs services de la Commission, aussi souvent que possible par un (ou plusieurs) membres du secrétariat du Conseil et divers entretiens avec des personnalités des Communautés.

Ce genre d'activités est accueilli très favorablement par la plupart des Gouvernements des Etats membres et afin de pouvoir l'étendre sans pour autant grever trop lourdement le budget communautaire consacré à l'information, un système complémentaire s'est instauré. Lorsque l'un ou l'autre Etat membre reçoit des visiteurs ou groupes de visiteurs de pays assez lointain, il en avertit les services de la Commission et invitation est faite à



ces visiteurs à prolonger leur séjour par une visite aux institutions de Bruxelles. Le budget communautaire se borne dans ce cas à supporter les frais de voyage de la capitale de l'Etat membre dont il s'agit jusqu'à Bruxelles ainsi, bien entendu, que les frais de séjour dans cette ville.

A noter que les visites en provenance de pays tiers sont en augmentation constante ; actuellement, elles représentent environ 35 à 40% du total. Le financement des visites d'information représente environ 10% des crédits affectés à l'information.

D'autre part, la Commission est consciente que les mass-médias (radio et télévision) ont un rôle primordial à jouer pour atteindre un large public. Sans entamer en quoi que ce soit leur indépendance, elle s'efforce de les alimenter en information générale et spécialisée sur les événements et questions communautaires, soit comme évoqué plus haut, dans le cadre du rôle des porte-parole, soit par celui de son service spécialement chargé de l'audio-visuel. Celui-ci entretient des relations étroites avec les réseaux de radio et de télévision des différents Etats membres, à qui il fournit du matériel de tournage, des archives pour qui il élabore des émissions particulièrement adaptées à leurs besoins; etc.

Dans cet ordre d'idées et dans le cadre de l'information vers les pays tiers, il faut citer une réalisation particulière, qui est le résultat concret d'une étroite collaboration entre les services de la Commission et les services nationaux. Il s'agit d'un magazine filmé d'actualités, intitulé « Images d'Europe ». Il consiste en l'assemblage de séquences d'actualités, la plupart filmées et envoyées par chacun des Etats membres, certaines produites directement par les services de la Commission. Ce magazine hebdomadaire qui, par le matériau utilisé, ne constitue pas un poids budgétaire très lourd, est distribué dans plus de 60 pays en voie de développement, par l'intermédiaire des délégués sur place de la Commission, et diffusé dans les cinémas et à la télévision. Il s'agit actuellement surtout des pays africains, des Caraïbes et du Pacifique, du fait des liens particuliers qui les unissent à la Communauté, mais il ne faut y voir ni une limitation voulue, ni une exclusivité. Cette action se mène actuellement en trois versions linguistiques : française, anglaise et arabe. Son but principal est à la fois de faire connaître la Communauté et ses membres, de la présenter sous ses aspects culturel, économique, politique, scientifique et technologique et d'illustrer les rapports entre la Communauté et les pays en voie de développement. Bref, c'est assurer une présence visible de l'Europe dans ces pays, c'est la rapprocher de pays éloignés. Selon une enquête faite sur place par un expert envoyé par la Commission en 1979, ce magazine

est très apprécié et la demande s'accroît. Cette réalisation est d'autant plus louable qu'elle ne se présente pas comme une propagande, affirmée lourdement, en faveur de l'Europe et que son efficacité s'en trouve améliorée.

Un autre moyen utilisé pour sensibiliser l'opinion publique à l'existence et aux activités des Communautés européennes, est la participation communautaire à des foires et expositions. Dans ce domaine également, une collaboration étroite a été développée entre les Etats membres et la Commission. Lorsqu'une opération commune est décidée, les stands des Etats membres sont groupés dans la mesure du possible autour du stand d'information de la Commission, ce qui augmente d'autant l'« impact » de la présence de la Commission. Quelques exemples : Barcelone, New Delhi et Zaghreb (1979) ; Malte en 1978, 1979 et 1980 ; Salonique (1980). Une activité parallèle concerne les grandes expositions universelles ou internationales (Osaka, 1975). D'autre part, la Commission organise elle-même certaines expositions au niveau national, soit implantées en un seul endroit, soit itinérantes ; en cette circonstance, elle agit parfois seule, mais parfois aussi avec des partenaires : autorités nationales ou locales, entreprises privées ou autres organismes.

Information à l'occasion des élections directes au Parlement européen

Pour illustrer l'ensemble de mon propos, je voudrais signaler tout particulièrement l'effort d'information d'une ampleur exceptionnelle qui a été fait à l'occasion des élections directes du Parlement européen. En fait, il s'est agi là de l'action d'information la plus vaste entreprise jusqu'à ce jour au sein de la Communauté. En cette circonstance, les services d'information du Parlement et de la Commission ont mis sur pied une action commune, concrétisée par une vaste campagne multi-média. Elle visait à la fois à informer un public aussi large que possible sur le Parlement et la Communauté, à le sensibiliser à l'événement qui approchait, à l'encourager à voter, utilisant pour ce faire affiches, publications, annonces dans la presse, articles de fond dans des magazines, « spots » TV, interventions à la radio, expositions, sans parler de la distribution d'auto-collants, de badges, etc. Les services responsables de la mise en œuvre de ce programme se sont efforcés d'adapter la teneur et le ton de la campagne aux conditions particulières à chaque pays. C'est ainsi que, par exemple, le choix des

affiches fut laissé à la discrétion de chaque bureau d'information, mieux à même de connaître les goûts du public en cette matière. Parallèlement à cette action directe, était déclenchée une opération d'envergure à l'égard des « formateurs », par l'organisation de réunions et séminaires dans chacun des Etats membres (plus de 150 en Allemagne, par exemple) à l'intention des animateurs des différentes forces actives politiques, sociales ou culturelles, et la distribution de matériel d'information audio-visuel et écrit : brochures, diapositives, courts métrages. En outre, la Commission a apporté son concours aux programmes d'information mis en œuvre par des mouvements spécialement intéressés à la construction européenne ainsi qu'à des actions développées avec l'appui des milieux universitaires, sélectionnant ces programmes et actions selon divers critères : équilibre politique, impact sur l'opinion publique, effet multiplicateur, importance de l'apport du mouvement ou de l'organisation.

Sans doute, il a bien fallu constater que les résultats obtenus n'ont pas toujours été à la mesure des efforts faits, si l'on se base sur le nombre relativement faible des votants dans certains pays. Il est indéniable pourtant qu'il y a eu sensibilisation de l'opinion publique et qu'une opération de ce genre est propre à secouer l'apathie ou l'ignorance que l'on constate encore dans une partie de la masse. Et si les limitations budgétaires ne permettent pas de réitérer des opérations de cette envergure, une action d'information constante, même beaucoup plus modeste, doit peu à peu faire pénétrer dans les esprits la réalité de la construction européenne.

L'Euro-baromètre

Un outil d'appréciation de l'influence et de la popularité de la Communauté est constitué par l'Euro-baromètre dont les premiers travaux datent de l'automne 1973. L'Euro-baromètre est une enquête périodique sur les sentiments des citoyens des Etats membres vis-à-vis de la Communauté. Cette enquête est effectuée par huit institutions spécialisées dans les neuf pays de la CEE. Dans chaque pays, on demande à au moins 1 000 personnes, âgées de plus de 15 ans et ceci deux fois par an de répondre à une série de questions. Le but de l'Euro-baromètre, qui est une réalisation d'un Européen de la première heure, Jacques Rabier, ancien Directeur Général de l'Information à la Commission, est de pallier le manque d'études comparatives et enquêtes qui sont faites normalement, ayant surtout un aspect national. L'Euro-baromètre vise à évaluer les différences nationales dans les attitudes et les opinions à l'égard

de la Communauté. La Commission utilise ces résultats pour réévaluer son programme d'information et déterminer l'impact de son action à court terme.

Les questions posées ces derniers temps ont eu trait essentiellement à l'ambiance générale dans le public européen, son attitude à l'égard de la Communauté et des élections directes, l'information du public, le passé et l'avenir de la Communauté et l'unification européenne.

Il est clair qu'une des difficultés lors d'un tel type d'enquête est de formuler une question qui soit comprise de la même façon dans chaque pays et sur laquelle une réponse peut être attendue qui soit représentative de l'attitude vis-à-vis de la Communauté. En outre, il faut tenir compte du fait qu'il y a généralement une différence entre ce que l'on pense et ce que l'on dit. Enfin, tous les économistes diront, depuis la généralisation des théories dites subjectives de la valeur, qu'il est presque impossible d'exprimer une valeur en chiffres absolus ; seul Vilfredo Pareto y est parvenu avec ses célèbres courbes d'indifférence. Dans le sujet qui nous occupe, on peut donc tout au plus indiquer des priorités ou se situer dans des fourchettes déterminées, et ceci est déjà infiniment précieux.

Moyens budgétaires

Il est inutile de souligner que l'efficacité de la politique d'information est fonction de deux éléments : la masse budgétaire mise à la disposition des services d'information, et l'efficacité que ceux-ci déploient dans l'utilisation des moyens financiers et humains auxquels ils peuvent faire appel.

La courbe du budget de presse et d'information a été longtemps ascendante, mais depuis plusieurs années, elle ne suit plus le rythme de l'augmentation du budget général de la Communauté. La mauvaise situation économique et le souci des gouvernements de réaliser des économies jouent contre un élargissement des dépenses d'information. Par ailleurs, il est difficile d'additionner tous les postes du budget contenant des éléments d'information, qu'il s'agisse de la rémunération de fonctionnaires affectés en tout ou en partie à l'information (et qui ne travaillent pas tous à la Commission) ou de sommes destinées à financer des publications ou des séminaires, qui ne figurent pas toutes au budget de la Direction Générale X de la Commission, ou par exemple de la Direction Générale compétente du Parlement. Il faudrait pour être exact, ajouter les efforts nationaux faits en matière communautaire



(et on a vu qu'ils sont nombreux) ainsi que les efforts privés faits par des volontaires ou financés par des sources privées (et ils sont très loin d'être négligeables).

Signalons encore que dans sa Résolution sur la politique d'information de la Communauté précitée (16 janvier 1981) le Parlement européen estime que « le niveau actuel des dépenses d'information est totalement insuffisant » et souhaite un développement de l'information régionale.

En guise de conclusion

Norbert Wiener, l'homme de la cybernétique, a écrit en 1954 dans *The human use of human beings* : « pour vivre avec efficacité, il faut vivre avec l'infor-

mation adéquate ». Il ne faisait d'ailleurs que répéter ce que dans un contexte beaucoup plus vaste, avait déjà dit Francis Bacon en 1597 dans ses *Meditationes sacrae* : « Knowledge is power ». Le savoir, c'est la puissance.

Mais si savoir, c'est régner, être su, être connu est tout aussi important et peut-être plus délicat encore. Informer, c'est contribuer à façonner l'image que les autres se font de nous ; c'est donc influencer leur comportement vis-à-vis de nous. La politique d'information revêt par conséquent une importance primordiale. Ce que fait la Communauté dans cette matière est sans doute peu au regard de ce qu'il faudrait faire. Si on croit à l'Europe, il faut lui donner les moyens de sa politique : parmi ceux-ci le budget de l'information joue un rôle primordial. Le renforcement de la collaboration entre Etats membres et institutions est une des formes les plus économiques et les plus efficaces pour accroître les moyens de l'information.

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

I. – Nominations

COUR DE JUSTICE

Le 3 mars 1981, les représentants des gouvernements des Etats membres ont nommé, en remplacement de M. Henri Mayras, avocat général démissionnaire, Mme Simone Rozes, comme avocat général à la **Cour de Justice** des Communautés européennes pour la période du 3 mars 1981 au 6 octobre 1982.

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Le Conseil a arrêté, lors de sa session du 3 mars 1981, la décision portant nomination de membres supplémentaires grecs du **Comité économique et social**, pour la durée du mandat du Comité restant à courir, soit jusqu'au 18 septembre 1982.

Les douze membres sont les suivants :

- M. Andreas BLAMOITSIS (Association des Commerçants d'Athènes)
- Mlle Anne BRÉDIMAS (Union des Armateurs grecs)
- M. Ilias CHRONOPOULOS (Confédération Panhellénique des Unions des Coopératives Agricoles)
- M. Georges DASSIS (Confédération Générale du Travail de Grèce)
- M. Ioannis DOUROS (Fédération des fonctionnaires publics, ADEDY)
- M. Theodossios GEORGIU (Conseil de Politique Sociale et Economique, SKOP)
- M. Christos KARAKITSOS (Confédération Générale du Travail de Grèce)
- M. Filotas KAZAZIS (Association des Industries Helléniques)
- M. Nicolas KOLYMBAS (Confédération Panhellénique des Unions des Coopératives Agricoles)
- M. Pavlos PAPADOPOULOS (Chambre d'Artisanat d'Athènes)
- M. Rizos RIZOS (Fédération des Métiers et des Artisans d'Athènes)
- M. Emmanuel SAITIS (Fédération Panhellénique des Marins).

COMITÉ CONSULTATIF DE LA CECA

Lors de sa session des 9, 10 et 11 février 1981, le Conseil a nommé, sur proposition de l'Industriegewerkschaft Bergbau und Energie, M. Karl-Heinz Sabellek, Abt. Wirtschaft, Industriegewerkschaft Bergbau und Energie, comme membre du **Comité consultatif de la CECA** en remplacement de M. K.E. Brosch, membre démissionnaire, pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 24 novembre 1982.

COMITÉ DU FONDS SOCIAL EUROPÉEN

Lors de sa session des 9, 10 et 11 février 1981, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement irlandais, Dr Aidan O'Boyle, Director, Irish Business Bureau, comme membre suppléant du **Comité du Fonds social européen**, en remplacement de M. D. McNamara, membre suppléant décédé, pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 9 novembre 1982.



COMITÉ CONSULTATIF POUR LA SÉCURITÉ SOCIALE DES TRAVAILLEURS MIGRANTS

Lors de sa session des 9, 10 et 11 février 1981, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement allemand, M. Werner Köhne, Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand, comme membre titulaire du **Comité consultatif pour la sécurité sociale des travailleurs migrants**, en remplacement de M. Werner Elsner, membre titulaire démissionnaire, pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 14 octobre 1981.

CENTRE EUROPÉEN POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Lors de sa session du 17 février 1981, le Conseil a nommé, sur proposition de la Commission, Mme G. de Lange comme membre du Conseil d'administration du **Centre européen pour le développement de la formation professionnelle**, en remplacement de M. Westerhuis, membre démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 14 janvier 1982.

COMITÉ CONSULTATIF POUR LA LIBRE CIRCULATION DES TRAVAILLEURS

★ Lors de sa session du 17 février 1981, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement allemand, Dr. Dieter Hoemig, Ministerialrat, Bundesministerium des Innern, comme membre titulaire du **Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs**, en remplacement de Dr. E. Stoeve, membre titulaire démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 16 mars 1982.

★ Lors de sa session des 10 et 11 mars 1981, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement italien, M. Franco Chittolina, Ufficio Internazionale CISL, comme membre suppléant du **Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs**, en remplacement de M. Gian Battista Cavazzuti, membre suppléant démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 16 mars 1982.

FONDATION EUROPÉENNE POUR L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE VIE ET DE TRAVAIL

Lors de sa session du 17 février 1981, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement allemand, M. Armin Schulte, Ministerialrat, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, comme membre titulaire du Conseil d'administration de la **Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail**, en remplacement du Prof. Fitting, membre titulaire démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 16 mars 1983.

II. — Activités communautaires

RAPPORT GÉNÉRAL SUR L'ACTIVITÉ DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES EN 1980

Le Rapport général sur l'activité des Communautés est publié annuellement par la Commission des Communautés européennes en vertu de l'article 16 du traité du 6 avril 1965 instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes.

Ce rapport dont vous trouverez des extraits ci-après, donne un aperçu global des activités communautaires durant l'année écoulée.

I. — LA COMMUNAUTÉ EN 1980

Introduction

En 1980, la situation politique et économique mondiale a été caractérisée par une instabilité croissante. Les tensions se sont accrues, et les conflits armés ont menacé des intérêts internationaux, bien qu'ils soient restés géographiquement limités. Le souci de disposer d'une énergie suffisante et l'importance de la facture pétrolière ont fait prendre conscience davantage du risque que la dépendance de leur économie présente pour les pays hautement industrialisés ainsi que du fait d'être tributaires de régions instables pour la sécurité de leur approvisionnement. La nature de la réaction politique des grandes puissances est restée pendant un certain temps dangereusement incertaine et des doutes ont été exprimés quant à leur capacité à préserver la stabilité politique face aux extrémismes, ce qui a provoqué un changement profond des mentalités. Plus que jamais auparavant les neuf Etats membres se sont efforcés d'établir la cohésion vis-à-vis de l'extérieur et de mieux situer l'intérêt propre de la Communauté.

A l'intérieur, le différend sur la redistribution des charges entre les Etats membres et sur la répartition des dépenses relatives aux différentes politiques communautaires ont mis la Communauté à très rude épreuve. Le fait que la Communauté soit cependant parvenue à surmonter ces difficultés internes au cours de l'année et ait abouti à un compromis le 30 mai montre la vitalité de l'intérêt commun.

Institutions et organes

La vie des institutions communautaires, animée par la discussion controversée sur la contribution financière du Royaume-Uni et les décisions agricoles, s'est développée dans le respect de l'équilibre institutionnel. La collaboration des institutions a été enrichie par la concertation entre Parlement et Conseil, avec la participation de la Commission. Les procédures d'amélioration de cette concertation se poursuivent régulièrement. Par ailleurs, la prérogative du Parlement d'être consulté par le Conseil a été confirmée par la Cour de justice dans l'arrêt « Isoglucose ».

Financement des activités communautaires

L'année 1980 a été marquée par l'aboutissement des procédures budgétaires des exercices 1980 (suite au rejet, le 13 décembre 1979, du projet de budget par le Parlement) et 1981, arrêtés respectivement en date du 9 juillet 1980 et du 23 décembre 1980. La gestion du budget 1980 s'est ressentie de l'application jusqu'au 8 juillet 1980 du régime des « douzièmes provisoires » mis en place par la Commission pour faire face aux dépenses.

Les budgets 1980 et 1981 se situent l'un et l'autre dans un contexte de restrictions budgétaires dues à la volonté d'austérité qui caractérise la politique des Etats membres en matière de finances publiques ainsi qu'à l'épuisement prévisible des ressources supplémentaires qui restent disponibles dans les limites de 1 % de l'assiette TVA.

La Commission a souligné à différentes reprises les risques que cette situation représente pour la Communauté en ce qu'elle est susceptible d'aggraver le déséquilibre existant entre les ressources budgétaires affectées au soutien des marchés agricoles et aux autres politiques communes, en particulier les politiques structurelles, de l'énergie et de l'aide au développement. Cette question devrait faire l'objet d'un examen attentif par la Communauté dans le cadre du mandat confié à la Commission en

vue d'une restructuration du budget communautaire, conformément aux décisions du Conseil du 30 mai 1980, suite à l'accord réalisé en matière de participation du Royaume-Uni au budget.

Enfin, le processus de financement du budget par des ressources propres a connu, à compter de l'exercice 1980, un développement important. Pour la première fois, l'ensemble des Etats membres a participé intégralement au financement du budget par le versement des ressources propres prévues par la décision du Conseil du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux Communautés.

II. — CONSTRUCTION D'UN ENSEMBLE COMMUNAUTAIRE

Politique économique et monétaire

Sous le contrecoup du deuxième choc pétrolier, la conjoncture s'est progressivement détériorée dans la Communauté après le premier trimestre de 1980. Les résultats pour l'ensemble de l'année témoignent du caractère préoccupant de cette évolution : la croissance s'est ralentie, le chômage s'est étendu, le déficit des paiements courants s'est alourdi et l'inflation s'est accrue. En décembre, les perspectives qui étaient déjà défavorables ont encore été assombries par l'annonce d'une nouvelle hausse des prix du pétrole. La reprise attendue pourrait être moins aisée et moins rapide qu'après le premier choc pétrolier, du fait de la lenteur des adaptations structurelles requises.

Dans ce contexte morose, la Communauté n'a pas relâché les efforts qu'elle déploie depuis quelques années pour contrecarrer les tendances récessives ou du moins infléchir leur cours dans un sens plus favorable. Affermir le système monétaire européen, renforcer la coordination des politiques économiques, conférer une plus grande efficacité aux instruments d'emprunts et de prêts, adapter à la situation actuelle le mécanisme d'emprunts destinés au soutien des balances de paiements des Etats membres, tirer les conséquences de la situation énergétique pour la politique économique, dégager les priorités de cette politique pour les cinq années à venir, tels sont les axes de l'action de la Communauté dans le domaine économique et monétaire en 1980.

Marché intérieur et affaires industrielles

Dans la situation économique tendue qui a caractérisé l'année 1980, il est apparu d'autant plus nécessaire de poursuivre l'édification du marché commun, de défendre et développer l'acquis communautaire. Les actions poursuivies ou engagées, non seulement constituent des obligations découlant des traités, mais encore apportent aux entreprises qui ont su fonder leurs opérations sur la dimension communautaire une plus grande capacité d'adaptation tant sur le marché intérieur qu'à l'égard des marchés extérieurs. Il s'agit notamment par une série d'actions, par exemple celles concernant l'élimination des entraves aux échanges, d'agencer l'espace économique de façon à permettre aux entreprises de mieux tirer profit de l'espace communautaire. Les conséquences que la Commission a tirées de l'arrêt de la Cour dans l'affaire « Cassis de Dijon » doivent également être vues comme un moyen de renforcer l'interpénétration des marchés. D'une part, la Commission a proposé au Conseil l'adoption d'une procédure qui doit permettre d'obtenir et de diffuser l'information sur les normes et réglementations techniques nationales en préparation. D'autre part, elle a précisé les limites imposées aux Etats en ce qui concerne la réglementation des conditions de commercialisation des produits. En 1980, la Communauté a continué de mettre en œuvre les divers instruments dont elle dispose pour soutenir les efforts des

milieux industriels dans leur adaptation aux nouvelles conditions économiques nées de la crise. Pour faire face à la situation du secteur sidérurgique il est apparu nécessaire, et c'était là d'ailleurs une obligation découlant du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, de recourir aux moyens prévus par ce traité. C'est ainsi que la Commission a été amenée à recourir, pour la première fois depuis l'existence de la CECA, aux dispositions de l'article 58 (état de crise manifeste). Il s'agit, par une action de solidarité, de permettre à l'ensemble du secteur de retrouver son souffle. Les mesures de politique commerciale que la Communauté a prises au cours de 1980 pour confirmer ou compléter les engagements internationaux, de même que l'application des règles de concurrence à l'intérieur, doivent être vues en corrélation avec les actions précitées visant à agencer l'espace communautaire. La Commission a également entrepris des analyses sur des secteurs susceptibles de connaître des difficultés d'adaptation. C'est ainsi que, à la suite de l'initiative du Parlement concernant le secteur automobile, elle intervient dans le large débat qui s'est engagé à ce sujet.

D'une manière générale, et plus encore dans une période de nécessaire restructuration, la Commission estime qu'il convient de dégager des orientations et de fixer des stratégies pour l'avenir. Elle a dès lors estimé nécessaire de sensibiliser les milieux concernés, milieux professionnels et pouvoirs publics, aux conséquences qu'il convient de tirer, sur le plan communautaire, des développements technologiques. Elle a ainsi été amenée à soumettre un certain nombre d'éléments de réflexion lors de la rencontre informelle des ministres de l'industrie à Venise le 11 juin 1980. Par ailleurs, elle a soumis au Conseil européen de Luxembourg des 1^{er} et 2 décembre une communication sur le développement et l'innovation industriels qui conditionnent le maintien d'un tissu industriel dynamique, en utilisant au mieux la dimension offerte par le marché commun.

Union douanière

L'Union douanière a été marquée en 1980 par la mise en application, suite aux négociations commerciales multilatérales du Tokyo round, d'un nouveau système de règles concernant la valeur en douane des marchandises. Ce résultat, obtenu sous la pression d'un calendrier serré, n'en représente pas moins une manifestation de volonté de la part du Conseil. Il s'agit toutefois d'un résultat dont le caractère exceptionnel est mis en relief par le peu de progrès qui a été enregistré en ce qui concerne les autres projets inscrits dans le Programme pluriannuel pour la réalisation de l'Union douanière (tranche 1980), qui comprend, d'une part, les propositions tendant à harmoniser les législations douanières nationales en vue de garantir l'application uniforme du tarif douanier commun, d'autre part, des propositions visant à réduire les formalités auxquelles se trouvent encore soumis les échanges de marchandises entre Etats membres. En ce qui concerne ces dernières propositions, il est à espérer que le Conseil leur réservera la priorité politique qui correspond à l'objectif fondamental du traité relatif à la libre circulation des marchandises.

Politique de concurrence

En matière d'aides d'Etat, l'année 1980 a été marquée, en raison notamment de la situation économique et sociale dans la Communauté et d'une pression concurrentielle accrue de la part de certains pays tiers dans des secteurs d'une importance capitale pour la Communauté, par une tendance à l'octroi d'aides d'Etat à la fois plus massives et sous des formes plus variées. La Commission, compte tenu de cette évolution, a renforcé sa politique en la matière en veillant en particulier que les aides nationales accordées contribuent à la réalisation des objectifs



de la Communauté, ne compromettent pas l'unité du marché et ne servent pas à la poursuite d'un intérêt purement national. Elle a été soutenue dans cette politique par la Cour de justice dans son arrêt relatif à l'affaire Philip Morris. Par ailleurs, la Commission a arrêté une directive relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres et leurs entreprises publiques. Elle a en outre rappelé aux Etats membres leur obligation de notification des aides. Enfin, elle a adopté une décision relative aux aides à l'industrie sidérurgique et a soumis au Conseil une proposition de cinquième directive concernant les aides à la construction navale.

Dans le domaine des règles applicables aux entreprises, la Commission est intervenue à l'encontre de diverses formes d'ententes restrictives, notamment de quotas, de prix et d'interdictions d'exporter. Elle a poursuivi l'élaboration de dispositions à caractère général destinées à résoudre les problèmes qui se posent en particulier en matière de licence, de distribution et de transports.

Institutions financières et fiscalité

Dans le domaine bancaire, on peut noter une accélération des travaux de coordination due en partie à l'excellent climat de collaboration qui s'est développé au sein du Comité consultatif pour la coordination des législations bancaires institué par la première directive de coordination de 1977.

Une même impression se dégage dans le secteur des bourses de valeurs mobilières comme suite au colloque organisé par la Commission, ayant pour objet de faciliter une meilleure intégration des marchés de valeurs mobilières sur le plan européen.

Après avoir constaté la stagnation des discussions portant sur la seconde directive de coordination en matière d'assurances dommages destinée à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services, la Commission a demandé la saisine du Conseil pour essayer d'obtenir le règlement des principales dispositions donnant actuellement lieu à controverse.

Sur le plan fiscal, il convient de signaler le rapport sur les perspectives de convergence des systèmes fiscaux dans la Communauté, que la Commission a transmis le 1^{er} avril au Conseil, au Parlement et au Comité économique et social. Dans ce rapport, la Commission rappelle les objectifs et les limites de l'harmonisation fiscale, définit les actions que devrait entreprendre à l'avenir la Communauté dans la perspective d'une intégration plus poussée et met en évidence, à la lumière d'une analyse de la structure de la fiscalité dans les Etats membres, les obstacles et les moyens de les surmonter.

Emploi et politique sociale

Les problèmes de l'emploi ont continué à constituer une préoccupation centrale pour la Communauté. L'aggravation du chômage a rendu plus impérieuse encore la recherche d'un consensus, au niveau communautaire, des gouvernements comme des partenaires sociaux, quant aux mesures susceptibles d'atténuer en particulier les conséquences sociales de la crise et favoriser la création d'emplois. A cet effet, la solidarité accrue que marque l'accroissement des ressources du Fonds social européen et surtout des aides de réadaptation CECA, se traduit aussi par la concentration de l'intervention du Fonds sur les régions en retard de développement ou en difficultés, en particulier en faveur des « jeunes ». Quant à l'aménagement du temps de travail, la Commission, sur la base de la résolution du Conseil du 22 novembre 1979, s'est efforcée de susciter — tant entre les partenaires sociaux qu'au sein du Comité permanent de l'emploi — une réflexion qui permette de dépasser le stade nécessaire du

diagnostic communautaire, pour parvenir à un consensus sur les mesures à prendre.

Les responsabilités, à la fois traditionnelles et fondamentales, de la Communauté en matière de libre circulation des travailleurs n'ont pas pour autant été négligées : s'agissant de l'abolition des discriminations entre ressortissants communautaires, la Commission s'est efforcée de veiller non seulement à l'effectivité de l'application du droit communautaire en vigueur, mais aussi à son extension, en matière de droits syndicaux ou de sécurité sociale des non-salariés migrants.

En matière de santé, de protection sociale, ou de conditions de vie et de travail, la politique communautaire se fonde notamment sur la promotion du dialogue social aux différents niveaux : dans l'entreprise, par l'information et la consultation des travailleurs dans les entreprises transnationales ; dans les secteurs, au sein des comités paritaires et dans les réunions avec les partenaires sociaux des différentes branches d'activités ; au niveau interprofessionnel, par la promotion de contacts directs entre les organisations européennes d'employeurs et de travailleurs, en particulier au sein du Comité permanent de l'emploi.

Politique régionale

La politique régionale de la Communauté a été caractérisée en 1980 par trois faits essentiels : l'adoption par le Conseil des actions hors quota, l'introduction d'un quota pour la Grèce dans le Fonds régional et l'achèvement d'un rapport périodique sur la situation de l'ensemble des régions de la Communauté.

Les cinq premières actions proposées dans le cadre de la section hors quota du Fonds régional, adoptées par le Conseil en octobre, marquent le début d'un nouveau type d'interventions du Fonds régional, destinées à permettre de mieux prendre en compte la dimension régionale des autres politiques communautaires.

En décembre, le Conseil a approuvé une modification des quotas du Fonds régional, en prévoyant un quota de 13 % pour la Grèce à partir du 1^{er} janvier 1981 et, par conséquent, un aménagement des quotas des neuf autres Etats membres.

En décembre également, la Commission a adopté le premier rapport périodique sur la situation et l'évolution socio-économique des régions de la Communauté.

Environnement et consommateurs

La mise en œuvre d'une politique communautaire de l'environnement s'est poursuivie cette année avec l'approbation par le Conseil de plusieurs directives, la présentation par la Commission d'importantes propositions, et de nombreuses activités, notamment l'organisation avec les milieux concernés de colloques et conférences. 1980 a également vu l'établissement par la Commission d'une communication sur l'état d'avancement et l'évaluation des travaux réalisés en application du programme d'action en matière d'environnement. D'autre part, des travaux ont porté sur l'utilisation d'interventions financières qui seraient susceptibles de soutenir l'action réglementaire.

En matière de protection des consommateurs, une attention particulière a été portée à l'examen par les institutions communautaires de la proposition de la Commission relative à un second programme d'action de la Communauté européenne à l'égard des consommateurs. La réalisation des objectifs prioritaires du premier programme a été poursuivie.

Politique agricole

Dès le début de l'année 1980, la politique agricole commune a subi le contre-coup des événements politi-

ques mondiaux : en riposte à l'intervention militaire de l'Union soviétique en Afghanistan, les Etats-Unis ont décidé de supprimer les exportations de produits agricoles vers l'U.R.S.S., ce qui a amené le Conseil, lors de sa session du 15 janvier à arrêter le principe selon lequel les livraisons communautaires ne devraient pas venir remplacer, directement ou indirectement, celles des Etats-Unis sur le marché soviétique. La Commission a, en conséquence, pris toute une série de mesures pour décourager et pour surveiller ces exportations, notamment en ce qui concerne les céréales, les produits laitiers et la viande bovine.

La Commission a poursuivi une politique prudente de prix afin d'établir un meilleur équilibre entre l'offre et la demande dans les secteurs où existent des excédents structurels : elle a ainsi proposé des augmentations limitées, en particulier pour le lait, le sucre et la viande bovine. Les discussions au Conseil sur ces propositions ont été difficiles, d'autant plus que d'autres problèmes leur ont été politiquement liés : contribution britannique au budget, instauration d'une organisation commune de marchés pour la viande ovine, déblocage de la politique de la pêche. Ces difficultés ont été en grande partie résolues lors d'une série de réunions du Conseil fin mai, ce qui a alors permis la détermination des prix pour la campagne 1980-1981.

En ce qui concerne plus particulièrement les excédents, la Commission estime que les conséquences financières de leur écoulement doivent être supportées par les producteurs : ce principe a été retenu pour l'avenir dans les « réflexions sur la politique agricole commune » auxquelles s'est livrée la Commission, en exécution d'un mandat plus général que le Conseil lui a confié le 30 mai ; ces réflexions — qui seront poursuivies — ouvrent la voie à d'importantes propositions que la Commission compte soumettre au cours du premier semestre de 1981.

Les conditions de concurrence en agriculture ont fait l'objet d'une surveillance attentive de la part de la Commission, qui a dû en particulier intervenir dans le secteur de l'horticulture sous serres chauffées.

L'influence grandissante qu'exercent les consommateurs en vue d'infléchir ou de modifier certaines pratiques agricoles a conduit le Conseil à se préoccuper de la protection des animaux en élevage intensif, et surtout de l'utilisation des hormones dans les élevages : la Commission a, pour sa part, proposé des dispositions strictes à ce sujet.

Politique de la pêche

Quatre ans après que les Etats membres de la Communauté aient étendu, à l'instar de la plupart des pays tiers, leurs zones de pêche à 200 milles, les efforts pour développer une politique commune de la pêche adaptée à cette nouvelle situation n'ont toujours pas abouti.

Au cours de l'année 1980, la Commission a pourtant, sur la base des résolutions du Parlement, amendé et complété ses propositions au Conseil afin de le mettre en mesure d'arrêter une politique globale de la pêche portant à la fois sur l'accès aux zones de pêche, la conservation et le contrôle de l'exploitation des ressources, les relations avec les pays tiers, la révision de l'organisation commune des marchés et l'aménagement des structures de production.

Des mesures de conservation telles que les prises maximales autorisées (TAC) pour 1980 et des dispositions techniques, concernant notamment les maillages des filets, ont été arrêtées. Des accords de pêche ont été conclus avec la Norvège, la Suède, l'Espagne, les îles Féroé, le Canada, le Sénégal et la Guinée-Bissau. Néanmoins, et malgré l'engagement pris le 30 mai 1980 d'« adopter, parallèlement à la mise en œuvre des décisions qui interviendraient dans d'autres secteurs, les décisions permettant d'assurer l'entrée en vigueur d'une politique globale commune

dans le secteur de la pêche, au plus tard le 1^{er} janvier 1981 », le Conseil est resté divisé sur des points essentiels tels que les conditions d'accès aux zones de pêche et la répartition entre Etats membres de la totalité des possibilités de captures disponibles pour la Communauté.

Politique des transports

Au cours de l'année, la Commission a intensifié l'élaboration des propositions dans les principaux domaines de la politique commune des transports, dans la ligne de sa communication au Conseil de 1973 et du programme d'actions prioritaires pour la période 1978-1980.

La Commission a également poursuivi l'orientation pragmatique de ses travaux entamée il y a quelques années. La Communauté recourt en effet de plus en plus à des solutions pratiques pour régler les problèmes actuels en matière de transports. La Commission a veillé à ce que cette politique s'encadre dans la conception générale et cohérente telle que définie dans sa communication au Conseil de 1973, afin d'éviter que se produise une controverse entre, d'une part une politique des petits pas et, d'autre part une politique d'approche globale.

Répondant au vœu du Parlement, la Commission a adressé en octobre au Conseil une communication concernant les priorités et le calendrier des décisions à prendre par le Conseil avant la fin de 1983. Dans sa communication, la Commission met l'accent en priorité sur la réalisation d'un réseau d'infrastructure des transports, l'assainissement des chemins de fer et la coopération entre ceux-ci dans une dimension communautaire, une amélioration des services de transport intracommunautaires, l'élargissement et la promotion des intérêts de la Communauté dans les relations avec les pays tiers, les considérations sociales et l'utilisation rationnelle de l'énergie.

De son côté, le Conseil est parvenu à des résultats concrets, notamment en approuvant une directive instituant une date unique pour le début de l'heure d'été dans tous les Etats membres en 1981 et 1982 et en donnant son accord sur la création d'un modèle de permis de conduire. La portée de ces deux décisions dépasse largement le seul secteur des transports ; elles intéressent en effet tous les habitants de la Communauté.

Politique énergétique

Après les graves perturbations du marché pétrolier mondial en 1979, la nécessité de réduire la dépendance de la Communauté vis-à-vis du pétrole importé, par la mise en œuvre de réformes structurelles, a été soulignée lors des Conseils européens.

Cette volonté s'est concrétisée dans l'adoption de nouveaux objectifs pour 1990, dont l'objet principal est de remplacer le pétrole par des sources alternatives, charbon ou nucléaire notamment, et de rompre le lien entre la croissance économique et la consommation d'énergie.

Le déclenchement des hostilités entre l'Iran et l'Irak durant le deuxième semestre et l'arrêt des exportations pétrolières de ces deux pays ont montré à nouveau la vulnérabilité des approvisionnements en pétrole de la Communauté. Tous les efforts de celle-ci ont cherché à empêcher que cette situation n'entraîne une augmentation incontrôlée des prix. Des décisions ont été prises en ce sens au niveau communautaire, en liaison avec d'autres organisations internationales, pour éviter à l'Europe et à l'ensemble du monde industrialisé et en voie de développement un troisième choc pétrolier qui serait désastreux sur le plan économique.

Contrôle de sécurité

En 1980, le Contrôle de sécurité d'Euratom a effectué des contrôles comptables et physiques sur environ 40 ton-



nes de plutonium, 12 000 tonnes d'uranium enrichi et 50 000 tonnes d'uranium naturel, uranium appauvri et thorium, répartis dans presque 400 installations nucléaires dans la Communauté. Sur la base de ces contrôles, rien ne permet de penser que des détournements de matières nucléaires aient pu se produire.

La comptabilité et les contrôles comptables sont basés essentiellement sur les rapports envoyés régulièrement par chaque installation à Luxembourg — comme prévu par le règlement de la Commission du 19 octobre 1976 — où ils sont examinés et traités par ordinateur. Les contrôles physiques et les vérifications de la comptabilité interne des installations sont effectués par des inspecteurs qui visitent régulièrement les installations nucléaires avec une fréquence qui dépend de la nature et des quantités des matières nucléaires, ainsi que du type d'installation.

Malgré la nomination de nouveaux inspecteurs — ce qui a permis une nette progression de l'effort d'inspection fourni par le Contrôle de sécurité — cet effort est encore trop faible pour certaines installations.

La comptabilité des matières nucléaires a été continuellement adaptée aux exigences croissantes qui découlent des différents accords internationaux. Les déclarations mensuelles ont été communiquées à l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Des difficultés dans le respect des délais prescrits, apparues au début de l'année du fait de l'indisponibilité de moyens de traitement des données, ont été résolues de façon provisoire. Pour faire face à l'évolution des exigences du contrôle et mieux garantir la sécurité des données, la Commission a demandé, dans le cadre du budget 1981, de nouveaux moyens en informatique à l'usage exclusif du Contrôle de sécurité.

Dans les sept Etats membres non dotés d'armements nucléaires, les inspecteurs de l'AIEA ont participé à une grande partie des inspections d'Euratom et des équipes mixtes (« Joint Teams ») fonctionnent régulièrement dans les installations importantes.

Les relations avec l'AIEA se sont développées d'une manière très satisfaisante, les efforts ayant été concentrés sur la mise en œuvre pratique des accords et compromis qui avaient fait l'objet de longues négociations au cours des années précédentes. En particulier, le comité de liaison, prévu à l'article 25 du protocole à l'accord du 5 avril 1973, a été mis en place aux différents niveaux prévus ; les premières réunions se sont déroulées de façon mutuellement satisfaisante.

L'introduction et la partie générale des arrangements subsidiaires à l'accord tripartite Euratom - Royaume-Uni - AIEA sont entrées en vigueur le 1^{er} août 1980. La formule type (facility-attachment) pour un important site nucléaire britannique est entré en vigueur le 1^{er} décembre 1980. Ce document est comparable à ceux qui ont été élaborés pour les installations nucléaires dans les sept Etats membres non dotés d'armements nucléaires. La préparation des autres formules types britanniques, dont certaines sont pratiquement achevées, se poursuit.

L'accord de même type conclu avec la France n'est toujours pas entré en vigueur, les procédures internes nationales requises n'ayant pas été accomplies.

Les modalités de contrôle dans les Etats membres dotés d'armements nucléaires font l'objet de négociations longues et délicates par suite notamment de la présence simultanée, dans certaines installations, de matières nucléaires civiles et de matières affectées ou susceptibles d'être affectées aux besoins de la défense.

Dans le cadre des accords bilatéraux de coopération, les relations en matière de contrôle entre la Communauté et les Etats-Unis, d'une part, et entre la Communauté et le Canada, d'autre part, se sont poursuivies de façon satisfaisante.

Enfin, le développement de méthodes techniques d'application du contrôle se poursuit d'une manière constante en collaboration avec le Centre commun de recherche et les organismes nationaux de recherche.

Politique de la recherche scientifique et technologique, éducation

Dans le cadre des traités instituant les Communautés, plus de 300 millions d'UCE ont été consacrés en 1980 aux actions relevant de la politique commune en matière scientifique et technologique.

Dans la ligne des conclusions arrêtées par le Conseil en 1979 sur la définition des orientations qui guideront le développement progressif de cette politique, deux importantes communications ont été élaborées concernant, d'une part, ses priorités et son organisation et, d'autre part, l'exploitation et l'évaluation des résultats de la recherche.

Les décisions les plus importantes prises en 1980 par le Conseil et relatives à des actions de recherche ont concerné :

- le programme pluriannuel 1980-1983 d'actions directes, exécutées par le Centre commun de recherche (CCR), et doté de 511 millions d'UCE ;
- les programmes pluriannuels d'actions indirectes suivants :
 - fusion thermonucléaire, y inclus la construction du Jet (335,5 millions d'UCE pour la période 1979-1983) ;
 - biologie-protection sanitaire (59 millions d'UCE pour 1980 à 1984) ;
 - gestion et stockage des déchets radioactifs (43 millions d'UCE pour la période 1980-1984) ;
- la création du nouveau Comité consultatif du programme fusion (CCPF).

Les propositions les plus importantes de la Commission ont concerné :

- le relèvement du plafond financier destiné au projet Jet ;
- un programme sectoriel 1981-1985 d'action indirecte de recherche sur l'environnement ;
- un programme 1980-1985 d'action indirecte de recherche dans un nouveau domaine : celui du génie biomoléculaire.

En matière d'énergie nucléaire de fission, plusieurs travaux entamés les années précédentes ont très sérieusement progressé, concernant notamment la définition d'une stratégie nucléaire et d'actions communautaires possibles dans trois secteurs (retraitement des combustibles, déchets radioactifs et réacteurs rapides), et l'évaluation internationale du cycle de combustible nucléaire (INFCE). D'autre part, un rapport, confié à un groupe d'experts indépendants sur la sécurité des réacteurs, a été terminé.

Dans le secteur de l'éducation, les points les plus saillants de l'année ont concerné :

- la réunion tenue en juin que le Conseil et les ministres de l'éducation ont consacrée à l'examen du rapport général du Comité de l'éducation ;
- la décision prise en janvier par le Conseil de prolonger pour 1981 le programme d'action sur le passage des jeunes de l'école à la vie active ;
- le démarrage, en septembre, du réseau d'informations Eurydice.

Marché de l'Information et Innovation

L'inauguration officielle d'Euronet-Diane a consacré la prise de conscience de la Communauté face à l'information. Le troisième plan d'action en matière d'information scientifique et technique que la Commission a proposé permettra une meilleure valorisation des connaissances

disponibles. Les activités en matière de propriété industrielle et de diffusion du produit de la recherche ont conduit à des résultats appréciables.

A partir d'une communication de la Commission sur « le développement et l'innovation industriels », le Conseil européen a préconisé une meilleure coordination des efforts pour améliorer la compétitivité des produits européens, l'élimination de la fragmentation des marchés ainsi que l'amélioration de l'incitation à l'innovation et de la diffusion des connaissances.

III. — ELARGISSEMENT ET RELATIONS EXTERIEURES

Elargissement et relations bilatérales avec les pays candidats

L'année 1980 a vu l'arrivée à leur terme des procédures de ratification des instruments d'adhésion de la Grèce aux Communautés, la Grèce devenant ainsi le 1^{er} janvier 1981 le dixième Etat membre de la Communauté. Des travaux préparatoires intenses ont été effectués en vue de cette adhésion.

Les négociations d'adhésion se sont engagées sur le fond avec le Portugal et l'Espagne. Des progrès considérables ont été réalisés tant au niveau de celles-ci qu'au niveau des relations bilatérales.

Par ailleurs, un accord a été conclu entre la Communauté et le Portugal en vue de faire bénéficier ce pays d'une aide pré-adhésion visant à faciliter l'intégration harmonieuse de l'économie portugaise dans l'économie communautaire. Cet accord entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1981.

Relations extérieures

Sur la scène mondiale, l'année écoulée a été marquée par une succession de crises graves dont les répercussions n'ont pas manqué de se faire sentir au niveau de la Communauté : Afghanistan, Iran, guerre entre l'Iran et l'Irak, événements en Pologne. C'est ainsi que la Communauté, suite à l'intervention militaire de l'Union soviétique en Afghanistan, s'est déclarée solidaire avec les Etats-Unis en décrétant qu'elle n'essayerait pas de se substituer, directement ou indirectement, aux exportations américaines vers l'Union soviétique, qui avaient été frappées par un embargo. De même, les Etats membres ont coordonné étroitement leurs sanctions à l'encontre de l'Iran, suite à la prise des otages, de façon à éviter que le fonctionnement du Marché commun en soit affecté.

L'éclatement, fin septembre, de la guerre entre l'Iran et l'Irak a eu comme première conséquence la cessation des livraisons de pétrole de ses deux pays. Dans le double souci de rétablir la paix dans cette région stratégique du monde et de garantir l'approvisionnement pétrolier de la Communauté, les ministres des affaires étrangères, réunis à l'occasion de l'ouverture de la session plénière des Nations Unies à New York, ont lancé un appel à tous les Etats afin qu'ils contribuent à circonscrire ce conflit, et plus particulièrement aux grandes puissances afin qu'elles observent une stricte neutralité.

Les événements en Pologne ont amené le Conseil européen, dans sa réunion de décembre, à rappeler les principes de l'Acte d'Helsinki, et à affirmer la disponibilité des Neuf à répondre aux éventuelles demandes qui leur seraient adressées par la Pologne, notamment en matière de livraisons de produits alimentaires et autres.

Outre ces événements mondiaux, l'année 1980 a été marquée par la préparation laborieuse des négociations globales Nord-Sud, dans le cadre des Nations Unies, qui pourraient commencer au début de l'année 1981, et par

l'adoption par le Conseil du nouveau régime des préférences généralisées.

La Communauté a continué de conduire sa politique de développement dans un climat assombri par la crise énergétique internationale dont les conséquences sont particulièrement graves pour les pays en développement importateurs de pétrole.

IV. — LE DROIT COMMUNAUTAIRE

L'année 1980 a été caractérisée par des difficultés sérieuses dans le fonctionnement du Marché commun. Les querelles relatives à la charge supportée par l'économie du Royaume-Uni dans le financement du budget communautaire ont bloqué l'adoption des prix agricoles à la date fixée et créé le risque d'actions unilatérales de la part des Etats membres. Un Etat membre s'est, d'autre part, ouvertement refusé à appliquer immédiatement un arrêt de la Cour de justice. Ces difficultés ont finalement pu être surmontées, mais le droit communautaire en a souffert et le précédent ainsi créé constitue une menace pour l'avenir.

Le Parlement a continué à manifester son intention d'utiliser toutes les possibilités qui lui sont offertes par les traités pour s'exprimer dans la vie communautaire ; il est ainsi, pour la première fois, intervenu dans un litige devant la Cour de justice.

OBJECTIFS ÉNERGÉTIQUES 1990

Lors de sa session du 3 mars 1981, le Conseil a eu un échange de vues sur le premier rapport de la Commission analysant les progrès réalisés dans la poursuite des objectifs de politique énergétique de la Communauté pour 1990 et dans les programmes d'investissement des Etats membres.

A l'issue de cet échange de vues, le Conseil est arrivé aux conclusions suivantes :

1. Dans la poursuite des objectifs que le Conseil a adoptés dans sa résolution du 9 juin 1980 des progrès sont à enregistrer.

2. Cependant, la réalisation effective de ces objectifs nécessitera que les efforts de plusieurs Etats membres soient intensifiés :

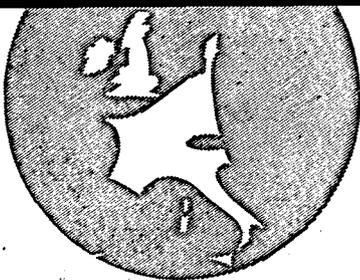
- dans le domaine des centrales électriques par une substitution plus rapide de la consommation de pétrole par celle de combustibles solides et/ou par un accroissement des programmes nucléaires ;
- dans le domaine des économies d'énergie, que ce soit dans le secteur domestique, dans celui de l'industrie ou celui des transports.

3. Le Conseil a souligné l'importance à court et moyen termes des sources indigènes d'énergie primaire incluant le pétrole, le gaz, le charbon et le nucléaire, pour l'équilibre global de la balance des paiements de la Communauté.

4. Le Conseil a également souligné la nécessité de préparer l'avenir au-delà de 1990 en développant activement les sources d'énergie renouvelables.

5. Le Conseil a invité la Commission à examiner l'éventuelle nécessité d'aller au-delà des niveaux d'investissement actuellement prévus pour pouvoir réaliser les objectifs communs et, le cas échéant, à proposer les mesures à prendre pour y parvenir, y compris l'information du public sur les avantages économiques que l'on peut attendre de tels investissements.

6. Le Conseil a confirmé le rôle éminent de la transparence des prix de l'énergie et souligné l'intérêt qu'il attache à la communication que la Commission se propose de lui présenter prochainement sur la politique des prix à mener en fonction des objectifs énergétiques.



APPROVISIONNEMENT PÉTROLIER

Lors de sa session du 3 mars 1981, le Conseil a dressé le bilan de la situation de l'approvisionnement pétrolier compte tenu des mesures décidées lors de la session du 27 novembre 1980, y compris les prélèvements sur les stocks.

Il a noté que ces mesures, les mesures prises par les Etats membres, la réduction de la consommation et les niveaux de production pétrolière atteints par les pays producteurs de l'OPEP ont abouti à une amélioration importante de la situation des marchés pétroliers de la Communauté. Néanmoins, étant donné les incertitudes qui subsistent, il convient de suivre de près l'évolution de la situation.

Le Conseil a décidé que :

- a) les mesures arrêtées le 27 novembre 1980 continueront à être appliquées,
- b) le moment est venu d'examiner quelles actions spécifiques et efficaces pourraient être menées si des difficultés d'approvisionnement se présentaient de nouveau. Il a invité la Commission à continuer à approfondir l'examen des possibilités d'aide mutuelle en matière de stocks pétroliers en période de tension sur le marché et à présenter un rapport au Conseil lors de sa session du mois de juin.

SIDÉRURGIE

A l'issue de ses délibérations sur la situation dans la sidérurgie, le Conseil a approuvé lors de sa session du 3 mars 1981, la résolution suivante :

« La sidérurgie européenne est confrontée depuis 1975 à une crise profonde et durable. Cette situation difficile ne peut être surmontée qu'au prix de réductions importantes des capacités globales d'acier brut et de produits finis. Les actions de restructuration qui ont déjà été mises en œuvre ont permis de réaliser d'importants accroissements de la productivité.

Le Conseil approuve l'analyse de la Commission concernant les problèmes de restructuration de la sidérurgie et des aides en faveur de celle-ci et il est d'accord avec la Commission pour estimer que les principaux objectifs de la politique de restructuration consistent à rétablir la compétitivité de la sidérurgie communautaire au niveau international, à restaurer la rentabilité des entreprises afin d'assurer la stabilité de l'emploi et à éviter toute distorsion de concurrence entre les entreprises qui pourrait compromettre les efforts déjà accomplis dans cette direction.

Afin de restaurer la compétitivité, des aides publiques dégressives ne seront acceptées qu'à titre de mesure transitoire et à condition qu'elles contribuent directement à la restructuration du secteur.

Le Conseil estime qu'aucun autre programme d'aides publiques en faveur de la sidérurgie ne devrait être introduit après le 1^{er} juillet 1983.

Avant le 1^{er} avril 1981 et dans le cadre des mesures anti-crise de la Communauté, les entreprises sidérurgiques doivent parvenir à un arrangement volontaire concernant leurs livraisons dans la Communauté. Les Etats membres et la Commission appuient la réalisation de cet objectif.

Pour sa part, la Commission :

- recueillera auprès des Etats membres et des entreprises les informations nécessaires pour pouvoir mener sa politique d'aide ;
- assurera la pleine divulgation de toutes les aides publiques octroyées aux entreprises sidérurgiques par la Communauté et les Etats membres et présentera un nouveau rapport dans un délai de 2 mois ;

- fera usage de ses pouvoirs pour que les entreprises l'informent de leurs plans de restructuration dans le cadre des objectifs et du calendrier indiqués ci-dessus ;
- usera des pouvoirs discrétionnaires que lui confère l'article 54 pour n'accorder des prêts en faveur des programmes d'investissement que lorsque les projets assurent un degré satisfaisant de restructuration sans augmentation de la capacité de production d'un produit qui ne soit accompagnée de la suppression d'une capacité équivalente de production non rentable ;
- appliquera de manière stricte les dispositions de sa décision n° 257/80/CECA afin d'assurer notamment qu'aucune aide ne soit accordée en vue de maintenir des capacités vétustes ou en faveur d'entreprises qui ne font pas les efforts nécessaires de restructuration conformément aux principes énoncés ci-dessus ;
- confirmera sa requête aux gouvernements de lui notifier à l'avance toute aide publique, spécifique ou non ;
- fera en sorte que les prix des produits sidérurgiques ne subissent pas l'influence défavorable des pratiques déloyales ou discriminatoires interdites par l'article 60 du traité CECA et usera de ses pouvoirs pour extirper ces pratiques en appliquant les sanctions appropriées et notamment en prenant sans tarder les mesures prévues aux articles 63, 64 et 67 du traité CECA.

Si des charges injustifiées sont imposées à certaines catégories de travailleurs, les mesures sociales appropriées devront être mises en œuvre pour atténuer les effets des réductions de capacités résultant de la restructuration.

Le Conseil se réunira à nouveau le 26 mars pour prendre des décisions dans ce domaine.

ENVIRONNEMENT

Le Conseil a arrêté, lors de sa session du 3 mars 1981, la décision arrêtant un programme sectoriel de recherche et de développement en matière d'environnement. Ce programme est divisé en deux volets : protection de l'environnement (avec cinq domaines de recherche : sources, cheminement et effets des polluants ; réduction et prévention des pollutions et nuisances ; protection, conservation et gestion des milieux naturels ; gestion de l'information sur l'environnement ; système d'interactions complexes : interactions homme-environnement) et climatologie (avec deux domaines de recherche : « comprendre le climat » et « interactions homme-climat »). Le programme — d'une durée de cinq ans — comprend des actions indirectes et des actions mettant en œuvre une coordination au niveau communautaire d'activités de recherche qui font partie de programmes de recherche des Etats membres et, le cas échéant, de la Communauté. Les crédits inscrits au budget communautaire au titre de ce programme s'élèvent à 43 millions d'Ecus.

INTERDICTION DES HORMONES DANS L'ÉLEVAGE

La Commission des Communautés européennes a soumis (janvier 1981) au Conseil des Ministres deux projets de règlement afin de compléter sa proposition du 31 octobre 1980 d'interdire l'utilisation de toutes substances hormonales, tant naturelles qu'artificielles, dans l'ensemble de l'élevage.

Le premier projet concerne la seule exemption que la Commission avait prévue dans sa proposition d'interdiction totale, c'est-à-dire l'utilisation de substances hormonales naturelles à des fins thérapeutiques et pour la synchronisation du cycle œstral. La Commission propose maintenant que trois substances (œstradiol, progestérone

et testostérone) puissent être utilisées dans un cadre strictement limité et rigoureusement contrôlé. Ainsi la notion de traitement thérapeutique a été définie de manière restrictive : les substances hormonales ne pourront être administrées qu'à des animaux adultes et uniquement afin d'éliminer des cas pathologiques constatés par un vétérinaire. Les traitements préventifs sont donc exclus. La détention, la distribution et l'utilisation des substances hormonales, ainsi que des médicaments qui les contiennent, seront contrôlées à tous les stades, notamment par la tenue de registres, en vue d'éliminer toute commercialisation abusive.

Le deuxième projet prévoit le dépistage de résidus de substances inadmissibles et de résidus de substances admises mais dépassant la tolérance. A cette fin, la Commission propose d'introduire un système uniforme de contrôle par sondages dans tous les Etats membres, soit à l'abattoir, soit à l'exploitation d'origine. En cas d'infraction, les viandes et les animaux concernés devront être confisqués et détruits. Les autorités vétérinaires nationales doivent être informées sans délai de toute infraction pour leur permettre de retracer l'exploitation et les troupeaux d'origine qui seront soumis à un contrôle intensif et, en cas d'infraction, aux mêmes sanctions : confiscation et destruction des animaux et des viandes. En cas de découverte de résidus de substances naturelles admises à des fins thérapeutiques, mais dépassant la tolérance, les animaux concernés ne pourront pas être abattus avant que les résidus n'aient régressé à un niveau admissible. Le dépistage de résidus inadmissibles dans les abattoirs déclenchera automatiquement un contrôle plus intensif par une augmentation du nombre d'échantillons examinés. Les sondages normaux ne seront repris que si, pendant une période de deux mois, aucun résidu inadmissible n'a été retracé.

EXPORTATION DES MARCHANDISES

Lors de sa session des 23/24 février 1981, le Conseil a arrêté la directive relative à l'harmonisation des procédures d'exportation des marchandises.

Après la fixation en 1979 des règles communes pour l'importation des marchandises dans la Communauté, cette directive harmonise maintenant les règles à suivre lors de l'exportation de marchandises hors de la Communauté. Le but en est :

- d'assurer une application uniforme des politiques communes concernant les marchandises exportées à destination des pays tiers, et notamment des mesures arrêtées dans le cadre de la politique agricole commune ;
- d'éliminer les distorsions de traitement entre les opérateurs économiques de la Communauté qui résultent actuellement de l'application de règles divergentes selon l'Etat membre où ils effectuent les formalités d'exportation de leurs marchandises à destination des pays tiers.

Il est à remarquer que cette directive prévoit dans son titre II tout comme la directive relative à l'importation des marchandises une série de procédures simplifiées destinées à être mises en place par les administrations nationales pour tenir compte de l'évolution des techniques douanières et notamment l'utilisation de plus en plus répandue de l'informatique.

RÉALISATION DE L'UNION DOUANIÈRE : PROGRAMME 1981

La Commission a soumis (février 1981) au Conseil le programme pour la réalisation de l'Union douanière pour 1981.

Il s'agit du deuxième programme soumis par la Commission à la suite d'un engagement pris par elle devant le Parlement Européen et le Conseil au début de l'année 1979.

Le programme contient, d'une part, un bilan des réalignements communautaires en matière douanière au cours de l'année 1980 et, d'autre part, une présentation des actions prioritaires que la Commission envisage à proposer au Conseil en 1981.

a) Quant au bilan de 1980, la Commission a dû constater qu'il est nettement moins satisfaisant que celui de l'année précédente. En effet, neuf propositions douanières d'importance notable furent adoptées par le Conseil en 1979 ; seules deux propositions parmi les propositions inscrites au programme 1979 durent être reportées en 1980.

Par contre, au cours du premier semestre 1980, la seule proposition importante sur les six textes adoptés par le Conseil est celle concernant la nouvelle définition de la valeur en douane des marchandises.

b) Compte tenu de ce bilan, la partie résiduelle des priorités non-réalisées est d'une telle importance qu'il n'apparaît pas justifié d'établir de nouvelles priorités ; la Commission a donc grosso modo repris et confirmé les priorités établies pour l'année 1980.

La Commission regrette que, dans la situation économique grave que traverse actuellement la Communauté, celle-ci ne réussit pas à dégager tout l'esprit de coopération nécessaire à l'approfondissement d'une des politiques les plus essentielles qui est celle du marché intérieur et de l'union douanière. En vue de ce bilan décevant, la Commission entend engager incessamment un débat politique au Conseil, afin d'assurer la continuité dans la mise en œuvre du programme pluriannuel pour l'union douanière.

L'ASSAINISSEMENT DE LA SITUATION DES CHEMINS DE FER

La Commission a transmis (janvier 1981) au Conseil deux propositions qui font suite à la décision du Conseil du 20 mai 1975 relative à l'assainissement de la situation des chemins de fer.

La première proposition concerne les délais et conditions de réalisation de l'équilibre financier des entreprises nationales de chemin de fer. La Commission est consciente de la situation économique et financière assez défavorable des chemins de fer ; elle propose donc une action à plusieurs étapes. C'est ainsi qu'à partir de 1983, la possibilité d'octroi de subventions d'équilibre par les Etats membres dépendra d'une normalisation préalable complète des « charges étrangères à l'exploitation ». Parmi ces charges, la proposition mentionne expressément les conséquences financières d'un niveau tarifaire imposé par l'Etat et les désavantages éventuels en matière d'imputations de charges d'infrastructure, pour lesquelles la proposition indique une méthode de calcul.

La réalisation progressive d'une situation d'équilibre — caractérisée par l'interdiction d'aides à l'exploitation autres que celles expressément prévues par les règlements communautaires — est prévue pour 1990. La poursuite de ce but devrait être achevée à travers l'établissement de programmes pluriannuels d'activité et financiers dans le cadre d'une procédure de concertation entre les Etats et les entreprises et qui comprendrait une consultation de la Commission.

Bien entendu, cette nouvelle proposition de la Commission doit être appréciée dans le contexte des autres mesures envisagées par le mémorandum de décembre 1980 sur la politique ferroviaire qui exige entre autre un effort commercial accru des entreprises, une restructuration



financière et une politique d'investissements notamment en matière d'infrastructure ainsi qu'un renforcement de la coopération internationale entre les chemins de fer.

Obligation de service public

La deuxième proposition vise à compléter le règlement (CEE) n° 1191/69 du Conseil relatif aux obligations de service public, en vue de tenir compte des liens qui existent entre le domaine des transports et les autres activités économiques et sociales. A cet effet, la Commission précise les critères qui permettent aux Etats membres de choisir les solutions pratiques garantissant des services de transports suffisants et le moins coûteux pour la collectivité.

Dans le cadre de l'appréciation de l'intérêt général, les Etats membres peuvent invoquer les exigences des politiques d'énergie, régionale, de l'emploi et de l'environnement.

RECHERCHES UNIVERSITAIRES SUR L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

La Commission des Communautés européennes a annoncé (février 1981) la parution du répertoire 1980 des « Etudes universitaires sur l'intégration européenne - University studies on European integration - n° 11 » dont toutes les données ont été mises sur ordinateur.

Cet important instrument bibliographique (353 pages) qui recense plus de 1200 thèses et recherches, actuellement en cours ou récemment terminées, a été réalisé à partir d'une enquête menée dans plus de 400 universités à travers 25 pays.

Le processus d'intégration européenne continue en effet d'être un objet d'étude et d'analyse et la Commission s'est toujours soucieuse d'apporter aux chercheurs un soutien actif dans le cadre de sa politique d'information en facilitant l'accès aux sources de documentation, en accordant des bourses de recherche ou des subventions pour la publication de thèses de doctorat.

Japon, Chine, Pays de l'Est

Le présent répertoire bibliographique — utile non seulement aux universitaires mais à tous ceux qui cherchent à approfondir leurs connaissances sur des problèmes particuliers de la construction européenne — fournit une foule d'informations peu connues sur les sujets qui retiennent aujourd'hui l'attention des chercheurs, sur le développement croissant des recherches en matière communautaire au dehors de la Communauté, en particulier au Japon, en Chine, dans les pays de l'Est et sur les spécialisations de certains centres universitaires. Trois index facilitent l'utilisation de l'ouvrage classé lui-même en 40 grandes rubriques : un index des auteurs, un index des directeurs de recherche et un index (avec adresses) des universités, instituts et centres de recherches qui s'intéressent à l'étude de l'intégration européenne.

Toutes les informations sur les thèmes, les auteurs, les descriptions des recherches, les spécialisations par universités, les centres d'excellence dans des domaines spécifiques des questions européennes sont dorénavant conservées dans une banque de données, gérée par le Centre d'Etudes Européennes de l'Université Catholique de Louvain, qui est chargée, depuis quelques années, par la Commission de réaliser ces enquêtes périodiques dans le monde universitaire. L'accès direct à cette banque de données sera prochainement rendu possible au travers d'Euronet.

Le bulletin n° 11 des « Etudes universitaires sur l'intégration européenne » est en vente à l'Office des Publications Officielles des Communautés Européennes au prix de 800.— FB.

III. — Relations extérieures

RELATIONS CEE/JAPON

Lors de sa session du 17 février 1981, le Conseil a entendu un rapport de la Commission sur les résultats obtenus jusqu'à présent dans le cadre des consultations à haut niveau qui ont eu lieu avec les autorités japonaises à la suite de la déclaration du Conseil de novembre. Après avoir procédé à un échange de vues général sur la situation, le Conseil a adopté la déclaration suivante :

1. Le Conseil a réaffirmé le contenu de sa déclaration du 25 novembre 1980 dans laquelle il exprimait sa profonde inquiétude au vu de l'état actuel et de l'évolution probable des échanges entre le Japon et la Communauté. Il a regretté que la réponse japonaise à cette déclaration n'ait pas été de nature à dissiper l'inquiétude du Conseil.

2. Le Conseil a estimé que les facteurs économiques représentaient un des aspects de l'ensemble des relations entre l'Europe et le Japon ; la Communauté devrait donc exprimer fermement à un haut niveau politique les préoccupations que lui causent ces difficultés économiques. Les représentants des Etats membres et de la Commission à Tokyo devraient sans tarder, faire part aux autorités japonaises de ces préoccupations de la Communauté.

3. Le Conseil a noté en particulier que la situation concernant les exportations japonaises d'automobiles continuait à donner lieu à des préoccupations croissantes et très sérieuses en particulier en ce qui concerne certaines régions de la Communauté spécialement les pays du Benelux. Les travaux et les contacts devraient être poursuivis rapidement dans ce secteur ainsi que dans d'autres secteurs concernés.

4. Le Conseil a par ailleurs noté que la Commission envisageait d'appliquer immédiatement une surveillance à l'échelon communautaire, afin que l'on puisse disposer plus rapidement d'informations statistiques sur les importations d'automobiles de tourisme, de récepteurs de télévision couleur, de tubes de télévision et de certaines machines-outils en provenance du Japon. Il a demandé à la Commission d'enregistrer les résultats de cette surveillance et de faire rapport au Conseil dès que les résultats se rapportant aux trois premiers mois de cette année seront certains et régulièrement par la suite.

5. Le Conseil a pris acte de la diffusion par la Commission d'une première analyse portant sur la concentration des exportations japonaises dans la Communauté et a invité la Commission à poursuivre les études demandées par le Conseil dans sa déclaration de novembre.

6. Le Conseil a reconnu qu'il incombait aux entreprises européennes de tirer parti de la croissance du marché japonais et de mettre au point des stratégies positives leur permettant de faire face à la concurrence japonaise. Il a demandé à la Commission de continuer à poursuivre avec détermination les négociations avec les autorités japonaises en vue de l'ouverture du marché japonais.

7. A l'occasion des prochaines consultations à haut niveau entre la Communauté et le Japon, qui devraient avoir lieu aussi rapidement que possible, la Commission devrait suivre l'évolution des différentes discussions et faire rapport au Conseil sur les résultats obtenus.

8. Etant donné que la question des échanges commerciaux avec le Japon concerne toutes les grandes puissances commerciales industrialisées, le Conseil a estimé que cette question devrait être examinée conjointement avec toutes ces puissances chaque fois que l'occasion s'en

présentera, et notamment lors du Sommet économique occidental à Ottawa au mois de juillet dans le cadre de l'échange de vues habituel sur les problèmes du commerce mondial.

COOPÉRATION FINANCIÈRE ENTRE LA COMMUNAUTÉ ET L'ESPAGNE DANS LA PERSPECTIVE DE L'ADHÉSION

Le 5 mars 1981, la Commission a adopté une communication au Conseil par laquelle elle propose à celui-ci de donner une réponse positive à la demande présentée par le Gouvernement espagnol, le 15 octobre 1980, de mettre en place une coopération financière entre la Communauté et l'Espagne.

Cette coopération financière prendrait la forme d'une intervention en Espagne de la Banque Européenne d'Investissement pendant la période précédant l'adhésion. La Commission estime qu'une priorité devrait être apportée aux projets destinés à préparer l'adhésion et visant à favoriser le développement régional, à améliorer les infrastructures de communication avec la Communauté, à appuyer les actions de renforcement des petites et moyennes entreprises ainsi qu'à soutenir les efforts d'économies d'énergie.

La Commission considère qu'il conviendrait de prévoir, jusqu'à la date de l'adhésion, une participation de la BEI de l'ordre de 100 MECU par an pour le financement de projets présentés par les autorités espagnoles.

En adoptant le texte de cette communication, la Commission réaffirme sa volonté de progresser rapidement vers une intégration de la jeune démocratie espagnole au sein des Communautés européennes.

AIDE FINANCIÈRE ET TECHNIQUE AUX PVD NON-ASSOCIÉS

Lors de sa session du 17 février 1981, le Conseil a arrêté le règlement cadre relatif à l'aide financière et technique aux pays en voie de développement non-associés ainsi que les termes d'une lettre que son Président adressera au Président du Parlement européen expliquant la position prise par le Conseil pour tenir compte des observations et propositions formulées par le Parlement dans le cadre de la procédure de concertation.

Le règlement constitue une base permanente pour l'action communautaire d'aide financière et technique en

faveur des pays en voie de développement non-associés. Il établit les critères selon lesquels cette aide doit être mise en œuvre ainsi que les règles de procédure pour la gestion de l'aide.

Cette aide est destinée aux financements de projets. Elle prend en général la forme d'une aide non remboursable et est accordée soit de façon autonome, soit par voie de cofinancements. Elle doit s'adresser en règle générale aux PVD les moins favorisés. Compte tenu de ce principe elle doit assurer une présence communautaire dans les grandes régions du monde en développement en visant un équilibre géographique raisonnable entre ces régions.

L'aide doit contribuer essentiellement à une amélioration des conditions de vie des populations les plus nécessiteuses. Une importance particulière doit être attribuée au développement rural et à l'amélioration de la production alimentaire. Une participation à des projets régionaux peut également être envisagée. Une réserve annuelle est constituée pour l'aide destinée à faire face à des circonstances exceptionnelles, et notamment pour permettre la reconstruction en cas de catastrophes.

Chaque année le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, détermine les orientations générales pour l'année suivante. Les moyens financiers nécessaires sont fixés par le budget des Communautés.

La Commission est chargée de la gestion de l'aide. Le règlement institue un Comité composé de représentants des Etats membres qui donne son avis sur les projets de décision de financement qui lui sont soumis par la Commission. Si l'avis du Comité est favorable, la Commission prend des décisions qui sont immédiatement applicables. En l'absence d'un avis favorable du Comité, la Commission peut saisir le Conseil, lequel, statuant à la majorité qualifiée, doit décider lors de la deuxième session suivant la saisine et au plus tard dans un délai de deux mois. Si le Conseil approuve le projet de décision de financement, la Commission prend des décisions qui sont immédiatement applicables. Si le Conseil, après délibération, n'a pas décidé à la majorité qualifiée dans un délai de deux mois, la Commission peut présenter un nouveau projet de décision de financement au Comité et elle en informe l'Assemblée.

La Commission informe l'Assemblée et le Conseil une fois par an de la gestion de l'aide.

REVUE DE L'ÉNERGIE

numéro spécial

ÉNERGIE SOLAIRE

avec au sommaire 19 études sur :

- 1 - L'utilisation directe de la chaleur solaire**
- 2 - L'énergie solaire et la production d'électricité**
- 3 - Utilisation de la biomasse**
- 4 - Perspectives et scénarios**
- 5 - L'énergie solaire et l'information**

180 pages, 21 × 29,7, Prix : 57 F

Numéro spécial compris dans l'abonnement 1979

France : 317 F - Etranger : 345 F

REVUE DE L'ENERGIE

3, rue Soufflot

F. 75005 PARIS - Tél. 634.10.30

PATRICK DE LAUBIER



**"... EN BREF, LECTURE TRÈS UTILE, PARCOURS
PITTORESQUE ET INSTRUCTIF, OUVRANT LA VOIE
A DE NOMBREUSES CONTROVERSES TOUJOURS RENOUVELEES."**
(Alfred Sauvy - Le Monde)

EDITIONS TECHNIQUES ET ECONOMIQUES - 3, rue Soufflot - 75005 PARIS

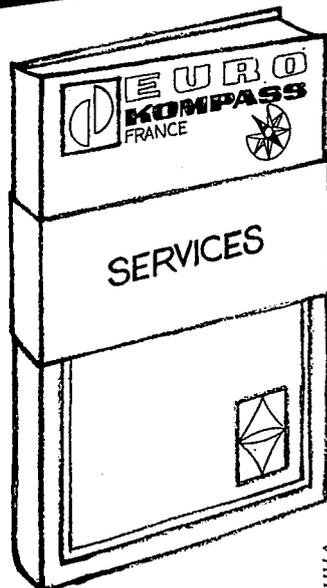
LES UTILISATEURS DU KOMPASS SONT SOUVENT DE GRANDS CONSOMMATEURS DE CARTES DE CREDIT.



HASARD ?

Un hasard qui se répète, ce n'est plus du hasard.

Si les utilisateurs du KOMPASS prennent souvent l'avion, utilisent les cartes de location de voiture, c'est tout simplement parce qu'ils bougent. Leur temps est précieux, ils vont droit à l'essentiel : à l'efficacité commerciale, avec l'accès direct aux 60.000 entreprises du KOMPASS : la meilleure base pour un fichier de prospection ; à l'efficacité d'achat, grâce à la nomenclature de 35.000 produits du KOMPASS : la bible des appels d'offres. Ils bénéficient d'une information à jour, grâce aux visites systématiques à la source que rendent chaque année nos 80 enquêteurs. Les utilisateurs du KOMPASS savent qu'en plus de l'annuaire universel de l'industrie, KOMPASS offre une gamme complète de services régionaux, sectoriels ou nationaux intégrant les nouvelles tendances de la télématique. Dès aujourd'hui, la base de données informatisées KOMPASS est opérationnelle. Vous pouvez l'interroger pour l'information la plus fraîche. Et dès aujourd'hui, le rapprochement DAFSA/SNEI prépare l'avènement d'une nouvelle banque de données industrielles et financières reconnue par le Ministère de l'Industrie comme un projet essentiel à notre économie.



Pour les entreprises qui bougent: Kompass, la première banque de données industrielles française.

LE KOMPASS EST EDITE PAR LA S.N.E.I. - 22, AV. F.D. ROOSEVELT 75008 PARIS - 359.37.59. LA DERNIERE EDITION VIENT DE PARAITRE.

IMPRIMÉ EN FRANCE